

Transparenz im Rohstoffbereich. Grundlage für nachhaltige Entwicklung

Raimund Bleischwitz

Wenn ein Land seine Steuereinnahmen im Jahresverlauf vervierfachen kann, sollte man aufhorchen. Das afrikanische Bergbauland Ghana hat seine Einnahmen aus der einheimischen Rohstoffförderung von 2010 auf 2011 in dieser Größenordnung erhöht. Ursache dafür sind internationale Regelungen zur verbesserten Transparenz über finanzielle Transaktionen in der Energie- und Rohstoffindustrie, die die Möglichkeiten zur Steuerflucht erschweren. Diese Regelungen, bekannt als Dodd-Frank Act und die Standards der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), stehen auch auf der Agenda des kommenden G8-Gipfels, der unter britischer Gastgeberschaft vom 17.-18. Juni 2013 in Lough Erne in Nordirland stattfinden wird. Das vorliegende Spotlight skizziert die neuen Regelungen und den Stand ihrer Umsetzung, die Herausforderungen für rohstoffreiche Entwicklungsländer und die Industrie sowie die Rolle der USA, Deutschlands und der EU. Die abschließenden Handlungsempfehlungen betreffen internationale Maßnahmen gegen den Missbrauch von Gewinnen aus der Rohstoff-Förderung, aber auch eine bessere institutionelle Einbettung der Maßnahmen. Zudem wird diskutiert, wie das globale Wirkungsgeflecht um Land, Energie, Nahrungsmittel, Wasser und mineralische Rohstoffe (Ressourcen-Nexus) in eine verbesserte Wissensbasis für Entscheidungsträger einbezogen werden kann.

Hintergrund: Märkte, Preise, Zahlungen

Die internationalen Rohstoffmärkte stehen unter Stress. Seit dem Jahr 2000 geht die Preisentwicklung aufgrund der rasant gestiegenen Nachfrage aufwärts, mit einer vorübergehenden Unterbrechung aufgrund

der Finanzkrise. Trotz erhöhter Investitionen, Unternehmenszusammenschlüssen, Kapitalzufluss für Bergbauunternehmen und einem Boom bei nicht-konventionellen fossilen Energieträgern dürfte die Lage angespannt bleiben: Neue Vorkommen sind von geringer Konzentration und Ergiebigkeit, liegen in schwer zugänglichen Gebieten und oft müssen für ihren Abtransport neue Transportinfrastrukturen geschaffen werden. Hinzu kommen Umweltbelastungen und soziale Spannungen.

Als neue Akteure treten Länder wie die Mongolei, Vietnam und andere, in denen Bergbaurecht und -politik neu eingeführt werden müssen, sowie staatlich getragene Bergbauunternehmen auf. Die großen Schwellenländer sind sich ihrer strategischen Interessen durchaus bewusst. Ressourcenkonflikte über den Zugang zu Rohstoffen und über die Nutzung von Wasser und Land tauchen nahezu täglich in den Medien auf, ebenso wie soziale Unruhen als Folge gestiegener Preise für die Grundbedürfnisbefriedigung. Eine aktuelle Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) unterstreicht den Zusammenhang zwischen hohen Rohstoffvorkommen und niedrigen Werten beim Human Development Index.

Als Folge all dieser Stressfaktoren ergeben sich enorme Preisschwankungen (Volatilitäten). Zugleich steigen die Anreize für schnellen Profit und illegale Märkte. Schätzungen zufolge liegt der Anteil des illegal gehandelten Coltans – eines Edelmetalls im Einsatz für mobile Kommunikation – bei etwa 20% des Weltmarkts.

Mehr Transparenz bei den Zahlungsströmen ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu besseren Märkten

und guter Regierungsführung. Sie dient der Korruptionsbekämpfung in Abbauländern. Durch die Veröffentlichung von Zahlungen werden demokratische Institutionen gestärkt und mehr Teilhabe ermöglicht. Zudem können faire Verträge regelmäßige Einnahmen für Förderländer sicherstellen. Insofern ist es keine Illusion, gute wirtschaftliche Aussichten für die knapp hundert rohstoffreichen Entwicklungsländer und die dort lebenden ca. 3,5 Mrd. Menschen zu sehen, wenn denn der Abbau nachhaltig erfolgt und die Einnahmen in eine nachhaltige Entwicklung investiert werden.

Meilensteine für eine verbesserte Transparenz

Notwendige Grundvoraussetzung für eine solche Entwicklung ist vor allem die Verbesserung der Transparenz im Rohstoffsektor. Erste Meilensteine wurden bereits gesetzt:

- Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) ist eine Koalition von Regierungen, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Investoren und internationalen Organisationen. Ihr globaler Standard erfordert die Offenlegung von Zahlungen seitens der Unternehmen und von Einnahmen seitens der Regierungen. Auf dieser Basis wird ein Länderbericht erstellt und anschließend von unabhängiger Seite verifiziert. Dies erfolgt in einem transparenten Prozess unter Einbeziehung verschiedener Stakeholder. Aktuell (Mai 2013) sind 21 Länder als Mitglieder anerkannt, darunter Aserbaidschan, Ghana, Irak, Nigeria, Norwegen. Die berichteten Zahlungen liegen in einer Größenordnung von insgesamt ca. 1 Bio. US-\$.
- Der US Dodd-Frank Act wurde 2010 zur Finanzmarktregulierung geschaffen und enthält in Sektion 1502 Regelungen über den Einsatz von Konfliktmineralien in börsennotierten Unternehmen sowie in Sektion 1504 Regelungen zur Transparenz der Rohstoffindustrie. Öl-, Gas-, und Bergbauunternehmen müssen demnach der US-Börsenaufsicht (SEC) jährlich auf Länder- und Projektebene über ihre Zahlungen an Regierungen berichten.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat ähnliche Richtlinien verabschiedet. Die Europäische Union hat sich im April 2013 ebenfalls auf vergleichbare Regelungen verständigt, die zusätzlich den Forstbereich umfassen und gegenwärtig abschließend im Europäischen Parlament beraten werden. Die Nichtregierungsorganisationen Global Witness, Oxfam und Publish what you pay sind in diesem Prozess besonders aktiv.

Die Debatten erfolgen in einem allgemeinen wirtschaftspolitischen Klima, in dem die Steuerflucht von Top-Unternehmen wie Google, Apple, Starbucks u.a. öffentlich sehr kritisch gesehen wird und in dem die

Krise der Staatsfinanzen einen enormen Handlungsdruck erzeugt.

Geht es voran? Umsetzung und Herausforderungen

Die Regelungen sind gegen Widerstände verabschiedet worden. Aber es geht voran. Im August 2012 hat die US-Börsenaufsicht die lange erwarteten Umsetzungsrichtlinien zum Dodd-Frank-Act erlassen. Im Mai 2013 hat die EITI neue und verbesserte Standards beschlossen.

RevenueWatch, eine in New York ansässige Denkfabrik, hat im Mai 2013 einen Resource Governance Index vorgestellt, der im Wesentlichen auf Transparenzindikatoren beruht und insbesondere in afrikanischen und asiatischen Staaten Defizite konstatiert. Der Bericht macht 58 Länderanalysen zugänglich.

Der Africa Progress Report 2013, von Kofi Annan auf dem World Economic Forum in Addis Ababa vorgestellt, entwirft eine vorsichtig optimistische Zukunft für den rohstoffreichen Kontinent. Er attestiert Fortschritte bei Demokratie und Transparenz z.B. im Senegal und in der Elfenbeinküste und warnt zugleich vor Landspekulationen.

Die ersten Umsetzungserfahrungen mit den Transparenzregelungen offenbaren Lernbereitschaft. Anfangs war bei der EITI skeptisch beobachtet worden, ob sie strenge Kriterien an mittelmäßige Berichte anlegen würde und Verbesserungen anmahnt. Das ist der Fall. So hat die EITI bei einigen Ländern die Mitgliedschaft ausgesetzt, da sie die Kriterien nicht erfüllten. Von Guinea, Ghana und Liberia heißt es auf der anderen Seite, dass sie die Standards sogar übertreffen. Auch sind im Laufe der Zeit die Indikatoren und Bewertungskriterien z.B. zur Beteiligung verbessert worden. Die EITI bietet außerdem in Kooperation mit Partnern Trainingsmaßnahmen an und betreibt Kapazitätsaufbau. Alle Berichte sind veröffentlicht und wurden Anfang 2012 ausgewertet.

Teile der Industrie befürchten Wettbewerbsnachteile. Ob die Umsetzungskosten für die Industrie tatsächlich so hoch sind wie einige befürchten, kann noch nicht abschließend gesagt werden. Die Europäische Kommission schätzte die anfänglichen Gesamtkosten für die europäische Industrie auf 1,15 Mrd. €, wenn hohe Ambitionen verfolgt werden. Solche Ausgaben sinken aber typischerweise im Zeitverlauf deutlich ab. Der Erfahrungswert aus der Umsetzung von Umweltrichtlinien zeigt außerdem, dass die Umsetzungskosten in der Regel höher prognostiziert werden als sie im Nachhinein real sind. Die Bergbauindustrie verfolgt mit ihrer EITI-Beteiligung auch ganz eigene Interessen: Ihre goldenen Jahre sind vorüber und die staatlich unterstützten Konkurrenten haben Wettbewerbsvorteile. Insofern sucht sie heute neue Geschäftsmodelle und Reputationsvorteile.

Umsetzung in schwierigen Regionen

Die Folgen in Krisengebieten sind gemischt. Eine Frage lautet, ob Transparenz tatsächlich Anreize zum Aufbau demokratischer und inklusiver Institutionen in Richtung nachhaltiger Entwicklung bietet oder ob fragile Staaten eher Beute von kriminellen Gruppen werden und sich autoritäre Strukturen ergeben. Im Osten der Demokratischen Republik Kongo (DRC) sind zur Jahreswende 2012/13 wieder Kämpfe aufgekommen, die die Umsetzung erheblich erschweren. Zugleich hat die Internationale Konferenz zu den Großen Seen in der Region mehr Unterstützer gewonnen und scheint – unter dem Druck drohender Marktverluste in maßgeblichen Industrieländern – ihre Kooperation beim Außenhandel mit Rohstoffen zu verbessern. Letztlich müssen für derartige Herausforderungen jedoch deutlich mehr politische Kräfte mobilisiert werden.

Schließlich geht es um Nutzungsrechte und Gewinnverteilung. 2011 waren die Erlöse der Erdölförderung in Nigeria 60% höher als die gesamten Leistungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Ländern in Afrika südlich der Sahara. Die Gewinne der größten Bergbauunternehmen lagen 2010 in einer Größenordnung von etwa 3 Bio. US-\$. Exxon Mobil hat für das Jahr 2012 insgesamt Gewinne in Höhe von 45 Mrd. US-\$ berichtet.

Traditionell war die Verhandlungsposition der Energie- und Bergbauunternehmen in rohstoffreichen Entwicklungsländern stark. Insofern reflektierten viele Verträge die Macht dieser Unternehmen. Das hat sich geändert. Die Verstaatlichung der spanischen Repsol-Tochter in Argentinien 2012 hat einmal mehr die Verschiebung der Kräfte zugunsten wichtiger Abbauländer unterstrichen. Die Vereinigung internationaler Anwälte hat einen Modellvertrag entworfen (Model Mining Development Agreement for Sustainability), der die Interessen ausbalanciert. Im Hinblick auf die EITI muss man zugleich feststellen, dass keines der großen Schwellenländer Mitglied geworden ist und der Umgang mit Transparenz in diesen Ländern die internationale Analyse erheblich erschwert.

Herausforderungen jenseits der Transparenzregelungen

Die Transparenz im Rohstoffsektor sollte über die bisher erfassten Zahlungsflüsse hinausgehen und

1. zur Erfassung aller relevanten Zahlungen entlang des Lebenszyklus von Ressourcen, einschließlich Exploration und Konzessionsvergabe, Verträgen und Eigentümern;
2. zur Darstellung von Kerndaten über Knappheiten und Umweltbelastungen sowie

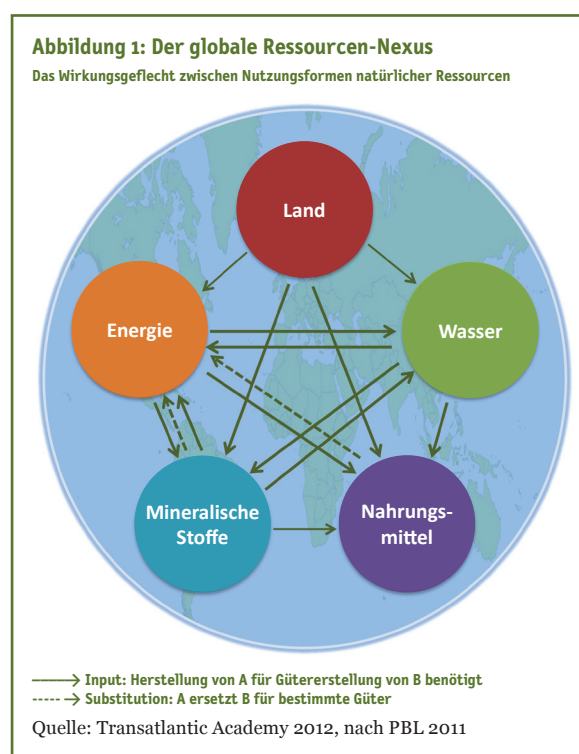
3. zur wirtschafts- und sozialpolitischen Verwendung in den betreffenden Ländern

beitragen.

Die künftigen Herausforderungen gehen über den Umgang mit Non-Compliance hinaus. Insbesondere die großen Schwellenländer werden sich voraussichtlich weiterhin Transparenzstandards entziehen; ihre Marktmacht und ihr Einfluss in Wachstumsmärkten erschwert die internationale Koordination. In den Staaten, die sich trotz dieser Defizite beteiligen, geht es um eine breitere Governance – mit dem Aufbau eines funktionierenden Steuersystems, eines nachhaltigen Bergbaurechts und dem Aufbau „inklusive“ Institutionen für eine nachhaltige Entwicklung.

In Bezug auf die Rohstoffnutzung liegen die Herausforderungen im Umgang mit dem Ressourcen-Nexus, dem globalen Wirkungsgeflecht der verschiedenen Ressourcen, die für die Herstellung von Energieträgern, Materialien und Nahrungsmitteln notwendig sind (vgl. Abbildung 1). Jede Ressource benötigt andere Ressourcen, um nutzbar gemacht zu werden: Energie – Wasser – Nahrungsmittel sind ein viel diskutierter Nexus; aber letztlich gilt dieses Wechselgeflecht auch für mineralische Rohstoffe und Landnutzung. Insofern müssen die extraktiven Industrien sich mit dem Ressourcen-Nexus auseinandersetzen.

Alle guten Aussichten für die rohstoffreichen Entwicklungsländer können außerdem nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen weltweit koordiniert werden muss. Das Konzept der Ressourceneffizienz ist deshalb richtig und sollte im Hinblick auf Reduktionsszenarien weiterentwickelt werden.



Empfehlungen

Die genannten Initiativen machen Fortschritte, aber die Zusammenhänge müssen weiter gestärkt werden. Dabei gilt es, gegenseitige Abhängigkeiten und gemeinsame Interessen deutlich zu machen. Eine verbesserte Wissensbasis ist wichtige Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung mit Armutsüberwindung und Reduktion der Umweltbelastungen.

Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Anfängen von der Reservenabschätzung über Explorationen und Konzessionen sollten alle finanziellen Aktivitäten für die vorgelagerten Aktivitäten der Wertschöpfungskette *upstream* erfasst werden; im jetzigen Kernbereich sind insbesondere Staatsunternehmen und Rohstofffonds einer stärkeren Transparenz zu unterziehen. *Downstream* sollten die internationalen Märkte für Recycling und Entsorgung ebenfalls Bestandteil einer höheren Transparenz von Zahlungsflüssen in der ressourcenintensiven Güternutzung sein. Dies würde auch die Erhöhung der Ressourceneffizienz unterstützen.
- Ein internationales Datenportal zur Ressourcennutzung sollte aufgebaut werden, das Kerndaten geologischer und anderer Dienste, Umweltbelastungsdaten aus der Ressourcennutzung (einschließlich Nexus und „ökologischer Rucksäcke“) und Koeffizienten für ressourcenintensive Produktionsbereiche erfasst.
- Deutschland und die EU sollten ihre Beschlüsse zur Transparenz im Rohstoffsektor und im Forstbereich umsetzen, hohe Verbindlichkeit bei der Überprüfung von Projekt- und Länderberichten zeigen, EITI-Mitglied werden sowie ihren Außenhandel und ihre Wirtschaft entsprechend einbeziehen. Da bislang die USA und die OECD hier als Vorreiter anzusehen sind, sollte eine entsprechende Koordination erfolgen.
- Deutschland und die EU sollten ihre Rohstoffpartnerschaften dahingehend überarbeiten, dass deren Kriterien auch eingehalten werden und eine nachhaltige Ressourcennutzung unter Anerkennung des Ressourcen-Nexus in den Ländern stärker gefördert wird.
- Rohstoffreiche Entwicklungsländer könnten vermehrt Extraktionssteuern einführen und neue Steuersysteme unterstützen, die menschliche Arbeit, Armutsüberwindung, Forschung und Innovationen fördern.

- Wichtige flankierende Initiativen auf internationaler Ebene wären ein Multi-Stakeholder-Forum für nachhaltige Ressourcennutzung, ein internationaler Metall-Covenant zur Förderung von Recycling und Stoffstrommanagement unter Beteiligung der Industrie sowie längerfristig ein internationales Abkommen zum nachhaltigen Ressourcenmanagement, das auch den Transparenzregelungen mehr internationale Verbindlichkeit geben würde.

Insgesamt ergibt sich daraus eine Governance-Agenda, die stärker auf regionale und international koordinierte Aktivitäten vieler Akteure setzt als auf multilaterale globale Lösungsansätze.

Autor

Raimund Bleischwitz | derzeit Fellow am AICGS/Johns Hopkins University in Washington D.C., Stellv. Forschungsgruppenleiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie; ab 1. August 2013 Übernahme des BHP Billiton Chair in Sustainable Global Resources am University College London zum Aufbau des Institute for Sustainable Resources.

Weiterführende Informationen zum Thema

Bleischwitz, Raimund/Florian Pfeil (Hg.): Globale Rohstoffpolitik – Herausforderungen für Sicherheit, Entwicklung und Umwelt, (Reihe EINE WELT Bd. 23), Baden-Baden, 2009.

Bringezu, S./R. Bleischwitz: Sustainable Resource Management. Trends, Visions and Policies for Europe and the World, Sheffield, 2009.

EITI Factsheet, Oslo, Mai 2013 (<http://eiti.org/files/EITI-Fact-Sheet-English.pdf>, 06.06.2013).

Heinrich Böll Stiftung (Hg.): International resource politics. New challenges demanding new governance approaches for a green economy. (Report of the Heinrich Böll Stiftung, Vol. 26), 2012. (<http://www.boell.de/ecology/resources/resource-governance-ecology-publication-international-resource-politics-14873.html>, 06.06.2013).

Reder, Michael/Hanna Pfeifer (Hg.): Kampf um Ressourcen. Weltordnung zwischen Konkurrenz und Kooperation. (Veröffentlichungen des Forschungs- und Studienprojekts der Rottendorf-Stiftung an der Hochschule für Philosophie München „Globale Solidarität – Schritte zu einer neuen Weltkultur“, Band 22), Stuttgart, 2012.

Transatlantic Academy (Hg.): The global resource nexus. The struggle for land, energy, food, and minerals, 2012. (<http://www.transatlanticacademy.org/publications/global-resource-nexus---struggles-land-energy-food-water-and-minerals>, 06.06.2013).

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

ISSN 2195-0873