

INTERNATIONALE ROHSTOFFPOLITIK: VOM ROHSTOFFIMPERIALISMUS ZUR GLOBALEN RESSOURCENFAIRNESS?¹

Karin Küblböck

EINLEITUNG

Beryllium, Germanium, Gallium – Begriffe, die den meisten Menschen höchstens noch aus dem lange zurückliegenden Chemieunterricht bekannt vorkommen, sind heiß begehrte Stoffe. Sie gehören zu einer Gruppe von über 40 mineralischen Rohstoffen, die für die europäische Industrie von strategischer Bedeutung sind. Das hat die Europäische Union im Jahr 2008 dazu veranlasst, eine Strategie zur Sicherung des Zugangs zu diesen Rohstoffen zu formulieren. Insbesondere die Entwicklung von neuen Technologien bspw. im Bereich der Elektronik und der erneuerbaren Energien hat zusätzliche Nachfrage nach bestimmten Rohstoffen geschaffen. So enthält etwa ein Smartphone bis zu 50 verschiedene Metalle. Windturbinen, Elektroautos, Solarpanels und LED-Lampen enthalten ebenfalls jeweils eine Vielzahl an Rohstoffen, die nicht substituierbar sind und bei denen die Vorkommen oft auf nur wenige Länder beschränkt sind.

Weltweit sind in den letzten Jahrzehnten Abbau, Handel und Verbrauch von extraktiven und agrarischen Rohstoffen kontinuierlich gestiegen. Nachdem traditionellerweise vor allem Industrieländer die Hauptnachfrage nach Rohstoffen bestimmt haben, ist der starke Anstieg der letzten Jahre vor allem auf das starke Wachstum von Schwellenländern wie China und Indien zurückzuführen. Zwischen 2000 und 2013 haben sich weltweite Exporte von Mineralien und Metallen verdoppelt, Exporte von agrarischen Rohstoffen sind im selben Zeitraum um 74 % gestiegen (Fliess/Ariola/Lapis 2014).

Die wachsende Nachfrage nach natürlichen Ressourcen hat in den 2000er-Jahren zu einem starken Preisanstieg und einem verschärften Wettbewerb um Zugang zu und Kontrolle von strategischen Rohstoffen geführt und das Thema Rohstoffe wieder auf die Agenda der internationalen Politik zurückgeholt. Um die Rohstoffversorgung für die heimische Industrie zu sichern, haben etliche Industrieländer Rohstoffstrategien formuliert. Gleichzeitig hat der Preisanstieg und der höhere Verhandlungsspiel-

raum in vielen ressourcenreichen Ländern die Diskussion über einen fehlenden Beitrag ihres Ressourcenreichtums zu inklusiver Entwicklung intensiviert. Zahlreiche Länder haben in den letzten Jahren Strategien und Maßnahmen formuliert, um den Ressourcenreichtum besser für Diversifizierung und inklusive Entwicklung zu nutzen. Auf internationaler Ebene sind ebenfalls eine Reihe von Initiativen entstanden, mit dem Ziel, die Transparenz und Rechenschaftspflicht in diesem Sektor zu erhöhen (Küblböck 2013a, 2013b; Küblböck/Pinter 2015). Die Preissteigerungen der 2000er-Jahre und die hohen Preisschwankungen haben zudem zu einer intensiven Diskussion über die Rolle von Finanzinvestoren in den Rohstoffmärkten geführt und zur Verabschiedung von einer Reihe von Regulierungen in diesem Bereich (Staritz/Küblböck 2014).

Dieser Artikel bietet einen Überblick über und eine Einschätzung von verschiedenen Ansätzen, Strategien und Regulierungen im Rohstoffbereich. Der erste Teil skizziert wechselnde Konjunkturen der internationalen Rohstoffpolitik, der zweite Teil beschreibt verschiedene aktuelle Strategien und Initiativen im extraktiven Sektor, der dritten Teil bietet eine Einschätzung und skizziert Herausforderungen.

WECHSELNDE KONJUNKTUREN INTERNATIONALER ROHSTOFFPOLITIK

Der Zugang zu Rohstoffen ist seit Jahrhunderten ein umkämpftes politisches Terrain und war nicht zuletzt ein zentrales Motiv für die Expansion und Konsolidierung von kolonialer Herrschaft in Lateinamerika, Asien und Afrika. Nach der Dekolonialisierung hofften viele der nun unabhängigen Staaten, ihre Rohstoffvorkommen für Entwicklung und Wohlstandszuwachs nutzen zu können. Die im Jahr 1964 gegründete Ländergruppe der G77 brachte das Thema der ungleichen Aneignung von Rohstoffeinnahmen zunehmend auf die internationale politische Agenda. In den 1950er- und 1960er-Jahren waren insgesamt sechs Abkommen für einzelne Rohstoffe² gegründet worden mit dem Ziel das Angebot am Markt

zu beschränken und damit einem Preisverfall entgegenzuwirken. Diese Abkommen wurden ab 1964 bei der neu gegründeten UNO-Organisation UNCTAD angesiedelt. 1974 wurde von der UN-Generalversammlung eine Deklaration zur Errichtung einer „New International Economic Order“ angenommen (UN 1974a).

Diese Deklaration beinhaltete u.a. die volle und permanente Souveränität aller Staaten über ihre natürlichen Ressourcen, inklusive den Rechten zur Verstaatlichung und der vollen Kompensation für deren Ausbeutung oder daraus resultierende Schäden, sowie gerechte Preisverhältnisse zwischen Rohstoffen und verarbeiteten Produkten, um die ungleichen Austauschbeziehungen zu verbessern. Der damit verbundene Aktionsplan beinhaltete u.a. das Recht der Rohstoff produzierenden Länder zur Bildung von Kartellen und die Erweiterung bestehender Rohstoffabkommen sowie ihre Integration in ein „Integrated Programme for Commodities“. Dieses Programm wurde allerdings aufgrund des Widerstands der Industrieländer nie umgesetzt (Gilbert 2011). Die Szenarien des Club of Rome (Meadows et al. 1972) über die zunehmende Knappheit von nicht erneuerbaren Ressourcen trugen ab Anfang der 1970er-Jahre zusätzlich zu einer Debatte über internationale Rohstoffpolitik bei.

In der Folge führten jedoch die Entdeckung neuer Rohstoffvorkommen, der Rohstoffpreisverfall und die Schuldenkrise in den 1980er-Jahren zu einer bedeutenden Schwächung der Positionen von rohstoffreichen Ländern und das Thema Rohstoffe verschwand weitgehend aus der öffentlichen Aufmerksamkeit. In den folgenden beiden Dekaden trug der Rohstoffabbau in den meisten ressourcenreichen Entwicklungsländern kaum zu inklusiver Entwicklung bei. Rohstoffpolitiken bestanden, nicht zuletzt auf Druck der Internationalen Finanzinstitutionen, hauptsächlich aus einem Rückzug des Staates aus diesem Sektor und der Schaffung von vorteilhaften Rahmenbedingungen für ausländische Investoren, wie etwa weitreichende Steuererleichterungen und Investitionsschutzmaßnahmen. Aus Sicht der meisten Entwicklungsländer waren die Auswirkungen dieser Politik auf öffentliche Einnahmen, lokale Beschäftigung und Diversifizierung enttäuschend (UNECA/AU 2011; Besada/Martin 2013; Campbell 2010). 2007 kam ein „Policy Big Table“ von der UN Commission for Africa (UNECA) und der Afrikanischen Entwicklungsbank zu dem Schluss, dass „while Africa had traditionally not gained the best possible benefits from resource-exploitation, the situation was further exacerbated in the 1990s“ (UNECA/AU 2011).

Ab den 2000er-Jahren kamen das Rohstoffthema und die Frage von internationaler Rohstoffpolitik wieder auf die politische Agenda. Gründe dafür waren insbesondere die steigende Nachfrage nach Rohstoffen insbesondere aufgrund des starken Wachstums der Schwellenländer, der Bedarf nach spezifischen Mineralien durch die Entwicklung bestimmter High-Tech Industrien, der damit zusammenhängende Rohstoffpreisboom, sowie die immer manifesteren Auswirkungen von Umweltzerstörung und Klimawandel. Governance von natürlichen Ressourcen – verstanden als „processes of rule-setting and implementation to tackle issues of public concern“ (Flohr/Coni-Zimmer/Jacobs 2013) wurde zu einem wichtigen Anliegen globaler Politik. In den letzten Jahren ist national, regional und international eine Vielzahl von Strategien und Initiativen im Rohstoffbereich formuliert worden. Ihre jeweils unterschiedlichen Ausrichtungen verdeutlichen die komplexen Zielkonflikte zwischen den Perspektiven der Versorgungssicherheit, rohstoffbasierter Wirtschaftsentwicklung und Umweltschutz (Bleischwitz/Pfeil 2009).

Auf der einen Seite hat der verstärkte Wettbewerb um Zugang zu und Kontrolle von Rohstoffen in den letzten Jahren etliche Industrieländer dazu veranlasst, Rohstoffstrategien zu formulieren, um Zugang zu wichtigen Rohstoffen für die nationale Industrie zu sichern (Küblböck 2013). Auf der anderen Seite haben der Preisboom der 2000er-Jahre und der gestiegene Verhandlungsspielraum in rohstoffreichen Ländern den jahrzehntelang vernachlässigten Diskurs über rohstoffbasierte Entwicklung wiederbelebt und etliche Länder haben Maßnahmen ergriffen, um die Einnahmen aus diesem Sektor zu erhöhen und diesen vermehrt für lokale wirtschaftliche Entwicklung zu nützen. Nach Jahrzehnten der Handelsliberalisierung (auch) im Rohstoffbereich, u.a. durch die Aufhebung von Exportbeschränkungen, hat sich in den 2000er-Jahren das Pendel wieder umgedreht. Alleine zwischen 2009 und 2012 sind über 900 Maßnahmen ergriffen worden, die den Export von unverarbeiteten Rohstoffen einschränken. Im Vergleich dazu wurden im selben Zeitraum nur 400 Maßnahmen ergriffen, die Exportbeschränkungen aufheben bzw. diese lockern³ (Fliess/Ariola/Lapis 2014).

Darüber hinaus kommt es in vielen Ländern zunehmend zu Kritik und Widerstand gegen extraktive Rohstoffprojekte und ihre ökologischen und sozialen Folgen. Die hat einerseits dazu geführt, dass sich – um ihre „social licence to operate“, also die lokale Zustimmung zu Projekten zu er- bzw. behalten – Transnationale Unternehmen in immer umfassenderen Corporate Social Responsibility (CSR)

Programmen engagieren, die z.B. den Bau von Straßen, Schulen oder Gesundheitszentren beinhalten. Oft werden diese in Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) durchgeführt (Lisk/Besada/Martin 2013). Auf der anderen Seite hat sich vor allem in Lateinamerika in den letzten Jahren mit dem Schlagwort Post-Extraktivismus eine Debatte über Alternativen zum Rohstoffabbau entwickelt. Die Realität zeigt jedoch, dass die meisten Politiken von progressiven Regierungen in Lateinamerika zwar die öffentlichen Einnahmen aus dem Sektor erhöht haben und zu einer Armutsreduktion beitragen konnten, aber dennoch bislang im Korridor des Extraktivismus verbleiben (siehe Beitrag von Brand/Dietz in diesem Band). Auf internationaler Ebene liegt der Fokus von Rohstoffgovernance-Initiativen vor allem auf einer Erhöhung von Transparenz und Rechenschaftspflicht. In den letzten Jahren ist eine große Anzahl von Initiativen mit diesen Zielsetzungen entstanden, im Rahmen derer sich die Teilnehmenden verpflichten, Zahlungsströme bzw. die Herkunft der Rohstoffe offenzulegen. Diese Initiativen sind mit wenigen Ausnahmen freiwilliger Natur und gehen oft vom Unternehmenssektor oder NGOs aus bzw. sind so genannte Multistakeholder-Initiativen, wo Regierungen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen zusammenarbeiten.

STRATEGIEN UND INITIATIVEN IM EXTRAKTIVEN SEKTOR

STRATEGIEN ZUR RESSOURCENSICHERUNG – DIE EU RAW MATERIALS INITIATIVE

Die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen spielt eine zunehmend wichtige Rolle in rohstoffimportierenden Ländern. Etliche dieser Länder haben in den letzten Jahren zu diesem Zweck Rohstoffstrategien entwickelt, wie die USA, Japan und Korea sowie auch die Europäische Union. Die EU-Kommission formulierte 2008 die so genannte „Raw Materials Initiative“ (RMI). Auch einzelne EU-Länder wie etwa Österreich oder Deutschland haben nationale Rohstoffstrategien entwickelt (zu Österreich siehe Beitrag von Holnsteiner et al. in diesem Band). Die RMI der EU basiert auf der Analyse, dass der Zugang und die Erschwinglichkeit von extraktiven Rohstoffen von entscheidender Bedeutung für die EU-Wirtschaft sind und dass der „unverzerrte“ (undistorted) Zugang zu Rohstoffen zunehmend ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der EU sein wird. Die Initiative besteht

aus drei Säulen – (i) Zugang zu Ressourcen in Drittländern, (ii) Förderung der Versorgung mit Rohstoffen aus der EU und (iii) Verbesserung der Effizienz der Ressourcennutzung und Recycling.

Der Schwerpunkt der RMI liegt auf der ersten Säule. Diese wird in erster Linie über die EU-Handelspolitik umgesetzt. Die EU möchte in diesem Zusammenhang bestehende Handelsregeln „bestmöglich“ nützen, um unverzerrten Zugang zu Rohstoffen zu erhalten (EC 2010: 8). Darunter fallen etwa die Integration des Verbots von Exportbeschränkungen von Rohstoffen (wie z.B. Quoten oder Zölle) in multilaterale sowie bilaterale Freihandelsverträge oder Klagen vor dem WTO-Schiedsgericht (Details siehe Küblböck 2013a). Laut dem neuestem RMI-Implementierungsbericht der Europäischen Kommission sind Rohstoffe nun erstmals eine Priorität bei der Verhandlung von Handelsverträgen mit Nicht-EU-Ländern geworden. Die EU hat in diesem Zusammenhang die Gelegenheit von WTO-Beitrittsverhandlungen mit Ländern wie Tadschikistan oder Afghanistan genutzt, um Verbote von Exportbeschränkungen im Rohstoffbereich zu verankern, die über die WTO-Regeln hinausgehen. Die EU verhandelt im Rahmen von Freihandelsverträgen mit etlichen rohstoffreichen Ländern, wie Malaysia, den Mercosur-Staaten oder Vietnam über den Abbau von Exportbeschränkungen, was sich allerdings laut EU-Kommission in zunehmenden Maße als schwierig herausstellt, da viele Länder diese als Teil ihrer Wirtschaftspolitik implementieren (EC 2014).

MAKING MORE OF COMMODITIES – DIE „AFRICAN MINING VISION“

Der Rohstoffpreisboom in den 2000er-Jahren hat in vielen ressourcenreichen Ländern die Debatte über einen mangelnden Beitrag der Einnahmen aus dem Rohstoffsektor für Entwicklung und Armutsminderung angeheizt. Etliche Länder (z.B. Argentinien, Bolivien, Tansania, Südafrika, China) haben Maßnahmen für eine Einnahmesteigerung, z.B. Steuererhöhungen oder die Neuverhandlung von Verträgen sowie für Industrialisierung und Diversifizierung ergriffen (Campbell 2010b; Ramdoo 2011; Tull 2013). „Local Content“-Strategien, die die lokale Wertschöpfung im Rohstoffsektor erhöhen sollen, spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle (siehe Beitrag von Ovidia in diesem Band). Die hohe und zunehmende Preisinstabilität ist ein zentrales Problem für rohstoffexportierende Länder. Maßnahmen um Preise und

Rohstoffeinnahmen zu stabilisieren sind daher zentral für Entwicklungsstrategien (siehe Beitrag von Staritz/Tröster/Küblböck in diesem Band).

Im Jahr 2009 wurde die „African Mining Vision“ (AMV) formuliert und von den afrikanischen Regierungschefs angenommen (AU 2009). Die AMV hat zum Ziel, das traditionelle Modell der Ressourcenextraktion durch ein breit angelegtes inklusives Entwicklungsmodell zu ersetzen, u.a. durch die Schaffung von Linkages, Know-how und den Einsatz von adäquaten Technologien. Die AMV wird zunehmend zu einem Bezugspunkt für ein breites Spektrum von Akteuren (TWN 2013). 2014 ist aufbauend auf der AMV ein Leitfaden für die Formulierung von „Country Mining Visions“ erstellt worden. Mosambik und Lesotho setzen diese als Pilotländer um (siehe Beitrag von Pedro in diesem Band).

TRANSPARENZ- UND RECHENSCHAFTSINITIATIVEN

Während internationale Politik generell von einer zunehmenden Privatisierung von Governance und einer Vielzahl von oft freiwilligen (Selbst-)Regulierungsinitiativen gekennzeichnet ist, ist dieser Trend in der internationalen Ressourcenpolitik besonders ausgeprägt (Flohr/Conizimmer/Pfeil 2013). In den letzten Jahren ist eine Vielzahl von Initiativen entstanden, die zum Ziel haben, die Transparenz der Zahlungsflüsse im Rohstoffsektor zu verbessern, die Verantwortung und Rechenschaftspflicht der beteiligten Akteure zu erhöhen, die Herkunft der Rohstoffe nachvollziehbarer zu machen oder das Ressourcenmanagement zu verbessern. Diese Initiativen sind mit wenigen Ausnahmen freiwilliger Natur und gehen oft vom Unternehmenssektor oder NGOs aus, bzw. sind so genannte Multistakeholder-Initiativen. Wichtige Initiativen umfassen z.B. die Extractive Industry Initiative Initiative (EITI), den Kimberly Prozess für die Zertifizierung von Diamanten, die Equator Principles, die National Resource Charter sowie Leitlinien und Standards wie die OECD-Leitlinien für Konfliktmineralien, die IMF Resource Revenue Transparency Guidelines oder die Performance Standards der International Financial Corporation (IFC).

Nichtregierungsorganisationen haben für die Entstehung und Weiterentwicklung von Transparenz- und Rechenschaftsinitiativen eine wichtige Rolle gespielt. Die Organisation Global Witness etwa hat um die Jahrtausendwende durch zwei Aufsehen erregende Berichte über die Rolle

von Rohstoffunternehmen im Bürgerkrieg in Angola dazu beigetragen, das Problem der fehlenden Transparenz auf die Tagesordnung internationaler Politik zu bringen. 2002 wurde in Großbritannien mit beträchtlicher finanzieller Unterstützung des Open Society Instituts von George Soros das internationale NGO-Bündnis „Publish what you Pay“ (PWYP) gegründet. Mittlerweile gibt es in 50 Ländern PWYP-Mitgliedsorganisationen, in 35 Ländern haben sich eigene nationale PWYP-Koalitionen gebildet. Der Druck der britischen Zivilgesellschaft auf ihre Regierung war mit ein Faktor, dass der britische Regierungschefs Tony Blair 2002 die Idee einer internationalen Transparenzinitiative lancierte, die in Gründung der EITI mündete. Kampagnen u.a. der Organisationen Enough Project und Global Witness waren zudem entscheidend daran beteiligt, dass Initiativen und Regulierungen zu so genannten Konfliktmineralien initiiert wurden (Küblböck/Pinter 2015).

EXTRACTIVE INDUSTRY TRANSPARENCY INITIATIVE

Die derzeit wichtigste internationale Transparenzinitiative in diesem Bereich ist die EITI. Sie wurde 2003 ins Leben gerufen und ist ein globaler Multistakeholder Governance-Standard für Öl-, Gas- und mineralische Rohstoffvorkommen. Regierungen, die EITI-Mitglied sind, müssen Informationen über Einnahmen aus dem extraktiven Sektor offenlegen. Unternehmen veröffentlichen ihre Zahlungen an die jeweiligen Regierungen. Ziel ist, durch den Vergleich der Einnahmen und Ausgaben die Möglichkeit zur Korruption einzuschränken, eine sachkundige Debatte über die Nutzung der natürlichen Ressourcen eines Landes zu fördern sowie BürgerInnen zu befähigen, die Rechenschaftspflicht der jeweiligen Regierungen zu erhöhen. Der EITI-Standard wird in freiwilliger Selbstverpflichtung von den jeweiligen Regierungen getragen und versteht sich als Multistakeholder-Standard, bei dem Entscheidungen gemeinsam von Regierungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft getroffen werden. Aktuell erfüllen 31 Länder den EITI-Standard, weitere 17 Länder haben Kandidatenstatus, 90 Unternehmen sowie 90 institutionelle Investoren und über 400 Nichtregierungsorganisationen unterstützen die EITI. Zur Unterstützung der EITI sind in den USA und der EU Gesetze verabschiedet worden, die Unternehmen aus dem Rohstoffsektor verpflichten, Zahlungen an Regierungen offenzulegen. Die Gesetze verpflichten zur Offenlegung der Zahlungen auf Projektbasis und gehen damit über die EITI hinaus. Allerdings ist die Umsetzung der Bestimmung in den USA aufgrund einer Klage u.a. des Verbandes der Erdölindustrie derzeit suspendiert. Die EU-Richtlinien mussten

bis Juli 2015 in nationales Recht umgewandelt werden (Details zur EITI und den Gesetzen in USA und EU siehe Küblböck/Pinter 2015).

INITIATIVEN ZU KONFLIKTMINERALIEN

Durch den Krieg in der DR Kongo kam mit dem Begriff „Konfliktminerale“ das Thema der Verwendung von Einnahmen aus Rohstoffen für Bürgerkriegsparteien auf die Tagesordnung. Genau während der Zeit des ersten Kongokrieges (1998-2003) waren u.a. durch den Elektronikboom die Nachfrage und die Preise für bestimmte Mineralien sehr stark angestiegen (Schwela 2013). Die Einkünfte aus den Minen dienten verschiedenen Akteuren des Bürgerkriegs zur Finanzierung von Waffenkäufen. Durch NGO-Kampagnen und verschiedene Berichte u.a. von Seiten der UNO kam das Thema Konfliktminerale und die Verantwortung der Firmen, die Mineralien aus dieser Region beziehen, auf die politische Tagesordnung. Als Konfliktminerale gelten aktuell in diesem Zusammenhang die so genannten 3 Ts (Tin, Tungsten/Wolfram, Tantal) sowie Gold.

Im Jahr 2006 wurde von der International Conference on the Great Lakes Region, einer zwischenstaatlichen Initiative, der 11 Regierungen in der Region der Großen Seen angehören, die „Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources“ gegründet. Das Ziel der Initiative ist es, Maßnahmen zu entwickeln, um die Finanzierung von bewaffneten Konflikten durch Rohstoffeinnahmen zu unterbinden. Dies soll insbesondere durch die Entwicklung regionaler Zertifizierungssysteme sowie der Formulierung von Gesetzesvorlagen, die in nationale Gesetzgebungen übernommen werden können, umgesetzt werden. 2011 wurde die „OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas“ verabschiedet. Dabei handelt es sich um freiwillige Leitlinien, die Unternehmen dabei helfen sollen, keine Rohstoffe zu verwenden, die Konflikte finanzieren (Manhart/Schleicher 2013). Sie sind mittlerweile die Basis für etliche Zertifizierungsinitiativen, die v.a. von Unternehmensverbänden ins Leben gerufen wurden, wie u.a. die Conflict-Free Sourcing Initiative (u.a. mit der Conflict Free Smelters Initiative), die Electronic Industry Citizenship Coalition, die ITRI Supply Chain Initiative (iTSCi) und Solutions for Hope.

Die USA haben in einem Gesetz (Artikel 1502 des Dodd Frank Act) Unternehmen dazu verpflichtet, Ressourcen aus der Konfliktregion Kongo entsprechend zu deklarieren.

Die EU bereitet angelehnt an die US-Regulierung aktuell eine Verordnung zu Konfliktmineralien vor. Laut dem ersten Entwurf der EU-Kommission (European Commission 2014) soll der Herkunftsnachweis für Rohstoffe auch für andere Konfliktregionen gelten. Die Veröffentlichung sollte auf freiwilliger Basis erfolgen. Das EU-Parlament sprach sich jedoch im Mai 2015 für eine verpflichtende Zertifizierung aus. Im Herbst 2015 werden die Verhandlungen weitergehen.

AUSWIRKUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Die Vielzahl an Regulierungsinitiativen, die im Rohstoffsektor in den letzten Jahren entstanden ist, zeugt von der gestiegenen Bedeutung des Sektors und der Notwendigkeit einer besseren Regulierung und Rechenschaftspflicht der beteiligten Akteure sowie von dem stark gestiegenen Rechtfertigungsdruck, dem Regierungen, Geberorganisationen und internationale Investoren ausgesetzt sind. Für viele internationale Rohstoffkonzerne ist die Teilnahme bei Transparenzinitiativen und die Implementierung von CSR-Maßnahmen ein wichtiger Bestandteil, um eine „social licence to operate“ d.h. die Zustimmung der lokalen Bevölkerung und der nationalen sowie internationalen Zivilgesellschaft zu extraktiven Projekten zu sichern. Gleichzeitig ist die zentrale Rolle, die transnationale Unternehmen in „Global Governance“-Initiativen einnehmen, Ausdruck von verschobenen Kräfteverhältnissen von öffentlichen hin zu privaten Akteuren. Für Regierungen von rohstoffreichen Ländern entspringt die Mitgliedschaft bei Transparenzinitiativen zumeist ebenfalls keiner intrinsischen Motivation sondern zielt darauf ab, ihren internationalen Ruf zu verbessern (Sovacool/Andrews 2015) bzw. ist eine Voraussetzung, Entwicklungshilfeleistungen zu erhalten bzw. zu erhöhen (David-Barrett/Okamura 2013). Aktuell führt die Vielzahl und Unübersichtlichkeit der Initiativen oft zu einer Überforderung von Regierungen und Zivilgesellschaft, zudem gibt es durch die Freiwilligkeit sowie ungenügende unabhängige Monitoringprozesse kaum die Möglichkeit, die Nichterfüllung von Standards zu sanktionieren.

Die Regulierungen, die im Bereich Konfliktminerale verabschiedet wurden, sind eine Antwort auf den starken Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie ein Versuch, in einer komplexen Konfliktsituation mit vielfältigen Ursachen umsetzbare und verständliche Lösungsvorschläge zu präsentieren. Zu Beginn hat die

Einführung der US-Gesetzgebung im Jahr 2010, in Kombination mit noch nicht ausreichend vorhandenen Zertifizierungsstellen, sowie mit einer von der kongolesischen Regierung verhängten sechsmonatigen Suspendierung von Minenaktivitäten in bestimmten Provinzen, zu einem de-facto Embargo von kongolesischen Rohstoffen geführt, da viele Schmelzhütten die Verwendung von Materialien aus dieser Region stoppten. Mittlerweile sind Bergbauaktivitäten im Kongo wieder aufgenommen worden, immer mehr Minen werden überprüft und zertifiziert und es ist schwierig geworden, nicht zertifizierte Rohstoffe zu verkaufen. Diese Erfahrungen zeigen jedenfalls, dass es, damit diesbezügliche Regeln positive Effekte haben, einheitliche und verpflichtende Standards braucht, die die gesamte Lieferkette betreffen. Des Regeln dürfen dabei nicht auf die einzelne Regionen wie die Kongo-Region beschränkt werden, da Unternehmen sonst potenziell – statt zertifizierte Rohstoffe zu kaufen – auf andere Regionen ausweichen. Um die politische und soziale Lage im Kongo zu verbessern, braucht es zudem noch viel weitgehendere Maßnahmen u.a. zur Stärkung von öffentlichen Institutionen und zur Unterstützung bei der Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für die Bevölkerung jenseits des Bergbaus (OECD 2013; Müller-Koné/Guesnet 2015).

Die Anstrengungen, die Transparenz im Rohstoffsektor zu erhöhen, haben das explizite Ziel, durch höhere Rechenschaftspflicht den Rohstoffreichtum für eine Steigerung der Lebensqualität und für lokale Entwicklung zu verwenden und somit Strategien wie die African Mining Vision zu unterstützen. Bisherige Erfahrungen zeigen jedoch, dass höhere Transparenz nicht automatisch zu einer verbesserten Regierungsführung in diesem Sektor führt, sondern dies von vielen verschiedenen politökonomischen Faktoren abhängig ist, insbesondere von lokalen Kräfteverhältnissen und politischem Willen, von der Kapazität der öffentlichen Institutionen und der demokratischen Verfasstheit eines Landes inkl. der Stärke und Kapazitäten der Zivilgesellschaft (Le Billon 2011; Lisk/Besada/Martin 2013).

Damit Transparenzinitiativen das Potenzial haben, die Rechenschaftspflicht und Einnahmen im Rohstoffsektor zu erhöhen, sowie illegalen oder illegitimen Kapitalflüssen wirksam entgegenzuwirken, müssten die Bestimmungen auf weitere Bereiche wie Verträge, Lizenzbestimmungen, Umsätze und andere produktionsrelevante Daten ausgeweitet werden. In Bezug auf die Herkunftsauszeichnung braucht es einheitliche Standards, die die gesamte Lieferkette – von der Mine bis zum Endprodukt – umfassen.

Zudem müssten die Regeln und Standards verbindlich sein und in die Gesetzgebungen der jeweiligen ressourcenreichen Länder sowie aller Länder wo extractive Unternehmen beheimatet sind bzw. Filialen haben (insbesondere Offshore Zentren), integriert werden (Besada/Martin 2013; Feldt/Müller 2011; Le Billon 2011). Eine weitere Voraussetzung ist die Schaffung von institutionellen Kapazitäten und demokratischen Prozessen, um die Implementierung der Maßnahmen zu überprüfen und bei Nichterfüllung Sanktionen umzusetzen. Das Design eines angemessenen Steuersystems, das auf Befreiungen und Ausnahmen verzichtet, ist dabei ebenfalls ein zentrales Element. Ergänzt werden müssen die nationalen Gesetze und Bestimmungen durch zusätzliche Schritte auf internationaler Ebene, insbesondere in Bezug auf internationale Steuerkooperation inkl. Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung⁴ sowie zur Stabilisierung von Rohstoffpreisen.

Mangelnde Einnahmen sind ein wesentliches, jedoch nicht das einzige Problem des extraktiven Sektors. Um einen Beitrag zu lokaler und inklusiver Entwicklung zu leisten, braucht es darüber hinaus eine Erhöhung der lokalen Wertschöpfung u.a. durch die Schaffung von Verknüpfungen (linkages) zur lokalen Industrie, die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen, eine Diversifizierung der lokalen Wirtschaft (Morris/Kaplinsky/Kaplan 2012; UNECA/AU 2013) und die Entwicklung von Alternativen zum extraktiven Sektor. Zudem sind auch Politiken auf nationaler und internationaler Ebene nötig, um Rohstoffpreise und -einnahmen⁴ zu stabilisieren (siehe Beitrag von Staritz/Tröster/Küblböck in diesem Band). Die African Mining Vision beinhaltet eine Reihe von Strategien und Vorschlägen, um den Rohstoffsektor für lokale wirtschaftliche Entwicklung zu nützen (siehe Beitrag von Pedro in diesem Band). Zu diesem Zweck setzen bereits etliche Länder Local Content-Politiken um (siehe Beitrag von Ovadia in diesem Band). Neben dem politischen Willen und den Kapazitäten der Regierung sowie dem Potenzial der lokalen Wirtschaft braucht es für eine erfolgreiche Umsetzung auch den nötigen Politikspielraum. Dieser wird durch aktuelle Handels- und Investitionsverträge beträchtlich eingeschränkt, die etwa Exportbeschränkungen/steuern z.B. für unverarbeitete Rohstoffe untersagen oder die Einführung von Local Content-Bestimmungen erschweren.

Die Europäische Union hat sich durch Artikel 208 des Lissabon Vertrags dazu verpflichtet, Interessen von Entwicklungsländern in all ihren Politiken zu berücksichtigen

(Küblböck 2013a). Die in der EU-Rohstoffstrategie formulierte Zielsetzung, existierende Handelsregeln maximal zu nützen, um „unverzerrten“ Zugang zu Rohstoffen zu erhalten steht in Widerspruch zu dieser Verpflichtung. Für die Umsetzung von inklusiven Entwicklungs- und Diversifizierungsstrategien brauchen Länder Politikspielraum, wozu auch Maßnahmen gehören, die die lokale Wertschöpfung erhöhen und den Export von unverarbeiteten Produkten reduzieren.

Die Umsetzung der Transparenz- und Accounting Richtlinien wird zweifellos zu einem Fortschritt bei der Transparenz von Zahlungsflüssen führen. Ob die erhöhte Transparenz sich in einem Rückgang von Korruption und erhöhten Staatseinnahmen niederschlagen wird, wird auch von den Kapazitäten der jeweiligen Regierungen und der Zivilgesellschaft abhängen. Die anstehende Verordnung zu Konfliktmineralien wird nur dann ausreichend Wirksamkeit entfalten können, wenn die Bestimmungen verpflichtend und nicht freiwilliger Natur sein werden. Im Bereich Regulierung des Handels mit Rohstoffderivaten wurden mit der Einführung von Positionslimits wichtige Schritte gesetzt, allerdings müssten diese ausgeweitet sowie weitere Schritte zur Stabilisierung von Rohstoffpreisen gesetzt werden (Details siehe Küblböck/Staritz 2014).

Rohstoffpolitik ist eine Querschnittsmaterie zwischen verschiedenen Politikfeldern wie Handels-, Entwicklungs-, Sicherheits- und Umweltpolitik. Sie darf nicht nur ökonomische – und schon gar nicht nur kommerzielle – Interessen verfolgen, sondern muss politische, soziale und ökologische Probleme und Risiken systematisch in den Blick nehmen. Die Ausbeutung von Ressourcen ist ein Schlüsselfaktor für das Entstehen oder die Verschärfung gewaltsamer Konflikte auf nationaler, regionaler wie internationaler Ebene und beraubt die lokale Bevölkerung in Entwicklungsländern nur allzu oft ihrer Lebensgrundlage. Die unverminderte Extraktion und die Verbrennung von fossilen Rohstoffen ist zudem die Kernursache für Klimawandel mit all seinen Auswirkungen. Rohstoffinitiativen, die den Schwerpunkt auf die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen legen, bergen das Risiko, die Dringlichkeit der Transformation des Wirtschaftsmodells hin zu Dekarbonisierung und geringem Ressourcenverbrauch in den Hintergrund rücken zu lassen. Das langfristige Ziel der globalen Rohstoffpolitiken sollte die Reduktion des globalen Rohstoffverbrauchs und die Entwicklung von sozial und ökologisch nachhaltigen ökonomischen Alternativen sein.

-
- 1 Ich danke Silke Pinter und Katharina Biely für unterstützende Recherche, sowie Werner Raza und Cornelia Staritz für ihre Kommentare zu einer ersten Version des Artikels.
 - 2 Kakao, Kaffee, Gummi, Zucker, Weizen und Zinn
 - 3 Vor allem im Rahmen des WTO-Beitritts von Ländern wie Tadschikistan, Ukraine und Vietnam.
 - 4 Aktuell gibt es im Rahmen der OECD Bemühungen, unter dem Titel „BEPS“ (Base Erosion and Profit Shifting) gegen Steuervermeidungspraktiken vorzugehen. ExpertInnen kritisieren jedoch, dass die Regeln ungenügend sind, um problematische Steuervermeidungspraktiken wie etwa Transfer Pricing wirksam zu bekämpfen (Tax Research UK 2014).

Literatur

- African Union (2009): Africa Mining Vision. Addis Abeba.*
- Besada, Hany/Martin, Philip (2013): Mining Codes in Africa: Emergence of a „Fourth“ Generation? NSI Research Report.*
- Bleischwitz, Raimund/Pfeil, Florian (2009): Global Resource Governance. Perspektiven nachhaltiger globaler Rohstoffpolitik. Baden-Baden.*
- Campbell, Bonnie (2010): Revisiting the Reform Process of African Mining Regimes. In: Canadian Journal of Development Studies, 30(1-2), 197-217.*
- David-Barett, Liz/Okamura, Ken (2013): The Transparency Paradox: Why do Corrupt Countries Join EITI? ERCAS Working Paper No. 38.*
- European Commission (2015): On the implementation of the Raw Materials Initiative, Commission Staff Working Document SWD(2014) 171 final.*
- European Commission (2014): Proposal for a Regulation setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict affected and high-risk areas. COM(2014) 111 final.*
- Feldt, Heidi/Müller, Axel (2011): Transparenz – ein erster Schritt auf dem Weg zur Ressourcengerechtigkeit. Zwischenbilanz der Extractive Industries Transparency Initiative in der zentralafrikanischen Region. GPF Europe Report.*
- Fliess, Barbara/Arriola, Christine/Liapis, Peter (2014): Recent Developments in the Use of Export Restrictions in Raw Materials Trade. In: OECD: Export Restrictions in Raw Materials Trade: Facts, Fallacies and Better Practices. Paris.*
- Flohr, Annegret/Coni-Zimmer, Melanie/Jacobs Andreas (2013): Friend or Foe? Developing Partnerships in Natural Resource Governance. A Global Stakeholder Analysis. GIZ/HFSK.*

- Gilbert, Christopher (2011): *International Agreements for Commodity Price Stabilisation: An Assessment*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers No. 53. Paris.
- Global Witness (2002): *All the Presidents men*. London.
- Global Witness (1999): *A crude awakening*. London.
- Küblböck, Karin (2013a): *The EU Raw Materials Initiative. Scope and Critical Assessment*. ÖFSE Briefing Paper 8. Wien.
- Küblböck, Karin (2013b): *The EU Raw Materials Initiative and Effects upon Resource-Based Development: Lessons from Africa*. ÖFSE Policy Note 8. Wien.
- Küblböck, Karin/Pinter Silke (2015): *Gläserner Bergbau? Transparenzinitiativen im Extraktiven Sektor*. ÖFSE/DKA Briefing Paper 11. Wien.
- Küblböck, Karin/Staritz, Cornelia (2014): *Regulation of commodity derivative markets – Critical assessment of reforms in the EU*. ÖFSE Policy Note 12. Wien.
- Le Billon, Philippe (2011): *Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives?* In: U4 Issue, 13.
- Lisk, Franklyn/Besada, Hany/Martin, Philip (2013): *Regulating Extraction in the Global South: Towards a Framework for Accountability*. <http://www.nsi-ins.ca/publications/regulating-extraction-post201/> (Zugriff: 16.07.2015).
- Manhart, Andreas/Schleicher, Tobias (2013): *Conflict minerals – An evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures*. Freiburg. <http://www.oeko.de/oekodoc/1809/2013-483-en.pdf> (Zugriff: 16.07.2015).
- Meadows, Donella et al. (1972): *The Limits to Growth: a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York.
- Morris, Mike/Kaplinsky, Raphael/Kaplan, David (2012): *One Thing Leads to Another: Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa*. <http://www.prism.uct.ac.za/Downloads/MMCP%20Book.pdf> (Zugriff: 16.07.2015).
- Müller-Koné, Marie/Guesnet, Lena (2015): *How to Enforce Due Diligence? Making EU-legislation on „Conflict Minerals“ Effective*. Bonn.
- OECD (2013): *Upstream Implementation of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, Final Report on one-year pilot implementation of the Supplement on Tin, Tantalum, and Tungsten*. Paris.
- Ramdoo, Isabelle (2011): *Shopping for raw materials. Should Africa be worried about EU Raw Materials Initiative?* ECD-PM Discussion Paper 105.
- Schwela, Ulric (2014): *Tantalum: Back to the source*. In: *Mining Journal*, 20.03.14.
- Sovacoo, Benjamin/Andrews, Nathan (2015): *Does transparency matter? Evaluating the governance impacts of the Extractive Industries Transparency Initiative in Azerbaijan and Liberia*. In: *Resources Policy*, 45, 183-192.
- Staritz, Cornelia/Küblböck, Karin (2014): *Re-regulation of commodity derivative markets. Critical assessment of current reform proposals in the EU and the US*. ÖFSE Working Paper 45. Wien.
- Tax Research UK (2014): *Thoughts on the OECD BEPS process: an NGO perspective*. <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2014/09/20/thoughts-on-the-oecd-beps-process/> (Zugriff: 16.07.2015).
- Tull, Denis M. (2013): *Südafrika*. In: *SWP: Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20 Staaten*, SWP-Studien 2013/01, 143-149.
- TWN (2013): *14th Aimes Review and Strategy Meeting*. Accra.
- UNECA/AU (2013): *Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation*. Economic Report on Africa. Addis Abeba.
- UNECA/AU (2011): *Minerals and Africa's Development: The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes*. Addis Abeba.
- United Nations (1974a): *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. Resolution adopted by the General Assembly*. <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm> (Zugriff: 16.07.2015).
- United Nations (1974b): *Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order. Resolution adopted by the General Assembly*. <http://www.un-documents.net/s6r3202.htm> (Zugriff: 16.07.2015).