



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

BMZ SPEZIAL 166

Entwicklungsfaktor extraktive Rohstoffe

Ein Positionspapier des BMZ



Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
Ausgangslage	4
Chancen des Rohstoffreichtums für Entwicklungsländer	4
Probleme und Herausforderungen bei der entwicklungsorientierten Nutzung von Rohstoffen	6
Beitrag und Ziele der Entwicklungspolitik	9
Die deutsche Entwicklungspolitik im Rohstoffbereich	11
Fazit	13
Literatur	14

Der **Begriff „Rohstoffe“** wird in diesem Papier synonym für die Stoffgruppe der mineralischen und fossilen Rohstoffe verwendet. Zur ersten Gruppe gehören u.a. Edelmetalle, metallführende Erze (zum Beispiel Eisenerze, Tantalit, Wolframit) und andere Minerale (zum Beispiel Diamant, Fluorit, Quarz) sowie Gesteine (zum Beispiel Basalt, Granit, Kalkstein). Fossile Rohstoffe sind dagegen Kohlenstoffverbindungen, zu ihnen zählen die Energierohstoffe Gas, Erdöl, Kohle. Es handelt sich folglich um den extraktiven Rohstoffbereich, also die Rohstoffe, die durch bergbauliche Tätigkeiten erschlossen werden. Nicht erfasst sind dagegen Agrarrohstoffe und Holz.

Vorbemerkung

Die Geschichte sowie die aktuelle wirtschaftliche, soziale und politische Situation vieler Entwicklungsländer sind geprägt vom Reichtum an dort vorhandenen natürlichen Ressourcen. Nicht vielen Staaten ist es gelungen, den Rohstoffreichtum zu einem Segen für ihre Bevölkerung zu nutzen. Häufig fehlten und fehlen immer noch Fähigkeit und Bereitschaft, natürliche Ressourcen nachhaltig und im Sinne des Wohles aller zu nutzen. Für die große Mehrheit wurde der Rohstoffreichtum sogar zu einem regelrechten Fluch: viele Länder wurden durch korrupte nationale Eliten aber auch von externen Akteuren ausgeplündert, Armut und Umweltzerstörung nahmen zu, Konflikte brachen aus. Heute leben rund 75 Prozent der armen Bevölkerung der Welt in rohstoffreichen Staaten.

Die Probleme und Herausforderungen, vor denen die Entwicklungsländer heute stehen, gehen weit über die Frage nachhaltiger Nutzung vorhandener Rohstoffe hinaus. Doch für viele kann eine sinnvolle Nutzung dieses Potenzials ein wichtiger, wenn nicht ein entscheidender Schritt hin zu einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung bedeuten.

Die letzten Jahre haben gezeigt, wie stark und unberechenbar die Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten sein können. Dies behindert eine verlässliche Haushaltsplanung und erschwert die entwicklungs- und gemeinwohlorientierte Verwendung von Rohstoffeinnahmen. Bis zur Jahrhundertwende wurden Rohstoffe meist zu relativ niedrigen Preisen auf dem Weltmarkt gehandelt. Im Zuge von Globalisierung, Marktöffnungen und weltweitem Wachs-

tum konnten viele Entwicklungsländer zwischen 2003 und 2008 hohe Exporterlöse verbuchen. Seit 2005 verdoppelten sich die Preise vieler Rohstoffe. Die jüngste Finanzkrise hat seit Herbst 2008 zunächst zu einem drastischen Verfall der meisten Rohstoffpreise geführt. Aufgrund des fortbestehenden weltweiten Bedarfs und des anhaltenden Wirtschaftswachstums vor allem asiatischer Entwicklungsländer rechnen Fachleute mittel- bis langfristig allerdings wieder mit deutlich steigenden Preisen.

Doch unabhängig von der jeweiligen Preissituation eröffnet die Rohstoffproduktion die Möglichkeit für Staatseinnahmen, die entwicklungsfördernd genutzt werden können und müssen. Für rohstoffimportierende Entwicklungsländer ist dagegen in jedem Fall eine Belastung des Devisenhaushalts gegeben. Auch hier ist die Entwicklungspolitik gefordert. Wirtschaftspolitische und entwicklungspolitische Bestrebungen weisen dabei wichtige Schnittstellen auf. Schließlich ist die nachhaltige Entwicklung eines Landes auch von einer gesicherten Rohstoffversorgung abhängig. Die Bundesregierung verfolgt diese Ziele mit einem ausdrücklich ressortübergreifenden Ansatz, der auch die Wirtschaft einbezieht.

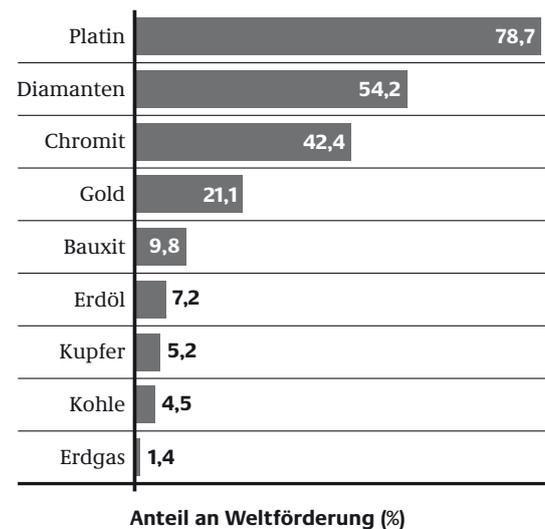
Das Rohstoffthema bietet ein weites Feld, um Ursachen und Wirkungen von Unterentwicklung zu analysieren. Es ist nicht die Funktion dieses Papiers, die zum Teil äußerst komplexen Zusammenhänge aufzufächern. Vielmehr zielt es darauf ab, die aktuelle Position der deutschen Entwicklungspolitik für den Bereich der mineralischen und fossilen Rohstoffe und die sich daraus ergebenden Forderungen und Maßnahmen darzustellen.

Ausgangslage

Rohstoffe und deren Weiterverarbeitung sind unverzichtbare Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern. Ohne mineralische und fossile Rohstoffe sind die meisten technischen Errungenschaften, die unser Leben prägen, nicht möglich. Sie sind die Grundstoffe nicht nur für Industrie, Transport und Kommunikation, sondern unter anderem auch für die Pharmaindustrie, Medizin- und Umwelttechnik. Aufgrund politischer Rahmenbedingungen, die nur wenige begünstigen, unzureichender Leistungsfähigkeit der Institutionen, mangelnder Kontrolle und ungenügender Qualifikation der Fachkräfte sind viele Länder nicht in der Lage, aus den wachsenden Ressourceneinnahmen einen angemessenen Entwicklungsnutzen zu schöpfen. Negative externe Einflüsse erschweren die Armutsminderung und den Abbau von Krisen- und Konfliktpotenzialen. Andererseits kann Rohstoffreichtum selbst zum Auslöser schlechter Regierungsführung werden und Institutionen schwächen: Rohstoffreichtum und die damit verbundenen hohen Einnahmen bieten einen Nährboden für Korruption. Sie bieten politischen Entscheidungsträgern Anreize, ineffiziente Systeme schlechter Regierungsführung aufrecht zu erhalten.

Auch für die **rohstoffimportierenden Industrieländer** sind stabile und nachhaltige Strukturen der Rohstoffgewinnung für eine marktorientierte und sichere Rohstoffversorgung von Bedeutung. In Deutschland benötigte Rohstoffe stammen zu einem erheblichen Teil aus instabilen Staaten und Staaten in einer fragilen Situation. Häufig handelt es sich dabei um Staaten in Konflikt- oder Post-Konfliktsituationen in Subsahara-Afrika. Aus solchen Ländern stammt ein Großteil der metallischen Rohstoffe.

**Förderung ausgewählter Rohstoffe
Subsahara Afrika 2007**



Chancen des Rohstoffreichtums für Entwicklungsländer

In vielen Entwicklungsländern spielt der Rohstoffsektor eine bedeutende wirtschaftliche Rolle und liefert einen gewichtigen Beitrag zu den Staatseinnahmen sowie im Falle des Bergbaus zum Arbeitsmarkt. Im Jahre 2007 lagen allein in Subsahara-Afrika die Exporterlöse für extraktive Rohstoffe bei rund 170 Milliarden US-Dollar. Bereits der Aufbau der notwendigen physischen Infrastruktur schafft Arbeitsplätze und kann eine erhöhte inländische Wertschöpfung (zum Beispiel Bauwirtschaft, Finanzsektor, Handel) bewirken. Die Erträge aus der Rohstoffförderung können diesen Wachstumsprozess intensivieren und mittelfristig sogar zu einer größeren Anzahl von höherwertigen Arbeitsplätzen im Sektor sowie in nachgeordneten Bereichen (zum Beispiel Verhüttung, Handwerk, Weiterverarbeitungsindustrie, Wiederverwertung) führen.

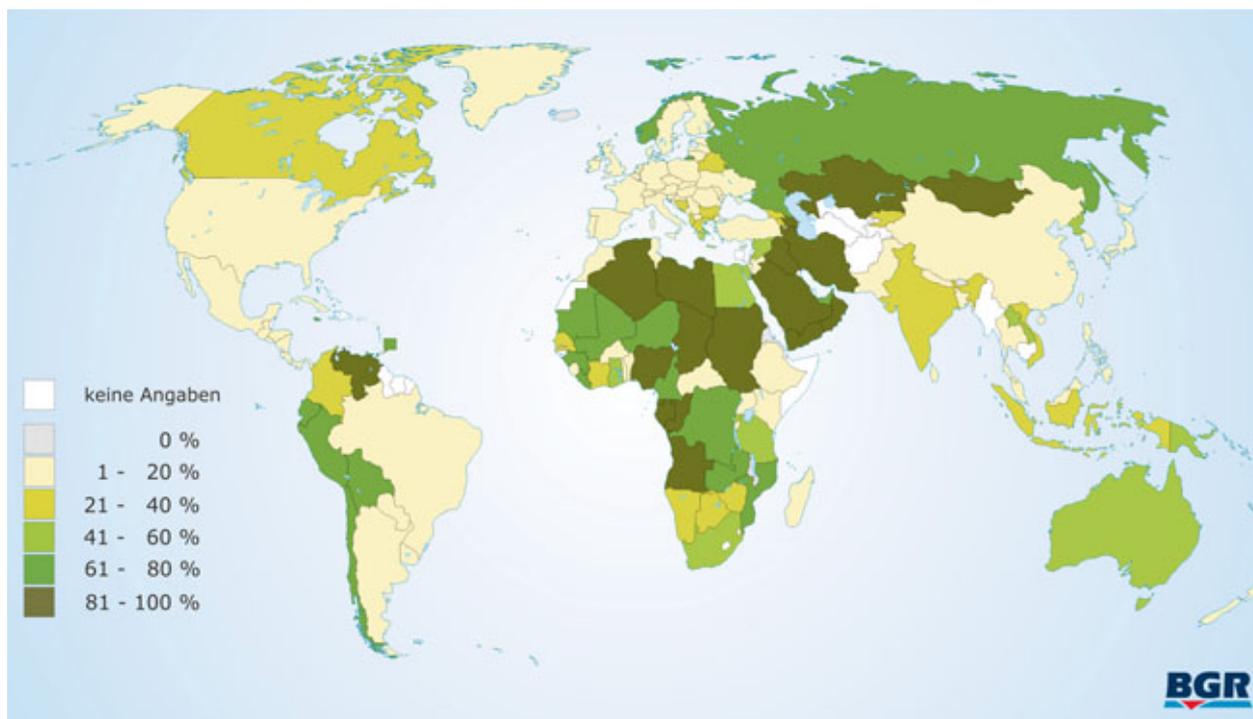
Der weltweite Produktionswert von Erdöl und Erdgas betrug in 2007 rund 2,6 Billionen US-Dollar. In vielen afrikanischen aber auch lateinamerikanischen Ländern, wie zum Beispiel Nigeria und Venezuela, machen Einnahmen aus dem Export von **Energie-Rohstoffen** weit über 80 Prozent der Gesamtexporterlöse aus. Weltweit werden weitere Erdöl- und Erdgasfelder in Entwicklungsländern erschlossen. Bei entsprechender Marktentwicklung können auch Vorkommen wirtschaftlich interessant werden, deren Erschließung sich derzeit noch nicht rentiert.

Auf dem **mineralischen Rohstoffsektor** sind vor allem Eisen-, Kupfer-, Nickel- und Zinkerze sowie Gold von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung. Im Jahre 2007 wurden allein durch Gold Exporteinnahmen von 10 Milliarden US-Dollar erzielt. In der DR Kongo werden etwa 10 Prozent des Bruttoinlandsproduktes durch den extraktiven Rohstoffsektor erzielt, mit einem geschätzten Steuerpotenzial von rund 380 Millionen US-Dollar jährlich.

Nachhaltige Rohstoffnutzung und verantwortungsbewusster Umgang mit Ressourcenreichtum sind wichtige Voraussetzungen für Armutsreduzierung und Konfliktvermeidung. Die Rohstoffförderung ist im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und wirtschaftlichen Interessen angesiedelt, denn Aktivitäten der extraktiven Industrie sind immer mit Eingriffen in das Ökosystem verbunden – auch mit Auswirkungen für das Lebensumfeld der lokalen Bevölkerung.

Je nach der Art des Abbaus – stark mechanisierter und automatisierter **industrieller Bergbau** oder (oft informeller) **Kleinbergbau** – gelten äußerst unterschiedliche Bedingungen bei der Rohstoffgewinnung. In vielen rohstoffreichen Ländern sind beide Formen nebeneinander anzutreffen. Kleinbergbau wird hauptsächlich in zwei Bereichen betrieben. Zum einen zur Selbstversorgung (zum Beispiel Baurohstoffe) auf traditionelle Weise von der ortsansässigen lokalen Bevölkerung, zum anderen im Nachgang und parallel zum industriellen Bergbau. Vielfach werden

Anteil von mineralischen Rohstoffen und Energierohstoffen am Export 2007 in %



dabei Vorkommen abgebaut, die für den Einsatz von Maschinen ungeeignet sind. Der handwerkliche (artisanale) Bergbau übt, in Erwartung schneller Gewinne, auch über die lokalen Grenzen hinaus eine hohe Anziehungskraft aus. Die Grenzen zwischen informellem und illegalem Kleinbergbau sind fließend. In vielen Regionen ist der arbeitskräfte-intensive Kleinbergbau oft die einzige Erwerbsquelle. Weltweit sind circa 20 Millionen Menschen direkt im handwerklichen beziehungsweise Kleinbergbau beschäftigt, häufig auch Kinder und Frauen. Die Zahl der existentiell vom Kleinbergbau abhängigen Menschen wird auf rund 100 Millionen geschätzt.

In der **Erdölförderung** ist das Bild ein anderes: Sie ist stark technisiert und bietet für die lokale Bevölkerung kaum Beschäftigungsmöglichkeiten. Erdölförderung ist häufig nur begrenzt in die Volkswirtschaft eingebunden, so dass oft keine nennenswerten Zuliefer- oder weiterverarbeitende Industrie entsteht. Der „Enklavencharakter“ des Sektors, gesonderte Aufsichtsbehörden sowie mangelnde Kontrollmöglichkeiten für die Gesellschaft begünstigen Intransparenz.

Neben Extraktion und Kleinbergbau gewinnt auch die **Rohstoffindustrie** in ärmeren wie in fortgeschrittenen Entwicklungsländern an Bedeutung. Die Wertschöpfung aus dem Rohstoffabbau, aus weiterverarbeitender Industrie oder durch Zulieferketten in vor- und nachgelagerten Sektoren (Dienstleistungen und Güter) steckt in der Mehrzahl der rohstoffreichen Entwicklungsländer allerdings noch in den Anfängen. Hier beginnt die internationale Wirtschaft selbst als Akteur und Partner eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen. Vermehrt achten die Verbraucher weltweit darauf, aus welchen Quellen die Produkte stammen, die sie kaufen. Die nachhaltige Rohstoffgewinnung wird so auch zu einem Faktor der Wettbewerbsfähigkeit: „Corporate Responsibility“ ist in diesem Sinne mehr als eine moralische Einstellung.

Probleme und Herausforderungen bei der entwicklungsorientierten Nutzung von Rohstoffen

Staaten wie Kanada, Norwegen und Australien, aber auch neuere afrikanische Beispiele wie Botswana und seit einiger Zeit zunehmend Ghana belegen, dass Rohstoffreichtum nicht zwangsläufig zu einem „Ressourcenfluch“ führen muss, sondern statt dessen Wohlstand der Länder und ihrer Bevölkerung zur Folge haben kann. Der Schlüssel liegt in gutem Rohstoffmanagement und guter Regierungsführung sowie mittelfristig in der Diversifizierung der Wirtschaftssektoren. Doch gerade in Entwicklungsländern fehlt es oft an den politischen Rahmenbedingungen und an stabilen Strukturen, die eine Kontrolle des Rohstoffabbaus und -handels ermöglichen.

Ausgangspunkt für eine nachhaltige Rohstoffwirtschaft müssen – das belegen alle Erfahrungen – transparente und für alle Interessensgruppen nachvollziehbare Rahmenbedingungen sein, beginnend bei der Erkundung und Konzessionsvergabe über die Rohstoffgewinnung bis hin zu Handel und Weiterverarbeitung. **Transparenz** bei Waren- und Zahlungsströmen ist Voraussetzung für gute Regierungsführung und ein geeignetes Mittel, um im Zusammenhang mit dem Handel von Rohstoffen die Einfallstore für Korruption, für die Finanzierung von Kriegen oder eine ungleiche Einnahmenverteilung zu reduzieren. Erst dann sind die Umsetzung weitergehender Maßnahmen und eine zielgerichtete Verwendung der Mehreinnahmen in den Regionen möglich.

Eine weitere entscheidende Ursache dafür, dass in vielen Entwicklungsländern keine nachhaltige Rohstoffwirtschaft existiert, liegt in der unzureichenden personellen sowie institutionellen **Kompetenz** bei den im Rohstoffsektor aktiven Institutionen und Menschen. Fachkenntnisse, die eine Bewertung von Rohstoffvorkommen und eine kompetente Erarbeitung von Rahmenbedingungen, Gesetzen und Verträgen im Sektor er-

Nachhaltige Rohstoffwirtschaft

Die Gewinnung von Bodenschätzen ist zwangsläufig mit einem Eingriff in die Umwelt verbunden und durch die Größe des Vorkommens begrenzt. Umso wichtiger ist in der Rohstoffwirtschaft die Beachtung der **ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien der Nachhaltigkeit**. Eine nachhaltige Rohstoffwirtschaft muss daher den gesamten Sektor umfassen, unter Einhaltung international anerkannter Mindeststandards. Dies beginnt bei der Erkundung der Rohstoffvorkommen und dem Abbau des Rohstoffes unter sozial- und umweltverträglichen Bedingungen, reicht über Stilllegung und Rekultivierung des Gewinnungsgebietes sowie die Weiterverarbeitung des Rohstoffes und betrifft die gesamte Handelskette bis hin zum Endverbraucher und dem Recycling des Endprodukts. Ein wichtiger Schlüssel für eine nachhaltige Rohstoffwirtschaft ist Transparenz.

möglichen, sind oft noch stark ausbaufähig. Die Entscheidungs- und Verhandlungskompetenz (zum Beispiel bei Lizenzvergabe oder Vertragsverhandlungen) ist auf der staatlichen Ebene durch unzureichende fachliche aber auch technische Qualifikation der handelnden Personen beeinträchtigt. Dies erhöht das Risiko von Fehlverhalten und Unverantwortlichkeit unterschiedlicher – privater wie staatlicher – Akteure. Ähnliches gilt auch für die Finanzverwaltung. Der Rohstoffsektor unterliegt oft Regeln der Besteuerung, welche die Steuerbehörden vor besondere Herausforderungen bei der Festsetzung von Steuern oder Prüfung von Unternehmen stellen. Stark bürokratische, aber wenig sachverständige administrative Strukturen tun ein Übriges. Auf diese Weise – bewusst oder unbewusst – getroffene Fehleinschätzungen machen es oft erst möglich, Rohstoffeinnahmen am öffentlichen Haushalt vorbeizuleiten.

Der Abbau und die Aufbereitung von Rohstoffen ist mit einem Eingriff in die Natur verbunden. Unzureichendes Know-how und fehlendes Bewusstsein haben jedoch häufig **unnötige Umweltbelastungen** mit zum Teil dramatischen Auswirkungen auf die Nahrungskette (Wasserversorgung und Ackerboden) zur Folge. Die verbindliche Umsetzung ökologischer und anderer Mindeststandards soll schädliche Umwelt- und Sozialwirkungen verhindern. Die effektive Durchsetzung solcher Standards und gegebenenfalls Sanktionierung von Unternehmen setzt jedoch

eine Stärkung staatlicher Institutionen voraus. Ein entsprechender Kapazitätsaufbau bei regionalen und lokalen staatlichen Einrichtungen wie auch bei klein- und mittelständischen Unternehmen sowie die Vermittlung einfacher, kostengünstiger Techniken für Bergbautreibende kann für die Sensibilisierung der beteiligten Akteure und eine Minimierung der Beeinträchtigungen für Gesundheit und Umwelt sorgen.

Der Rohstoffpreisboom bis Mitte 2008 und die damit einhergehende wachsende Konkurrenz internationaler Wettbewerber um Lizenzen und Konzessionen veranlasste viele rohstoffreiche Staaten, ihre sektorbezogenen **Investitions-, Konzessions- und Steuerpolitiken** zu überarbeiten, um sich politisch wie ökonomisch besser zu positionieren. Die Nutzung des Rohstoffpotenzials für die Entwicklung der Länder ist von Investitionen und damit in der Regel von ausländischem Kapital abhängig. Intransparente Bürokratie, schwierige Sicherheitslage, mangelnde Rechtssicherheit und ungenügende Infrastruktur sowie schwer zu kontrollierende und zu sichernde Transportwege stellen Investitionshemmnisse dar, die sich negativ auf die Anziehungskraft für Investoren auswirken. Die Schaffung einheitlicher und transparenter Wettbewerbsbedingungen liegt somit auch im Interesse verantwortungsvoller Investoren.

Die potenziell hohen Gewinne, die sich mit Rohstoffen erzielen lassen, reizen auch Anleger und **Spekulanten**. Der Marktwert eines Handels-

guts ist daher nicht nur von der realen Angebots- und Nachfrage-Situation abhängig. Die großen Schwankungen auf dem Markt spiegeln sich auch in den Staatseinnahmen wider. Stützt sich die Ökonomie eines Landes aufgrund mangelnder Diversifizierung überwiegend auf die Erlöse aus dem Rohstoffhandel (und gar auf nur ein Handelsgut), ist es von den oftmals starken und nicht vorhersagbaren Preisschwankungen besonders betroffen.

Viele Entwicklungsländer generieren wichtige Staatseinnahmen beim Export von Rohstoffen und den damit verbundenen **Exportzöllen**. Exportzölle können zugleich den Aufbau weiterverarbeitender Industrien in ärmeren Ländern stimulieren. Alternative Förderungsmöglichkeiten wie Subventionen stehen diesen Ländern häufig nicht zur Verfügung. Ein Abbau der Exportzölle,

der oft im internationalen Kontext oder bilateralen Verhandlungen gefordert wird, muss deshalb sorgfältig geprüft werden und mit Reformen des Steuersystems einhergehen.

Die Rolle von Rohstoffen in der Entstehung, aber auch in der Finanzierung und Verlängerung von bewaffneten **Konflikten** fand in den letzten Jahren hohe internationale politische und mediale Aufmerksamkeit. Instrumente wie die Herkunftszertifizierung von Rohstoffen aus Nicht-Konfliktregionen (zum Beispiel Kimberley Process Certification Scheme¹), die Einbindung des Rohstoffsektors in regionale Friedensprozesse (wie in der Region der Großen Seen in Afrika), die Stärkung von Transparenz im Rohstoffsektor oder auch die Förderung von regionaler und zwischenstaatlicher Zusammenarbeit tragen heute dazu bei, hier entgegenzusteuern.

Ressourcenfluch – welche Gefahren birgt der Rohstoffreichtum?

Der Ressourcenreichtum eines Landes ist nicht automatisch gleichbedeutend mit einer positiven wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Häufig nimmt die Armut der Bevölkerung in rohstoffreichen Ländern sogar zu. Der Begriff des **Ressourcenfluchs** bezeichnet das Paradox, dass das Wirtschaftswachstum in Ländern, die stark vom Export mineralischer und fossiler Rohstoffe abhängig sind, geringer sein kann als in rohstoffarmen Ländern. Gerade wirtschaftlich bedeutende Rohstoffe haben oft eine Verschiebung der lokalen Marktstrukturen zur Folge (**Holländische Krankheit**, dutch disease). Verstärkte externe Kapitalzuflüsse führen zu einer Währungsaufwertung und nachlassender Kaufkraft und dem Niedergang anderer Industriezweige. Wird nur ein einziger Rohstoff exportiert, ist die Abhängigkeit von Preisschwankungen des internationalen Marktes besonders stark. Im Zusammenhang mit hochpreisigen Rohstoffen (Gold, Diamanten) ist häufig von „**Ressourcenkonflikten**“ die Rede – gewaltsamen Auseinandersetzungen, bei denen es um die Kontrolle über Rohstoffvorkommen und deren Vermarktung geht. Strukturen, die Machtmissbrauch, Schmuggel und Korruption zulassen, begünstigen derartige Konflikte. Der extraktive Rohstoffsektor ist zudem mit Eingriffen in die Natur verbunden. **Umweltveränderungen** sind die Folge. Durch weitreichende Sachkenntnis der Bergbaubetreiber, gute Kontrollstrukturen und entsprechende Rechtsgrundlagen wie sie in Industrienationen zur Anwendung kommen, können negative Folgen für die Gesundheit der lokalen Bevölkerung, Schädigung des Bodens und des Wasserhaushaltes minimiert werden.

¹ Beim Kimberley Process Certification Scheme (KPCS) handelt es sich um eine Initiative zur Zertifizierung „konfliktfreier“ Diamanten.

Beitrag und Ziele der Entwicklungspolitik

Zu den Besonderheiten von Rohstoffen gehört, dass **Interessen** der Entwicklungsländer und der Industrieländer zusammenkommen. Der Rohstoffsektor ist mit den wesentlichen entwicklungspolitischen Querschnittsthemen² unmittelbar verknüpft und kann die **finanzielle Stütze** zur langfristigen Sicherung der in diesen Bereichen formulierten Ziele der Entwicklungsländer sein. Dabei sind Industrie- wie Entwicklungsländer auf die sichere und auf den Grundsätzen des freien und fairen Marktes basierende Lieferung von Rohstoffen angewiesen.

Für viele Konsumenten in Industrieländern sind Herkunft und Produktionsbedingungen eines Rohstoffes von Bedeutung, das heißt die Einhaltung sozialer (zum Beispiel keine Kinderarbeit), politischer (Stichwort „Blutdiamanten“) und ökologischer **Mindeststandards** werden nachgefragt. In den Entwicklungsländern besteht Bedarf nach Verbesserungen, um im Inneren die bestehenden Potenziale nachhaltig und entwicklungsorientiert zu nutzen, dabei im internationalen Austausch den Anforderungen der Abnehmer zu angemessenen Konditionen gerecht zu werden.

Erforderlich sind daher nicht nur abgestimmte Maßnahmen und Programme vor Ort. Die nachhaltige Nutzung der Rohstoffe kann letztlich nur im Rahmen eines **global geltenden Regimes** gewährleistet werden, das die Einhaltung der Kriterien für Transparenz, fairen und gerechten Welthandel, Versorgungssicherheit und damit für nachhaltige Entwicklung beinhaltet. Dorthin zu gelangen, ist zweifellos ein politisch und fachlich schwieriger und langwieriger Prozess.

Im **internationalen Bereich** müssen hierfür Maßnahmen in folgenden Bereichen vorrangig angegangen und Mechanismen zur Koordination geschaffen werden:

- Schaffung der Voraussetzungen für die **lückenlose Zertifizierung** von Handelsketten. Hierzu gehören auch die Setzung von Standards und Normen nicht nur für die Qualität von Rohstoffen, sondern auch für die Art ihrer Gewinnung. Ferner müssen Möglichkeiten zur Ermittlung der Herkunft eines Rohstoffes verbessert werden (zum Beispiel Fingerprinting-Verfahren).
- Förderung von **guter Regierungsführung** im Rohstoffsektor unter Einbeziehung staatlicher, unternehmerischer und zivilgesellschaftlicher Akteure (Multi-Stakeholder-Prozess).
- Weitere Verbesserungen des internationalen **Handelsregimes**, um allen Marktteilnehmern gerechten Zugang zu Märkten zu ermöglichen.
- Gezielte Maßnahmen zur Kontrolle des Rohstoffsektors, wo Rohstoffe zur Finanzierung von **Konflikten** beitragen.

Auf **nationaler Ebene** der Entwicklungsländer gilt es darüber hinaus, Verbesserungen in folgenden Bereichen voranzutreiben:

- Stärkung von guter Regierungsführung, insbesondere auch im Bereich der rohstoffrele-

² Bekämpfung der Armut, Förderung von guter Regierungsführung, Umwelt- und Ressourcenschutz, Krisenprävention, ländliche Entwicklung und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

vanten **Gesetzgebung** und der **Fiskalsysteme** (good financial governance). Dies gilt für die Konzessionsvergabe, die Rohstoffgewinnung, den Handel und das Einnahmenmanagement bis hin zur effizientem Bewirtschaftung von Ressourcenfonds.

- Ausweitung von **Transparenzinitiativen** zur Förderung guter Regierungsführung entlang der gesamten Wertschöpfungskette im Rohstoffsektor.
- Entwicklung und Einhaltung von rechtstaatlichen Regeln sowie **Korruptionsbekämpfung**.
- Aufbau geeigneter Strukturen und Qualifizierung des Personals auf allen Ebenen im öffentlichen Sektor (**capacity building**).
- Aufbau der physischen, wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur mit dem Ziel

vermehrter **Wertschöpfung im Rohstoff-Gewinnungsland**.

- Förderung der **Diversifizierung** der Wirtschaftssektoren zur Verminderung von Abhängigkeiten und Sensibilität gegenüber volatilen Rohstoffpreisen.
- Beseitigung der strukturellen Ursachen von Krisen und Konflikten durch Mechanismen wie **Interessenausgleich, Partizipation und Transparenz**.
- Übernahme **unternehmerischer Verantwortung**, insbesondere Einhaltung sozialer und ökologischer Mindeststandards. Als internationaler Bezugsrahmen für verantwortliches unternehmerisches Handeln dienen hier zum Beispiel der UN-Global-Compact und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Transparenz im Rohstoffsektor

Rohstoffreichtum kann zu einer positiven Entwicklung beitragen, wenn Strukturen bestehen, die Machtmissbrauch und Korruption verhindern. Ein Schlüssel in diesem Zusammenhang sind Transparenz und **gute Regierungsführung** (good governance) – von den Anfängen der Erkundung über die Konzessionsvergabe bis hin zu Handel und Weiterverarbeitung.

Transparenz bei Zahlungs- wie auch bei Warenströmen ermöglicht es, Fehlentwicklungen wie Korruption, die Finanzierung von bewaffneten Konflikten und eine ungerechte Einnahmenverteilung zu reduzieren. Sie ist gleichzeitig Voraussetzung für die Akzeptanz und damit die Umsetzbarkeit aller Maßnahmen.

Dafür ist der Ausbau von international anerkannten und überprüfbaren Zertifizierungssystemen und Standards für spezifische Rohstoffgruppen notwendig. Der Kimberley-Prozess liefert einen ersten Ansatz für den Handel mit hochwertigen Diamanten. Überprüfbare Herkunftsnachweise (geochemisches Fingerprinting) und zertifizierte Handelswege (Certified Trading Chains, CTC), bei denen alle Partner nachweisbar die internationalen Mindeststandards (ILO-Arbeitsnorm) einhalten, sind weitere Schritte zu einer nachhaltigen Rohstoffwirtschaft.

Wie bei erfolgreichen Gütesiegeln im Agrarsektor ist auch für den Rohstoffsektor der Erfolg von Standards und Zertifikaten von der Zusammenarbeit aller Interessensgruppen auf zivilgesellschaftlicher, unternehmerischer und staatlicher Ebene (Multi-Stakeholder-Ansatz) notwendig. Dieses Modell der Regulierung kommt besonders deutlich im Rahmen des derzeit international bedeutendsten Transparenzstandards im Rohstoffsektor **EITI** (Extractive Industries Transparency Initiative) zur Anwendung.

Das Bündel dieser Maßnahmen führt zu einer investitionsfreundlicheren Umgebung und erleichtert daher die Ansiedlung der weiterverarbeitenden Industrie (Produktveredelung und Diversifizierung) im eigenen Land. In einem politisch und sozial stabilen Umfeld sind partnerschaftliche Aktivitäten mit privaten Unternehmern leichter zu entwickeln. Dazu ist eine weitreichende Öffnung zum Weltmarkt notwendig: Investitionen werden nur getätigt, wenn Risiken einschätzbar und kalkulierbar sind und verlässliche Strukturen und Partner beteiligt sind.

Die deutsche Entwicklungspolitik im Rohstoffbereich

Im Rahmen der Staatengemeinschaft der G8 hat Deutschland in Heiligendamm 2007 ein klares Signal für eine neue internationale rohstoffpolitische Zusammenarbeit auf der Grundlage nachhaltiger Entwicklungspolitik gesetzt. Eine nachhaltige Rohstoffwirtschaft ist Teil dieses Engagements. Ziel ist es, sowohl den rohstoffreichen Ländern die erfolgreiche Nutzung ihres Ressourcenreichtums für eine soziale, ökonomische und ökologische Entwicklung zu ermöglichen als auch eine weltweite Versorgungssicherheit für Rohstoffe zu gewährleisten.

Vorrangiges Ziel der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist es, zur nachhaltigen Ausgestaltung des Rohstoffsektors beizutragen. So kann – unter Wahrung sozialer und ökologischer Mindeststandards – das Potenzial des Sektors zur **Armutsminderung** und für eine nachhaltige Entwicklung optimiert und Versorgungssicherheit gefördert werden. Hierfür müssen die notwendigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Partnerländern selbst gefördert und stabilisiert werden.

Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt in der Kooperation mit ihren Partnerländern einen breiten Ansatz. Sie strebt dabei Verbesserungen in der

gesamten Wertschöpfungskette aus Rohstoffen an. Maßnahmen sollen in sämtlichen Phasen, von der Exploration und Rohstoffgewinnung über den Handel, die Weiterverarbeitung bis hin zur Wiederverwendung greifen. Gute Regierungsführung bezüglich Einnahmen aus dem Rohstoffsektor und deren Verwendung ist ein wichtiges Element für Fördermaßnahmen der deutschen Entwicklungspolitik.

Dabei kommt das deutsche entwicklungspolitische Instrumentarium im vollen Umfang zum Einsatz: von Vorhaben der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit über personelle Unterstützung bis hin zu Maßnahmen der Aus- und Fortbildung. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Kooperation mit und Förderung der **Privatwirtschaft** im Rahmen des Programms *develoPPP.de* (www.develoPPP.de). Im multilateralen Bereich kommt die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen internationaler Organisationen hinzu, die Beteiligung am internationalen sektoralpolitischen Dialog sowie die Förderung internationaler Initiativen vor allem in den Bereichen Transparenz und Konfliktprävention.

Deutschland unterstützt politisch und finanziell die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) als international anerkannten Transparenzstandard. Das BMZ fördert **Transparenz** im Rohstoffsektor und staatliches Finanzmanagement im Rahmen der bilateralen technischen Entwicklungszusammenarbeit derzeit in der DR Kongo, Ghana und CEMAC (Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale, die Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft).

Im Kleinbergbau unterstützt das BMZ Vorhaben, die modellhaft auf die Verbesserung der Umweltauswirkungen zielen. Solche Projekte dienen der Steigerung der Lebensqualität und werden besonders von im Sektor tätigen Frauen nachgefragt. Mit Hilfe von **Mikrofinanzierungen** werden in Einzelprojekten modernere Abbau- und Anreicherungstechniken auch für Kooperativen finanzierbar.

Da eine Reihe von Problemen des Sektors, aber auch die Erschließung von Entwicklungspotenzialen oft nicht von einzelnen Gebern im Alleingang angegangen werden können (zum Beispiel Eindämmung von Schmuggel und illegalem Abbau, Entwicklung transparenter und ausgewogener Wettbewerbsbedingungen, Aufbau von Wertschöpfungsketten), setzt die deutsche Entwicklungspolitik verstärkt auf **internationale Kooperation** sowie auf die Förderung zwischenstaatlicher und regionaler Zusammenarbeit, zum Beispiel über regionale Wirtschaftsorganisationen. Nicht zuletzt ist die Rohstoffwirtschaft selbst ein wichtiger Partner. Die Entwicklung und Umsetzung von konfliktsensiblen Unternehmenspraktiken und die aktive Integration der Abbaupraktiken in das lokale wirtschaftliche Umfeld tragen zur nachhaltigen Absicherung der Investi-

tionen bei und erhöhen ihren Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung vor Ort.

Auch innerhalb der Bundesregierung wird das Thema **ressortübergreifend** im Interministeriellen Ausschuss Rohstoffpolitik (IMA Rohstoffe) behandelt, dem seit 2007 neun Ressorts – einschließlich BMZ – angehören und der vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) beraten wird. Er befasst sich insbesondere mit den politischen Problemen der Rohstoffsicherheit. Die Arbeit des IMA Rohstoffe fließt zudem in eine europäische Rohstoff-Initiative ein, die unter anderem auf die Entwicklung effizienter Instrumente zur Beseitigung bestehender Handels- und Wettbewerbsverzerrungen auf den internationalen Rohstoffmärkten abzielt. Entwicklungspolitische Aspekte gewinnen hierbei zunehmend an Bedeutung.

Fazit

Zahlreiche Entwicklungsländer verfügen über mineralische und fossile Rohstoffe und damit über ein erhebliches Potenzial, eigene Finanzmittel für ihre nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren. Einnahmen aus dem Rohstoffsektor tragen bei Wahrung transparenter und nachvollziehbarer Regeln im Bereich Staatsfinanzierung zur Armutsreduzierung bei. Durch die Globalisierung gewinnen Transparenz und entwicklungsorientiertes Handeln als strategische Elemente für einen nachhaltigen Rohstoffsektor verstärkt an Bedeutung. Zusätzlich muss – national wie international – ein Rahmen geschaffen werden, der einen fairen und freien Handel mit legal und unter Beachtung von Mindeststandards gewonnenen Rohstoffen ermöglicht.

Hier setzt die deutsche Entwicklungspolitik an, indem sie internationale Initiativen begleitet und inhaltlich vorantreibt und gleichzeitig vor Ort konkret wirksame Maßnahmen mit Multiplikationspotenzial unterstützt. Damit trägt sie auch dazu bei,

- sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Rahmenbedingungen und Standards für den Rohstoffsektor zu schaffen,
- verlässliche und transparente Rechtsgrundlagen für den extraktiven Rohstoffsektor zu entwickeln,
- den Aufbau von Fach-Know-How in allen rohstoff-relevanten Bereichen in Entwicklungsländern zu fördern,
- insbesondere den Kleinbergbau sozial und ökologisch nachhaltig zu gestalten,
- die Wertschöpfung im Lande durch Weiterverarbeitung vor Ort zu unterstützen,
- die Rolle von Rohstoffen in der Entstehung und Verlängerung von (bewaffneten) Konflikten einzudämmen.

Literatur

BGR (2008): Kurzstudie Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen 2007, Hannover.

BGR (2007): Bundesrepublik Deutschland, Rohstoffsituation 2006, Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien, Band XXXVI, Hannover.

BGR und KfW (2007): Rohstoffe in der DR Kongo, Potenziale für die Entwicklung eines Landes? KfW Diskussionsbeiträge 50, Frankfurt am Main.

BGR (2004): Positionspapier Armutsbekämpfung durch Kleinbergbau. Schlussfolgerungen aus dem Extractive Industries Review, Hannover.

BMZ (2007): Krisenpräventive Wirkungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Zentralasien – Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen, BMZ Spezial 143.

BMZ (2006): Entwickelt Öl? Möglichkeiten der entwicklungsorientierten Nutzung der Öleinnahmen in Subsahara Afrika, BMZ-Diskurs 008.

Bundesregierung (2008): Zwischenbilanz der Rohstoffaktivitäten der Bundesregierung (Schwerpunkt nichtenergetische Rohstoffe).

Bundesregierung (2007): Elemente einer Rohstoffstrategie der Bundesregierung.

Collier, Paul (2007): The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It, Oxford.

International Monetary Fund (2007): Guide on Resource Revenue, Transparency, Washington, D.C..

Kaufmann, D., A. Kraay & M. Mastruzzi (2007): Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996 – 2006, World Bank, Washington; D.C..

Liebig, K. & U. Rondorf (2007): Dutch disease aufgrund steigender Entwicklungshilfe: kluges Management und eine effiziente Mittelverwendung können die Holländische Krankheit verhindern, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen Nr. 8/2007, Bonn.

OPEC (2009): World Oil Outlook 2009, Wien.

Stürmer, M. & P. Buchholz (2009): Government Revenues from the Extractive Sector in Sub-Saharan Africa – A Potential for Funding the United Nations Millennium Development Goals? BGR, Hannover.

UNCTAD (2007): World Investment Report 2007 – Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, Genf.

Weber, L., G. Zsak, C. Reichl & M. Schatz (2009): Welt – Bergbau – Daten, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Heft 23 Rohstoffproduktion, Wien.

Weltbank (2007 – 2009): World Development Indicators 2007 – 2009, Washington, D.C..

Herausgeber

**Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

Dienstsitz Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0

Fax +49 (0) 228 99 535 - 35 00

Dienstsitz Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 25 01

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

Redaktion

Dr. Antje Wittenberg

Referat 313 Wasser; Energie; Stadtentwicklung (bis Juni 2009)

Andrea Richts

Referat 313 Wasser; Energie; Stadtentwicklung

Jutta Wagner

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Verantwortlich

Franz Marré

Referat 313 Wasser; Energie; Stadtentwicklung

Klaus Krämer

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Gestaltung

Typo-Druck GmbH, Bonn

Stand

Februar 2010

