

Policy paper 10 / 2014:

Natürliche Ressourcen im Südlichen Afrika

Dieses kurze Politikpapier der KASA will

- » *den Blick auf die herausragende Bedeutung der mineralischen und energetischen Rohstoffe für die Entwicklungschancen in den Ländern des Südlichen Afrika lenken,*
- » *in Erinnerung rufen, dass sich der seit nunmehr 15 Jahren zu verzeichnende Boom auf den Ressourcenmärkten bislang in keiner Weise zum Nutzen der Bevölkerung im Südlichen Afrika ausgewirkt hat,*
- » *die Notwendigkeit einer grundlegenden Neuausrichtung der Rohstoffpolitik in Nord und Süd im Interesse einer fairen und ökologisch verträglichen Inwertsetzung der natürlichen Reichtümer hervorheben,*
- » *einige zentrale politische Empfehlungen für eine Neuausrichtung des Rohstoffsektors unterbreiten, die (auch) die deutsche Politik in die Pflicht nehmen.*

Hintergrund / Aktueller politischer Kontext

Bodenschätze avancieren zunehmend zu einem ökonomisch zentralen und politisch brisanten Thema. Grund dafür sind vor allem volatile, in der Tendenz stark gestiegene Preise zahlreicher Mineralien und Metalle in Verbindung mit ihrer strategischen Relevanz für Zukunftstechnologien sowie temporären Versorgungsgespässen. Der seit Beginn des Jahrtausends zu beobachtende Rohstoffboom hat strukturelle Umbrüche der Weltwirtschaft zur Grundlage und wird damit erwartungsgemäß von Dauer sein. Für eine anhaltend preistreibende Wirkung dürften neben der zunehmenden weltweiten Nachfrage und der daraus resultierenden Verstärkung der Konkurrenzsituation die sich auf der Angebotsseite im Blick auf zahlreiche nicht regenerative Ressourcen einstellende Verknappung sowie künftig höhere Kosten bei der Erkundung und Erschließung von Lagerstätten sorgen. Im Zusammenhang des sich intensivierenden Wettlaufs um die Aneignung bislang nicht in Wert gesetzter Vorkommen endlicher Rohstoffe steht zudem zu erwarten, dass sich durch die Abhängigkeit von weniger Anbietern geostrategische Brisanzpotenziale und Konfliktrisiken ergeben können, die größere Preisschwankungen und einen weiteren Anstieg des Preisniveaus nach sich ziehen.

Im Licht dieser Entwicklungstrends steht das Interesse der Verbraucherländer an einer sicheren Versorgung mit energetischen, metallischen und nicht-metallischen Ressourcen zu erschwinglichen Preisen im Kontrast zu den Anstrengungen der Produzentenländer, möglichst hohe Renditen mit der Förderung und Weiterverarbeitung ihrer heimischen Rohstoffe zu erwirtschaften. Es überrascht daher kaum, dass Rohstoffe inzwischen in der Wirtschafts-, Außen-, Entwicklungs- und nicht zuletzt auch Sicherheitspolitik einen prominenten Rang einnehmen.

Vor allem auch in den mit natürlichen Reichtümern besonders gesegneten 15 Mitgliedsländern der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC), in denen nach Angaben des SADC-Sekretariats etwa die Hälfte der insgesamt rund 275 Millionen EinwohnerInnen mit einem Einkommen von weniger als 1 US-Dollar pro Tag in absoluter Armut lebt, rückt der globale Höhenflug der Ressourcenpreise den Umgang mit den heimischen mineralischen und energetischen Ressourcen immer stärker in den Blickpunkt des allgemeinen öffentlichen Interesses. Denn die natürlichen Reichtümer dürften bis auf Weiteres die maßgebliche, wenn nicht gar einzige Quelle darstellen, aus der sich in der Region das Potenzial für eine endogene, sich selbst tragende Entwicklung erschließen lässt.

Und welche ein immenses Füllhorn die reichhaltigen Ressourcen darstellen, wird etwa daran deutlich, dass sich der Wert der bereits entdeckten und vermuteten Rohstoffvorkommen allein in der Demokratischen Republik Kongo bei aktuellen Preisen auf sage und schreibe 24 Billionen US-Dollar beläuft.

Die wesentliche Herausforderung besteht somit für die Zukunft darin, den Boom auf den Ressourcenmärkten zu nutzen und die Einnahmen aus den Rohstoffaktivitäten in der Tat auch den Menschen in den Abbauländern der SADC zugute kommen zu lassen – und zwar in einer Form, die auch im Blick auf ihre Verteilungswirkungen als sozial gerecht und hinsichtlich ihrer ökologischen Folgewirkungen als nachhaltig bezeichnet werden kann.

Problemanzeige

Der Abbau von Rohstoffen ist insbesondere seit dem immensen Anziehen der Preise zu Beginn des Jahrtausends wieder ein äußerst lukratives Geschäft. Die Gewinne kommen jedoch in der Regel nur Wenigen zugute: zum einen einer kleinen nationalen Funktions- und Machtelite in den Ländern des Südlichen Afrika, zum anderen den im Rohstoffsektor nach den umfassenden Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen der 1990er Jahre wieder den Ton angehenden Transnationalen Konzernen (TNCs) und ihren Anteilsbesitzern in den Industrieländern.

Die breite Bevölkerung in den Abbauländern indes zieht bestenfalls einen marginalen, allzu häufig aber gar keinen Nutzen aus dem nationalen Rohstoffreichtum. Vielmehr geht der Rohstoffabbau in vielen Fällen mit großen Nachteilen für lokale Bevölkerungsgruppen in den Abbau- oder Förderregionen einher, die unter den negativen Begleit- und Folgeerscheinungen eines weit verbreiteten, oftmals die nationalen Gesetze unterlaufenden ökologischen Raubbaus der TNCs zu leiden haben – von der Verschmutzung der Böden und Flüsse sowie des Grundwassers, die mitunter gar den Verlust der Lebensgrundlagen nach sich zieht, über Umsiedlungen ohne angemessene vorherige Konsultation und Entschädigung bis hin zu gewaltsamen Vertreibungen. Und selbst die wenigen Menschen, die Arbeit bei den Rohstoffunternehmen finden, sind aufgrund teilweise grober Missachtungen der Arbeitsrechte häufig nicht in der Lage, von ihren Gehältern in Würde zu leben, wie der Streik der Bergbauarbeiter von Marikana in Südafrika im Jahr 2012 beispielhaft veranschaulicht hat. Dass auch deutsche Unternehmen bei ihren Bemühungen um billige Rohstoffe für Menschenrechtsverletzungen und Ausbeutung in den Abbauländern Verantwortung tragen, darauf hat unlängst auch Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller (in seiner Rede vor der Berliner Industrie- und Handelskammer am 9. September 2014) hingewiesen.

Oft sind die Regierungen in der SADC-Region entweder in Folge von Korruption nicht willens oder mangels politischer Durchsetzbarkeit ihrer nationalen Gesetze gegenüber der Machtfülle der Konzerne nicht in der Lage, die Interessen und Rechte ihrer Bevölkerungen effektiv zu schützen. Zu sehr bleiben deshalb in vielen Ländern die Einnahmen des Rohstoffsektors für die jeweiligen Staatshaushalte deutlich unter den Möglichkeiten. Als wesentliche Gründe hierfür sind aufgrund mangelnder Transparenz und Rechenschaft einerseits zu geringe Konzessionen und Lizenzgebühren, niedrige Steuersätze oder gar weitreichende Steuerbefreiungen sowie Kleptokratie und andererseits Transferpreismanipulationen, Steuervermeidung und Steuerflucht zu erachten – mit der Konsequenz, dass die meisten Staatshaushalte trotz des Rohstoffreichtums weiterhin strukturell unterfinanziert sind und damit vor allem die zur Armutsbekämpfung so dringend benötigten sozialpolitischen Handlungsspielräume nicht wahrgenommen werden können.

Indes kann von einem generellen „Ressourcenfluch“ (sprich von Rohstoffvorkommen als einer unausweichlichen Entwicklungsbremse) keineswegs die Rede sein. Dies zeigen die Beispiele Botswana und – mit Abstrichen – Südafrika, die von den Vereinten Nationen als die Länder innerhalb der SADC benannt werden, die bislang aus ihren natürlichen Reichtümern der breiten Bevölkerung dienende Entwicklungsfortschritte zu erzielen vermochten. Vielmehr

spricht vieles dafür, dass die sogenannte „Good Governance“, also die verantwortliche Regierungsführung, die wesentlich von der Ausprägung der nationalen Staatlichkeit auf der einen Seite und der Wahrnehmung unternehmerischer Verantwortung seitens der ausländischen Konzerne auf der anderen abhängt, den zentralen Schlüssel für die Erschließung von Rohstoffen als positivem Faktor für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung darstellt.

Aber obwohl auf je nationaler, bi- und multilateraler sowie SADC-Ebene in den letzten Jahren verstärkt Anstrengungen unternommen wurden, um mittels breit angelegter Dialoge, übergreifender Richtlinien sowie sektorspezifischer Initiativen (z.B. SADC Protocol on Mining, Big Table of the UN Economic Commission for Africa/African Development Bank, Extractive Industries Transparency Initiative) dazu beizutragen, dass sich die Erschließung und Vermarktung der natürlichen Reichtümer im Südlichen Afrika für alle „auszahlt“, haben die ergriffenen Maßnahmen den Staatshaushalten trotz der rasant gestiegenen Rohstoffpreise bis dato keine substanziellen Mehreinnahmen gebracht, die zum Zweck der Armutsbekämpfung vor allem den zahllosen Bedürftigen hätten zukommen können.

Und auch die von zahlreichen Industrieländern und der Europäischen Union in jüngster Zeit – zumeist ohne jegliche Mitsprachemöglichkeiten der Zivilgesellschaft – auf den Weg gebrachten Rohstoffinitiativen dürften der breiten Bevölkerung in den Abbauländern nicht zugute kommen. Denn sie sind in der Regel einseitig allein dem Leitbild der uneingeschränkten Sicherung eines möglichst preisgünstigen Zugangs zu sich verknappenden Rohstoffen verpflichtet; entwicklungspolitische Komponenten sowie sozial-ökologische Aspekte finden in den vermeintlichen „Rohstoffpartnerschaftsabkommen“ zwar inzwischen Erwähnung, sind aber nicht verpflichtend verankert.

Es gibt somit eine dringliche Notwendigkeit im Südlichen Afrika, die natürlichen Ressourcen in vielerlei Hinsicht künftig anders und besser zu nutzen, damit sie unter fairen und ökologisch verträglichen Bedingungen gefördert und die Bevölkerungen durch das Investieren der Einnahmen in Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung, Basisinfrastrukturen und vor allem in menschenwürdige Arbeitsplätze vom natürlichen Reichtum profitieren. Wie kann das geschehen?

Empfehlungen

Die von einem Bündnis von zivilgesellschaftlichen Organisationen im gesamten Südlichen Afrika mittels einer Kampagne geforderte Einführung eines SADC-weiten „Basic Income Grant“ (eine Art Grundeinkommen, welches in Namibia bereits erfolgreich erprobt wurde), das durch eine zusätzliche Besteuerung des Rohstoffsektors in Form einer Exportsteuer finanziert werden soll, ist zweifelsohne ein erster Schritt in die richtige Richtung. Doch der KASA erscheint es aufgrund der strategischen Bedeutung des Rohstoffsektors für die Volkswirtschaften der Region erforderlich, eine weit umfassendere wirtschaftspolitische Neuausrichtung vorzunehmen und die Rohstoffpolitik künftig zentral in eine zukunftsweisende und dem Gemeinwohl dienende, integrierte Entwicklungsstrategie einzubinden. Es ist aus unserer Sicht nicht nur unerlässlich, dass der Rohstoffsektor insgesamt weitreichenden politischen und wirtschaftlichen Veränderungen unterzogen wird. Vielmehr erachten wir in Anbetracht der wegen der strukturellen Veränderungen auf den Rohstoffmärkten gestiegenen „bargaining power“ der Bevölkerungen des Südlichen Afrikas den Moment auch als überaus opportun.

Für ein solches (wirtschafts-)politisches Umsteuern sind grundsätzlich in erster Linie die Staaten in der Pflicht, in denen die Rohstoffe abgebaut werden. In der Praxis zeigt sich allerdings, dass deren Regierungen derart weit reichende Veränderungen aufgrund struktureller politischer wie ökonomischer Asymmetrien selbst bei vorliegendem politischen Willen nicht durchzusetzen vermögen. Deshalb stehen auch die Herkunftsstaaten der involvierten TNCs sowie die Heimatstaaten der VerbraucherInnen politisch mit in der Verantwortung. Auch die

Rohstoff(sicherungs)politik Deutschlands muss das Recht auf Entwicklung und die Würde des Menschen weltweit in den Mittelpunkt stellen; die Verantwortung hierfür kann trotz immer neuer Siegel nicht allein auf den individuellen Konsumenten abgeladen werden.

Auf diesem Hintergrund macht die KASA sich mit Blick auf die Verantwortung Deutschlands vor allem für die folgenden politischen Forderungen stark:

- Für die Überführung der EU-Rohstoffinitiative und die von Deutschland bereits abgeschlossenen bilateralen Rohstoffabkommen in „alternative Rohstoffpartnerschaften“, die unter Beteiligung der Zivilgesellschaft hier und in den Abbauländern transparent ausgestaltet, entwicklungspolitisch sinnvoll und auf nachhaltige Entwicklung und ökologische Rohstoffbewirtschaftung orientiert sind, damit der Wettlauf um endliche Ressourcen nicht länger auf dem Rücken der Ärmsten der Armen ausgetragen wird;
- Für verbindliche gesetzliche Regelungen, die im Rohstoffsektor tätige Unternehmen dazu verpflichten nachzuweisen, dass die Rohstoffe, die sie verwenden, unter Einhaltung anerkannter Regeln zum Menschenrechtsschutz sowie internationaler Sozial- und Umweltstandards gefördert werden, damit die gravierenden und global zunehmenden Menschenrechtsprobleme und Konflikte im Rohstoffsektor wirksam bekämpft werden können (mit solchen Regelungen hätten deutsche Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden die Pflicht, hiesige Unternehmen, die direkt oder indirekt zur Verletzung von Menschenrechten beitragen, von jeglicher Zusammenarbeit bei öffentlichen Aufträgen auszuschließen);
- Für die Schaffung von justiziablen Instrumenten auf der internationalen Ebene, die es zum Zweck des Schutzes der Menschenrechte in den Rohstoffabbauländern ermöglichen, TNCs zur Rechenschaft zu ziehen und Opfern von Menschenrechtsverletzungen und Ausbeutung Gerechtigkeit widerfahren zu lassen;
- Für eine grundsätzliche, zielführende politische Befassung mit der Problematik, dass der globale Ressourcenverbrauch stetig zunimmt: In modernen Industriegesellschaften liegt er derzeit zwischen 15 und 25 Tonnen pro Kopf und Jahr. Nachhaltig und global gerecht wäre nach Einschätzung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) ein jährlicher Verbrauch von sechs Tonnen pro Kopf. Dennoch hat auch in Deutschland weiterhin die Sicherung des unbegrenzten Zugangs zu Ressourcen und nicht etwa deren Schonung Priorität. So unterstützt die Bundesregierung die deutsche Wirtschaft zwar bei der Steigerung der Ressourcen- und Rohstoffeffizienz, bezieht aber weder die Einhaltung globaler Umweltgrenzen des Rohstoffverbrauchs noch die Notwendigkeit eines ökologischen Umsteuerns konsequent in ihre Rohstoffpolitik ein. Daher fehlen verbindliche Aussagen, Ziele und Maßnahmen zur Reduktion des absoluten Rohstoffverbrauchs in Deutschland.

*Die **KASA** versteht sich als Informations- und Servicestelle zum Südlichen Afrika und als Lobby- und Kampagnenbüro zu ausgewählten Themen sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit im Kontext von Globalisierung und Klimawandel. Die KASA wurde 1996 auf Initiative der Werkstatt Ökonomie als Kooperationsprojekt kirchlicher Gruppen und Organisationen gegründet und ist seither bei der Werkstatt Ökonomie in Heidelberg angesiedelt. Im Sinne der christlichen Option für die Armen setzt sich die **KASA** dafür ein, zivilgesellschaftliche und kirchliche Kompetenz zu Fragen wirtschaftlicher und sozialer Gerechtigkeit zu stärken, politisch durchzusetzen und theologisch zu reflektieren. Die **KASA** ist ökumenisch und wird von 15 kirchlichen Organisationen und ökumenischen Gruppierungen getragen und unterstützt (darunter das Bischöfliche Hilfswerk Misereor und Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst).*