



Konrad
Adenauer
Stiftung

DEUTSCHE WIRTSCHAFTS- INTERESSEN UND AFRIKANISCHE ROHSTOFFE

NACHHALTIGKEIT UND TRANSPARENZ IN DER
GLOBALISIERTEN WELT

GERHARD WAHLERS (HRSG.)



DEUTSCHE WIRTSCHAFTSINTERESSEN UND
AFRIKANISCHE ROHSTOFFE

DEUTSCHE WIRTSCHAFTS- INTERESSEN UND AFRIKANISCHE ROHSTOFFE

**NACHHALTIGKEIT UND TRANSPARENZ IN DER
GLOBALISIERTEN WELT**

GERHARD WAHLERS (HRSG.)



**Konrad
Adenauer
Stiftung**



ClimatePartner^o
klimaneutral

Druck | ID: 53323-1308-1011

© 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Für den Inhalt der einzelnen Artikel sind die jeweils benannten Autoren verantwortlich. Die Inhalte der Artikel spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung der Konrad-Adenauer-Stiftung wider.

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

www.kas.de

Konzeption und Redaktion: Sebastian Barnet Fuchs und Christian Hübner

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.

Satz: workstation, Niederkassel

Umschlagfoto: KfW-Bildarchiv / Fotoagentur: photothek.net.

Die Publikation wurde gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-944015-79-8

INHALT

- 7** | VORWORT
Gerhard Wahlers,
Stv. Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
- 9** | WELCHE ROHSTOFFPOLITIK WOLLEN WIR?
DEUTSCHE WIRTSCHAFTSINTERESSEN UND AFRIKANISCHE
ROHSTOFFE
Günter Nooke
- 15** | MIT TRANSPARENZ GEGEN DEN ROHSTOFFFLUCH:
USA UND EU ÜBERNEHMEN FÜHRUNGSROLLE DURCH
BINDEnde OFFENLEGUNGSPFLICHTEN
Stormy-Annika Mildner und Julia Howald
- 27** | DEUTSCHE WIRTSCHAFT PROFITIERT LANGFRISTIG
VON STÄRKERER TRANSPARENZ UND MEHR
VERANTWORTUNG IN AFRIKAS ROHSTOFFSEKTOR
Andreas Wenzel
- 33** | ROHSTOFFINVESTITIONEN UND ROHSTOFFSICHERUNG
Lutz Hartmann
- 37** | DEUTSCHE ROHSTOFFPARTNERSCHAFTEN FÜR AFRIKA
Sebastian Paust
- 43** | CHANCEN DEUTSCHER UNTERNEHMEN AUF DEM
AFRIKANISCHEN ROHSTOFFMARKT
Christoph Kannengießer
- 49** | FAZIT
Sebastian Barnet Fuchs und Christian Hübner
- 53** | DIE AUTOREN

VORWORT

Angestoßen vom globalen Hunger nach Rohstoffen ist in einigen afrikanischen Staaten gegenwärtig ein rasantes Wirtschaftswachstum zu beobachten. Damit gehen jedoch keinesfalls automatisch mehr Wohlstand und nachhaltige Entwicklung einher: Trotz teils sprudelnder Staatsseinnahmen bleibt die Bevölkerung in vielen rohstoffreichen Ländern arm. Der Grund liegt oftmals im mangelnden politischen Willen der Regierungen, die Einnahmen in den Aufbau von Bildungs- oder Gesundheitsstrukturen zu investieren. Fehlende Sanktionsmechanismen durch Parlament oder Zivilgesellschaft verfestigen diesen Status quo.

Eine besondere Verantwortung liegt aber auch bei den Industrie- und Schwellenländern, die in Afrika investieren. Nur wenn sie dort verantwortungsvoll wirtschaften, ermöglichen sie lokale Wertschöpfung. Auch Deutschland mit seinen begrenzten eigenen Rohstoffen und der Abhängigkeit von Importen kann hier einen wichtigen Beitrag leisten: Deutsche Wirtschaftsunternehmen können mit dem Transfer von Technologie und Know-how die lokale Wirtschaft stärken. So entstehen qualifizierte Arbeitsplätze und Ausbildungsmöglichkeiten, die weiterverarbeitende Industrie wird gefördert und mehr Rohstoffeinnahmen bleiben im Land.

Für einen allgemeinwohlorientierten Abbau von Bodenschätzen braucht es immer beides: verantwortungsvolle Investoren, die Umwelt- und Sozialstandards einhalten, sowie eine Regierung vor Ort, die für transparente Institutionen, Achtung der Menschenrechte, eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur und für den Schutz der Lebensgrundlagen der Menschen sorgt. Positive Beispiele dafür gibt es: Botsuana und Ghana haben Rohstoff Erlöse oft für Infrastrukturmaßnahmen und Bildungsausgaben verwendet, von denen die gesamte Bevölkerung profitiert. In Staaten wie der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) und dem Sudan hat jedoch fehlende Staatsgewalt in der Kombination mit einfacher Bereicherung durch Rohstoffgeschäfte enorme Konflikte entfacht. Um dies zu verhindern, sind vor allem verlässliche politische und ökonomische Rahmenbedingungen, an die sich alle Akteure halten, von großer Bedeutung.

Diese Publikation entstand aus Sammelbeiträgen im Rahmen der Veranstaltung „Deutsche Wirtschaftsinteressen und afrikanische Rohstoffe – Herausforderungen der Nachhaltigkeit und Transparenz in einer globalisierten Welt“, organisiert von der Konrad-Adenauer-Stiftung sowie der „Südliches Afrika Initiative der Deutschen Wirtschaft (SAFRI)“ mit ihren Trägerorganisationen am 28. Februar 2013 in Berlin. Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Dr. Gerhard Wahlers

Stv. Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Welche Rohstoffpolitik wollen wir? Deutsche Wirtschaftsinteressen und afrikanische Rohstoffe

Günter Nooke

Zwei Themen – Afrika und Rohstoffsicherheit – bekommen gerade neue Aufmerksamkeit von Politik und Medien. Das ist ausdrücklich zu unterstützen. Meine Erfahrungen aus Gesprächen und Besuchen von Minenprojekten während vieler Afrikareisen in den letzten drei Jahren bestätigten eindrücklich: Im Rohstoffbereich läuft in Afrika die derzeit spannendste und dynamischste Entwicklung, in die Entwicklungs- und Industrieländer sowie globale Rohstoffunternehmen verwickelt sind. Fast die Hälfte der 54 Staaten des afrikanischen Kontinents wird zu Recht als rohstoffreich bezeichnet. Hier wurden und werden auch in den nächsten zehn Jahren mit der Vergabe von Explorations- und Abbaulizenzen Weichen für Jahrzehnte gestellt. Das betrifft staatliche Einnahmen und vielfältige Folgen für Natur, Umwelt und Soziales. Die Afrikanische Union hat hierzu schon 2008 eine Africa Mining Vision entwickelt und im Dezember 2011 auch weitere Schritte zu ihrer Implementierung vereinbart.

Beide Themen – Rohstoffe und Afrika – haben sehr viel miteinander zu tun und hier in Deutschland stellt sich die Frage: Welchen Beitrag kann und soll die Bundesregierung, soll unsere Entwicklungspolitik in Afrika für die Rohstoffversorgung unserer Industrie leisten? Um auf diese Frage eine adäquate Antwort geben zu können, muss man mehrere andere Fragen mitbedenken und sich den Problemen und Widersprüchlichkeiten des Themas stellen:

Sollte Politik überhaupt eine Rolle spielen oder ist Rohstoffsicherheit nicht zuerst ein Problem der Wirtschaft und der Unternehmen?

Ist die Bundesregierung wirklich verantwortlich für eine staatliche Rohstoffpolitik?

Ist Rohstoffförderung nicht eher ein „schmutziges“ Geschäft? Wie gehen wir als Politiker in Deutschland mit der rauen Wirklichkeit in

diesem Bereich um: Menschen sind froh, wenn sie unter katastrophalen Arbeitsbedingungen in afrikanischen Minen mit einem Einkommen von fünfzig bis hundert US-Dollar im Monat schufteten und schürfen dürfen, denn sie verdienen doppelt so viel wie in der Landwirtschaft. Die Rohstoffmärkte sind hoch spekulativ; auf dem Papier werden zehn Mal mehr Öl oder dreißig Mal mehr Nickel ge- und verkauft als real vorhanden ist. Sehen das wirklich alle in Deutschland negativ, wenn wir erklären würden, dass daraus auch die Renditen ihrer Pensionsfonds gespeist werden?

Wie werden die geopolitisch geschickten Strategien anderer Staaten wie China oder Brasilien unsere Zukunft und Rohstoffsicherheit beeinflussen? Will und kann Deutschland darauf strategisch antworten?

Das Interesse der deutschen Wirtschaft am afrikanischen Rohstoffboom blieb bisher eher gering. Das ist verständlich, da es keine global agierenden, deutschen Minenbetreiber mehr gibt; diese kommen heute in Subsahara-Afrika vor allem aus Kanada, Australien, Südafrika, den USA oder auch Großbritannien, zunehmend aber auch aus China, Brasilien, Indien und Saudi Arabien. Andererseits wäre es verständlich, wenn manche Unternehmen in Europa negative Schlagzeilen fürchten und deshalb Öffentlichkeit eher meiden.

Das Zusammenwirken von Politik und Wirtschaft muss langfristig angelegt sein. Was nicht funktioniert, ist folgende Arbeitsteilung: Die Politik soll sich so lange heraushalten, wie die Wirtschaft ihre Interessen durchsetzt und gute Geschäfte macht. Ist das nicht mehr möglich, fordern Wirtschaftsführer von der Politik schnellste Lösungen, manche denken gar an militärische Mittel.

Zur politischen Erfahrung gehört: Am Ende bestimmen nicht WTO-Regeln, sondern Machtinteressen die Spielregeln. Übrigens gibt es auch Beispiele für einen direkten Bezug zu den Wünschen in der Bevölkerung: Der Engpass bei den seltenen Erden ist nicht dadurch bedingt, dass sie wirklich alle selten vorkommen, sondern weil westliche Staaten und Firmen die umweltgefährdende Gewinnung dieser Metalle, die kaum einer im eigenen Land haben wollte, zu 97 Prozent den Chinesen überließen.

Deutschland kann mehr tun als diese Prozesse nur zu beobachten. Deshalb hat die schwarz-gelbe Koalitionsregierung schon 2010 eine

Rohstoffstrategie der Bundesregierung unter Federführung des Wirtschaftsministeriums beschlossen. Auch das Entwicklungsministerium, die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und die dazugehörige Deutsche Rohstoffagentur, die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und insbesondere die CDU/CSU-Bundestagsfraktion widmen dem Rohstoffthema wesentlich mehr Aufmerksamkeit als noch vor wenigen Jahren. Hinzu kommen auch Initiativen der deutschen Wirtschaft: Der Bundesverband der Deutschen Industrie veröffentlichte 2010 ein Strategiepapier zur Rohstoffsicherheit mit der Überschrift „Für eine strategische und ganzheitliche Rohstoffpolitik“, schon 2006 wurde die Deutsche Rohstoff AG gegründet und die Fachvereinigung Auslandsbergbau verzeichnet in den letzten zehn Jahren kontinuierlichen Mitgliederzuwachs.

Diese vielfältigen Aktivitäten müssen verzahnt werden. Um ihnen Durchschlagskraft zu verleihen, reicht es nicht, wenn von Seiten der Wirtschaftspolitiker Rohstoffsicherheit für die Exportnation Deutschland eingeklagt wird, und die Entwicklungspolitiker feststellen, Rohstoffreichtum wirke eher als Fluch denn als Segen. Auch wenn die Einnahmen aus dem Rohstoffexport die Mittel westlicher Geberstaaten für Entwicklungszusammenarbeit um ein Vielfaches übertreffen, haben sie in kaum einem afrikanischen Land zu einem breitenwirksamen Wachstum geführt, von dem die gesamte Bevölkerung profitiert hätte. Vielmehr haben sich diese Unterschiede zwischen Arm und Reich gerade in Afrika weiter verstärkt. Die teilweise unanständige Bereicherung einiger „Eliten“ hat dazu geführt, dass beim Gini-Koeffizienten, der die Verteilung von Vermögen oder Einkommen beschreibt, inzwischen sieben afrikanische Länder die mit Abstand größte Gruppe unter den ersten zehn mit der größten Ungleichheit bilden.

Die Forderung nach verantwortlich handelnden, nicht korrupten Regierungen bleibt deshalb zentral für jede Art von Entwicklung und die sinnvolle Nutzung von Rohstoffen eines Landes! Es wäre aber naiv zu fordern, auf den Abbau von Rohstoffen sollte verzichtet werden, wenn die politischen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen dafür nicht gegeben sind. So ist die Welt, gerade in Afrika, nicht.

Doch auch afrikanische Regierungschefs und Bergbauminister, die verlässliche Rahmenbedingungen schaffen und die Rohstoffreserven

ihres Landes für eine nachhaltige Entwicklung nutzen wollen, sehen sich schier unlöslichen Problemen gegenüber. Aber da, wo Regierungschefs in Afrika wirklich den politischen Willen zur nachhaltigen Nutzung der eigenen Ressourcen äußern, können wir die Verantwortlichen beim Wort nehmen und Unterstützung anbieten. Die Bundesregierung sollte dabei als ehrlicher Makler auftreten!

Entscheidend für diese Rolle ist unsere Glaubwürdigkeit. Entgegen dem, was deutsche Debatten vermuten lassen, wird uns diese Glaubwürdigkeit und Anerkennung in vielen Ländern der Erde und fast überall in Afrika zugeschrieben. Andererseits müsste die Bundesregierung auch dazu bereit sein, denn mit Makler ist mehr Verantwortung gemeint als wir sie bisher mit den üblichen Beratern im Hintergrund übernehmen. Eine konsistente Argumentation für solch eine kohärente Afrika- und Rohstoffpolitik sollte auf folgenden Gedankengängen aufbauen.

Die Ausgangslage: Deutschland ist in Afrika beliebt, selbst die Kolonialgeschichte ist oft in positiver Erinnerung; Deutschland wird als Wirtschaftsmacht wahrgenommen, man traut uns technologisch und politisch viel zu. Wir sollten diese Erwartungen nicht relativieren, sondern zu erfüllen versuchen. Einige Voraussetzungen sind bereits geschaffen: Unsere Entwicklungszusammenarbeit widmet sich stärker als früher der Umfeldgestaltung für Privatinvestitionen; in mehreren Ländern sind Berater im Rohstoffbereich tätig. Rohstoffsicherheit und Rohstoffgovernance sind bereits oben auf der politischen Agenda. In Freiberg wurde die weltweit erste Bergakademie gegründet; sie profiliert sich gerade auch international. Kali- und Salzbergbau sowie die Nutzung von Braunkohle in Deutschland zeigen, dass wir in einigen Bereichen immer noch führend sind. Weil aber keine globalen deutschen Rohstoffkonzerne mehr existieren, können wir neutral beraten.

Das Interesse Deutschlands: Unsere Exportwirtschaft ist mehr als jede andere auf freien Handel und ein ausreichendes Angebot an Rohstoffen zur Versorgung der Industrie angewiesen. Trotz großer Exportüberschüsse werden mehr als sechsmal so viele Rohstoffe importiert wie exportiert. Anders als viele NGOs, die mehr Natur- und Umweltschutz im Blick haben, will Deutschland, wie auch die afrikanischen Regierungen, Rohstoffvorkommen nutzen. Sie müssen

zum Wirtschaftswachstum des Landes beitragen, denn nur so können Geberländer wie Deutschland mittelfristig Steuern für Entwicklungszusammenarbeit sparen. In unserem Interesse sind der Schutz der Menschenrechte, Wertschöpfung, Arbeits- und Ausbildungsplätze und eine nachhaltige Rohstoffwirtschaft vor Ort, denn nur so entstehen für deutsche Anlagen- und Maschinenbauer neue Investitionsmöglichkeiten und sichere Absatzmärkte.

Das Interesse afrikanischer Staaten: Um dauerhafte Einnahmen aus Rohstoffvorkommen zu erzielen, hilft es wenig, in zwanzig Jahren eine funktionierende Steuerverwaltung zu haben und auf eine unabhängige Justiz zu hoffen, d.h. aller lobenswerter Institutionenaufbau kommt für Afrikas Rohstoffboom zu spät. Besser als das Monitoring schlechter Verträge ist der Abschluss gut ausgehandelter und fairer Verträge. Dafür ist jetzt Unterstützung notwendig, wenn es denn ein ehrliches Interesse auf afrikanischer Seite gibt. Besser als eine wenig belastbare Steuergesetzgebung oder Exportzölle sind in Verträgen vereinbarte flexible Förderabgaben mit Prozentsätzen vom jeweiligen Weltmarktpreis. Denn Rohstoffmengen müssen klar deklariert werden und sind leicht zu messen. Im Gegensatz dazu gibt es fast unbeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten in den Bilanzen globaler Rohstoffkonzerne. Auch Infrastrukturleistungen und Rückstellungen für die Wiedernutzbarmachung gehören in die Verträge. Umwelt- und Sozialkosten müssen auch in Afrika in den Rohstoffpreisen enthalten sein und sollten nicht durch Entwicklungsprojekte westlicher Steuerbürger bezahlt werden.

Bevor adäquate Einnahmen erzielt werden können, braucht es rechtliche Mindeststandards. Und der Verkäufer muss überhaupt wissen, welche Rohstoffe und welche Mengen wo zu welchen Kosten abgebaut werden können. Die Prozessoptimierung schon vor der ersten Vergabe einer Explorationslizenz ist eine Riesenherausforderung. Diese Genehmigung enthält in der Regel die Option für die Abbaugenehmigung, damit der Deal überhaupt zustande kommt. Afrikanische Bergbauministerien brauchen weniger *capacity building* in Konferenzräumen und mehr *training on the job* an modernen Softwaresystemen. Mit e-governance und e-mapping kann auch ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung geleistet werden. Neue Aufbaustudiengänge an etablierten Hochschulen, speziell für Absolventen aus Entwicklungsländern, sind gefragt.

Diese kurze Aufzählung zeigt: Die deutschen Interessen - der Wirtschaft, der Steuerzahler und der Entwicklungspolitiker - können mit denen verantwortlicher afrikanischer Regierungen in rohstoffreichen Ländern als fast identisch angesehen werden!

Was ist zu tun? Auch die wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen und geostrategischen Interessen der unterschiedlichen Ressorts der Bundesregierung passen im beschriebenen Feld - Afrika und Rohstoffe - exzellent zusammen. Sie werden sogar von Ministern derselben Partei verantwortet. Um hier erfolgreiche deutsche Interessenpolitik umzusetzen, braucht es die volle Arbeitskraft der Ressorts, ein Miteinander auf allen Ebenen und kein Gegeneinander. Und es braucht eine klare politische Ansage: Wir sind wirklich bereit, als dieser ehrliche und verlässliche Makler vor Ort zu agieren. Dafür besteht die volle Unterstützung der ganzen Bundesregierung.

Das klingt ungefährlicher als es ist. Man stünde für andere sichtbar im Auge des Taifuns und könnte bei jedem Schritt zur falschen Seite weggerissen werden. Man übernehme Verantwortung für Dinge, die man selbst nicht voll in der Hand hat, und setze seine Glaubwürdigkeit der öffentlichen Prüfung aus. Es wäre die Chance, richtig gute Politik zu gestalten; mindestens aber wäre es der Versuch, das Schlimmste zu verhindern.

Wenn unser internationales Agieren mehr sein soll als Gut-Wetter-Machen, dann sollte zumindest über eine solche Abstimmung und Konzentration von Mitteln und Aktivitäten öffentlich diskutiert werden.

Mit Transparenz gegen den Rohstofffluch: USA und EU übernehmen Führungsrolle durch bindende Offenlegungspflichten

Stormy-Annika Mildner und Julia Howald

Rohstoffreichtum soll nicht länger arm machen. Darin sind sich die Länder der G8 schon seit längerem einig. In ihrem Gipfelkommuniqué aus dem Jahr 2009 unterstrichen sie, welche Bedeutung der Rohstoffsektor für die Entwicklung und Stabilität vieler Staaten hat, und betonten, dass Transparenz- und Zertifizierungsinitiativen notwendig sind, um die Staatseinnahmen zu erhöhen und um Korruption, Konflikte und Gewalt einzudämmen, die durch Einnahmen aus natürlichen Ressourcen befördert werden können.¹ Beim Gipfel in Deauville im Mai 2011 vereinbarten die G8 nicht nur, die Transparenz zu steigern, indem sie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) unterstützen. Sie verpflichteten sich überdies „zur Einführung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften für Transparenz oder zur Förderung freiwilliger Standards, die Unternehmen im Öl-, Gas- oder Bergbausektor auffordern oder ermutigen, ihre Zahlungen an Regierungen offenzulegen“. Ziel ist, in den rohstoffreichen Entwicklungsländern wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung durch mehr Transparenz und gute Regierungsführung zu fördern.² Auf dem jüngsten G8-Gipfel in Nordirland unter britischem Vorsitz ging es erneut um Transparenzregeln. Zur Stärkung der EITI erklärten einige G8-Staaten ihren Beitritt zur Initiative. Überdies verpflichteten sich die G8 mit der Open Data Charter, bestimmte Verwaltungsdaten zur freien Nutzung zur Verfügung zu stellen.³

Rohstoffreichtum kann zwar grundsätzlich ein Sprungbrett für wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum sein. Länder wie Chile oder auch Botsuana sind überzeugende Beispiele dafür, dass Rohstoffe ein Segen für Länder sein können. Auch die Industrialisierung in Europa und den USA im 19. Jahrhundert wäre ohne eigene heimische Rohstoffvorkommen so nicht vorstellbar gewesen. Vielen ärmeren Ent-

wicklungsländern ist es bislang jedoch nicht gelungen, ihre Rohstoffvorkommen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu nutzen. Viele von ihnen weisen schlechte oder nicht funktionierende Institutionen, weit verbreitete Korruption, Rentierverhalten und Misswirtschaft, massive Einkommensunterschiede in der Bevölkerung, hohe Armut vor allem in den ländlichen Gegenden und ein erhöhtes Risiko von Konflikten und Gewaltausbrüchen innerhalb ihrer Gesellschaft auf. Häufig fließt nur ein Bruchteil des Steuerpotenzials in die Staatskassen. Umwelt- und Ressourcenschutz sowie soziale Aspekte werden oft vernachlässigt, wichtige Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur unterbleiben und die Einnahmen aus der Rohstoffförderung kommen nur wenigen zugute. Die Liste der rohstoffreichen Länder, die sich mit internen Konflikten konfrontiert sehen, ist lang: die DR Kongo, der Sudan und Angola sind nur einige der prominenteren Beispiele. Ein Mehr an Transparenz im Rohstoffsektor allein kann den Rohstofffluch sicherlich nicht in einen Segen verwandeln. Es ist jedoch eine wichtige Voraussetzung, um Korruption einzudämmen und die Steuereinnahmen zu steigern.

Genau hier setzten die Selbstverpflichtungen der G8 an. Allerdings haben bislang nur die USA und die EU den Communiqués Folge geleistet. Die USA verabschiedeten im Sommer 2010 mit dem „Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act“ (kurz: Dodd-Frank Act) zwei rechtlich bindende Offenlegungsklauseln: Abschnitt 1502 zum Handel mit Konfliktmineralien und Abschnitt 1504 zu Zahlungsflüssen im Rohstoffsektor. Damit übernahm die US-Regierung international eine Vorreiterrolle: Bisherige Ansätze wie die EITI oder auch der Kimberley-Prozess zur Zertifizierung von Diamanten sind lediglich freiwilliger Natur. Am 22. August 2012 legte die US-Börsenaufsicht (Securities and Exchange Commission, SEC) die endgültigen Durchführungsrichtlinien vor.

Die EU-Kommission folgte Ende Oktober 2011 dem Vorbild der USA, indem sie zwei Richtlinienvorschläge vorlegte: zum einen zur Anpassung der Transparenzrichtlinie 2004/109/EG für börsennotierte Unternehmen (KOM[2011]683),⁴ zum anderen zu den Rechnungslegungsrichtlinien 78/660/EWG (Anforderungen an den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen) und 83/349/EWG (konsolidierter Abschluss, KOM[2011]684).⁵ Am 9. April 2013 konnten sich Rat, Parlament und Kommission schließlich auf die Ausgestaltung der Richtlinie einigen. Anders als der Dodd-Frank Act zielt

die EU-Transparenzinitiative allerdings nur auf Zahlungsströme im Rohstoffsektor ab, nicht auf den Handel mit Konfliktmineralien. Die Debatte um Offenlegungspflichten für Handelsketten befindet sich in der EU noch in den Kinderschuhen.

Die US-Initiative: Zahlungsströme und Handelsketten

Mit den Abschnitten 1502 und 1504 des Dodd-Frank Acts verfolgt der US-Kongress ein doppeltes Ziel: Einerseits soll die Finanzierung von Bürgerkriegsparteien unterbunden werden, andererseits soll mit den Abschnitten sichergestellt werden, dass Rohstoffeinkünfte der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Förderlandes zugutekommen und nicht in den Taschen korrupter Eliten verschwinden.

In Abschnitt 1502 geht es vor allem um sogenannte Konfliktmineralien, das heißt um Coltan (Columbit-Tantalit), Zinnerz, Gold und Wolfram aus der DR Kongo oder einem benachbarten Land.

In der DR Kongo befinden sich große Mengen dieser für die High- und Greentech-Industrie fast nicht ersetzbaren Metalle. Coltan findet sich heute in jedem Mobiltelefon und der Verkauf ist lukrativ. Immer wieder gibt es gewalttätige Auseinandersetzungen um die rohstoffreichen Regionen in der DR Kongo – finanziert mit den Einnahmen aus dem Rohstoffhandel. Die Mineralien werden aus diesem Grund auch Konflikt- oder Blutmineralien genannt. Laut der deutschen Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) gehen der Regierung in der DR Kongo heute bis zu 90 Prozent der möglichen Steuereinnahmen aus Rohstoffexporten verloren.⁶ Diese wären für das Land und seine Bevölkerung dringend notwendig: Die DR Kongo ist eines der ärmsten Länder der Welt.

Sofern ein Produkt Coltan, Zinnerz, Gold oder Wolfram enthält, muss der Produzent (dies gilt für US-Unternehmen gleichermaßen wie für ausländische Unternehmen, die der US-Börsenaufsicht SEC unterliegen) laut Abschnitt 1502 der genauen Herkunft der Mineralien nachgehen („country of origin inquiry“). Falls der Produzent feststellt, dass die Mineralien aus der DR Kongo oder einem benachbarten Land stammen oder stammen könnten, muss er einen zusätzlichen Bericht („Conflict Minerals Report“) vorlegen. Das Unternehmen muss darin darlegen, welche Maßnahmen es ergriffen hat, um seiner Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Herkunft und den Han-

delsweg dieser Materialien nachzugehen. Ein Produkt gilt als „DR Kongo konfliktfrei“, wenn weder für die Herstellung des Produktes Konfliktminerale aus der DR Kongo genutzt wurden noch im fertigen Produkt Konfliktminerale aus der DR Kongo enthalten sind. Es dürfen also Minerale aus der DR Kongo oder einem benachbarten Land enthalten sein, jedoch dürfen diese nicht zur Konfliktfinanzierung beigetragen haben. Wenn ein Unternehmen in seinem Bericht feststellt, dass sein Produkt nicht „DR Kongo konfliktfrei“ ist, so muss der Bericht zusätzlich darüber Auskunft geben, um welches Produkt es sich handelt, wo dieses hergestellt oder verarbeitet wurde und woher die darin verwendeten Minerale stammen. Zudem muss das Unternehmen so genau wie möglich angeben, welche Schritte es unternommen hat, um die Herkunft der Minerale nachzuverfolgen. Der „Conflict Minerals Report“ muss in beiden Fällen, d.h. wenn Konfliktminerale enthalten sind und auch wenn keine Konfliktminerale enthalten sind, von einem unabhängigen Unternehmen auditiert und vom Unternehmen im Internet veröffentlicht werden. Falls ein Unternehmen nicht eindeutig bestimmen kann, ob die in der Produktion verwendeten Minerale konfliktfrei sind, kann es für zwei (bzw. im Falle kleinerer Unternehmen für vier) Jahre in seinem Bericht angeben, dass die Konfliktfreiheit nicht eindeutig bestimmbar ist („DRC conflict undeterminable“). In diesem Fall ist keine Auditierung erforderlich. Das Unternehmen kann sich zur Erfüllung seiner Sorgfaltspflicht an national oder international anerkannte Sorgfaltsschichtlinien, wie beispielsweise die der OECD, halten. Unternehmen müssen ihre Informationen zum Einsatz von Konfliktmineralen erstmals am 31. Mai 2014 (für das Jahr 2013) und danach jährlich bei der SEC einreichen.⁷

Abschnitt 1504 verpflichtet alle (auch ausländische) Unternehmen, die der SEC unterliegen, ihre Zahlungen an die US-Regierung oder an ausländische Regierungen, welche zu Zwecken der Rohstoffgewinnung (Öl, Gas oder Minerale) angefallen sind, jährlich offenzulegen. Die Zahlungen müssen nach Land (bzw. Regierung, einschließlich untergeordneter Regierungsebenen bis hin zur kommunalen Ebene) und Projekt aufgeschlüsselt werden. Der Begriff „Projekt“ wird nicht näher definiert, um den rohstofffördernden Unternehmen eine gewisse Flexibilität einzuräumen. Laut den Regeln der SEC müssen alle Zahlungen über 100.000 US-Dollar offengelegt werden. Die Berichtserstattungspflicht gilt für alle Haushaltsjahre, die nach September 2013 enden.⁸

Die Offenlegungspflichten sind auf harsche Kritik seitens der Industrie gestoßen. Beispielsweise beklagt der Industrieverband National Association of Manufacturers (NAM) die hohen Folgekosten und warnt vor Wettbewerbsnachteilen gegenüber Unternehmen, die nicht den strengen Offenlegungsstandards unterliegen.⁹ Während NGOs wie Enough, Global Witness und Resolve die Abschnitte 1502 und 1504 lobten, betonten sie auch durchaus zu Recht, dass die Initiativen allein nicht zu guter Regierungsführung in rohstoffreichen Ländern führen werden.

Besonders umstritten ist Abschnitt 1502 nicht nur aufgrund der hohen Implementierungskosten, sondern auch aufgrund der nicht intendierten Nebenwirkungen in der DR Kongo: Schon bevor die SEC die Umsetzungsrichtlinien festlegte, brach die Förderung von Mineralien in der DR Kongo zusammen, der illegale Handel von Mineralien nahm zu, die Arbeitslosigkeit und Armut stiegen und die Sicherheitslage verschlechterte sich. Am 15. November 2011 brachte das US-Außenministerium daher zusammen mit der Entwicklungsbehörde USAID die öffentlich-private Initiative „Public-Private Alliance for Responsible Minerals Trade“ (PPA) auf den Weg. In Kooperation mit Unternehmen wie Motorola Solutions, Blackberry, Nokia, Sony oder auch dem deutschen Unternehmen H.C. Starck sowie NGOs wie Resolve soll die Umsetzung von konfliktfreien Lieferketten finanziell unterstützt werden. Diese ermöglichen Unternehmen den Bezug von Mineralien, die validiert, zertifiziert und bis zu konfliktfreien Minen zurückverfolgt sowie nach anerkannten Standards und Mechanismen überprüft sind. Ziel der Initiative ist es, einen verantwortungsvollen und nachhaltigen Mineralienhandel in der Region der Großen Seen zu fördern und die eventuellen Nachteile, die den Förderländern als Folge der neuen Regeln entstehen, zu mindern. In der Zwischenzeit haben sich über dreißig Unternehmen, Verbände, zivilgesellschaftliche Gruppen und andere Organisationen der PPA angeschlossen, wie das US-Außenministerium am 28. Februar 2013 in einer schriftlichen Erklärung zur Implementierung von Abschnitt 1502 des Dodd-Frank Act mitteilte.¹⁰ Am ersten Jahrestag ihres Bestehens gab die PPA beispielsweise bekannt, nun auch das in der DR Kongo ansässige National Center for Support of Development and Community Participation (CENADEP) sowie Partnership Africa Canada (PAC) finanziell zu unterstützen. Die Gelder sollen dazu dienen, dass CENADEP der Zivilgesellschaft bei der Überwachung des Rohstoffsektors hilft, und PAC eine konfliktfreie Handelskette für artisanal gewonnenes Gold aus der

Provinz Orientale der DR Kongo aufbaut. Weitere Erfolge der PPA sind die Entwicklung von Governance-Strukturen, die Veranstaltung von Multi-Stakeholder-Treffen in Brüssel und der Kontakt zu wichtigen Partnern und Akteuren in der Region, um Fortschritte und Möglichkeiten der Steigerung der Handelskettentransparenz zu diskutieren.¹¹

Die Initiative der Europäer: Transparenz in Zahlungsströmen

Die EU-Kommission folgte Ende Oktober 2011 dem Vorbild der USA. Ihr Ziel war es, „ein System der länderbezogenen Berichterstattung einzuführen, um die Transparenz hinsichtlich der Zahlungen zu erhöhen, welche die mineralgewinnende Industrie und die Forstwirtschaft weltweit an Regierungen leisten“.¹² Die EU will damit den Bürgern rohstoffreicher Länder den Zugang zu Informationen über die Einnahmen ihrer Regierungen vereinfachen und die Basis dafür schaffen, dass diese stärker als in der Vergangenheit zum Wohle der Bevölkerung eingesetzt werden. Die Zahlungen sollen laut Kommissionsvorschlag sowohl nach Ländern als auch nach einzelnen Projekten aufgeschlüsselt werden. Nicht nur Zahlungen an die bundesstaatliche Ebene, sondern auch an regionale und lokale Gebietskörperschaften sind mit inbegriffen.

Im Anschluss an die Annahme durch die Kommission wurde der Vorschlag am 26. Oktober 2011 dem Rat und dem Europäischen Parlament übermittelt, welche in einem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam über deren Umsetzung befinden. Das EP orientierte sich an den Vorgaben der Kommission, plädierte sogar noch für eine Verschärfung der Berichtspflichten. Der Rechtsausschuss des EP stimmte im September 2012 über seinen Standpunkt ab. Beschlossen wurden unter anderem eine projektbezogene Offenlegungsgrenze von 80.000 Euro sowie Entlastungen durch vereinfachte Vorschriften für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die Regeln sollten für den Öl-, Gas-, Mineralien- und Forstsektor gelten.

Im Rat stießen die Kommissionsvorschläge hingegen auf starken Gegenwind. Die Initiative ging vielen Mitgliedstaaten zu weit, darunter auch Deutschland. Die deutsche Bundesregierung lehnte die projektbezogene Offenlegung ab und setzte sich für einen höheren Schwellenwert für die Offenlegung von Zahlungen ein (500.000 Euro).¹³ Sie kritisierte die hohen Umsetzungskosten für die Unternehmen sowie

die einseitige Belastung der europäischen Wirtschaft und die daraus resultierenden Wettbewerbsnachteile gegenüber Unternehmen, die den strengen Offenlegungspflichten nicht unterliegen, etwa aus China oder Russland. Auch die Industrie lief Sturm gegen die Initiative. Businesseuropa beispielsweise plädierte für eine länderbezogene Berichterstattung ähnlich dem System der EITI. Unternehmen sollten zudem nur die Zahlungen an die Zentralregierung, nicht an kleinere Gebietskörperschaften offenlegen müssen. Die projektbasierte Offenlegung lehnte der Verband strikt ab.¹⁴

Am 9. April 2013 einigten sich Rat, Parlament und Kommission schließlich in informellen Verhandlungen auf einen Kompromiss. Dieser folgt zu großen Teilen dem Vorschlag des Rechtsausschusses des EP: Sowohl europäische Unternehmen als auch ausländische Firmen, die an einer europäischen Börse gelistet sind, müssen ihre Zahlungen nach Land und Projekt aufgeschlüsselt offenlegen. Die Offenlegungsgrenze liegt bei 100.000 Euro. Ebenfalls beschlossen wurden vereinfachte Regeln für KMU. Neben dem Öl-, Gas- und Mineraliensektor gelten die Regeln auch für den Forstsektor. Einige große Rohstoffkonzerne hatten bis zuletzt darauf gepocht, von der Regelung ausgenommen zu werden. Am Ende blieben sie jedoch erfolglos. Die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten einigten sich zudem darauf, in zwei Jahren (2015) zu entscheiden, ob die Regeln noch auf weitere Sektoren ausgeweitet werden sollen, wie beispielsweise die Telekommunikations- und Bauindustrie. Am 12. Juni 2013 stimmte das Plenum des EP dem Kompromiss offiziell zu. Laut dem vom EP verabschiedeten Richtlinienentwurf können die Offenlegungsregeln noch bis zu drei Jahre nach deren Umsetzung auf weitere Sektoren und Bereiche ausgeweitet werden. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie nach der Verabschiedung durch den Rat innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umwandeln.¹⁵

Zur Förderung von Transparenz in Handelsströmen hat die EU-Kommission nun gesonderte Schritte in die Wege geleitet. Am 5. Dezember 2012 veranstaltete sie eine Anhörung zum Thema Herkunftsnachweis für Konfliktmineralien. Federführend in der Erarbeitung einer EU-weiten Regulierung des Handels mit Konfliktmineralien ist die Generaldirektion Handel. Noch ist unklar, wie diese Regulierung genau aussehen soll. Die deutsche Wirtschaft setzte sich bei der Anhörung dafür ein, lediglich schon bestehende freiwillige Initiativen zu stärken; verpflichtende Regeln nach dem Vorbild von Abschnitt

1502 des Dodd-Frank Act würden zu hohe Einführungs- und Folgekosten mit sich bringen. Als nächste Schritte plant die Kommission unter anderem Beratungen mit verschiedenen Stakeholdern und eine Abschätzung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen verpflichtender Regeln. Eine öffentliche Konsultation der GD Handel lief bis zum 26. Juni 2013.¹⁶

Die Initiative stößt auf noch weit größere Kritik als der Transparenzvorstoß für die Zahlungsströme. Der Grund hierfür liegt darin, dass bestehende Instrumente, die dazu dienen, die Herkunft von Mineralien und Metallen zu bestimmen oder auch die Lieferketten nachzuvollziehen, bisher nur eingeschränkt funktionieren. Die BGR hat ein bislang einzigartiges Verfahren, den „Coltan-Fingerabdruck“ („Analytical Fingerprint-“, AFP) entwickelt, mit dem die Herkunft von Coltan bestimmt werden kann. Dabei werden Coltan-Proben mit Hilfe einer elektronenmikroskopischen Analyse mit einer geologischen Coltan-Datenbank abgeglichen, um so das jeweilige Liefergebiet zu ermitteln. Ein gravierendes Problem besteht allerdings darin, dass bisher nur etwa ein Drittel der vorhandenen Minen erfasst sind. Noch ist der Zugang zu den Minen in den Konfliktregionen der DR Kongo stark eingeschränkt. Überdies verhindern es Kapazitätsengpässe, das Verfahren der BGR in größerem Umfang anzuwenden, so dass bislang nur Stichproben durchgeführt werden können.¹⁷ Hinzu kommt, dass ein Herkunftsnachweis unmöglich wird, sobald das Metall erst einmal bearbeitet wurde. Denn bei der chemischen Aufbereitung und der Verhüttung gehen die petrologischen Informationen der Lagerstättenbildung weitestgehend verloren. Schließlich besteht weiterer Forschungsbedarf bei der Bestimmung der Herkunftssignatur anderer Metalle wie Wolfram und Zinn.

Ein weiteres Instrument zur Herkunftsbestimmung und Nachvollziehung von Lieferketten sind Zertifizierungssysteme wie beispielweise zertifizierte Handelsketten („Certified Trading Chains-“, CTC) zwischen Produzenten und industriellen Abnehmern, die „ITRI Tin Supply Chain Initiative“« (iTSCI), ein Pilotprojekt des internationalen Zinnverbands zur Bestimmung des Ursprungs von in der DR Kongo abgebautem Zinn und Tantal, oder auch das „Conflict Free Smelter Program-“ (konfliktfreie Hüttenwerke) der Electronic Industry Citizenship Coalition (EICC) und der Global e-Sustainability Initiative (GeSI). Verlässliche Zertifikate würden es Unternehmen erlauben, den konfliktfreien Ursprung sowie die Lieferketten der betroffenen

Mineralien bei ihren Zulieferern nachzuprüfen und systematisch zu bewerten. 2010 einigte sich die Internationale Konferenz der Region der Großen Seen (ICGLR) auf die Entwicklung eines regionalen Zertifizierungsrahmens, der sich zurzeit in der Umsetzung befindet. Während diese Initiativen zu begrüßen sind, stellt sich bislang noch die Frage nach ihrer Glaubwürdigkeit, gerade in Ländern mit eingeschränkter Staatlichkeit wie in der DR Kongo. Kritisiert wird zudem, dass Zertifizierungssysteme viel Spielraum für Korruption bieten können und die Validierung durch staatliche Stellen vor Ort nur eingeschränkt verlässlich ist.

Ein Schritt in die richtige Richtung, aber der Weg bleibt lang

Transparenz ist wichtig, um Regierungen zu mehr Rechenschaft gegenüber ihren Bürgern zu veranlassen, Korruption einzudämmen und die Steuereinnahmen zu steigern. So versetzt Transparenz in den Zahlungsflüssen Steuerbehörden in die Lage, Steuervermeidungspraktiken eher aufzudecken und dadurch Steuermehreinnahmen zu erzielen. Transparenz in den Handelsströmen dämmt den Schmuggel ein und trocknet so eine zentrale Finanzierungsquelle von Rebellen in Konfliktregionen ein. Mehr Transparenz würde auch den Unternehmen zugutekommen: Sie würde stabilere Investitionsbedingungen schaffen und es Unternehmen ermöglichen, das Risiko in den Abbaugebieten besser einzuschätzen.¹⁸

Die US-amerikanischen und europäischen Transparenzinitiativen sind daher ein Schritt in die richtige Richtung. Besonders hervorzuheben ist, dass sowohl Abschnitt 1504 als auch der EU-Richtlinienvorschlag eine genaue Aufschlüsselung der Zahlungen an ausländische Regierungen nach Projekten und Ländern verlangen. So kann die Zivilgesellschaft in Zukunft leichter nachvollziehen, an welche Länder für welche Projekte Gelder fließen, und auf dieser Basis Rechenschaft ihrer Regierungen sowie entsprechende Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur einfordern. Dass die EU-Initiative dabei nicht nur Gelder an die bundesstaatliche Ebene, sondern auch an lokale Gebietskörperschaften umfasst, ist in zweierlei Hinsicht lobenswert: Zum einen wird die Bundesregierung befähigt, sich einen Überblick über Zahlungen zu verschaffen, für deren Erhebung und Kontrolle ihr oftmals die notwendigen Kapazitäten fehlen. Gerade in sehr dezentralisierten Ländern fehlen ihr häufig der Überblick und die Kontrolle über Rohstoffzahlungen an lokale Ge-

bietskörperschaften, in deren Verwaltungshoheit das Rohstoffmanagement liegt. Zum anderen wird so die Zivilgesellschaft vor Ort befähigt, stärker Druck auf die lokale Regierung und Unternehmen auszuüben.

Wer sich jedoch durch die Initiativen eine schnelle Lösung der Probleme rohstoffreicher Länder erhofft, könnte enttäuscht werden. Transparenz allein vermag den Rohstofffluch sicherlich nicht in einen Segen zu verwandeln. So gibt es zum einen erheblichen Nachbesserungsbedarf, was die Offenlegungspflichten anbelangt. Konkret bedeutet dies beispielsweise, dass Abschnitt 1504 nicht nur Zahlungen an staatliche Stellen auf nationaler, sondern auch subnationaler Ebene abdecken sollte, wie es die EU-Initiative tut. Wünschenswert wäre auch, Abschnitt 1504 auf große, nicht börsennotierte Unternehmen auszudehnen, da durch den derzeitigen Zuschnitt der Offenlegungspflicht die großen mineralfördernden und global agierenden Unternehmen nicht betroffen sind.

Zum anderen verpflichten weder Abschnitt 1504 noch die EU-Transparenzinitiative Unternehmen, länder- und projektbezogene Informationen auch über Produktionsumfang, den Absatz und ihre Gewinne zu veröffentlichen. Dies sind jedoch wichtige Informationen für eine angemessene Besteuerung. Um gegen Korruption vorgehen zu können, bedarf es neben der Veröffentlichung von Zahlungen der Unternehmen überdies Informationen der Regierung über die erhaltenen Zahlungen. Denn erst der Abgleich von geflossenen und empfangenen Zahlungen schafft die notwendige Transparenz. Hinzu kommt, dass mit Abschnitt 1504 und dem EU-Richtlinienvorschlag zwar zwei große Rechtsräume abgedeckt werden, viele international tätige Unternehmen jedoch weiterhin nicht von den strengen Offenlegungspflichten betroffen sein werden.

Schließlich wird ein Mehr an Informationen die Zivilgesellschaft nicht automatisch befähigen, diese auch nutzen zu können, um bei ihren Regierungen mehr Rechenschaft einzufordern. Auf die Entwicklungszusammenarbeit kommen somit wichtige Aufgaben zu: Daten müssen benutzerfreundlich aufbereitet, interpretiert und kontextualisiert sowie der Zivilgesellschaft (auch auf lokaler Ebene) zur Verfügung gestellt werden. Regierungen rohstoffreicher Länder, welche die neuen Offenlegungspflichten dazu nutzen wollen, die in ihrem Land tätigen Unternehmen einer weitreichenden projektbezogenen Melde-

pflicht zu unterwerfen (auch was Förderdaten und Gewinne betrifft), sollten im Aufbau solcher elektronischer Systeme unterstützt werden. Zudem muss die Zivilgesellschaft (wie auch unter der EITI) in ihren Bemühungen unterstützt werden, ihren Interessen in den politischen Entscheidungsprozessen besser Gehör zu verschaffen. Nur so werden die neuen Offenlegungspflichten auch einen positiven Effekt auf die Entwicklung der rohstoffreichen Länder haben.

- 1| Vgl. *G8 Declaration: Responsible Leadership for a Sustainable Future, L'Aquila 2009*, via: G8 Information Center, University of Toronto, <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-declaration.pdf>> (8.7.13).
- 2| Vgl. *G8 Declaration: Renewed Commitment for Freedom and Democracy, Deauville 2011*, via: G8 Information Center, University of Toronto, <www.g8.utoronto.ca/summit/2011deauville/2011-declaration-en.html> (16.4.13).
- 3| *G8 Open Data Charter*, 18. Juni 2013, <<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>> (9.7.13).
- 4| Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission, Brüssel, 25. Oktober 2011, KOM(2011) 683 final*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0683:FIN:DE:PDF>> (23.5.12).
- 5| Vgl. Europäische Kommission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen*, Brüssel, 25. Oktober 2011, KOM(2011) 684 final, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0684:FIN:DE:PDF>> (23.5.12).
- 6| Vgl. *Rat für Nachhaltige Entwicklung, Chemischer „Fingerabdruck“ gegen illegalen Handel mit Rohstoff Coltan*, 17. März 2010, <<http://www.nachhaltigkeitsrat.de/news-nachhaltigkeit/2010/2010-03-18/chemischer-fingerabdruck-gegen-illegalen-handel-mit-rohstoff-coltan/>> (16.4.13).
- 7| Vgl. *Securities and Exchange Commission (SEC), SEC Adopts Rule for Disclosing Use of Conflict Minerals*, 22. August 2012, <www.sec.gov/news/press/2012/2012-163.htm> (30.8.12).
- 8| Vgl. *SEC, SEC Adopts Rules Requiring Payment Disclosures by Resource Extraction Issuers*, 22. August 2012, <www.sec.gov/news/press/2012/2012-164.htm> (30.8.12).
- 9| Vgl. *National Association of Manufacturers (NAM), Testimony of Franklin Vargo before the House Committee on Financial Services, Subcommittee on International Monetary Policy and Trade*, 10. Mai 2012, <<http://financialservices.house.gov/UploadedFiles/HHRG-112-BA20-WState-FVargo-20120510.pdf>> (18.7.12).

- 10| Vgl. U.S. Department of State, *Statement Concerning Continued Implementation of Conflict Minerals Due Diligence Pursuant to Section 1502 of the Dodd-Frank Act*, 28. Februar 2013, <<http://www.state.gov/documents/organization/205677.pdf>> (12.4.13).
- 11| Vgl. *Resolve.org, Public-Private Alliance for Responsible Minerals Trade: News*, <<http://www.resolv.org/site-ppa/news/#fundingannouncement>> (12.4.13).
- 12| Europäische Kommission, „Verantwortungsvollere Unternehmen können dem Wachstum in Europa einen Schub geben“, Pressemitteilung, 25. Oktober 2011, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1238&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>> (23.5.12).
- 13| Vgl. Rat der Europäischen Union, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Annual Financial Statements, Consolidated Financial Statements and Related Reports of Certain Types of Undertakings – General Approach*, S. 20, <www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/08/54/EU_85455/imfname_10033663.pdf> (2.10.12).
- 14| Vgl. *BusinessEurope, Position Paper Accounting Directive Transparency Directive*, 22. Mai 2012, <<http://www.nho.no/getfile.php/filer%20og%20vedlegg/BUSINESSEUROPE%20posisjonsdokument%20om%20direktivet%20om%20regnskapsf%F8ring%20og%20om%20gjennomsiktighet,%2022.05.2012.pdf>> (8.7.13).
- 15| Vgl. „New EU Rules Target Transparency of Oil, Gas Revenues“, in: *EurActiv*, 10. April 2013, <<http://www.euractiv.com/sustainability/new-eu-rules-target-transparency-news-518997>> (12.4.13); Europäisches Parlament, „Europaparlament bekämpft Korruption im Rohstoffsektor“, Aktuelles, 11. April 2013, <<http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20130405STO07018/html/Europaparlament-bek%C3%A4mpft-Korruption-im-Rohstoffsektor>> (17.4.13); Europäisches Parlament, „Rohstoffunternehmen müssen Zahlungen an Regierungen offenlegen“, Aktuelles, 12. Juni 2013, <<http://www.europarl.europa.eu/news/de/pressroom/content/20130607IPR11387/html/Rohstoffunternehmen-m%C3%BCssen-Zahlungen-an-Regierungen-offenlegen>> (8.7.13).
- 16| Vgl. DG Trade, *Public Consultation on a Possible EU Initiative on Responsible Sourcing of Minerals Originating from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, <http://trade.ec.europa.eu/consultations/?consul_id=174> (12.4.13).
- 17| Vgl. Ralf Nestler, „Wie fair gehandelt ist das Coltan im Handy?“, in: *ZeitOnline*, 16. Januar 2012, <<http://pdf.zeit.de/wissen/2012-01/Unbedenklichkeit-Coltan.pdf>> (21.2.12).
- 18| Vgl. *Publish What You Pay, The European Commission's Proposals on Extractive Sector Transparency: A Civil Society View*, 1. Dezember 2011, S. 1, <<http://www.publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/UK%20Brief%20EU%20proposals.pdf>> (16.4.13).

Deutsche Wirtschaft profitiert langfristig von stärkerer Transparenz und mehr Verantwortung in Afrikas Rohstoffsektor

Andreas Wenzel

Wahrnehmung und ökonomische Bewertung des afrikanischen Kontinents¹ haben im Verlauf der letzten Jahre eine erhebliche Aufwertung erfahren. Einer der Hauptgründe hierfür ist der auch auf Rohstoffen basierende Wirtschaftsboom in vielen Ländern, der dauerhafte Prosperität verspricht. Damit der Rohstoffreichtum und das damit einhergehende Wirtschaftswachstum aber auch zu einer nachhaltigen Verringerung der Armut führen, sind Transparenz, Einhaltung der Menschenrechte und ein verstärkter Kampf gegen Korruption auf Basis effizienter Institutionen erforderlich. Diese essentials legen den Grundstein dafür, dass die Einnahmen aus den Rohstoffen zum Aufbau einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur verwendet und damit für nachhaltige Entwicklungsprozesse in Wert gesetzt werden können.

Industrie- und Schwellenländern, die mit Afrika wirtschaftliche Beziehungen unterhalten, kommt bei diesen Herausforderungen eine besondere Rolle zu. Wegen ihrer Nachfrage nach Rohstoffen und ihres technologischen Vorsprungs tragen diese Länder eine doppelte Verantwortung dafür, dass es Subsahara-Afrika endlich gelingen kann, aus der Armutsfalle des Ressourcenfluchs zu entkommen und Einnahmen aus Rohstoffgeschäften dauerhaft entwicklungsfördernd zu investieren. Andernfalls verharrt Afrika weiterhin in der Rolle des Lieferanten unverarbeiteter Rohstoffe, der in einem hochvolatilen globalen Markt ohne jegliche Marktmacht den internationalen Nachfragebedingungen ausgeliefert ist und erneut von positiven terms of trade nicht zu profitieren vermag.

Beitrag der deutschen Wirtschaft

Deutschland, das kaum über eigene Rohstoffe verfügt und deshalb zu nahezu 100 Prozent auf Importe insbesondere so genannter kritischer Rohstoffe angewiesen ist, aber über Hochtechnologie und ex-

zellentes Know-how verfügt, kann in diesem Zusammenhang ein wichtiger Akteur auf dem afrikanischen Kontinent werden. Dazu bedarf es der Partnerschaft mit afrikanischer Wirtschaft und Politik. Schon jetzt ist die deutsche Wirtschaft Vorreiter verantwortungsbewusster Geschäftspraktiken und vielerorts ein hochangesehener Partner auf dem afrikanischen Kontinent. Die deutsche Wirtschaft orientiert sich immer stärker - in jüngster Zeit vorangetrieben durch maßgebliche Industriekonzerne des Landes - an wesentlichen Pfeilern geschäftlicher Praktiken, die für die nachhaltige Entwicklung des Kontinents maßgebliche Bedeutung haben: die Einhaltung der Menschenrechte sowie die Gewährleistung und Durchsetzung sozialer und Umweltstandards, Compliance, an lokalen Partnern orientierte Geschäftsmodelle lokaler Partnerschaften, Nachhaltigkeit, Transfer von Technologie und Bildung / Ausbildung. Mehr noch als andere Wirtschaftspartner Afrikas braucht die deutsche Wirtschaft daher verlässliche Rahmenbedingungen, die für alle Partner gleichermaßen gelten. Sie agiert aber auch als change maker und ist Vorreiter für verantwortungsbewusste Geschäftspraktiken auch in der Rohstoffindustrie sowie deren vor- und nachgelagerten Bereiche.

Das Interesse der deutschen Wirtschaft an Subsahara-Afrika gilt dem Bezug von kritischen Rohstoffen aus unbedenklichen Quellen unter Vermeidung von Reputationsrisiken für eigene industrielle Prozesse sowie dem Transfer von Technologie und Know-how. Mit steigender technologischer Reife des Kontinents werden aber mehr und mehr auch industrielle Direktinvestitionen eine Rolle spielen - wie dies in Asien der Fall war.

Das Engagement der deutschen Wirtschaft jenseits des Handels steht in vielen afrikanischen Ländern jedoch erst am Anfang. Werden die Einnahmen aus künftigen Rohstoffgeschäften für den Aufbau lokaler afrikanischer Industrien zur Generierung höherer Wertschöpfung verwendet und damit die Nachfrage nach Technologie und Know-how erhöht, so stehen wir am Anfang eines langen deutsch-afrikanischen Wirtschaftsbooms. Vor diesem Hintergrund kann sich der globale Ressourcen hunger gekoppelt mit einer nachhaltigen Rohstoffpolitik, guter Regierungsführung und der Einhaltung des Umweltschutzes sowie der Menschenrechte tatsächlich zum dauerhaften Wachstumsmotor für Afrika entwickeln und langfristig sehr gute Chancen für die deutsche Wirtschaft bieten. Die deutsche Wirtschaft ist hierbei für Afrika ein wichtiger Partner, dessen Bedeutung in Zukunft noch steigen wird.

Deutsche Unternehmen sind mehr als andere bereit, neben der Lieferung von Technologie auch Transferleistungen zu erbringen und in lokale Partnerschaften zu investieren.

Alle Wirtschaftspartner Afrikas stehen in der Verantwortung, eine sichere Rohstoffversorgung sowie den Transfer von Technologie und Know-how in Einklang mit der Bekämpfung schlechter Governance und Korruption in rohstoffreichen Ländern zu bringen. Ausgangspunkt dafür sind transparente und nachvollziehbare Rahmenbedingungen für alle Partner zu gleichen Bedingungen.

Afrikanische Verantwortung

Hierfür ist es auch an der Zeit, dass der afrikanische Kontinent den Nachweis erbringt, dass er politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich willens und in der Lage ist, den klassischen Ressourcenfluch – reich an Rohstoffen und gerade deswegen arm – zu brechen. Afrika muss zeigen, dass die Zeitschrift *The Economist* Recht hat: This time is different! Hierzu bedarf es dringend eines noch größeren politischen Willens, faire und transparente Rahmenbedingungen zu schaffen, institutionell zu verankern und von allen Wirtschaftspartnern einzufordern. Zudem ist es nicht weniger wichtig, internationale Partner auf den Aufbau lokaler Kapazitäten zu verpflichten und in lokale Wertschöpfung im vor- und nachgelagerten Bereich zu investieren bzw. Investitionen durch entsprechende politische Weichenstellungen wie auch Kapital zu unterstützen. Diese komplizierten Prozesse sind für unternehmerisches Engagement von deutscher Seite oftmals schwer zu kalkulieren und noch schwerer zu beeinflussen. Aus diesem Grund muss die deutsche Wirtschaft in gemeinsamer Anstrengung mit der Bundesregierung noch stärker als bisher ihren Teil zur Schaffung passender Rahmenbedingungen beitragen.

Partnerschaft mit Politik

Für die deutsche Wirtschaft ist deshalb die Partnerschaft mit der deutschen Politik, die ein originäres Interesse an Sicherheit und Stabilität auf unserem Nachbarkontinent sowie dessen Entwicklung auf Basis der auf globaler Ebene vereinbarten Entwicklungsagenda hat, unerlässlich. Nur auf politischer Ebene können im Dialog mit den afrikanischen Partnern die Grundlagen für die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Je stärker sich die deutsche Wirt-

schaft in Afrika engagiert und je größer das Interesse ist, welches die deutsche Politik dem Kontinent entgegenbringt, desto stärker ist unsere Verhandlungsposition gegenüber unseren afrikanischen Partnern und anderen internationalen Akteuren wie bspw. den großen Schwellenländern sowie unsere Chancen, das oben beschriebene Szenario zum Wohle der Afrikanerinnen und Afrikaner und auch in unserem eigenem Interesse umzusetzen.

Die große Chance für die deutsche Wirtschaft liegt darin, Pakete zu schnüren, welche die verschiedenen Aspekte des Bezugs von Rohstoffen, der Schaffung lokaler Wertschöpfung inkl. des Transfers von Technologie und Direktinvestitionen sowie der Erhöhung der lokalen Kapazität durch Bildung und Ausbildung mit der Etablierung und Einforderung von Standards verbinden. Mit diesem Ansatz kann die deutsche Wirtschaft gemeinsam mit einer kohärenten Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der Bundesregierung unseren afrikanischen Partnern sehr attraktive Lösungen anbieten.

Ein solcher Ansatz steht nicht zwangsläufig im Gegensatz zu dem starken Engagement Chinas und anderer BRICS-Partner im Rohstoffbereich vieler afrikanischer Länder. Das chinesische Engagement ist natürlich kritisch und differenziert zu betrachten, schafft zum Teil aber erst die infrastrukturellen, technologischen und finanziellen Grundvoraussetzungen für die Anhebung des afrikanischen Rohstoffsektors auf ein höheres Niveau. Dieses höhere Niveau an technologischer Expertise ist zwingend notwendig für ein stärkeres Engagement der deutschen Wirtschaft. Eine Vielzahl afrikanischer Länder versteht es zudem durchaus, zwischen dem Angebot Deutschlands und den Vorzügen der Zusammenarbeit mit den großen Schwellenländern zu differenzieren und entsprechende Entscheidungen zu treffen bzw. abzuwägen, in welchen Bereichen und in welchem Stadium sie mit welchen Partnern zusammenarbeiten. Mit weiter steigenden Einnahmen, wachsender politischer Partizipation und demokratischer Kultur sowie dem Bewusstsein für nachhaltiges Wachstum wird das Pendel künftig deutlich stärker in Richtung deutsche Industrie ausschlagen. Deutschland kann durch ein noch stärkeres politisches und wirtschaftliches Engagement hierzu entscheidende Unterstützung leisten.

Rohstoffpartnerschaften mit afrikanischen Ländern

Eine wichtige Voraussetzung in Deutschland ist die politische Kohärenz der Bundesregierung auf der einen und die vollumfängliche Zusammenarbeit von Politik und Wirtschaft auf der anderen Seite. Aber auch die deutsche Wirtschaft muss stärker als bisher mit einer Stimme sprechen und ihrerseits Kohärenz aufgrund der gemeinsam definierten Ziele vorleben. Eine weitere Voraussetzung bezieht sich gänzlich auf die deutschen Unternehmen: Sie müssen sich mehr trauen und stärker als bis dato bereit sein, sich investierend zu engagieren und Risiken zu tragen! Der Hinweis, dass dies nicht der Fall sei, ist ein wesentlicher Kritikpunkt afrikanischer Partner an deutschem Engagement. Hier müssen wir in Deutschland noch stärker als bisher die Kräfte bündeln und für eine andere Risikowahrnehmung Afrikas Werbung machen sowie die Unternehmen aktiv dabei unterstützen, Risiken richtig zu bewerten und mit ihnen umzugehen.

Der Erfolg deutsch-afrikanischer Partnerschaften im Rohstoffbereich kann eingeleitet werden durch die auf afrikanische Erfordernisse angepassten, klassischen Rohstoffpartnerschaften, wie sie mit Chile, Kasachstan und der Mongolei bestehen. Solchermaßen im konstruktiven Dialog mit den Partnern modifizierte Rohstoffpartnerschaften müssen den Fokus legen auf: Transparenz, Governance, Technologietransfer, Bildung / Ausbildung. Diese Schwerpunkte in Verbindung mit einer konsequenten Ausrichtung auf lokale Wertschöpfung und damit einhergehender vor- und nachgelagerter Industrialisierung auf Grundlage des Bergbaus würden Deutschland und seine Industrie dauerhaft als fairen und verlässlichen Partner Afrikas etablieren. Mit ausgewählten afrikanischen Ländern, die willens und in der Lage sind, zu diesen Bedingungen zusammen zu arbeiten, wäre der Anfang einer deutschen Rohstoff- und Technologiepartnerschaft mit dem Kontinent gemacht. Dieses Engagement muss Direktinvestitionen in die lokale Wertschöpfung auf dem Kontinent beinhalten - verbunden mit der Stärkung lokaler Kompetenzen in Form von Aus- und Weiterbildung sowie dem Transfer von Know-how. Mit den vereinten Kräften der deutschen Wirtschaft und der kohärenten Zusammenarbeit der Ressorts der Bundesregierung und deren nachgelagerten Organisationen kann diese Herausforderung gelingen. Dies würde das moderne Afrika als gleichberechtigten Partner stärken und unsere Verhandlungsposition deutlich verbessern. Mit China in Afrika konkurrieren können und wollen wir nicht. Es liegt an der deutschen

Wirtschaft und der deutschen Politik, das eigene Angebot an Afrika klar zu formulieren, in Afrika zu platzieren und sich verstärkt zu engagieren.

- 1| *Der Artikel bezieht sich auf die 49 Länder Afrikas, die als Subsahara-Afrika bezeichnet werden, wenn auch Subsahara-Afrika nicht durchgängig als solches explizit benannt wird.*

Rohstoffinvestitionen und Rohstoffsicherung

Lutz Hartmann

Deutschland scheint eine große Faszination für Rohstoffe zu hegen. Tatsächlich vergeht kaum ein Tag, ohne dass in einer deutschen Zeitung ausführlich über Rohstoffe berichtet wird. Bei diesen Berichten geht es meist um Rohstoffsicherheit, Rohstoffgewinnung und nicht selten um die Frage, ob und wie Rohstoffe verantwortungsvoll gewonnen werden können.

Deutschland hat einen enormen Bedarf an Rohstoffen gerade für die Industriebereiche, in denen es Weltmarktführer ist, insbesondere die Auto- und Elektroindustrie. Aber es bestehen nur wenige eigene Zugänge zu Rohstoffen. Es ist tatsächlich sehr unwahrscheinlich, dass nochmals umfangreiche Rohstoffvorkommen in Deutschland zu wirtschaftlich und ökologisch akzeptablen Bedingungen gehoben werden können. Deutschland muss daher ins Ausland schauen und wird weiter auf Lieferungen aus anderen Staaten angewiesen sein. Regelmäßig wird jedoch hierzulande die Frage nach der Sicherheit dieser Lieferungen gestellt, da China oder andere Staaten, die vermeintlich aggressiver bei der Sicherung der Zugänge vorgehen, den europäischen Abnehmern den Weg bereits versperrt haben könnten.

Dabei kommt es weniger darauf an, ob andere Staaten schneller als Deutschland sind, sondern auf die Frage, zu welchem Zeitpunkt die deutsche Industrie bereit ist, in Rohstoffe zu investieren. Hier muss leider festgestellt werden, dass dies meist sehr spät geschieht und die deutsche verarbeitende Industrie eher auf langfristige Lieferverträge baut als auf frühe Investitionen in Explorationsprojekte. Auf Dauer ist dies ein gefährliches und wohl auch teureres Unterfangen. Zwar stehen frühe Explorationsinvestitionen am Anfang eines sehr langwierigen Wirtschaftsprojekts, die Wertsteigerungen in dieser Phase sind jedoch entsprechend hoch. Neben den rein finanziellen Vorteilen muss aber auch die Sicherheit, direkten Zugang zu den Rohstoffen zu erlangen, positiv in die Bewertung einfließen. Ein Hauptaugenmerk bei der Definition und Umsetzung einer deutschen

oder europäischen Rohstoffstrategie sollte daher darauf liegen, Investitionen bereits in der frühen Entwicklungsphase zu tätigen.

Von großer Bedeutung ist die Frage, wie der Rohstoffabbau auf nationaler Ebene wirtschaftspolitisch gehandhabt wird. Die sehr unterschiedlichen Herangehensweisen der Rohstoff-Länder lassen sich in drei Kategorien fassen: die obligatorische Beteiligung eines lokalen Partners, die obligatorische Beteiligung des Staates und die Beteiligung des Staates über Steuern und Abgaben. In den meisten Fällen werden die ersten beiden Wege mit Steuern und Abgaben kombiniert.

Sowohl die obligatorische Beteiligung lokaler Partner als auch die Beteiligung des Staates lassen sich zwar erfolgreich implementieren, bergen aber auch die Gefahr des Scheiterns in sich. In Ländern wie Ägypten, Tunesien und auch China wurde in vielen Fällen beobachtet, dass die verpflichtende Beteiligung lokaler Partner Vetternwirtschaft favorisiert und freies Unternehmertum blockiert. Nicht zufällig haben Herrscherfamilien in einigen dieser Länder erhebliche Beteiligungsimperien u.a. an Telefongesellschaften, Minen, Versorgungsunternehmen etc. angesammelt. Die Auswahl des Partners ist unabhängig von der fachlichen Kompetenz stets eine Herausforderung.

Unabhängig von einer politischen Bewertung von staatlichem Unternehmertum erscheint auch die obligatorische Staatsbeteiligung an Minenunternehmen keine überzeugende Lösung zu sein. Insbesondere kollidierende Interessen bezüglich der Kontrolle der Minenunternehmen (etwa im Bereich Arbeitssicherheit, Umwelt, Steuern) sprechen gegen diesen Lösungsweg. Tatsächlich erscheint eine direkte und offene Besteuerung der Produktion die überzeugendste Lösung zu sein. Sie ist transparent - was letztlich auch einer besseren Absicherung der staatlichen Einnahmeseite dienen dürfte. Hierfür müsste es eine verpflichtende Ausfuhrkontrolle geben, was jedoch bei den meisten Rohstoffen wenig problematisch sein dürfte.

Schließlich ist das Thema der fairen Rohstoffgewinnung immer im Fokus deutscher Beobachtung. Es ist richtig, dass die Rohstoffgewinnung erheblich in das Leben der lokalen Bevölkerung eingreift und im wahrsten Sinne des Wortes die Schätze eines Landes gehoben werden. Daher ist die Frage nach einer fairen Verteilung der Einnahmen durchaus zentral. Noch scheint in vielen Fällen nicht die richtige

Balance zwischen den Interessen der ausländischen Investoren und der einheimischen Bevölkerung gefunden worden zu sein. Eine rein finanzielle Lösung wird hier nicht ausreichend sein. Jedes Minenvorhaben wird im unmittelbaren Umfeld durch die Schaffung einer lokalen Wirtschaft und Infrastruktur Akzeptanz gewinnen müssen. Hier könnte insbesondere eine bessere Zusammenarbeit zwischen europäischen Investoren und europäischer Entwicklungszusammenarbeit allen Parteien zugutekommen.

Deutsche Rohstoffpartnerschaften für Afrika

Sebastian Paust

Afrika hat in den letzten Jahren zu den wachstumsstärksten Regionen weltweit gehört. Dies hat Afrikas Wirtschaftsprognosen grundlegend verbessert. Aus dem „Krisenkontinent“ wurde ein „Chancenkontinent“. Forscht man nach der Ursache hierfür, stellt man schnell fest: Afrikas Wirtschaftswachstum ist nur zum kleinsten Teil dem Aufbau neuer produzierender oder dienstleistender Unternehmen geschuldet, sondern ganz überwiegend auf den Boom afrikanischer Rohstoffe zurückzuführen. Beispielhaft hierfür sind rohstoffreiche Länder wie Ghana, Tansania, Kenia, Nigeria, Angola oder die DR Kongo. Angefeuert wurde dieser Boom vor allem durch die rasante Industrialisierung und den Rohstoffhunger aufstrebender Wirtschaftsmächte wie China, Indien oder Brasilien und die damit einhergehenden rasanten Preissteigerungen auf den internationalen Rohstoffmärkten.

Allgemein anerkannt ist, dass der Rohstoffsektor auch in Entwicklungsländern grundsätzlich einen erheblichen positiven Beitrag zu einer breiten Wohlstandsmehrung und nachhaltigen Armutsbekämpfung leisten kann. Voraussetzung ist aber, dass die Rohstoffvorkommen und die Nutzung natürlicher Ressourcen gezielt in Armutsminderung und soziale Entwicklung, Verbesserung der Basis staatlicher Einnahmen und in breitenwirksames Wachstum durch lokale Wertschöpfung verwandelt werden. Hierzu sind einerseits Investitionen des Privatsektors und eine auf nachhaltiges Wachstum ausgelegte Wirtschaftspolitik notwendig. Andererseits muss aber auch die gesamte staatliche Rohstoff-Entscheidungskette von Regierung und Verwaltung intakt sein. Diese reicht vom Vorhandensein und der Anwendung geologischer Kenntnisse über ein transparentes Konzessionsmanagement und ein effizientes öffentliches Steuer- und Finanzwesen bis hin zur Umsetzung gemeinwohl-orientierter öffentlicher Investitionen im Rahmen einer entwicklungsorientierten Regierungspolitik. Wissenschaftliche Untersuchungen und weltweite Praxiserfahrungen zeigen: Gute Regierungs- und Verwaltungsführung sowie

eine Fiskal-, Finanz- und Wirtschaftspolitik, die bekannte Risiken berücksichtigt, sind der Schlüssel zur Nutzung von extraktiven Rohstoffen für nachhaltige Entwicklung. Die Existenz eines national verlässlichen, international akzeptierten Regelwerkes erhöht die Attraktivität für Investoren, die sich über Jahrzehnte binden.

Die Realität in Afrika ist allerdings oft desillusionierend. Abgesehen von sehr wenigen Positivbeispielen wie Botsuana verwenden die meisten rohstoffreichen Länder Afrikas ihre Ressourcen bislang immer noch nicht angemessen zum Nutzen der eigenen Bevölkerung und einer nachhaltigen Entwicklung. Insbesondere die vielerorts in Afrika zu beklagende Schlechte Regierungsführung, gepaart mit wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen, hat darüber hinaus Entwicklungshemmnisse in Form von Korruption und mangelnder Verteilungsgerechtigkeit sowie Umweltzerstörung begünstigt. Damit hat gerade in Afrikas ärmsten Ländern die Bewirtschaftung von Rohstoffen oft zu einem Fluch geführt: Die Wirtschaftsleistung sinkt auf lange Sicht, Rentenwirtschaft und Korruption hebeln Rechtsstaat und demokratische Kontrolle aus, fördern den Zerfall der staatlichen Ordnung, verschärfen oder verlängern teilweise sogar gewaltsame Konflikte.

Probleme ergeben sich daraus auch für die internationale Rohstoffwirtschaft einschließlich eines Industrielandes wie Deutschland und seiner stark rohstoffabhängigen Wirtschaft. Denn der Wettbewerb um den Zugang zu Rohstoffen nimmt zwischen Industrie- und Schwellenländern stetig zu. Staatliche und wirtschaftliche Akteure wenden dabei unterschiedlichste Strategien an, um die eigenen Industriestandorte zu begünstigen und Zugänge zu Ressourcen zu erreichen. Hierzu können auch Exportrestriktionen, die Koppelung von Entwicklungshilfe an Rohstoffzugang sowie andere nicht selten wettbewerbsverzerrende Maßnahmen oder sogar Korruption gehören. Daher sind weltweit gültige Regulierungsmechanismen zur Vermeidung solcher Verzerrungen und zur Herstellung fairer, verlässlicher Rahmenbedingungen für die Rohstoffförderung unerlässlich. Die Bundesregierung hat dies klar erkannt und unterstützt im Rahmen ihrer 2010 vorgestellten Rohstoffstrategie die deutsche Wirtschaft bei der Rohstoffsicherung flankierend mit entsprechenden Politiken auf nationaler und internationaler Ebene. So hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ die

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ und die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe BGR in den letzten Jahren zunehmend insbesondere auch in afrikanischen Staaten wie Burundi, der DR Kongo, Liberia, Mosambik, Namibia, Ruanda, Sierra Leone und Tansania damit beauftragt, die Verbesserung dortiger rohstoffwirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu unterstützen.

Maßnahmen der GIZ und der BGR greifen dabei in sämtlichen Stufen – von der Erkundung und Rohstoffgewinnung über den Handel bis zur Weiterverarbeitung und der Wiedergewinnung von Sekundärrohstoffen. Die GIZ mit ihrer profunden Expertise und jahrzehntelangen Erfahrung bei der Förderung von Guter Regierungsführung im Allgemeinen kümmert sich um die Verbesserung der staatlichen Eigenfinanzierung durch eine Reform des generellen Steuersystems. Hierzu zählt auch die Förderung von dessen konsequenter Anwendung durch die Erhöhung von Transparenz und Verlässlichkeit der Steuererhebung sowie durch die Stärkung der externen Finanzkontrolle (Rechnungshof, Parlament, Zivilgesellschaft). Hinzu kommt ein ganzer Strauß von Aktivitäten zur Gestaltung förderlicher Rahmenbedingungen in der jeweiligen nationalen Rohstoffwirtschaft durch:

1. die wirtschafts- und fiskalpolitische Beratung im Rohstoffsektor zur Förderung von Investitions- und Wettbewerbspolitik, zur Formulierung breitenwirksamer Wachstumsstrategien sowie zur Sicherung makroökonomischer Stabilität;
2. die Beratung zur Formulierung einer integrierten Industrie- und Strukturpolitik zur Steigerung der Wertschöpfung im Land und einer wirtschaftlichen Diversifizierung sowie Beratung bei der Erarbeitung einer rohstoffbezogenen Handelspolitik;
3. die juristische Beratung bei Vertragsverhandlungen und der Ausgestaltung eines Rechtsrahmens für den Rohstoffsektor;
4. die Mithilfe beim Aufbau eines Konzessionierungs-Systems, das die transparente Vergabe von Erschließungs- und Abbaurechten regelt;
5. die Zentralbankberatung zu Devisenschwankungen oder zu Asset und Risk Management sowie Beratung zum Aufbau von Finanzmärkten für die Reinvestition von Rohstoffeträgen in eine langfristige Entwicklung;
6. die Beratung zu lokaler und regionaler Wirtschaftsentwicklung, insbesondere in Rohstoffabbaugebieten, zur Stärkung

lokaler und regionaler der Rohstoffextraktion vor- und nachgelagerter Wertschöpfungsketten einschließlich der relevanten Zulieferindustrien;

7. die Beratung bei Einrichtung und Management von Fonds für Rohstoffeinnahmen;
8. die Definition und Verabschiedung rohstoffbezogener Umweltrechtsrahmen, die von der Erkundung bis zur Schließung der Standorte den Umweltschutz sicherstellen;
9. die Förderung von Kooperationen mit der Wirtschaft wie etwa des Engagements der deutschen Wirtschaft entlang der Wertschöpfungsketten im Partnerland.

Grundlegend für die Umsetzung und Einhaltung einzelner Maßnahmen ist der Aufbau von Planungs-, Fach- und Aufsichtsbehörden im Bergbausektor. Dazu gehören zum Beispiel Ministerien, geologische Dienste und Berg- sowie Umweltbehörden. Die Ausbildung von Fachpersonal in der Bergaufsicht sowie der Aufbau von nationalen Katastern und Rohstoffdatenbanken sind Aufgaben, die von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit unterstützt werden.

Konkrete Projektbeispiele aus dem afrikanischen Portfolio der GIZ sind in der DR Kongo die Stärkung der Guten Regierungsführung und nachhaltigen Nutzung mineralischer Rohstoffe und in Ghana ein Private-Public-Partnership-Ansatz mit der SAP AG zur Transparenzsteigerung im Steuersystem mit dem Ziel erhöhter staatlicher Rohstoffeinnahmen, ergänzt durch einen Steuerrechtsberater im Finanzministerium.

Den breitesten Ansatz fährt die GIZ im Bundesauftrag allerdings bislang nur außerhalb Afrikas in Kasachstan, Chile und vor allem der Mongolei in der Form einer integrierten Rohstoffpartnerschaft. Deren Ziel ist in der Mongolei die ganzheitliche Förderung des Rohstoffsektors sowie die Einbettung der Politiken im Sektor in eine wirtschaftspolitische Gesamtentwicklungsstrategie. Die Unterstützungsleistungen umfassen fast vollständig den oben unter 1 bis 9 dargelegten Aktionskatalog sowie das Thema Gute Regierungsführung, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der Transparenz im dortigen Rohstoffsektor. Die Initiative wird zudem als zentrale Anlaufstelle für die deutsche Wirtschaft aufgebaut. Um einen ganzheitlichen Förderansatz sicherzustellen, wird die Initiative neben der GIZ und der BGR

auch durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt PTB getragen und durch das Bundeswirtschaftsministerium sowie das Auswärtige Amt politisch unterstützt. Sie stellt damit quasi einen Türöffner für einen „fünffach-fairen“ Zugang zu den Rohstoffen der Mongolei dar:

1. indem sie dem mongolischen Staat einen fairen Profit aus seinen Rohstoffen ermöglicht;
2. indem sie eine faire Verteilung der staatlichen Rohstoffeinnahmen unter der mongolischen Bevölkerung befördert;
3. indem sie eine umweltverträgliche Rohstoffförderung begünstigt, die das Naturerbe der Mongolei fair behandelt;
4. indem sie dazu beiträgt, mehr Rohstoffe nachfragenden Staaten als nur den beiden direkten Nachbarn China und Russland einen fairen Zugang zum mongolischen Rohstoffreichtum zu erschließen;
5. indem sie das Bemühen deutscher Förder- und insbesondere auch Zulieferunternehmen um einen fairen Marktzugang in der Mongolei unterstützt.

Die Bundesregierung ist aufgerufen, diese Form einer breiten integrierten Rohstoffpartnerschaft mit dem Nutzen eines „fünffach fairen Zugangs“ auf Afrikas Rohstoffländer zu übertragen. Die deutsche Wirtschaft zöge hierbei sicher mit, da ihr dann eine Nutzung des immensen afrikanischen Rohstoffreichtums zu weitaus transparenteren und kalkulierbareren Rahmenbedingungen als bisher ermöglicht würde. Blieben als weiterer unverzichtbarer Faktor noch die Regierungen der afrikanischen Rohstoffländer selber: Nur wenn sie bereit sind, ihre Bekenntnisse zu guter Regierungsführung auch konsequent auf den Rohstoffsektor auszudehnen, sich den Reformvorschlägen einer integrierten Rohstoffinitiative voll zu öffnen und diese konsequent in die Praxis umzusetzen, kann der Rohstoffreichtum Afrika zu einem echten Chancenkontinent machen.

Chancen deutscher Unternehmen auf dem afrikanischen Rohstoffmarkt

Christoph Kannengießer

Die nächsten aufstrebenden Staaten auf dem weltwirtschaftlichen Parkett werden aus Afrika kommen. Besonders Afrikas Rohstoffmärkte gewinnen zunehmend an Bedeutung und stehen im Fokus milliarden-schwerer Investitionen der internationalen Erdöl-, Erdgas- und Bergbaukonzerne. Die Bewirtschaftung der Rohstoffvorkommen ist Afrikas wichtigste wirtschaftliche Aktivität. Die Exporterlöse aus mineralischen und fossilen Rohstoffen machen fast 80 Prozent der Gesamtexporte des Kontinents aus.

Importabhängigkeit und Weltmarktkonkurrenz

Die Geschäfts- und Investitionschancen im Energie- und Bergbausektor sind auch für deutsche Unternehmen groß und die Konkurrenz auf den weltweiten Rohstoffmärkten nimmt stetig zu. Dennoch profitieren davon bisher insbesondere chinesische Firmen. Mit einem Handelsvolumen von knapp 200 Milliarden US-Dollar ist China Afrikas größter Handelspartner. 80 Prozent der chinesischen Importe aus Afrika entfallen allein auf mineralische Produkte. Der deutsch-afrikanische Außenhandel fällt im Vergleich dazu wesentlich geringer aus. Er betrug 2012 gerade einmal 45,7 Milliarden Euro.

Das im Jahr 2011 von der deutschen Bundesregierung vorgestellte Afrika-Konzept betont die langfristige Bedeutung afrikanischer Rohstoffimporte für die exportorientierte und von Rohstoffen abhängige deutsche Wirtschaft. Afrika ist nicht nur bedeutender Produzent wichtiger fossiler Energieträger wie Erdöl oder Erdgas und besitzt großes Potenzial für die Nutzung von Sonnen-, Wind- und Wasserkraft. Der Kontinent verfügt darüber hinaus über große Vorkommen von Rohstoffen wie Coltan, Wolfram und Platin, die insbesondere für die Hochtechnologieindustrie benötigt werden. Daher muss sich die deutsche Wirtschaft positionieren und ihre komparativen Vorteile nutzen, um für die afrikanischen Rohstoffexporteure ein interessanterer Partner zu sein.

Deutsches Engagement noch gering

Über 600 deutsche Unternehmen haben sich bereits auf dem Kontinent niedergelassen und beschäftigen mehr als 200.000 Menschen. Nur wenige davon sind allerdings im Rohstoffsektor aktiv. Ein Beispiel ist die niederbayrische Graphit Kropfmühl AG, die bereits seit mehreren Jahrzehnten an der Graphitförderung in Simbabwe beteiligt ist. Pro Monat fördert das Unternehmen 300 Kilometer nordwestlich von Harare 500 bis 600 Tonnen des Minerals. Aufgrund der stabilen politischen sowie wirtschaftlichen Lage sei jedoch Mozambique das neueste Investitionsziel, so ein Sprecher des Unternehmens. Auch Mali ist Ziel deutscher Investitionen. So eröffnete im Februar 2012 die vom malischen Minenunternehmen Wassoul'Or SA betriebene Goldmine Kodiéran. Die Mine, 300 Kilometer südöstlich von Bamako gelegen, gehört zu 25 Prozent der deutschen Pearl Gold AG mit Sitz in Frankfurt am Main und ist die erste Beteiligung des 2008 gegründeten Unternehmens. Die Anlage hatte Anfang 2012 den Betrieb zunächst mit 5.000 Tonnen Rohmaterial pro Tag aufgenommen und wurde nach und nach auf 11.000 Tonnen pro Tag hochgefahren. Seit 1958 ist in Libyen, einem der größten Erdölförderer Afrikas, die BASF Tochter Wintershall Holding GmbH aktiv. Seitdem hat der Konzern bereits mehr als zwei Milliarden US-Dollar in Bohrungen in Libyen investiert. Die Förderung wurde 2011 aufgrund der politischen Unruhen vorübergehend eingestellt, mit der Stabilisierung der politischen Situation soll jedoch bald wieder die Vorkrisenkapazität von 100.000 Barrel pro Tag erreicht werden.

Um die Zahl der im Rohstoffsektor aktiven deutschen Firmen zu erhöhen, unterstützt die Bundesregierung die zunehmenden Bestrebungen deutscher Unternehmen zum Beispiel durch bilaterale Energiepartnerschaften. Die deutsch-nigerianische Energiepartnerschaft wurde bereits 2007 etabliert, Marokko und Tunesien kamen 2012 hinzu und 2013 wurde eine Energiepartnerschaft mit Südafrika begründet. Leider handelt es sich bei diesen Partnerschaften bisher meistens um reine Absichtserklärung, weshalb der Afrika-Verein im Interesse seiner Mitgliedsunternehmen unter anderem auch für die Vertiefung und die Umsetzung dieser Partnerschaften eintritt.

Chancen und Risiken

Aber nicht nur eine mangelnde Unterstützung seitens der deutschen Politik und ein zunehmender internationaler Konkurrenzdruck halten deutsche Firmen von einem stärkeren Engagement ab. Der Rohstoffreichtum ist in vielen afrikanischen Ländern auch mit Risiken verbunden – sowohl für die Unternehmer als auch für die Länder selbst. Obwohl heute viele afrikanische Regierungen die Bedeutung von Good Governance und Transparenz erkannt haben, prägen Korruption, schwache staatliche Institutionen und Rechtsunsicherheit den Alltag in vielen Staaten des Kontinents. Eine weitere Herausforderung stellt die weltweit zunehmende Tendenz zu Ressourcennationalismus dar. Zahlreiche afrikanische Regierungen wollen durch Lizenz- und Steuererhöhungen sowie Beschränkungen von Auslandsbeteiligungen und Verstaatlichungen ihre Gewinnanteile an der Ausbeutung der heimischen Rohstoffe erhöhen. Das kann ausländische Investoren entmutigen und Investitionen in entsprechende Wirtschaftszweige verhindern. Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen Ernst & Young bewertete 2011 Ressourcennationalismus, neben Fachkräftemangel und Infrastrukturschwächen, als größtes Geschäftsrisiko der Bergbau- und Metallbranche.

Zu beobachten war dies in der Vergangenheit zum Beispiel in Sambia, wo die neue Regierung unter Präsident Michael Sata 2012 die Lizenzgebühren im Bergbausektor auf 6 Prozent erhöhte oder in Ghana, wo über die Anhebung der Steuern für Bergbauunternehmen von 25 auf 35 Prozent sowie eine Zusatzbesteuerung auf alle Sondergewinne in Höhe von 10 Prozent verhandelt wird. Auch Tansania erhöhte bereits 2010 die heimischen Lizenzgebühren für den Abbau von Basismetallen von 3 auf 4 Prozent, für Diamanten und Edelsteine von 5 auf 6 Prozent und für Uranium auf 7 Prozent. Die staatlichen Mehreinnahmen sollen unter anderem für die Finanzierung eines Fünf-Jahres-Entwicklungsplans genutzt werden.

Andere afrikanische Staaten gehen über die Erhöhung der Steuer- oder Lizenzabgaben hinaus. In Angola muss seit September 2011 die staatliche Bergbaugesellschaft Endiama an allen Explorationsvorhaben beteiligt werden. Bei Lizenzverträgen beträgt diese Mindestbeteiligung 10 Prozent. Zudem richtet sich die staatliche Gewinnbeteiligung nach der produzierten Menge des geförderten Rohstoffes.

Schon heute liegt Angolas Bergbau- bzw. Rohstoffanteil am BIP bei 70 Prozent. Auch die Regierung Kabila in der DR Kongo plant eine staatliche Mindestbeteiligung von 35 Prozent. Am stärksten griff jedoch die Regierung unter Robert Mugabe in Simbabwe durch. Alle ausländischen Unternehmen und solche, die von weißen Simbabwern geführt wurden, waren aufgefordert, 51 Prozent der Unternehmensanteile ohne Entschädigung an schwarze Simbabwer zu überschreiben. In diesem Zusammenhang wurden die betroffenen Unternehmen bis September 2011 verpflichtet, einen Aktionsplan für die Übergabe der Firmenanteile innerhalb der nächsten fünf Jahre vorzulegen. Bei Nicht-Einhaltung drohte die simbabwische Regierung mit Lizenzentzug und Haftstrafen.

Nachhaltiges Engagement als komparativer Vorteil

Die Absichten afrikanischer Regierungen ihre Gewinnanteile durch die Nationalisierung ihrer Bergbausektoren zu erhöhen, ist nachvollziehbar. Und sollten die Mehreinnahmen auch bei der Bevölkerung ankommen und für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung eingesetzt werden, sind sie auch sinnvoll. Außerdem bietet der Protektionismus auch eine Chance für die deutsche Wirtschaft auf dem afrikanischen Ressourcenmarkt. Das Ziel der afrikanischen Staaten ist es aus ihrem Rohstoffreichtum gesellschaftlichen Profit zu schlagen. Genau an dieses Interesse muss die deutsche Wirtschaft anknüpfen. Aufbauend auf die langjährige Entwicklungszusammenarbeit und die daraus resultierende grundlegende Wertschätzung, sollte sich Deutschland als „der bessere Partner“ darstellen. Deutsche Unternehmen könnten beispielsweise ihr Ausbildungssystem im Gegenzug für die Ressourcensicherheit anbieten. Daraus entwickelt sich im besten Fall eine klassische Win-win-Situation. Die Unternehmen haben qualifiziertes Fachpersonal, während afrikanische Staaten von deutschen Ausbildungsprogrammen profitieren können. Auch die 2003 ins Leben gerufene „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) mit Sitz in Oslo könnte die Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges deutsches Engagement verbessern. Ziel von EITI ist es, durch die freiwillige Selbstverpflichtung von rohstoffexportierenden Regierungen sowie die Zusammenarbeit von Rohstoffunternehmen und Nichtregierungsorganisationen, die Transparenz der Geldströme bei der Förderung von Öl, Gas, Kohle und anderen Rohstoffen zu erhöhen.

Deutschen Unternehmen mit Interesse am afrikanischen Rohstoffmarkt empfehlen wir, sich mutig, nachhaltig und langfristig auf dem Kontinent zu engagieren – auch um sich von Unternehmen aus aufstrebenden Schwellenländern der BRICS-Staatengruppe abzugrenzen. Transparente Beziehungen mit Gastgeberregierungen sollten gepflegt werden, auch um die Bedeutung des möglichen Investitionsprojektes zu unterstreichen. Partnerschaftsabkommen mit staatlichen Unternehmen oder eine direkte Regierungsbeteiligung – wo angebracht und möglich – betrachten wir in diesem Zusammenhang als sinnvoll. Darüber hinaus sollten sich deutsche Unternehmen auf ihre komparativen Vorteile konzentrieren und den afrikanischen Partnern verstärkt Beratung und Paketlösungen anbieten, zum Beispiel für die Planung, den Bau und den Vertrieb von Fabriken und Kraftwerken.

Seit über 75 Jahren arbeitet der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft im Dienste der deutsch-afrikanischen Wirtschaftsbeziehungen. Er ist heute der bundesweite Außenwirtschaftsverband deutscher Unternehmen und Institutionen mit wirtschaftlichen Interessen an den Staaten des afrikanischen Kontinents. Wir informieren über Länder und Märkte in Afrika, stellen Kontakte her und sind die Interessenvertretung unserer über 600 Mitglieder im In- und Ausland. Über ein enges Netz von Kontakten in Afrika wird der Puls der Märkte gespürt, sodass Entwicklungen und Geschäftsmöglichkeiten zeitnah und gezielt an die Mitglieder kommuniziert werden können. Über das Jahr verteilt bietet der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft zahlreiche Veranstaltungen an, die sich mit den Themenfeldern Rohstoff und Energie auseinandersetzen, so zum Beispiel in 2013 das bereits 7. Energieforum „Energy Africa“ und die 2. African Business Week in Frankfurt. Regionale Afrika-Kreise in Deutschland bieten darüber hinaus Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern.

Fazit

Sebastian Barnett Fuchs und Christian Hübner

Das größte Hindernis auf dem Weg zu Wohlstand sind politische und wirtschaftliche Institutionen, die sich der Kontrolle durch die Bevölkerung entziehen. Denn hier bereichert sich eine mächtige Minderheit auf Kosten der oft machtlosen Mehrheit. Nirgendwo wird dies so deutlich wie bei afrikanischen Rohstoffen. Botsuanas wirtschaftlicher Erfolg liegt auch daran, dass seine Institutionen traditionell eine gewisse Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung hatten und diese Tradition sogar die Kolonialzeit überdauerte. Demokratie und Eigentumsrechte kamen früher als in anderen Staaten Afrikas. Dadurch kam der Erlös durch Diamanten und andere Rohstoffe mehr Menschen zugute als anderswo. Die Regierung schaffte es, einen immer größeren Anteil der Erlöse aus den Rohstoffverkäufen im Land zu halten und in Bildung und Gesundheit zu investieren.

Das Beispiel zeigt: Ob Rohstoffe Fluch oder Segen bringen, entscheidet vor allem die Politik vor Ort. Mit hohen Einnahmen aus Rohstoffgeschäften lässt sich die eigene Macht zementieren. Korruption, überhöhte Militärausgaben und große Überweisungen auf ausländische Bankkonten geschehen überall dort ungestraft, wo Parlament und Zivilgesellschaft nicht die nötige Macht haben, von der Regierung das Handeln nach dem Gemeinwohl einzufordern. Transparenzinitiativen der USA und der Europäischen Union sind zwar hilfreich, Misswirtschaft aufzudecken, aber sie allein werden die politische Mitbestimmung nicht stärken. Dasselbe gilt für die deutsche Wirtschaft, die verantwortlich in Afrika investieren soll, aber teilweise Nachteile gegenüber Unternehmen aus China oder Russland spürt, die nicht denselben Offenlegungspflichten unterworfen sind. Die rapide gestiegenen Investitionen und damit der Einfluss zahlreicher neuer Akteure in Afrika lässt für einen entwicklungsorientierten Umgang mit Rohstoffen nur einen Schluss zu: Die dortigen Regierungen müssen von Parlament und Bevölkerung zu der Aushandlung von fairen Verträgen, zu einer vernünftigen Abgaberegulierung durch die Unternehmen, dort, wo es geht, zu Investitionen in die lokale Wertschöpfung durch Weiterverarbeitung und zu der Durchsetzung von Umwelt- und Sozialstandards getrieben werden. Nur so wird dem „Race to

the Bottom“ Einhaltung geboten, das sich viele Investoren mit systematischer Missachtung von diesen Standards immer noch liefern. Oft sind sogar bereits gute Gesetze in Kraft - doch es fehlt der Wille oder die Kapazität, genug Kontrolleure in die Abbaugelände zu schicken. Auch hier braucht es Möglichkeiten für Menschen, ihrem Unmut über die Verhältnisse durch wirkungsvolles Engagement in Parteien oder in der Zivilgesellschaft Luft zu machen.

Überall wo politische und wirtschaftliche Institutionen mehr Mitbestimmung von außen zugelassen haben, kam dies dem Gemeinwohl zu gute. Die große Ungleichheit und die weitverbreitete Armut in den meisten rohstoffreichen Ländern beruht auf der fehlenden Öffnung der Regierung bei der Frage, was mit den Rohstoffeinnahmen passieren soll. Da bisweilen ein zu großer Teil davon bei den Herrschenden verbleibt, steigen die Begehlichkeiten auf das Regierungssamt und damit die Anfälligkeit des Landes für Konflikte. Dies wiederum verstärkt das Bemühen, Rohstoffeinnahmen zur Erhaltung der eigenen Machtbasis auszugeben. Ein Kreislauf. Deutschlands Interesse an afrikanischen Rohstoffen muss deshalb immer von einer Entwicklungspolitik flankiert werden, welche der Bevölkerung hilft, ihre Interessen frei und ohne Angst vor Repression oder Benachteiligung artikulieren zu können. Freie Medien gehören ebenso dazu, wie Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Stärkung der Subsidiarität.

Eine weitere Dimension, die in der hier angerissenen entwicklungspolitischen Debatte an Bedeutung gewinnt, bisher jedoch noch zu wenig berücksichtigt wird, betrifft den Schutz der Umwelt. Weltweit steigt die Nachfrage nach Rohstoffen, sodass schon heute kostenintensive Explorationen neuer Ressourcenvorkommen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Umwelt profitabel geworden sind. Negative Auswirkungen können dabei entlang der ganzen Wertschöpfungskette über die Rohstoffgewinnung, der Rohstoffverarbeitung bis hin zu Rohstoffnutzung entstehen. So werden bspw. bei der Extraktion von mineralischen Rohstoffen Chemikalien verwendet, die wiederum das Grundwasser verschmutzen können. Insbesondere für Menschen, die unmittelbar in der Rohstoffindustrie in Entwicklungsländern tätig sind, können daraus ernsthafte gesundheitliche Probleme entstehen. Darüber hinaus können aber auch umfassende globale Implikationen die Folge sein. Der zunehmende Abbau mineralischer Rohstoffe und der

Anbau von Biomasse lässt den globalen Flächenverbrauch rasant steigen. Öko- und Klimasysteme können dadurch erhebliche Schäden erleiden, was wiederum zu Lasten der Menschen geht.

Deutschland ist in einem erheblichen Maße von Rohstoffimporten abhängig. Unsere heimische Wirtschaft als Garant für Wohlstand basiert auf einer gesicherten Versorgung mit Rohstoffen. Gleichzeitig ist für uns aber auch der Schutz der Lebensgrundlagen für gegenwärtige und zukünftige Generationen von zentraler Bedeutung. Aus deutscher Sicht entstehen daraus zwei Hebel, die eine nachhaltige Rohstoffnutzung ausmachen können. Zum einen gilt es die heimische Rohstoffnutzung so effizient wie möglich zu gestalten. Ziel muss es sein, schrittweise unabhängiger von Rohstoffimporten zu werden. Hier kann eine funktionierende heimische Kreislaufwirtschaft, die u.a. die Wieder- und Weiterverwendung von Rohstoffen sowie das Recycling fördert, eine zentrale Säule sein. Mit Blick auf die Möglichkeiten in den rohstoffreichen Entwicklungsländern den Umweltschutz zu berücksichtigen, existieren verschiedene Ansätze wie Transparenzinitiativen, die auch schon zuvor im Zusammenhang mit der Verhinderung von Korruption und der Durchsetzung von Sozialstandards eine Rolle eingenommen haben. Klassische Instrumente zur Akzentuierung der Umweltdimension im Bereich der Rohstoffwirtschaft in Entwicklungsländern können u.a. über Rohstoffpartnerschaften, internationale Rohstoffrahmenabkommen und einen Technologietransfer erfolgen. Ob diese Ansätze dann reichen, um tatsächlich eine Umweltschutzwirkung zu erzielen, bleibt jedoch dahingestellt. Die deutsche Entwicklungspolitik berücksichtigt schon heute den Schutz des Klimas vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage nach energetischen Rohstoffen in einem zunehmenden Maße. Mit der wachsenden Bedeutung knapper nicht-energetischer Rohstoffe werden sich nun aber auch weitere Umweltschutzfragen aufdrängen und die entwicklungspolitische Arbeit ebenfalls prägen.

Die Autoren

Sebastian Barnett Fuchs, Koordinator für Entwicklungspolitik und Menschenrechte, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Lutz Hartmann, Vorstand Pearl Gold AG.

Julia Howald, Forschungsassistentin der Institutsleitung, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Dr. Christian Hübner, Koordinator für Umwelt-, Klima- und Energiepolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Christoph Kannengießer, Hauptgeschäftsführer des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft.

Dr. Stormy-Annika Mildner, Mitglied der Institutsleitung, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Günter Nooke, Persönlicher Afrikabeauftragter der Bundeskanzlerin, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Dr. Sebastian Paust, Beauftragter des Vorstands für Integrationspotenziale, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Dr. Gerhard Wahlers, Stellvertretender Generalsekretär und Leiter Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Andreas Wenzel, Generalsekretär der Südliches Afrika Initiative der Deutschen Wirtschaft.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Der Rohstoffreichtum Afrikas macht wenige Menschen reich, viele bleiben arm. Damit sich das ändert, müssen Regierungen faire Verträge abschließen, die Verkaufserlöse gerecht verteilen und verstärkt in Bildung, Gesundheit und wirtschaftliche Entwicklung investieren. Die Bevölkerung braucht mehr Mitspracherecht. Unternehmen müssen ihre Zahlungen transparenter machen und sich an Umwelt- und Sozialstandards halten. Hier können internationale Transparenzinitiativen helfen. Die Autoren dieses Bandes analysieren die aktuellen Probleme des Ressourcenfluchs in Afrika und nennen Handlungsoptionen für eine Rohstoffpolitik, die Deutschland und den ressourcenreichen Entwicklungsländern gleichermaßen dient.

www.kas.de

