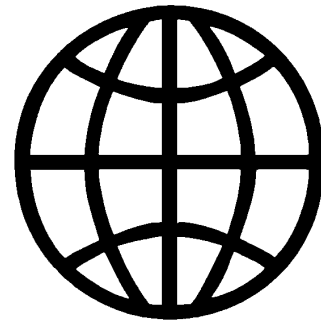

Gemeinsame Konferenz

Kirche und Entwicklung



Rohstoffe, Werte und Interessen:

Anforderungen an eine entwicklungspolitisch
kohärente deutsche Rohstoffpolitik

Zehnter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbe-
kämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik

Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Heft 55

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax (katholisch) zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik.

Rohstoffe, Werte und Interessen:

Anforderungen an eine entwicklungspolitisch kohärente deutsche Rohstoffpolitik

Zehnter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik

Redaktion: Gertrud Casel / Tim Kuschnerus

Schriftenreihe der GKKE 55

ISBN 978-3-940137-43-2 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Bonn/Berlin, Oktober 2011

Bezug:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstraße 53/54, 10117 Berlin
Tel.: 030 - 20355-306 / Fax: -250
E-mail: edith.sokolowsky@gkke.org
Internet: www.gkke.org

Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161, 53113 Bonn
Tel.: 0228 - 103-217 / Fax: -318
E-Mail: justitia-et-pax@dbk.de
Internet: www.justitia-et-pax.de

Inhalt

Vorwort	5
1. Einleitung	7
2. Auswirkungen des Rohstoffabbaus in Entwicklungsländern	9
3. Rohstoffförderung als Chance zur Armutsreduzierung?	14
4. Rohstoffpolitik der Bundesrepublik	15
4.1 Entwicklungsländer als Lieferanten mineralischer Rohstoffe	15
4.2 Rohstoffstrategie der Bundesregierung	16
4.3 Rohstoffpartnerschaften	18
4.4 Koordination der Umsetzung der Rohstoffstrategie	21
5. Rohstoffpolitik und Unternehmensverantwortung	23
6. Anforderungen an eine Rohstoffpolitik, die auch die Armutsminderung fördert	25
7. Anhang	
7.1 Literatur	30
7.2 Konzeptpapiere	31
7.3 Abkürzungsverzeichnis	32

Vorwort

Im Oktober 2010 hat die Bundesregierung ihre Strategie zur Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen veröffentlicht. Die GKKE nimmt dies zum Anlass, mit ihrem 10. Kohärenzbericht die Frage zu stellen, inwieweit die deutsche Rohstoffpolitik auch einen Beitrag zur Überwindung der Armut in der Welt leisten kann. Die Rohstoffstrategie der Bundesregierung erhebt den Anspruch, einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu leisten. Dabei sollen ökonomische, ökologische und soziale Belange gleichrangig berücksichtigt werden. Dieser Ansatz und die erkennbare Bemühung um eine kohärente Politik sind zu begrüßen.

Die Rohstoffstrategie der Bundesregierung berührt Aspekte, die aus Sicht christlicher Ethik von zentraler Bedeutung sind. Zum einen geht es um die soziale Verantwortung von Wirtschaft und Politik, und das heißt im globalen Kontext, es geht um den Schutz der Rechte der Armen in der Welt und um die Sicherung ihrer Lebensgrundlagen. Zum anderen geht es um den verantwortlichen und bewahrenden Umgang mit der uns anvertrauten Erde. Damit sind Bereiche berührt, die im konziliaren Prozess für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung eine zentrale Rolle spielen. Die Sicherung der Rohstoffbasis der deutschen Wirtschaft darf weder auf Kosten der Lebensgrundlagen von Menschen in rohstoffreichen Ländern gehen, noch darf sie zu ungehemmter und zerstörerischer Ausbeutung der natürlichen Ressourcen führen oder gar mit militärischen Mitteln betrieben werden.

Das Thema des 10. Kohärenzberichts legt den Verweis auf jene Texte am Anfang der Bibel nahe, die vom Auftrag des Menschen sprechen, die Erde zu nutzen und zu bewahren (Gen 1,27.28 und Gen 2,15-17). Es geht in diesen Texten um die Frage, wie Menschen auf dieser Erde leben können. Das ist nicht möglich, ohne dass Menschen sich die Erde untertan machen, und das heißt, sie sollen ihren Lebensraum gestalten und beherrschen und die Ressourcen der Erde klug und verantwortlich nutzen.

Ziel verantwortungsvoller Politik ist es, sicher zu stellen, dass die Nutzung der Ressourcen dieser Erde nicht zur Zerstörung des den Menschen anvertrauten Lebensraums führt. Politik hat konsequent Rahmenbedingungen

dafür zu schaffen, dass für gegenwärtige und kommende Generationen Gestaltungsmöglichkeiten offen bleiben.

Eine mit dem entwicklungspolitischen Ziel der Armutsminderung kohärente Rohstoffstrategie respektiert und beachtet auch die bürgerlichen und politischen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Sie berücksichtigt die Landrechte der Menschen in den Abbaugebieten, ebenso wie die Arbeitsbedingungen in diesem Wirtschaftssektor. Die Kooperation mit repressiven Regierungen ist bei Rohstoffimporten auf den Prüfstand zu stellen. Die lokale Bevölkerung ist am wirtschaftlichen Nutzen von Rohstoffexporten angemessen zu beteiligen.

Mit diesem Kohärenzbericht möchte die GKKE die Bundesregierung, die Mitglieder des Deutschen Bundestages und Unternehmen dafür sensibilisieren, dass eine Rohstoffstrategie zugleich einen Beitrag zur Armutsminderung leisten kann. Die GKKE bekräftigt den Primat der Menschenrechte gegenüber Wirtschaftsinteressen. Sie erwartet vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dass es den in seinem aktuellen Konzept zur deutschen Entwicklungspolitik niedergelegten Grundsatz, bei Zielkonflikten Menschenrechte über wirtschaftliche Interessen zu stellen, nachdrücklich gegenüber den übrigen Ressorts vertritt. Und die GKKE erwartet, dass die Bundesregierung insgesamt sich diesen Grundsatz des BMZ zu Eigen macht und diesem entsprechend handelt.

Die Forderung einer kohärenten, an Armutsminderung orientierten und menschenrechtsbasierten Politik ist letztendlich die Forderung nach der überzeugenden Antwort auf die großen aktuellen und zukünftigen globalen Herausforderungen. Eine Antwort kann nur im ehrlichen und kritischen Dialog aller beteiligten Akteure gefunden werden. Der vorliegende Kohärenzbericht versteht sich als Beitrag zu einem solchen Dialog.

Prälat Dr. Bernhard Felmberg

Evangelischer Vorsitzender der GKKE

Prälat Dr. Karl Jüsten

Katholischer Vorsitzender der GKKE

Berlin, im Oktober 2011

1. Einleitung

„Alle Völker verfügen frei über ihre Reichtümer und Bodenschätze. Dieses Recht soll ausschließlich im Interesse der Bevölkerung ausgeübt werden. In keinem Fall darf ein Volk dieses Rechtes beraubt werden.“

Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker, Art.21
Nairobi, Juni 1981

Die Sorge um Engpässe in der Rohstoffversorgung hat das Thema der Verfügbarkeit von Rohstoffen auf die politische und ökonomische Tagesordnung in Deutschland und in Europa gesetzt. Die Industrie befürchtet, dass der Zugang zu Rohstoffen mittelfristig problematisch wird, da die Konkurrenz auf dem Weltmarkt um die Ressourcen größer wird. Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) hat daher von der Bundesregierung politische Unterstützung gefordert, um geeignete Rahmenbedingungen für die Rohstoffbeschaffung herzustellen. Die Bundesregierung ist dieser Forderung mit dem Dokument „Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen“ im Oktober 2010 nachgekommen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat zeitgleich ihr Strategiepapier „Extraktive Rohstoffe“ veröffentlicht, was nach Aussagen des Ministeriums die Vorgaben der Rohstoffstrategie für die Entwicklungspolitik konkretisiert.

Der Rohstoffabbau spielt in vielen Entwicklungsländern eine wesentliche Rolle in der Wirtschaftsentwicklung. Es ist aus der Perspektive der GKKE entscheidend, ob aus dem Rohstoffabbau erzielte Gewinne auch für Armutsbekämpfung eingesetzt werden und damit das Recht der Bevölkerung auf Nahrung, Gesundheit, Bildung und Arbeit sowie auf Partizipation eingelöst wird – wie es auch der Artikel 21 der afrikanischen Menschenrechtscharta einfordert. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich dieser Kohärenzbericht mit der deutschen Rohstoffaußenpolitik.

Die dem Bericht zugrundeliegenden Fragestellungen lauten: Werden durch die Rohstoffpolitik die Abbaubedingungen in rohstoffreichen Entwicklungsländern positiv beeinflusst bzw. werden Schäden im Sinne eines „do-no-harm“ Ansatzes minimiert? Werden durch die Rohstoffpolitik der Bundes-

regierung die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit um Armutsbekämpfung unterstützt oder zumindest nicht konterkariert? Welche Anforderungen ergeben sich an eine Rohstoffpolitik, die zur Unterstützung der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern beiträgt?

Im Folgenden werden zuerst die Situation rohstoffreicher Entwicklungsländer und die spezifischen Probleme des Bergbaus betrachtet. In diesem Licht wird die Politik der Bundesregierung, wie sie sich in der Rohstoffstrategie, aber auch in den Konzeptpapieren der Bundesregierung zu Lateinamerika und Afrika manifestiert, beschrieben. Anschließend werden daraus Anforderungen an eine kohärente und armutsorientierte Rohstoffpolitik abgeleitet.

2. Auswirkungen des Rohstoffabbaus in Entwicklungsländern

Der Abbau von nicht erneuerbaren Rohstoffen ist in vielen Entwicklungsländern ein entscheidender Wirtschaftsfaktor. So kommen in Peru 10% der Staatseinnahmen und 50% der Exporterlöse aus dem Rohstoffsektor, in der DR Kongo liegt der Anteil sogar bei über 90% der Exporterlöse.

Doch der Rohstoffsektor trägt in vielen Fällen nicht zu einer Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in den Ländern bei. Rohstoffreichtum kann ein potentieller Segen sein, in der Realität erweist er sich jedoch in vielen Ländern eher als ein Problem:

Noch in den 1950er und 1960er Jahren wurde davon ausgegangen, dass der Rohstoffreichtum eines Landes unmittelbar dessen Entwicklungschancen verbessern und im Sinne einer nachholenden Entwicklung die Industrialisierung in dem jeweiligen Staat begünstigen würde. Doch insbesondere für viele afrikanische und lateinamerikanische Länder lässt sich diese Behauptung nicht aufrechterhalten. Eine höhere Wahrscheinlichkeit von gewaltsamen Konflikten und eine unzureichende demokratische Entwicklung lassen sich häufig mit Rohstoffreichtum korrelieren, vor allem wenn die wirtschaftliche Entwicklung des Landes maßgeblich auf dem Rohstoffabbau basiert. Makroökonomische Fehlentwicklungen wie die Vernachlässigung anderer Wirtschaftszweige z.B. der Landwirtschaft oder der einheimischen Industrie zugunsten der Rohstoffindustrie verhindern langfristige Entwicklungsimpulse. Ein *trickle-down*-Effekt aus der Entwicklung der Bergbauindustrie in die Gesellschaft ist in vielen Ländern ausgeblieben. Relativ schlechte makroökonomische Daten, mangelhafte Regierungsführung und Demokratiedefizite lassen viele Wissenschaftler von dem „Fluch der Ressourcen“ sprechen. Der Begriff ist jedoch missverständlich: Auch wenn Rohstoffreichtum oft zu den genannten Problemen beiträgt, ist er doch kein unabwendbarer „Fluch“.

Rohstoffreichtum kann die soziale Kohäsion eines Landes untergraben. Die Konzentration des Reichtums liegt in den Händen Weniger und führt zur Verschärfung sozialer Ungerechtigkeiten und Spannungen. In der zentralafrikanischen Region zeigt sich, dass in der Auseinandersetzung um die Kontrolle über die Ressourcen fragile staatliche Strukturen zusätzlich geschwächt werden. So tragen die Einnahmen aus dem Mineralienhandel in

der DR Kongo zur Finanzierung des Krieges und dadurch indirekt zur Destabilisierung der ganzen Region bei.

In Peru ist die extraktive Industrie einer der großen Konfliktverursacher. 2011 hat die Ombudsstelle für Menschenrechte (*Defensoría del Pueblo*) insgesamt 217 aktive und latente Konflikte erfasst, über die Hälfte davon stehen mit Bergbau oder der Erdöl-/Erdgasförderung im Zusammenhang.

Mit den Fragen der Rohstoffgovernance¹ sind die Umweltprobleme im Rohstoffsektor eng verbunden. Bergbau über Tage bedeutet immer einen massiven Eingriff in das Landschaftsbild einer Region. Dazu kommen schwere Umweltprobleme wie die Abnahme der Qualität und Quantität des Wassers und die Bodenzerstörung. Ein spezifisches Problem im Bergbau-sektor sind die zerstörten Landschaften, die nach Stilllegung des Tagebaus zurückbleiben. In vielen Fällen übernimmt für deren Wiederherstellung keiner Verantwortung, da die Eigentums- und damit die Haftungsfragen ungeklärt sind bzw. in Verträgen zwischen Staat und Industrie eine eindeutige Regelung für die Zeit nach Minenschließung fehlt. Die Industrie weigert sich oft, die Kosten zu tragen. Die Weltbank hat für Peru kalkuliert, dass die Beseitigung der Schäden durch offen gelassene Bergwerke mindestens 250 Millionen US \$ kosten würde.² Da für die Beseitigung der Altlasten sowohl die Privatwirtschaft als auch die frühere staatliche Bergbaugesellschaft zur Rechenschaft gezogen werden müssten, schieben sich diese gegenseitig die Verantwortung zu. Das Nachsehen hat die betroffene Bevölkerung, die unter giftigem Abraum, Wasserverschmutzung und Bodendegradierung leidet. Ihre Menschenrechte auf Nahrung, auf sauberes Trinkwasser und auf Gesundheit werden verletzt.

¹ Mit Rohstoffgovernance ist die Art und Weise gemeint, wie Regierungen die Nutzung von Bodenschätzen handhaben und regulieren und die Verteilung der (öffentlichen) Einnahmen und (Umwelt- und Sozial-) Kosten aus Rohstoffabbau vornehmen.

² World Bank (2005) Republic of Peru – Wealth and Sustainability: The environmental and social dimensions of the Mining Sector in Peru, Report No. 38044-PELima

Rohstoffreichtum und gewaltsame Konflikte

„...in dem Bewusstsein, dass die Verknüpfung zwischen der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen, dem unerlaubten Handel damit sowie der Verbreitung von und dem Handel mit Waffen einer der Faktoren ist, die die Konflikte in der Region der Großen Seen und insbesondere in der Demokratischen Republik Kongo schüren und verschärfen,“ (Resolution 1653 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Situation im Gebiet der großen Seen in Afrika, 2006)³

Die Entwicklung in der DR Kongo sowie die Kriege in Sierra Leone und Liberia belegen den Zusammenhang zwischen Rohstoffen und gewaltsamen Konflikten. Auch wenn der Zugang zu Bodenschätzen meist nicht für den Ausbruch eines Gewaltkonfliktes verantwortlich ist, so beeinflusst er oft die Dauer und die Intensität eines Bürgerkriegs. Dabei können mehrere Mechanismen gleichzeitig greifen:

- der Kampf um die Kontrolle über Ressourcen
- die Finanzierung von Rebellengruppen mittels leicht zu extrahierender Ressourcen wie oberflächennahe Diamanten
- ungerechte Verteilungsstrukturen von Rohstoffeinnahmen in Regionen mit separatistischer Tendenz

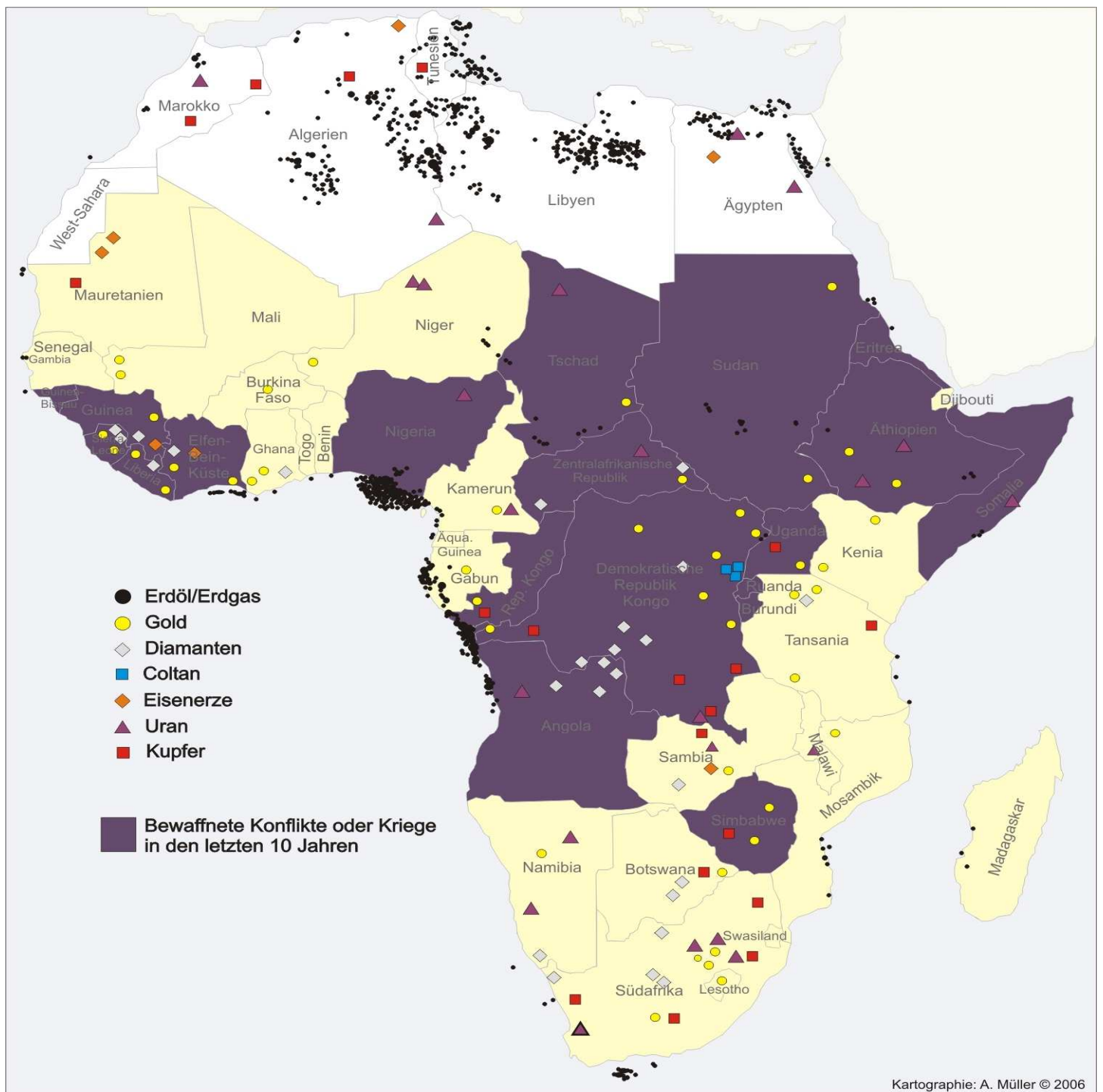
Vor allem leicht abbaubare Mineralien im handwerklichen Bergbau weisen ein hohes Konfliktpotenzial auf. So trägt der Handel mit Zinn, Tantal, Wolfram, Gold und anderen Mineralien seit vielen Jahren zur Finanzierung des gewalttätigen Konfliktes in der DR Kongo bei. Zahlreiche Berichte der UN-Expertengruppe zur DR Kongo belegen dies.⁴ Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat darauf wiederholt mit der Aufforderung an die Staaten reagiert, sicherzustellen, dass Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen und keine Rohstoffe, die der Konfliktfinanzierung dienen, einsetzen.⁵

³ http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_05-06/sr1653.pdf (10.8.2011)

⁴ Interim Report of the Group of Experts on the DRC submitted in accordance with paragraph 5 of Security Council Resolution 1952 (Juni 2010) S/2011/345
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/345

⁵ Resolution 1896 vom 30.11.2009, Resolution 1952 vom 20.11.2010

Abbildung 1: Rohstoffe und Konflikte in Afrika



Quelle: Brot für die Welt, Misereor, Global Policy Forum Europe (2007)

Menschenunwürdige Bedingungen im Kleinbergbau

Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) arbeiten weltweit circa 13 Millionen Menschen im Kleinbergbau. Es sind oft die Ärmsten der Armen, denen keine andere Einkommensquelle bleibt und die zum Teil unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten müssen. In Peru beschäftigt der Kleinbergbau zwischen 70.000 und 150.000 Menschen. Genaue Zahlen gibt es nicht, da es aufgrund des informellen Charakters schwer ist, Zahlen zu erheben und weil oft ganze Familien im informellen Bergbau arbeiten. Schätzungen gehen davon aus, dass circa 12% der jährlichen Goldproduktion des Landes von diesem Sektor generiert werden. Kinderarbeit ist hier wie in vielen anderen Regionen der Welt ein zentrales Problem. So auch in Sambia: Das Land liegt im südafrikanischen Kupfergürtel, die Entwicklung des Weltmarktes ist entscheidend für die Wirtschaft des Landes. Kupfer ist nicht nur das Hauptexportprodukt, dieser Industriezweig ist im Kupfergürtel der wichtigste Arbeitgeber. In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden viele Menschen entlassen und aufgrund der einseitig auf Bergbau ausgerichteten Wirtschaftsentwicklung der Region gibt es kaum Arbeitsalternativen. Armut zwingt die Menschen in den handwerklichen Bergbau, der zudem meist außerhalb des Gesetzes betrieben wird. Kleinbergbau gibt mehr Menschen Arbeitsmöglichkeiten als der industrielle Bergbau, aber die Arbeitsbedingungen sind meist miserabel.

3. Rohstoffförderung als Chance zur Armutsreduzierung

Trotz der beschriebenen Probleme haben einige Entwicklungsländer ihren Rohstoffreichtum für nachhaltige Entwicklung nutzen können. Als Beispiele dafür werden Botswana, Chile und Malaysia genannt. Auch Ghana scheint trotz aller Probleme in den Bergbauregionen zumindest auf makroökonomischer Ebene einen erfolgreicherer Weg zu gehen.

Botswana hat sich seit der Unabhängigkeit (1966) vom drittärmsten Land der Welt zu einem Land mittleren Einkommens entwickelt. Das Land hat den Vorteil, ethnisch wie religiös relativ homogen zu sein und die Grundlage für den Staatsaufbau bereits gelegt zu haben, bevor Diamanten im größeren Umfang gefunden wurden.

Der afrikanische Think Tank Southern African Resource Watch (SARW) hat die folgenden zentralen Faktoren aus einem Vergleich der Rohstoffpolitik und der wirtschaftlichen Entwicklung von Botswana und Norwegen identifiziert⁶:

1. Verantwortungsbewusste Regierungsführung, deren Aufbau durch interne und nicht durch externe Akteure wie z.B. die Weltbank bestimmt wird
2. Ausbildung kompetenter Verwaltungskräfte und Techniker
3. Wissen über Menge und Qualität der Rohstoffreserven
4. Demokratische Strukturen mit einer starken Zivilgesellschaft
5. Bürgerbeteiligung und gute Konsultationsprozesse

Auch der Abschlussbericht der Extractive Industry Review der Weltbank von 2003 stellt fest, dass *„der zentrale Unterschied zwischen rohstoffreichen Ländern, die gut und denen, die schlecht dastehen, die Qualität der Regierungsinstitutionen und -politik ist.“*

Armutsbekämpfung und gute Regierungsführung sind in rohstoffreichen Ländern auf das Engste miteinander verbunden. Dies verlangt die Schaffung und Förderung von Institutionen und Mechanismen, die die Kontrolle und Verwendung der Ressourcen an eine demokratische Rechenschaftslegung und an die Verwirklichung demokratisch legitimer Ziele binden.

⁶ SARW, The Search for Responses to Resource Curse, Resource Insight, Nr.6, Mai 2008

4. Rohstoffpolitik der Bundesrepublik

4.1 Entwicklungsländer als Lieferanten mineralischer Rohstoffe

Deutschland ist ein klassisches Importland bei Rohstoffen, die Basis des Industriemodells liegt auf einem langfristig gesicherten Zugang zu Ressourcen. Deutschland selber verfügt zwar über Rohstoffe, allerdings kaum über metallische. Diese müssen zu fast 100% importiert werden - überwiegend aus Kanada, Australien, Europa und den USA, aber auch aus Entwicklungs- und Schwellenländern, wie die folgende Tabelle verdeutlicht.

**Tabelle 1: Development Assistance Committee (DAC)
Herkunftsländer der in Deutschland verarbeiteten Rohstoffe**

Mittelamerika / Karibik		Afrika	
Mexiko	Kupfer, Zink	Marokko	Mangan
Jamaika	Aluminium	Mauretanien	Eisen
Südamerika		Guinea	Aluminium
Venezuela	Aluminium	Ghana	Aluminium, Mangan
Peru	Kupfer, Zink, Silber, Selen, Bismut	DR Kongo	Kobalt
Bolivien	Zink, Selen, Silber	Sambia	Kupfer, Kobalt
Brasilien	Eisen, Mangan, Nickel, Aluminium, Niob	Zimbabwe	Chrom, Nickel
Chile	Kupfer, Molybdän, Lithium, Antimon	Rep. Südafrika	Eisen, Chrom, Mangan, Vanadium, Titan, Nickel, Gold, Platin, Silber
Argentinien	Kupfer, Blei	Ozeanien	
Süd- und Zentralasien		Papua Neuguinea	Kupfer
Kirgistan	Gold	Europa	
Kasachstan	Aluminium, Kupfer, Zink, Chrom, Tantal, Silber	Türkei	Chrom, Kupfer
Usbekistan	Zink, Molybdän	Ukraine	Mangan, Aluminium
China	Aluminium, Mangan, Wolfram, Selen, Molybdän, Antimon, Silber, Seltene Erden	Naher Osten	
		Jordanien	Magnesium

Quelle: basierend auf Angaben des BDI, 2007 sowie DAC List of Official Development Assistance, ODA recipients <http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>

Die deutsche Industrie sichert sich ihre Versorgung über langfristige Lieferverträge. Angesichts der zunehmenden Konkurrenz vor allem mit den Schwellenländern scheint die Industrie besorgt, den Zugang zu Rohstoffen aus eigener Kraft nicht sicherstellen zu können. Sie fordert daher flankierende Maßnahmen der Politik. Diese soll die außen-, handels- und entwicklungspolitischen Instrumente für die Sicherung der Rohstoffversorgung der deutschen Industrie bündeln. Als Antwort auf diese Forderung verabschiedete die Bundesregierung im Oktober 2010 eine Rohstoffstrategie, die sich ausdrücklich nur auf mineralische, nicht auf energetische Rohstoffe bezieht.

4.2 Rohstoffstrategie der Bundesregierung

Ziel der Rohstoffstrategie ist, laut dem ehemaligen Wirtschaftsminister Rainer Brüderle, die Sicherung der Zukunft des Hochtechnologiestandorts Deutschland, für den die Versorgung mit bezahlbaren Industrierohstoffen von entscheidender Bedeutung ist. Sie ist als Antwort auf den schärfer werdenden internationalen Wettbewerb um wichtige strategische Rohstoffe wie Seltene Erden, Gallium, Indium aber auch um Hauptmetalle wie Eisenerze gedacht.

„Die Rohstoffstrategie soll dazu beitragen, mit geeigneten rohstoffpolitischen Maßnahmen derartige Marktstörungen [die zu Verwerfungen auf den Rohstoffmärkten führen] zu begrenzen und ihre Folgen zu mildern. Gleichzeitig will die Bundesregierung durch die Schaffung politischer, rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen ihren Beitrag zu einer nachhaltigen, international wettbewerbsfähigen Rohstoffversorgung der deutschen Industrie leisten.“ (Rohstoffstrategie S. 6)

Die Bundesregierung geht in der Rohstoffstrategie vom „Leitgedanken der Nachhaltigen Entwicklung“ aus und will „ökonomische, ökologische und soziale Belange“ gleichrangig berücksichtigen. Menschenrechte, Umweltstandards und entwicklungspolitische Überlegungen sind Bestandteil der Rohstoffstrategie. Das entsprechende Kapitel hat das BMZ in seinem eigenen entwicklungspolitischen Strategiepapier „Extraktive Rohstoffe“ weiter konkretisiert.

Doch während die Strategie bezüglich der Handelsliberalisierung konkret mit Sanktionen wie dem WTO-Schiedsgericht droht, bleibt vage, wie die

Verantwortung für die Abbaubedingungen, unter denen die begehrten Rohstoffe produziert werden, aussehen könnte.

So belegt der „Bericht zur Umsetzung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung für den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages“ vom Mai 2011, dass der Fokus eindeutig auf der Durchsetzung außenhandels- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Liberalisierung der Rohstoffmärkte und dem Abbau von Handelshemmnissen liegt. Auch die Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung wurden den Erfordernissen der Rohstoffwirtschaft angepasst. Z.B. wurde der Deckungsschutz für Investitionsgarantien erweitert und die Risikodeckung bei ungebundenen Finanzkrediten auch auf wirtschaftliche Risiken ausgedehnt. Damit soll die Wirtschaft unterstützt werden, direkt in Rohstoffvorhaben zu investieren.

Das BMZ schreibt in seinem aktuellen Konzept der deutschen Entwicklungspolitik (3.8.2011), dass wirtschaftliche Interessen nicht Vorrang vor entwicklungspolitischen Zielen haben dürfen, sondern diesen dienen sollen und dass bei Zielkonflikten, Werte (Menschenrechte) über Interessen (Wirtschaft) zu stellen seien (S.9). Die GKKE erwartet vom BMZ, dass es diesen Anspruch auch im Rohstoffsektor gegenüber den anderen Ressorts zur Geltung bringt. In gleicher Weise erwartet die GKKE von den anderen Ressorts, diese Ansprüche anzuerkennen und ebenfalls im eigenen Handeln umzusetzen.

4.3 Rohstoffpartnerschaften

Ein Element der Rohstoffstrategie sind bilaterale Rohstoffpartnerschaften, die in Analogie zu den bereits existierenden Energiepartnerschaften aufgebaut werden sollen. Damit sollen „die Interessen sowohl der rohstofffördernden als auch der rohstoffimportierenden Länder wie Deutschland“ berücksichtigt, sinnvoll in Ausgleich gebracht und im Sinne gemeinsamer Vorteile fortentwickelt werden (Rohstoffstrategie S.24).

Tabelle 2: Die 10 wichtigsten Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas für die deutsche Rohstoffversorgung⁷

Land	Rangwert ⁸
Chile	1.527,80
China	1.377,96
Rep. Südafrika	1.139,73
Brasilien	532,10
Peru	518,50
Indonesien	387,99
Indien	296,57
Sambia	138,55
DR Kongo	112,30
Iran	91,80

Quelle: BGR, 2010

⁷ In dieser Tabelle werden rohstoffreiche Industrieländer wie Kanada und Australien, die von großer Bedeutung für die deutsche Wirtschaft sind, nicht aufgeführt.

⁸ Für die Berechnung des Rangwertes der Rohstoffproduktion und -ressourcen und deren Bedeutung für die deutsche Wirtschaft wurde der Anteil der entsprechenden Länder an der Weltbergbauproduktion, an den Weltreserven und an den Bergbauressourcen der globalen Bergbauprojekte dieser Rohstoffe mit dem Anteil des Nettoimportwertes des betreffenden Rohstoffs an dem Gesamtwert der deutschen Rohstoffnettoimporte gewichtet. (Deutsche Rohstoffagentur, 2010)

Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) hat im Rahmen der Vorbereitung der Rohstoffstrategie eine Studie als Grundlage für die Entscheidung veröffentlicht, mit wem Rohstoffpartnerschaften anzustreben seien. Dabei wurden die wichtigsten Produzentenländer für die Rohstoffversorgung der deutschen Industrie und die Länder mit dem größten Rohstoffpotenzial aufgeführt. Die zehn wichtigsten Entwicklungs- und Schwellenländer sind in Tabelle 2 dargestellt. Die drei für Deutschland mit Abstand wichtigsten Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas sind Chile, China und die Republik Südafrika. Guinea erscheint in dieser Liste nicht, ist aber für ein einzelnes Metall (Aluminium) ein sehr wichtiges Lieferland.

Die unterschiedlichen Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sowie der Außen- und Wirtschaftspolitik sollen in Partnerschaften eingesetzt werden, aber vor allem soll sich die deutsche Wirtschaft in Rohstoffvorhaben in den Ländern engagieren.

Es besteht ohne Frage die Chance, die unterschiedlichen Möglichkeiten der deutschen Entwicklungs- und Außenpolitik zur Verbesserung der Rohstoffgovernance in den produzierenden Entwicklungsländern zusammenzubringen. Auch das Afrikakonzept der Bundesregierung (2011) und das Lateinamerikakonzept (2010) weisen in eine ähnliche Richtung. Im Blick auf Afrika werden folgende Ansprüche formuliert:

„Die Bundesregierung setzt sich für eine nachhaltige Rohstoffwirtschaft in den Produktionsländern, für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen, angemessene Arbeitsbedingungen, transparentes Wirtschaften und Rohstoffzertifizierung ein (zum Beispiel in der DR Kongo). Sie unterstützt internationale Initiativen wie den Kimberley-Prozess und die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Sie tritt ein für faire und transparente Rohstoffverträge, für Transparenz bei den Erlösen aus Rohstoffen sowie dafür, dass der Reichtum Afrikas seiner Bevölkerung zugute kommt.“ (Afrikakonzept, S. 43)

Bisher gibt es noch keine durch völkerrechtlich verbindliche Verträge abgesicherten Rohstoffpartnerschaften. Mit der Mongolei und Kasachstan sind die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen. Nach Aussage des AA und des BMZ gibt es Überlegungen, in weiteren sechs Ländern, Rohstoffpartnerschaften anzustoßen.

Exkurs: Die geplante Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan

Im Mai 2011 wurde ein Memorandum of Understanding mit der Regierung Kasachstans unterschrieben. Kasachstan ist reich an unterschiedlichen Bodenschätzen von Erdöl bis hin zu Seltenen Erden. Das Land wird von einem autoritären Regime geführt, das auf den Präsidenten zugeschnitten ist und ihn mit großer Machtfülle ausstattet. Fälle von Folter, willkürlichen Verhaftungen, Verletzungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind von Human Rights Watch (2011) und Amnesty International ausführlich dokumentiert. Vor allem Menschenrechtsverteidiger und Gewerkschafter sind in der zentralasiatischen Republik besonders gefährdet. Im extraktiven Sektor sind Bestechung und Korruption zentrale Probleme. Zwar ist Kasachstan Mitglied der EITI, hat dort bisher (Stand Juli 2011) jedoch nur den Kandidatenstatus inne.

Vor diesem Hintergrund ist die Rohstoffpartnerschaft Deutschlands mit Kasachstan geplant. Die Verhandlungen gestalten sich jedoch anscheinend schwieriger als erwartet: Ein Indiz dafür ist, dass bisher nur ein Memorandum of Understanding unterzeichnet werden konnte, obwohl das BMWi bereits die Vertragsunterzeichnung ankündigt hatte.⁹ Unklar ist, inwieweit Fragen der Verbesserung der Rohstoffgovernance überhaupt eine Rolle in der Partnerschaft spielen werden. Kasachstan ist kein Land der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, das BMZ spielt nach Angaben der unterschiedlichen Ministerien in der Ausgestaltung der Partnerschaft keine Rolle. Gleichwohl kann sich das BMZ auch gegenüber Kasachstan, so fordert die GKKE, nicht seiner in der eigenen Rohstoffstrategie und weiteren Konzeptpapieren formulierten Verantwortung entziehen.

Eine Nachfrage bei kasachischen Nichtregierungsorganisationen, die zum Rohstoffsektor arbeiten, ergab, dass in Kasachstan keine öffentlichen Informationen über die geplante Rohstoffpartnerschaft vorhanden sind. Die NRO würden sich von einer solchen Partnerschaft neue Impulse für Transparenz im Rohstoffsektor und die EITI-Arbeit versprechen. Bisher ist jedoch keine Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen vorgesehen und auch Transparenz und die EITI scheinen nicht Gegenstand der Kooperation zu sein.

⁹ Bericht zur Umsetzung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung für den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages, Mai 2011, S. 13

Das Beispiel Kasachstan zeigt, dass durch Rohstoffpartnerschaften autoritäre Regime noch weiter gefestigt werden können. Menschenrechte, Armutsbekämpfung und gute Regierungsführung dürfen in Rohstoffpartnerschaften nicht den Interessen der Wirtschaft nachgeordnet werden.

Während Ihrer Afrikareise im Juli 2011 hat Bundeskanzlerin Angela Merkel Angola eine Energie- und Rohstoffpartnerschaft angeboten. Auch hier besteht die Gefahr, dass die Partnerschaft das bestehende Regime von Präsident Dos Santos und die existierenden Strukturen eher festigt als demokratische Reformen befördert. Gute Regierungsführung und Transparenz können insbesondere durch eine Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure sowohl in dem Partnerland als auch in Deutschland hergestellt werden.

4.3 Koordination der Umsetzung der Rohstoffstrategie

Die Abstimmung unter den Ministerien zur Umsetzung der Rohstoffstrategie soll durch den Interministeriellen Ausschuss (IMA) für Rohstoffe erfolgen. Die Federführung liegt beim BMWi. Der „IMA für Rohstoffe“ setzt sich zusammen aus Vertretern aus dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt, den Bundesministerien für Finanzen, für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für Bildung und Forschung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Innern. Hinzu kommen weitere Behörden wie die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe bzw. die Deutsche Rohstoffagentur sowie die Bundesbank. Vertreter des BDI und der Wirtschaft arbeiten als Sachverständige ständig im IMA mit. Sinnvoll wäre sicherlich, dass auch Sachverständige aus der Zivilgesellschaft abgefragt wird.

Der „IMA für Rohstoffe“ hat in dieser Legislaturperiode viermal getagt und erst einmal seit Verabschiedung der Rohstoffstrategie.¹⁰ Themen waren: Umsetzung der Rohstoffstrategie, Garantien für ungebundene Finanzkredite zur Absicherung von Rohstoffgeschäften im Ausland und die EU-Rohstoffpolitik.

¹⁰ Siehe Bericht zur Umsetzung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung für den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages, Mai 2011, S. 13f

Um eine Kohärenz in der Rohstoffpolitik zu ermöglichen, bedarf es einer engeren Abstimmung der einzelnen Ressortpolitiken, die eine gemeinsame Überprüfung durch die beteiligten Ressorts beinhaltet. Es muss sichergestellt werden, dass die verschiedenen Grundsätze in der Rohstoffstrategie der Bundesregierung in der Praxis auch beachtet werden. Dies ist notwendig, um den Primat der Menschenrechte, auch in ihrer extraterritorialen Dimension, wie im Menschenrechtskonzept und auch im entwicklungspolitischen Konzept des BMZ vorgesehen, gegenüber Wirtschaftsinteressen zu ermöglichen.

5. Rohstoffpolitik und Unternehmensverantwortung

In den rohstoffverarbeitenden Industrieländern und bei den Wirtschaftsunternehmen gibt es eine Mitverantwortung für die Bedingungen, unter denen die verarbeiteten Produkte abgebaut werden. Dies umfasst sowohl die ökologischen wie die sozialen und menschenrechtlichen Auswirkungen. Die Hauptverantwortung liegt bei den rohstoffproduzierenden Ländern selber, aber auch die Importländer sind in der Pflicht, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass ihre Rohstoffpolitik keine Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern zur Folge hat oder diese begünstigt. Hierzu gehört auch die extraterritoriale Dimension der Menschenrechtsverpflichtungen. Die Unternehmen wiederum sind verpflichtet, Menschenrechte zu achten. Dies wird auch in dem *Protect, Respect and Remedy Framework* (2008) des UN-Menschenrechtsrates bestätigt, das der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte, Prof. John Ruggie, entwickelte. Dieses Modell beruht auf drei Säulen: der Pflicht der Staaten, Menschenrechte zu schützen (*duty to protect*), der Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte zu achten (*responsibility to respect*) und dem Zugang der Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu Wiedergutmachung (*access to remedy*). Das Rahmenwerk verlangt zudem, dass Unternehmen ihrer „Sorgfaltspflicht“ (*due diligence*) nachkommen und entsprechende Mechanismen zur Überprüfung entwickeln.

Eine Grundlage für die Ausgestaltung der Unternehmensverantwortung bzw. die Kontrolle der Staaten bilden u.a. die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die 2011 überarbeitet und um ein Kapitel zu Menschenrechten erweitert wurden. Diese Leitsätze sind für die Mitgliedsstaaten verbindlich, für die Unternehmen freiwillig. Im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung Deutschlands müssen Unternehmen bisher nur erklären, dass sie die OECD-Leitsätze akzeptieren. Da die Bundesregierung Rohstoffprojekte in der Außenwirtschaftsförderung besonders unterstützen will und Verletzungen von Menschenrechten in diesem Industriezweig häufig auftreten, sollte die Vergabe von Investitionsgarantien, Bürgschaften und Krediten verbindlich an die OECD-Leitsätze gebunden werden. Vor der Vergabe von Mitteln der Außenwirtschaftsförderung sollte eine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden.

Im Sinne einer entwicklungspolitisch kohärenten Rohstoffpolitik ist es notwendig, dass die Überwindung von Fehlentwicklungen im extraktiven

Sektor nicht nur den rohstoffproduzierenden Ländern allein überlassen wird. Für zwei zentrale Probleme, Korruption im Bergbau und Finanzierung von bewaffneten Konflikten, hat die US Regierung gezeigt, welche Möglichkeiten es auch für die rohstoffimportierenden Länder gibt:

Im sogenannten *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (2010) verpflichten die USA Unternehmen, deren Aktien an US-Börsen gehandelt werden, zur Sorgfaltspflicht (Artikel 1502). Sie müssen sicherstellen, dass ihre verwendeten Mineralien weder direkt noch indirekt zur Finanzierung bewaffneter Gruppen in der DR Kongo und den angrenzenden Gebieten beitragen. Im Rahmen der OECD hat man sich bisher auf ein freiwilliges Instrument geeinigt: die *OECD Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High Risk Areas* (2010), die Anleitung gibt, wie die Sorgfaltspflicht und das Risikoassessment in der Zulieferkette gestaltet werden kann.¹¹

Der Dodd Frank Act sieht außerdem im Artikel 1504 eine Offenlegungspflicht der Unternehmen im Bergbau- und Erdölsektor vor. Sie müssen veröffentlichen, wie viel sie den Regierungen für den Zugang zu und den Abbau von Erdöl, Erdgas und anderen Bodenschätzen zahlen. Diese Angaben müssen auf Länder- und Projektbasis erfolgen und umfassen nicht nur Zahlungen an ausländische Regierungen, sondern auch jene an die US-Regierung.

Die Bevölkerungen rohstoffreicher Länder werden damit genaue Daten erhalten, zu welchen ökonomischen Konditionen ihre Rohstoffe an internationale Konzerne vergeben werden.

Derzeit werden ähnliche Bestimmungen auch auf der europäischen Ebene diskutiert. Im Herbst 2011 soll von der EU-Kommission ein Vorschlag für Transparenz der Zahlungsflüsse in der Bergbau- und Erdölindustrie vorgelegt werden. Am 13.9.2011 verabschiedete das EU-Parlament den Bericht zur europäischen Rohstoffstrategie, in dem es die EU-Kommission auffordert, rechtlich verbindliche Regeln für die extraktive Industrie zu etablieren, die eine länder- und projektbezogene Offenlegungspflicht vorsehen.

¹¹ Detaillierte Angaben machen die Leitlinien zu Zinn, Tantal und Wolfram

6. Anforderungen an eine Rohstoffpolitik, die auch die Armutsminderung fördert

Die deutsche Rohstoffpolitik ist nicht in erster Linie Armutsbekämpfungspolitik. Dennoch ist festzuhalten, dass sie auch der Armutsminderung dienen muss und zumindest einer auf Armutsminderung gerichteten Politik nicht zuwiderlaufen darf. Im Sinne eines *do-no-harm*-Ansatzes muss eine entwicklungspolitisch kohärente Rohstoffpolitik sicherstellen, dass der Abbau von Mineralien weder negative Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung noch auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des jeweiligen Landes hat.

Unternehmen, die Rohstoffe abbauen und importieren, sind in der Pflicht, Menschenrechte zu achten und den Maßstäben ihrer sozialen Verantwortung gerecht zu werden. Die Bundesregierung hat die Verantwortung, die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Rohstoffbeschaffung entsprechend zu gestalten. Auch muss sie sich im internationalen Rahmen für die Einhaltung entsprechender Standards einsetzen.

Die GKKE erwartet daher sowohl von der deutschen Politik als von der deutschen Industrie, dass sie jeweils ihre Verantwortung wahrnehmen und zur Minimierung der Schäden durch den Rohstoffabbau beitragen. Beachtung der Menschenrechte und Armutsbekämpfung müssen dabei im Mittelpunkt stehen.

Um welche Anforderungen geht es also?

Gestaltung entwicklungsförderlicher Handelspolitik

Die Rohstoffstrategie der Bundesregierung darf eine Politik des BMZ, die Armutsbekämpfung zum Ziel hat, nicht konterkarieren. Die Interessensgegensätze zwischen einer langfristigen, kostengünstigen Rohstoffversorgung der deutschen Industrie und der Maximierung der Wertschöpfung in rohstoffreichen Entwicklungsländern müssen genau analysiert werden. Damit der Abbau von Rohstoffen auch zur Armutsbekämpfung in rohstoff-

reichen Entwicklungsländern beitragen kann, müssen diese Länder einen möglichst hohen Anteil an der Wertschöpfung im eigenen Land halten können und die Einnahmen aus diesem Industriesektor für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung einsetzen können.

Eine Grundvoraussetzung dafür, dass rohstoffreiche Entwicklungsländer ein Maximum an Gewinnen aus ihren Rohstoffen ziehen können, ist, dass sie über die notwendigen Informationen über die Rohstoffvorkommen im eigenen Land verfügen. Sie müssen in der Lage sein, gute Verträge mit den entsprechenden internationalen Unternehmen auszuhandeln bzw. eigene Abbaukapazitäten aufzubauen. Neben Informationen, guter Beratung und dem Aufbau starker Institutionen bedarf es dafür eines politischen (internationalen) Spielraums, um über investitions- und handelspolitische Maßnahmen den Rohstoffabbau im eigenen Land regulieren zu können.

Die GKKE unterstützt daher die im Strategiepapier des BMZ formulierte Position, dass rohstoffreiche Entwicklungsländer, insbesondere LDC die Möglichkeit haben müssen, im Interesse ihrer eigenen Entwicklung Exportzölle innerhalb festgesetzter Grenzen zu erheben und den Export von Rohstoffen zu beschränken. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass den rohstoffreichen Entwicklungsländern Handlungsspielraum bleibt, um den wirtschaftlichen Nutzen aus dem Rohstoffanbau für sich zu maximieren. Auch beim Abschluss von bi- und multilateralen Investitions- und Handelsabkommen sollte sich die Bundesregierung entsprechend einbringen.

Stärkung guter Regierungsführung in rohstoffreichen Ländern

Die Rohstoffstrategie sollte zur Verbesserung der Regierungsführung in den rohstoffreichen Entwicklungsländern beitragen. In diesem Sinne sollte es Teil der Strategie sein, den Aufbau entsprechender nationaler politischer und institutioneller Strukturen zu unterstützen, die eine demokratische Kontrollfunktion und die Nutzung der Einnahmen zur Armutsbekämpfung ermöglichen. Dies umfasst auch die Stärkung und Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen. Bedingung dafür sind Partizipations- und Entscheidungsverfahren für die Menschen in den betroffenen Regionen. Gleichfalls gehört dazu der Aufbau entsprechender Regelwerke und

Institutionen, die die negativen ökologischen Auswirkungen des Bergbaus auf ein Minimum reduzieren (Umweltgesetzgebung, Überprüfungsverfahren).

Die GKKE erwartet daher von der Bundesregierung, die Stärkung guter Regierungsführung bei der praktischen Umsetzung der Rohstoffstrategie zu verfolgen, damit rohstoffreiche Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, aus ihrem Rohstoffreichtum Nutzen für ihre wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung zu ziehen.

Herstellung von Transparenz

Die BMZ-Strategie „Strategische Rohstoffe“ benennt eine Vielzahl von Politikansätzen, die von der GKKE begrüßt werden. Dazu gehört die Unterstützung der Herstellung von Transparenz entlang der Entscheidungskette im Rohstoffsektor in Entwicklungsländern. Auch die Unterstützung von Multistakeholder-Initiativen wie der Transparenzinitiative EITI ist ein sinnvoller Ansatz. Im Sinne entwicklungspolitischer Kohärenz ist es darüber hinaus notwendig, verbindliche Regeln für die Offenlegung der Zahlungsflüsse im Rohstoffsektor an Regierungen zu etablieren wie es z.B. im *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (Juli 2010) vorgesehen ist. Hierzu hat sich bisher lediglich das BMZ positiv geäußert.

Evaluierungen haben gezeigt, dass das Transparenzgebot in EITI auch auf Verträge und auf das Vergabeverfahren für Konzessionen ausgeweitet werden sollte. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Bevölkerung in rohstoffreichen Ländern über Einnahmen und Bedingungen des Rohstoffabbaus informiert ist und Korruption eingedämmt wird.

Die GKKE erwartet von der Bundesregierung, dass sie sich konsequent für die Herstellung von Transparenz im Rohstoffhandel einsetzt und sich aktiv für eine länder- und projektbezogene Offenlegungspflicht der Bergbau- und Erdölindustrie auf europäischer Ebene einsetzt. Vom BMZ erwartet die GKKE, dass es sich im EITI-Kontext dafür einsetzt, dass Transparenz der Verträge und Vergabeverfahren hergestellt werden.

Menschenrechte schützen und Unternehmen in die Pflicht nehmen

„Zukunftsfähige Entwicklung braucht Menschenrechte – bürgerliche und politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle sowie Frauen- und Kinderrecht“, schreibt das BMZ in seinem aktuellen Konzept zur Entwicklungspolitik. Die Bundesregierung ist somit verpflichtet sicherzustellen, dass ihre Rohstoffpolitik nicht zur Verletzung von Menschenrechten sowie zur Missachtung von Umwelt- und Sozialstandards in rohstoffreichen Ländern führt. Um negative Auswirkungen von Investitionen und Handelsbeziehungen im Rohstoffsektor zu vermeiden, sollten in den Industrieländern Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Außenwirtschaftsförderung obligatorisch werden. Die Bundesregierung kann dazu auf unterschiedlichen Ebenen beitragen:

- In der Außenwirtschaftsförderung durch die Verpflichtung der Unternehmen auf die *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* und durch die Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen analog zu den Umweltverträglichkeitsprüfungen.
- Mit dem Ausbau der Nationalen Kontaktstelle als Beschwerdestelle für Betroffene im Fall von Verletzungen der Vorgaben der OECD-Guidelines durch Handels- und Investitionsbeziehungen deutscher Unternehmen.
- Durch die Einführung einer Berichtspflicht über den Umgang mit spezifischen menschenrechtlichen Risiken der jeweiligen Unternehmen. Unternehmen wären dann verpflichtet, auf Anfrage staatlicher Stellen und interessierter zivilgesellschaftlicher Organisationen relevante Informationen offen zu legen.

Die GKKE erwartet von der Bundesregierung, dass sie durch entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen die Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte und von Sozial- und Umweltstandards im Rohstoffhandel verpflichtet.

Zertifizierung

Bisherige Ansätze, die Verantwortung der verarbeitenden deutschen Industrie für die Abbaubedingungen der verwendeten Rohstoffe zu definie-

ren, sind noch sehr abstrakt. Für zwei strategische Rohstoffe (Coltan und Casserit) aus der zentralafrikanischen Region wird versucht, ein Zertifizierungssystem zu etablieren (BGR, 2007, 2011), das einen Herkunftsnachweis ermöglicht und zum anderen die Arbeitsbedingungen von Kleinschürfern und ihren Zugang zum Weltmarkt verbessern soll. Das System befindet sich noch in der Erprobungsphase.

Die Gesetzgebung in den USA (der *Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Juli 2010) verlangt von Unternehmen, die an einer US-Börse notiert sind, den Nachweis, dass ihre Produkte nicht mit Konfliktmineralien aus der DR Kongo und den angrenzenden Ländern erstellt wurden. Die OECD *Due Diligence Guidance for responsible Supply Chains of Minerals from conflict-affected and high – risk Areas* geben relativ detailliert vor, wie diese Sorgfaltspflicht umgesetzt werden kann.

Die GKKE sieht die Schwierigkeiten, Zertifizierungssysteme bzw. Herkunftsnachweise aus Konfliktregionen aufzubauen und die Gefahr, dass Kleinschürfer unter möglichen Handelsbeschränkungen leiden könnten. Andererseits ist „business as usual“ keine Alternative, da der illegale Handel mit Konfliktmineralien nachweislich zur Finanzierung kriegerischer, menschenverachtender Handlungen beiträgt. Der *Dodd Frank Act* (Artikel 1502) ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die OECD-*Due Diligence Guidance* gibt vor, wie die praktische Umsetzung aussehen könnte.

Die GKKE sieht es daher als notwendig an, die Zertifizierung von Rohstoffen aus der Region der Großen Seen voranzutreiben. Sie bittet die Bundesregierung, das Anliegen des Dodd Frank Acts und die OECD-Due Diligence Guidance proaktiv zu unterstützen.

7. Anhang

7.1 Literatur

Brot für die Welt, Global Policy Forum Europe, Misereor (2007) Mehr Transparenz für mehr Entwicklung, http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/pwyp_broschuere_transparenz_entwicklung.pdf

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2007) Zertifizierung von Handelsketten, <http://www.bgr.bund.de/KL/studie-zertifizierte-handelsketten>

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2009) Bundesrepublik Deutschland Rohstoffsituation 2008, Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien, Heft XXXVIII, Hannover

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2010) Rohstoffwirtschaftliche Bewertung der Länder Afrikas, Asiens, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mit Georgien und Südamerikas im Hinblick auf die Bedeutung für Deutschland, Deutsche Rohstoffagentur, Hannover

Bundesverband der Deutschen Industrie (2010) Für eine strategische und ganzheitliche Rohstoffpolitik, http://www.bdi.eu/Publikationen-Flyer_Publikation-Strategische-Rohstoffpolitik.htm

Bundesverband der Deutschen Industrie (2007) Rohstoffsicherheit – Anforderungen an Industrie und Politik. Ergebnisbericht der BDI Präsidialgruppe „internationale Rohstofffragen“, Berlin.
http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE.dll/XE616E19AFE7C4685BAD3EC61207BD3A4/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/Rohstoffbericht.PDF

Deutsche Rohstoffagentur (2010) Rohstoffwirtschaftliche Bewertung der Länder Afrikas, Asiens, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mit Georgien und Südamerika im Hinblick auf die Bedeutung für Deutschland, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover

Extractive Industry Review (2002) Striking a better balance, Abschlussbericht des Leiters E. Salim der Extractive Industry Review

Feldt, Heidi; Martens, Jens (2008) Transparenz beginnt zu Hause - Deutsche Unternehmen und Banken im Rohstoffsektor und die Transparenz ihrer Zahlungsflüsse, Brot für die Welt, Global Policy Forum Europe, Misereor (Hrsg.)
http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/transparenz_beginnt_zu_hause.pdf

Fraunhofer Institut, IZT (2009) Rohstoffe für Zukunftstechnologien, Studie im Auftrag des BMWi <http://www.izt.de/izt-im-ueberblick/presse/pressemitteilungen/article/102/51/>

Human Rights Watch (2011) World Report 201, New York <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>

7.2 Konzeptpapiere

Auswärtiges Amt (2010) Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung

Auswärtiges Amt (2011) Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010) Rohstoffstrategie der Bundesregierung - Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010) Entwicklungspolitisches Strategiepapier „Extraktive Rohstoffe“, Berlin (nicht auf der Website des BMZ erhältlich, 15.08.2011)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011) Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ Strategiepapier 4

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011) Chancen schaffen: Minds for Change – Zukunft entwickeln: Enhancing Opportunities, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chance_n_schaffen.pdf

Europäische Kommission The Raw Material Initiative – Meeting our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe COM (2008)

7.3 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EU	Europäische Union
ILO	International Labour Organization
IMA	Interministerieller Ausschuss
IZT	Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung
LDC	Least Developed Countries
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SARW	Southern African Resource Watch
UN	United Nations
WTO	World Trade Organization

**Dieser Bericht wurde von der Fachgruppe „Entwicklungs-
politische Kohärenz“ der GKKE erstellt.**

Der Fachgruppe gehören an:

Dr. Guido Ashoff

Dr. Bernd Bornhorst

Dr. Rudolf Ficker (Vorsitz)

Dr. Thorsten Göbel

Dr. Hildegard Hagemann

Anke Kurat

Tim Kuschnerus (Geschäftsführung)

Jürgen Reichel

Die Fachgruppe dankt

Dr. Heidi Feldt

für umfangreiche Recherche, inhaltliche Beratung und Zuarbeit

Jasmin Bergemann für redaktionelle Unterstützung

Schriftenreihe der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

bisherige Berichte der GKKE-Fachgruppe Kohärenz

Halbierung der extremen Armut

GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung. 2002. 36 Seiten.

GKKE 30 € 1,50 ISBN 978-3-932535-60-4

Halbierung der extremen Armut

Zweiter GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung. 2003. 44 Seiten.

GKKE 33 € 1,50 ISBN 978-3-932535-70-3

Halbierung der extremen Armut

Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenniumszielen. Dritter GKKE-Bericht. 2004

GKKE 35 80 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-77-2

Millenniumsziele auf dem Prüfstand

Vierter GKKE-Bericht zur Halbierung der extremen Armut. 2005.

GKKE 37 68 Seiten € 1,50 - vergriffen - ISBN 978-3-932535-87-1

Große Pläne – kleine Schritte

Fünfter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2006.

GKKE 39 49 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-91-8

Halbzeit für die Millenniumsziele

Sechster GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2007.

GKKE 42 56 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-05-0

Zusammenfügen, was zusammengehört.

Siebter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2008.

GKKE 45 59 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-17-3

Eigenständig und gemeinsam: Die Beiträge der Ressorts der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik.

Achter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2009.

GKKE 48 48 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-23-4

Mehr Kohärenz, aber mit welchem Ziel?

Neunter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2010.

GKKE 53 44 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-39-5

Schriftenreihe
der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Rüstungsexportbericht 2006 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2007. 115 Seiten.
GKKE 41 € 2,00 ISBN 978-3-932535-96-3

Reformpartnerschaft mit Afrika

Dokumentation zur Internationalen Konferenz der GKKE vor dem G8-Gipfel 2007.
2007.
GKKE 43 63 Seiten. € 1,50 ISBN 978-3-940137-06-7

Vertrauen auf die Kraft des Zivilen

Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. 2008.
GKKE 46 34 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-20-3

Rüstungsexportbericht 2008 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2008.
GKKE 47 123 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-22-7

Good Governance and Democratic Budget Policies. New task for parliaments and civil society. 2009.

GKKE 49 94 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-24-1

Good Governance und demokratische Haushaltspolitik. Beitrag zur Debatte um Budgethilfe. 2009.

GKKE 50 27 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-29-6

Rüstungsexportbericht 2009 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2009.
GKKE 51 105 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-30-2

Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung: Inspiration oder Ballast deutscher Politik

Kommentar zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. 2010.
GKKE 52 56 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-37-1

Rüstungsexportbericht 2010 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2011
GKKE 54 151 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-40-1

Bestellungen erbeten an:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54, D-10117 Berlin
Tel: 030 – 20355-306, Fax: -250
E-mail: edith.sokolowsky@gkke.org

Katholische Geschäftsstelle
Kaiserstr. 161, D-53113 Bonn
Tel: 0228 – 103 217, Fax: -318
E-Mail: justitia-et-pax@dbk.de

NOTIZEN