



Nachhaltigkeit & Umwelt
IfS Analyse

Silke Pinter

**Ethik im extraktiven Sektor – der Beginn einer neuen
Ära?**

Institut für Sozialstrategie

Laichingen – Jena – Berlin

Bleichwiese 3, 89150 Laichingen
www.institut-fuer-sozialstrategie.de
kontakt@institut-fuer-sozialstrategie.org

Berlin, August 2016

Inhaltsverzeichnis

Abstract	2
1. Einleitung	3
2. Die Internationale Rohstoffpolitik im Wandel der Zeit	3
3. Regulierungsinitiativen im extraktiven Sektor im 21. Jahrhundert	8
3.1. Transparenzinitiativen	12
4. Herausforderungen aktueller Regulierungsinitiativen	14
5. Fazit und Ausblick	17
Literatur	19

Abstract:

Aufgrund stark steigender Rohstoffpreise in Verbindung mit einem weltweit verschärften Wettbewerb um Zugang zu und Kontrolle von strategischen Rohstoffen wurde das Thema Rohstoffe in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts wieder auf die Agenda internationaler Politik gesetzt. Der Preisanstieg und höhere Handlungsspielraum hat in vielen rohstoffreichen Ländern die Debatte über eine rohstoffbasierte Entwicklungsstrategie wiederbelebt. Zudem hat der zunehmende Widerstand gegen extraktive Rohstoffprojekte zur Entstehung und Weiterentwicklung zahlreicher öffentlicher und privater Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene geführt, die zum Ziel haben, die Governance im Rohstoffsektor zu verbessern. Dieser Artikel beschreibt die derzeitigen Entwicklungen und bietet eine Einschätzung aktueller Strategien im Bereich der Rohstoffpolitik. Um eine nachhaltige Entwicklung in den rohstoffproduzierenden Staaten sicherzustellen, braucht es eine gesetzliche Verankerung der Regeln und Standards sowie zusätzlich eine Reihe von weitergehenden Maßnahmen.

Sharply rising commodity prices and stiffer competition for access to and control of strategic raw materials have put the issue of raw materials back on the international political agenda in the first decade of the 21st century. The price rises and the greater room for manoeuvre have revived the debate about commodity-based development in many resource-rich countries. In addition, the increasing opposition to extractive raw materials projects has led to the emergence and further development of numerous public and private initiatives nationally and internationally, with the aim of improving the governance in the commodity sector. This article describes the latest trends and provides an assessment of current strategies in the field of commodity policy. In order to ensure sustainable development in the resource-rich countries, the rules and standards must be legally binding and supplemented by additional measures.

1. Einleitung

In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts wurde das Thema Rohstoffe wieder auf die Agenda nationaler und internationaler Politik gesetzt. Grund dafür sind tendenziell stark steigende Preise in Verbindung mit einem weltweit verschärften Wettbewerb um Zugang zu und Kontrolle von strategischen Rohstoffen. Dabei steht das Interesse importabhängiger Industrie- und Schwellenländer an einer sicheren Versorgung mit Rohstoffen zu erschwinglichen Preisen im Kontrast zu den Anstrengungen ressourcenreicher Entwicklungsländer, ihren Rohstoffreichtum für Wohlstand und Entwicklung zu nutzen. Zahlreiche Regierungen der Verbraucherländer haben auf die veränderte Nachfrage- und Preisentwicklung mit der Formulierung nationaler Rohstoffstrategien reagiert. Hingegen hat der Preisanstieg und der höhere Handlungsspielraum in vielen rohstoffproduzierenden Staaten die Debatte über eine rohstoffbasierte Entwicklungsstrategie wiederbelebt. Etliche Länder haben Maßnahmen ergriffen, um die Rohstoffförderung vermehrt für inklusive Entwicklung zu nutzen.

In vielen Entwicklungsländern macht der extraktive Sektor einen Großteil der Exporte aus. Dennoch trägt der Abbau von und Handel mit natürlichen Ressourcen wenig zur Staatsfinanzierung, Armutsminderung und wirtschaftlicher Entwicklung bei. Das ist auch auf die Strukturanpassungspolitik der 1980er und 1990er Jahre zurückzuführen, deren Auswirkungen auf öffentliche Einnahmen, lokale Beschäftigung und Diversifizierung schwerwiegend waren. Dies führte unter anderem Ende der 1990er Jahre zu zunehmender Kritik und steigendem Druck auf Regierungen, internationale Institutionen und Unternehmen. Folglich ist in den letzten Jahren auf nationaler und internationaler Ebene eine Reihe von öffentlichen und privaten Regulierungen und Initiativen entstanden, mit dem Ziel, die Governance im Rohstoffsektor zu verbessern.

In diesem Beitrag soll es daher darum gehen, eine grobe Einschätzung aktueller Ansätze im Bereich der Rohstoffpolitik zu geben. Der erste Teil des Artikels bietet einen Überblick über die Entwicklung der internationalen Rohstoffpolitik seit der Dekolonisierungsphase, um daran anschließend die Änderungen bezüglich Rohstoffgovernance seit der Jahrtausendwende sowie verschiedene Strategien und Maßnahmen im extraktiven Sektor zu beschreiben. Im dritten Teil werden Herausforderungen einführend dargestellt.

2. Die Internationale Rohstoffpolitik im Wandel der Zeit

Seit Jahrhunderten stellen Rohstoffe ein Spannungsfeld zwischen ausländischen Akteuren und den ressourcenreichen Staaten des Globalen Südens dar. So war auch für die europäischen Kolonialmächte der Reichtum an agrarischen und mineralischen Ressourcen ein wichtiges Motiv, um ihre Herrschaft auszuweiten und zu konsolidieren. Zahlreiche Strategien der Kolonialpolitik verfolgten das Ziel, den Zugang zu und die Kontrolle von strategischen Rohstoffen zu sichern. Die Verkehrsinfrastruktur in Afrika etwa wurde in erster Linie auf die Rohstoffgewinnung ausgerichtet. Der Bau wichtiger Eisenbahnlinien erfolgte meist von den Minengebieten zu den Küsten, sodass die wirtschaftliche Außenorientierung der Kolonialmächte gefördert wurde (Ambe-Uva 2014; Besada/Martin 2013; UNECA/AU 2011).

Gegen Ende der Kolonialzeit spielte der Export von Rohstoffen für die Wirtschaft vieler Kolonialländer eine zentrale Rolle. Der extraktive Sektor wies dabei grundlegende Eigenschaften auf: a) die Minen waren in Besitz ausländischer Unternehmen; b) die Verknüpfung der Rohstoffindustrie mit anderen Sektoren der heimischen Wirtschaft war sehr schwach ausgeprägt, da die Rohstoffe meist in unverarbeiteter Form exportiert wurden; c) die Gewinne aus den Bergbautätigkeiten wurden zum größten Teil ins Ausland transferiert; d) hochqualifizierte Arbeitskräfte wurden in der Regel importiert, während die heimische Bevölkerung (meist Männer) unqualifizierte, Niedriglohntätigkeiten verrichten musste; und e) obwohl die Kolonien selbst einen geringen Nutzen aus ihrem Rohstoffreichtum zogen, konzentrierte sich der Handel auf den Export von Rohstoffen und stellte der Bergbau eine beachtliche, oft die größte Einkommensquelle dar. In Sambia beispielsweise machte die Kupferproduktion im Jahr der Unabhängigkeit 40 Prozent des BIP aus. 93 Prozent der Exporterträge und 68 Prozent der Staatseinnahmen resultierten aus dem Handel mit Kupfer. Und in der Demokratischen Republik Kongo machte der Handel mit Rohstoffen 67 Prozent der Exporterträge aus. Die Exporterträge von Kupfer beliefen sich auf 51 Prozent. Außerdem trug die Kupferindustrie zu 45 Prozent der Staatseinnahmen und 18 Prozent des BIP bei (UNECA/AU 2011: 14).

Nach der kolonialen Periode hofften die Entwicklungsländer neben der politischen Unabhängigkeit nun auch die ökonomische Unabhängigkeit zu erreichen und strebten eine Veränderung der Rahmenbedingungen des Rohstoffhandels zugunsten von Wohlstand und Wachstum an. Viele nun unabhängige Regierungen verstaatlichten die bestehenden rohstoffproduzierenden Betriebe oder beteiligten sich in Form von Joint Ventures daran. Auf dem afrikanischen Kontinent etwa entfielen bis 1989 41,5 Prozent der produzierten

mineralischen Rohstoffe auf Staatsunternehmen und weitere 40,5 Prozent auf Joint Ventures (Weltbank zit. in Besada/Martin 2013: 5-6). Oft verfolgten die jungen Staaten eine Politik der Industrialisierung durch Importsubstitution. Sie schützten den heimischen Markt durch Zölle und andere Importrestriktionen, um profitable Investitionen und den Aufbau der eigenen industriellen Produktion zu ermöglichen. Bis auf einige lateinamerikanische Länder gelang es den meisten Entwicklungsländern in den ersten Jahrzehnten der postkolonialen Phase allerdings nicht, eine wettbewerbsfähige verarbeitende Industrie aufzubauen und die lokale Wertschöpfung im Rohstoffsektor zu erhöhen, zumal dafür oft das Kapital und die administrativen und technischen Kapazitäten fehlten (Ambe-Uva 2014; Besada/Martin 2013; UNECA/AU 2011; Schwank 2007).

Gleichzeitig versuchten viele ressourcenreiche Staaten ab den 1950er Jahren mit internationalen Instrumenten auf die Preisentwicklung von Rohstoffen Einfluss zu nehmen. Bereits 1951 veröffentlichte die UN eine Studie, die zu dem Ergebnis kam, dass Rohstoffabkommen der Preisstabilisierung und -entwicklung dienen können. Auf der ersten UNCTAD-Konferenz 1964 wurde die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von stabilen Rohstoffpreisen hervorgehoben. Es wurde darauf hingearbeitet, durch internationale Maßnahmen ausgewogenere Verhältnisse auf den Weltmärkten zu schaffen, um den rohstoffreichen Ländern stabile und steigende Erlöse zu sichern. Rohstoffabkommen wurden als angemessenes Mittel zur Erreichung dieses Ziels angesehen. Um eine Steuerung von Angebot und Nachfrage und vor allem eine Stabilisierung der Rohstoffpreise zu erreichen, wurden bis Ende der 1970er Jahre schließlich sechs Rohstoffabkommen für Kakao, Kaffee, Kautschuk, Zucker, Weizen und Zinn abgeschlossen (Küblböck 2015; Weiss 2015).

Darüber hinaus verkündeten die Entwicklungsländer auf der dritten UNCTAD-Konferenz 1972 die Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung. Zwei Jahre später wurde von der UN-Generalversammlung die ‚Declaration on the Establishment of a New International Economic Order‘ angenommen. Diese Deklaration erklärte unter anderem die volle und permanente Souveränität aller Staaten über ihre natürlichen Ressourcen, inklusive dem Recht der Verstaatlichung, die volle Kompensation für deren Ausbeutung sowie gerechte Preisverhältnisse zwischen Rohstoffen und verarbeiteten Produkten, um die ungleichen Austauschbeziehungen zu verbessern. Ein der Deklaration angefügter Aktionsplan konstatierte ferner das Recht der rohstoffproduzierenden Länder zur Bildung von Kartellen, die Erweiterung bestehender Rohstoffabkommen sowie ihre Aufnahme in ein Integriertes Rohstoffprogramm (Integrated Programme for Commodities) (Küblböck 2015; Supper 1979; United Nations 1974).

Auf der vierten UNCTAD-Konferenz 1976 wurde der Vorschlag eines Integrierten Rohstoffprogramms konkretisiert. Um den Entwicklungsländern stabile Erlöse aus ihren Rohstoffexporten zuzusichern, sollten für insgesamt 18 Rohstoffe¹ Einzelabkommen abgeschlossen und ein Gemeinsamer Fonds für Rohstoffe (Common Fund for Commodities) eingerichtet werden. Mit diesem Gemeinsamen Fonds sollten einerseits marktintervenierende Ausgleichslager² finanziert und andererseits Mittel für technische Hilfe, die Förderung von Maßnahmen zur Weiterverarbeitung von Rohstoffen und Diversifizierungsmaßnahmen bereitgestellt werden (Supper 1979). Allerdings blieb die Umsetzung eines Integrierten Rohstoffprogramms größtenteils erfolglos. Neben den bereits bestehenden Abkommen wurden nur wenige neue Rohstoffabkommen abgeschlossen, wie zum Beispiel ein Jute- und ein Tropenholz-Abkommen Anfang der 1980er Jahre. Außerdem verliefen die Verhandlungen über die Einrichtung eines Gemeinsamen Fonds äußerst schleppend, sodass ein Abkommen in enorm abgeschwächter Form erst im Jahr 1989 in Kraft getreten ist. Das Scheitern eines umfassenden Integrierten Rohstoffprogramms kann zum einen auf den Widerstand der Industrieländer und zum anderen auf das Fehlen einer einheitlichen Verhandlungsposition der rohstoffproduzierenden Länder zurückgeführt werden. Ein dritter Aspekt betraf die damalige Situation auf dem Weltmarkt, auf dem die Preise für nahezu alle Rohstoffe Anfang der 1980er Jahre fielen (Weiss 2015).

Letztendlich konnte der Gemeinsame Fonds für Rohstoffe nur einen unbedeutenden Beitrag zum Ausgleich des Rohstoffpreisverfalls leisten. Aufgrund der sinkenden Rohstoffpreise wurden die Investitionen in den extraktiven Sektor eingedämmt und sowohl der Außenhandel mit Rohstoffen als auch der gesamte Welthandel ging in vielen rohstoffreichen Staaten massiv zurück. Afrikas Anteil an der weltweiten Produktion mineralischer Rohstoffe beispielsweise fiel von 31,5 Prozent im Jahr 1970 auf nur 10 Prozent im Jahr 1987 (Weltbank zit in. Besada/Martin 2013: 6; UNECA/AU 2011).

Die 1980er Jahre gelten im Entwicklungsdiskurs gemeinhin als „verlorenes Jahrzehnt“ für die Entwicklungsländer und tatsächlich war die Krise, in welche die meisten rohstoffreichen Länder ab dem Beginn der 1980er Jahre schlitterten, umfassend. Die Ursachen für

¹ Kakao, Kaffee, Tee, Zucker, Baumwolle, Jute, Sisal, Kautschuk, Kupfer, Zinn, Bananen, Pflanzenöle, Ölsaaten, Tropenholz, Fleisch, Eisenerz, Mangan und Phosphat

² Bei Ausgleichslagern werden zur Stabilisierung der Preise Lagervorräte angelegt. In Zeiten niedriger Preise werden Rohstoffe aufgekauft, um mittels der dadurch bewirkten künstlichen Verknappung die Preise zu heben, während in Zeiten zu hoher Preise die Rohstoffe wieder auf dem Weltmarkt verkauft werden, um durch das zusätzliche Angebot die Preise wieder auf ein angestrebtes Niveau zu senken.

diese Krise waren vielfältig. Neben anderen Faktoren spielte auch die günstige Weltmarktsituation für Rohstoffe Anfang der 1970er Jahre eine wesentliche Rolle. Diese bewirkte eine durchaus leichtfertige Politik sowohl hinsichtlich der Schuldenaufnahme durch Entwicklungsländer als auch in Bezug auf die Kreditvergabe durch internationale Banken. Als gegen Ende der 1970er Jahre das internationale Zinsniveau deutlich anstieg und wenig später die Preise vieler Rohstoffe fielen, hatte sich die internationale Rohstoffpolitik sehr plötzlich zu Ungunsten der rohstoffproduzierenden Staaten verändert, und die Verschuldungskrise kam zum Tragen. In Afrika zum Beispiel wuchs die Auslandsverschuldung im Verlauf der 1980er Jahre jährlich um ca. 15 Prozent, während die Terms of Trade³ im gleichen Zeitraum um durchschnittlich 5 Prozent zurückgingen (Weltbank zit. in Twele 1995: 2). Diese Situation begründete die Strukturanpassungspolitik der internationalen Finanzinstitutionen (UNECA/AU 2011; Campbell 2010; Raza 2000; Twele 1995).

Die unter der Ägide von Weltbank und IWF erlassenen Reformen basierten auf marktkonformen Prinzipien und zielten im Wesentlichen auf Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung der Exportwirtschaft ab. Um die Exportproduktion auszuweiten, verlangten sie unter anderem die Liberalisierung des Außenhandels, die Privatisierung von rohstoffproduzierenden Staatsunternehmen, die Förderung ausländischer Direktinvestitionen im Rohstoffsektor, die Liberalisierung der Finanzmärkte sowie die Liberalisierung der volkswirtschaftlichen Preisstrukturen. Die Krisenstrategie der Weltbank und des IWF lief darauf hinaus, den staatlichen Einfluss auf den Produktivsektor zurückzudrängen (Deregulierung) und privatwirtschaftliche Risiken zu reduzieren. Dem Staat oblag nunmehr die Verpflichtung, durch die Schaffung vorteilhafter wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen und privatwirtschaftlicher Anreize wie etwa großzügige Verträge, Investitionsschutzmaßnahmen und umfassende Steuererleichterungen ausländische Investoren anzuziehen (Küblböck 2014; Besada/Martin 2013; UNECA/AU 2011; Campbell 2010). In Ghana zum Beispiel wurde der Körperschaftsteuersatz von 50-55 Prozent im Jahr 1975 zunächst auf 45 Prozent im Jahr 1986 und schließlich auf 35 Prozent im Jahr 1994 gesenkt (Campbell 2010: 206).

³ Als Terms of Trade (reales Austauschverhältnis) bezeichnet man das Verhältnis der Preisindizes von Export- und Importgütern. Die Terms of Trade dienen in ihrer zeitlichen Veränderung als Maßstab für die Position einer Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb. Steigen die Exportpreise im Verhältnis zu den Importpreisen an, so ist die für eine Exporteinheit im Austausch erhältliche Importmenge größer und es wird von einer Verbesserung der Terms of Trade gesprochen. Steigen die Importpreise im Verhältnis zu den Exportpreisen an, so geht die für eine Exporteinheit im Austausch auf dem Weltmarkt erhältliche Importmenge zurück und es wird von einer Verschlechterung der Terms of Trade gesprochen.

Die Auswirkungen dieser neoliberalen Politik auf den Großteil der Entwicklungsländer waren desaströs. Die von den internationalen Finanzinstitutionen aufoktroierten Maßnahmen schwächten die öffentlichen Institutionen und verstärkten asymmetrische Machtverhältnisse zugunsten der transnationalen Rohstoffunternehmen. Gleichzeitig verhinderten sie eine Diversifizierung der Produktion sowie einen höheren Beitrag des extraktiven Sektors für öffentliche Einnahmen und die lokale Beschäftigung. Das Länderranking des Human Development Report lässt erkennen, dass wichtige afrikanische Rohstoffexporteure wie die Demokratische Republik Kongo und Sambia hinsichtlich ihrer sozialen Entwicklung von 1995 bis 2000 weiter zurückfielen. Unterdessen rangieren sie in dem von Transparency International erhobenen Corruption Perception Index im Spitzenfeld (Küblböck 2014; Besada/Martin 2013; Campbell 2010).

Diese Entwicklungen der 1980er und 1990er Jahre, welche in rohstoffreichen Ländern die Armut verschärften, und nicht zuletzt das Problem der fehlenden Transparenz und Rechenschaftspflicht, veranlassten sowohl lokale als auch internationale zivilgesellschaftliche Organisationen Anfang der 2000er Jahre zum Handeln. Zudem hat die steigende Nachfrage nach natürlichen Ressourcen, insbesondere aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums von Schwellenländern wie China und Indien, und der damit zusammenhängende starke Preisanstieg vieler Rohstoffe zu Beginn des 21. Jahrhunderts in etlichen ressourcenreichen Staaten den jahrzehntelang vernachlässigten Diskurs über rohstoffbasierte Entwicklung wiederbelebt. Aus diesen Gründen nimmt das Thema Governance im Rohstoffbereich in den letzten Jahren einen zentralen Platz auf der Agenda internationaler Politik ein. National, regional und international ist eine Reihe von Initiativen entstanden, die zum Ziel haben, die Transparenz der Zahlungsflüsse im Rohstoffsektor zu verbessern, die Rechenschaftspflicht der beteiligten Akteure zu erhöhen, die Herkunft der Rohstoffe nachvollziehbarer zu machen oder das Ressourcenmanagement zu verbessern. Die Vielzahl an Regulierungsinitiativen zeugt von der Notwendigkeit einer effektiven Regulierung des Rohstoffsektors sowie dem gestiegenen Rechtfertigungsdruck, dem Regierungen, internationale Institutionen und Investoren ausgesetzt sind (Küblböck 2015; Besada/Martin 2013; UNECA/AU 2011; Campbell 2010).

3. Regulierungsinitiativen im extraktiven Sektor im 21. Jahrhundert

Seit 2002 sind die Preise für etliche Rohstoffe stark angestiegen, darunter Agrarrohstoffe, Energierohstoffe und Metalle. Mitte 2008 erreichten sie ihren vorläufigen Höhepunkt und brachen in der zweiten Jahreshälfte ein, bevor sie 2009 erneut zu steigen begannen. Beispielsweise stiegen der Kupferpreis um rund 153 Prozent und der Preis für Zink um rund 129 Prozent (UNECA/AU 2011: 26). Im Sommer 2011 kletterten insbesondere die Preise für Agrarrohstoffe und Metalle auf ein Rekordhoch. Trotz ihrer hohen Volatilität liegen viele Rohstoffpreise derzeit über ihrem historisch durchschnittlichen Niveau (Lisk/Besada/Martin 2013: 7). Dieser Rohstoffpreisboom und hohe Investitionen in den extraktiven Sektor tragen seit der Jahrtausendwende zu einem starken Wirtschaftswachstum in ressourcenreichen Ländern wie Äquatorialguinea, Ghana und der Demokratischen Republik Kongo bei. Doch Wirtschaftswachstum allein bedeutet nicht notwendigerweise Armutsminderung. Viele Entwicklungsländer konnten ihren Rohstoffreichtum bislang kaum für inklusive Entwicklung und mehr Wohlstand nutzen. Rohstoffreiche Länder weisen im internationalen Vergleich nicht nur einen geringeren Human Development Index als ressourcenarme Staaten auf, sondern leiden zudem unter größerer Korruption, politischer Instabilität und größerer Armut. Vor diesem Hintergrund hat sich die Debatte über den mangelnden Beitrag des Rohstoffsektors zu inklusiver Entwicklung in den letzten Jahren intensiviert (UNCTAD 2014; Ambe-Uva 2014; Lisk/Besada/Martin 2013). Obwohl angesichts höchst volatiler Rohstoffmärkte Skepsis gegenüber einer rohstoffbasierten Entwicklungsstrategie angebracht zu sein scheint, gehen die BefürworterInnen von einer langfristig wachsenden Nachfrage nach Rohstoffen aus und sehen in den boomenden Rohstoffpreisen eine interessante Chance die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in ressourcenreichen Ländern anzukurbeln (UNECA/AU 2011).

Die großen Preissteigerungen bei fast allen Rohstoffen sind vor allem auf das starke Wachstum in China und anderen Schwellenländern und der damit zusammenhängenden wachsenden Rohstoffnachfrage zurückzuführen. China hat sich im vergangenen Jahrzehnt von einer Exportnation mit relativ geringem Rohstoffverbrauch zum mit Abstand größten Verbraucher von Aluminium, Blei, Kupfer, Nickel, Zink, Zinn oder auch Stahl gewandelt. Lag beispielsweise Chinas Anteil am weltweiten Aluminiumverbrauch im Jahr 2000 bei etwas mehr als 10 Prozent, so verbrauchte China im Jahr 2010 ca. 40 Prozent des weltweiten Aluminiums. Darüber hinaus stieg Chinas Nachfrage nach Kupfer von ca. 12 Prozent des Weltverbrauchs im Jahr 2000 auf ca. 38 Prozent im Jahr 2010, nach Zink von rund 15 Prozent auf rund 43 Prozent und nach Blei von rund 10 Prozent auf 44 Prozent (Hilpert/Mildner 2013: 18; UNECA/AU 2011: 22). Diese Entwicklungen und die Ent-

scheidung einiger rohstoffreicher Schwellen- und Industrieländer, protektionistische Maßnahmen zu ergreifen, führten zuletzt zu einem globalen Wettlauf um strategisch wichtige Rohstoffe. Stark importabhängige Industrieländer wie Deutschland, Frankreich und Japan sorgen sich angesichts der steigenden Preise und zunehmender Knappheit darum, ihre Industrien sicher zu versorgen und wettbewerbsfähig zu bleiben.

In diesem Kontext kam es zu einem beträchtlichen Zugewinn an Handlungsspielraum für ressourcenreiche Staaten. Ab Mitte der vergangenen Dekade nahmen staatliche Interventionen weltweit zu. Je nach heimischen Rohstoffvorkommen, Nachfrage und Abhängigkeit von den internationalen Märkten variieren die strategischen Ziele und Maßnahmen nationalstaatlicher Rohstoffpolitik in den verschiedenen Ländern. So verabschiedeten Regierungen neue Bergbaugesetze, verhandelten neue Minenverträge, erhoben neue Ressourcensteuern und Exportzölle auf die Ausfuhr von Rohstoffen, beschränkten den Export durch Quoten oder verfügten nationale Mindestbeteiligungsquoten im Bergbau (UNCTAD 2014; Ambe-Uva 2014; Hilpert/Mildner 2013; UNECA/AU 2011). Allerdings trafen diese staatlichen Interventionen in die Rohstoffmärkte auf Widerstand einiger Industrieländer sowie transnationaler Rohstoffunternehmen. In Sambia zum Beispiel führten Auseinandersetzungen um eine Sondergewinnsteuer im Zuge der globalen Finanzkrise letzten Endes dazu, dass die Regierung unter dem Druck der Konzerne die Steuer wieder abschaffte (UNCTAD 2014).

Auf der anderen Seite steigt der Druck auf Rohstoffunternehmen, sich den ökologischen und sozialen Auswirkungen ihrer Tätigkeiten zu stellen. Als Antwort auf die zunehmende Kritik und den Widerstand gegen extraktive Rohstoffprojekte, engagieren sich transnationale Unternehmen in immer umfassenderen Corporate Social Responsibility Programmen. Die Entscheidung der Unternehmen, meist freiwillige Selbstregulierungsinitiativen umzusetzen, muss auf unterschiedliche Motive zurückgeführt werden. Eine bedeutende Rolle kommt dabei zivilgesellschaftlichen Organisationen zu. Durch ihre Aktivitäten steigt die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber unternehmerischem Handeln. Mit Berichten über Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen im Rohstoffbereich bedrohen sie die Reputation transnationaler Rohstoffunternehmen. Darüber hinaus steigt unter den KonsumentInnen das Umwelt- und Sozialbewusstsein. Sie fordern mehr transparente Informationen über die Bedingungen der Rohstoffproduktion (Lisk/Besada/Martin 2013; Bleischwitz et al. 2012; UNECA/AU 2011; Hartmann et al. 2011; Vogel 2008). Ein weite-

res Motiv betrifft den Erhalt der „social licence to operate“⁴. Um die Zustimmung der Gesellschaft zu erhalten und behalten, müssen die Anliegen der lokalen Bevölkerung wahrgenommen und in die Rohstoffprojekte miteinbezogen werden. Eine fehlende „social licence to operate“ zählt zu den zunehmend bedeutenderen Unternehmensrisiken. Nicht zuletzt gelten die Corporate Social Responsibility Maßnahmen transnationaler Rohstoffunternehmen der Abwehr und Vorbeugung staatlicher Interventionen (Ambe-Uva 2014; Besada/Martin 2013; Hilson 2012; UNECA/AU 2011; Canel/Idemudia/North 2010).

Grundsätzlich verlagert sich Governance im Rohstoffbereich seit den 2000er Jahren in erster Linie auf die private und transnationale Ebene. Regulierungsinitiativen gehen also meist vom Unternehmens- oder NGO-Sektor aus oder sind sogenannte Multistakeholder-initiativen, die eine Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, NGOs und Regierungen implizieren. Die Rolle von NGOs hat sich in diesem Zusammenhang sichtbar gewandelt. Während in den 1990er Jahren viele NGOs vor allem als kritische Beobachter internationaler Rohstoffpolitik agierten, treten sie heute vermehrt als Stakeholder auf, die sich in Kooperationen mit Unternehmen proaktiv an der Bewältigung ökologischer und sozialer Probleme im extraktiven Sektor beteiligen (Ambe-Uva 2014; Besada/Martin 2013; Bleischwitz et al. 2012; Canel/Idemudia/North 2010). Laut ExpertInnen sind solche Partnerschaften eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Voraussetzung, um gegenseitiges Vertrauen zwischen den Akteuren zu schaffen und eine effektive globale Rohstoffgovernance umzusetzen (Lisk/Besada/Martin 2013; Hartmann et al. 2011; Vogel 2008).

Mit wenigen Ausnahmen sind die meisten Regulierungsinitiativen nicht-bindend und beruhen auf freiwilliger Teilnahme. Oft geben sie in Form von Leitlinien Empfehlungen für einen verantwortungsvollen Rohstoffabbau und -handel oder werden über das sogenannte Name & Shame-Prinzip umgesetzt, bei dem die Namen der nicht-konformen Unternehmen öffentlich angeprangert werden. Zu den weltweit führenden Initiativen zählen die Global Mining Initiative (GMI) und das Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD) Projekt des International Council on Mining & Metals (ICMM), die Natural Resource Charter, die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), der United Na-

⁴ „Social licence to operate“ bezeichnet die gesellschaftliche Akzeptanz von Unternehmen. Diese basiert auf der subjektiven Wahrnehmung der Gesellschaftsmitglieder und lässt sich damit nicht formal erwerben. Eine fehlende „social licence to operate“ manifestiert sich in einem Verlust der unternehmerischen Kooperationsfähigkeit, infolgedessen die unternehmerische Wertschöpfung erschwert wird.

tions Global Compact, der Kimberley Process sowie die Equator Principles und die Performance Standards der International Finance Corporation (IFC). Bei den beiden letzteren ist die Vergabe von Bankkrediten an die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards gebunden (Besada/Martin 2013; Lisk/Besada/Martin 2013; UNECA/AU 2011).

Aufgrund ihrer Freiwilligkeit und ungenügender unabhängiger Monitoringprozesse besteht kaum die Möglichkeit, die Nichterfüllung von Standards zu sanktionieren. Zumal viele rohstoffreiche Entwicklungsländer mangels personeller, finanzieller und institutioneller Kapazitäten der Beaufsichtigung des Rohstoffsektors nicht nachkommen können. Zudem ist die Vielzahl an freiwilligen Selbstregulierungsinitiativen Ausdruck von verschobenen Machtverhältnissen von öffentlichen hin zu privaten Akteuren. Die zentrale Rolle, die private Akteure wie transnationale Rohstoffunternehmen, aber auch internationale zivilgesellschaftliche Organisationen, bei der Konzipierung und Implementierung freiwilliger globaler Standards einnehmen, wirft schließlich auch die Frage nach ihrer Legitimität auf. Nicht selten werden Regulierungsinitiativen ausländischer Akteure ohne direkten Nutzen für die heimische Bevölkerung wahrgenommen und verlieren dadurch an Zustimmung (Küblböck 2015; Ambe-Uva 2014; Besada/Martin 2013; Lisk/Besada/Martin 2013; Hilson 2012; UNECA/AU 2011; Canel/Idemudia/North 2010; Vogel 2008).

3.1. Transparenzinitiativen

Die fehlende Transparenz von Gewinnen und Zahlungsflüssen sowie die ungleiche Verteilung der Einnahmen gelten als eine zentrale Ursache, warum Rohstoffabbau und -handel bislang zu wenig zu Armutsminderung und wirtschaftlicher Entwicklung beigetragen haben. Die Entwicklungen der 1980er und 1990er Jahre sowie das Bekanntwerden etlicher Korruptionsfälle führten um die Jahrtausendwende zu zunehmender Kritik an extraktiven Rohstoffprojekten und zu immer stärkerem Druck für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht. 1999 und 2002 veröffentlichte Global Witness zwei aufmerksamkeitseregende Berichte über die enge Zusammenarbeit großer Ölkonzerne mit korrupten Regierungen und die Unterschlagung von Einnahmen aus dem Ölsektor während des 40-jährigen Bürgerkriegs in Angola.

In der Folge wurde im Juni 2002 die internationale Kampagne Publish What You Pay (PWYP) ins Leben gerufen⁵. Ziel der Kampagne ist, die Rechenschaftspflicht der Regierungen in Bezug auf die Einnahmen aus dem extraktiven Sektor sowie deren Verwendung zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund ist in den letzten Jahren eine Reihe von privaten und öffentlichen Initiativen entstanden, die Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor erhöhen sollen (Küblböck/Pinter 2015; Besada/Martin 2013; Lisk/Besada/Martin 2013; Bleischwitz et al. 2012; Le Billon 2011).

Als Reaktion auf den Druck der britischen Zivilgesellschaft lancierte der britische Regierungschef Tony Blair 2002 die Idee eines freiwilligen globalen Transparenzstandards im Rohstoffbereich. Im Juni 2003 wurde die derzeit führende Transparenzinitiative, die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), ins Leben gerufen. Die EITI ist ein globaler Standard für die Governance der Öl-, Gas- und mineralischen Rohstoffvorkommen eines Landes. Der EITI-Standard wird in freiwilliger Selbstverpflichtung von den jeweiligen Regierungen getragen und versteht sich als Multistakeholderstandard. Regierungen, die den EITI-Standard umsetzen, legen Informationen über Einnahmen aus dem extraktiven Sektor offen. Unternehmen, die EITI-Mitglied sind, veröffentlichen ihre Zahlungen an die jeweiligen Regierungen. Ziel der EITI ist, durch den Vergleich der Einnahmen und Zahlungen die Möglichkeit zur Korruption einzuschränken, die Zivilgesellschaft zu befähigen, von den jeweiligen Regierungen und Unternehmen Rechenschaft einzufordern, sowie eine sachkundige Debatte über das Management und die Nutzung der natürlichen Ressourcen eines Landes zu fördern. Innerhalb kurzer Zeit ist die Anzahl der Länder, die die Anforderungen der EITI erfüllen, stark gestiegen. Aktuell gelten 31 Länder weltweit als EITI-konform⁶ und der Wert der offengelegten Staatseinnahmen aus Öl-, Gas- und mineralischen Rohstoffvorkommen beträgt 1,9 Billionen US-Dollar. Mehr als 90 große Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen, darunter Royal Dutch Shell, ExxonMobil, BHP Billiton, Rio Tinto und BP, haben sich dazu verpflichtet, die EITI zu unterstützen (EITI International Secretariat 2016; Küblböck/Pinter 2015).

⁵ Gründungsorganisationen waren CAFOD, Global Witness, Open Society Foundation, OXFAM, Save the Children und Transparency International. Investor und Gründer der Open Society Foundation, George Soros, spielte hinsichtlich der Finanzierung und Öffentlichkeitsarbeit eine zentrale Rolle bei der Gründung von PWYP. Mittlerweile wird die Kampagne von mehr als 800 NGOs, die in über mehr als 50 Ländern weltweit tätig sind, getragen.

⁶ Davon sind zwei – Zentralafrikanische Republik und Jemen – aktuell suspendiert.

Viele zivilgesellschaftliche VertreterInnen werten es als Fortschritt, dass durch die EITI zum ersten Mal in der Geschichte vieler betroffener Länder Zahlen aus dem Öl-, Gas- und Bergbausektor veröffentlicht worden sind. Darüber hinaus wird die Vernetzung relevanter Akteure sowie die Förderung von Kapazitäten der Zivilgesellschaft als positiv bewertet. Eine bedeutende Schwäche des EITI-Standard ist allerdings, dass ausschließlich ein Abgleich der Regierungseinnahmen und Unternehmenszahlungen gefordert wird. Wie etwa die Verträge gestaltet sind und ob die Steuerleistungen der Unternehmen angemessen sind, wird jedoch nicht beurteilt. Eine Evaluierung der EITI in Mosambik ergab, dass die wesentlichen Verluste von öffentlichen Einnahmen auf ungünstige Vertragsvereinbarungen und illegale Praktiken zurückzuführen sind. Nur wenn die Anforderungen der EITI auf die Offenlegung von Verträgen, Lizenzbestimmungen, Umsätzen, interner Verrechnungspreise und anderer produktionsrelevanter Daten ausgeweitet werden, können zentrale Probleme im Rohstoffsektor wie illegale Geldflüsse, Steuerhinterziehung und –vermeidung sowie die ungleiche Verteilung der Einnahmen untergraben werden (Küblböck/Pinter 2015; UNCTAD 2014; Lisk/Besada/Martin 2013; Bleischwitz et al. 2012).

Zur Unterstützung der EITI wurden in der EU und den USA Gesetze verabschiedet, die Unternehmen zu einer höheren Transparenz im internationalen Rohstoffsektor verpflichten. Sektion 1504 des US-amerikanischen ‚Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act‘ (kurz: Dodd-Frank Act) fordert alle Unternehmen des Öl-, Gas- und Bergbausektors, die an der US-Börse gelistet sind⁷, auf, Zahlungen an Regierungen offenzulegen. Jedoch wurde das Gesetz aufgrund einer Klage der Erdölindustrie 2013 vorübergehend suspendiert und konnte bislang nicht implementiert werden. Durch die Abänderung der Accounting und Transparency Directives fordert auch die EU die rechtsverbindliche Offenlegung von Zahlungen der Öl-, Gas-, Bergbau- und Holzindustrie an staatliche Stellen und geht damit über die freiwilligen EITI-Bestimmungen hinaus. Die meisten Mitgliedsstaaten haben die Richtlinien bereits in die nationale Gesetzgebung integriert. Die ersten Jahresberichte der Unternehmen müssen bis Mitte 2017 veröffentlicht werden (Küblböck/Pinter 2015; UNCTAD 2014).

⁷ Das betrifft 90 Prozent aller international tätigen Öl- und Gasunternehmen sowie acht der zehn größten Bergbauunternehmen.

4. Herausforderungen aktueller Regulierungsinitiativen

Die Teilnahme bei Transparenzinitiativen und die Implementierung von Corporate Social Responsibility Maßnahmen ist ein wichtiger Schritt, um dem Paradox des Ressourcenreichtums in Entwicklungsländern entgegenzuwirken. Um die Rohstoffwirtschaft allerdings für eine nachhaltige Entwicklung der ressourcenreichen Länder nutzen zu können, müssen zusätzlich enorme Anstrengungen unternommen werden. Gegenwärtig steht die Vielzahl und Komplexität der Regulierungsinitiativen einer wirkungsvollen Rohstoffgovernance entgegen. Unkoordinierte Standards rufen bei Regierungen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen VertreterInnen oft Verwirrung hervor. Es wäre daher notwendig, die Regeln und Standards auf internationaler Ebene zu harmonisieren. Zudem müssten diese gesetzlich verankert werden und in die Gesetzgebungen sowohl der rohstoffproduzierenden Länder als auch der Herkunftsländer der extraktiven Unternehmen integriert werden. Im Falle von Rohstoffen, deren Vorkommen sich nicht auf einzelne Länder oder Regionen konzentrieren und für deren Abbau Unternehmen auf alternative Gebiete ausweichen könnten, würden durch die Einführung global einheitlicher und verbindlicher Umwelt- und Sozialstandards negative Auswirkungen der Rohstoffförderung auf andere Regionen und die dort ansässige Bevölkerung vermieden werden (Küblböck/Pinter 2015; Küblböck 2014; UNCTAD 2014; Lisk/Besada/Martin 2013; Bleischwitz et al. 2012; UNECA/AU 2011; Campbell 2010; Coumans 2010; Idemudia 2010).

Eine weitere Voraussetzung für eine Rohstoffgovernance, welche die Probleme in den Entwicklungsländern effektiv in Angriff nimmt, ist die Stärkung von rechenschaftspflichtigen öffentlichen Institutionen und Strukturen. Die zentrale Rolle des Privatsektors bei der Umsetzung internationaler und nationaler Regulierungsinitiativen verdeutlicht jedoch, dass die Diskussion über Governance im Rohstoffbereich von mächtigen Interessensgruppen dominiert wird und strukturelle Machtasymmetrien zwischen Rohstoffkonzernen und ressourcenreichen Staaten weiterhin erhalten bleiben. Durch Corporate Social Responsibility Programme, die etwa den Bau von Infrastruktur-, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen beinhalten, werden traditionell vom Staat wahrgenommene Aufgaben an transnationale Unternehmen übertragen und die Schwächung der Kapazitäten der Nationalstaaten fortgesetzt. Um die Rechenschaftspflicht der jeweiligen Regierungen zu erhöhen, müssten aber die öffentlichen Verantwortungsbereiche ausgeweitet werden und wäre es daher wichtig, dass Regulierungsinitiativen den Aufbau von institutionellen Kapazitäten unterstützen (Küblböck 2014; Bleischwitz et al. 2012; Campbell 2010).

Darüber hinaus verhindert die mangelhafte Umsetzung verbesserter politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen, dass der extraktive Sektor zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung in den rohstoffproduzierenden Ländern wird. Das ist insofern problematisch, als dass inklusive Entwicklung nicht einfach mit dem Abbau natürlicher Ressourcen erreicht wird. Die Rohstoffwirtschaft ist nicht in der Lage, die für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung so wichtigen, dynamischen Verflechtungseffekte zu induzieren. Sie bringt weder Linkages⁸ zwischen den Wirtschaftsbereichen hervor noch setzt sie Synergien frei oder stellt ökonomisch integrative Wirkungen der Endnachfrage sicher. Ressourcenreiche Staaten kämpfen daher mit der Herausforderung, die Wertschöpfung im Rohstoffsektor zu steigern und die heimische Industrie zu diversifizieren. Dementsprechend braucht es neben Transparenzregeln und ökologischen und sozialen Standards Rohstoffpartnerschaften, die die Entwicklungsländer nicht auf die Rolle eines Rohstofflieferanten reduzieren, sondern die nationale Weiterverarbeitung der Rohstoffe ermöglichen und einen Technologietransfer aus dem Ausland sicherstellen. Schließlich wird die Transformation des traditionellen Wirtschaftsmodells der Ressourcenextraktion auch von den institutionellen Kapazitäten und politökonomischen Kräfteverhältnissen abhängen (Küblböck 2014; Mejia Acosta 2014; Lisk/Besada/Martin 2013; Campbell 2010; Coumans 2010; Idemudia 2010).

Eine rohstoffbasierte Entwicklungsstrategie erfordert außerdem demokratische Entscheidungsprozesse und setzt vor allem die politische Teilhabe der lokalen Gemeinschaften, die in unmittelbarer Nähe von Abbaubetrieben leben und mit den sozialen und ökologischen Folgen der Rohstoffgewinnung direkt konfrontiert sind, voraus. In vielen Entwicklungsländern sind die Informations- und Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung in Rohstoffangelegenheiten sehr schwach entwickelt. Während die Industrie eng in die nationale Rohstoffpolitik eingebunden ist, bemängeln zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen bei wichtigen Themen wie Rohstoffpartnerschaften nicht genügend Gehör zu bekommen. Kritische Stimmen weisen zudem darauf hin, dass die Auswahl der zivilgesellschaftlichen VertreterInnen bei Multistakeholderinitiativen oft nicht nachvollziehbar ist und die Gefahr einer Korruption bestehe. Um eine effektive Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gewährleisten, müssten daher solide und transparente demokratische Struk-

⁸ Linkages (Verkettungseffekte) geben an, inwieweit sich wirtschaftliche Aktivitäten eines Sektors auf andere Sektoren auswirken. Generell wird unterschieden zwischen Vorwärtsverknüpfungen (Forward Linkages), die die Effekte der Output-Verwendung aufzeigen und Rückwärtsverknüpfungen (Backward Linkages), die die Effekte der Input-Beschaffung bezeichnen.

turen geschaffen sowie die Kapazitäten der Zivilgesellschaft gestärkt werden. Die Konsultation der im Einzugsbereich der Abbaustätten lebenden Bevölkerung bei der Formulierung und Umsetzung von Regulierungsinitiativen ist ein wesentlicher Aspekt, um die Wirksamkeit von Umwelt- und Sozialstandards bis auf die lokale Ebene auszuweiten und eine inklusive Entwicklung zu fördern (Küblböck/Pinter 2015; Sovacool/Andrews 2015; Mejia Acosta 2014; Lisk/Besada/Martin 2013; Bleischwitz et al. 2012; Coumans 2010).

Als besondere Herausforderung wird nicht zuletzt der artisanale Bergbau angesehen. In vielen ressourcenreichen Ländern erfolgt ein wesentlicher Teil der Rohstoffproduktion im Kleinbergbausektor. Schätzungen zufolge sind weltweit 13-20 Millionen Menschen direkt im Kleinbergbau beschäftigt. Weitere 100 Millionen Menschen (Familienangehörige, Mineralienhändler, etc.) sind indirekt vom artisanalen Bergbau abhängig. Teile der ländlichen Bevölkerung sehen im Kleinbergbau eine attraktive, oft die einzige Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt zu verdienen (UNECA/AU 2011: 68). Allerdings sind mit der Produktion im Kleinbergbausektor gravierende soziale, gesundheitliche und ökologische Probleme verbunden, unter denen die KleinschürferInnen selbst sowie ihre Umgebung zu leiden haben. Lebensgefährliche Arbeitsbedingungen, prekäre sanitäre Bedingungen in den Siedlungen und die Kontaminierung von Böden und Trinkwasser sind keine Seltenheit. Hinzu kommt, dass KleinschürferInnen überwiegend im informellen oder illegalen Bereich arbeiten. Dieser informelle oder illegale Status vieler KleinschürferInnen hat zur Folge, dass dem Staat Lizenz- und Steuereinnahmen entgehen, die KleinschürferInnen oft einen erschwerten Zugang zu Märkten haben und dadurch von ZwischenhändlerInnen abhängig sind. Der Preis, den sie für ihr Produkt erhalten, liegt weit unter dem auf dem Weltmarkt vorherrschenden Preis und beträgt für Gold beispielsweise ca. 70 Prozent des Weltmarktpreises (Knoke/Binnewies 2011: 11).

Gerade in artisanalen Bergbauprojekten, die oftmals weit weg von den Regierungszentren zu finden sind, erweist sich die Umsetzung verantwortungsvoller Produktionsstandards als schwierig. Um Transparenz sowie Umwelt- und Arbeitsschutz im Kleinbergbausektor zu fördern, wird zunächst seine Formalisierung vorausgesetzt. Dies erfordert den politischen Willen der jeweiligen Regierung und die Einbindung von VertreterInnen des Sektors. Multistakeholderinitiativen könnten in diesem Zusammenhang genützt werden, um Vertrauen zwischen den verschiedenen Akteuren zu schaffen und eine Kooperation zu initiieren. Darüber hinaus sollten technologische Unterstützung geleistet und Kooperationen von KleinschürferInnen gefördert werden. Durch die Formalisierung des artisanalen Bergbausektors könnten der Zugang zu Märkten und Krediten erleichtert sowie höhere Preise erzielt werden. Schließlich könnten die erhöhten Staatseinnahmen für die Verbes-

serung der Lebensbedingungen in den betroffenen Gemeinden eingesetzt werden (Küblböck/Pinter 2015; Knoke/Binnewies 2011; UNECA/AU 2011).

5. Fazit und Ausblick

Die Umsetzung von Regulierungen im Rohstoffsektor ist ein wichtiger und unumgänglicher Schritt, um zu Armutsminderung und wirtschaftlicher Entwicklung in ressourcenreichen Staaten beizutragen und den negativen Auswirkungen der Rohstoffgewinnung entgegenzuwirken. Um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen, braucht es allerdings eine gesetzliche Verankerung der Standards sowie zusätzlich eine Reihe von weitergehenden Maßnahmen, die sowohl die Kapazitäten der öffentlichen Institutionen als auch der Zivilgesellschaft stärken, adäquate Monitoring-Instrumente vorsehen und eine demokratische Mitbestimmung fördern.

Daneben ist eine wirkungsvolle internationale Rohstoffgovernance vom politischen Willen abhängig und es darf nicht verkannt werden, dass die etlichen Akteure – lokale Eliten, nationale und internationale Unternehmen, importabhängige Industrieländer, lokale Gemeinschaften, internationale Finanzinstitutionen, etc. – ganz unterschiedliche Interessen haben und dass Veränderungen im Rohstoffsektor nicht immer win-win-Situationen hervorbringen, sondern durchaus hohe Opportunitätskosten für einflussreiche Akteure verursachen können. Ein genauer Blick offenbart zahlreiche Interessenskonflikte, die durch die Verschiebung geopolitischer und –ökonomischer Machtverhältnisse zugunsten der Schwellenländer weiter verschärft werden.

Da gerade die Rohstoffabhängigkeit vieler Entwicklungsländer eine inklusive Entwicklung bislang verhindert hat, müssten außerdem Alternativen zum Rohstoffabbau angedacht und entwickelt werden. Letztendlich müssten die enorm ressourcenintensiven Produktions- und Konsummuster und die damit verbundenen Kräfte, Werte und Interessen in Frage gestellt werden und sollte das langfristige Ziel der internationalen Rohstoffpolitik die Reduktion des globalen Ressourcenverbrauchs sein.

Literatur

Ambe-Uva, Terhemba Nom (2014): The Interventionist State, Mining Codes and Mineral Resource Governance in Africa. <http://www.iises.net/proceedings/14th-international-academic-conference-malta/table-of-content?cid=9&iid=6&rid=2634>

Besada, Hany/Martin, Philip (2013): Mining Codes in Africa: Emergence of a „Fourth“ Generation? NSI Research Report.

Bleischwitz, Raimund et al. (2012): International Resource Politics. New challenges demanding new governance approaches for a green economy. Heinrich Böll Foundation. Publication Series On Ecology Volume 26.

Campbell, Bonnie (2010): Revisiting the Reform Process of African Mining Regimes. In: Canadian Journal of Development Studies 30 (1-2), 197-217.

Canel, Eduardo/Idemudia, Uwafiokun/North, Liisa L. (2010): Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims. In: Canadian Journal of Development Studies 30 (1-2), 5-25.

Coumans, Catherine (2010): Alternative Accountability Mechanisms and Mining: The Problems of Effective Impunity, Human Rights, and Agency. In: Canadian Journal of Development Studies 30 (1-2), 27-48.

EITI International Secretariat (2016): The EITI Standard 2016. Oslo.

Hartmann, Jörg et al. (2011): Corporate Social Responsibility und Internationale Zusammenarbeit. Der Beitrag der GIZ. Eschborn.

Hilpert, Hanns Günther/Mildner, Stormy-Annika (2013a): Einleitung: Globale Rohstoffmärkte – Nationale Rohstoffpolitiken. In: Hilpert, Hanns Günther/Mildner, Stormy-Annika (Hg.): Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten. Berlin, 11-17.

Hilpert, Hanns Günther/Mildner, Stormy-Annika (2013b): Länderauswahl und Ergebnisse. In: Hilpert, Hanns Günther/Mildner, Stormy-Annika (Hg.): Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten. Berlin, 18-25.

Hilson, Gavin (2012): Corporate Social Responsibility in the extractive industries: Experiences from developing countries. In: Resources Policy 37, 131-137.

Idemudia, Uwafiokun (2010): Corporate Social Responsibility and the Rentier Nigerian State: Rethinking the Role of Government and the Possibility of Corporate Social Development in the Niger Delta. In: Canadian Journal of Development Studies 30 (1-2), 131-153.

Knoke, Irene/Binnewies, Jan (2011): Wem nutzt der Rohstoffreichtum? Für mehr Balance in der Rohstoffpolitik. Stegburg.

Küblböck, Karin/Pinter, Silke (2015): Gläserner Bergbau? Transparenzinitiativen im extractiven Sektor. ÖFSE/DKA Briefing Paper 11. Wien.

Küblböck, Karin (2015): Internationale Rohstoffpolitik: Vom Rohstoffimperialismus zur Globalen Ressourcenfairness. In: ÖFSE (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik 2015. Rohstoffe und Entwicklung. Wien, 19-26.

Küblböck, Karin (2014): Can "undistorted access" lead to inclusive development? The EU Raw Materials Initiative and Possible Effects upon Resource-Based Development in Africa. In: Journal für Entwicklungspolitik 30 (3), 89-105.

Le Billon, Philippe (2011): Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives? In: U4 Issue No 13.

Lisk, Franklyn/Besada, Hany/Martin, Philip (2013): Regulating Extraction in the Global South: Towards a Framework for Accountability. <http://www.nsi-ins.ca/publications/regulating-extraction-post201/>

Mejia Acosta, Andrés (2014): The extractive industries transparency initiative: Impact, effectiveness, and where next for expanding natural resource governance? In: U4 Brief No 6.

Raza, Werner G. (2000): Recht auf Umwelt oder Umwelt ohne Recht? Zu den Auswirkungen des neoliberalen Modells auf Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika – eine Einführung. SRE – Discussion Papers 2000/01. Wien.

Schwank, Oliver (2007): Handel und Entwicklung – Entwicklungsprozesse in historischer Perspektive in Abhängigkeit von der Eingliederung in das internationale Handelsregime. In: Becker, Joachim/Imhof, Karin/Jäger, Johannes/Staritz, Cornelia (Hg.): Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd. Handel, Geld, Arbeit, Staat. Wien, 91-105.

Sovacool, Benjamin K./Andrews, Nathan (2015): Does transparency matter? Evaluating the governance impacts of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Azerbaijan and Liberia. In: Resources Policy 45, 183-192.

Supper, Meinhard (1979): Rohstoffe, Entwicklungsländer und Neue Weltwirtschaftsordnung. Ökonomische Rundschau 9. Wien.

Twele, Cord (1995): Die Entwicklungspolitik der Weltbank-Gruppe vor dem Hintergrund der Schuldenkrise der „Dritten Welt“ seit Beginn der achtziger Jahre. Frankfurt am Main.

UNCTAD (2014): Trade and Development Report, 2014. Global governance and policy space for development. Geneva.

UNECA/AU (2011): Minerals and Africa's Development: The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes. Addis Abeba.

United Nations (1974a): Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. Resolution adopted by the General Assembly. <http://www.undocuments.net/s6r3201.htm>

United Nations (1974b): Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order. Resolution adopted by the General Assembly. <http://www.undocuments.net/s6r3202.htm>

Vogel, David (2008): Privat Global Business Regulation. In: Annual Review of Political Science 11, 261-282.

Weiss, Friedl (2015): § 6 Internationale Rohstoffmärkte. In: Tietje, Christian (Hg.): Internationales Wirtschaftsrecht. Berlin, 296-320.

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Instituts für Sozialstrategie ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Publikationen des IfS unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.