

# Wem nutzt der Rohstoffreichtum?

*Für mehr Balance in der Rohstoffpolitik*



## Impressum

**Erscheinungsort und Datum:**  
Siegburg, November 2011

**Herausgeber:**

SÜDWIND e.V. –

Institut für Ökonomie und Ökumene  
Lindenstr. 58–60

53721 Siegburg

Tel.: +49 (0)2241-5 36 17

Fax: +49 (0)2241-5 13 08

E-Mail: [info@suedwind-institut.de](mailto:info@suedwind-institut.de)

Website: [www.suedwind-institut.de](http://www.suedwind-institut.de)

**Bankverbindung:**

KD-Bank

Konto-Nr.: 99 88 77

BLZ: 350 601 90

**Autor/in:**

Irene Knoke, Jan Binnewies

**Mitarbeit/Redaktion:**

Lukas Bäuerle, Nora Große,

Bettina Jahn, Dr. Pedro Morazán,

Vera Schumacher, Anika Wagner

**V.i.S.d.P.:**

Martina Schaub

**Gestaltung und Satz:**

Frank Zander, Berlin

**Druck und Verarbeitung:**

Druckerei u. Verlag Brandt GmbH,

Bonn

Gedruckt auf Recycling-Papier

**Titelfoto:** FairPhone/Flickr.com

ISBN: 978-3-929704-60-0

Der Herausgeber ist für den Inhalt  
allein verantwortlich.

Mit finanzieller Unterstützung des  
BMZ.

**BMZ**



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

Diese Publikation wurde vom  
Evangelischen Entwicklungsdienst  
(EED) gefördert.

Diese Publikation wurde von der  
Evangelischen Kirche in Deutschland  
(EKD) gefördert.



Evangelische Kirche in Deutschland

## Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	3
<b>1. Reich und doch arm</b>	<b>4</b>
<b>2. Rohstoffe – ein Entwicklungsimpuls?</b>	<b>6</b>
2.1 Wirtschaftliche Bedeutung	6
2.1.1 Exporte, Wachstum und Beschäftigung	6
2.1.2 Chancen und Grenzen des Kleinbergbaus	9
Exkurs 1: Peru – Kleine Schürfer, große Chancen?	12
2.2 Bedeutung der Staatseinnahmen	15
2.2.1 Korruption und mangelnde Transparenz	16
2.2.2 Steuervermeidung von Unternehmen	17
2.2.3 Ungleiche Verhandlungsmacht	18
Exkurs 2: Sambia – Beim Staat bleibt nichts hängen	20
2.2.4 Es geht auch anders	23
Exkurs 3: Chile – Politik zum Abkupfern?	24
2.3 Entwicklungspolitische Herausforderungen	28
<b>3. Entwicklungspolitische Aspekte beim Umgang mit Rohstoffen</b>	<b>31</b>
3.1 Das Kohärenz-Prinzip	31
3.2 Europa und die Rohstoffe	33
3.2.1 Die Europäische Rohstoffstrategie	33
3.2.2 Auswirkungen auf die Entwicklungsländer	36
3.3 Die deutsche Rohstoffstrategie	39
<b>4. Zusammenfassende Bewertung</b>	<b>45</b>
Literaturverzeichnis	52

## Abkürzungsverzeichnis

<b>APS</b>	Allgemeines Präferenzsystem
<b>AKP</b>	Afrika, Karibik und Pazifik
<b>BDI</b>	Bundesverband der deutschen Industrie
<b>BGR</b>	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BMWi</b>	Bundeswirtschaftsministerium für Wirtschaft und Technologie
<b>BMU</b>	Bundesumweltministerium
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>CSR</b>	Corporate Social Responsibility (Unternehmerische Sozialverantwortung)
<b>EITI</b>	Extractive Industries Transparency Initiative (Transparenzinitiative für den Rohstoffsektor)
<b>EPA</b>	Economic Partnership Agreements (wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen)
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>HDI</b>	Human Development Index (Index für menschliche Entwicklung der Vereinten Nationen)
<b>ICCM</b>	International Council on Metal and Mining (Internationaler Rat für Metall und Bergbau)
<b>ILO</b>	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
<b>IMA</b>	Interministerieller Ausschuss
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfond
<b>MDA</b>	Mineral Development Agreement (Mineralienentwicklungsabkommen)
<b>MDG</b>	Millennium Development Goals (Millenniumsentwicklungsziele)
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisationen
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
<b>PWYP</b>	Publish what you pay
<b>UN</b>	United Nations (Vereinte Nationen)
<b>WTO</b>	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
<b>ZCCM</b>	Zambian Consolidated Copper Mines

## 1. Reich und doch arm

Der Fluch des Reichtums – so heißt es immer wieder, wenn Länder, die reich an Rohstoffen sind, zu den ärmsten Ländern der Welt gehören. Manche dieser Länder haben dabei sogar ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen – dieses ist aber so ungleich verteilt, dass noch immer die Armut grassiert. So hatte das erdölreiche westafrikanische Land Äquatorialguinea beispielsweise im Jahr 2010 ein geschätztes Pro-Kopf-Einkommen von 36.600 US-Dollar und lag damit auf Platz 26, zwischen Irland und Dänemark (Deutschland belegte Platz 33). Das Potential ist sogar noch größer, denn es gibt noch weitgehend unerschlossene Vorkommen an Gold, Zink, Diamanten und weiteren metallischen Rohstoffen (vgl. CIA, 2011). Aufgrund mangelnder Transparenz liegen zwar keine konkreten Armutszahlen vor, aber die sozialen Kennzahlen Äquatorialguineas sind katastrophal. So liegt die Kindersterblichkeit bei 77 pro 1.000 Lebendgeburten, Äquatorialguinea nimmt damit Platz 15 – diesmal von hinten – ein und liegt zwischen Äthiopien und Sierra Leone (vgl. CIA, 2011). Korruption und Veruntreuung, schlechte Regierungsführung und Misswirtschaft, eine verfehlte Agrarpolitik in einer von Subsistenzwirtschaft geprägten Landwirtschaft und schlechte Sozialpolitik sind vorrangig für solche Entwicklungen verantwortlich. Äquatorialguinea ist diesbezüglich sicher mit Abstand das eklatan-

teste Beispiel, aber auch in Angola oder Gabun gibt es ein ähnliches Missverhältnis.

In wiederum anderen Ländern ist das Pro-Kopf-Einkommen trotz hoher Rohstoffvorkommen und -förderung relativ gering. Auch die Staatseinnahmen bleiben oft weit hinter dem Potential zurück. Die Demokratische Republik Kongo ist hier ein illustratives Beispiel: Extraktive Rohstoffe<sup>1</sup> machen rund 10 % des Bruttoinlandproduktes (BIP) aus, das theoretische Steueraufkommen wird auf 380 Mio. US-Dollar jährlich geschätzt; 2005 beliefen sich die Steuereinnahmen aus dem Rohstoffsektor jedoch nur auf 27 Mio. US-Dollar (vgl. BMZ, 2010a), das entspricht etwas mehr als 7 % der potentiellen Steuereinnahmen. Ungünstige Rahmenbedingungen wie illegaler Abbau und Schmuggel durch Rebellen Gruppen zur Kriegsfinanzierung, informell arbeitende Kleinschürfer, ein unsicheres und vielfach unüberschaubares Umfeld, mangelnde Aufsicht und schlecht verhandelte Verträge sind Ursachen dafür, dass von dem großen Reichtum dieses Landes beim

<sup>1</sup> Gemeint sind hier nicht erneuerbare Bodenschätze, die mittels Aktivitäten über oder unter Tage abgebaut werden. Der Schwerpunkt in diesem Heft soll dabei auf metallischen Rohstoffen liegen, viele der Probleme gelten aber gleichermaßen für andere mineralische und fossile Rohstoffe.

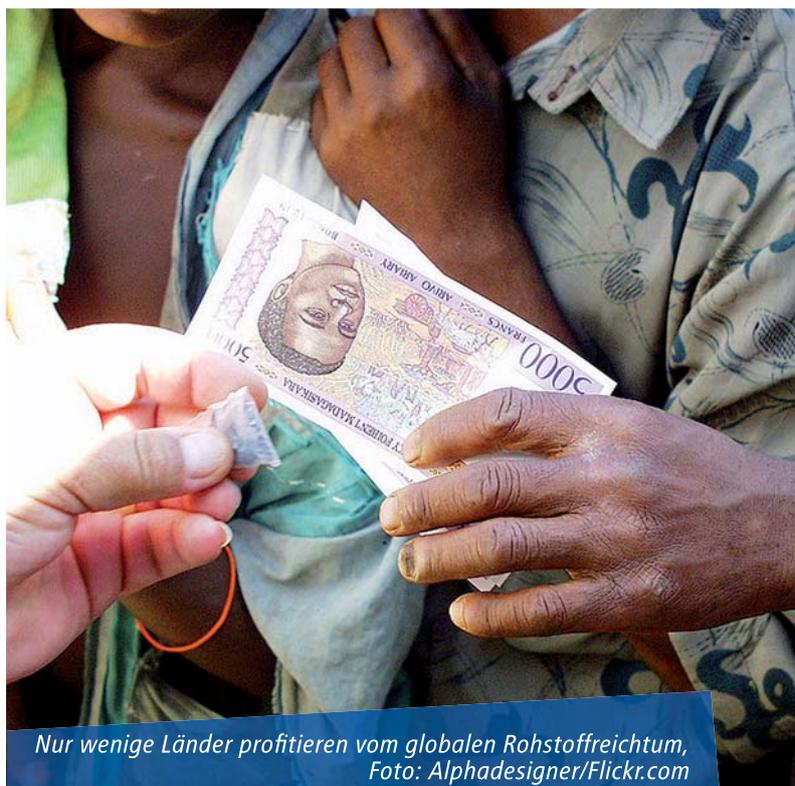


Goldmine in Kivu, DR Kongo, Foto: Enough Project/Flickr.com

Staat so gut wie nichts hängen bleibt (vgl. Fallbeispiel in Hütz-Adams/Bäuerle/Behr, 2011).

Umgekehrt haben es einige rohstoffreiche Länder wie Chile, Botswana oder auch Ghana geschafft, ihren Reichtum in bare Münze und zunehmenden Wohlstand für die Bevölkerung umzuwandeln. Über staatliche Beteiligungen oder funktionierende Steuersysteme fließt Geld in die Staatskasse, und ein vergleichsweise verantwortungsvolles Management sorgt für einen sinnvollen Umgang mit diesen Ressourcen und trägt mittelfristig auch zu einer Diversifizierung der Exportstrukturen bei. Schlüsselfaktoren sind dabei eine relativ gute Regierungsführung und Transparenz, aber auch starke und kompetente Institutionen.

Viele rohstoffreiche Länder sind klassische Zielregionen der Entwicklungszusammenarbeit und die genannten Schlüsselfaktoren, die zu günstigen Rahmenbedingungen für einen rohstoffinduzierten Wohlstand sorgen, sind Felder der Entwicklungszusammenarbeit, die in den vergangenen Jahren immer stärker in den Mittelpunkt gerückt sind. Gleichzeitig haben in den vergangenen Jahren konjunkturelle Schwankungen und eine Verschiebung der Angebots- und Nachfragestruktur die Sorge der Industrie befeuert, in Zukunft stünden nicht ausreichend Rohstoffe zur Verfügung, um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sicher zu stellen. Entsprechend hat auch die Politik reagiert und hat sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union (EU) Rohstoffstrategien entwickelt. Welche Rolle spielen die entwicklungspolitischen Schlüsselfaktoren in solchen Strategien? Wurden die Potentiale, die der Rohstoffsektor für die Entwicklungsländer bietet, ausreichend berücksichtigt? Diese Fragen sollen im Folgenden genauer beleuchtet werden, wobei zunächst – auch anhand einiger Fallbeispiele – aufgezeigt wird, welche internen und externen Faktoren einen positiven Beitrag für einen entwicklungsfördernden Rohstoffsektor leisten können und welche Aspekte Entwicklung verhindern. Ein abschließendes Kapitel soll einige Lösungsansätze skizzieren, wie eine Rohstoffpolitik aus entwicklungspolitischer Sicht gestaltet werden sollte. Die Studie ergänzt damit weitere von SÜDWIND herausgegebene Studien zum Thema Rohstoffe mit dem spezifischen Fokus der Entwicklungszusammenarbeit.



*Nur wenige Länder profitieren vom globalen Rohstoffreichtum,  
Foto: Alphadesigner/Flickr.com*

## 2. Rohstoffe – ein Entwicklungsimpuls?

Die genannten Beispiele führen vor Augen, dass Rohstoffreichtum nicht automatisch zu einem Entwicklungsschub und zu Wohlstand führt. Einige der Probleme werden im Folgenden genauer analysiert. Hierzu gehören:

- interne Faktoren in den Förderländern selbst (wie schlechte Regierungsführung, institutionelle Schwächen, bewaffnete Konflikte oder Korruption),
- externe Faktoren (wie mangelnde Ethik und Gemeinwohlorientierung bei externen Akteuren) oder

- ungünstige Rahmenbedingungen (wie Abhängigkeiten gekoppelt mit ungleichen Machtkonstellationen oder internationale Bestimmungen über Kapitaltransfer und Unternehmensverantwortung).

Im günstigen Fall können hohe Rohstoffvorkommen indes sehr wichtige Entwicklungsimpulse setzen. So können sie nicht nur die Staatseinnahmen deutlich verbessern, sie können auch Impulse für die vor- und nachgelagerte Industrie setzen und so ganz entscheidend zu Wirtschaftsentwicklung und -wachstum beitragen.

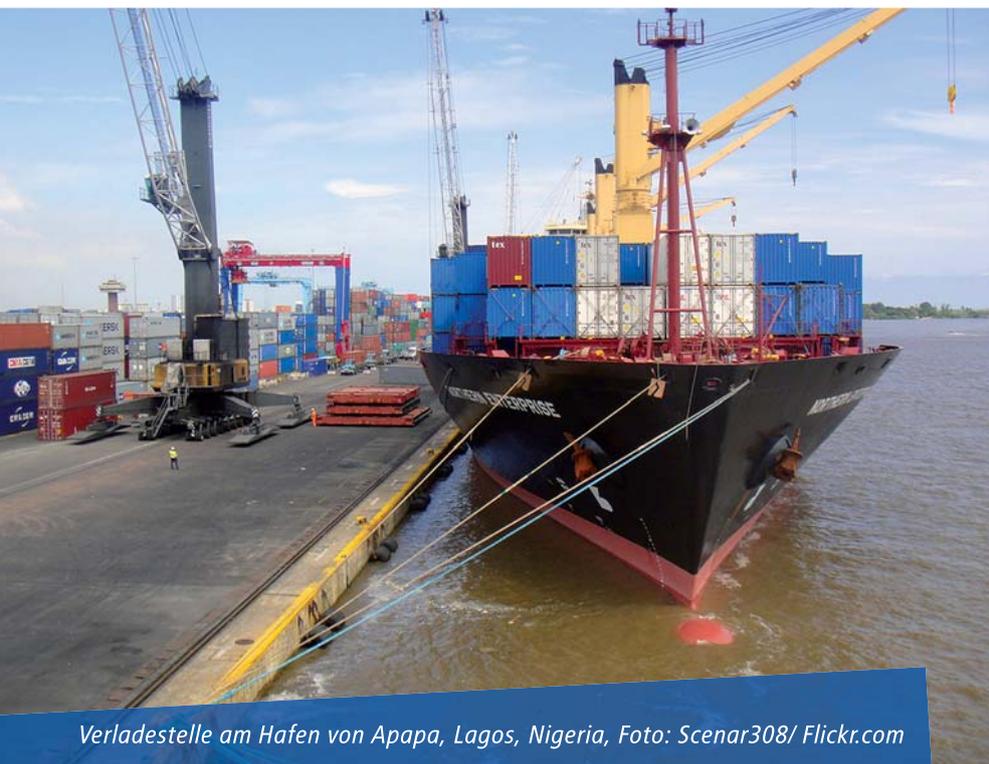
### ► 2.1 Wirtschaftliche Bedeutung

#### 2.1.1 Exporte, Wachstum und Beschäftigung

Der weitaus größte Teil der in Schwellen- und Entwicklungsländern geförderten mineralischen Rohstoffe wird exportiert. Die Exporteinnahmen fließen in die Berechnungen über die Wirtschaftsleistung eines Landes ein und sind damit nicht nur für die Devisenbeschaffung, sondern auch für die Berechnung der Wirtschaftsleistung von grundlegender Bedeutung. Durch unterschiedliche Ressourcenausstattung und globale

Arbeitsteilung ist der Außenhandel zum Einen wichtigen Entwicklungsfaktor geworden, der neben dem Austausch von Rohstoffen und Fertigwaren auch Technologietransfer und Industrienaufbau beinhalten kann. Gerade arme Länder, die nur über einen sehr begrenzten Binnenmarkt verfügen, sind zur Erschließung globaler Absatzmärkte vom Außenhandel abhängig.

Die einseitige Abhängigkeit vom Export (oft unverarbeiteter) Rohstoffe birgt indes auch große Gefahren. Zum einen ist eine zu hohe Abhängigkeit von nur einem oder sehr wenigen Rohstoffen problematisch, weil die Weltmarktpreise für Rohstoffe starken Schwankungen unterliegen. Kommt es zu einem Preisverfall, brechen Staatseinnahmen weg und die Arbeitslosigkeit steigt. Zum Zweiten birgt ein großer Anteil mineralischer Rohstoffe am Export die Gefahr, dass die Exportentwicklung in anderen Sektoren vernachlässigt wird.<sup>2</sup> Das kann vor allem langfristig zu einem Problem werden, weil selbst die größten Vorkommen irgendwann zur Neige gehen. Wurde die Wirtschaft bis zu diesem Punkt nicht ausreichend diversifiziert, dann können die wegbrechenden Einnahmen und Jobs nicht ersetzt werden. In Botswana (siehe unten) und Chile (siehe Exkurs 3) wird die Diversifizierung daher von staatlicher Seite aktiv voran-



Verladestelle am Hafen von Apapa, Lagos, Nigeria, Foto: Scenar308/ Flickr.com

<sup>2</sup> Verschärft wird dieser Effekt durch die Gefahr „der Holländischen Krankheit (Dutch Disease)“ (vgl. Kasten S.28)

getrieben, während dies in Sambia regelmäßig zu Krisenzeiten gefordert wird (siehe Exkurs 2).

Bei vielen Entwicklungsländern ist die Abhängigkeit von Rohstoffen sehr hoch: 96 Entwicklungsländer erzielten in den Jahren 2008/09 mehr als 50 % ihrer Exporterlöse mit Rohstoffen. Wenn man nur die Exporteinnahmen aus Erzen und Metallen betrachtet, nahmen noch 14 Entwicklungsländer mehr als 50 % ihrer Exporteinnahmen aus diesen Rohstoffen ein (vgl. UNCTAD, 2011). Dabei lässt sich in den vergangenen Jahren eine zunehmende Abhängigkeit von Primärrohstoffen verzeichnen, was zu Lasten von Industrialisierung und vermehrter Wertschöpfung im Land geht: Während Afrika im Jahr 2000 noch 59 % seiner Exporte mit energetischen und mineralischen Rohstoffen bestritt, waren es im Jahr 2009 64 %. Im gleichen Zeitraum sank der Anteil der verarbeiteten Produkte am Gesamtexport Afrikas von 24% auf 19 %.

Einen detaillierteren Einblick in die Rohstoffabhängigkeit ausgewählter Staaten bietet Tabelle 1. Für die meisten unter ihnen gilt, dass auch der Anteil der jeweiligen Rohstoffe am BIP vergleichsweise hoch ist. Das spiegelt sich jedoch nicht bei allen Ländern auch beim Anteil an den Staatseinnahmen wider (vgl. hierzu Kapitel 2.2 und Tabelle 2). Die meisten Länder haben es nicht geschafft, mit ihrem Reichtum Bares in die Staatskassen zu füllen.

### Beschäftigungs- und Einkommenseffekte im Rohstoffsektor

Es gäbe aber auch weitere Möglichkeiten, von den Rohstoffexporten zu profitieren. So kann die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bergbausektor einen positiven Effekt auf die Wirtschaft eines Landes ausüben. Gerade die Großprojekte im Bergbau sind jedoch sehr kapitalintensiv, arbeiten stark automatisiert und üben daher kaum direkte Beschäftigungseffekte aus. Wie wenig arbeitsintensiv der Großbergbau in der Praxis sein kann, macht folgendes Beispiel aus Mali deutlich:

**Tabelle 1:**  
Mineralienexporte ausgewählter Länder

Land	Wichtigste Mineralien	Mineralienexporte 2009	
		Als % der Güterexporte	Als % des BIP
Botswana*	Diamanten	81,8	27,5
Sambia	Kupfer	79,9	26,9
D.R. Kongo*	Diamanten	75,2	20,7
Mongolei*	Kupfer, Gold	70,1	31,9
Guinea*, **	Bauxit/Aluminium, Gold	64,3	11,9
Namibia*	Diamanten	62,9	23,6
Peru	Gold, Kupfer, Silber	61,9	13,0
Chile	Kupfer	58,8	18,8
Mauretanien*, **	Eisenerz	56,7	23,7
Papua-Neuguinea*	Gold	47,0	23,6
Kirgisien	Gold	46,6	14,9
Sierra Leone*, **	Diamanten, Bauxit	33,2	2,9
Südafrika	Gold, Platin, Kohle	32,0	7,4
Ghana	Gold	24,7	9,3
Usbekistan*, **	Gold	12,8	5,3

\* Mineralienexporte und/oder Güterexporte beruhen auf Prognosen;

\*\* BIP: Bezugsjahr ist das Jahr 2008

*Die hier aufgeführten Länder gelten (gemäß IWF, 2007) als reich an Mineralien und/oder Kohlenwasserstoffen (Öl und Gas), da: (i) mindestens 25 % der Staatseinnahmen in der Periode 2000–2005 durch Einnahmen aus mineralischen und/oder kohlenwasserstoffhaltigen Rohstoffen erzielt wurden oder (ii) mindestens 25 % der Güterexporterlöse durch den Export von mineralischen und/oder kohlenwasserstoffhaltigen Rohstoffen erzielt wurden. Für Liberia fehlen entsprechende Daten.*

Quelle: UNCTAD, 2010.

In der „Randgold Mine“, die von der Weltbankgruppe unterstützt wird, wurde nur ein Arbeitsplatz pro 1,23 Mio. US-Dollar investiertem Kapital geschaffen (vgl. Pegg, 2006). In Ghana lag die Zahl der Arbeitsplätze im formellen Bergbau im Jahr 2006 nur bei knapp 19.000. Dem standen Schätzungen zufolge zwischen 100.000 und bis zu einer Million Menschen im informellen Bergbau gegenüber<sup>3</sup> (vgl. Nyame et al. 2009, Banchirigah, 2008). Selbst in Ländern mit einer vergleichsweise großen Bergbauindustrie wie Botswana oder Chile arbeiten nur 3 % bzw. 0,8 % der Beschäftigten im Großbergbau. Hinzu kommt, dass aufgrund der Komplexität der Anforderungen (z.B. Umgang mit komplizierten Maschinen, Managementaufgaben) häufig ausländische Fachkräfte anstatt einheimischer Arbeiter im

<sup>3</sup> Aufgrund des informellen oder teils illegalen Charakters sind Schätzungen hier naturgemäß nur sehr ungenau.



*Kleine Menge Gold ohne gerechte Verteilung?, Foto: Enough Project/Flickr.com*

Großbergbau beschäftigt werden (vgl. UNCTAD, 2007). Das spiegelt sich auch in der Lohnstruktur wider: So kam es 2009 in mehreren Goldfördergebieten in Ghana zu Streiks, weil 4.000 einheimische Beschäftigte mit geringer Qualifikation nur 46 % des gesamten Lohnvolumens auf sich vereinten, während 675 Beschäftigte in höheren Funktionen 35 % des Lohnvolumens erhielten und die 42 ausländischen Beschäftigten 18 % (vgl. ICEM, 2009).

Neben der Schaffung von direkten Arbeitsplätzen ist auch wichtig, den extraktiven Sektor in die Wirtschaft eines Landes zu integrieren. Nur wenn sich zusätzlich zu den Minen vorgelagerte Sektoren (wie z.B. Kreditinstitute, Werkzeughersteller) und nachgelagerte Sektoren (wie z.B. Schmelzhütten, Raffinerien) entwickeln, kann die gesamte Wirtschaft maßgeblich von der Rohstoffförderung profitieren (vgl. BMZ, 2010b). Damit könnten nicht nur indirekte Arbeitsplätze geschaffen werden; mittels Industrialisierung könnte es auch zu einer verstärkten Wertschöpfung im Land kommen und so die Exportpalette erweitert werden. Beides würde somit die Abhängigkeit von schwankenden Weltmarktpreisen erheblich senken.

Einige Schwellenländer haben diesen Sprung zwar geschafft und besitzen heute Industrien, die auf dem Weltmarkt bestehen können. Für die ärmeren Länder gilt das jedoch zumeist nicht. Sie exportieren noch im-

mer ganz klassisch in erster Linie unverarbeitete Rohstoffe, die in der Regel von ausländischen Unternehmen gefördert werden. Dies geht zwar maßgeblich – aber nicht nur – auf einen mangelnden Industrialisierungsgrad oder ungünstige Investitionsbedingungen<sup>4</sup> zurück: So fehlt es in vielen Ländern an einer ausgebauten Infrastruktur, was die Transportkosten in die Höhe treibt, sowie an einer verlässlichen und preiswerten Energieversorgung. Entscheidend ist aber auch, dass das internationale Handels- und Zollsystem diese Art der Arbeitsteilung fördert, da verarbeitete Rohstoffe oft sehr viel schwerer in Industrienationen einzuführen sind als unverarbeitete Rohstoffe. Die größten Gewinne aus den Rohstoffen akkumulieren sich somit außerhalb der Förderländer.

Das ist doppelt problematisch, wenn aufgrund schwacher Institutionen und Überwachung, gekoppelt mit mangelnder Unternehmensverantwortung und der Maxime der Profitmaximierung sogar die grundlegendsten Umwelt- und Sozialstandards missachtet werden. Hierfür gibt es zahlreiche Beispiele (vgl. Hütz-Adams/ Bäuerle/ Behr, 2011). Solange die Kosten für die Umweltzerstörung nicht in die Wertschöpfungskette internalisiert werden, bleiben allzu oft die Förderregionen und die dort lebenden Menschen mit den Problemen zurück. Hinzu kommen häufig gravierende Menschenrechtsverletzungen, Vertreibung, Niederschlagung von Protesten und katastrophale Arbeitsbedingungen.

Für das wichtige Ziel der Schaffung von (direkten) Arbeitsplätzen und Einkommen ist der Großbergbau insgesamt weniger geeignet. Daher plädiert der streitbare kenianische Ökonom Shikwati auch für einen entschiedenen Ausbau (und eine Formalisierung) der kleinen und mittleren afrikanischen Unternehmen im Bergbausektor. Als entschiedener Gegner der externen Entwicklungshilfe sieht er in dem Rohstoffreichtum nicht nur Potentiale für die Mobilisierung einheimischer Ressourcen, sondern auch einen möglichen Hebel für eine verbesserte Übernahme von Verantwortung seitens

<sup>4</sup> Als ungünstige Investitionsbedingungen sind hier vor allem politische Instabilitäten, unsichere Rechtslagen oder mangelnde Infrastruktur gemeint. Steuerlich sind die Bedingungen gerade im Bergbausektor oft paradiesisch, da gerade IWF und Weltbank über Jahre diesen unternehmensfreundlichen Aspekt der Investitionsbedingungen in ihren Politikempfehlungen überbetont haben.

der Regierungen, mehr Beteiligung der Bevölkerung und eine Basis für verstärkte kontinentale Integration und Wirtschaftsentwicklung (vgl. Shikwati, 2011).

## 2.1.2 Chancen und Grenzen des Kleinbergbaus

Während im Großbergbau weltweit nur 2–3 Mio. Menschen arbeiten, beschäftigt der Kleinbergbau (aus dem durchschnittlich nur 31% der Produktion stammt)<sup>5</sup> 13–20 Mio. Menschen direkt;<sup>6</sup> in Sub-Sahara Afrika sind davon schätzungsweise 2,4–6 Mio. Menschen zu finden (vgl. CASM, 2011, Maponga, 2010).

Der Kleinbergbau wird mit relativ einfachen Werkzeugen und sehr arbeitsintensiv betrieben. Zudem wird er von der lokalen Bevölkerung in vielen Entwicklungsländern als attraktive – manchmal auch die einzige – Möglichkeit wahrgenommen der Armut zu entkommen, da das Einkommen verglichen mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten oftmals höher liegt. Letztlich sind die Eintrittsbarrieren in den Sektor u.a. wegen des geringen Kapitalbedarfs niedrig und die Zeitspan-

ne zwischen Investition und erstem Einkommen ist gering (vgl. Maponga, 2010).

Auch für die Entwicklung der Region kann der Kleinbergbau durchaus positive Effekte bieten: Die Einkommen der Kleinschürfer verbleiben zumeist in der Gemeinde, die Kaufkraft armer Gegenden wird gestärkt, der Bedarf für lokal erzeugte Güter erhöht und die Landflucht eingedämmt. Demgegenüber stehen jedoch Probleme, mit denen sowohl die Kleinschürfer als auch ihre Umgebung häufig konfrontiert sind: Umwelt- und Gesundheitsschäden, hohe Krankheits- und Unfallraten in den Abbaustätten, die Ausbreitung von Infektionskrankheiten, Kinder- und Zwangsarbeit. Hinzu kommt, dass Kleinschürfer oft einen erschwerten Zugang zu den offiziellen Märkten haben und ihre

5 Dabei gibt es aber je nach Rohstoff erhebliche Unterschiede, so beträgt der entsprechende Anteil für Diamanten rund 10 %, für Gold 20 %–30 % und für Edelsteine (außer Diamanten) sogar 75 % (vgl. OECD-DAC, 2008).

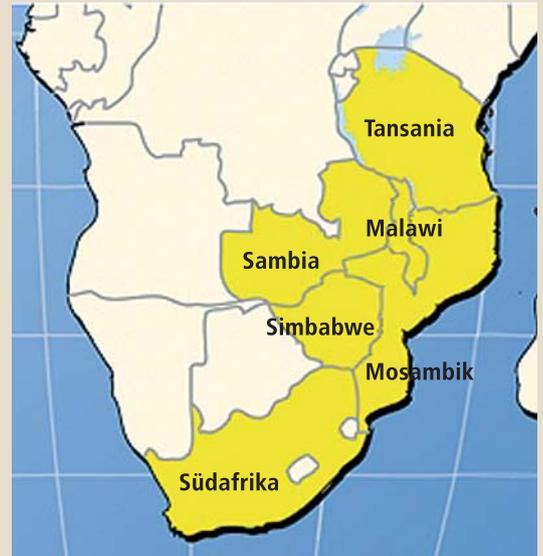
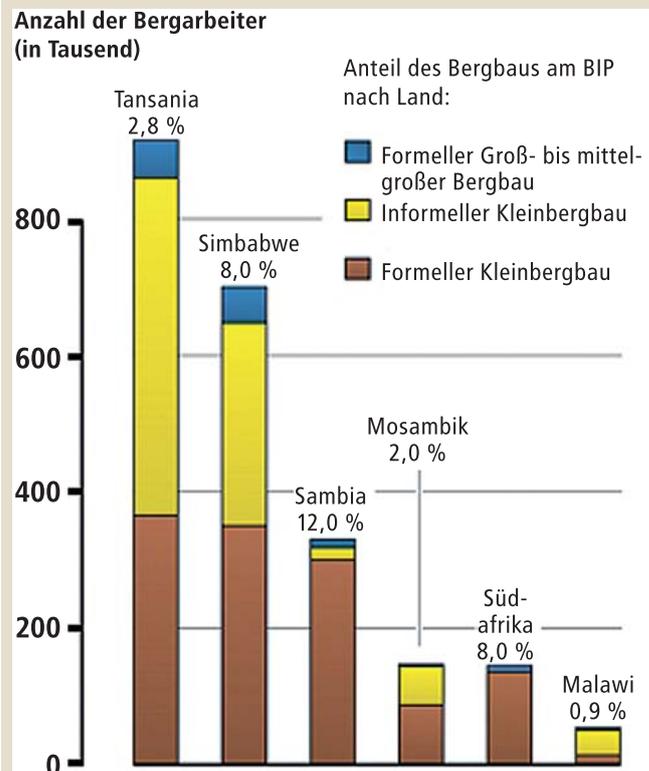
6 Weitere 100 Mio. Menschen beziehen ihren Lebensunterhalt aus dem Sektor (Familienangehörige oder Beschäftigte verwandter Sektoren wie Mineralienhändler) (vgl. CASM, 2011).



*Kleinschürfer im Osten der Demokratischen Republik Kongo, Foto: XXX/Flickr.com*

**Grafik 1:**

**Anteil der ArbeiterInnen des Bergbaus in großen und mittleren Betrieben (blau), im informellen (gelb) und formellen (braun) Kleinbergbau in ausgewählten afrikanischen Staaten**



Quelle: Hugo Ahlenius, UNEP/GRID-Arendal, 2006, <http://maps.grida.no/go/graphic/number-of-people-in-the-mining-sector-in-selected-countries-in-sub-saharan-africa>

Mineralien daher illegal handeln (müssen). Dies entzieht dem Staat Steuereinnahmen und macht die Kleinschürfer einseitig abhängig von Zwischenhändlern (vgl. CASM et al., o.J.). All diese Faktoren tragen dazu bei, dass die Potentiale des Kleinbergbaus oft nicht ausgeschöpft werden können, dass zwar höhere Einkommen, aber nicht genügend Gewinne für Folgeinvestitionen erzielt werden und dass viele Kleinschürfer dennoch in der Armut gefangen bleiben.

In Gebieten, in denen Vorkommen von Gold oder anderen Edelmetallen seit Generationen bekannt sind, ist der Bergbau häufig ein elementarer Teil der traditionellen Existenzgrundlage der Gemeinschaft. In anderen Regionen wird der Kleinbergbau als Zweiterwerbsquelle neben der Landwirtschaft betrieben. Wenn neue, mit den Methoden des Kleinbergbaus verwertbare Mineralienvorkommen entdeckt werden, ziehen oft Tausende von Kleinschürfern innerhalb von Monaten in das Gebiet (vgl. Weltbank et al., o.J.). Neben den legal und formell arbeitenden Kleinschürfern, die im Besitz von gültigen Konzessionen sind, ist die Arbeit

im informellen Bereich weit verbreitet (vgl. beispielhaft Grafik 1). Die Schnittmengen zu illegal tätigen Kleinschürfern, die ohne die Zustimmung der Regierung tätig sind, sind dabei oft beträchtlich (vgl. Weltbank et al., o.J. und Maponga, 2010). Letztere arbeiten häufig in Gebieten, in denen Großunternehmen bislang ungenutzte Konzessionen besitzen. Hier kommt es daher nicht selten zu gewalttätigen Auseinandersetzungen und Menschenrechtsverletzungen mit Militär und Polizei, was die Kleinschürfer allerdings nicht davon abhält, immer wieder in die Fördergebiete zurückzukehren (vgl. Hütz-Adams, Koch, Schneeweiß, 2010).

### Herausforderungen im Kleinbergbau

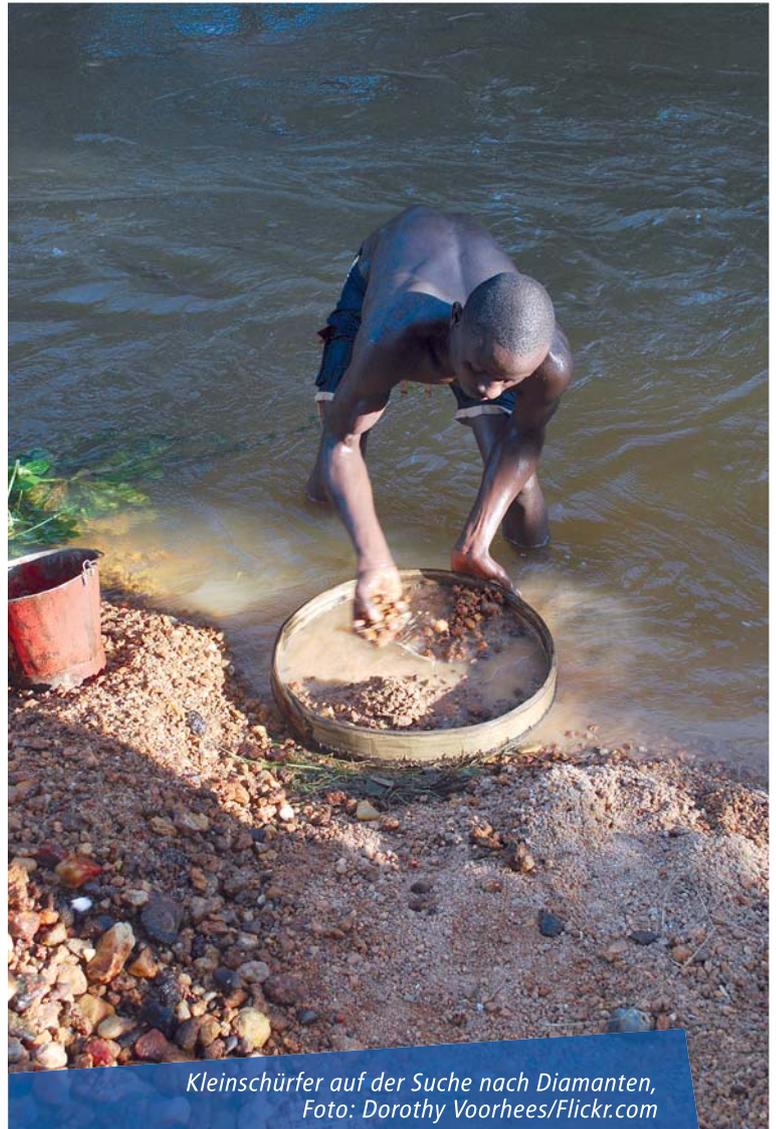
Gerade durch den informellen oder sogar illegalen Status vieler Kleinschürfer entstehen zahlreiche Probleme. So besteht ein permanentes Risiko, ihre Einkommensquelle (und die ihrer Familien) zu verlieren. Ihre schwache rechtliche Situation macht sie auch anfälliger für Korruption oder Erpressung. Wie überall im informellen Sektor kämpfen auch Kleinschürfer mit er-

schwertem Zugang zu Krediten und Märkten. Der Preis, den sie für ihre Ware erhalten, liegt für Gold teilweise bei nur 70 % des Weltmarktpreises (vgl. Fairtrade Foundation, 2010). Bei anderen Rohstoffen wie Diamanten ist der entsprechende Anteil sogar noch wesentlich geringer (vgl. Hütz-Adams, 2008).

Mangelnde Investitionsanreize und -möglichkeiten führen zu sehr einfachen und oft umwelt- und gesundheitsschädlichen Fördermethoden, wie beispielsweise dem Einsatz von Quecksilber im Goldabbau, das zum Herauslösen des Goldes benutzt wird. Die Gemeinden und Wohnstätten gleichen oft genug den Slums am Rand von Großstädten – ohne sanitäre Anlagen, fließend Wasser oder Elektrizität.

Mit steigenden Weltmarktpreisen für metallische Rohstoffe ist auch die Zahl der informell oder illegal arbeitenden Kleinschürfer angestiegen und die Problematik ist stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Die positiven Wirkungen des Kleinbergbaus auf die ökonomische Entwicklung eines Landes wurden noch nicht im großen Stil empirisch getestet. Studien auf der mikroökonomischen Ebene kommen aber häufig zu positiven Ergebnissen, besonders wenn der Kleinbergbau saisonal in Kombination mit Landwirtschaft betrieben wird (vgl. Maponga, 2010). Die Situation im Kleinbergbau ist damit nicht nur ein rechtliches Problem, sondern birgt ein Potential für ganze Gemeinden, soziale und wirtschaftliche Entwicklung und damit für die Gesamtwirtschaft. Nicht zuletzt gehen dem Staat durch den informellen Sektor beträchtliche Einnahmen verloren. Um all diese Potentiale nachhaltig zu nutzen, müssen jedoch Lösungen für die angedeuteten Problemfelder gefunden werden. Solange dies nicht der Fall ist, wiegen die sozialen, gesundheitlichen und ökologischen Kosten den ökonomischen Nutzen oft auf.

Es gibt zwar in vielen Ländern – darunter Peru, Ghana und Tansania – bereits Registrierungssysteme, in denen sich Kleinschürfer legalisieren lassen können. Diese werden von den Betroffenen in den meisten Ländern jedoch als Hindernisse auf dem Weg in die Legalität wahrgenommen. Einfacher in Anspruch zu nehmende und kostenlose Registrierungssysteme sind daher essentiell, um Kleinschürfern den offiziellen Markt und damit höhere Preise für ihre Produkte zu öffnen. Durch die Legalität würden u.a. auch Partnerschaften mit Investoren oder die Inanspruchnahme von Mikrokrediten für den Kauf besserer Werkzeuge möglich (vgl. Maponga, 2010). Um die Lebensbedingungen im Sektor zu verbessern, muss jedoch auf mehreren Ebenen angesetzt werden: Erstens muss die nationale Ge-



*Kleinschürfer auf der Suche nach Diamanten, Foto: Dorothy Voorhees/Flickr.com*

setzung entsprechend angepasst werden; zweitens muss technologische Unterstützung geleistet werden; und drittens sollte der Zugang zu Märkten und Krediten auf der Mikroebene erleichtert und Kooperativen gefördert werden.

### Positive Ansätze und Entwicklungen

Es gibt bereits einige Beiträge, soziale Probleme im Kleinbergbau zu mildern. Ein Beispiel sind hier Kooperativen von KleinschürferInnen, die sich in vielen Regionen gebildet haben, um einen besseren Zugang zu mineralischen Ressourcen, zu Krediten und zu Märkten zu erreichen, bessere Preise zu erzielen und die Abhängigkeit von Zwischenhändlern zu verringern. Aber auch Umweltschutztechnologien wie Apparate zur Rückgewinnung von Quecksilber wurden anfänglich vor allem durch Nichtregierungsorganisationen (NRO) verbreitet (vgl. Maponga, 2010). Allerdings zeigen sich bei deren Durchsetzung große Probleme, da die oft un-

ter größter Armut lebenden Kleinschürfer erst einmal Investitionen leisten müssten, zu denen sie nicht in der Lage sind.

Multi-Stakeholder-Initiativen, in denen der Staat, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen vertreten sind, haben sich als nützlich erwiesen, um soziale Verbesserungen im Kleinbergbau durchzu-

setzen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Region Lateinamerika. Dort wurden unter Mitwirkung des International Council on Mining and Metals ICMM (einem Zusammenschluss von Unternehmen des Minen- und Metallsektors), lokaler Interessengruppen und Jugendorganisationen eine Reduzierung der Kinderarbeit im Kleinbergbau um zwei Drittel im Zeitraum 2002–2006 erreicht (vgl. Global Dialogue, o.J.).

## Exkurs 1: Peru – Kleine Schürfer, große Chancen?

Der Kleinbergbau spielt für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft Perus eine wichtige Rolle: Im Jahr 2010 gingen weit mehr als 100.000 Peruaner einer Beschäftigung als Kleinschürfer nach. Vor allem bei Gold produzieren sie mit 30 % des landesweit geförderten Materials beachtliche Mengen (Peruanisches Ministerium für Energie und Bergbau, 2011).

### Bedeutung des Bergbausektors

Neben Gold ist Peru bei Blei, Silber, Zinn und Zink eines der weltweit führenden Produzentenländer (British Geological Survey, 2011). Seit der Liberalisierung und Deregulierung des Bergbausektors im Jahr 1990 durch den damaligen Präsidenten Alberto Fujimori spielt die Produktion metallischer Rohstoffe eine ent-

scheidende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung des Andenstaates. Der Bergbau trägt im Schnitt über 50 % zu den Exporten Perus bei (vgl. Tabelle 1). Das Bruttoinlandsprodukt Perus stieg in den letzten sechs Jahren im Schnitt um 7 %, und der Anteil der Bevölkerung, der unter der Armutsgrenze lebt, reduzierte sich von 48,6 % im Jahr 2004 auf 34,8 % 2010 (Gualdoni, 2011). Die radikale Privatisierung der Rohstoffproduktion und die Abschaffung der staatlichen Bergbauunternehmen wurden auch begleitet von einer tiefgreifenden Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Eine Zunahme von Prekarisierung und illegaler Beschäftigung war die Folge.

Der Bergbau trägt im Schnitt nur 8 % zum Bruttoinlandsprodukt und sogar nur 3 % zu den Steuereinnah-



men des Staates bei (vgl. Tabelle 2). Ein wesentlicher Grund für die geringen Staatseinnahmen sind die Verträge mit den großen Bergbauunternehmen, die die Firmen vor Steuererhöhungen schützen und sie in einigen Fällen sogar vollständig von der Steuerpflicht für Zeiträume von bis zu 15 Jahren befreien. Hinzu kommt, dass der Abbau kleineren Stils zu einem erheblichen Teil informell läuft.

Der Bergbausektor beschäftigt direkt gerade einmal 0,5 % der arbeitenden Bevölkerung (Informationsstelle Peru, 2011). Hohe Einkommensunterschiede, enorme Umweltbelastungen und Konflikte mit der ansässigen Bevölkerung kennzeichnen den Sektor. Viele Regionen mit hohen Bergbauaktivitäten und zum Teil sogar großen Transferzahlungen aus dem *Canon Minero* (Cajamarca, Puno) verzeichnen überdurchschnittlich hohe Armutsraten in Peru, darunter auch Apurimac, Ayacucho, oder Cusco. Gerade hier bringen immer mehr Gemeinden ihren Ärger mit dem Bergbau insgesamt zum Ausdruck, z. B. in Cajamarca oder in Ayacucho. Andere Regionen mit hohen Bergbauaktivitäten haben demgegenüber durchaus Armutsraten, die unter der nationalen Armutsgrenze liegen (Madre de Dios, Tacna oder Arequipa) (vgl. INEI, o.J.).

### Kleinschürfer und das Gold

Der Anteil von Gold am Gesamtexport ist von 19,7 % im Jahr 1999 auf 25,4 % 2009 gestiegen, wobei es im Zuge der Finanzmarktkrise 2009 der einzige Rohstoff mit einer positiven Wachstumsrate (21,4%) war (SUNAT Peru, 2011). Ein Großteil der 100.000 aktiven Kleinschürfer leben in den abgelegenen ländlichen Gebieten von Madre de Dios, Puno, La Libertad und des Mittleren Südens um Ayacucho, Arequipa und Ica (vgl. Peruanisches Umweltministerium, 2011, Peruanisches Interdisziplinäres Technisches Komitee, 2011). Obwohl sie häufig nicht mehr als 70 % des Weltmarktpreises für ihr Gold bekommen (Cartwright, 2010), verdienen sie in der Regel mehr als in anderen Sektoren (Willer, 2011) und unterstützen mit ihrem Einkommen über eine halbe Millionen Menschen in Peru direkt, und noch wesentlich mehr indirekt (GAMA, 2008). Die Kleinschürfer sind ein wichtiger Faktor für die oft strukturschwachen Gebiete, da mit ihrer Existenz eine erhöhte Beschäftigung, ein höheres Einkommensniveau und Rückflüsse in die lokale Wirtschaft einhergehen. Auf der anderen Seite sind all die geschilderten Probleme, die der illegale und informelle Status der Kleinschürfer mit sich bringt, auch in Peru sehr präsent. Da die Kleinschürfer in der Regel Migranten aus Gebieten mit höheren Armutsraten sind, entstehen oft Konflikte mit den Gemeinden

um den Zugang zu Bergbaukonzessionen und der Nutzung von Gemeinschaftsgütern, wie Wasser.

Der Regierung ist es bis heute trotz mehrfacher Versuche nicht gelungen, den Sektor zu formalisieren. Es schien sogar lange Zeit so, als würde sie die Kleinschürferaktivitäten im Land am liebsten ignorieren. Solange die Arbeiter auf Gebieten schürften, welche nicht bereits durch eine Konzession an Dritte vergeben waren, oder wo dieser Dritte seine Rechte auf das Land nicht geltend machte, hat der Staat ihnen keinerlei Aufmerksamkeit geschenkt. Sobald aber eines der großen Bergbauunternehmen das Gebiet für seine Operationen nutzen wollte, vertrieb die Regierung die Kleinschürfer mit Hilfe von Polizei und Militär (Eisenbürger, 2009). Auch Umweltkonflikte und Konflikte mit den Gemeinden haben zu Vertreibungen von Kleinschürfern, z.B. im November 2011 in Madre de Dios und Cusco geführt.

Mit dem „Nationalen Plan zur Formalisierung des Sektors der Kleinschürfer“ Anfang 2011 wurde ein neuer Vorschlag gemacht, wie man das Problem zukünftig lösen möchte. Die Hauptziele dieser Regierungsinitiative sind, den Formalisierungsprozess zu vereinfachen und aktiv zu unterstützen und eine größere Nachhaltigkeit zu erreichen. Außerdem beinhaltet das Programm die Erstellung eines bisher fehlenden Landnutzungsplans und die Förderung sozialer Initiativen in den betroffenen Gemeinden (Peruanisches Interdisziplinäres Technisches Komitee, 2011). Wie und ob die Umsetzung letztendlich gelingt, hängt auch von der engen Zusammenarbeit mit den Regionalregierungen sowie von der Mobilisierung finanzieller und personeller Ressourcen ab. Gerade bei der Umsetzung bestehender Gesetze gibt es in Peru oft erhebliche Defizite. Auch die weitverbreitete Korruption von Regierungsbeamten auf nationaler und regionaler Ebene könnte zum Stolperstein werden.

### Der Ansatz Zertifizierung

Dass in der Regulierung der Kleinschürferaktivitäten ein großes Entwicklungspotenzial steckt, hat bereits der Fall Santa Filomena in der Region Ayacucho gezeigt. Dort ist seit Mai 2011 mit der Gesellschaft der Minenarbeiter (*Sociedad de Trabajadores Mineros – SOTRAMI*) der derzeit wichtigste Produzent zertifizierten Goldes zu finden. SOTRAMI wurde 1989 von einer Handvoll informeller Kleinschürfer gegründet, um ihre Chancen zu verbessern, eine legale Schürflizenz zu erhalten (Fairtrade Foundation/ Alliance for Responsible Mining, 2011). Dennoch konnten sie die mit ihrer Tätigkeit verbundenen Probleme aufgrund mangel-

der Ressourcen und Kapazitäten lange Zeit nicht lösen. Zwischen den Jahren 2002 und 2008 versuchte ein Projekt der peruanischen Regierung in Zusammenarbeit mit der Schweizer Regierung (GAMA-Projekt) einige dieser Probleme anzugehen. Des Weiteren gab es eine Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation und der peruanischen NRO *CooperAcción* zur Eliminierung der Kinderarbeit in Santa Filomena, u.a. durch ein verbessertes Bildungssystem, eine erhöhte Produktivität der Kleinschürfer mit Hilfe von neuen Technologien und eine angemessene Gesundheits- und Trinkwasserversorgung (CooperAcción, o.J.).

Diese Projekte haben die Situation der Kleinschürfer bedeutend verbessert. Was aber blieb, war ihre hohe Abhängigkeit von lokalen Mittelsmännern. Daher wurde SOTRAMI in den vergangenen Jahren von *Fairtrade* und der *Alliance for Responsible Mining* unterstützt mit dem Ziel, Standards des Fairen Handels und die entsprechende Zertifizierung zu schaffen und umzusetzen. Die Initiative half den Kleinschürfern von Santa Filomena die Lieferkette zu verkürzen und Mittelsmänner auszuschalten, so dass heute ein Preis garantiert wird, der 95 % des Weltmarktpreises beträgt. Außerdem gibt es eine Prämienzahlung in Höhe von 10 %, sobald das Gold zertifiziert ist und sogar 15 %, wenn das Gold ohne Chemikalien produziert wird (Cartwright, 2010).

Mit dieser Einkommens- und Planungssicherheit können die Kleinschürfer verlässlicher in ihre Arbeit, in Verbesserungen für ihre Sicherheit oder in die Gemeinde von Santa Filomena investieren (Mitchell/ Keane/ Coles, 2009). So entstanden bereits eine Grundschule und eine weiterführende Schule sowie ein kleines Gesundheitszentrum. Seit 2004 gibt es keine Kinderarbeit mehr und die Trinkwasserversorgung und Infrastruktur konnten verbessert werden (Fairtrade Foundation/ Alliance for Responsible Mining, 2011).

### **Auch Unternehmen sind gefragt**

So positiv solche Initiativen sein mögen, so erreichen sie oft nur einen geringen Teil der Kleinschürfer, da der Zertifizierungsprozess langwierig, komplex und teuer ist. Ob Zertifizierungen eine Breitenwirkung haben können, ist derzeit eine offene Frage. Madre de Dios im Süden Perus ist das wichtigste Kleinschürfergebiet des Landes. Jedes Jahr werden hier 10 % der gesamten Goldproduktion Perus von mehr als 30.000 Kleinschürfern gefördert. In der mit Regenwald bedeckten und schwer kontrollierbaren Region treten immer mehr kleine und mittlere Bergbauunternehmen auf, die die Kleinschürfer illegal als Tagelöhner anstellen, ihnen

ein Vielfaches von dem zahlen, was sie unter normalen Umständen verdienen würden, sie mit großen Maschinen ausstatten und dann ihre Gewinne durch illegale Kanäle in die legale Wirtschaft einschleusen. Diese Unternehmen kommen nicht nur aus Peru, sondern auch aus China, Brasilien, Korea und Russland (Willer, 2011).

Die immense Umweltzerstörung und das Vordringen der Schürftätigkeiten in Naturschutzgebiete und traditionelle Gebiete indigener Gemeinden und Bereiche der formellen Wirtschaft führen zu einer Reihe wirtschaftlicher und sozialer Konflikte. Im November 2011 hat die Zentralregierung die Kleinschürfer vom Naturreservat Tambopato mit Gewalt vertrieben und deren kleine Förderanlagen zerstört. Die Regierung unternimmt zwar auch hier Formalisierungsbemühungen, doch erneut liegen die Defizite bei der Umsetzung. Schwache Institutionen und Korruption von zuständigen Beamten der Regionalregierung erschweren die Lage, wie die Erfahrungen der Organisation der Kleinschürfer APAYLON zeigen. Die Bereitschaft von Kleinschürfern, in formelle Beschäftigungsverhältnisse einzutreten, hängt aber auch vom Willen der Regierung ab, diesen Prozess zu unterstützen.

Um daher zu garantieren, dass nicht weiterhin die Mehrheit der Kleinschürfer unter Bedingungen arbeitet, die nationalen und internationalen Gesetzen widersprechen, braucht es Initiativen der gesamten Industrie. Unternehmen können mit einer Verbesserung der Sozial- und Umweltstandards in ihrer Wertschöpfungskette grundlegende Veränderungen in der Industrie bewirken und so eine viel größere Zahl von Kleinschürfern und Konsumenten erreichen. Zertifizierungen können letztendlich nur einen zeitweiligen Ersatz darstellen, der nichtsdestotrotz wichtig ist, um die Debatte zu beschleunigen und tiefgreifende und nachhaltige Veränderungen zu bewirken.

(Anika Wagner/Pedro Morazán)

## ► 2.2 Bedeutung der Staatseinnahmen

Die Steigerung von Exporterlösen aus dem Minensektor ist ein wichtiger Aspekt in der gesamtwirtschaftlichen Rechnung, aber keinesfalls ein Allheilmittel, um Wachstum rasch und effizient in Armutsbekämpfung umzumünzen. Damit sie sich entwicklungsfördernd auswirken, müssen Exporterlöse beispielsweise im Land reinvestiert werden – im produktiven Sektor, in Infrastruktur oder im Dienstleistungssektor – um Arbeitsplätze und mehr Einkommen zu schaffen, mehr Wertschöpfung im Land zu behalten, und den Ausbildungsstand oder das Transportwesen zu verbessern. Gerade für viele Maßnahmen der direkten Armutsbekämpfung, für das Bildungs- und Gesundheitswesen oder für Transferzahlungen an die Armen kommt aber auch dem Staat eine wichtige Rolle zu. Um diese Aufgaben zu erfüllen, muss die öffentliche Hand Einnahmen erzielen, die sie über Steuern (von privaten Haushalten und Unternehmen), andere Einnahmen (wie Gebühren, staatliche Unternehmen u.a.) und neue Kredite bzw. im Fall der armen Länder auch Zuschüsse aus der Entwicklungszusammenarbeit bezieht. In der Regel steht die Steuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen am BIP, in enger Korrelation mit dem Entwicklungsniveau eines Landes: Bei Ländern mit niedrigem Einkommen liegt die Steuerquote im Schnitt bei weniger als 15%. Bei Industrienationen hingegen liegt sie meist zwischen 20 und 30 %, im Extremfall bei über 40 % (Morazán, 2010).

Tabelle 2 verdeutlicht, dass der Anteil an den Staatseinnahmen aus dem Bergbausektor nicht unbedingt deren Bedeutung für die Wirtschaft widerspiegelt. Die große Ausnahme ist hier Botswana, aber auch Chile. Besonders auffällig in der Tabelle ist der Anteil der Staatseinnahmen aus dem Bergbau in Sierra Leone (0,9 %), vor allem angesichts des großen Anteils der Mineralienexporte an den Güterexporten (s. Tabelle 1: 87 %). Dies ist vor allem mit der besonderen Situation des Landes zu erklären, das bis 2002 unter einem elfjährigen Bürgerkrieg zu leiden hatte. Dies spiegelt sich in dem angegebenen Zeitraum von 2000–2005 wider, da auch nach 2002 zunächst eine ordnungsgemäße Besteuerung des Bergbausektors erst wiederaufgebaut werden musste. Aber auch 2009 nach einer Reform des

Bergbaurechts lag der Anteil der Staatseinnahmen aus Förderabgaben und Bergbaulizenzen immer noch bei nur 2,7 % (vgl. IWF, 2010). Das ist noch immer deutlich weniger als die 15 %, die der extractive Sektor vor dem Bürgerkrieg für die Staatseinnahmen einbrachte (vgl. Revenue Watch, 2011).

In Guinea, das über mehr als ein Drittel der weltweiten Bauxitreserven verfügt, werden nur 4 % der ohnehin nur geringen Bauxitproduktion zu Aluminium weiterverarbeitet (vgl. IWF, 2008). Damit findet der erste Schritt der Wertschöpfung weitgehend außerhalb des Landes statt. Gleichzeitig ist der Beitrag des Bergbaus zu den Staatseinnahmen seit den 1980er Jahren dramatisch gesunken. Lag er 1986 noch bei 73 %, ist er bei steigenden Produktionszahlen bis 1993 auf 60 % und bis 2004 auf 18 % gesunken (vgl. IWF, 2008, Campbell, 2010). Hierfür werden teilweise auch Preisverhandlungen zwischen Bergbauunternehmen und Regierung verantwortlich gemacht (IWF, 2008).

Angesichts der Endlichkeit der Ressourcen ist es aber eine zentrale Voraussetzung, dass wenigstens für den begrenzten Zeitraum der Förderung der Staat und die Bevölkerung von den Einnahmen aus den Ressourcen profitieren. Dies gilt umso mehr als die kapitalinten-

**Tabelle 2:**  
**Staatseinnahmen mineralienreicher Länder**

Land	Wichtigste Mineralien	Mineralienexporte als % des BIP *	Staatseinnahmen aus Mineralien als % der Staatseinnahmen*, **
Guinea	Bauxit/Aluminium, Gold	19	17,8
Sierra Leone	Diamanten, Bauxit	10,1	0,9
Botswana	Diamanten	32,3	62,5
Papua-Neuguinea	Gold	47,9	17,9
Namibia	Diamanten	20	5,9
Mongolei	Kupfer, Gold	26,3	8,2
Peru	Gold, Kupfer, Silber	8,1	3,3
Chile	Kupfer	11,7	9,4
Kirgisien	Gold	12,5	1,7

\*Durchschnitt der Jahre 2000–2005 \*\*inklusive Zuschüsse

*Die hier aufgeführten Länder gelten als reich an Mineralien und/oder Kohlenwasserstoffen (vgl. Tabelle 1). Für die Länder, die in Tabelle 1, nicht aber in Tabelle 2 aufgeführt sind, fehlen entsprechende Daten.*

Quelle: IWF, 2007.



Multinationale Konzerne profitieren oft von korrupten Regierungen, Foto: Watchsmart/Flickr.com

siven Industrien wie der Bergbau vergleichsweise wenige Arbeitsplätze vor allem für weniger qualifizierte einheimische Arbeitskräfte schaffen und die internationale Arbeitsteilung und Handels- und Steuersysteme die Entwicklungsländer als Lieferanten von unverarbeiteten Rohstoffen festschreiben. Dieses Geld kann dann gezielt zur Diversifizierung der Wirtschafts- und Exportstruktur genutzt werden. Diese ist äußerst wichtig für die Zeit, wenn die Rohstoffe zur Neige gehen.

Die Staatseinnahmen aus dem extraktiven Sektor sind vor allem in vielen Ländern Afrikas, aber auch in den Zeiten des Preisbooms sehr begrenzt. Den 3 Mrd. US-Dollar, die Sambia 2006 an Exporterlösen im Rohstoffsektor zu verzeichnen hatte, standen im gleichen Jahr z.B. nur 50 Mio. US-Dollar an Steuereinnahmen gegenüber (das entspricht 1,6 %). Zwischen 2003 und 2005 lag die Quote sogar nur bei 0,1–0,9 %. Im Vergleich zu industrialisierten Bergbaunationen wie Australien oder Kanada konnten viele Länder in Sub-Sahara Afrika kaum von dem Preisboom der vergangenen Jahre in Form von Staatseinnahmen profitieren (vgl. Stürmer, 2010). Eine Studie über die Steuererhebung und Transparenz im Bergbau in sieben afrikanischen

Ländern untersucht, warum die Regierungen von den Preissteigerungen seit Beginn des Jahrtausends so wenig profitieren konnten. Sie kommt zu dem Schluss, dass es vor allem allzu starke Steuervergünstigungen für die Unternehmen sowie Steuerhinterziehung gibt. Diese werden durch die Kapazitätsdefizite in der Steuererhebung und -verwaltung und die mangelnde Transparenz im Sektor begünstigt (Open Society Institute et al., 2009). Eine weitere Ursache ist die noch immer weit verbreitete Korruption.

Schwache Institutionen und Kapazitäten, aber auch mangelndes geologisches Wissen stehen dabei einem hohen internationalen Druck gegenüber. Dieser hat über lange Zeit günstige Investitionsbedingungen mit exzessiven Steuerentlastungen für ausländische Investoren und Deregulierung gleichgesetzt. Insbesondere seit den 1990er Jahren sind daher in vielen Ländern Gesetze und Investitionsbedingungen reformiert worden, die mittels Steuervergünstigungen und langfristigem Investorenschutz ausländische Investitionen anlocken wollten. Innerhalb dieses regulatorischen Rahmenwerkes haben es multinationale Unternehmen auch immer wieder geschafft, kraft ihrer Verhandlungsmacht äußerst günstige Verträge für sich selbst auszuhandeln und zahlreiche Mechanismen der Steuerhinterziehung zu nutzen (vgl. Aguado, 2009).

## 2.2.1 Korruption und mangelnde Transparenz

Korruption ist gerade in rohstoffreichen Ländern weit verbreitet. So kommt es immer wieder vor, dass Bestechungsgelder fließen, um die Steuerrate für die Unternehmen zu senken. Das kann seitens der Politiker z.B. in der Vertragsaushandlung passieren, aber auch seitens der Behörden Steuerhinterziehung und -unterschlagung begünstigen (vgl. Stürmer, 2010). Ein wesentlicher Grund für diesen Zusammenhang ist auch, dass Länder, die sich auf Einnahmen aus dem Rohstoffsektor (Körperschaftsteuer, Förderabgaben<sup>7</sup> etc.) verlassen können, ihre Bürger weniger stark besteuern müssen. Ein wichtiger Anreiz der Bürger, die staatlichen Ausgaben zu überwachen, wird dadurch geschwächt: Es ist eben zu großen Teilen nicht das Steuergeld der Bürger, das der Staat ausgibt.

Darüber hinaus sind die Kontrollmöglichkeiten bei den Einnahmen aus dem Rohstoffsektor oft stark

<sup>7</sup> Förderabgaben sind eine im Minensektor übliche Art der Besteuerung, die sich meist am Wert oder der Menge der geförderten Mineralien orientiert.

eingeschränkt. Verträge über die Ausbeutung von Ressourcen beinhalten typischerweise „Geheimhaltungsklauseln“, die es sowohl dem Staat als auch dem an dem Vertrag beteiligten Unternehmen verbieten, ohne die Zustimmung der anderen Partei Informationen über den Vertrag und die zu zahlenden Steuern zu veröffentlichen. Diese Intransparenz ist ein fruchtbarer Nährboden für Korruption, da Gelder leicht veruntreut werden können, wenn nicht öffentlich bekannt ist, wie viel der Staat aus dem Rohstoffsektor einnimmt oder laut den entsprechenden Verträgen einnehmen sollte. Zahlreiche Studien belegen den Zusammenhang zwischen Bedeutung und Einnahmen aus dem extraktiven Sektor und Korruption in der Wirtschaft. Dies gilt insbesondere für Länder, die überwiegend von nichtdemokratischen Regimen regiert wurden (vgl. z.B. Arezki/Brückner, 2009; Bhattacharyya /Hodler, 2008). Daher ist Transparenz im Rohstoffsektor auch ein wichtiger Ansatz für verbesserte Staatseinnahmen und spielt bei zahlreichen gegenwärtigen Initiativen und Aktivitäten von Weltbank, Internationalem Währungsfond (IWF) und den Rohstoffstrategien vieler Länder eine wichtige Rolle (vgl. hierzu auch den Kasten EITI auf S. 37).

## 2.2.2 Steuervermeidung von Unternehmen

Der Generalsekretär der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Angel Gurría schätzte im Jahr 2008, dass Entwicklungsländern durch die Existenz von Steueroasen fast drei Mal so viel an Steuereinnahmen verloren geht, wie ihnen an Mitteln aus der Entwicklungszusammenarbeit zufließt (vgl. Tax Justice Network, o.J.). An diesen Steuerfällen sind multinationale Firmen ganz maßgeblich beteiligt, indem sie ihre Gewinne dort anfallen lassen, wo minimale Gewinnsteuersätze gelten. Hierfür gibt es verschiedenste Mechanismen – legal, in rechtlichen Grauzonen und illegal. Eine weit verbreitete Methode ist hierbei die Nutzung von Transferpreisen (vgl. Kasten).

Darüber hinaus gibt es auch eine Reihe von illegalen Praktiken. So können beispielsweise falsche Abrechnungen erstellt oder falsche Angaben über den Verkaufspreis oder die Menge gemacht werden. Auch hierdurch reduzieren sich die zu zahlenden Gewinn-

### Transferpreise

Wenn zwei Konzernteile untereinander handeln, also z.B. eine Tochtergesellschaft der Muttergesellschaft eine Tonne Kupfer verkauft, muss dafür ein Preis berechnet werden: der **Transferpreis**. Beide Gesellschaften haben in der Regel das übergeordnete Ziel, den Gewinn des Gesamtunternehmens zu steigern. Um gleichzeitig die Steuern so niedrig wie möglich zu halten, wird so der größte Gewinn in den Teil des Konzerns verschoben, wo die niedrigsten Steuern anfallen, z.B. bei der Muttergesellschaft mit Sitz in einer Steueroase. Wenn der Transferpreis für den Verkauf der Tochtergesellschaft sehr niedrig festgesetzt wird, kann der Gewinn der Tochter im Extremfall sogar buchungsrechtlich gleich Null sein. Es müssen dann keine Gewinnsteuern abgeführt werden. Danach verkauft die Muttergesellschaft das Kupfer zu Marktpreisen weiter und fährt so selbst einen hohen Gewinn ein, der nur marginal besteuert wird. Eine solche Gewinnverlagerung funktioniert auch, wenn z.B. Vorprodukte der Muttergesellschaft (die diese im Zweifelsfall gar nicht selbst produziert, sondern nur einkauft) künstlich teuer an die Tochtergesellschaft verkauft werden (vgl. Actionaid, 2010). Ergebnisse einer Umfrage unter 476 transnationalen Unternehmen zeigen, dass fast 80 % dieser Unternehmen Transferpreise als einen wichtigen Bestandteil ihrer Steuerstrategie ansehen (Ruiz, 2009).

Da über 60 % des Welthandels Schätzungen zufolge heute innerhalb von internationalen Unternehmensgruppen stattfindet (Waris/Fröberg, 2011) und da diese Unternehmenspraxis auch für OECD-Länder Steuernachteile bringt, wurden in den OECD-„Richtlinien für Verrechnungspreise“ neue Regeln geschaffen. Diese Richtlinien wurden in den Mitgliedsländern der OECD und in einigen weiteren Ländern rechtlich verankert.

Außerdem beziehen sich internationale Verträge häufig auf sie. Kernbestandteil der Richtlinien ist es, dass Transferpreise „at arm's length“ berechnet werden sollen, also wie zwischen voneinander unabhängigen Unternehmen. Da hier weiterhin verschiedene Methoden zulässig sind (z.B. Marktpreise oder Wiederverkaufspreise inklusive branchenüblicher Gewinnaufschläge), besteht weiterhin erheblicher Spielraum, die Methode zu wählen, die dem Ziel der Steuerminimierung am dienlichsten ist. Des Weiteren ist es teilweise sehr schwer nachzuvollziehen, ob ein im Unternehmen gehandeltes Produkt oder gar eine Dienstleistung zu angemessenen Preisen bewertet wurde. Dies stellt gerade für die Steuerbehörden von Entwicklungsländern ein oft unüberwindbares Hindernis dar.



Sozial- und Umweltstandards spielen bei Verhandlungen mit Bergbaukonzernen nur selten eine Rolle, Foto: FairPhone/Flickr.com

steuern. Die Aufdeckung solcher Machenschaften ist schwer, da entsprechende Vereinbarungen oft nur mündlich getroffen werden. Die Manipulation von Handelspreisen ist daher eine weit verbreitete Praxis: In Afrika werden Schätzungen zufolge 60 % der Transaktionen mit durchschnittlich 11 % über- oder unterbewertet und in Lateinamerika sind die Werte nur wenig besser (vgl. Hogg et al., 2008). 160 Mrd. US-Dollar verlieren die Entwicklungsländer Schätzungen zufolge jährlich an Steuern, wenn man nur die Aktivitäten der Konzerne in den Bereichen Transferpreise und gefälschte Handelspreise berücksichtigt. Das ist das Anderthalbfache der gesamten Entwicklungshilfeszahlungen der reichen Länder im Jahr 2007 (vgl. Hogg et al., 2008).

### 2.2.3 Ungleiche Verhandlungsmacht

Die Erschließung und der Betrieb neuer Minen sind äußerst kapitalintensiv. Da oftmals weder die Staaten

noch einheimische Unternehmen die dafür notwendigen Summen aufbringen können, sind die Regierungen beim Aufbau eines modernen Bergbausektors meist auf ausländische Direktinvestitionen angewiesen. Aufgrund der hohen Investitionskosten ist es verständlich, dass die transnationalen Unternehmen eine langfristige Perspektive benötigen. In der Vergangenheit hat diese Konstellation aber allzu oft dazu geführt, dass sich die Regierungen auf äußerst einseitige Verträge mit den Unternehmen eingelassen haben. Eine hohe Auslandsverschuldung und die Notwendigkeit eines Schuldenerlasses brachten viele arme Länder in die direkte Abhängigkeit von den Politikempfehlungen von IWF und Weltbank. Diese sahen typischerweise Privatisierungen und eine stärkere Orientierung auf den Export vor, um Devisen zu erwirtschaften. So wurden von Regierungsseite vor allem in den 1990er Jahren gesetzliche Regelungen geschaffen, die vor allem eines zum Ziel hatten: Investitionsanreize zu schaffen. Dabei wurde auch die Rolle des Staates neu definiert, dessen regulatorische Funktion stark zurückgefahren wurde. Infolge dessen sind zentrale nationale Interessen wie Sozial- und Umweltstandards in vielen Fällen kaum noch durchzusetzen (vgl. Campbell, 2010).

Mit dieser Zwangsjacke mussten vergleichsweise unerfahrene Regierungsvertreter mit den besten Juristen der Bergbaukonzerne verhandeln – und das in Zeiten, in denen die Weltmarktpreise relativ niedrig waren. Bei allem Verständnis über die Notwendigkeit langfristiger Sicherheiten nutzten viele Konzerne die ungleiche Verhandlungsposition übermäßig aus, indem sie über oftmals ohnehin schon großzügige Investitionsregelungen und vergünstigte Steuersätze hinaus weitere Vergünstigungen für sich hinausschlugen. Zudem wurden lange „Perioden der Stabilität“ eingebaut, in denen der Staat seine Gesetze nicht zu Ungunsten der Unternehmen ändern darf, sowie die Einklagbarkeit der Verträge vor internationalen Schiedsgerichten. Das hatte z.B. zur Folge, dass Staaten angesichts deutlich steigender Preise und damit auch Rekordgewinnen der Unternehmen die Steuersätze nicht anpassen konnten, um von der Preishausse zu profitieren. Dem Staat gingen dadurch wichtige Steuereinnahmen verloren.

Ein eindruckliches Beispiel über die Ergebnisse solcher Prozesse bietet Sambia (vgl. hierzu auch Exkurs 2). Dass aber noch bis in die Zeit steigender Preise hinein eine ähnliche Logik galt, zeigt das Mineralienentwicklungsabkommen (MDA), das die liberianische Übergangsregierung nach einem langwierigen Bürgerkrieg 2005 mit dem weltweit größten Stahlproduzenten *Mittal Steel* abgeschlossen hat. Der Vertrag enthielt z.B. keinen

## Australien: Regierung scheitert bei Sondersteuer an Bergbaukonzernen

Welche Macht die großen Minenkonzerne selbst in entwickelten Ländern haben, zeigte sich im Jahr 2010 in Australien. Ausgangspunkt der Kontroverse waren Studien der australischen Regierung, die belegten, dass die Gewinne der im Land tätigen Minenunternehmen binnen zehn Jahren drastisch gestiegen waren, ohne dass sich die von ihnen gezahlten Steuern in ähnlicher Weise erhöhten. Anfang Mai des Jahres 2010 gab die Regierung bekannt, sie werde ab Juli 2012 eine Sondersteuer (Resource Super Profit Tax) in Höhe von 40 % auf alle Gewinne von Rohstoffkonzernen erheben, die eine Höhe von 6 % des Umsatzes übersteigen. Damit sollte die australische Bevölkerung stärker von der Ausbeutung der wertvollen Bodenschätze des Kontinents profitieren: Die Regierung wollte mithilfe der neuen Einnahmen Steuern senken und Sozialprogramme ausbauen.

Die in Australien tätigen Minenunternehmen drohten der australischen Regierung daraufhin offen, keine Investitionen mehr im Lande zu tätigen. Darüber hinaus begann eine massive Werbekampagne gegen die Sondersteuer und die australische Regierung. Aufstellungen der australischen Wahlkommission zeigen, dass Minenunternehmen und ihre Verbände insgesamt 22,2 Mio. australische Dollar in die Werbekampagne gegen das geplante Gesetz sowie in den Wahlkampf gegen die Regierungsparteien gesteckt haben.

Der ohnehin schon politisch angeschlagene Premierminister Kevin Rudd geriet immer mehr unter Druck und musste im Juni 2010 zurücktreten. Bei den darauf



„Super-Pit“-Mine in Kalgoorlie, Australien,  
Foto: Brian Voon Yee Yap/Wikimedia Commons

folgenden Wahlen erlitt seine Labor Party erhebliche Verluste. Seine Nachfolgerin, Julia Gillard, schwächte das Gesetz deutlich ab. Die Steuer soll nun nur 30 % betragen und allein die Eisenerz- und Kohleminen betreffen. Diese Änderungen wurden in enger Abstimmung mit den großen Minenunternehmen beschlossen.

Im gleichen Zeitraum, in dem sich die großen Unternehmen gegen die Sondersteuer wehrten, fuhren sie Rekordgewinne ein. Laut einer Aufstellung von PricewaterhouseCoopers stiegen die Gewinne der 40 größten Unternehmen der Branche im Jahr 2010 bei einem Umsatz von 435 Mrd. US-Dollar auf 110 Mrd. US-Dollar an. Somit lag die Gewinnmarge gemessen am Umsatz bei 25 % – ein Wert, der weit über dem anderer Branchen liegt. Nimmt man die Gewinne zum Maßstab, die sich vor dem Abzug von Steuern, Abgaben, Zinsen und Abschreibungen ergaben, lag die Gewinnmarge sogar bei 43 % des Umsatzes.

Quellen: Davis, 2011; PWC, 2011.

Verweis auf das „at arm’s length“ Prinzip (siehe Kasten zu Transferpreisen). Der Stahlproduzent hätte dadurch das gesamte geförderte Eisenerz seiner Tochter *Mittal Steel Liberia Limited* an andere Konzernteile zu willkürlich festgesetzten Transferpreisen verkaufen können. Da die Förderabgabe auf Eisenerz in Liberia vom Preis abhängt, hätte der Konzern also indirekt selbst bestimmen können, wie viel Abgaben er an den Staat abführt

(vgl. Global Witness, 2006). Unter der neuen Regierung von Ellen Johnson Sirleaf wurde allerdings dieses Abkommen nachverhandelt und umfangreichen Änderungen unterzogen, darunter eine Neuregelung der Transferpreise nach dem „at arm’s length“ Prinzip (vgl. Global Witness, 2007). Die Nachverhandlung des rechtlich bindenden Vertrags war nicht zuletzt aufgrund des steigenden öffentlichen Drucks möglich geworden.

Auch die sambischen „Entwicklungsabkommen“ wurden im Jahr 2008 bedeutenden Änderungen unterzogen. Dies macht einerseits deutlich, dass durch öffentlichen Druck selbst rechtlich bindende, aber moralisch fragwürdige Abkommen neu verhandelt werden können. Andererseits haben schlechte Vertragsverhandlungen in Sambia und in anderen Ländern über lange

Zeit zu niedrigen Staatseinnahmen aus dem Minensektor geführt. Internationale Bergbauunternehmen nutzen ihre starke Verhandlungsposition aber nicht nur, um fragwürdige Verträge mit Entwicklungsländern abzuschließen. Auch im Industrieland Australien haben sie massiv Einfluss auf die Politik genommen, wie der Kasten auf Seite 15 zeigt.

## Exkurs 2: Sambia – Beim Staat bleibt nichts hängen

Sambia erzielt 80 % seiner Exporteinnahmen aus Mineralien, allein 90 % davon aus Kupfer (vgl. BGR, 2009). Nach der Unabhängigkeit wurden die Minen von zwei Staatsunternehmen betrieben, die sich 1982 zu der *Zambian Consolidated Copper Mines (ZCCM)* zusammenschlossen. Neben dem Betrieb der Minen war die ZCCM auch für andere öffentliche Aufgaben (Betrieb und Ausbau von Krankenhäusern und Schulen, Häuserbau, Infrastrukturausbau, etc.) in den Gemeinden des Kupfergürtels verantwortlich (vgl. Simpere, 2010).

### Privatisierung des Minensektors

Mitte der 1970er Jahre machten sich die fallenden Kupferpreise in Sambias Wirtschaft bemerkbar. Parallel stiegen die Auslandsschulden des Landes dramatisch an. Als die Bedienung der Auslandsschulden zu einem immer größeren Problem wurde, machte der IWF die Privatisierung der Minen zur Bedingung für einen Schuldenerlass (vgl. Christianaid, 2007). Zu diesem Zeitpunkt waren erhebliche Investitionen in die Minen nötig und die Löhne der Arbeiter erforderten viel Geld, so dass die Minen Verluste einfuhren (vgl. Lungu, 2009). Heute sind 100 % der Kupferminen in (mehrheitlich) ausländischem Besitz (vgl. Ericsson, 2009). Neben großen Entlassungswellen hatte dies zur Folge, dass die von ZCCM betriebenen öffentlichen und sozialen Einrichtungen weder von den Minenunternehmen noch vom Staat weitergeführt wurden.

Im Rahmen der Privatisierung wurden individuelle „Entwicklungsabkommen“ zwischen dem Staat und dem jeweiligen Bergbauunternehmen geschlossen. Diese sind ein mustergültiges Beispiel dafür, wie aus einer Mischung von schlechter Verhandlungsposition, ungünstigen Rahmenbedingungen, falschen Prognosen und Korruption wichtige Reichtümer des Landes regelrecht verscherbelt wurden. Die meisten Unternehmen ließen sich in diesen Abkommen besonders günstige Konditionen zusichern, die noch weit über die ohnehin schon günstigen Konditionen für Investoren

hinausgingen, die im *Minen und Mineraliengesetz* von 1995 festgelegt wurden.<sup>8</sup> Auch im Umweltbereich wurden in den Abkommen laxer Regulierungen vereinbart, die zu massiven Umweltverschmutzungen geführt haben. Die in den Verträgen zusätzlich enthaltenen „Perioden der Stabilität“ von bis zu 20 Jahren garantieren den Unternehmen zudem, von jeder zukünftigen Rechtsänderung Sambias ausgenommen zu werden (vgl. Simpere, 2010). Auftretende Streitigkeiten werden im Rahmen eines internationalen Schiedsgerichtsverfahrens geregelt, das über der nationalen Gesetzgebung Sambias steht.

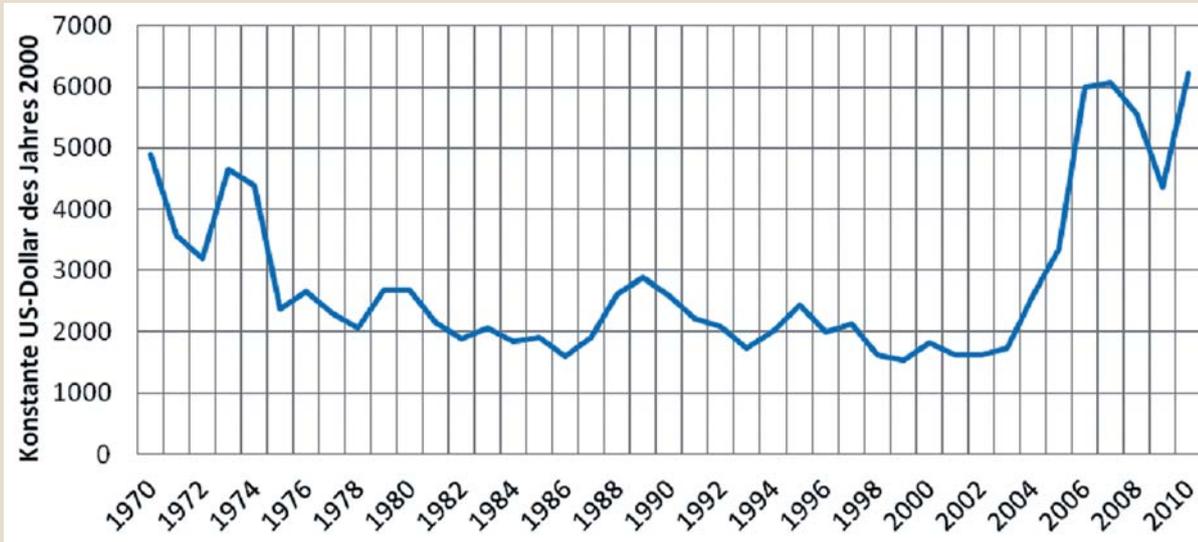
Um die Auswirkungen der Privatisierung für die sambische Staatskasse abschätzen zu können, hilft ein historischer Vergleich zwischen den Jahren 1992 (vor der Privatisierung) und 2004 (nach der Privatisierung). In beiden Jahren produzierte der Minensektor ungefähr 400.000 Tonnen Kupfer. Obwohl der durchschnittliche Kupferpreis 2004 höher lag als im Jahr 1992, erhielt der Staat 2004 nur 8 Mio. US-Dollar, während er 1992 noch 200 Mio. US-Dollar aus dem Kupferbergbau eingenommen hatte (Open Society Institute et al., 2009). Selbst wenn man berücksichtigt, dass wachsende Ausgaben für den Betrieb der Minen und niedrige Kupferpreise diese zwischenzeitlich unprofitabel machten, zeigt der Vergleich, welche hohe potentielle Einnahmen dem Staat in den späteren Boomjahren verloren gingen.

### Regierung leitet Reformen ein

Als die Kupferpreise in den Jahren 2004 und 2005 stiegen und sich 2006 noch einmal fast verdoppelten (siehe Grafik), hat die sambische Bevölkerung kaum davon profitiert. Die Opposition sowie sambische und ausländische zivilgesellschaftliche Organisationen

<sup>8</sup> Nur 0,6 % Förderabgabe auf die produzierten Mineralien anstatt der vorgesehenen 3 % und eine Körperschaftssteuer von 25 % statt der regulären 35 % sind zwei häufig genannte Beispiele in solchen Abkommen (vgl. Lungu, 2009).

Grafik 2:  
Weltmarktpreise für Kupfer von 1970 bis 2010



Quelle: World Databank, 2011.

übten in der Folge Druck auf die Regierung aus, die Entwicklungsabkommen neu zu verhandeln. Denn Steuereinnahmen hat Sambia dringend nötig: 43 % der Bevölkerung waren 2009 mangel- oder unterernährt (Weltbank, 2010). Beim Index für menschliche Entwicklung der Vereinten Nationen (HDI) belegt Sambia den 150. Platz von 169 Ländern und die Lebenserwartung beträgt gerade einmal 47,3 Jahre (UNDP, 2011).

Die Regierung stellte dazu ein Verhandlungsteam auf – entschloss sich dann aber dazu, unilateral die Steuern für Bergbauunternehmen zu erhöhen bzw. neue Steuern einzuführen (vgl. Lungu, 2009). Zum 1. April 2008 traten die Reformen in Kraft, die die Steuereinnahmen aus dem Bergbausektor verdoppeln sollten (vgl. Christianaid, o.J.). Die wichtigsten Änderungen betrafen eine Erhöhung der Körperschaftssteuer auf 30 % und der Förderabgabe auf die regulären 3 %. Neu eingeführt wurden zusätzlich eine Gewinnsteuer von 15 % auf Gewinne, die 8 % der Firmeneinnahmen übersteigen, und eine Zusatzbesteuerung auf außergewöhnliche Gewinne bei extrem hohen Weltmarktpreisen („windfall tax“). Letztere wurde aber bereits 2009 wieder abgeschafft (s.u.). Zudem wurde der Weltmarktpreis für Kupfer als Referenzpreis für die Steuern festgelegt (Lungu, 2009). Bisher hatten die Bergbauunternehmen selbst angeben können, welchen Preis sie von ihren Käufern erhalten hatten – was der Steuervermeidung Tor und Tür öffnete.

Durch die Reformen haben sich die Staatseinnahmen aus dem Bergbausektor zwar nicht verdoppelt, von

2007 auf 2008 sind sie aber immerhin von 1,11 auf 1,60 Brd. Kwacha (das waren fast 17% der sambischen Staatseinnahmen) gestiegen. Dieser Zugewinn ist in Teilen allerdings auch auf eine Ausweitung der Kupferproduktion zurück zu führen, die den Einbruch der Preise überkompensiert hat.<sup>9</sup> Nach einem erneuten Rückgang der Steuereinnahmen 2009 wegen gesunkener Weltmarktpreise im Zuge der Finanzmarktkrise und aufgrund des Wegfalls der Windfall-Steuer stiegen die Einnahmen des Staates 2010 mit den sich schnell erholenden Weltmarktpreisen wieder auf 1,7 Brd. Kwacha.<sup>10</sup> Berücksichtigt man aber, dass es erneute Produktionszuwächse von 22 % gab, wird deutlich, dass trotz der Reformen noch immer die Unternehmen den Großteil der Gewinne durch den Preisanstieg von 43 % einfahren. Für 2011 wird wegen gestiegener Investitionen erneut eine Verdoppelung der Steuereinnahmen auf 3,4 Brd. Kwacha (das wären knapp 500 Mio. Euro) erwartet (vgl. Reuters Africa, 2011).

### Wie reagieren die Unternehmen?

Nach der unilateralen Einführung der Reformen haben einige Bergbauunternehmen damit gedroht, Sambia vor dem internationalen Schiedsgericht zur Verantwortung zu ziehen und die ihnen in den Ent-

9 Die Daten zur Produktion beziehen sich auf Angaben der Bank of Zambia, 2009; die Weltmarktpreise sind World Databank, 2011, die sambischen Steuereinnahmen der Zambia Revenue Authority, 2010, entnommen.

10 Vgl. vorangegangene FN zu den Quelldaten; Hier aber Bank of Zambia 2009 und 2011.

wicklungsabkommen zugesicherten Vergünstigungen einzuklagen. Die sambische Regierung trat daraufhin in Verhandlungen mit den Unternehmen (vgl. Miningmx, 2008). Die Windfall-Steuer wurde 2009 mit der Begründung, man sei mit den Reformen über das Ziel hinausgeschossen, wieder abgeschafft. Eine andere mögliche Erklärung für das schnelle Abschaffen der neu eingeführten Windfall-Steuer könnte jedoch auch der Wille sein, sich mit den Bergbauunternehmen gütlich zu einigen, um ein Verfahren mit ungewissem Ausgang vor einem internationalen Schiedsgericht zu vermeiden (vgl. Sanderson, 2011). Das zeigt die große Verhandlungsmacht der Unternehmen und die ungünstigen Voraussetzungen, die infolge der „Entwicklungsabkommen“ für Sambia gelten.

Ein großes Problem des sambischen Steuersystems war in der Vergangenheit neben zu niedrigen Steuersätzen die mangelnde Kapazität der Steuerbehörden. Es gibt noch immer Berichte, nach denen die sambischen Steuerbehörden die Einhaltung der komplizierten Regelungen kaum überblicken können, oder international aktive Minenunternehmen wie die Schweizer *Glencore* weiterhin nur 0,6 % statt der aktuellen 3 % Förderabgabe in Sambia entrichten (vgl. Sinyangwe, 2010/ Sharife, 2011). Ein anderes Beispiel ist das Konsortium *Mopani Copper Mine*, an dem *Glencore* Hauptanteilseigner ist und das seine Gewinne in die Schweiz transferiert, anstatt sie in Sambia zu versteuern (vgl. Simpere, 2010).

## Ausblick

Die hohe Abhängigkeit von der Kupferförderung hat immer wieder zu erheblichen Problemen geführt.

Viele Investoren zogen sich z.B. im Jahr 2009 infolge der globalen Wirtschaftskrise zurück und es kam zu Minenschließungen und Massentlassungen (vgl. DW-TV Europa, 2009). So gefährdete der Einbruch in der Kupferindustrie die Wohlfahrt des gesamten Landes. Besonders in Krisenzeiten wird daher über eine stärkere Diversifizierung nachgedacht. Dennoch bleibt der Bergbau mittelfristig eine treibende Kraft des Wirtschaftswachstums in Sambia.

Für 2011 und 2012 wird aufgrund erneut positiver Aussichten von einem Wirtschaftswachstum von etwa 7 % ausgegangen, wovon besonders auch die wachsende sambische Mittelschicht profitieren soll. Darüber hinaus sind weitere Investitionen geplant und die sambische Regierung hat jüngst erklärt, sie wolle an der bestehenden Bergbaupolitik festhalten und bis 2015 die Produktion von aktuell 900.000 Tonnen auf 2 Mio. Tonnen ausweiten (vgl. Goldinvest, 2011). Da für die nächsten Jahre auch ohne Diversifizierung mit hohen Wachstumsraten gerechnet wird, darf bezweifelt werden, ob tatsächlich an einer Umstrukturierung der Wirtschaft festgehalten wird. Bei gegenwärtig stabilen Kupferpreisen versäumt es die Regierung erneut, sich auf eine langfristig orientierte Wirtschaftspolitik festzulegen, um die Zukunft des Landes zu sichern (vgl. Arte, 2009).

Eine gestärkte Verhandlungsposition Sambias durch anhaltend hohe Weltmarktpreise sollte genutzt werden, um Verträge und gesetzliche Regelungen neu zu verhandeln und vor allem bei neuen Konzessionsvergaben bessere Konditionen für das Land (auch in Bezug auf Umwelt- und Sozialstandards) auszuhandeln.

Gleichzeitig müssen die Behörden mit genügend qualifiziertem Personal ausgestattet werden, das die Einhaltung der Steuergesetze auch gegen internationale Konzerne mit großen Rechtsabteilungen durchsetzen kann. Hier könnte die bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag leisten. Die höheren Einnahmen aus dem Bergbausektor sollten dann dafür genutzt werden, die sehr volatilen Einnahmen zu stabilisieren und Gelder gezielt in soziale Entwicklung und die Förderung anderer Wirtschaftssektoren zu lenken.

(Jan Binnewies)



Emmanuel Mutati, Geschäftsführer von Mopani Copper Mines (Mitte) bei einem Treffen mit H.E. Rupiah B. Banda, Präsident von Sambia (Links) im August 2011, Foto: Photosmith 2011/Flickr.com

## 2.2.4 Es geht auch anders

Dass es auch anders geht, zeigt der Fall Botswana. Das Land konnte zwischen 1975 und 1995 seine Abhängigkeit von Entwicklungshilfe von 30 % des BIP auf 2%, bzw. von 60% der Staatsausgaben auf 6 % reduzieren. Maßgeblich beteiligt an diesem Erfolg war das Hauptexportprodukt Diamanten, dessen Preise seit den 1960er Jahren nicht nur kontinuierlich gestiegen sind, sondern wofür die Regierung auch relativ vorteilhafte Verträge ausgehandelt hatte (vgl. ActionAid, 2011). Botswana bezieht gut die Hälfte seiner Staatseinnahmen aus dem Minensektor<sup>11</sup> und hat es geschafft, Einnahmen aus den Rohstoffen in soziale Verbesserungen umzumünzen. Bei Diamanten liegt der Satz der Förderabgaben aktuell bei 10 %, <sup>12</sup> einem im internationalen Vergleich relativ hohen Wert. Die Körperschaftssteuer liegt bei mindestens 25 %, steigt aber bei hohen Gewinnen (vgl. Ericsson/Löf, 2009). Unter Berücksichtigung aller relevanten Steuern erreicht Botswana damit einen effektiven Steuersatz von 45,2 % im Minensektor<sup>13</sup> (vgl. Kojo, 2010).

Ein wesentlicher Grund für die hohen Einnahmen sind aber auch die Minderheitsbeteiligungen des Staates an Minenunternehmen, welche bei 15–50 % liegen (vgl. Jefferis, 2009). Für neue Projekte wurde die Staatsbeteiligung jedoch auf maximal 15 % gedeckelt (vgl. Ericsson/Löf, 2009). Trotz dieser selbst auferlegten Einschränkung nützen die Minderheitsbeteiligungen der Regierung direkt durch zusätzliche Einnahmen und indirekt durch Einflussmöglichkeiten auf die Unternehmen. Wie positiv es sich auf die Staatseinnahmen auswirken kann, wenn Bergbaukonzerne unter direkter staatlicher Kontrolle stehen, macht auch der Fall Chile deutlich (vgl. Exkurs 3).

Neben der angemessenen Besteuerung der Minenunternehmen ist es aber ebenso wichtig, diese Einnahmen langfristig sinnvoll auszugeben. Auch hier ist Botswana durchaus Vorbild. Es ist z.B. gesetzlich geregelt, dass die Einnahmen aus dem Minensektor zur Erweiterung der produktiven Basis des Landes anstatt für konsumptive Ausgaben verwendet werden müssen. Auf diese Weise soll die Wirtschaft fit gemacht werden für eine Zeit, in der die Rohstoffindustrie mangels Reserven nicht mehr wesentlich zum Wachstum der Wirtschaft beitragen kann. Diese Politik kann mit guten Wachstumsraten



*Firmenzentrale von Debswana, einem Diamantenproduzenten, in Gaborone, Botswana, Foto: Pmecologic/Flickr.com*

im Nichtminensektor bereits erste Erfolge vorweisen (vgl. Research and Markets, 2011). Für einen relativ stabilen Einnahmefluss aus dem Bergbausektor sorgt zusätzlich ein umfangreicher Stabilitätsfonds, der in Zeiten hoher Weltmarktpreise aufgefüllt wird und bei niedrigen Preisen die Einnahmeausfälle abfedert (vgl. Jerger/Migrow, 2009) (siehe hierzu auch Exkurs 3). Botswana scheint einen guten Kompromiss in der Minenpolitik gefunden zu haben: Das Land ist attraktiv für Investoren, die besonders die große Rechtssicherheit schätzen,<sup>14</sup> schafft es aber trotzdem, seine Entwicklungsanstrengungen zu einem Großteil aus Bergbaueinnahmen zu bestreiten. Dieser Erfolg ist auch den guten Institutionen und der verantwortungsvollen Regierungsführung des Landes zuzuschreiben. Die Indikatoren für verantwortungsvolle Regierungsführung sind dabei nicht nur im Vergleich zu Nachbarländern, sondern auch relativ zum Durchschnitt aller Länder mit mittlerem Einkommen, zu denen Botswana gehört, sehr gut (vgl. Iimi, 2006).

11 Der Beitrag des Minensektors zum Staatshaushalt variiert jedoch stark. So kamen 2000/2001 70 %, im Haushaltsjahr 2007/2008 aber wegen niedriger Preise nur 43 % der Staatseinnahmen aus dem Minensektor (vgl. Ericsson/Löf, 2009).

12 In Botswana und Sambia dient wie in Liberia der Wert der Mineralien als Bemessungsgrundlage der Förderabgabe (vgl. Otto et al., 2006 und Government of India, 2011).

13 Effektivsteuersatz im Minensektor: Prozentsatz der Gewinne des Minensektors, die als Steuern abgeführt werden.

14 In einer Umfrage unter Managern von Minenunternehmen schnitt Botswana in der Kategorie „Unsicherheiten bezüglich der Administration, Interpretation und Durchsetzung bestehender Gesetze“ als bestes von 11 untersuchten Ländern sogar vor Australien ab (vgl. Stürmer, 2010, S. 15).

Dennoch verursacht der Sektor auch in Botswana auf lokaler Ebene Probleme. So hat es beispielsweise Auseinandersetzungen mit indigenen Gemeinschaften

gegeben, die bislang nicht befriedigend gelöst werden konnten (vgl. Schneeweiß, 2011).

## Exkurs 3: Chile – Politik zum Abkupfern?

Chile beheimatet zahlreiche natürliche Reichtümer (Gold, Silber, Lithium, Molibden, Eisen, Jod, Nitrate, u.v.m.). Insgesamt umfassten Erlöse aus Bergbautätigkeiten im Jahr 2009 rund 58 % der Güterexporte, bzw. 19,1 % des BIP (vgl. World Databank, 2011). Der profitabelste Rohstoff ist Kupfer, über dessen Exporte Chile 2009 mehr als 26 Mrd. US-Dollar einnahm. Dies entsprach 13,6 % des BIP (vgl. ICSG, 2010); 2007 waren es sogar noch 21,1% (vgl. Cochilco, 2010). Entgegen zahlreicher Beispiele rund um den Globus hat es das Land aber spätestens seit seiner Demokratisierung im Jahr 1990 geschafft, diesen natürlichen Reichtum zu nutzen, um die Lebensverhältnisse großer Teile der Bevölkerung zu verbessern. Der HDI stieg im Zeitraum von 1980 bis 2010 von 0,607 auf 0,783 an und hat sich damit stärker verbessert als der Durchschnitt der Region. Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt heute bei 78,8 Jahren und der Analphabetismus wurde nahezu besiegt (UNDP, 2011).

### Liberalisierung mit Vorbehalt

Nach der umfassenden Enteignung privater Firmen auch im Bergbausektor durch Salvador Allende (1971–1973) wurden dieselben nach der Machtübernahme Pinochets unter dem Einfluss einer stark neoliberal geprägten Wirtschaftspolitik nahezu gänzlich wieder in private Hand gegeben. Die „Verordnung über ausländische Investitionen“ von 1974 erlaubt im Hinblick auf den Bergbau u.a. Konzessionsvergaben an private Unternehmen und garantiert diesen umfassende Rechte. Einer erneuten staatlichen Enteignung wurde mit Entschädigungszahlungen in Höhe der Investitionskosten vorgebeugt. Abbaugenehmigungen werden seitdem unbefristet vergeben und deren Besteuerung klar geregelt. So behält sich der Staat 17 % Körperschaftssteuer vor, was im internationalen Vergleich relativ niedrig ist. Privaten Unternehmen wurden großzügige Zugeständnisse in Bezug auf die Explora-



Santiago de Chile, Foto: Patrick Coe/Flickr.com

tions-, Entwicklungs- und Abschreibungskosten gemacht. Niedrige Außenzölle und bilaterale Abkommen gegen Doppelbesteuerung sollten das Investitionsklima und damit ausländische Direktinvestitionen weiter begünstigen.

Diesen sehr günstigen Konditionen für Investoren steht jedoch die Tatsache gegenüber, dass die größte Minenbaugesellschaft des Landes Codelco in öffentlichem Besitz blieb. Diese sollte den Kupferabbau noch bis zur Demokratisierung 1990 weitestgehend dominieren (ICMM, 2007). Der Grund für diese Durchbrechung des starken Privatisierungsdogmas der Regierung Pinochet lag möglicherweise schlichtweg in dem Vorhaben einer raschen Haushaltskonsolidierung, für die konstante Einnahmen nötig waren. Codelcos Besteuerung beläuft sich seit diesen Tagen – wie die aller staatlichen Unternehmen – auf 57 % der Gewinne (IISD, 2007). Zudem wird auf Ausschüttungen und Kapitalabzug ins Ausland eine Steuer in Höhe von 35 % erhoben,<sup>15</sup> was das Reinvestitionsverhalten begünstigt.

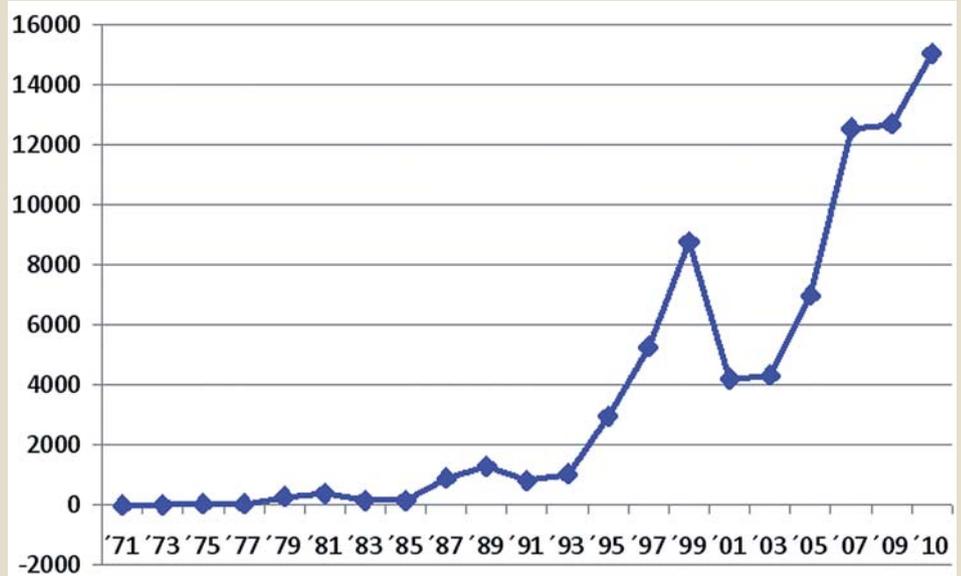
Die positiven Investitionsanreize machten sich vor allem mit der Demokratisierung Chiles 1990 bemerkbar (ICMM, 2007). So erlebte das Land in den Folgejahren einen rasanten Zufluss von Investitionen aus dem Ausland bis hin zu mehr als 15 Mrd. US-Dollar im Jahr 2010 (UnctadStat, 2011). Im Zeitraum von 1974 bis 2009 floss mit 32,3 % ein Großteil dieser Investitionen in den Bergbausektor (Cochilco, 2010).

### Hohe Staatseinnahmen aus dem Kupferexport

Mit den steigenden Kupferpreisen seit der Jahrtausendwende wuchs auch die Bedeutung des Bergbausektors. Zwischen den Jahren 2002 und 2010 stiegen die Exporteinnahmen Chiles von 6,3 Mrd. US-Dollar auf 40,3 Mrd. US-Dollar (vgl. Zentralbank Chile, o.J.), wodurch es zu einem erheblichen Bedeutungsgewinn des Kupfersektors am Staatshaushalt kam. Ein wichtiger Teil der Erfolgsgeschichte von Chile ist u.a. die Tatsache,

<sup>15</sup> Informationen über die Steuersätze vgl. Chilenische Handelskammer, o.J. „Camera Oficial Española de Comercio de Chile“ (<http://www.camaco.es.cl/inversion/cl/pagina2.asp>).

**Grafik 3:**  
Ausländische Direktinvestitionen in Chile



Quelle: UnctadStat, 2011 (in Mio. US-Dollar bei fortlaufenden Preisen)

dass sich die wichtigste Kupfermine Chiles, Codelco, sowie die eher unbedeutende Enami, noch immer in öffentlicher Hand befinden und immerhin knapp ein Drittel der nationalen Fördermengen produzieren (Cochilco, 2010, [www.enami.cl](http://www.enami.cl)). Durch die höhere Besteuerung lag ihr Anteil am Staatshaushalt zwischen 2004 und 2006 im Schnitt bei 17,4 % der Staatseinnahmen, während der private Sektor nur 4,8 % beitrug. In den Boomjahren ab 2003 konnten die Einnahmen aus den beiden Staatsbetrieben sogar von 763,3 Mio. US-Dollar (2003) auf 8.334,7 Mio. US-Dollar (2006) mehr als verzehnfacht werden, was einem Beitrag von 22,0 % an den Staatseinnahmen für das Jahr 2006 entsprach (Cochilco, 2010).

Schnell steigende Exporteinnahmen und Kapitalzuflüsse aus dem Ausland bedeuten jedoch immer auch eine Gefahr für die eigene Wirtschaft (vgl. Kasten „Holländische Krankheit“ auf S. 28). Eine umsichtige Politik der seit 1992 unabhängigen Zentralbank konnte aber hohen Preissteigerungsraten in Chile entgegenwirken und Wechselkursschwankungen aktiv beeinflussen (ICMM, 2007). Dadurch konnten auch andere Produkte in die Exportpalette integriert werden. Insbesondere die Agrarwirtschaft und deren verarbeitende Industrien leisten heute mit knapp 20 % einen wesentlichen Beitrag an den Exporten des Landes (Fuentes, 2009).

Um die fortschreitende Ausbeutung nationaler Ressourcen zu kompensieren, wurde 2005 zudem eine



Kupfermine Radomiro Tomic in Chile, Foto: Matt Hints/Flickr.com

„spezifische Steuer auf Bergbauaktivitäten“ initiiert, die zum 1. Januar 2006 in Kraft trat. Sie beinhaltet eine zusätzliche, nach Umfang der Abbaumengen gestaffelte Förderabgabe von 0,5–5 % der Erlöse (vgl. IISD, 2007). Um den Wiederaufbau der von dem Erdbeben betroffenen Regionen zu erleichtern, trat am 21. Oktober 2010 ein weiteres Gesetz in Kraft: Bei neuen Verträgen werden die Steuersätze für Produzenten, die über 50.000 t pro Jahr fördern, auf 5–14 % erhöht. Bereits aktive Unternehmen mit Stabilitätsklauseln können sich für die Jahre 2010–2012 auf freiwilliger Basis dieser erhöhten Besteuerung anschließen. Im Gegenzug wird ihnen eine sechsjährige Verlängerung ihres stabilen Steuersatzes gewährt. Die Teilnahme an diesem Besteuerungssystem wurde von 18 Unternehmen, die über 81 % der Bergbaugesellschaften repräsentieren, im Januar 2011 bereitwillig angenommen (BDO, 2010/ FIC, 2011).

### Auswege aus dem Rohstofffluch

Obwohl der größte Teil der Abgaben direkt an die Zentralregierung fließt, zeigten die Indikatoren der wichtigsten Bergbauregionen Chiles große Fortschritte in Sachen Armutsbekämpfung (ICMM, 2007). Gründe sind hier in den positiven Rückkopplungseffekten des Bergbausektors auf Zulieferbetriebe der Region sowie in den absoluten Einkommenssteigerungen zu verorten. So lag das nominale Einkommensniveau im Bergbausektor im Dezember 2009 über 112 % höher als das durchschnittliche Einkommensniveau aller Bran-

chen. Dieser Hintergrund begünstigt eine komplementäre Strukturpolitik der Zentralregierung, die insbesondere die ärmsten und defizitärsten Regionen favorisiert.

Um dem Problem einer einseitigen Abhängigkeit eines einzigen Rohstoffes entgegenzuwirken, wurde in Chile im Jahr 1987 ein Kupferausgleichsfonds etabliert. In diesem Fond wurden über Jahre alle Einnahmen der Minen Codelco und Enami einbehalten,

die über einem vom Finanzministerium ermittelten Referenzniveau liegen. Fiel der Weltmarktpreis um mehr als 4 US-Cent unter den erwarteten Preis, wurde der Fond aktiviert und die Hälfte des verpassten Gewinnes ausgeschüttet (IISD, 2007). Vor dem Hintergrund ansteigender Kupferpreise wurde der Fond im Jahr 2007 in einen allgemeinen Stabilitätsfonds (*Fondo de Estabilización Económica y Social*) überführt. Dieser Fonds speist sich aus mehreren Quellen und erwies sich schon 2009 als wertvoller Krisenmanager. So wurde dem durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise verursachten Preis- und Mengenverfall eine Ausschüttung von über 9 Mrd. US-Dollar entgegengesetzt. In der Folge überstand Chile die Krise weitgehend unbeschadet, konnte schon 2010 wieder mehr in den Fond ein- als auszahlen und Wachstumsraten von über 5 % verzeichnen (TGR, 2011/www.bcentral.cl).

### Ausblick

Investitionen in das Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem dürften sich mittelfristig maßgeblich auszahlen. Auch wurden Ausgaben für Forschung und Entwicklung deutlich gesteigert. Bis heute wird ein Großteil der Forschungsförderung aus öffentlichen Quellen finanziert (ITB, 2010). Der Prozess der volkswirtschaftlichen Diversifizierung und Produktivitätssteigerung wurde zudem durch die Gründung des „Nationalen Innovationsrats für die Wettbewerbsfähigkeit“ (2005) auch auf staatlicher Ebene institutionell begleitet. Der Rat for-

ziert durch seine Agenda ausdrücklich den Ausbau von Aus- und Weiterbildungsausgaben, Forschungsgeldern, sowie des Dienstleistungssektors, wie z.B. beim Tourismus oder Finanzdienstleistungen, aber auch in den Bereichen Landwirtschaft oder ökologische Nutzung von Naturressourcen (CNIC, 2008).

Die Strategie einer Diversifizierung der Produktionssektoren erscheint auch vor dem Hintergrund steigender Lohnkosten und damit verbundenen Wettbewerbsnachteilen in arbeitsintensiven Branchen nachvollziehbar. Es ist folglich zu erwarten, dass sich das Andenland weiterhin sukzessiv von der Dominanz des Bergbausektors lossagen wird und über Lohnvorteile im hochqualifizierten Dienstleistungsbereich in direkte Konkurrenz zu den reichsten Volkswirtschaften treten wird.

Ob sich das chilenische Modell auch auf andere Staaten übertragen lässt, hängt jedoch maßgeblich davon ab, inwieweit die chilenischen Begebenheiten in den Entscheidungs- und Reformprozessen berücksichtigt werden. So erscheint eine Zentralisierung der Steuereinnahmen, die in Chile maßgeblich zu sozialem Aus-

gleich beigetragen hat, in stark föderal/pluralistisch organisierten Nationen deutlich schwieriger. Ferner ist Chiles Bevölkerung vergleichsweise homogen. Verteilungs- oder ethnische Konflikte spielen daher eine geringere Rolle als in vielen anderen ressourcenreichen Ländern. Darüber hinaus betonen Beobachter ein stark kooperatives Verhalten der beteiligten Akteure bei der Erschließung natürlicher Ressourcen.

So beauftragten private Investoren beim Bau und Erhalt der Escondida-Mine bewusst lokale Zulieferer und beteiligten sich an den infrastrukturellen Herausforderungen im Vorfeld des Abbaus (ICMM, 2007). Nicht zuletzt hat Chile korrumpierende Strukturen unterbunden und durch aktive Wirtschafts- und Sozialpolitik flächendeckenden Ausgleich ermöglicht. Der politische Transformationsprozess des Landes hat jedoch auch gezeigt, dass die Implementierung der nötigen ordnungspolitischen Maßnahmen und deren Entfaltung nur im Rahmen einer soliden, transparenten, offenen und konsensfähigen Demokratie gelingen können.

(Lukas Bäuerle)



Demonstration von Escondida-Minern, Foto: Grauke/O/Flickr.com

## ► 2.3 Entwicklungspolitische Herausforderungen

Dass Botswana und vor allem Chile einen so hohen Anteil ihrer Staatseinnahmen aus dem Bergbausektor erzielen können, ist gar nicht einmal einer außergewöhnlich hohen Besteuerung zuzuschreiben, sondern vor allem der Staatsbeteiligung an den ertragreichsten Minen. Vor diesem Hintergrund muss hinterfragt werden, ob die umfassende Privatisierung der Kupferminen tatsächlich der beste Weg für Sambia war. Umgekehrt muss auch berücksichtigt werden, dass der Rohstoffreichtum vielerorts Quelle für Misswirtschaft und Korruption ist. Eine gute und verantwortungsvolle Regierungsführung sind daher ebenso wichtige Grundvoraussetzungen für eine Ausweitung der Staatsbeteiligungen wie Transparenz, Rechenschaftspflicht und Kontrollmöglichkeiten seitens des Parlaments und der Zivilgesellschaft. Diese Voraussetzungen sind in vielen Ländern (noch) nicht gegeben; deren Entwicklung und Förderung sind aber immer stärker ins Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit gerückt.

Aber auch ohne Staatsbeteiligungen kann bei einer angemessenen Besteuerung und einer verantwortungsvollen Steuermoral der Unternehmen aus dem Rohstofffluch ein Segen werden. Auch hierfür müssen jedoch einige wesentliche Faktoren gegeben sein: Neben einem effizienten makroökonomischen Management, das zum Beispiel den Gefahren der „Holländischen Krankheit“ (s. Kasten) entgegentritt, müssen Steuereinnahmen überhaupt erst einmal generiert und der Allgemeinheit zugeführt werden.<sup>16</sup> Neben einer institutionellen und fachlichen Stärkung der hierfür verantwortlichen Behörden sind auch hier Korruptionsbekämpfung und Transparenz sowohl seitens der Regierungen als auch seitens der Unternehmen eine wesentliche Grundvoraussetzung. Einige Initiativen diesbezüglich stehen erst am Anfang, sind aber ein erster wichtiger Schritt. Ein wesentliches Problem dieser Initiativen ist aber, dass sie in der Regel nur auf freiwilliger Basis erfolgen (Näheres hierzu in Kapitel 3). Darüber hinaus bedarf es eines umfassenden Ansatzes, der die Rahmenbedingungen über Gesetze und Berg-

baupolitik verbessert und die nationalen Institutionen sowohl in Bezug auf die Steuererhebung als auch in Bezug auf das Management und die Verwendung der Einnahmen stärkt (Open Society Institute et al., 2009).

### Holländische Krankheit (Dutch Disease)

Allgemein werden unter dem Begriff „Holländische Krankheit“ negative wirtschaftliche Auswirkungen einer Erhöhung der Deviseneinnahmen eines Landes verstanden. Häufig tritt das Phänomen bei einer Steigerung der Erlöse aus Rohstoffexporten auf (neu geförderte Vorkommen oder steigende Preise). Die Bezeichnung geht auf wirtschaftliche Entwicklungen in den Niederlanden der 1960er Jahre zurück. Die Entdeckung und Ausbeutung von großen Erdgasvorkommen in der Nordsee brachte der Wirtschaft des Landes neben gestiegenen Exporterlösen paradoxerweise Probleme: Aufgrund des plötzlich gestiegenen Exportvolumens kamen mehr Devisen ins Land, was eine Aufwertung des niederländischen Guldens zur Folge hatte. Durch eine Währungsaufwertung werden die Produkte eines Landes auf dem Weltmarkt teurer, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit anderer traditioneller Exportsektoren sinkt und die Importnachfrage nach ausländischen Gütern steigt. Als weitere Konsequenz kann es daher zu Arbeitsplatzverlusten im verarbeitenden Gewerbe kommen. Diese können durch den weniger arbeitsintensiven Rohstoffsektor nicht aufgefangen werden und allenfalls mittel- bis langfristig z.B. im Dienstleistungssektor zumindest teilweise wieder ausgeglichen werden.

Eine Intervention der Zentralbank des Landes kann durch den Verkauf der inländischen Währung der Devisenschwemme und der unerwünschten Aufwertung entgegen wirken. Auch eine Besteuerung der betreffenden Rohstoffexporte kann helfen. Dies gilt besonders dann, wenn die daraus resultierenden Steuereinnahmen in einen Fonds überführt werden und so keinen Aufwertungsdruck mehr erzeugen (Norwegen hat nach der Entdeckung von Ölvorkommen gute praktische Erfahrungen mit diesem Lösungsansatz gemacht). Langfristig ist jedoch auch eine Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft nötig, um den Devisenzustrom gesamtwirtschaftlich positiv nutzbar zu machen.

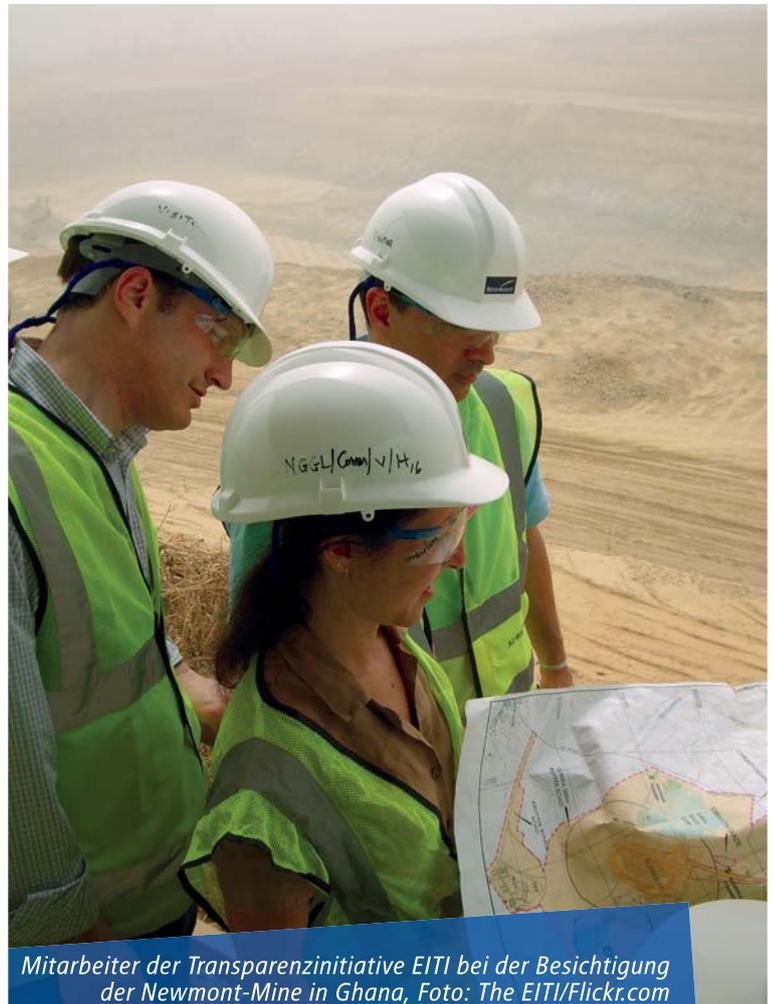
<sup>16</sup> Die Mobilisierung einheimischer Ressourcen ist gerade auch in der Debatte um die Finanzierung der Millenniumsentwicklungsziele immer stärker in den Mittelpunkt gerückt und in diesem Zuge auch die Frage, welchen Beitrag hohe Vorkommen an Rohstoffen leisten können. Studien zeigen, dass einige rohstoffreiche Länder wie Namibia, Ghana, Mosambik oder Sambia die hierfür notwendigen Mittel zu großen Teilen selbst aufbringen könnten, andere Länder wie Nigeria, Äquatorial-Guinea, Sudan, Angola, Kongo-Brazzaville oder Gabun sogar vollständig (Stürmer, 2010; ODI, 2005).

Die Beispiele Botswana und Chile zeigen auch, dass sich gute Regierungsführung offensichtlich auch auf die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen auswirken kann. Im Umkehrschluss heißt das aber auch: Die Förderung guter Rahmenbedingungen für Investitionen heißt nicht allein Steuersenkung, wie es das langjährige Mantra einer exportorientierten Entwicklung Glauben machen wollte, sondern vor allem auch gute Regierungsführung und Transparenz.

Alle notwendigen Voraussetzungen, die in den Förderländern selbst geschaffen werden müssen, stellen zentrale Zielvorgaben oder Förderansätze in der Entwicklungszusammenarbeit dar: Schon heute sind Initiativen zur Verbesserung des makroökonomischen Managements, Reformen im Finanzsektor, Korruptionsbekämpfung und besseres parlamentarisches und zivilgesellschaftliches Monitoring zentrale Bestandteile einer modernen Entwicklungszusammenarbeit. Steuerbehörden werden gestärkt, um Steuereinnahmen insgesamt zu verbessern. Diese müssen in den rohstoffreichen Ländern ganz zentral auch auf den Rohstoffsektor ausgerichtet werden, um die Staatseinnahmen zu erhöhen. Hierzu gehören in vielen Ländern auch umfassende Reformen des rechtlichen Rahmens, sowohl in der Investitions- und Bergbaupolitik, als auch in der Festsetzung von Umwelt- und Sozialstandards. Oft genug ist aber nicht unbedingt der rechtliche Rahmen das Problem, sondern dessen Umsetzung. Auch hierfür müssen Institutionen entsprechend gestärkt werden. Eine Stärkung der Kapazitäten bedarf es darüber hinaus für die Vertragsverhandlungen mit den Unternehmen, damit faire Regelwerke mit adäquaten Steuereinnahmen ausgehandelt werden können.

Zum Zweiten müssen diese Rohstoffeinnahmen entwicklungsfördernd investiert werden. Dies kann neben Infrastrukturmaßnahmen auch die gezielte Förderung von weiterverarbeitender oder vorgelagerter Industrie sein. Der Aufbau eines guten Gesundheits- und Bildungswesens bildet dabei eine Maßnahme der direkten Armutsbekämpfung. Zudem sollte in den Entwicklungsländern gezielt technisches und geologisches Know-how aufgebaut werden, damit auch regionale Unternehmen verstärkt in das Geschehen auf dem Rohstoffmarkt eingreifen können.

Für einen stärker armutsorientierten Ansatz im Rohstoffsektor ist es zudem dringend erforderlich, dass die große Masse der Kleinschürfer entsprechende Beratung, Förderung und Zugang zu Märkten und Krediten bekommt. Dies beinhaltet – im Falle der informell und illegal arbeitenden Schürfer – zunächst einmal Unter-



Mitarbeiter der Transparenzinitiative EITI bei der Besichtigung der Newmont-Mine in Ghana, Foto: The EITI/Flickr.com

stützung beim Formalisierungsprozess, der auf Regierungsebene ebenfalls begleitet werden sollte.

Ein weiterer Aspekt ist wo möglich die Gründung von Netzwerken und Kooperativen. Daneben geht es aber auch um technologische Verbesserungen, sowie um die Vermeidung von Gesundheits- und Umweltrisiken. Auch Zertifizierungssysteme, wie sie derzeit seitens der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) vorangetrieben werden, sind ein wichtiger Ansatzpunkt. Mittels solcher Zertifizierungen soll der Nachweis ermöglicht werden, dass bestimmte Metalle aus solchen Minen stammen, in denen Umwelt- und Sozialstandards eingehalten werden.

Dieser Ansatz ist vor allem in Krisenregionen wie dem Osten der Demokratischen Republik (DR) Kongo wichtig, wo Rohstoffeinnahmen noch immer der Kriegsfinanzierung von Milizen oder auch unkontrollierter Teile der nationalen Armee dienen. Noch weitreichender sind Zertifizierungen, die die Einhaltung solcher



Zur Formalisierung von informell arbeitenden Kleinschürfern gehört auch die Vergabe von Ausweisen, Foto: Laura Heaton, Enough Project/Flickr.com

Standards über die gesamte Wertschöpfungskette sicherstellen. Im Goldabbau wird dies derzeit mit sehr kleinen Mengen über den klassischen fairen Handel versucht. Auch der *World Gold Council*, ein Zusammenschluss der weltweit führenden Goldunternehmen, hat angekündigt, im Goldsektor Transparenz zu schaffen. Darüber hinaus gibt es in der Schmuckbranche mit dem *Responsible Jewellery Council* den Versuch von Unternehmen, transparentere Beschaffungsketten aufzubauen.

Ein funktionierendes Staatswesen und Rechtssicherheit sind also zentral für eine mittel- und langfristig solide Rohstoffversorgung. Denn sie stellen stärkere

Investitionsanreize dar als ein paar Prozent niedrigere Steuersätze. Entwicklungszusammenarbeit spielt damit eine – wenn nicht *die* – entscheidende Rolle auf der Suche nach einem nachhaltigen und fairen internationalen Rohstoffmanagement.

Um in den Entwicklungsländern gesamtwirtschaftliche Impulse zu setzen, sind Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit aber nicht ausreichend, bzw. es muss dafür Sorge getragen werden, dass diese kohärent eingebunden werden in eine umfassende Außen-, Außenwirtschafts-, Handels- und Investitionspolitik. Ob diese Kohärenz in der gegenwärtigen Rohstoffpolitik gewährleistet ist, soll das folgende Kapitel hinterfragen.

## 3. Entwicklungspolitische Aspekte beim Umgang mit Rohstoffen

Die Debatte um die Begrenztheit von Rohstoffen ist schon sehr alt. Dennoch agierten die Märkte lange Zeit so, als stünden sie uns nahezu unendlich zur Verfügung. Seit aber die Zeit der preisgünstigen Rohstoffe vorbei zu sein scheint und die sich dynamisch entwickelnden, bevölkerungsreichen Schwellenländer einen immer größeren Rohstoffhunger entwickeln, ist die Rohstoffpolitik wieder sehr weit nach oben auf die politische Agenda gerutscht. Dabei spielt die Frage nach der Sicherung des Zugangs zu den Rohstoffen eine bedeutende Rolle. Unter diesem Stichwort finden

sich vor allem die Beiträge aus den Handels- und Wirtschaftssektoren nationaler und internationaler Politik. Wie das vorangegangene Kapitel gezeigt hat, überlagern aber solche Politikansätze entscheidende Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit.

Statt die großen Entwicklungspotentiale zu nutzen, die hinter der Erschließung von Rohstoffen liegen, treten die entwicklungspolitischen Anliegen oft in den Hintergrund. Damit wird das Gebot der Kohärenz verschiedener Politikbereiche nicht umgesetzt.

### ► 3.1 Das Kohärenz-Prinzip

Das Prinzip der Kohärenz legt fest, dass zentrale Politikbereiche in der Europäischen Union (EU) entwicklungspolitischen Zielsetzungen nicht entgegenstehen dürfen. Der 2006 wirksam gewordene „Europäische Konsens“ zur Entwicklungspolitik, eine gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlamentes, der Kommission und der Mitgliedstaaten der EU, legte erstmals in der Geschichte der Europäischen Union eine gemeinsame Vision und Prinzipien für die Entwicklungspolitik und –zusammenarbeit sowohl der einzelnen Mitgliedsstaaten als auch der Union fest. Hierin wird beispielsweise festgelegt, dass das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit die Armutsbekämpfung und die von den Vereinten Nationen (UN) als Strategie zur Armutsbekämpfung formulierten Millenniumsentwicklungsziele (MDG) ist. Im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung soll sowohl Wirtschaftswachstum und Wohlstand für die Armen geschaffen, als auch dem Schutz natürlicher Ressourcen Rechnung getragen werden. Weitere Prinzipien wie Eigenverantwortung der nationalen Regierungen, gute Regierungsführung, Förderung von Demokratie und Menschenrechten, Partizipation der Zivilgesellschaft und Gendergerechtigkeit sind ebenso verankert wie eine faire Entwicklungspartnerschaft zwischen der EU und den Zielländern und bessere Koordination unter den Mitgliedsstaaten mittels einer gemeinsamen Programmplanung.

Ein wichtiges Ziel des Entwicklungskonsenses ist die Kohärenz. Das bedeutet aber nicht nur die enge Verzahnung und Koordinierung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit der Kooperation der einzelnen Mitgliedsstaaten. In der Erkenntnis, dass in einer

zunehmend verflochtenen Welt und Weltwirtschaft Transferzahlungen alleine nicht mehr ausreichen, um Armut weltweit zu bekämpfen, sollen andere zentrale Politikbereiche auf das entwicklungspolitische Ziel der Armutsminderung ausgerichtet werden bzw. dieses zumindest nicht konterkarieren. Das bedeutet, dass z.B. in der europäischen (und nationalen) Außen-, Handels-, Sicherheits-, Umwelt- oder Agrarpolitik entwicklungspolitische Belange berücksichtigt werden müssen und Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf die Entwicklungsländer und die Menschen dort analysiert werden müssen. Auch der 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon über die Arbeitsweise der EU bekräftigt, dass politische Maßnahmen mit potentiellen Auswirkungen auf Entwicklungsländer den Zielen der Entwicklungspolitik Rechnung tragen müssen.

Ein Paradebeispiel für eine ernsthafte Umsetzung von Kohärenz wäre die Rohstoffpolitik: Wie wir mit unseren Rohstoffen umgehen, wie wir sie fördern (lassen), handeln und verwenden, hat oftmals dramatische Implikationen für die Entwicklungsländer und die Menschen, die dort und insbesondere in den Fördergebieten leben. Welche Rahmenbedingungen wir in den Bereichen bilateraler Handel, internationale Steuerpolitik oder Unternehmensverantwortung schaffen, hat Auswirkungen darauf, wie Entwicklungsländer von dem Reichtum in ihren Ländern profitieren können. Welche Umweltstandards wir bei der Förderung der Rohstoffe ansetzen und wie effizient wir die zur Verfügung stehenden Ressourcen nutzen und wieder verwerten, sind zentrale Bestandteile einer internationalen und nationalen Klima- und Umweltpolitik, die ebenfalls signifikante Auswirkungen auf die Entwicklungsländer ha-



ben kann. Zunehmende Ressourcenknappheit und die sogenannten „Konfliktrohstoffe“ schüren nicht nur die Angst vor zukünftigen Rohstoffkriegen und der weiteren Finanzierung von Konfliktparteien; sie haben auch die Außen- und Sicherheitspolitik der EU und Deutschlands maßgeblich beeinflusst. Eine kohärente Rohstoffpolitik umfasst daher nahezu alle Politikbereiche von der Wirtschafts-, Technologie- und Handelspolitik über die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bis hin zur globalen und nationalen Umweltpolitik.

Nach dem Kohärenzgebot dürfen in einem solchen Konzert die Belange der Entwicklungspolitik nicht hinten runterfallen. Aus Sicht der Entwicklungspolitik müssen die Entwicklungsländer an den Errungenschaften ihres Reichtums teilhaben können.

Dazu gehört nicht nur eine angemessene Beteiligung der Staaten und der Menschen in den Förderregionen an den Erlösen aus dem Rohstoffabbau und -export. Dazu gehört auch eine verstärkte Wertschöpfung im Land selbst, Verarbeitungsprozesse, die Rückkopplungen mit der lokalen Wirtschaft erlauben und so Entwicklungsprozesse in Gang setzen. Schließlich gehört auch dazu, dass Umweltbelastungen nicht einfach in die Förderländer exportiert werden. Vielmehr müssen hier die gleichen Umweltstandards gelten, wie sie auch in den Ländern gelten, in denen viele der Förderindustrien ursprünglich ansässig sind.<sup>17</sup>

Nimmt man das Gebot der Kohärenz also ernst, sollte neben einem berechtigten Interesse der oft rohstoffarmen Industrienationen nach einer relativen Sicherheit der Rohstoffzufuhr die Frage in den internationalen Beziehungen angegangen werden, wie die rohstoffreichen Länder von ihrem Reichtum profitieren können. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden die Rohstoffstrategie der EU und der Bundesrepublik Deutschland genauer untersucht werden.

<sup>17</sup> In den vergangenen Jahren sind verstärkt auch Unternehmen aus den aufstrebenden Schwellenländern auf den Markt getreten. Die europäischen Industrien haben sich demgegenüber stärker auf die Verarbeitung von Rohstoffen konzentriert. Das darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die verarbeitende Industrie eine Verantwortung trägt für die Umwelt- und Arbeitsbedingungen, unter denen die von ihnen verarbeiteten Rohstoffe hergestellt werden.

## ► 3.2 Europa und die Rohstoffe

### 3.2.1 Die Europäische Rohstoffstrategie

Europa ist nicht besonders reich an metallischen Rohstoffen, hat selbst aber einen großen Bedarf. Dies gilt insbesondere für einige wichtige Industrierohstoffe, die gegenwärtig zu 100 % importiert werden müssen (darunter Kobalt, Tantal oder Seltene Erden, vgl. Europäische Kommission, 2010). Verschärft wird die Versorgungslage dadurch, dass gerade der Umbau hin zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft und die damit in Verbindung stehenden Technologien (Photovoltaik, Solar, Windräder oder Akkus für die Elektromobilität) von zahlreichen Rohstoffen abhängig sind, die in Europa nicht vorhanden sind oder aufgrund hoher Kosten und Umweltbelastungen nicht abgebaut werden. In Zeiten niedriger Preise war dies kein Problem. In Zeiten erhöhter Nachfrage, verschärften Wettbewerbs und steigender Preise sieht die europäische Industrie jedoch mit Sorge, dass nicht nur einige wichtige Rohstoffe vorübergehend knapp werden, sondern dass zudem auch noch der Handel droht, mehr und mehr eingeschränkt zu werden.<sup>18</sup>

Mit Ausnahme einiger weniger Metalle (darunter Silber, Gold, Zink und Tantal) liegt das Problem der Ver-

knappung nicht unbedingt in den sich erschöpfenden Lagerstätten. In der langen Phase extrem niedriger Preise für Rohstoffe – und damit einer niedrigen Gewinnspanne für die Unternehmen – wurden vielmehr hohe Investitionskosten für die Erkundung und Erschließung neuer Förderstätten gescheut. Bei dauerhaft höheren Preisen ist allerdings davon auszugehen, dass solche Investitionen verstärkt in Angriff genommen werden. Dabei werden auch politisch instabile und besonders von Armut und Ungleichheit geprägte Weltregionen zunehmend in den Fokus rücken (vgl. Hütz-Adams/Bäuerle/Behr, 2011).

Während sich die deutschen und europäischen Förderindustrien in der Niedrigpreisphase aus der Rohstoffförderung zurückgezogen haben bzw. keine weiteren Anstrengungen für eigene Metallgewinnung unternahmen, haben vor allem die bevölkerungsreichen aufstrebenden Schwellenländer schon vor einiger Zeit damit begonnen, nicht nur eigene Rohstoffvorkommen

<sup>18</sup> Als China 2009 die Exportquote für wichtige Industriemetalle, darunter die Seltenen Erden, deutlich senkte, führte dies zu Lieferengpässen bei der Industrie und zu Preissteigerungen. 2011 wurden die Ausfuhrquoten erneut erheblich gekappt (vgl. GTAI, 2011).



*Neue Technologien benötigen metallische Rohstoffe, Foto: Langalex/Flickr.com*



*Chinas Interesse an afrikanischen Rohstoffen ist immens gestiegen. Treffen von Mr. Tao, Vorsitzender der Wirtschaftskooperation Sambia-China mit sambischem Minister Felix Mutati in einer Kupfermine, Foto: Nick Francis/Auszug aus der Dokumentation „When China met Africa.“*

stärker zu fördern, sondern sich auch verstärkt in Entwicklungsländern zu engagieren. Insgesamt hat der Handel zwischen den Ländern des Südens immer mehr an Bedeutung gewonnen. Afrikas Exporte an energetischen und mineralischen Rohstoffen nach Europa sind beispielsweise von 50 % der Gesamtexporte im Jahr 2000 auf 39 % im Jahr 2009 gesunken, während sie nach Asien im gleichen Zeitraum von 17 % auf 22 % gestiegen sind (vgl. Ramdoo, 2011). China hat in vielen Fällen Milliardenkredite insbesondere für Infrastrukturprojekte an viele afrikanische, aber auch lateinamerikanische Regierungen vergeben, um sich im Gegenzug dringend benötigte Rohstoffe zu sichern.<sup>19</sup> Chinas Anteil an den afrikanischen Exporten mineralischer Rohstoffe ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen und macht gegenwärtig rund 60 % der Kobaltexporte, 40 %

der Eisenexporte und 25–30 % der Chrom-, Kupfer- und Manganexporte aus (Alden/Alves, 2009).

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission 2008 – nicht zuletzt auch auf Druck Deutschlands, dem mit Abstand größten Verbraucher an Metallen – ihre Rohstoffstrategie veröffentlicht (Europäische Kommission, 2008).<sup>20</sup> Die Initiative besteht im Wesentlichen aus drei Säulen: Die erste Säule greift die Sorge um die neue Nachfragekonkurrenz auf und konzentriert sich darauf, wie ein ungehinderter und gleichberechtigter Zugang zu den weltweit verfügbaren Rohstoffen gesichert werden kann. Hierfür werden vor allem auch handelspolitische Maßnahmen herangezogen, wodurch der Zugang zu Rohstoffen zu gleichen Bedingungen für alle Länder und Unternehmen gesichert werden soll. Die zweite Säule setzt sich mit den Möglichkeiten und Erfordernissen für eine erweiterte Förderung europäischer Rohstoffquellen auseinander, um die Unabhängigkeit von Importen zu senken. Die dritte Säule schließlich setzt an der Nachfrageseite an und betont die Bedeutung von Ressourceneffizienz und die Förderung eines reduzierten Verbrauchs von Rohstoffen (vgl. Europäische Kommission, 2008).

Die Reihenfolge der drei Säulen spiegelt deren Gewichtung wider – die Konzentration liegt sehr stark auf der ersten Säule. Hierhinter verbirgt sich die Sorge vor

<sup>19</sup> Die Tatsache, dass solche Kredite oft nicht an Konditionen z.B. bezüglich Demokratieanforderungen oder guter Regierungsführung geknüpft sind, oder dass durch die sehr hohen Kredite die mühsam errungene Schuldentragfähigkeit vieler Länder erneut in Gefahr gerät, ist vielfach Gegenstand heftiger Kritik vor allem bei den traditionellen Gebern in Europa und Amerika. Auch in Afrika gibt es Skepsis bezüglich derartiger bilateraler Beziehungen, die nicht dem eigenen Anspruch nach einer „Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung“ entsprechen (vgl. Alden/Alves, 2009; Hütz-Adams, 2011).

<sup>20</sup> Im Jahr 2011 wurde diese Strategie aktualisiert und erweitert (Europäische Kommission, 2011) und um Aspekte wie Preisvolatilität und Agrarrohstoffe ergänzt.

Wettbewerbsnachteilen, die vor allem im Zuge des Aufkommens neuer Nachfragekonkurrenten und der sich bereits manifestierenden Rohstoffpolitik dieser Länder und anderer Industrienationen befürchtet werden. Kernstück sind u.a. handelspolitische Sanktionen. In Bezug auf die Förderung europäischer Rohstoffquellen wird zumeist auf ordnungspolitische Kompetenzen der Mitgliedstaaten verwiesen. Bezüglich der dritten Säule wird auf andere europäische Dokumente und Strategien verwiesen, wie den „Fahrplan für eine kohlenstoffarme Wirtschaft in 2050“ oder den „Energieeffizienzplan 2011“. Konkrete Maßnahmen sind hier kaum zu finden – vielmehr beschränken sich die einzelnen Empfehlungen darauf, die Möglichkeiten zur Erhöhung der Ressourceneffizienz oder des Recyclings zu eruieren und zu bewerten.

Eine Aufteilung verschiedener Aspekte der Rohstoffstrategie auf die verschiedenen Kompetenzbereiche der entsprechenden Ressorts (z.B. die Generaldirektion Umwelt) mag nicht nur einleuchtend, sondern sogar sinnvoll sein. Das beträfe dann aber die konkrete Ausgestaltung einzelner Bereiche, wie dies mit den oben genannten Maßnahmenplänen auch umgesetzt wird. Aber auch wenn die Rohstoffstrategie der Europäischen Kommission (2008) keinen rechtsverbindlichen Charakter hat, so stellt sie doch deren Reaktion auf die sich zuspitzende Versorgungslage dar und wird von ihr selbst als eine „umfassende Strategie“ und als „politische Antwort“ gewertet. Damit ist sie eine strategische Ausrichtung, in der Prioritäten klar benannt werden, die für die einzelnen Politikbereiche handlungsleitend sein sollen.

Die Kommission nennt es „aktive Rohstoffdiplomatie [...], um ihren Zugang zu Rohstoffen zu sichern. Dazu gehört auch eine bessere Koordinierung der verschiedenen Bereiche der EU-Außenpolitik (Außenbeziehungen, Handel, Entwicklung, Sicherheit usw.)“ (Europäische Kommission, 2008: S. 6). Durch die Überbetonung der handelspolitischen Belange, die auch kaum differenziert werden zwischen Drittländern mit unterschiedlichen Voraussetzungen, steht zu befürchten, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit anderen Politikbereichen unterordnen muss. Die konkreten Schritte, die gefordert werden, beinhalten u.a. die „Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf dauerhaften Zugang zu Rohstoffquellen durch die Gestaltung der Budgethilfe, der Kooperationsstrategien und anderer Instrumente“ (S. 14).

Man mag der Europäischen Kommission zugutehalten, dass sie mit ihrer Rohstoffinitiative vorrangig auf

Handelsbeschränkungen und Initiativen der großen aufkommenden Schwellenländer reagiert. Zielländer sind zunächst wohl nicht die ärmsten Länder, sondern namentlich die aufkommenden neuen „Konkurrenten“ China, Indien oder Russland. Das ergibt sich allein aus der Tatsache, dass die gegenwärtige Bedeutung Afrikas für die Rohstoffversorgung der EU (noch) weitaus geringer ist als dessen Potential.<sup>21</sup> Mit einigen wenigen Ausnahmen für bestimmte Metalle (etwa Kobalt aus der DR Kongo oder Chrom aus Südafrika) spielen die Entwicklungsländer insgesamt für die Importabhängigkeit der EU (noch) eine eher untergeordnete Rolle. Das dürfte sich in Zukunft aber ändern.

Vor diesem Hintergrund ist es äußerst bedenklich, dass eine Differenzierung der Förderländer kaum vorgenommen wird und dass entwicklungspolitische Anliegen zwar anerkannt, in den Empfehlungen aber nicht konkretisiert werden: Der Zugang zu Rohstoffen ist das vorrangige Ziel, für das die EU all ihre Instrumente einsetzen soll. Das beinhaltet auch die speziellen Handelsabkommen, die den Entwicklungsländern einen bevorzugten Zugang zu europäischen Märkten gewähren sollen. Die EU soll „dafür sorgen, dass die Anwendung der verschiedenen handelspolitischen Instrumente wie präferenzielle Handelsabkommen und die EU-Partnerschaft zur Öffnung der Märkte mit dem Ziel konsistent ist, offene und gut funktionierende Rohstoffmärkte zu schaffen. Dabei sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass Drittländern der EU-Markt nur in dem Maße geöffnet wird (etwa durch ermäßigte Zolltarife), wie sie ihre restriktiven Maßnahmen zurücknehmen“ (Europäische Kommission, 2008: S.8).

In den weiteren Ausführungen kommt der Entwicklungszusammenarbeit eher eine unterstützende Rolle zu, die dem vorrangigen Ziel der Rohstoffsicherung untergeordnet wird. So soll „die EU-Entwicklungspolitik auf diskriminierungsfreien Zugang der EU zu Rohstoffen“ ausgerichtet werden (Europäische Kommission, 2008: S.8). So unbestritten wichtig die hier genannten Aspekte wie Förderung verantwortungsvoller Staatsführung und Transparenz oder eine gerechte Besteuerung sind, so können sie doch handelspolitische Nachteile, die den Entwicklungsländern entstehen, wenn die EU ihre Interessen durchsetzt, nicht ausgleichen.

<sup>21</sup> Afrika produziert über 60 metallische und mineralische Rohstoffe und besitzt 30 % der weltweit bekannten Reserven. Dieses Potential ist jedoch noch weitgehend unerschlossen, daher ist der tatsächliche Anteil Afrikas an der weltweiten Produktion klein im Vergleich zu anderen rohstoffreichen Regionen (vgl. Ramdoo, 2011).

In der Aktualisierung der Strategie von 2011 sind einige dieser kritischen Punkte etwas stärker in den Hintergrund getreten und das Ziel der nachhaltigen Entwicklung, ebenso wie die Notwendigkeit von Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und Rohstoffsicherung sind stärker verankert worden als in der Vorgängerversion von 2008. Dennoch beschränken sich die aufgeführten Maßnahmen noch immer sehr stark auf Transparenzinitiativen oder freiwillige Verpflichtungen der Industrie, bestimmte Standards einzuhalten. Einige wichtige Ziele, wie die Verbesserung geologischer Wissens oder die verstärkte Einbindung des extraktiven Sektors in die lokale Wirtschaft wurden zwar als Bestandteile der Rohstoffdiplomatie aufgenommen. Die Durchsetzung ihrer Handelsstrategie vor allem zur Bekämpfung von Handelsbarrieren hat aber auch hier Priorität.

Auch der Fortschrittsbericht der Kommission zur Rohstoffinitiative (Generaldirektion Handel, 2009) berücksichtigt die besondere Situation der Entwicklungsländer und die Bedeutung des Rohstoffsektors, er erkennt sogar Ausfuhrbeschränkungen zur Umsetzung von Entwicklungszielen oder Maßnahmen des Umweltschutzes in Ausnahmefällen ausdrücklich an. Um aber mit den ärmsten Ländern ein Umfeld zum beiderseitigen Nutzen herbeizuführen, werden auch hier vor allem Aspekte wie gute Regierungsführung, Transparenz, gleiche Wettbewerbsbedingungen und ein gut funktionierendes Steuersystem angeführt. Diese Aspekte sollen auch in den Abkommen mit diesen Ländern handlungsleitend sein.

### 3.2.2 Auswirkungen auf die Entwicklungsländer

Da es sich bei der Rohstoffinitiative zunächst einmal um eine strategische Ausrichtung handelt, die durchaus Raum ließe für notwendige Differenzierungen zwischen einzelnen Förderländern, kann letztlich nur die Realpolitik darüber Aufschluss geben, wie entwicklungsfördernd die konkrete Rohstoffpolitik der EU umgesetzt wird. Auch hier bleibt allerdings zu befürchten, dass die EU den Druck auf alle im Rohstoffbereich relevanten Handelspartner erhöhen könnte. Angesichts des steigenden Bedarfs der EU, der zunehmenden Konkurrenz auf dem Markt und des großen Potentials Afrikas dürfte die EU tatsächlich ein Interesse daran haben, einen einheitlichen Ansatz für alle Handelspartner anzustreben. Einiges spricht dafür, dass der Mangel an Differenzierungen auch darin begründet liegt, dass die EU hier keine Präzedenzfälle schaffen will (vgl. Ramdoo, 2011).

Ein Beispiel hierfür sind Ausfuhrsteuern und -quoten, deren Abschaffung die EU als „handelsverzerrende Maßnahmen“ im Rahmen der Rohstoffstrategie fordert. Solche Maßnahmen erfordern sicherlich einen verantwortungsvollen Umgang seitens der Regierung und sind für sich alleine genommen noch kein Garant für nachhaltige Entwicklung (vgl. Curtis, 2010). Dennoch bilden sie für einige Entwicklungsländer eine wichtige – und auf die Schnelle nicht zu ersetzende – Einnahmequelle. Sie können zudem dazu beitragen, die inländische Weiterverarbeitung und Wertschöpfung durch den Aufbau weiterverarbeitender Industrie zu erhöhen. Die Bedeutung, die diese ordnungspolitische Maßnahme haben kann, ist weithin anerkannt (vgl. z.B. auch Generaldirektion Handel, 2009).

In der Realpolitik spiegeln sich die Forderungen aus der Rohstoffstrategie jedoch auch in den Verhandlungen wider, die die EU mit den Partnerländern im Süden im Rahmen der wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPA) führt. Diese Abkommen werden mit den am wenigsten entwickelten Ländern Afrikas, der Karibik und im Pazifik (AKP-Staaten) abgeschlossen und sollen entwicklungspolitische Belange besonders berücksichtigen. Die gegenwärtig verhandelten EPA spiegeln aber im Wesentlichen das ganze Programm einer umfassenden Liberalisierungslogik wider, die den Entwicklungsländern nicht nur im Bereich des Güterhandels, sondern auch im Dienstleistungssektor eine weitreichende Marktöffnung abverlangt. Zudem bezieht sie Abkommen über Investitionsschutz, Wettbewerbspolitik und Schutz geistigen Eigentums mit ein.

Die Forderungen der EU gehen dabei weit über die Bestimmungen hinaus, die beispielsweise im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) gelten (vgl. Curtis, 2010). Der Verzicht auf Ausfuhrzölle und ähnliche Exporteinschränkungen ist einer der wesentlichen Streitpunkte in den gegenwärtigen EPA-Verhandlungen, denn die Länder des Südens wollen auf solche Instrumente der Steuerung und die sich daraus ergebenden Spielräume nicht verzichten (vgl. Ramdoo, 2011). Curtis (2010) führt hier einige Beispiele bestehender Interim-EPA an (darunter mit der Elfenbeinküste, Ghana, Mosambik oder Papua-Neuguinea), in denen der Versuch



## Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und Publish what you pay (PWYP)

EITI wurde im Oktober 2002 auf Initiative der britischen Regierung ins Leben gerufen und umfasst Regierungen, Firmen, Zivilgesellschaften, Investoren und internationale Organisationen. Die Initiative zielt darauf ab, Transparenz und Rechenschaftspflicht im Abbausektor zu erhöhen und so Armut, Korruption und Konflikte zu bekämpfen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden die Zahlungen der Firmen und die Einnahmen der Regierungen aus Öl, Gas und Mineralien abgeglichen und in Länderberichten veröffentlicht. Die Regeln der EITI umfassen einen global entwickelten Standard zur Förderung von Einkommenstransparenz; der individuelle Entwicklungsprozess wird aber an die lokalen Bedingungen eines Landes angepasst.

Ein EITI-Länderbericht ist das greifbare Ergebnis des EITI-Prozesses. Er ist der Bericht eines unabhängigen Auditors, dem sowohl die Unternehmen aus dem Rohstoffsektor seine Zahlungen (Steuern und Abgaben) als auch die Regierung ihre Einnahmen aus dem Sektor offenlegen. Der EITI-Länderbericht kann somit Differenzen zwischen den gezahlten und empfangenen Geldern abgleichen. Dieser Prozess wird von einer Multi-Stakeholder-Gruppe (Repräsentanten der Regierung, der Unternehmen und der Zivilgesellschaft) überwacht.

Aktuell umfasst die Initiative zwölf Mitgliedsstaaten (Aserbaidschan, Ghana, Kirgisien, Liberia, Mali, Mongolei, Niger, Nigeria, Norwegen, Osttimor, Yemen (vorrübergehend suspendiert), Zentralafrikanische Republik) und 23 Kandidaten für die Mitgliedschaft. 27 weitere Staaten sind dabei, sich für den Kandidatenstatus zu bewerben. Um Kandidat zu werden, muss ein Land bestimmte Eintrittskriterien erfüllen, die vor allem Willensbekundungen der beteiligten Akteure und organisatorische Schritte wie die Gründung einer Multi-Stakeholder-Gruppe oder die Erarbeitung eines Arbeitsplans umfassen. Wird das Land in den folgenden zwei Jahren erfolgreich bewertet, wird es zum Mitglied. Zu den 20 Anforderungen, die hierfür erforderlich sind, zählen dann auch die Offenlegungen der Zahlungen seitens der Unternehmen und der Regierung sowie die Veröffentlichung derselben.

In einigen Ländern – darunter selbst so problematische Staaten wie die Demokratische Republik Kongo, Kamerun oder der Tschad – ist es tatsächlich gelungen, einen Dialog zwischen Vertretern von Regierung, Unternehmen und Zivilgesellschaft einzurichten, darunter Aktivistinnen und Aktivisten von Publish What You Pay (PWYP). Daneben gab es auch schon konkrete Fälle von Differenzen: So wurden z.B.



Vorstellung der EITI-Initiative bei der „5th EITI Global Conference“ in Paris im März 2011

in Nigeria ausstehende Zahlungen in Höhe von 5 Mrd. Dollar für das Jahr 2005 aufgedeckt und den verantwortlichen Unternehmen zugeordnet.

Vielen Kritikern ist die Initiative inhaltlich jedoch nicht umfassend genug: EITI betrifft nur die Zahlungen der rohstoffabbauenden Unternehmen, berücksichtigt aber nicht die anderen Prozessphasen, z.B. die besonders korruptionsanfällige Exploration oder Aushandlung von Verträgen. Das 2002 von NRO gegründete Netzwerk PWYP setzt sich ebenfalls für mehr Transparenz von Zahlungen im Rohstoffbereich ein. Die 600 Mitgliedsorganisationen gehen weiter als EITI und verlangen von Bergbaukonzernen Angaben darüber, wohin ihre Zahlungen genau gehen. PWYP fordert, internationale Rechnungslegungsvorschriften so umzugestalten, dass alle Rohstoffkonzerne die Einnahmen und Steuerzahlungen pro Land und pro Projekt offenlegen.

An der Umsetzung von EITI wird auch kritisiert, dass lediglich die Angaben von Unternehmen und Regierung abgeglichen werden, jedoch keine Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Richtigkeit der Angaben erfolgt. Es wird z.B. nicht überprüft, ob ein Unternehmen seiner Steuerpflicht in vollem Umfang nachgekommen ist, ob es Steuervermeidungspraktiken seitens des Unternehmens gibt oder ob die Regierungsangaben im EITI-Bericht mit den Angaben der Regierung zum Haushalt übereinstimmen.

Außerdem werden in vielen Ländern nur aggregierte Zahlungen des Minensektors veröffentlicht, aus denen nicht hervorgeht, welches Unternehmen wie viel Steuern gezahlt hat.

Quellen: EITI, 2011a; EITI, 2011b; EITI, 2011c; Feldt/Müller, 2011.

der EU deutlich wird, neue Ausfuhrsteuern zu verbieten oder deutlich zu erschweren. Das Interim-Abkommen mit Kamerun verbiete sogar ausdrücklich solche Maßnahmen allein mit dem Ziel, die Staatseinnahmen zu erhöhen oder den Aufbau heimischer Industrien zu schützen.

Aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Sicht ist zudem bedenklich, dass Sozial- und Umweltstandards keine ausdrückliche Bedeutung in der Roh-

stoffstrategie spielen. Sie werden als Bestandteil der europäischen Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen, wo sie unter den Stichworten „Förderung von CSR-Instrumenten“,<sup>22</sup> der Transparenzinitiative für den extraktiven Sektor (EITI – siehe Kasten) oder guter Regierungsführung Einklang finden. Verbindliche Regeln für transnationale Konzerne sucht man dagegen vergeblich. Sanktionen sind lediglich bei handelspolitischen Beschränkungen vorgesehen, beispielsweise wenn Länder Exportbeschränkungen einführen.

Unternehmen, die bestimmte Standards nicht einhalten, Steuern hinterziehen, Menschenrechte missachten oder die Umwelt nachhaltig schädigen, hätten demnach keine Konsequenzen zu befürchten.

So wichtig und wertvoll solche freiwilligen Initiativen wie EITI oder CSR auch sein mögen – solange keine verbindlichen Standards festgelegt und gefördert werden, sind die Folgen für die Förderländer oft von

<sup>22</sup> CSR steht für „Corporate Social Responsibility“ (Unternehmerische Sozialverantwortung) und bezeichnet den freiwilligen Beitrag, den die Wirtschaft bereit ist für eine nachhaltige Entwicklung und die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards in ihrer Unternehmenstätigkeit zu leisten.



Miserable Arbeitsbedingungen in einer Goldmine in Süd-Kivu, DR Kongo, Foto: Enough Project/Flickr.com

Menschenrechtsverletzungen, unwürdigen Arbeitsbedingungen, Kinderarbeit, Umweltzerstörung, Gesundheitsschädigungen und Vertreibungen geprägt. Die Versprechungen der Industrie und Regierungen nach einer Verbesserung der Lebensverhältnisse, ökonomisch oder sozial, werden häufig nicht eingehalten. Das haben zahlreiche Fallbeispiele gezeigt (siehe hierzu auch Hütz-Adams/Bäuerle/Behr, 2011).

Die ablehnende Haltung der EU bezüglich steuerpolitischer Instrumente in der Rohstoffpolitik beraubt die Entwicklungsländer wichtiger politischer Instrumente für Entwicklung und Umweltschutz. Steuern und (gestaffelte) Ausfuhrzölle sind wichtige Elemente für die Regierungen dieser Länder zur Erhöhung der Staatseinnahmen oder zum Aufbau einheimischer verarbeitender Industrien. Vielerorts gelten Ausfuhrsteuern

auch als eine Gegenmaßnahme zur Zolleskalation, die auch von der EU betrieben wird: In vielen Bereichen gelten beim Import in die EU für verarbeitete Produkte höhere Zölle als für unverarbeitete Güter. So sieht Argentinien, das Land, das von der Europäischen Kommission als das Land mit den meisten Exportrestriktionen identifiziert wurde (Generaldirektion Handel, 2009), und das 15% seiner Steuereinnahmen mit diesen Exportsteuern erlangt, diese nur als zweitbeste Lösung vor dem Abbau der Zolleskalation an (vgl. Curtis, 2010). Der Abbau der Zolleskalation ist jedoch kein Bestandteil der Rohstoffinitiative der EU. Die „Eindämmung handelsverzerrender Maßnahmen“ bleibt damit eine einseitige Forderung an die Lieferländer der Rohstoffe. Die Gefahr wächst dadurch, dass Abhängigkeiten der Entwicklungsländer von Exporten unverarbeiteter Rohstoffe sogar noch erhöht werden.

### ► 3.3 Die deutsche Rohstoffstrategie

Neben hohen Abhängigkeiten von energetischen Rohstoffen, ist die Bundesrepublik zu 100% Nettoimporteur bei Metallerzen und einigen mineralischen Rohstoffen (vgl. Bundesregierung, 2011). Auch in Deutschland wird der freie Zugang zu Rohstoffen und Energie als unverzichtbare Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland gesehen. Während eine sichere Rohstoffversorgung vorrangig in der Verantwortung der Unternehmen selbst liege, sei es wesentliche Aufgabe der Politik die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, um diesen Zugang zu Rohstoffen zu sichern (vgl. BDI, 2010, BMWi, 2010). Deutschland war treibende Kraft bei der Befassung der EU mit einer Rohstoffstrategie, und die Verknüpfung von Rohstoffpolitik und Entwicklungspolitik war ein explizites Anliegen der Bundesregierung (vgl. Bundesregierung, 2011).

Hinter der Bundesregierung stand und steht vor allem der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Daher ist es wenig verwunderlich, dass ähnliche Probleme, die für die europäische Rohstoffinitiative benannt wurden, auch der deutschen Rohstoffstrategie innewohnen. Eine enge Verzahnung mit der europäischen Strategie ist zudem expliziter Bestandteil. Auch hier ist das vorrangige Ziel die Versorgungssicherung der deutschen Industrie mit mineralischen Rohstoffen durch den Abbau von Handelshemmnissen und die Diversifizierung der Rohstoffquellen. Etwas bedeutender als in der europäischen Strategie von 2008 finden

sich Aspekte der Steigerung der Materialeffizienz und Synergien durch nachhaltiges Wirtschaften. Allerdings



Steigende Bedeutung für das Recycling – auch von Mobiltelefonen, Foto: FairPhone/Flickr.com

werden auch hier keine verbindlichen Vorgaben und messbare Ziele gesetzt. Ebenso wenig gibt es einen Bezug zu den Debatten über neue Konsummuster oder Suffizienz, die unter den Stichworten „Entschleunigung“ oder „Konsumverzicht“ dem übermäßigen Verbrauch von Rohstoffen und Energie entgegen treten wollen. Darüber hinaus werden mit strategischen Partnern sogenannte Rohstoffpartnerschaften angestrebt.

Die „Rohstoffstrategie der Bundesregierung“ (BMW, 2010), die am 20. Oktober 2010 verabschiedet wurde, wurde federführend vom Bundeswirtschaftsministerium (BMW), in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), dem Umweltministerium (BMU), aber auch der Wirtschaft erarbeitet. Auch hier sind handelspolitische Maßnahmen zum Abbau von Wettbewerbsverzerrung ein wichtiger Bestandteil, ebenso wie der Schutz der ausländischen Investitionen. Dabei werden die gleichen Instrumente und Foren angesprochen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, wie in der europäischen Strategie: Verhandlungen und Dispute im Rahmen der WTO, bilaterale Verhandlungen und Abkommen, sowie die Verhandlungen über das präferentielle Handelssystem auf EU-Ebene.

Es ist bemerkenswert, wie weit die Bundesregierung Forderungen der Industrie übernommen hat, die bereits zuvor in mehreren Positions- und Strategiepapieren des BDI veröffentlicht worden waren (insbesondere BDI, 2007; BDI, 2010).<sup>23</sup> Dass es sich auch hier im Wesentlichen um ein Strategiepapier handelt, das den Forderungen der Industrie weit entgegen kommt, wird nicht nur darin deutlich, dass das BMW die Federführung übernommen hat, sondern auch darin, dass im über mehrere Jahre dauernden interministeriellen Ausschuss (IMA-Rohstoffe) zu dem Thema der BDI quasi ständig in beratender Funktion präsent war, kritische Stimmen von NRO hingegen kaum Beachtung fanden. Damit erhält die Interessensvertretung der Industrie, die mit ihrer Forderung nach dem Verbot von Exportzöllen und -steuern selbst vor Verhandlungen mit den ärmsten Ländern im Rahmen der EPA oder des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der EU nicht Halt macht (vgl. BDI, 2010), ein sehr viel stärkeres Gewicht, als menschenrechtliche oder entwicklungspolitische Belange. Eine umfassende und kohärente Strategie sollte hier sehr viel klarer Stellung beziehen in dem Sinne, dass gerade die ärmeren Entwicklungs-

länder von solchen Forderungen ausgenommen werden. Ein Verweis auf „gewisse Flexibilitätäten wie Übergangsfristen beim Zollabbau“ (vgl. BMW, 2010: 9) ist hier zu wenig.

Hinweise auf menschenrechtliche Belange bleiben auch hier unverbindlich und sie werden in keiner Weise in Instrumente der Außenwirtschaftsförderung (z.B. in Hermes-Bürgschaften oder Investitions Garantien) integriert. Immerhin verweist ein eigenes Kapitel zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit auf ein Positionspapier des BMZ zu extraktiven Rohstoffen. Insgesamt bleibt aber die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in diesem 13. Kapitel sehr stark einer unterstützenden Logik verhaftet, um ein günstiges Investitionsklima zu befördern. Während die Potentiale der Rohstoffförderung auch zur Generierung von Staatseinnahmen benannt werden, ist an dieser Stelle keine Rede mehr davon, dass Entwicklungsländer hierfür von dem Freihandelsdogma ausgenommen werden sollten.

Welche Bedeutung das Kapitel zur Entwicklungszusammenarbeit in der tatsächlichen Umsetzung hat, geht auch aus dem ersten Umsetzungsbericht der Bundesregierung hervor, der für den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie im Mai 2011 vorgelegt wurde. Man mag der Bundesregierung zugutehalten, dass es hier um eine Antwort an den Wirtschaftsausschuss des Bundestages geht. Es ist dennoch bezeichnend, dass über entwicklungspolitische Belange kein Wort verloren wird, wohl aber über die Durchsetzung der außenhandels- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in der Rohstoffstrategie verankert sind. Auch die hier aufgelisteten Themen, mit denen sich der Interministerielle Ausschuss (IMA) Rohstoffe befasst hat, sprechen eine eindeutige Sprache: Hier ging es um die Rohstoffpartnerschaften, um die Flankierung von Interessen der deutschen Industrie, die Rohstoffvorhaben der deutschen Industrie, die EU-Rohstoffpolitik und die Möglichkeiten der Absicherung von Rohstoffgeschäften durch Garantien für ungebundene Finanzkredite (vgl. Bundesregierung, 2011).

### Stichwort Rohstoffpartnerschaften

Die ungewöhnlich lauten Rufe der Industrie nach staatlichem Handeln sind eine Folge des Konkurrenzkampfes einzelner Länder und Regionen im Wettlauf um die immer knapper werdenden Rohstoffe. Nicht nur China, auch Industrieländer wie die USA, Japan oder Südkorea haben nationale Strategien zur Rohstoffsicherung ins Leben gerufen. Ein wesentliches Element der deutschen Rohstoffstrategie sind daher auch die so ge-

<sup>23</sup> Bereits 2007 hat die Bundesregierung ihre „Elemente einer Rohstoffstrategie“ veröffentlicht, die über weite Strecken zentrale Elemente des Forderungspapiers des BDI übernommen hatte.



*Beim Besuch von Bundeskanzlerin Merkel in der Mongolei wurde die erste Rohstoffpartnerschaft besiegelt, Foto: Sidetracked/Flickr.com*

nannten bilateralen Rohstoffpartnerschaften, die mit rohstoffreichen Partnerländern abgeschlossen werden sollen. Hierdurch sollen außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Ziele enger miteinander verzahnt werden. Im Zuge der ersten Reise einer deutschen Regierungschefin in die Mongolei im Oktober 2011 wurde die erste Rohstoffpartnerschaft besiegelt, eine entsprechende Absichtserklärung bereits einige Monate zuvor mit Kasachstan unterzeichnet. Gespräche laufen derzeit mit Angola und Nigeria, auch Aserbaidschan scheint auf der Liste zu stehen. Die Verhandlungen sind allerdings wenig transparent, so dass die konkreten Aspekte der Partnerschaften nicht bekannt sind. Angesichts der ohnehin schon vorhandenen Konflikte in den Rohstofffördergebieten der Länder, mit denen verhandelt wird, ist dies kein gutes Zeichen.

Die Liste der Länder lässt vermuten, dass das wesentliche Auswahlkriterium die Frage ist, welche Bedeutung die Rohstoffvorkommen für die deutsche Wirtschaft haben, unabhängig von der Qualität der Regierungsführung. Wenn solche Verhandlungen dann ohne gesamtgesellschaftliche Beteiligung in Hinterzimmern stattfinden, besteht eher die Gefahr, dass der gewünschte „Beitrag zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Partner-

länder“ (vgl. Bundesregierung, 2011: 13) zu einer Stabilisierung autoritärer Regime führt.

Die Rohstoffpartnerschaften haben das Ziel, den Zugang zu Rohstoffen zu sichern. Sie sind vor allem eine Reaktion auf das verstärkte strategische Engagement aufkommender Schwellenländer in den rohstoffreichen Ländern. Diese Verschiebungen im internationalen Handelsgefüge könnten bei einer geschickten Verhandlungsführung den Entwicklungsländern einen größeren Entscheidungsspielraum geben, mit wem sie verstärkte Partnerschaften eingehen wollen. China lockt insbesondere mit umfassenden Investitionen im Bereich der Infrastruktur. Auch hier werden jedoch berechnete Interessen der Entwicklungsländer nach dem Aufbau heimischer Industrie oft genug vernachlässigt. Daher böte sich für die Bundesregierung (oder auch für die EU, auf deren Ebene ähnliche strategische Partnerschaften nun ebenfalls angedacht sind) eine Gelegenheit, sich von anachronistischen Vorstellungen über Nord-Süd-Beziehungen zu verabschieden, und vor allem rohstoffreichen Entwicklungsländern mit einer vergleichsweise guten Regierungsführung z.B. in Afrika faire Wirtschaftspartnerschaften anzubieten, die die Interessen der Entwicklungsländer stärker berücksichtigt.

Der Entwicklungszusammenarbeit käme in derartigen Abkommen nicht nur eine unterstützende Rolle zu, sondern sie müsste das Zentrum der Partnerschaft sein. Zentrale Ziele wären:

- die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltgesetzen bei der Erschließung der Vorkommen,
- die Steigerung von Einnahmen aus dem Rohstoffabbau und deren sinnvolle Verwendung im Sinne der direkten Armutsbekämpfung, einer nachhaltigen Entwicklung und Diversifizierung der Wirtschaft,
- die Förderung von Mitbestimmung und Partizipation der lokalen Bevölkerung,
- der Transfer von technologischem Know-How für verstärkte eigene Produktion und Weiterverarbeitung,
- die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen sowohl im Bergbau selbst als auch in einer vor- und nachgelagerten Industrie und
- die Unterstützung bei der Etablierung und Überwachung von Umwelt- und Sozialstandards.

Wenn die Bundesregierung entsprechende Maßnahmen mit einem ehrlichen internationalen Engagement für veränderte Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und unlauteren Praktiken bei Transferpreisen, für einen verbesserten Zugang von verarbeiteten Produkten aus Entwicklungsländern oder mit der Forderung nach verbindlichen Umwelt- und Sozialstandards seitens transnationaler Unternehmen flankieren würde, dann könnte sie zu einem glaubwürdigen Partner in einer partnerschaftlichen Ressourcenpolitik werden.

### Es ginge auch anders

Von den deutschen Importen an energetischen und mineralischen Rohstoffen machten die Metalle 2009 rund ein Viertel (26,3 %) aus. Die Bedeutung der Entwicklungsländer ist dabei jedoch eher gering. Die meisten Erze werden aus anderen Industrienationen, zunehmend aber auch aus Schwellenländern wie China, Brasilien oder Südafrika importiert. Lediglich bei einigen kritischen Rohstoffen spielen auch die ärmeren Entwicklungsländer eine bedeutendere Rolle als Lieferländer (vgl. BMZ, 2010b). Vor diesem Hintergrund ist es nicht verständlich, dass der besonderen Situation der ärmeren Entwicklungsländer nicht sehr viel deutlicher ein besonderer Schutz eingeräumt wird.

### Der Dodd-Frank-Act: Sackgasse oder innovativer Ansatz?

Am 21. Juli 2010 wurde in den USA der sogenannte „Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act“, kurz Dodd-Frank-Act, unterzeichnet. Die Gesetzesinitiative beschäftigt sich unter anderem mit der Förderung von Transparenz und Stabilität im Finanzsystem sowie Änderungen bei der Rechenschaftspflicht von Unternehmen.

Zwei kurze Paragraphen des 850 Seiten umfassenden Dokuments waren – von den betroffenen Unternehmen nahezu unbemerkt – kurz vor Schluss noch in das Gesetzespaket aufgenommen worden:

Der Abschnitt 1502 über den Umgang mit Ressourcen aus Konfliktgebieten in der Demokratischen Republik Kongo schreibt vor, dass der Handel mit Gold, Zinnerz, Tantal und Wolfram in Zukunft nachweislich keine Milizen finanzieren darf, ein Umstand, der seit mehr als zehn Jahren in vielen Studien und Berichten der Vereinten Nationen dokumentiert worden ist. Eine Erweiterung der Regelung auf weitere Metalle wird ausdrücklich als Möglichkeit genannt. Da be-

kannt ist, dass ein erheblicher Teil der im Ostkongo geförderten Rohstoffe in Nachbarländer geschmuggelt und von dort aus exportiert wird, werden nicht nur für Exporte aus der Demokratischen Republik Kongo, sondern auch für Lieferungen aus der Zentralafrikanischen Republik, dem Sudan, Sambia, Angola, der Republik Kongo, Tansania, Burundi, Ruanda und Uganda Nachweise über die genaue Herkunft der vier genannten Rohstoffe verlangt.

Aber nicht nur die Unternehmen, die die Rohstoffe direkt fördern und verarbeiten müssen Rechenschaft ablegen, sondern auch Firmen wie Dell, Nokia oder Ford, die Endprodukte aus diesen Metallen verarbeiten. Dies sind Schätzungen zufolge rund 5.500 an den Börsen der USA notierte Unternehmen. Aufgrund des erheblichen Marktanteils der Demokratischen Republik Kongo vor allem am Weltmarkt für Tantal und Zinn wird geschätzt, dass etwa 1.200 Unternehmen derzeit Rohstoffe aus diesem Land beziehen. Unternehmen, die die benannten Rohstoffe verwenden, müssen nun darlegen, ob die Rohstoffe aus der ge-



Der US-Amerikanische Präsident Barack Obama bei der Unterzeichnung des Dodd-Frank-Acts, Foto: Leader Nancy Pelosi/Flickr.com

nannten Region stammen und gegebenenfalls belegen, dass mit der Förderung und dem Handel der Rohstoffe keine Aktivitäten von Rebellen unterstützt werden. Hierfür muss es eine von externen Stellen zertifizierte Überwachung der Zulieferer geben. Daher müssen auch die weltweiten Lieferanten über transparente Lieferketten verfügen.

Der Abschnitt 1504 gilt nicht nur für Unternehmen, die in der Demokratischen Republik Kongo operieren: Alle Unternehmen, die in den Förderländern für den Zugang und den Abbau von energetischen und mineralischen Rohstoffen Zahlungen an Regierungen leisten, sollen deren Höhe offen legen. Dabei reicht nicht die Angabe einer Pauschalsumme, sondern es müssen die Regierungen und die Projekte einzeln aufgeführt werden. Die Regelung ist damit eine wichtige Ergänzung bisher bestehender Transparenzinitiativen wie EITI, deren Umsetzung hauptverantwortlich bei den Empfängerregierungen liegt und oft nur die Einhaltung von Minimalstandards und Nennung aggregierter Zahlungen zur Folge hat. Die verbindliche und detaillierte Offenlegung seitens der Unternehmen stellt damit eine wichtige Stärkung der Transparenzbemühungen dar.

Ihre Wirkung könnten die Abschnitte 1502 und 1504 dadurch entfalten, dass Unternehmen bei der US-amerikanischen Börsenaufsicht genaue Angaben über die Einhaltung der Bestimmungen machen und

alle Schritte in den Jahresberichten dokumentieren müssen. Die Börsenaufsicht ist zuständig für die Zulassung von Unternehmen zum Börsenhandel und falsche Angaben können Strafzahlungen nach sich ziehen. Unter die Börsenaufsicht fallen nicht nur Firmen aus den USA, sondern alle an US-Börsen notierten Unternehmen. Im Extremfall können Unternehmen sogar vom Börsenhandel ausgeschlossen werden.

Allerdings wird über die genaue Ausformulierung der Umsetzungsbestimmungen derzeit in den USA noch gestritten. Ursprünglich sollten bis zum April 2011 Regelungen vorliegen, doch diese wurden verschoben. Es ist daher anzunehmen, dass Unternehmen durch intensive Lobbyarbeit die Bestimmungen verändern und abschwächen wollen.

Die EU plant, ähnliche Bestimmungen zu erlassen. Dabei trifft sie auf erheblichen Widerstand der Unternehmen und auch einzelner Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland. Der erste Entwurf der neuen Transparenzregeln (Stand 25. Oktober 2011) geht in einigen Punkten noch über den Dodd-Frank-Act hinaus, da auch der Handel mit Holz sowie die Aktivitäten großer, nicht an der Börse gelisteter Unternehmen einbezogen werden.

Quellen: Ernst & Young, 2011; KPMG, 2011; Lauster/Mildner/Wodni, 2010; Misereor et al., 2011.

Das Positionspapier des BMZ zu der Bedeutung extraktiver Rohstoffe für die Entwicklungsländer (BMZ, 2010b), auf das auch in der Rohstoffstrategie der Bundesregierung verwiesen wird, legt den Blick stärker auf die ärmeren Entwicklungsländer und betont daher die Potentiale des Sektors, aber auch die Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit und die Bedeutung global geltender Strukturen. Das Positionspapier stellt zudem Anforderungen an die Wirtschaft, wie beispielsweise die Bereitschaft zu mehr Technologiekooperation und Wissenstransfer oder zu Abnahmeverträgen, die die Weiterverarbeitung im Förderland unterstützen sollen. Rohstoffbezug und Handelswege werden nicht mehr allein unter den Stichworten weltweiten Wettbewerbs oder CSR gesehen, sondern es wird explizit auch auf gesetzgeberische Aktivitäten wie den „Dodd-Frank Act“ in den USA Bezug genommen (s. Kasten). Anders als in der umfassenden Rohstoffstrategie der Bundesregierung ist hier immerhin auch von der „verbindlichen“ Einhaltung von Mindeststandards die Rede. Aber auch hier stehen die Herausforderungen in den Förderländern im Mittelpunkt: gute Regierungsführung und Transparenz sind die Schlüsselaspekte, mit denen der notwendige Rahmen hierfür geschaffen werden soll.

Entscheidend bleibt aber die Frage, welchen Stellenwert das BMZ-Papier hat und wie es sich mit einer

übergeordneten Strategie in Einklang bringen lässt. Auch aus dem Umweltressort gibt es flankierende Strategien (so z.B. ein Ressourceneffizienzprogramm), die entsprechende Aspekte der Rohstoffstrategie ausdifferenzieren und konkretisieren. Damit treten sie aber nicht in Konflikt mit anderen Teilen der Rohstoffstrategie, denn die Steigerung von Ressourceneffizienz und Förderung von Recycling sind Maßnahmen, um die Abhängigkeit zu reduzieren. Wie aber verhält sich der Ansatz aus dem BMZ, konkret lokale Wertschöpfung in den Entwicklungsländern zu schaffen und den Aufbau weiterverarbeitender Industrien zu fördern, mit der Forderung aus der Rohstoffstrategie, den Technologiestandort Deutschland dadurch zu fördern, dass „eigene industrielle Rohstoffverarbeitungskapazitäten“ geschaffen werden (BMW, 2010: 15)? Und welchen Stellenwert werden die Hinweise aus dem BMZ, dass Exportzölle und -steuern wichtige und auf die Schnelle nicht ersetzbare Einnahmequellen für Entwicklungsländer sind, in der Realpolitik haben? Dies wird sich in den Verhandlungen widerspiegeln, die auf EU-Ebene mit den betroffenen Ländern geführt werden, oder in der Ausgestaltung des Allgemeinen Präferenzsystems der EU. Kapitel 3.2.2 hat gezeigt, dass auf EU-Ebene gegenwärtig die Strategie vorherrscht, solche Handelsbeschränkungen auch bei den ärmeren Ländern so weit wie möglich einzudämmen und eigene Handelsvorteile zu nutzen. Bislang ist nicht bekannt, dass sich

die Bundesregierung maßgeblich dafür eingesetzt hätte, Schutzklauseln für die ärmsten Länder durchzusetzen.



*Auch eine Form des Recyclings, Shanghai, Foto: Ksheehan/Flickr.com*

## 4. Zusammenfassende Bewertung

Wie Europa und Deutschland in der Rohstofffrage agieren, hat Auswirkungen auf die Rechte und Lebensgrundlagen der Armen in den Rohstoffförderländern und tangiert wesentlich die Potentiale der Rohstoffförderung für die Entwicklungsländer. Aus entwicklungspolitischer Sicht und dem Gebot der Kohärenz folgend, wären die Wahrung der Menschenrechte sowie eine Ausrichtung der Rohstoffpolitik auf entwicklungsfördernde und armutsreduzierende Aspekte daher zentral. Die Wahrung der Menschenrechte umfasst nicht nur die politischen, sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Damit sind Fragen nach Demokratie und Regierungsführung ebenso betroffen wie die nach menschenwürdigen Arbeitsbedingungen oder Landrechten. Neben der Wahrung der Menschenrechte wird in der internationalen Politik auch zunehmend das Konzept der extraterritorialen Staatenpflichten akzeptiert. Das bedeutet, dass die Wahrung der Menschenrechte durch das staatliche Handeln auch außerhalb des eigenen staatlichen Territoriums gewährleistet sein muss.

Wenn die Bundesregierung – ihrem Eigeninteresse der Sicherung der Rohstoffzufuhr für die deutsche Industrie folgend – mit repressiven Regierungen eine sogenannte Rohstoffpartnerschaft eingeht, kann das die Regierungen der Förderländer stärken und negativen Einfluss auf die politischen Menschenrechte in diesem Land haben. Wenn die EU-Handelspolitik im Rahmen ihrer Rohstoffstrategie die Interessen der Entwicklungsländer nicht ausreichend berücksichtigt, kann das negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Menschenrechte haben. Und wenn Unternehmen nicht stärker zur Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards verpflichtet werden, dann kann das negative Auswirkungen auf soziale und kulturelle Menschenrechte haben. Eine kohärente Rohstoffstrategie, die diesen Namen auch im entwicklungspolitischen Sinne verdient, muss daher die Wahrung der Menschenrechte über wirtschaftliche Interessen stellen. Das bedeutet einerseits, dass die Rohstoffstrategien diese Prioritäten setzen und entsprechende Maßnahmen und Instrumente klar benennen sollten. Neben einer entsprechenden Ausgestaltung der Handels- und Investitionspolitik würde hierzu auch die Anerkennung und Anwendung des Prinzips der frühzeitigen und informierten Zustimmung der von Bergbauprojekten betroffenen Bevölkerung gehören. Andererseits kann die Entwicklungszusammenarbeit aber auch Hand in Hand mit Instrumenten des politischen Dialogs konkret die Menschenrechtsarbeit stärken: So fordert auch ein Zusammenschluss mehrerer deutscher Nichtregierungsorganisationen dass eine zukunftsfähige

Rohstoffpolitik die Stärkung von Zivilgesellschaft in Rohstoffländern und den unbedingten Schutz von Menschenrechtsverteidigern stärker aufnehmen muss (Global Policy Forum et.al., 2011).

Die vorliegenden Rohstoffstrategien entsprechen dagegen weitgehend einem Forderungspapier der Industrie, das die Bundesrepublik und die EU auffordert, die eigene Macht einzusetzen, um der einheimischen Industrie ungehinderten Zugang zu Rohstoffmärkten zu sichern. Eine kohärente Rohstoffstrategie müsste den folgenden Aspekten genügen, wobei dies keine vollständige Auflistung der Anforderungen ist:

### Neugewichtung der zentralen Aspekte

Angesichts der bereits existierenden und lancierten Rohstoffstrategien in Deutschland und der EU sowie



*Recycling in anderen Dimensionen, Foto: Nib!/Flickr.com*

der sie begleitenden Strategiepapiere einzelner Ressorts wäre es notwendig, dass in ihrer Umsetzung die Gewichtung der einzelnen Säulen klar und deutlich verschoben wird. Auf die Nachricht zunehmend begrenzter Ressourcen ist es eine logische Konsequenz, dass man zu allererst ernsthafte Versuche unternimmt, den eigenen – ohnehin viel zu hohen – Ressourcenverbrauch einzuschränken. Dies gilt umso mehr, als bereits heute gemeinhin bekannt ist, dass unser ressourcenintensives Wirtschaftsmodell nicht nachhaltig und schon gar nicht weltweit übertragbar ist. Die Fragen rund um Vermeidung, Ressourceneffizienz, Recycling und Verwertung müssen daher in den Vordergrund gerückt werden, neue Konzepte um alternative Wirtschaftsmodelle und Lebensweisen müssen stärker gefördert und das nötige Bewusstsein hierfür geschaffen werden.

Tatsächlich gibt es einige vielversprechende Ansätze hierfür auch in den Umweltressorts sowohl in Deutschland als auch der EU, und es ist bei entsprechendem politischem Willen immerhin möglich, solche Strategien in die gegenwärtigen Rohstoffstrategien zu integrieren. Nichtsdestotrotz sollte eine Strategie, die den Anspruch erhebt, die zentrale Rohstoffstrategie – sei es der Bundesregierung oder der Europäischen Union – zu sein, eine entsprechende Prioritätensetzung klar und deutlich formulieren, entsprechende Zielvorgaben vorgeben und sich nicht mit Verweisen auf andere Sektorpapiere zufriedengeben.

Weitere positive Ansätze gibt es auch mit Blick auf die EU-Rohstoffinitiative. So hat das Europäische Parlament in einer Entschließung vom 13. September 2011 einen Bericht des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie über eine Rohstoffstrategie für Europa angenommen (Europäisches Parlament, 2011). Der Bericht nimmt eine solche Neugewichtung vor, indem er u.a. konkrete Maßnahmen und Ziele zur Erhöhung der Ressourceneffizienz, Substitution, Recycling etc. von der Kommission einfordert. Die Angebotsverknappung im Rohstoffbereich wird hier nicht nur als Gefahr für die Wirtschaft interpretiert, sondern eben auch als Chance gesehen, mittels Innovationen die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen. Ob dieser Bericht aber tatsächlich zu einer Umorientierung der EU-Rohstoffstrategie führen wird, bleibt abzuwarten.

### Entwicklungspolitische Kohärenz

Dennoch ist unbestritten, dass selbst ambitionierte Programme für mehr Materialeffizienz und Recycling die Importabhängigkeit auf absehbare Zeit zwar reduzieren, aber nicht aufheben können. Da viele Rohstoffe aber in größeren Mengen in Entwicklungs- und Schwellenländern vorkommen oder dort bislang überwiegend – und oftmals unter verheerenden Umwelt- und Sozialstandards – abgebaut werden, sind entwicklungspolitische und menschenrechtliche Belange massiv betroffen. Weder die deutsche noch die



Goldproduktion mit Folgen für Gesundheit und Umwelt, Foto: ILO/E.Gianotti



*Militärisches Engagement in der Nähe von Minen ist keine Seltenheit,  
Foto: Enough Project/Flickr.com*

europäische Rohstoffstrategie noch deren Umsetzung spiegeln dabei bisher die notwendige Sensibilität für entwicklungspolitische Kohärenz wider.

So wurden zwar auch hier entsprechende Sektorpapire in den Ressorts erarbeitet, die deutsche Rohstoffstrategie umfasst ein eigenes Kapitel zu Entwicklungszusammenarbeit und das BMZ ist Mitglied des deutschen interministeriellen Ausschusses zu Rohstoffen. Zentrale Arbeitsfelder der Entwicklungszusammenarbeit wie gute Regierungsführung und mehr Transparenz sind zentrale Ziele sowohl in der europäischen als auch in der deutschen Rohstoffstrategie. Doch während es gerade in den Handelsfragen klare Forderungen und auch Sanktionsandrohungen gibt, die entwicklungspolitischen Zielsetzungen sogar entgegenstehen können, bleiben die entwicklungspolitischen Maßnahmen einer unterstützenden Logik verhaftet. Die Herstellung von mehr Transparenz wird Mittel zum Zweck, um bessere Investitionsbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen.

Vor allem der Aufruf der deutschen und europäischen Politik, die Wirtschaft solle sich stärker in der Rohstoffförderung in den Ländern selbst engagieren, macht eine stärkere entwicklungspolitische Kohärenz dringend erforderlich. Es ist gerade der Abbau und die Förderung von Rohstoffen, die die gravierendsten Menschenrechtsverletzungen und Umwelterstörung mit sich bringen. In einigen Regionen tragen Rohstoffe sogar dazu bei, bewaffnete Konflikte zu befeuern und Milizen zu finanzieren, wie z.B. der Abbau von Coltan,

Zinnerz und Gold in der Demokratischen Republik Kongo. Auch finanziell profitieren viele Förderländer unter den gegenwärtigen Umständen viel zu wenig von ihrem Reichtum. Freiwillige Transparenzinitiativen und die geringen Budgets, die für entwicklungspolitische Beratung, Aufbau von Institutionen und technischem Know How etc. zur Verfügung stehen, sind wichtig, aber sie werden nicht reichen, um diese Missstände zu beheben.

### **Transparenz verbindlich machen**

Transparenz ist auf allen Ebenen der Ressourcenförderung bis zum Export von zentraler Bedeutung: Angefangen bei der Vergabe von Konzessionen, über zentrale Elemente der Vertragsverhandlungen bis hin zu den finanziellen Transfers zwischen Unternehmen und Regierungen. Somit ist Transparenz die Grundlage für parlamentarische und zivilgesellschaftliche Kontrolle und die Bekämpfung von Korruption und Steuerhinterziehung. Entsprechend wird auch in den Rohstoffstrategien der EU oder Deutschlands die Bedeutung von Transparenz hervorgehoben. Lösungsansätze verharren aber zu stark auf der freiwilligen Ebene.

Die EITI-Initiative ist ein erster wichtiger Schritt zu mehr Transparenz, der auch von Deutschland maßgeblich unterstützt wird. Doch die Schwächen, die EITI noch immer hat – vor allem die Freiwilligkeit sowie die Art und der Umfang der Informationsübermittlung –, machen deutlich, dass sie eher eine Zwischenlösung auf dem Weg dahin ist, entsprechende Transparenz-



*John Ruggie präsentiert seine Vorschläge beim 17. Human Rights Council, Foto: UN Photo, Jean-Marc Ferré/Flickr.com*

kriterien in nationale und internationale Standards zu manifestieren. Die Einführung des Dodd-Frank-Acts (siehe Seite 42f.) in den USA und Diskussionen in Europa über eine ähnliche Regelung können hier einen wichtigen Beitrag vor allem bei der Erfassung der Finanztransfers leisten. Die Einführung von Regeln für die Börsennotierung und internationale Bilanzierungsstandards sind weitreichender als EITI, da sie eine Zuordnung der Zahlungen zu den einzelnen Unternehmen und Projekten erlauben und zudem verpflichtend sind für alle Unternehmen, die an US-Börsen notiert sind. Auch die EU hat hier mit einer ähnlichen Initiative nachgezogen, die in einigen Bereichen sogar noch weitreichender ist als der Dodd-Frank-Act (in anderen aber auch hinter diesem zurückbleibt). Bleibt zu hoffen, dass in den anstehenden Ausgestaltungen der ersten Vorschläge seitens der EU-Kommission die Bestimmungen durch intensive Lobbyarbeit der Industrie nicht verwässert werden.

Doch Transparenz muss weitergehen. Grundlegende Transparenzstandards sollten auch mit Blick auf die Konzessionsvergabe und Vertragsverhandlungen eingehalten werden. Schließlich ist es für die Menschen in den Förderländern nicht nur entscheidend, dass die Gelder der Förderunternehmen irgendwie bei ihnen ankommen, sondern auch, dass der Anteil, den das Land durch die Ausbeutung des (endlichen) Rohstoffreichtums erhält, angemessen ist. Nicht zuletzt muss die Transparenz auch bei der hiesigen Rohstoffstrategie deutlich erhöht werden. Ein Zusammenschluss deutscher Nichtregierungsorganisationen moniert zu Recht, dass die deutsche Strategie hinter verschlossenen Türen verhandelt wurde und nicht das Ergebnis einer breiten öffentlichen Debatte war (vgl. Global Policy Forum et al., 2011). Fragen von übermäßigem Ressour-

cenverbrauch und deren Auswirkungen in den Förderländern lassen sich nicht losgelöst von Fragen nach neuen Wirtschafts- und Wachstumsmodellen behandeln. Ein solches Paket bedarf aber einer umfassenden gesellschaftlichen Debatte.

### **Verbindliche Standards für Unternehmen**

Verbindliche Standards für Unternehmen sollten aber nicht nur Offenlegungspflichten in Bezug auf Finanzströme beinhalten, sondern auch in Bezug auf transparente Wertschöpfungsketten. Die häufig mehrere Staaten umfassenden Wertschöpfungsketten auf dem Weg vom Rohstoff zum Endprodukt haben dazu geführt, dass Entwicklungsländer große Probleme haben, ihre eigenen Vorstellungen über eine armutsreduzierende Form der Ausbeutung der Rohstoffe durchzusetzen. Hinzu kommt, dass die Abbauunternehmen kaum internationale Sanktionen befürchten müssen, wenn sie dazu beitragen, dass der Abbau der Rohstoffe grundlegende Menschenrechte verletzt.

Während Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht wie z.B. Dumping rechtlich geahndet werden können, bleiben Verstöße gegen die Menschenrechte, wie z.B. Kinderarbeit und Zwangsarbeit, oder gegen Landrechte indigener Völker in der Regel straffrei. Aber auch Rechte und Normen wie z.B. die Kernarbeitsnormen der Weltarbeitsorganisation (ILO) sind bislang weitgehend – wenn überhaupt – Bestandteil freiwilliger Selbstverpflichtungen.

Umgekehrt sind die Rechte der Unternehmen über Investitionsschutzabkommen weitgehend geschützt, Streitigkeiten werden vor internationalen Schiedsgerichten ausgetragen und bringen verbindliche Urteile hervor, die angesichts der – für die Förderländer meist ungünstigen – Vertragslage in der Regel im Sinne der Unternehmen ausfallen. In diesen Abkommen und Verträgen haben die Unternehmen oft durchgesetzt, dass sie sich nicht an grundlegende Sozial- und Umweltstandards halten müssen.

Um dem entgegenzuwirken, sind weltweit geltende Mindeststandards erforderlich, an die sich alle Unternehmen halten müssen. Aufgrund des Scheiterns vieler freiwilliger Ansätze hat in den letzten Jahren eine verstärkte Diskussion darüber eingesetzt, ob nicht rechtlich bindende Vorgaben für Unternehmen erforderlich sind. Eine wichtige Stimme in dieser Debatte ist John Ruggie, ein vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingesetzter Sonderbeauftragter für Wirtschaft und Menschenrechte.

Ruggie sieht an erster Stelle die Regierungen in der Pflicht, wenn es um die Einhaltung der Menschenrechte geht. Doch können sich die Unternehmen laut Ruggie nicht hinter die Verantwortung des Staates zurückziehen. Unternehmen müssten darüber hinaus jede Komplizenschaft beim Bruch von Menschenrechten durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure vermeiden (UN, 2008). Ein zentraler Begriff in der Argumentation von Ruggie ist die Sorgfaltspflicht („due diligence“): Er verlangt, dass Unternehmen in ihrer täglichen Geschäftspraxis Mechanismen aufbauen, um ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Menschenrechte gerecht zu werden (UN 2008).

Die OECD hat in ähnlicher Weise für die Beschaffung von Rohstoffen aus Konfliktgebieten die Einhaltung konkreter definierter Vorgaben für Unternehmen vorgeschlagen: Hier sollen die Unternehmen darauf achten, dass die Konflikte nicht verschärft werden. Um dies zu gewährleisten, hat die OECD ein mehrstufiges System vorgeschlagen, das von den Unternehmen u.a. die Anwendung der Sorgfaltspflicht bis hinunter zu den Zulieferern, die unabhängige Überwachung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette und öffentliche Berichterstattung hierüber verlangt (OECD, 2011). Zudem hat die OECD in ihrer im Mai 2011 verabschiedeten Neufassung der „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“

den Begriff der „due diligence“ von John Ruggie übernommen und die Unternehmen aufgefordert, die Durchsetzung der Menschenrechte in ihren Geschäftsbeziehungen zu garantieren. Allerdings bleiben die Formulierungen in den Passagen schwammig, in denen es um die Verantwortung für Zulieferketten geht (OECD 2011a).

Die Bestimmungen der OECD sind zwar bindende Empfehlungen an die Unternehmen aus den Mitgliedsstaaten, was bislang fehlt ist jedoch ein funktionierender Sanktionsmechanismus.

Auch das Europäische Parlament fordert in seinem Bericht zur Rohstoffstrategie, dass EU-Unternehmen in ihrem Heimatland rechtlich zur Verantwortung gezogen werden sollten, „wenn ihre Tochterunternehmen im Ausland und die von ihnen kontrollierten Unternehmen Menschenrechtsverletzungen begehen oder gegen Umweltschutznormen oder die Kernarbeitsnormen der [ILO] verstoßen“ (Europäisches Parlament, 2011: 22).

Wenn Unternehmen heute – etwa bei der Diskussion um die Einführung des Abschnitts 1502 des Dodd-Frank-Acts – darauf hinweisen, dass sie bei den derzeitigen Warenströmen die erforderlichen Garantien überhaupt nicht geben können, dann ist dies vor allem



der Tatsache geschuldet, dass sie es bislang versäumt haben, transparente Handelsketten aufzubauen. Sie hätten bereits seit vielen Jahren – schließlich sind Probleme im Osten der DR Kongo, wie auch in einigen anderen wichtigen Fördergebieten von Rohstoffen lange bekannt – in die Schaffung von transparenten Handelsketten und unabhängige Zertifizierungssysteme investieren müssen. Dies wäre eine wichtige Voraussetzung für die Durchsetzung von Sozial- und Umweltstandards in den Abbaugebieten.

Wie wichtig die Schaffung transparenter Warenketten ist, zeigt der Fall DR Kongo: Es ist gemeinhin anerkannt, dass Transparenz eine Voraussetzung für die Eindämmung der Finanzierung von Kriegsparteien durch Rohstoffe ist. Solange die Warenketten aber nicht ausreichend rückverfolgbar sind, droht die Einführung entsprechender verpflichtender Standards zu einem Ausschluss von Mineralien aus Zentralafrika vom Weltmarkt zu führen. Das hätte verheerende Auswirkungen auf mehrere Hunderttausend Kleinschürfer, und damit auf die Wirtschaft und die Steuereinnahmen im Osten der DR Kongo.

### Zertifizierungssysteme

Ein wichtiges Handlungsfeld der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind auch die Zertifizierungssysteme. Unter günstigen Voraussetzungen können sie tatsächlich dazu beitragen, die sozialen Bedingungen der Menschen in den Fördergebieten und Umweltstandards zu verbessern. In den letzten Jahren hat die Bundesregierung z.B. den Aufbau einer Zertifizierung für Mineralien aus Zentralafrika mitfinanziert. Maßgeblich dafür verantwortlich ist die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) in Hannover, wo erhebliches Know-how aufgebaut wurde.

Dennoch steht die Arbeit zur Schaffung transparenter Nachweissysteme, die Handelswege der Rohstoffe lückenlos nachzuvollziehen, weitgehend am Anfang. Ein Ansatzpunkt dabei könnte eine von der BGR entwickelte Methode sein, für chemische Nachweise einen „Fingerabdruck“ von Metallen zu erstellen. Voraussetzung ist jedoch eine Analyse der Erden und Gesteine in den Anbaugebieten. Dies ist aufgrund der unsicheren Situation im Osten der DR Kongo nur teilweise möglich.

Darüber hinaus sind die derzeitigen Verfahren relativ teuer und es besteht daher die Gefahr, dass lediglich größeren Minen überprüft werden, während sich eine Überprüfung der Minen von Kleinschürfern nicht lohnt und diese so vom Markt gedrängt werden. Auch das Bei-

spiel Peru hat gezeigt, dass langwierige und teure Zertifizierungssysteme gerade für die Kleinschürfer schnell an ihre Grenzen stoßen. Das macht deutlich, dass Zertifizierungssysteme umfassende Initiativen der gesamten Industrie nicht ersetzen können. Sie können eine wichtige Rolle spielen, um die notwendigen Debatten zu beschleunigen, aber sie sind am Ende ein Zwischenschritt auf dem Weg zur Etablierung und Kontrolle verbindlicher internationaler Standards.

Parallel zu ihrem Engagement bei der Zertifizierung sollte die Bundesregierung daher auch das eigentliche Ziel nicht aus den Augen verlieren und solche verbindlichen Standards voranbringen.

### Auch die Industrie ist gefordert

Der Ausbau transparenter Wertschöpfungsketten von Metallen könnte beschleunigt werden, wenn Unternehmen die Bemühungen der Politik stärker unterstützen würden:

- Unternehmen sollten ihrer Verantwortung für ihre Wertschöpfungskette gerecht werden und mehr Mittel in die Schaffung von Transparenz entlang ihrer gesamten Beschaffungskette investieren.
- Unternehmen müssen in ihren Forschungsabteilungen vorhandene Erkenntnisse über Nachweisverfahren für die Herkunft von Rohstoffen öffentlich machen. So wie beispielsweise beim Bau von Mobiltelefonen Patente in so genannten „Patentpools“ gebündelt werden, damit technische Innovationen der Branche schneller vorankommen, sollte auch im Bereich der Nachweisverfahren kooperiert werden.
- Die in der Kooperation von Unternehmen, Wissenschaft und staatlicher Förderung erlangten Erkenntnisse sollten in den Aufbau einer elektronischen Wissensbibliothek münden, in der alle Erkenntnisse über Nachweisverfahren von Rohstoffen gebündelt und öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Neben der Entwicklung eines Herkunftsnachweises ist es ebenso wichtig, in veränderte Handelswege zu investieren: Solange die Erze von den Kleinschürfern über mehrere Zwischenhandelsstationen und verschlungene Wege auf den internationalen Markt gelangen, sind Nachweise schwierig. Daher sollte in kritischen Gebieten ähnlich wie derzeit in der DR Kongo nicht nur in Nachweismethoden, sondern auch in veränderte Handelswege investiert werden.

## Globale Rohstoffdiplomatie statt bilateraler Rohstoffpartnerschaften

Ein fairer und gleichberechtigter Zugang zu Rohstoffen weltweit ist ein legitimes Ziel. Wenn dieses Ziel aber über die Ausnutzung ungleicher Machtpositionen in Handelsabkommen vor allem mit den ärmsten Ländern zu einem Unterbietungswettbewerb mit anderen Regionen führt, ist die Gefahr groß, dass die Interessen der Förderländer unter den (Verhandlungs-)tisch fallen. Auch die notwendige Einbeziehung von Umweltaspekten und die Internalisierung ökologischer Kosten sind über solche einseitig regionalen Initiativen kaum zu erreichen.

Die Bundesregierung und die EU haben das Recht, sich um den Zugang zu Rohstoffen zu sorgen, doch sollte das Hauptaugenmerk auf der Etablierung eines globalen Ressourcenmanagements liegen. Hier müssen auch die Schwellenländer einbezogen werden. Eine globale Strategie der Ressourcenschonung und -effizienz braucht jedoch eher ein umfassendes Programm zur Technologiekoooperation als einen handelspolitischen Konfrontationskurs. Nur so ließen sich die Bedürfnisse der Schwellenländer nach nachholender Entwicklung in ein solches Ressourcenmanagement einbeziehen.

Dass dies ein mittelfristiges und auch nicht leicht zu erreichendes Ziel ist, ist unbestritten. Auf dem Weg dahin sind diplomatische Beziehungen, politische Dialoge und auch spezielle Partnerschaften durchaus geeignete Instrumente, sofern sie Anliegen verschiedener Politikbereiche wie Außen-, Entwicklungs-, Handels- und Umweltpolitik gleichberechtigt und kohärent

miteinander verbinden. Dies wären aber keine reinen Rohstoffpartnerschaften, sondern faire Wirtschafts- und Technologiepartnerschaften, die die Interessen der Entwicklungsländer stärker berücksichtigen. Das Ende einiger regionaler Konflikte und die Vorbildfunktion immer mehr afrikanischer Staaten, möglicherweise auch der arabische Frühling führen dazu, dass sich auch die afrikanischen Gesellschaften stärker demokratisieren und ihre Rechte auf Teilhabe und Mitbestimmung einfordern. Auch in Lateinamerika steigt das (Selbst-)Bewusstsein über eine gerechte Teilhabe (auch der indigenen Bevölkerung) und sogar die „Rechte der Natur“.

Hieraus sollten Partnerschaften abgeleitet werden, die diese Entwicklungen noch stärker unterstützen und die Verantwortung von Transparenz und guter Regierungsführung nicht nur einseitig in den Entwicklungsländern einfordert. So wichtig diese Ansätze sind, so müssen sie doch flankiert werden mit einer stärkeren und einklagbaren Verantwortung zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards seitens der Industrie. Die Sicherung eines fairen Einkommens auf Seiten der Förderländer, eine umfassende Technologiekoooperation, die nicht nur Ressourceneffizienz sondern auch die Wertschöpfung im Land fördert, und die Öffnung europäischer Märkte für die entsprechenden Produkte könnten dann den Boden bereiten, auf dem eine sehr viel effizientere Armutsbekämpfung Fuß fassen könnte. Ganz nebenbei ließe sich der Zugang zu Rohstoffen dann möglicherweise sehr viel besser und längerfristiger sichern, als in einem ständigen Konkurrenzkampf mit anderen rohstoffhungrigen Ländern auf der Jagd nach konkurrenzlos billigen Rohstoffen.

## Literaturverzeichnis

- Actionaid (Hrsg.), 2010: Calling Time: Why Sabmilller Should Stop Dodging Taxes in Africa, online: [http://www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/calling\\_time\\_on\\_tax\\_avoidance.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/calling_time_on_tax_avoidance.pdf) (letzter Abruf: 11.08.2011).
- ActionAid (Hrsg.), 2011: Real Aid – Ending Aid Dependency, online: [http://www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/real\\_aid\\_3.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/real_aid_3.pdf) (letzter Abruf: 16.11.2011).
- Aguado, Anida Yupari (2009): Spielregeln im Wandel – die Investitionsbeziehungen zwischen Rohstoffindustrien und Entwicklungsländer, in: Beischwitz, Raimund / Pfeil, Florian (Hrsg.): Globale Rohstoffpolitik – Herausforderungen für Sicherheit, Entwicklung und Umwelt, Seite 127–146.
- Ahlenius, Hugo, 2006: Number of people in the mining sector in selected countries in Sub-Saharan Africa. Design für UNEP / GRID-Arendal, online: <http://maps.grida.no/go/graphic/number-of-people-in-the-mining-sector-in-selected-countries-in-sub-saharan-africa> (letzter Abruf: 02.11.2011).
- Alden, Chris/ Alves, Ana Cristina, 2009: China and Africa's Natural Resources: The Challenges and Implications for Development and Governance, SAIIA, Occasional Paper No. 41, September 2009, online: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/china-and-africa-s-natural-resources-the-challenges-and-implications-for-development-and-governance.html> (letzter Abruf: 12.10.2011).
- Arezki, Rabah/ Brückner, Markus, 2009: Oil Rents, Corruption, and State Stability: Evidence From Panel Data Regressions, IMF Working Paper: WP/09/267, IWF (Hrsg.), online: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09267.pdf> (letzter Abruf: 07.10.2011).
- Arte (Hrsg.), 2009: Sambia. Was kommt nach dem Kupfer? (Film). Online: [http://www.arte.tv/de/content/tv/02\\_\\_Universes/U1\\_\\_Comprendre\\_le\\_monde/02-Magazines/17\\_\\_GlobalMag/07\\_20Focus/edition-2009.09.25-19\\_3A30/ART\\_20FOCUS\\_\\_30/2866002.html](http://www.arte.tv/de/content/tv/02__Universes/U1__Comprendre_le_monde/02-Magazines/17__GlobalMag/07_20Focus/edition-2009.09.25-19_3A30/ART_20FOCUS__30/2866002.html) (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Banchirigah, Sadia Mohammed, 2008: Challenges with eradicating illegal mining in Ghana: A perspective from the grassroots, in: Resources Policy 33 (2008), Seite 29–38.
- Bank of Zambia (Hrsg.), 2009: Mineral Production and Export (Metric Tonnes). o.P., online: <http://www.boz.zm/fortnightly/2009/number%201625/Table21.pdf> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Bank of Zambia (Hrsg.), 2011: Mineral Production and Export (Metric Tonnes). O.P., online: <http://www.boz.zm/%28S%283g11yv4520cbgbypbve1o nu%29%29/fortnightly/2011/number%201815/Table21.pdf> (letzter Abruf: 16.08.2011).
- BDI (Bundesverband der deutschen Industrie e.V.) (Hrsg.), 2007: Rohstoffsicherheit – Anforderungen an Industrie und Politik. Ergebnisbericht der BDI-Präsidialgruppe für Internationale Rohstofffragen, online: [http://www.bdi-online.de/BDIONLINE\\_INEAASP/iFILE.dll/XE616E19AFE7C4685BAD3EC61207BD3A4/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/Rohstoffbericht.PDF](http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE.dll/XE616E19AFE7C4685BAD3EC61207BD3A4/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/Rohstoffbericht.PDF) (letzter Abruf: 25.08.2011).
- BDI (Bundesverband der deutschen Industrie e.V.), 2010: Für eine strategische und ganzheitliche Rohstoffpolitik. BDI-Strategiepapier zur Rohstoffsicherheit, online: [http://www.bdi.eu/download\\_content/EnergieUndRohstoffe/BDI\\_Rohstoffsicherheit.pdf](http://www.bdi.eu/download_content/EnergieUndRohstoffe/BDI_Rohstoffsicherheit.pdf) (letzter Abruf: 26.10.2011).
- BDO (Binder Dijker Otte & Co), 2010: Reform to the Taxation of Mining Activities. Tax Newsletter, December 2010. Law No. 20,469, online: [http://www.bdo.cl/pdfs/Newsletter%20BDO%20Tax\\_Dic%202010%20Chile.pdf](http://www.bdo.cl/pdfs/Newsletter%20BDO%20Tax_Dic%202010%20Chile.pdf) (letzter Abruf: 26.10.2011).
- BGR (Bundesanstalt für Geowissenschaften) (Hrsg.), 2009: Government Revenues from the Extractive Sector in Sub-Saharan Africa – A Potential for Funding the United Nations Millennium Development Goals? Online: [http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min\\_rohstoffe/Downloads/government-revenues-2009.html](http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/government-revenues-2009.html) (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Bhattacharyya, Sambit / Hodler, Roland, 2008: Natural Resources, Democracy and Corruption, Indian Statistical Institute, Delhi Centre (Hrsg.), online: [http://www.isid.ac.in/~pu/conference/dec\\_08\\_conf/Papers/SambitBhattacharyya.pdf](http://www.isid.ac.in/~pu/conference/dec_08_conf/Papers/SambitBhattacharyya.pdf) (letzter Abruf: 07.10.2011).
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (Hrsg.), 2010: Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, online: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Abruf: 25.10.2011).
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (Hrsg.), 2010a: Entwicklungspolitisches Strategiepapier – Extraktive Rohstoffe; Berlin, 25.10.2010, online: <http://www.medico.de/media/entwicklungspolitisches-strategiepapier-extraktive.pdf> (letzter Abruf: 25.10.2011).

- BMZ (Hrsg.), 2010b: Entwicklungsfaktor extraktive Rohstoffe – Ein Positionspapier des BMZ. BMZ Spezial 166, online: [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier299\\_04\\_2010.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier299_04_2010.pdf) (letzter Abruf: 26.10.2011).
- British Geological Survey (Hrsg.), 2011: World Mineral Production, online: <http://www.bgs.ac.uk/mineralsuk/statistics/worldStatistics.html> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Bundesregierung, 2011: Bericht zur Umsetzung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung für den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages; Mai 2011, online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/071/1707151.pdf> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Campbell, Bonnie, 2010: Mining Sector Policy-Making and the donor Community in and for Africa: Lessons and Future Options; in: Enclaves of Wealth and Hinterlands of Discontent; Third World Network Africa (Hrsg.); Accra, 2010.
- Cartwright, Gemma, 2010: Fairtrade and Fairmined Gold Transfair. Powerpoint-Präsentation, Köln.
- CASM (Hrsg.), 2011: ASM Workers, o.P., online: <http://www.artisanalmining.org/casm/asm-workers> (letzter Abruf: 02.11.2011).
- CASM, IFC, ICMM, o.J.: Working Together. How large-scale mining can engage with artisanal and small scale miners, online: <http://commdev.org/content/document/detail/2018/> (letzter Abruf: 02.11.2011).
- Chilenische Handelskammer (Camera Oficial Española de Comercio de Chile), o.J.: Marco Legal, online: <http://www.camacoec.cl/inversion/cl/pagina2.asp> (letzter Abruf: 02.11.2011).
- Christianaid (Hrsg.), o.J.: Zambia's new mining tax regime, online: <http://www.actsa.org/Pictures/UpImages/Summary%20of%20new%20tax%20regime.pdf> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Christianaid (Hrsg.) 2007: A rich seam. Who benefits from rising commodity prices? Online: [http://www.christianaid.org.uk/Images/a\\_rich\\_seam.pdf](http://www.christianaid.org.uk/Images/a_rich_seam.pdf) (letzter Abruf: 05.08.2011).
- CIA (Hrsg.), 2011: The World Factbook. Africa: Equatorial-Guinea, online: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2091rank.html?countryName=Equatorial%20Guinea&countryCode=ek&regionCode= afr&rank=16#ek> (letzter Abruf: 11.08.2011).
- CNIC (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad) (Hrsg.), 2008: Hacia una Estrategia de Innovación para la Competitividad – Volumen II. Online: <http://www.cnic.cl/content/view/472445/Estrategia-Nacional-de-Innovacion-Volumen-II.html> (letzter Abruf: 02.11.2011).
- CooperAcción (Hrsg.), o.J.: Programa de erradicación del trabajo infantil en el caserío minero artesanal Santa Filomena I Fase. Online: [http://white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/sta\\_filomena\\_fasei.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/sta_filomena_fasei.pdf) (letzter Abruf: 05.06.2011).
- Cochilco (Hrsg.), 2010: Estadísticas del Cobre y otros Metales 1990-2009. Online: <http://www.cochilco.cl/productos/descarga/anuarios/anuario2009.pdf> (letzter Abruf: 02.09.2011).
- Curtis, Mark, 2010: Die neue Jagd nach Ressourcen: Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung bedroht; Oxfam Deutschland, WEED, Trade-craft Exchange, AITEC und Comhlamh (Hrsg. Dt. Fassung); November 2010, online: [http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20101217\\_rohstoffbericht.pdf](http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20101217_rohstoffbericht.pdf) (letzter Abruf: 02.06.2011).
- Davis, Mark, 2011: A snip at \$22m to get rid of PM, in: The Sydney Morning Herald, online: <http://www.smh.com.au/business/a-snip-at-22m-to-get-rid-of-pm-20110201-1acgj.html> (letzter Abruf: 05.10.2011).
- DW-TV Europa (Hrsg.), 2009: Schicht im Schacht in Sambia. Kupferminen entlassen ihre Arbeiter, o.P., online <http://www.dw-world.de/dw/article/0,4313883,00.html> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- EITI (Hrsg.), 2011a: EITI Countries. o.P. Online: <http://eiti.org/> (letzter Abruf: 08.08.2011).
- EITI (Hrsg.), 2011b: EITI Fact Sheet. Online: [http://eiti.org/files/2011-05-03\\_English\\_FactSheet.pdf](http://eiti.org/files/2011-05-03_English_FactSheet.pdf) (letzter Abruf: 08.08.2011).
- EITI (Hrsg.), 2011c: EITI Rules. Online verfügbar unter <http://eiti.org/files/2010-02-24%20EITI%20Rules.pdf> (letzter Abruf: 08.08.2011).
- Eisenbürger, Gert, 2009: Gleichzeitig Opfer und Täter. Interview mit Ronald Köpke über Kleinbergbau in Lateinamerika, in: Ila, Heftnr. 329 (10), pp.26-29, Online: [http://www.ila-web.de/artikel/ila329/kleinbergbau\\_lateinamerika.htm](http://www.ila-web.de/artikel/ila329/kleinbergbau_lateinamerika.htm) (letzter Abruf: 08.08.2011).
- Ericsson, Magnus, 2009: Rohstoffmärkte. Aussichten und zunehmende Abhängigkeiten. In: Bleischwitz, Raimund / Pfeil, Florian (Hrsg.) 2009: Globale Rohstoffpolitik – Herausforderungen für Sicherheit, Entwicklung und Umwelt, S. 33–46.
- Ericsson, Magnus/ Löf, Frida, 2009: Botswana, Namibia & South Africa. Overviews for SGU Raw Materials Group, Raw Materials Group (Hrsg.), online: <http://www.meetingpoints-mining.net/wp-content/uploads/2011/01/Botswana-Overview-for-SGU-May-2009.pdf> (letzter Abruf: 11.08.2011).

- Ernst & Young, 2011: Conflict Minerals. Dodd-Frank Section 1502 and proposed SEC rule, online: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Conflict\\_minerals\\_Dodd-Frank\\_Act\\_Section\\_1502/\\$FILE/Conflict\\_minerals\\_Dodd-Frank\\_Act\\_Section\\_1502.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Conflict_minerals_Dodd-Frank_Act_Section_1502/$FILE/Conflict_minerals_Dodd-Frank_Act_Section_1502.pdf) (letzter Abruf: 18.09.2011).
- Europäische Union, 2006: European Consensus on Development, Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus on Development', 2006/C 46/01, Brüssel, 24.02.2006., online: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european\\_consensus\\_2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf) (letzter Abruf: 11.08.2011).
- Europäische Kommission, 2008: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern; COM(2008) 699 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:de:PDF> (letzter Abruf: 11.08.2011).
- Europäische Kommission, 2010: Critical raw materials for the EU, online: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf) (letzter Abruf: 11.08.2011).
- Europäische Kommission, 2011: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze. [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110202\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110202_de.pdf) (letzter Abruf: 11.08.2011).
- Europäisches Parlament (2011); Bericht über eine erfolgreiche Rohstoffstrategie für Europa (2011/2056(INI)); Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0288&format=XML&language=DE> (letzter Abruf: 11.08.2011).
- Fairtrade Foundation (Hrsg.), 2010: FLO and ARM create historic partnership for gold from artisanal and small scale miners by launching Fairtrade and Fairmined gold standards, online: [http://www.fairtrade.org.uk/press\\_office/press\\_releases\\_and\\_statements/march\\_2010/flo\\_and\\_arm\\_create\\_historic\\_partnership\\_for\\_gold.aspx](http://www.fairtrade.org.uk/press_office/press_releases_and_statements/march_2010/flo_and_arm_create_historic_partnership_for_gold.aspx) (letzter Abruf 07.10.2011).
- Fairtrade Foundation / Alliance for Responsible Mining (Hrsg.), 2011: SOTRAMI Mining Organisation, Peru, online: <http://www.fairtrade.org.uk/gold/files/SOTRAMI%20Profile%20short%20version.pdf> (letzter Abruf 02.06.2011).
- Feldt, Heidi/Müller, Axel, 2011: Transparenz – ein erster Schritt auf dem Weg zur Ressourcengerechtigkeit. Brot für die Welt, Misereor e. V., Global Policy Forum Europe (Hrsg.), online: <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Transparenz.pdf> (letzter Abruf: 12.10.2011).
- FIC (Foreign Investment Committee), 2011: 18 mining companies interested in signing new Royalty Law contracts, online: [http://www.foreigninvestment.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=225](http://www.foreigninvestment.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=225)
- Fuentes, J Rodrigo, 2009: OxCarre Research Paper 40 - Managing Natural Resources Revenue. The Case of Chile. OxCarre (Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies) (Hrsg.), online: <http://www.oxcarre.ox.ac.uk/images/stories/papers/RevenueWatch/oxcarrerp201040.pdf> (letzter Abruf: 08.08.2011).
- GAMA (Gestión Ambiental en Minería Artesanal) (Hrsg.), 2008: La minería artesanal. Oportunidades y desafios, online: <http://www.slideshare.net/guestac6b8d/la-minera-artesanal-oportunidades-y-desafos> (letzter Abruf 20.05.2011).
- Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission, 2009: Raw materials policy - 2009 annual report, online: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc\\_146207.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146207.pdf) (letzter Abruf 20.06.2011).
- Global Dialogue – The Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, o.J.: Progress report. Artisanal and Small-scale Mining over the last 10 years (PPT), online: <http://www.globaldialogue.info/CSD18%20Learning%20events/LC%20/ASM%20Carter.pdf> (letzter Abruf 18.05.2011).
- Global Policy Forum et.al. (2011); Anforderungen an eine zukunftsfähige Rohstoffstrategie - Stellungnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Rohstoffstrategie der Bundesregierung; Stand: März 2011. [http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Anforderungen\\_an\\_eine\\_zukunftsfhige\\_Rohstoffstrategie.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Anforderungen_an_eine_zukunftsfhige_Rohstoffstrategie.pdf) (letzter Abruf: 15.11.2011).
- Global Witness (Hrsg.), 2006: Heavy Mittal? A State within a State: The inequitable Mineral Development Agreement between the Government of Liberia and Mittal Steel Holdings NV, online: [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/mittal\\_steel\\_en\\_oct\\_2006\\_high\\_res.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/mittal_steel_en_oct_2006_high_res.pdf) (letzter Abruf: 21.09.2011).

- Global Witness (Hrsg.), 2007: Update on the Renegotiation of the Mineral Development Agreement between Mittal Steel and the Government of Liberia. Online: [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/mittal\\_steel\\_update\\_en\\_aug\\_07.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/mittal_steel_update_en_aug_07.pdf) (letzter Abruf: 21.09.2011).
- Goldinvest (Hrsg.), 2011: Kupferförderung in Sambia soll verdoppelt werden. Millionengrenze wird geknackt. o.P., online: <http://www.goldinvest.de/index.php/kupferfoerderung-in-sambia-soll-verdoppelt-werden-20704> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Government of India – Ministry of Mines (Hrsg.), 2011: Mineral Royalties. Online: <http://ibm.nic.in/mineral-royalties2011.pdf> (letzter Abruf: 11.08.2011).
- GTAI, 2011: Markets 4/2011: Mangelware Rohstoffe. Online: [http://www.gtai.de/nn\\_164192/DE/Content/Meldung/MarketsOnline/2011/201104\\_20Mangelware\\_20Metall.html](http://www.gtai.de/nn_164192/DE/Content/Meldung/MarketsOnline/2011/201104_20Mangelware_20Metall.html) (letzter Abruf: 12.10.2011).
- Gualdoni, Fernando, 2011: La desigualdad social se dispara pese al éxito de la economía peruana. In: El País, o.P., online: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/desigualdad/social/dispara/pese/exito/economia/peruana/elpepuint/20110411elpepiint\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/desigualdad/social/dispara/pese/exito/economia/peruana/elpepuint/20110411elpepiint_2/Tes) (letzter Abruf: 04.05.2011).
- Hogg, Andrew / Melby, Judith, Kwatra, Anjali / Wilson, Sarah / Cobham, Alex / Baird, Rachel / McNair, David / Sowemimo, Matthew, 2008: Death and taxes. The true toll of tax dodging, Christian Aid (Hrsg.), online: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf> (letzter Abruf: 11.08.2011).
- Hütz-Adams, Friedel, 2008: Der härteste Stoff der Welt. Globaler Diamantenhandel von der DR Kongo und Sierra Leone über Indien nach Deutschland. . Siegburg: SÜDWIND e.V. (Hrsg.), online: <http://www.suedwind-institut.de/themen/sozialstandards-umwelthandel/schmuck/?PHPSESSID=e29874fac68b382cb45d8cedc803f0c3> (letzter Abruf: 11.10.2011).
- Hütz-Adams, Friedel 2011: Die Rolle Chinas in der Entwicklungszusammenarbeit. Das Beispiel Demokratische Republik Kongo; in: Julian König / Johannes Thema (Hrsg.) Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit; S. 181–201.
- Hütz-Adams, Friedel/ Koch, Svea/ Schneeweiß, Antje, 2010: Schmuck – Liebesbeweis, Broterwerb und Ausbeutung. Siegburg: SÜDWIND e.V. (Hrsg.), online: [http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2010/2010-5\\_Schmuck\\_Liebesbeweis\\_Broterwerb\\_und\\_Ausbeutung.pdf](http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2010/2010-5_Schmuck_Liebesbeweis_Broterwerb_und_Ausbeutung.pdf) (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Hütz-Adams, Friedel/ Bäuerle, Lukas/ Behr, Maria, 2011: Im Boden der Tatsachen. Metallische Rohstoffe und ihre Nebenwirkungen, Siegburg: SÜDWIND e.V. (Hrsg.), online: <http://www.suedwind-institut.de/themen/rohstoffe/metallische-rohstoffe/> (letzter Abruf: 11.10.2011).
- ICEM (International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions), 2009: Ghana Miners' Escalate Pay Dispute with Gold Producers, online: <http://www.icem.org/en/25-Sub-Saharan-Africa/3398-Ghana-Miners%E2%80%99-Escalate-Pay-Dispute-with-Gold-Producers> (letzter Abruf: 21.01.2010).
- ICMM (International Council on Mining and Minerals) (Hrsg.), 2007: Chile - The Challenge of Mineral Wealth. Using resource endowments to foster sustainable development, online: <http://www.icmm.com/document/278> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- ICSG (International Copper Study Group) (Hrsg.), 2010: World Copper Fact Book 2010, online: <http://www.icsg.org/> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Iimi, Atsushi, 2006: Did Botswana escape from the resource curse? International Monetary Fund (Hrsg.), IMF Working Paper 06/138, African Department, online: <http://books.google.de/books?hl=de&lr=&id=CrWYrhA-QXRgC&oi=fnd&pg=PA3&dq=botswana+mining+tax+rates&ots=OLXGUw-s-2&sig=-X6tP-WljyVA2CzWZyfpzF338DuU#v=onepage&q&f=false> (letzter Abruf: 11.08.2011).
- IISD (International Institute for Sustainable Development) (Hrsg.), 2007: Commodity Revenue Management. The case of Chile's copper boom, online: [http://www.iisd.org/pdf/2007/trade\\_price\\_case\\_copper.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2007/trade_price_case_copper.pdf) (letzter Abruf: 11.08.2011).
- Informationsstelle Peru, 2010: Bergwerk Peru. Reichtum geht – Armut bleibt. Online: <http://www.kampagne-bergwerk-peru.de/content/view/11/12/> (letzter Abruf 05.05.2011).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (Hrsg.), o.J.: Agrupación de Departamentos según incidencia de pobreza, 2009 – 2010. Online: <http://www.inei.gob.pe/perucifrasHTML/inf-soc/cuadro.asp?cod=8327&name=pob17&ext=gif> (letzter Abruf 20.05.2011).
- ITB Infoservice (Hrsg.), 2010: Nachhaltigkeit und Innovationen in Lateinamerika. 2. Schwerpunktausgabe 07/10. Online: [http://www.internationales-buero.de/\\_media/TZ\\_ITB\\_InfoService.pdf](http://www.internationales-buero.de/_media/TZ_ITB_InfoService.pdf). (letzter Abruf: 05.08.2011).

- IWF (Internationaler Währungsfonds) (Hrsg.), 2007: Guide on Resource Revenue Transparency. Online: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf> (letzter Abruf: 05.10.2011).
- IWF (Hrsg.), 2008: Guinea: Selected Issues and Statistical Appendix, Washington; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0820.pdf> (letzter Abruf: 05.10.2011).
- IWF (Hrsg.), 2010: Sierra Leone: 2010 Article IV Consultation and First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility, Request for Modification of Performance Criterion, and Financing Assurances Review—Staff Report; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Sierra Leone. Online: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24518.0> (letzter Abruf: 30.09.2011).
- Jefferis, Keith, 2009: The role of TNCs in the extractive industry of Botswana. UNCTAD (Hrsg.) In: Transnational Corporations, Vol. 18, No. 1, S.61-92, online: [http://www.unctad.org/en/docs/diaeia20097a3\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/diaeia20097a3_en.pdf) (letzter Abruf: 31.08.2011).
- Jerger, Jürgen / Migrow, Dimitri, 2009: Stabilisierungsfonds und makroökonomische Governance. Vorläufige Version: März 2009, online: [http://www.wiwi.uni-muenster.de/06/vfs/aktuelle\\_tagungen/stabfunds.pdf](http://www.wiwi.uni-muenster.de/06/vfs/aktuelle_tagungen/stabfunds.pdf) (letzter Abruf: 10.08.2011).
- Kojo, Naoko C., 2010: Diamonds Are Not Forever. Botswana Medium-term Fiscal Sustainability, Weltbank (Hrsg.), online: <http://ssrn.com/abstract=1710610> (letzter Abruf: 06.10.2011).
- KPMG, 2011: Dodd-Frank Act Conflict Minerals (Section 1502), Overview, 2.6.2011, <http://www.kpmg.com/US/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Conflict%20Minerals%20Overview%20for%20KPMG%20website%20June%2020202011.pdf> (letzter Abruf 20.09.2011).
- Lang, Philipp, 2011: Telefoninterview über die Situation von Kleinschürfern in Madre de Dios. Interviewt von Anika Wagner, 30.05.2011, Siegburg.
- Lauster, Gitta / Mildner, Stormy-Annika / Wodni, Wiebke, 2010: Transparenz im Rohstoffhandel. US-Finanzgesetz soll Handel mit Konfliktressourcen eindämmen, SWP-Aktuell 76, November 2010.
- Lungu, John, 2009: The Politics of Reforming Zambia's Mining Tax Regime. In: Ressource Insight Issue No. 8. Online: [http://resources.revenuewatch.org/siteFs/default/files/Politics\\_Reforming\\_Zambia\\_Mining\\_Tax\\_Regime.pdf](http://resources.revenuewatch.org/siteFs/default/files/Politics_Reforming_Zambia_Mining_Tax_Regime.pdf) (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Maponga, Oliver P., 2010: Transforming Artisanal and Small - Scale Mining for the Sustainable Livelihoods of Communities. Lessons and Options, in: Enclaves of Wealth and Hinterlands of Discontent, Hilson, Gavin (Hrsg.), Accra: Third world Network Africa.
- Miningmx (Hrsg.), 2008: Hopes lift in First Quantum's Zambia tax wrangle. o.P., Online: <http://www.miningmx.com/news/archive/714857.htm> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Misereor, Global Policy Forum, Brot für die Welt (Hrsg.), 2011: Offenlegungspflichten von Rohstoffkonzernen im Dodd-Frank Act; Hintergrundinformation April 2011. [http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Dodd-Frank-Hintergrundinfo\\_04-2011.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Dodd-Frank-Hintergrundinfo_04-2011.pdf) (letzter Abruf: 26.10.2011).
- Mitchell, Jonathan/ Keane, Jodie/ Coles, Christopher, 2009: Trading up: how a value chain approach can benefit the rural poor. London: COPLA Global: Overseas Development Institute.
- Morazan, Pedro, 2010: Mehr Gerechtigkeit – weniger Armut: Einheimische Ressourcen zur Verwirklichung der MDG nicht ausreichend; SÜDWIND (Hrsg.); [http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2010/2010-17\\_Mehr\\_Gerechtigkeit\\_weniger\\_Armut.pdf](http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2010/2010-17_Mehr_Gerechtigkeit_weniger_Armut.pdf) (letzter Abruf 30.09.2011).
- Nyame, Frank K. / Grant, J. Andrew / Yakovleva, Natalia, 2009: Perspectives on migration patterns in Ghana's mining, in: Resources Policy 34 (2009), S. 6-11.
- ODI (Overseas Development Institute), 2005: Does the sustained global demand for oil, gas and minerals mean that Africa can now fund its own MDG financing gap? London (ODI Briefing Note 6); online: <http://www.odi.org.uk/resources/download/590.pdf> (letzter Abruf: 30.09.2011).
- OECD-DAC Network on Development Co-operation and Environment (Hrsg.), 2008: Natural Resources and Pro-Poor Growth. The Economics and Politics of Natural Resource Use in Developing Countries, Online: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/ENV%282008%293&docLanguage=En> (letzter Abruf: 30.09.2011).
- OECD 2011: OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/30/46740847.pdf> (letzter Abruf 30.09.2011).
- OECD 2011a: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2011. Online: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/35/48808708.pdf> (letzter Abruf 30.09.2011).

- Open Society Institute of Southern Africa, Third World Network Africa, Tax Justice Network Africa, Action Aid International, Christian Aid (Hrsg.), 2009: Breaking the Curse. How Transparent Taxation and Fair Taxes can Turn Africa's Mineral Wealth into Development, online: <http://www.elaw.org/node/3768> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Otto, James/ Andrews, Craig / Cawood, Fred / Doggett, Michael / Guj, Pietro / Stermole, Frank / Stermole, John / Tilton, John, 2006: Mining Royalties. A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society, Weltbank (Hrsg.), online: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf> (letzter Abruf: 10.08.2011).
- Pegg, Scott, 2006: Mining and poverty reduction: Transforming rhetoric into reality. In: Journal of Cleaner Production, Volume 14, Issues 3–4, 2006, Seite 376-387. Online: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652605000697> (letzter Abruf 30.08.2011).
- Peruanisches Interdisziplinäres Technisches Komitee (Hrsg.), 2011: Plan nacional para la formalización de la minería artesanal. Lima: Ministerio del Ambiente. Online: [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1258:propuesta-plan-nacional-para-la-formalizacion-de-la-mineria-artesanal&catid=124:populares&Itemid=145](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1258:propuesta-plan-nacional-para-la-formalizacion-de-la-mineria-artesanal&catid=124:populares&Itemid=145). (letzter Abruf: 17.05.2011).
- Peruanisches Ministerium für Energie und Bergbau (Hrsg.), 2011: Producción Minera Metálica De Oro (Grs.F) – 2010, o.P., Online: <http://www.minem.gob.pe/estadistica.php?idSector=1&idEstadistica=6411> (letzter Abruf: 15.08.2011).
- Peruanisches Umweltministerium (Hrsg.), 2011: Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio. Lima: Ministerio del Ambiente. Online: [http://cdam.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=50](http://cdam.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=50) (letzter Abruf: 24.05.2011).
- PWC (PricewaterhouseCoopers), 2011: Mine 2011 – The game has changed. Review of global trends in the mining industry. Online: [http://www.pwc.com/en\\_GX/gx/mining/pdf/mine-2011-game-has-changed.pdf](http://www.pwc.com/en_GX/gx/mining/pdf/mine-2011-game-has-changed.pdf) (letzter Abruf: 28.05.2011).
- Ramdoos, Isabelle (2011): Shopping for raw materials – Should Africa be worried about EU Raw Materials Initiative? ecdpm Discussion Paper – Nr. 105, Februar 2011.
- Research and Markets (Hrsg.), 2011: Botswana Mining Report Q1 2011. Description, online: [http://www.researchandmarkets.com/research/09de2a/botswana\\_mining\\_report\\_q1\\_2011](http://www.researchandmarkets.com/research/09de2a/botswana_mining_report_q1_2011) (letzter Abruf: 11.08.2011).
- Reuters Africa (Hrsg.), 2011: Zambia's 2011 mining tax revenue to top \$737 mln., o.P., online: <http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFJOE71905M20110210> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Revenue Watch (Hrsg.), 2011: Countries: Sierra Leone: Extractive Industries. Online: <http://www.revenue-watch.org/our-work/issues/revenue-transparency> (letzter Abruf: 30.09.2011).
- Ruiz, Marta, 2009: Flying in the face of development. How European Investment Bank loans enable tax havens, Counter Balance (Hrsg.), online: [http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/EIBfinal.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/EIBfinal.pdf) (letzter Abruf: 09.08.2011).
- Sanderson, Murray, 2011: A Conflict of Laws. In: Zambia Institute for Public Policy Analysis January-March 2011, S. 8–9. Online: <http://www.scribd.com/doc/46873541/ZIPPA-Journal-Jan-March-2011-Taking-the-Mines> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Schneeweiß, Antje, 2011: Spekulation im Schatten: Nachhaltigkeit und Investitionen in Rohstoffe. SÜDWIND (Hrsg.), Siegburg.
- Sharife, Khadija, 2011: Zambia: Copper - Charity for Multinationals, In: AllAfrica. Online: <http://allafrica.com/stories/201106040044.html?page=2> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Shikwati, James 2011: "How geological resources can aid Africa's development"; in: Geological Resources and Good Governance in Sub-Saharan Africa (Hrsg.: Jürgen Runge und James Shikwati), London, 2011.
- Simpere, Anne-Sophie, 2010: The Mopani copper mine, Zambia – How European development money has fed a mining scandal. Counterbalance (Hrsg.) Online: <http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2011/03/Mopani-Report-English-Web.pdf> (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Sinyangwe, Chiwoyu, 2010: Mining firms are claiming tax refunds from ZRA – Dr Mpande, in: The Post Online, o.P., Online: [http://www.postzambia.com/post-read\\_article.php?articleId=10898&highlight=Mining%20firms%20are%20claiming%20tax%20refunds%20from%20ZRA](http://www.postzambia.com/post-read_article.php?articleId=10898&highlight=Mining%20firms%20are%20claiming%20tax%20refunds%20from%20ZRA) (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Stürmer, Martin, 2010: Let the Good Times Roll? Raising Tax Revenues from the Extractive Sector in Sub-Saharan Africa During the Commodity Price Boom, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Hrsg.), Discussion Paper 7/2010, online : [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK\\_contentByKey\)/MSIN-88MFWX?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/MSIN-88MFWX?Open) (letzter Abruf: 11.08.2011).

- SUNAT (Superintendencia Nacional De Administracion Tributaria) Peru (Hrsg.), 2011: Perú exportación definitiva por sectores económicos. O.P., Online: <http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/2009/exportacion/porSectoresEconomicos.html> (letzter Abruf: 16.05.2011).
- Tax Justice Network, o.J.: Magnitudes: dirty money, lost taxes and offshore. O.P. online: [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=103](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103) (letzter Abruf: 28.09.2011).
- TGR (Tesorería General de la República) (Hrsg.), 2011: Administración de Activos y Pasivos del Fisco. Cuenta Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre, o.P., online: <http://www.tesoreria.cl/portal/ofVirtual/aLink.do?go=fp2> (letzter Abruf: 26.08.2011).
- UN 2008: Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights Including the Right to Development – Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Advance Edited Version, 07.04.2008. [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/human\\_rights/Human\\_Rights\\_Working\\_Group/29Apr08\\_7\\_Report\\_of\\_SRSG\\_to\\_HRC.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Human_Rights_Working_Group/29Apr08_7_Report_of_SRSG_to_HRC.pdf) (letzter Abruf: 26.04.2011).
- UNCTAD (Hrsg.), 2007: World Investment Report, Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. United Nations, New York und Genf. Online: [http://www.unctad.org/en/docs/wir2007\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf) (letzter Abruf: 30.04.2011).
- UNCTAD (Hrsg.), 2010: Unctad Handbook of Statistics 2010. Online: <http://www.unctad.org/templates/webflyer.asp?docid=14293&intItemID=2068&lang=1&mode=downloads> (letzter Abruf: 12.10.2011).
- UNCTAD (Hrsg.), 2011: Commodities at a Glance. Online : <http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=5911&lang=1> (letzter Abruf: 11.08.2011).
- UnctadStat (Hrsg), 2011: Foreign Direct Investment – Inward and outward foreign direct investment flows, annual, 1970-2009, Chile, online: <http://unctadstat.unctad.org/> (letzter Abruf: 30.03.2011).
- UNDP (United Nations Development Programme) (Hrsg.), 2011: International Human Development Indicators, Country Profiles, Chile, online: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/CHL.html> (letzter Abruf: 16.08.2011).
- Waris, Dr. Attiya/ Fröberg, Kristina, 2011: Bringing the billions back .How Africa and Europe can end illicit capital flight. Forum Syd & Policy Forum (Hrsg.) Online: <http://www.forumsyd.org/upload/Bringing%20the%20billions%20back.pdf> (letzter Abruf: 26.04.2011).
- Weltbank (Hrsg.), 2010: Zambia - Millennium Development Goals. o.P., Online: [http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT\\_ID=1305&REQUEST\\_TYPE=VIEWADVANCED&DIMENSIONS=226](http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=1305&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED&DIMENSIONS=226) (letzter Abruf: 05.08.2011).
- Willer, Hildegard, 2011: Der Lockruf des Goldes ruiniert den Urwald. In: Neue Züricher Zeitung, o.P., online: <http://www.kampagne-bergwerk-peru.de/content/view/176/7/> (letzter Abruf 08.08.2011)
- World Databank (Hrsg.), 2011: Global Economic Monitor (GEM) Commodities - Copper, \$/mt, constant 2000\$, o.P., online: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do> (letzter Abruf: 30.04.2011).
- Zambia Revenue Authority (Hrsg.), 2010: Statistical Bulletin: Zambia Revenue Authority. Online: [http://www.zra.org.zm/Statistical\\_Bulletin.html](http://www.zra.org.zm/Statistical_Bulletin.html) (letzter Abruf: 12.08.2011).
- Zentralbank Chile (Hrsg.), o.J.: Series de Indicadores. Online: <http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index.htm> (letzter Abruf: 15.08.2011).

### Bitte schicken Sie mir:

- Publikation (Titel eintragen)
- 
- Exemplare des SÜDWIND-Faltblatts (Anzahl): -----
- Informationen zur SÜDWIND-Stiftung
- Jahresbericht 2010
- Eine Publikationsliste
- Bitte setzen Sie mich auf den Verteiler für den vier Mal jährlich erscheinenden Newsletter.

Meine E-Mail-Adresse:

-----

### Schicken Sie das Material an folgende Adresse:

Name, Vorname -----

Ggf. Institution -----

Straße, Haus-Nr. -----

PLZ, Ort -----

Datum, Unterschrift -----

Bitte hier abtrennen und an SÜDWIND senden oder faxen.

### Ja, ich möchte Mitglied bei SÜDWIND e.V. werden!

Name/Vorname -----

Ggf. Institution -----

Straße, Haus-Nr. -----

PLZ, Ort -----

E-Mail -----

Telefon (freiwillige Angabe) ----- WC 13009

### Beitragszahlung

Ein Lastschrifteinzug ist ein sicherer Weg, uns zu unterstützen. Sie helfen uns damit auch, Verwaltungskosten zu sparen.

- Lastschrifteinzug  Überweisung  Rechnung

### Die Abbuchung soll erfolgen

- vierteljährlich  halbjährlich  jährlich

Der Mindestbeitrag beträgt für **Privatpersonen** jährlich 70 €.

- 70  100  140  210 ----- anderer Beitrag

Der Mindestbeitrag beträgt für **Institutionen** jährlich 250 €.

- 250  500 ----- anderer Beitrag

Der Mindestbeitrag für **Fördermitglieder** beträgt jährlich 25 €. Sie können Ihren Beitrag zur Unterstützung frei wählen!

- anderer Beitrag

### Bankverbindung

Bank -----

Kontonummer -----

Bankleitzahl -----

Kontoinhaber -----

Datum/Unterschrift -----

Spenden vermindern das zu versteuernde Einkommen. SÜDWIND e.V. ist als gemeinnützig anerkannt, so dass Privatpersonen bis zu zwanzig Prozent Ihres zu versteuernden Einkommens beim Finanzamt geltend machen können. Hierzu erhalten sie automatisch eine Jahresspendenbescheinigung zum Jahresbeginn.

- Nein, ich möchte keine Spendenquittung erhalten!

Sie erhalten in Kürze eine schriftliche Bestätigung Ihrer Mitgliedschaft. Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung.

## Mitmachen!

Wir leben von der Unterstützung unserer Mitglieder und Förderer. Setzen Sie sich mit SÜDWIND für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit ein. Wir möchten unabhängig bleiben, auch unbequeme Fragen stellen und nicht nur einfache Antworten geben. Bitte helfen Sie uns dabei.

Über unsere Veröffentlichungen erhalten Sie Anregungen dazu, was Sie selbst im alltäglichen Leben tun können, um sich gegen Armut und Ungleichheit einzusetzen. Wir bieten einen Einblick in aktuelle Forschungsergebnisse und berichten über die Arbeit von SÜDWIND mit zusätzlichen Hintergrundinformationen. Zur Unterstützung des Vereins entstand im Jahr 2007 die „SÜDWIND-Stiftung für internationale soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit“. Diese legt ihr Geld nach strengen ethischen und ökologischen Kriterien an.

Unsere Mitglieder und Förderer haben die Möglichkeit, die Arbeit von SÜDWIND mit zu gestalten. So tragen wir Themen und Forderungen im Namen unserer Mitglieder in Netzwerke, Gesellschaft und Politik.

## Machen Sie mit!

### SÜDWIND e.V.

Lindenstraße 58-60  
D-53721 Siegburg

Tel.: +49 (0) 22 41-53 617  
Fax: +49 (0) 22 41-51 308  
info@suedwind-institut.de  
www.suedwind-institut.de

### Bankverbindung des Vereins:

SÜDWIND e.V.  
KD-Bank  
Konto-Nr.: 99 88 77  
BLZ 350 601 90

### Bankverbindung der Stiftung:

SÜDWIND-Stiftung  
Ethikbank Eisenberg  
Konto-Nr.: 308 40 00  
BLZ 830 944 95

# Wem nutzt der Rohstoffreichtum?

## *Für mehr Balance in der Rohstoffpolitik*

Zahlreiche Staaten, die reich an Rohstoffen sind, gehören zu den ärmsten Ländern der Welt. Viele Faktoren spielen hierfür eine Rolle: sowohl interne Faktoren in den Förderländern selbst, wie Korruption oder institutionelle Schwächen, aber auch mangelnde Ethik und Gemeinwohlorientierung bei externen Akteuren.

Ungünstige Rahmenbedingungen wie ungleiche Machtkonstellationen oder internationale Bestimmungen zu Kapitaltransfer oder Unternehmensverantwortung tun ihr Übriges, dass viele Länder oft zu wenig von ihrem Reichtum profitieren.

Doch – auch das zeigen einige Länderbeispiele – das Rohstoffvorkommen eines Landes kann dazu beitra-

gen, wichtige Entwicklungsimpulse zu setzen. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit können hier eine wichtige Rolle spielen, doch sie sind nicht hinreichend. Vor allem dann nicht, wenn sie von Maßnahmen und Forderungen in anderen Politikbereichen, wie der Handels-, Außen- oder Sicherheitspolitik überlagert werden.

Gerade die Rohstoffstrategien Deutschlands oder der Europäischen Union machen es deutlich: Die Antworten der Industrienationen auf den stärkeren Konkurrenzkampf auf den Rohstoffmärkten beruhen zu wenig auf einem Umdenken in Bezug auf unseren Rohstoffverbrauch und viel zu stark in der Ausübung handelspolitischer Macht.

**Preis: 5,00 Euro**

Ab 10 Exemplaren: 3,00 Euro  
(zuzüglich Versandkosten)



**SÜDWIND e.V.**

Lindenstraße 58–60  
D-53721 Siegburg

Tel.: +49 (0) 22 41-53 617  
Fax: +49 (0) 22 41-51 308  
info@suedwind-institut.de  
www.suedwind-institut.de

**Bankverbindung des Vereins:**

SÜDWIND e.V.  
KD-Bank  
Konto-Nr.: 99 88 77  
BLZ 350 601 90

**Bankverbindung der Stiftung:**

SÜDWIND-Stiftung  
Ethikbank Eisenberg  
Konto-Nr.: 308 40 00  
BLZ 830 944 95