

Höhere Wertschöpfung bei natürlichen Ressourcen. Eine Herausforderung auf mehreren Ebenen

Antonio M.A. Pedro

Viele Entwicklungsländer haben mit dem „Paradox des Überflusses“ zu kämpfen: Sie verfügen über große Mengen an natürlichen Ressourcen, sind jedoch nicht in der Lage, diese für einen angemessenen Wohlstand, breit angelegte Entwicklung und rohstoffbasierte Industrialisierung zu nutzen. Zu diesen Ländern zählt auch Indonesien, das künftig stärker von seinen Bodenschätzen profitieren möchte. Zu diesem Zweck hat es kürzlich ein Exportverbot für Rohstoffe eingeführt – ein legitimes und ehrgeiziges Ziel. Internationale Investoren betrachten solche Praktiken jedoch als eine Form des Ressourcennationalismus. Aus ihrer Sicht grenzen solche stark in den Markt eingreifenden politischen Reformen an „schleichende Enteignung“. Das so entstandene Spannungsverhältnis zwischen den Interessen der heimischen Wirtschaft und der Profitorientierung von Bergbau-Investoren bleibt schwer auflösbar. Das indonesische Exportverbot für Rohstoffe und die Forderung der Africa Mining Vision (AMV) der Afrikanischen Union sind zwei unterschiedliche Versuche, damit umzugehen. Regionale und globale Organisationen, insbesondere die EU, wären gut beraten, solche Bemühungen zu unterstützen.

Zunehmender Ressourcennationalismus?

Das von Indonesien verhängte Exportverbot ist auf globaler Ebene nicht das erste Beispiel für staatliche Intervention im Mineraliensektor und kommt für Experten nicht überraschend. Im Deloitte-Bericht

“Tracking the trends 2013” wird Ressourcennationalismus als eines der 10 wichtigsten Themen genannt, mit denen sich die Bergbauunternehmen im Jahr 2014 auseinandersetzen müssten. Der Bericht stellt fest, dass die Regierungen die Preise im Bergbaubereich genau beobachten würden und „ihre Versuche fortsetzen würden, stärkere Kontrolle über ihre nationalen Ressourcen auszuüben“. Des Weiteren wurde registriert, dass „zwar nicht alle Länder auf Privatisierung und Enteignung ausgerichtet sind, viele aber ihre eigenen Formen von Ressourcennationalismus ausüben“. Sie tun dies auf verschiedene Art und Weise: beispielsweise durch Steuern auf außerordentliche Unternehmensgewinne wie in Südafrika, Ghana, Côte d’Ivoire und Sambia oder durch Ressourcensteuern wie in China, Exportkontrollen wie in Argentinien oder durch die Erhöhung von Steuern und Lizenzgebühren wie in Chile und Peru.

Wenn wir über Ressourcennationalismus diskutieren, ist es wichtig festzuhalten, dass es sich hierbei nicht um ein Spezifikum der Entwicklungsländer handelt. Wir sollten stattdessen erkennen, dass sowohl reiche als auch weniger wohlhabende Länder irgendeine Form von Ressourcennationalismus betreiben, wenn nationale Interessen auf dem Spiel stehen. In dieser Hinsicht ist die Entscheidung der kanadischen Regierung, die Übernahme der Potash Corporation of Saskatchewan (PotashCorp) durch den australischen Bergbaugiganten BHP Billiton (BHP) abzulehnen, ein gutes Beispiel. Bei der Prüfung des Angebots von BHP kam die kanadische Regierung zu dem Schluss, dass es sich bei Potash um eine strategische Ressource handelt, die nicht in

ausländischen Besitz übergehen sollte und hielt das BHP-Angebot auch im Hinblick auf den Nettogewinn für Kanada für unzureichend.

Das Schreckgespenst eines unsicheren Zugangs zu Rohstoffen (insbesondere zu den sog. strategischen oder kritischen mineralischen Rohstoffen) und der zunehmende Wettbewerb der Länder um Ressourcen sind ebenfalls Merkmale der heutigen Zeit. Zwei Beispiele sind der Rare Earths and Critical Materials Revitalisation Act und der Critical Minerals Policy Act von 2013 – Gesetze, die die inländische Versorgung in den USA fördern und die Abhängigkeit von Anbietern kritischer mineralischer Rohstoffe aus dem Ausland reduzieren sollen. Ein weiteres Beispiel ist die Europäische Rohstoffinitiative, in der, neben anderen Strategien, auch spezielle Empfehlungen enthalten sind, „Rohstoffdiplomatie und internatio-

nale Zusammenarbeit“, internationale Investitionen, handels- und ordnungspolitische Maßnahmen (u.a. Durchsetzung der WTO-Regeln) sowie die Entwicklungspolitik zu nutzen, um den Zugang zu Rohstoffen auf dem Weltmarkt ohne Marktverzerrungen zu gewährleisten.

Die Africa Mining Vision: Bemühen um Gerechtigkeit

Ähnlich wie Indonesien strebt auch die Afrikanische Union nach verstärkter Verarbeitung und Wertschöpfung von Rohstoffen in den Ländern vor Ort. Mit der im Februar 2009 angenommenen Africa Mining Vision verfügt der Kontinent über eine ambitionierte Strategie, die gewährleisten soll, dass die reichen Bodenschatzvorkommen der Region schneller zu mehr Wohlstand und Entwicklung verhelfen. In der AMV wird zu diesem Zweck ein struktureller Umbau des Rohstoffsektors gefordert. Dies soll durch stärkere Verbindungen zur lokalen Wirtschaft, höhere Wertschöpfung und die Förderung von lokalen Anliegen sowie die Befähigung zu mehr Selbstständigkeit und Eigeninitiative geschehen. Es handelt sich nicht um eine Vision zum Bergbau an sich, wie der Name vermuten lässt. Es ist vielmehr eine Vision über integrierte, stimmige und ausgewogene nachhaltige Entwicklung. Es wird angestrebt, mineralische Rohstoffe sinnvoll einzusetzen, um andere Formen von Kapital zu bilden, die die Kursschwankungen im Bergbau überdauern können. Dies erfordert einen sektorübergreifenden politischen Ansatz im Bereich mineralische Rohstoffe und damit auch mehr Kohärenz und Geschlossenheit. Insbesondere muss durch einen solchen Ansatz eine gute Verknüpfung bzw. eine Abstimmung der Rohstoff- mit der Handels- und Industriepolitik gewährleistet werden. Gleichzeitig muss die Entwicklung lokaler Unternehmen gefördert werden, ebenso die Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Befähigung zum selbstständigen Handeln der Gemeinschaften vor Ort. Nur so können diese an der Entscheidungskette beteiligt werden und von einem neuen Ausgleich profitieren.

Auf die lokale Ebene kommt es an

Für eine rohstoffbasierte Industrialisierung sind sorgfältig ausgearbeitete politische Maßnahmen und Strategien erforderlich, die in eine umfassende Industriepolitik, aber auch in lokale Agenden eingebettet werden müssen. Die erfolgreiche Umsetzung wird daher auch davon abhängen, in welchem Umfang die Kernaussagen der AMV auf Länderebene präzisiert und entsprechend angepasst werden können. Es gibt nicht eine Patentreue Lösung für alle Länder. Zu diesem Zweck übernimmt das African Mineral Development Centre (AMDC) – die zentrale Anlaufstelle, welche die Umsetzung der Africa Mining Vision koordinie-

Die AMV basiert auf folgenden Pfeilern:

1. Optimierung des Wissens über endliche mineralische Rohstoffe und ihres Nutzens auf allen Ebenen des Bergbaus und bei allen Mineralien;
2. Aufwertung des Potenzials des Kleinbergbaus, um Existenzgrundlagen und die Integration in die ländliche und nationale Wirtschaft zu verbessern;
3. Förderung von Prinzipien nachhaltiger Entwicklung, basierend auf umwelt- und sozialverträglichem Bergbau, der sicher ist und die Gemeinschaften und alle anderen beteiligten Akteure einbezieht;
4. Aufbau personeller und institutioneller Kapazitäten mit dem Ziel einer Wissensgesellschaft, die Innovationen, Forschung und Entwicklung fördert;
5. Entwicklung einer diversifizierten, global wettbewerbsfähigen mineralverarbeitenden Industrie in Afrika, die durch die Schaffung wirtschaftlicher Verknüpfungen zu breitgefächertem Wirtschaftswachstum und umfassender sozialer Entwicklung beiträgt;
6. Aufbau eines transparenten, rechenschaftspflichtigen Bergbausektors, in dem die Rohstoffgewinne optimiert und dazu verwendet werden, eine breit angelegte wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, und
7. Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung im Rohstoffsektor, bei der Gemeinschaften und Bürger an den Bodenschätzen beteiligt werden, und wo Gerechtigkeit bei der Verteilung des Nutzens herrscht.

ren soll – die Vorreiterrolle bei der Formulierung von Country Mining Visions (CMV) in ausgewählten afrikanischen Ländern. Der CMV-Prozess ist ein Versuch zu gewährleisten, dass die AMV auf Länderebene allgemein berücksichtigt wird und in wichtige nationale Zielvorstellungen, Entwicklungspläne, politische Strategien und Maßnahmen, Gesetze und Vorschriften einfließt. Der Ausarbeitungsprozess beginnt mit Dialogen der verschiedenen beteiligten Akteure, um nationale Zielvorstellungen und Ansichten im Hinblick darauf, in welcher Weise der Rohstoffsektor zur Entwicklung eines Landes beitragen kann, zu verstehen und in Einklang zu bringen. Inspiriert von der Africa Mining Vision trägt das Ergebnis der Dialoge dazu bei, gemeinsame langfristige Zielvorstellungen und Strategien für eine ressourcenorientierte Entwicklung und wirtschaftlichen Wandel zu formulieren. Wenn eine CMV gut ausgearbeitet wurde und in einem Prozess sowohl von unten nach oben als auch von oben nach unten entstanden ist, kann daraus ein solider, glaubwürdiger Sozialvertrag zwischen den beteiligten Akteuren werden. Ein solcher Vertrag kann dazu beitragen, besser mit den Erwartungen umzugehen, und er kann die Ansichten, wie Gewinne erwirtschaftet und zum gemeinsamen Nutzen verteilt werden können, miteinander in Einklang bringen. Gleichzeitig kann er Spannungen entschärfen und das kurzfristige Denken in der Politik und bei Wahlen überwinden helfen.

Akteure und Maßnahmen

Für eine wirksame politische Umsetzung und die Erfüllung der politischen Zielvorgaben ist außerdem ein gutes Verständnis von Verhaltensökonomie, die Erfassung der Stärken und Kapazitäten der Unternehmen sowie die Berücksichtigung der Erwartungen der unterschiedlichen Akteure erforderlich. Hinzu kommen muss eine effektive Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen, die wirtschaftliche Erfolgsfaktoren, Hindernisse und Anreize für den Wandel identifizieren kann. Die Ergebnisse müssen in umsetzbare Geschäftspläne einfließen, die klare Zielvorgaben und Zwischenziele, Zeitvorgaben und eine Zuweisung von Rollen und Verantwortlichkeiten enthalten.

Staatliche Maßnahmen sind wichtig, reichen jedoch nicht aus, um wirksame Verknüpfungen herzustellen und die Entwicklung von Mineralien-Clustern zu fördern. Wenn ein erfolgreiches, gut ausgearbeitetes Programm zur rohstoffbasierten Industrialisierung entstehen soll, müssen geeignete Rahmenbedingungen für Geschäftsentwicklung und unternehmerische Initiativen geschaffen werden. Das Potenzial für Öffentlich-Private-Partnerschaften sollte besser ausgeschöpft werden. Die Personalentwicklung und der Erwerb von Technologie müssen vorangetrieben werden. Wissensnetzwerke und Plattformen für wissenschaftliche und technologische Innovationen

und zur Förderung von Forschung und Entwicklung sollten eingerichtet werden, aber auch Foren zum ständigen Dialog, an denen Akademiker, der Privatsektor und Regierungsvertreter beteiligt sind. Zu guter Letzt sollten Engpässe bei der Infrastruktur beseitigt werden. Ebenso entscheidend ist, sich der Verpflichtungen im Rahmen internationaler Handelsabkommen und bilateraler Investitionsverträge bewusst zu sein. Eine verantwortungslose Politik kann die Hoffnungen und Erwartungen einer Nation, dass der Rohstoffreichtum verstärkt der lokalen Ebene zugutekommt, zunichtemachen.

Wie sollten sich Europa und der Rest der Welt verhalten?

Die Europäische Union dient den langfristigen europäischen Interessen und dem Marktwert ihrer Unternehmen am besten, wenn sie sich an die Zeichen der Zeit und neue Paradigmen anpasst. Folglich sollte die erste Säule der EU-Rohstoffinitiative über „Zugang zu Rohstoffen auf den Weltmärkten ohne Marktverzerrungen“ mit politischen Rahmenwerken wie der Africa Mining Vision in Einklang gebracht werden. Das Unterziel der Initiative zur Entwicklungspolitik sowie die allgemeine Handels- und Entwicklungspolitik der EU sollten so ausgerichtet werden, dass die Partnerländer dabei unterstützt werden, ihre eigenen Kapazitäten auszubauen sowie menschenwürdige Arbeitsplätze und mehr Wohlstand vor Ort zu schaffen.

Die EU sollte zwar ihre legitimen Bemühungen fortsetzen, sich durch Business-to-Business-Plattformen und geschickte Joint Ventures Rohstoffe zur weiteren Aufbereitung in Europa zu sichern. Gleichzeitig sollte sie jedoch die führenden europäischen Firmen dazu ermutigen, ihre Wachstumsstrategien zu überdenken. Dies könnte zu einer faireren und gerechteren Aufteilung des Werts und Nutzens von Rohstoffen in den jeweiligen Abbauregionen beitragen und einen potenziell negativen Ressourcennationalismus verhindern.

Die Kraft des Dialogs sollte ebenfalls nicht unterschätzt werden. Es ist wichtig, Plattformen für Akteure aus Europa und ihren Partnerländern zu schaffen, damit diese diskutieren können, wie alle Beteiligten von der Wertschöpfungskette der extraktiven Industrie profitieren können. Wie bereits im Minerals Value Management Framework (MVM) des Weltwirtschaftsforums formuliert, wird die Definition von „Wert“ immer häufiger breiter gefasst und beinhaltet nicht nur die ökonomische Dimension, sondern schließt auch ökologisches und soziales Kapital sowie andere Formen mit ein. So fordern viele Akteure eine Inwertsetzung der natürlichen Ressourcen, weil sich dadurch die wirklichen Kosten und der Nutzen der extraktiven Industrie besser berechnen lassen. Wichtig ist, dass „Wert“ kein „Nullsummenspiel“ von Gewinnern und Verlierern ist. Für den Prozess hin

zu einem gemeinsamen Verständnis von Kosten und Nutzen des Bergbaus sind auf höherer Ebene Plattformen wie der EU-Afrika-Gipfel sehr gut geeignet.

Wie wir die Zukunft gestalten

Das indonesische Exportverbot für Rohstoffe sollte uns wachrütteln. Es handelt sich nicht um ein isoliertes Phänomen, sondern spiegelt die heutige Situation in bodenschatzreichen Staaten wider. Debatten in der Rohstoffindustrie werden nicht mehr nur von Investoren und Regierungen geführt, sondern müssen auch die Interessen der Bürger berücksichtigen. Diese haben möglicherweise ganz andere Erwartungen und Vorstellungen von Wert und müssen daher bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Die Welt von morgen wird durch unser heutiges Handeln gestaltet. Es ist wichtig, neue Formen des Dialogs zu entwickeln, die zu den Denkmustern und Entwicklungsparadigmen der heutigen Welt passen.

Autor

Antonio M.A. Pedro | Direktor des Sub-regional Office for Eastern Africa der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika (UNECA) und Ko-Vorsitzender des Netzwerks „Lösungen für eine Nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen (UN Sustainable Development Solutions Network, SDSN) in der Themengruppe „Good Governance of Extractive and Land Resources“. Herr Pedro ist außerdem Mitglied des Global Agenda Council on Responsible Mineral Resources Managements des Weltwirtschaftsforums und des Advisory Board of the Vale Columbia Center on Sustainable International Investment (VCC).

Weitere Informationen

African Progress Report 2013: Equity in Extractives-Stewarding Africa's Natural Resources for All.

Dietsche, Evelyn: Sector Legal Frameworks and Property Rights, in: Roland Dannreuther/Wojciech Ostrowski (Hg.), Global Resources: Conflict and Cooperation, London, 2013.

Morris, Mike/Kaplinsky, Raphael/Kaplan, David: One Thing Leads to Another: Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa, Cape Town, 2012.

Pedro, Antonio M.A.: Mainstreaming Mineral Wealth in Growth and Poverty Reduction Strategies. Minerals and Energy-Raw Material Report, Ausgabe 21, März 2006, S. 2-16.

United Nations Economic Commission for Africa: Mineral Cluster Policy Study in Africa: Pilot Studies of South Africa and Mozambique, 2004.

United Nations Economic Commission for Africa: Minerals and Africa's Development: The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes, 2011.

United Nations Economic Commission for Africa/African Union Commission: Economic Report on Africa 2013. Making the Most of Africa's Commodities: Industrialising for Growth, Jobs and Economic Transformation, 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

© Stiftung Entwicklung und Frieden 2014

Redaktion
Sabine Gerhardt

Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873