

ROHSTOFFPOLITIK VOM KOPF AUF DIE FÜSSE STELLEN

ALTERNATIVEN ZUR RÜCKSICHTSLOSEN RESSOURCENAUSBEUTUNG IM GLOBALEN SÜDEN

Abholzung, vergiftete Flüsse, unfruchtbare Böden, Verwüstung ganzer Landstriche, Raubbau und Ausbeutung, (tödliche) Unfälle, Menschenrechtsverletzungen... Klingt wie ein Alptraum, ist aber allzu oft bittere Realität im Rohstoffabbau. Ungeachtet dessen fordert die Europäische Union (EU) weitere Liberalisierungen und freie Fahrt für Investoren im Rohstoffsektor. Dabei ist es bei kaum einem Wirtschaftssektor offensichtlicher, dass es eine stärkere Regulierung braucht, um die negativen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Zaum halten zu können und um darüber hinaus positive Effekte für die lokale Wirtschaft und nationale Entwicklung anzustoßen. Zivilgesellschaftliche Akteure und einzelne progressive Regierungen kämpfen für eine bessere Regulierung des Sektors.

Alternativen liegen auf dem Tisch - einige werden von WEED und Oxfam anhand von drei Regionen im Rahmen der Studie „Alternativen aus dem globalen Süden zur EU-Rohstoff- und Handelspolitik“ vorgestellt. Hier werden diese Ansätze für eine alternative Rohstoff- und Handelspolitik in Kürze zusammengefasst. Dabei gibt es nicht die eine ultimative Lösung, die auf alle Länder und Probleme passt. Aber viele Ansatzpunkte und Konzepte, um Politik und wirtschaftliche Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen neu auszurichten. Zentrale Forderung ist dabei: „Lasst uns die Interessen von Menschen anstatt den Profit in den Vordergrund stellen“, wie es Timothy Kondo, Gewerkschafter in Simbabwe, ausdrückte.

FÜR TRANSPARENZ, RECHENSCHAFTSPFLICHT UND DEMOKRATISIERUNG IN AFRIKA

Gerade Afrika profitiert von seinem Ressourcenreichtum bisher kaum. Neben internen Faktoren wie schlechter Regierungsführung, unzureichender Steuersysteme und -eintreibung sowie einer insgesamt schwachen Administration sind hierfür auch externe Faktoren verantwortlich, so das unfaire internationale Handels- und Investitionsregime sowie asymmetrische Macht- und Informationsverteilung. Als grundlegendes Problem macht Claude Kabemba, Direktor der Nichtregierungsorganisation Southern Africa Resource Watch (SARW), die Geheimhaltungspolitik im Rohstoffsektor in Afrika aus. Dort, wo die Regierungen Informationen über Rohstoffgewinnung, Verträge, Steuererhebung, Einnahmen und Gewinnverteilung veröffentlichen, kommt Bergbau am ehesten den Menschen vor Ort zugute. Geheimhaltung hingegen erleichtert Korruption.

Ein erster Schritt für eine neue Politik im Sinne der afrikanischen Bevölkerung ist daher, bisher undurchsichtige und nachteilige Bergbauverträge neu zu verhandeln. Viele afrikanische Länder, darunter Liberia und Guinea, haben dies bereits getan. Andere Länder planen, ihrem Beispiel zu folgen. Doch die meisten Konzerne widersetzen sich einer Überprüfung ihrer Rohstoffverträge. Oder investieren bevorzugt in diejenigen afrikanischen Länder, in denen undurchsichtige und schwache Institutions- und Regierungsstrukturen vorherrschen.

Ein solches Ausweichverhalten könnte in Zukunft gemindert werden, wenn ein Richtlinienentwurf zur Transparenz im Rohstoffsektor in der EU angenommen wird, den die Europäische Kommission im Oktober 2011 in Anlehnung an den Abschnitt 1504 des Dodd-Frank-Act der USA vorgelegt hat.¹ Dieser verlangt von allen in der Rohstoffförderung und Forstwirtschaft tätigen börsennotierten Unternehmen sowie privaten Großunternehmen mit Sitz in der EU, ihre Zahlungen an ausländische Regierungen offenzulegen. Solche internationale Initiativen sind notwendig, doch die großen Veränderungen müssen laut Claude Kabemba in den rohstoffreichen Ländern selbst stattfinden.

Um das Recht auf Zugang zu Informationen durchzusetzen bzw. den Zugang zu Informationen auszuweiten, versucht

die afrikanische Zivilgesellschaft, inklusive Gewerkschaften und sozialer Bewegungen, gemeinsam Druck auszuüben. Gemeinden, insbesondere in der Umgebung von Minen, organisieren sich, um von Unternehmen und Regierung einen verantwortungsvollen Umgang mit ihren Ressourcen und eine Teilhabe an den Erlösen einzufordern. In einigen Staaten bieten ihnen Gerichte die Möglichkeit, bestehendes Recht auf Information einzuklagen und Unternehmen für unverantwortliches und zerstörerisches Verhalten zur Rechenschaft zu ziehen. Über Sensibilisierungskampagnen soll die Bevölkerung aufgeklärt werden. Alle politischen Parteien werden aufgefordert, Programme zum besseren Umgang mit Ressourcen zu entwickeln und sich zu Transparenz und Rechenschaftspflicht zu positionieren.

Die Parlamente sollten, so die Forderung der Zivilgesellschaft, Ausschüsse zur Rohstoffindustrie nutzen, um Regierungsentscheidungen zu kontrollieren. In vielen Ländern gibt es Bestrebungen der Zivilgesellschaft, ihre Abgeordneten dafür zu schulen und gleichzeitig in die Pflicht zu nehmen. Bestehende zivilgesellschaftliche Initiativen im Rohstoffsektor müssen gestärkt und weiter vernetzt werden. Auch dabei haben Forderungen nach Transparenz und Rechenschaftspflicht oberste Priorität.

Die generelle Neuausrichtung des Rohstoffsektors in Afrika zielt auf Weiterverarbeitung und damit höhere Wertschöpfung im Land selbst. Dafür wollen viele Länder Ausfuhrbeschränkungen auf Rohstoffe einführen oder ausbauen. Diese sollen weiterverarbeitenden Industrien temporären Schutz bieten, um sich entwickeln und im internationalen Wettbewerb positionieren zu können.

Wichtig für all diese Forderungen ist: Rohstoffverträge und internationale Handelsabkommen müssen im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie des Landes stehen. Transparenz und Information sollen so zu Entwicklung und Armutsreduzierung beitragen. Dafür ist die Beteiligung der Gemeinden zentral. Bereits vor der Aufnahme der Bergbauaktivitäten müssen Informationen, einschließlich über mögliche Belastungen der Umwelt, vollständig offengelegt werden.

1 Im Juli 2010 hat der US-Kongress Abschnitt 1504 des Dodd-Frank-Act verabschiedet. Darüber werden Unternehmen, die an der US-Wertpapier- und Börsenaufsicht registriert sind, verpflichtet öffentlich darüber Bericht zu erstatten, wie viel sie ausländischen Regierungen für Öl-, Gas- und Mineralienkonzessionen zahlen (länder- und projektbezogen).

2 KOM(2011)683 vom 25. November 2011.

DIE EU BLOCKIERT

Der Richtlinienentwurf² der EU-Kommission, in dem mehr Transparenz vorgeschrieben wird, ist ein erfreulicher Schritt in die richtige Richtung, doch bei Weitem nicht ausreichend. In erster Linie versucht die EU nach wie vor europäischen Unternehmen den freien Zugang zu Rohstoffen zu sichern. In der Handels- und Investitionspolitik, dem Herzstück der Rohstoffinitiative (RMI) von 2008, sind der EU insbesondere Ausfuhrbeschränkungen sowie Regulierungen für ausländische Investitionen, die Investoren auch Pflichten gegenüber der Bevölkerung und Umwelt auferlegen würden, ein Dorn im Auge (Vgl.: Die neue Jagd nach Ressourcen:

Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung bedroht). So setzt sich die EU in den Verhandlungen zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit afrikanischen Ländern aggressiv gegen Ausfuhrbeschränkungen auf Rohstoffe ein, die – gut umgesetzt – zu einer Diversifizierung der Wirtschaft und höhere Wertschöpfung beitragen können. Auch im Freihandelsabkommen mit Indien, das kurz vor dem Abschluss steht, stellt die EU Forderungen ganz im Sinne der Rohstoffinitiative. Diese missachten und gefährden die nationale Gesetzgebung, die gerade zur verbesserten Regulierung des Rohstoffsektors entwickelt wurde.

INDIEN ERGREIFT DIE INITIATIVE

In Indien – wie weltweit – stellt der Bergbau eine hochkomplexe soziale, wirtschaftliche und umweltpolitische Herausforderung dar. Um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Anliegen der Industrialisierung auf der einen sowie dem Schutz der Umwelt und der Sicherung der Lebensgrundlagen von Millionen Menschen auf der anderen Seite zu gewährleisten, hat der Ministerrat Indiens 2011 den Entwurf für ein neues Bergbaugesetz vorgelegt: The Mines and Minerals (Development and Regulation) Bill: kurz MMDR Bill (Minen- und Mineraliengesetz (Entwicklung und Regulierung)).

Die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzesentwurfs schreiben erweiterte Rechte und zusätzlichen Nutzen für die vom Bergbau betroffenen Gemeinden vor. So ermöglichen die neuen Regelungen den Bundesstaaten beispielsweise, Maßnahmen für die „Vorzugserteilung“ von Lizenzen für kleine Lagerstätten an Genossenschaften der registrierten Stämme zu erlassen. So wird die lokale Teilhabe gestärkt. Darüber hinaus gibt es weitreichende Vorschriften zur Entschädigung von Personen, die traditionelle Rechte an Land besitzen: bei Vorerkundung und Schürfung, für erworbenes Land, nach Beendigung der extraktiven Tätigkeiten für Bodenschäden. Die Unternehmen müssen Hilfsmaßnahmen gemäß der Umsiedlungs- und Wiedereingliederungspolitik der Bundesstaaten ergreifen. Ergänzend gibt es ein Programm für jährliche Zahlungen des Lizenznehmers für sozioökonomische Maßnahmen im Umfeld der Mine. Alle potentiell von der Rohstoffförderung Betroffenen sollen an Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Über die District Mineral Foundation (DMF) soll in jedem Distrikt ein Teil der Förderabgaben mit der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden geteilt werden. Der Dorfrat oder Distriktrat soll angehört werden, ehe öffentliches Land für Erkundungskonzessionen, Schürfrechte oder Bergbaupacht ausgeschrieben wird oder Bergbaukonzessionen für zusätzliche Mineralien gewährt werden. Die betroffenen Distrikträte sollen auch gehört wer-

den, bevor über Minenstilllegungspläne abgestimmt wird. Das neue MMDR-Gesetz würde den bestehenden Regulierungsrahmen in Indien stärken. So wurde bereits ein nationaler Mineralienfonds ins Leben gerufen, um die Kapazitäten des Indischen Bergwerksamtes, der obersten Aufsichtsbehörde, zu stärken. Dieser Fonds soll auch für Forschung und Entwicklung für nachhaltigen Bergbau sowie zur Offenlegung und Vorbeugung von illegalem Abbau genutzt werden. Zudem ist eine nationale Bergbauaufsichtsbehörde geplant, die Förderabgaben und Steuersätze überprüfen, Strafen im Hinblick auf Nichteinhaltung der Zahlungen festlegen und Streitfälle schlichten soll. Ergänzend soll ein nationales Bergwerksgericht eingerichtet werden, um Beschwerden betroffener Menschen zu verschiedenen Themen anzuhören und über unbearbeitete Anträge zu entscheiden.

Würde der Entwurf so umgesetzt, werden darüber im Idealfall sowohl das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen der lokalen Gemeinde als auch der Umweltschutz in den Bergbauregionen gefördert. Zum ersten Mal werden die Gemeinden an der Steuerung beteiligt. Der bedeutendste Aspekt nach Chandra Bhushan und Sugandh Juneja (beide vom Centre for Science and Environment) ist die Gewinnbeteiligung der Gemeinden. Wenn diese im Sinne des Gesetzes umgesetzt wird, könnten die negativen sozialen und wirtschaftlichen Effekte der Bergbaubranche erheblich vermindert werden. Viele dieser Bestimmungen sind jedoch durch unterschiedliche Kapitel des EU-Indien-Freihandelsabkommens bedroht, da dieses die Rechte der Investoren in den Vordergrund stellt. Damit dieses Abkommen zu nachhaltiger Entwicklung und integrativem Wachstum in Indien beitragen kann, muss die EU die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs als verbindlich akzeptieren bzw. müssen diesen Bestimmungen widersprechende Punkte aus dem Abkommen gestrichen werden.

LATEINAMERIKA AUF DEM WEG ZUM POST-EXTRAKTIVISMUS?

Wie in Indien setzen einzelne Länder in Lateinamerika auf stärkere Kontrolle, z.B. über Umweltgesetze oder das Verbinden der Genehmigung von Förderlizenzen mit zusätzlichen Auflagen. Jüngster Erfolg dieser Politik: Costa Rica. Im Norden des Landes wurde einem Unternehmen die Erlaubnis zum Goldabbau aberkannt. Als das Unternehmen gegen die Entscheidung klagte, wurde kurzerhand das Bergbau-Gesetz reformiert, so dass nun im ganzen Land die Metall- und Erzförderung im offenen Tagebau verboten ist. Insgesamt setzen die lateinamerikanischen Staaten jedoch überwiegend darauf, die Eigentumsrechte des Staates an den Rohstoffen wie auch seine Rolle in deren Ausbeutung zu stärken, um einen größeren Anteil an den Gewinnen zu erzielen (sogenannter Neo-Extraktivismus). Teilweise beinhaltet dieses Modell die Entwicklung staatlicher Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit. Der Neo-Extraktivismus verstärkt jedoch insgesamt die Bedeutung des Rohstoffsektors der Wirtschaft und eines Wachstums- und Entwicklungsmodells, das auf dem Export von Rohstoffen basiert. So hat er in den meisten Fällen die wirtschaftlichen Abhängigkeiten verschärft und zu einer Zunahme an Konflikten mit lokalen Gemeinden – vor allem mit indigenen Bevölkerungsgruppen – geführt, die versuchen, die Zerstörung ihres Lebensraums zu verhindern. Der Neo-Extraktivismus verstärkt die Bedeutung des Rohstoffsektors der Wirtschaft und eines Wachstums- und Entwicklungsmodells, das auf dem Export von Rohstoffen basiert.

Der Widerstand der regionalen, von den Minen betroffenen Bevölkerung sowie ein neues politisches und soziales Umfeld haben dazu beigetragen, dass eine intensive Debatte über eine weitreichende Alternative zum (Neo-)Extraktivismus geführt wird, den Post-Extraktivismus: Ein alternatives Entwicklungsmodell, das angesichts der gravierenden sozialen und ökologischen Folgen des rohstoffabhängigen Wirtschaftsmodells sowie der Endlichkeit der Ressourcen eine alternative Vision für die lateinamerikanischen Gesellschaften entwirft. Fundamente dieser Vision sind die Rechte der Natur und eine neue Sichtweise auf wirtschaftliche

Entwicklung. Zugleich soll ein Prozess der regionalen Integration auf Basis von Gleichheit und Gerechtigkeit in Gang gesetzt werden. Das erfordert eine Neuorientierung der Produktion, in der dem Erhalt der Ökosysteme und der Armutsbekämpfung oberste Priorität eingeräumt werden. In der Politik müssen zudem die Ungerechtigkeiten in Bezug auf Grundbesitz, Akkumulation des Reichtums und die Nutzung von Gemeingütern angegangen werden.

Post-Extraktivismus bedeutet dabei nicht, Rohstoffförderung vollständig aufzugeben, sondern die Intensität und den Umfang zu reduzieren. Der Rohstoffsektor soll Teil einer breiten, diversifizierten Ökonomie werden, die den Menschen alternative Arbeitsplätze bietet und deren Einnahmen zur sozialen Entwicklung eingesetzt werden. Hierbei sollen besondere Regularien hinsichtlich Gesundheit und Beschäftigung, aber auch strenge Umwelt- und Finanzgesetze helfen. Um die lokale Bevölkerung zu beteiligen und soziale Kontrolle zu stärken, bedarf es einer effektiven Gesetzgebung zum Recht auf Konsultation und Information. Ziel ist es, den Kreislauf aus Rohstoffabhängigkeit mit den daraus resultierenden hohen sozialen und ökologischen Kosten für die betroffenen Gebiete zu durchbrechen. Klein angelegte Extraktionsprojekte sollen auf regionaler und lokaler Nachfrage beruhen.

Von den Regierungen Lateinamerikas fordert Carlos Aguilar vom Brasilianischen Forschungsinstitut IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) daher, gegen den übermäßigen Einfluss der multinationalen Konzerne und die daraus resultierenden Ungleichgewichte vorzugehen und zugleich die Gemeinden vor den sozialen und ökologischen Folgen extraktiver Industrien zu schützen. Angesichts der global herrschenden Logik der Aneignung von Naturressourcen durch Konzerne ist dies kein leichtes Unterfangen. Der Post-Extraktivismus zeichnet einen radikalen Paradigmenwechsel – und für diesen müssen Gemeinden und soziale Bewegungen eng zusammenarbeiten und ihre Interessenvertretung organisieren.

NEUAUSRICHTUNG DER ROHSTOFF- UND HANDELSPOLITIK

Diese hier kurz vorgestellten Vorschläge für einen Kurswechsel in der Rohstoffpolitik machen deutlich, dass es viele gute Ansätze für eine bessere Regulierung des Rohstoffsektors gibt. Allen beschriebenen Alternativen gemeinsam ist, dass sie die Menschen vor Ort, die Gemeinden und Regionen, die vom Bergbau betroffen sind, in den Mittelpunkt rücken. Sie sind in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, zugleich müssen Gewinne gerechter verteilt werden. Grundsätzlich muss der Mensch Vorrang vor dem Profit haben und negative Umweltauswirkungen minimiert werden. Die Entscheidung, ob überhaupt, und falls ja, unter welchen Umständen Rohstoffe gefördert werden, muss bei den Bevölkerungen der betroffenen Gemeinden liegen. Diese Entscheidungen müssen transparent und demokratisch getroffen werden. Eine Demokratisierung von unten sollte daher durch (internationale) Initiativen zur Transparenz, Informations- und Rechenschaftspflicht flankiert werden.

Damit die europäische Handels- und Investitionspolitik wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Perspektiven für alle liefert, muss sie vom Kopf auf die Füße gestellt werden. In Europa hat sich dazu eine breite Allianz aus Entwicklungs- und Umweltorganisationen, Gewerkschaften, Menschenrechts-, Fairtrade- und MigrantInnengruppen sowie Bauernverbänden u.a. zusammengefunden, um ein Alternatives Handelsmandat (ATM) zu entwickeln, das auf Prinzipien der Menschenrechte, den Grundsätzen von Guter Arbeit sowie sozialer, Geschlechter-, Umwelt- und Ressourcengerechtigkeit und Armutsbekämpfung fußt. Solche Ansätze ebenso wie Alternativen aus dem Globalen Süden sollte die EU aufgreifen, statt blind auf weitere Marktöffnungen im Rohstoffsektor zu drängen, die progressive zukunftsfähige Entwicklungsansätze und regionale Integrationsprozesse untergraben.

LITERATUR

Bericht: *Alternativen aus dem globalen Süden zur EU-Rohstoff- und Handelspolitik*. Hrsg. von Oxfam/ WEED 2012.

Darin:

Dr. Claude Kabemba: *Alternativen zum Ressourcenhandel und Zugang zu Informationen in Afrika. Eine Reaktion auf die Rohstoffpolitik der EU*.

Chandra Bhushan und Sugandh Juneja: *Bergbau, Menschen und die Umwelt. Die Auswirkungen des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Indien*.

Carlos Aguilar: *Übergänge zum Post-Extraktivismus in Lateinamerika. Eine Antwort auf die Rohstoffinitiative der EU*.

Bericht: *Die neue Jagd nach Ressourcen: Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung bedroht*. Hrsg. von Oxfam/ WEED 2010.

IMPRESSUM

ROHSTOFFPOLITIK

VOM KOPF AUF DIE FÜSSE STELLEN

Alternativen zur rücksichtslosen
Ressourcenausbeutung im globalen Süden

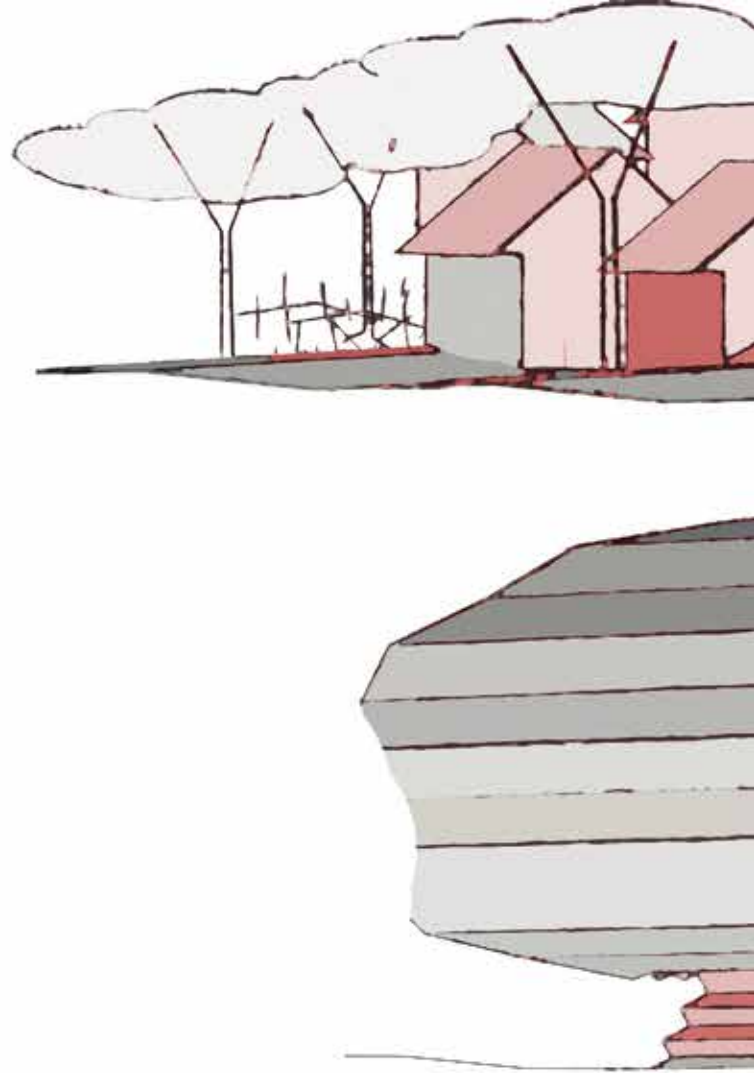


Hrsg.: Oxfam Deutschland e.V, WEED e.V.,
attac, SÜDWIND e.V.,
Oktober 2012

Autorin: Nicola Jaeger

Redaktion: Viola Dannenmaier, David Hachfeld

Illustration
und Layout: © Marcel Zienert



Bestellhinweis:

Oxfam Deutschland e. V.

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin
T +49 30 4285 0621
F +49 30 4285 0622
E info@oxfam.de
www.oxfam.de

Weltwirtschaft,

Ökologie & Entwicklung e.V. – WEED

Eldenaer Str. 60,
10247 Berlin
T +49 30 275 82 163
E weed@weed-online.org
www.weed-online.org

Diese Publikation ist als Teil eines gemeinsamen Projekts von Traidcraft Exchange (Vereinigtes Königreich), Comhlámh (Irland), AITEC (Frankreich), Oxfam Deutschland e.V. und WEED e.V. (Deutschland) entstanden.



Für die Inhalte dieses Textes sind ausschließlich
Oxfam Deutschland e.V. und WEED e.V. verantwortlich.



Dieses Briefing wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Die darin vertretenen Standpunkte geben ausschließlich die Ansicht von WEED e.V. und Oxfam Deutschland e.V. wieder und stellen in keiner Weise die offizielle Meinung der Europäischen Union dar.