

Mehr Transparenz für mehr Entwicklung



Rohstoffkonzerne und Regierungen in der Pflicht

Impressum

Mehr Transparenz für mehr Entwicklung. Rohstoffkonzerne und Regierungen in der Pflicht

Herausgeber:

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart
Kontakt: Martin Petry

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.
Mozartstraße 9
52064 Aachen
Kontakt: Elisabeth Strohscheidt

Erstellt vom:

Global Policy Forum Europe e.V.
Bertha-von-Suttner-Platz 13
53111 Bonn
Kontakt: Jens Martens

Redaktion: Heidi Feldt, Wolfgang Mai, Jens Martens, Axel Müller, Martin Petry, Elisabeth Strohscheidt

Gestaltung: Karina Waedt, Grafik & Design

Druck: Rautenberg Media & Print Verlag KG

Aachen/Bonn/Stuttgart, Juni 2007

Bildnachweise (von links nach rechts und oben nach unten):

Titel: Susanne Babila, Christoph Püschner/Brot für die Welt; Axel Müller/Misereor 2x; **S. 4:** Philippinen-Misereor-Partnership; **S. 5:** Axel Müller/Misereor; **S. 6:** Philippinen-Misereor-Partnership; **S. 7:** Kruchem/Misereor; **S. 8:** Christoph Püschner/Brot für die Welt; **S. 9:** Susanne Babila; **S. 11:** Philippinen-Misereor-Partnership; **S. 12:** Christoph Püschner/Brot für die Welt; **S. 15:** photocase; **S. 17:** Martin Petry/Brot für die Welt, Martin Zint; **S. 18:** Martin Petry/Brot für die Welt; **S. 19:** Axel Müller/Misereor; **S. 22:** Axel Müller/Misereor; **S. 23:** African Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ); **S. 24-25:** Martin Petry/Brot für die Welt; **S. 27:** Axel Müller/Misereor; **S. 28-29:** Martin Zint.

Inhalt

Warum wir uns für Transparenz im Erdöl- und Bergbausektor engagieren	4
1 Reich und doch arm	6
Beispiel Nigeria: Die Abhängigkeit vom Öl	6
Beispiel Peru: Reiches Land – arme Menschen	7
2 Rohstoffreichtum – wo bleiben die Gewinne?	10
Beispiel Philippinen: Investitionsanreize und fehlende Einnahmen	11
Beispiel Demokratische Republik Kongo: Ausverkauf der Bodenschätze	12
Beispiel Kongo-Brazzaville: Das System Elf Aquitaine	14
Beispiel Angola: Geld für den Präsidenten	15
3 Initiativen für Transparenz in der Erdöl-, Erdgas- und Bergbauindustrie	16
Beispiel Tschad: Ein Modell für die Verwaltung der Erdöleinnahmen?	16
Publish What You Pay – die internationale Kampagne der Zivilgesellschaft	18
EITI – Die Initiative der Regierungen für Transparenz in der extraktiven Industrie	20
Tabelle: Stand der Umsetzung der EITI-Prinzipien (Mai 2007)	21
Beispiel Nigeria: EITI-Prozess deckt Einnahmелücke auf	22
„EITI ist eine große Chance für Nigeria“	23
Beispiel Ghana: Die Transparenz-Bewegung öffnet die Büchse der Pandora	24
4 Politikempfehlungen für mehr Transparenz	26
Projekte von „Brot für die Welt“ und Misereor	28
Service	30
Internetseiten	30
Zum Weiterlesen	30

Warum wir uns für Transparenz im Erdöl- und Bergbausektor engagieren

Rohstoffe stehen auf der Agenda des G8-Gipfels 2007 in Heiligendamm, die Bundesregierung entwickelt mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie eine Rohstoffstrategie, das Bundesentwicklungsministerium formuliert Vorschläge zur entwicklungsorientierten Nutzung von Öleinnahmen, China und Indien haben ihre Nachfrage nach Rohstoffen substantiell erhöht – das Thema Rohstoffe steht ohne Zweifel ganz oben auf der politischen Tagesordnung.

In über 50 Entwicklungsländern werden Rohstoffe in signifikantem Umfang gefördert. In den letzten Jahren sind die internationalen Rohstoffpreise nach oben geschneilt. Obwohl also das Potenzial vorhanden ist, Entwicklung voranzutreiben, sieht die Lebenswirklichkeit der Menschen in den Förderländern erschütternd aus: Über die Hälfte von ihnen lebt von weniger als zwei Euro am Tag. Entwicklung findet meist nicht statt. Im Gegenteil: Armut, Gewalt, Korruption, Umweltzerstörung und Staatszerfall nehmen zu.

Viele Partner von „Brot für die Welt“ und Misereor in Afrika, Asien und Lateinamerika lassen nicht nach, sich in ihren Ländern dafür einzusetzen, dass die Einnahmen aus dem Erdöl- und Bergbausektor für neue Entwicklungsimpulse sorgen. Sie erleben in der Praxis jedoch oft, dass bestehende Ungerechtigkeiten verschärft, Menschenrechte verletzt und Konflikte verlängert werden (s. Grafik).

Nationale und internationale Unternehmen, Regierungen und Finanzinstitutionen arbeiten im Rohstoffsektor Hand in Hand. Für die Sicherheit ihrer Energie- und Rohstoffversorgung wird oft auch nicht davor zurückgeschreckt, mit menschenverachtenden Regimen zu kooperieren. Korrupte Machteliten in vielen Rohstoffländern sind am schnellen Geld und weniger an der Entwicklung ihrer Länder interessiert. Bestechung



Auf der Philippinen-Insel Manicani Island: Nachdem hunderte Tonnen Nickelerz abgetragen worden sind, bleibt die Insel sich selbst überlassen.

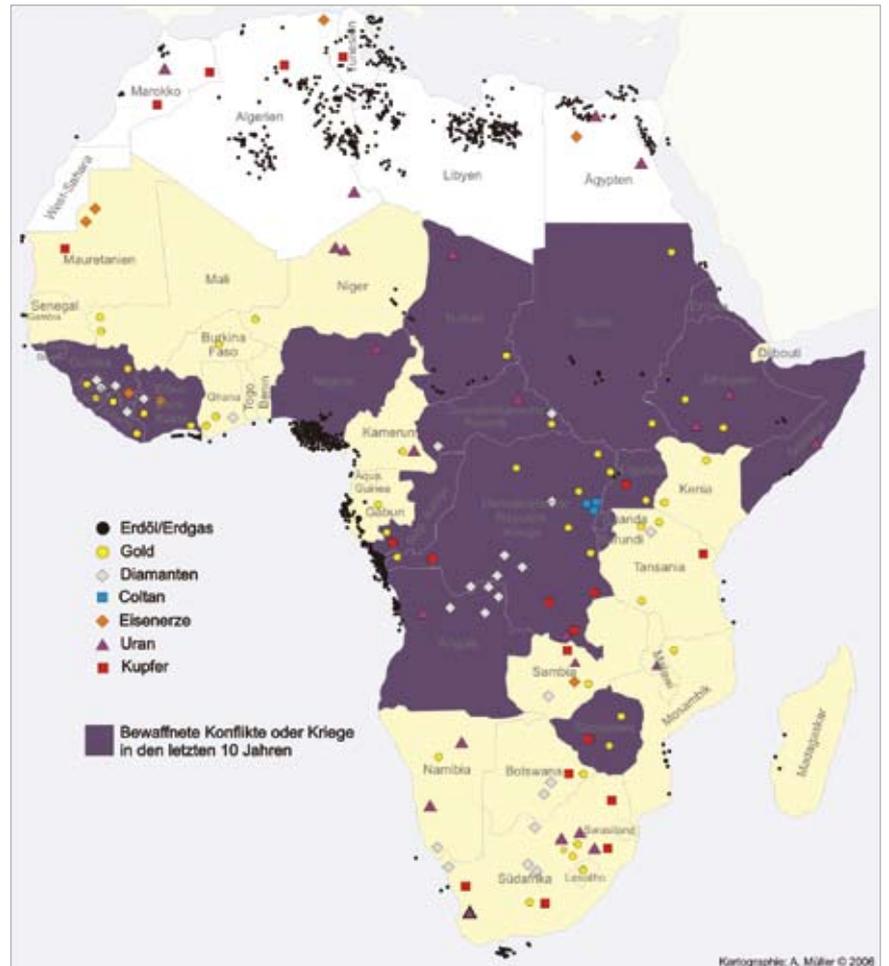
ist in den Rohstoffgeschäften an der Tagesordnung. Zwischen den PR-Aktionen der Rohstoffunternehmen und den sozialen und ökologischen Katastrophen in vielen Förderregionen klaffen oftmals Welten. Unrecht, begangen von den nationalen und internationalen Akteuren des Rohstoffabbaus, wird kaum geahndet. In Bürgerkriegssituationen sind nicht wenige skrupellose oder gedankenlose Unternehmen in die legalen und illegalen Wirtschaftsvorgänge verflochten.

Viele unserer Partner in den Förderländern haben als eine der Ursachen für diese Situationen die fehlende Transparenz der Zahlungen von Unternehmen und der öffentlichen Haushalte identifiziert. Aus diesem Grund arbeiten sie in internationalen Kampagnen zusammen, damit die Regeln für Transparenz verbessert werden. Sie verhandeln mit Unternehmen und Finanzinstitutionen

und sie mischen sich in nationalen Gremien ein, in denen die Verwendung der Einkünfte aus dem Rohstoffsektor überwacht werden soll.

Mit ihren Forderungen nach Transparenz der Zahlungen von Unternehmen an die Regierungen, nach Offenlegung der Einnahmen und Transparenz der öffentlichen Haushalte wollen kirchliche und andere zivilgesellschaftliche Organisationen erreichen, dass die Förderung und der Verkauf ihrer Rohstoffe zur Entwicklung beiträgt. Sie begrüßen dementsprechende internationale Schritte, wie zum Beispiel die Initiative zur Transparenz im Bergbau- und Erdölsektor (*Extractive Industry Transparency Initiative, EITI*). Sie sehen aber auch, dass dieser Ansatz, Transparenz auf freiwilliger Ebene herzustellen, nicht ausreicht. Im Rahmen ihrer Kampagne *Publish What You Pay* fordern sie daher verbindliche Regeln zur Offenlegung der Zahlungsflüsse.

Als Entwicklungsorganisationen unterstützen wir diese Bemühungen, die darauf zielen, die Verhandlungsmacht der Betroffenen vor Ort zu stärken. Gleichzeitig setzen wir uns dafür ein, dass Regierungen, Unternehmen und Verbraucher/innen der Industrieländer sich ihrer eigenen Verantwortung bewusst werden. Diesem Ziel dient auch die vorliegende Broschüre, in der wir die Entwicklungen in einzelnen rohstoffreichen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas beschreiben, die Probleme darstellen und Initiativen für Lösungen vorstellen. Der Schwerpunkt der Broschüre liegt dabei auf Afrika, weil hier besonders viele unserer Partner in Transparenz-Initiativen aktiv sind. Fallbeispiele aus



Rohstoffe und bewaffnete Konflikte in Afrika.

anderen Kontinenten belegen jedoch, dass es dort ähnliche Probleme gibt.

Gemeinsam mit unseren Partnern halten wir Transparenz der Finanzflüsse im Erdöl- und Bergbausektor für einen unverzichtbaren ersten Schritt auf dem Weg zu einer sozial und ökologisch nachhaltigen Rohstoffpolitik.

Dr. Bernd Bornhorst
Leiter der Abteilung
Entwicklungspolitik, Misereor

Danuta Sacher
Leiterin der Abteilung Politik und
Kampagnen, „Brot für die Welt“

Jens Martens
Geschäftsführer,
Global Policy Forum Europe

Reich und doch arm

“Wie kann man verstehen, dass in den letzten drei Jahrzehnten die Errichtung von Bohrtürmen (...) nicht von irgendwelchen sichtbaren Zeichen der wirtschaftlichen Weiterentwicklung oder der Verbesserung der sozialen Situation unserer Bevölkerung begleitet wurde? Unser Öl muss ein Instrument für das Leben und nicht für den Tod unserer Menschen sein.”

(Erklärung der Katholischen Bischöfe, Kongo-Brazzaville, 1999)

Mehr als 50 Entwicklungs- und Schwellenländer in Afrika, Asien und Lateinamerika sind reich an Erdöl, Erdgas und mineralischen Rohstoffen. Viele Menschen in diesen Ländern haben gehofft, dass ihre Gesellschaften durch den Abbau und den Export dieser Bodenschätze prosperieren könnten.

Leider ist dies bisher in den meisten Ländern nicht der Fall: An der Ausbeutung der Rohstoffe verdienen in erster Linie internationale und staatliche Unternehmen und eine kleine nationale Führungsschicht. Einnahmen aus den Rohstoffen werden häufig zur Machterhaltung genutzt, oder sie werden eingesetzt, um gewalttätige Konflikte zu finanzieren. Während Unternehmen und nationale Eliten profitieren, trägt die lokale Bevölkerung die Folgen der sozialen und ökologischen Schäden, die durch die Erdöl- und Erdgasförderung sowie durch den Bergbau entstehen.

Wachsende Kluft zwischen Arm und Reich

Viele rohstoffreiche Länder sind von großer innerer Ungleichheit geprägt. 1970 lebte ein Drittel der Nigerianer unter der Armutsgrenze, heute – 400 Milliarden US-Dollar Erdöleinnahmen später – sind es über zwei Drittel der Bevölkerung (s. Kasten)¹. Dieser Trend ist nicht nur in afrikanischen Ländern festzustellen, er zeigt sich auch in den erdölreichen Ländern anderer Kontinente: In Venezuela, dem größten Ölproduzenten Lateinamerikas, fanden Ende der 1980er Jahre Hungerrevolten statt, in der die verarmte Bevölkerung Lebensmittelläden plünderte. Das Versprechen, diese vom Reichtum des Landes ausgeschlossene Mehrheit



Trotz reicher Bodenschätze ihres Landes: Bisher profitieren diese Kinder davon nicht.

Beispiel Nigeria

Die Abhängigkeit vom Öl

Nigeria ist der größte Erdölproduzent Afrikas und der zehntgrößte² weltweit. Das Land hat in den letzten 35 Jahren ca. 400 Milliarden US-Dollar an Erdöleinnahmen erhalten. Während der Militärherrschaft, die 1999 endete, behandelten die Generäle das Öl im Nigerdelta wie ihr persönliches Eigentum. Vier Milliarden US-Dollar soll der Diktator Sani Abacha während seiner Regierungszeit gestohlen und zum größten Teil auf ausländischen Bankkonten deponiert haben. Im Gegensatz dazu brach das Gesundheits- und Bildungssystem in dieser Zeit fast vollständig zusammen. Die Bevölkerung verarmte mehr und mehr.

Noch 1960 war Nigeria ein reines Agrarexportland, bekannt für Palmöl und Kakao. Heute kommen 95 Prozent der Exporteinnahmen und 80 Prozent der Staatseinkünfte aus der Erdölproduktion. Nigeria ist durch den Erdölboom fast ausschließlich von einer Ware abhängig geworden, während die Entwicklung anderer Wirtschaftsbereiche vernachlässigt wurde. Ähnlich sieht es in anderen Entwicklungsländern aus, deren schwache, meist auf landwirtschaftliche Produkte ausgerichtete Wirtschaft vom Rohstoffsektor dominiert wird.

¹ Vgl. <http://harpers.org/archive/2007/04/sb-six-q-for-nicholas-shaxson>.

² Energy Information Administration (2006): Country Analysis Briefs: Nigeria. Washington, D.C.

der Bevölkerung an den Erdölgewinnen teilhaben zu lassen und für eine gerechte Verteilung zu sorgen, führte den heutigen Präsidenten Hugo Chavez an die Spitze des Staates.

Ressourcenreichtum einerseits und wirtschaftliche Armut andererseits sind aber nicht zwangsläufig zwei Seiten einer Medaille. Rohstoffe sind neutral. Entscheidend ist, wie und zu welchen Konditionen sie genutzt werden. Sierra Leone und Botswana verfügen beide über große Diamantenvorkommen. Botswana hatte zwischen 1974 und 2002 ein durchschnittliches wirtschaftliches Wachstum von 5,2 Prozent und ein stabiles politisches System, während Sierra Leone in blutige Auseinandersetzung über die Kontrolle der Diamantenminen versank und zunehmend verarmte.

In Europa wird oft das Beispiel Norwegens angeführt, dass sich Dank seines Erdöls vom ärmsten Land Nordwesteuropas Anfang des letzten Jahrhunderts zu einem der reichsten Länder der Erde entwickelt hat, ohne dass es zu großen sozialen Verwerfungen gekommen ist. Aber abgesehen von diesen Ausnahmen gibt es bisher wenige Beispiele dafür, dass Rohstoffreichtum zur langfristigen Armutsreduzierung der Mehrheit der Bevölkerung beigetragen hat.

Umweltverschmutzung und Vernichtung der Lebensgrundlagen der einheimischen Bevölkerung

Umweltverschmutzung ist in vielen Rohstoffländern weit verbreitet. In einer von „Brot für die Welt“ in Auftrag gegebenen Studie wurde festgestellt, dass es in Nigeria in den 1990er Jahren jährlich ca. 300 Ölunfälle gab. Dabei liefen jährlich etwa 2.300 m³ Erdöl aus. Laut Shell waren die Ursachen für die Unfälle verrostete und veraltete Pipelines (50 Prozent), Fehler bei der Produktion (21 Prozent) und Sabotage (28 Prozent). Außerdem wurde Gas im Niger-Delta über Jahrzehnte einfach abgefackelt – bis zu 20 Mrd. m³ jährlich. Darin sind 34 Mio. Tonnen CO₂ und 12 Mio. Tonnen Methangas enthalten. Der Ruß legt sich auf Haut und Atemwege und gelangt über Felder und Gewässer in die Nahrungskette. Die Liste derartiger Beispiele für die Zerstörung von Lebensgrundlagen der Menschen in Rohstoffregionen ist lang.

Reiches Land – arme Menschen

Peru ist reich an Rohstoffen: Eisen, Zink, Kupfer, Blei, Zinn, Silber und Gold werden dort gefördert, sowie, in geringerem Ausmaß auch Erdöl und Erdgas. Für 2007 wird ein Wirtschaftswachstum von 6 Prozent erwartet, mit steigender Tendenz, u.a. im Bergbau. Der Bergbau ist mit ca. 65 Prozent der Exporterlöse Perus wichtigster Devisenbringer. Der Ressourcenreichtum des Landes und der Exporterfolg des Bergbaus stehen jedoch im Widerspruch zur wirtschaftlichen Situation der Menschen. Offiziellen Angaben zufolge gelten 54 Prozent der Bevölkerung als arm. Etwa 15 Prozent sind nicht in der Lage, sich ausreichend zu ernähren. Der Mehrheit der Bevölkerung fehlt der Zugang zu sauberem Trinkwasser, angemessener Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeit. Der Schuldendienst – u. a. ein Erbe der Kreditaufnahmen zur Förderung des Rohstoffsektors in den 1960er und 1970er Jahren – frisst rund ein Viertel des Staatshaushaltes auf.

Der Bergbau zerstört funktionierende landwirtschaftliche Strukturen, führt zur Verschmutzung von Trinkwasserquellen und Böden und verursacht Konflikte um Landbesitz. „Man sagt uns, dass Peru ein volkswirtschaftliches Wachstum zu verzeichnen habe. Dennoch geht die extreme Armut nicht zurück; die Gründe hierfür liegen in einem Wirtschaftsmodell, das keine gerechte Verteilung der allen gehörenden Reichtümer zulässt, sowie in ausgleichender Sozialpolitik, die nur begleitend wirkt, und nicht auf die Förderung einer echten menschlichen Entwicklung ausgerichtet ist“, so eine Erklärung katholischer Bischöfe Perus im November 2004. Die Situation hat sich – wie aktuelle Zahlen zeigen – bislang nicht substantiell verbessert.



Erzverarbeitung in La Oroya, Peru: Freigesetzte Schwermetalle schädigen dort die Nerven und Atemwege von zehntausend Kindern.

Menschenrechtsverletzungen in Rohstoffländern

Umweltzerstörung, Enteignung, unzureichende Entschädigungszahlungen und die mangelnde Beteiligung der Betroffenen an Entscheidungen über das Ob und Wie von Erdölförderung und Bergbau führen oft dazu, dass diese in ihren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten verletzt werden. Wehren sie sich, sind nicht selten die gewaltsame Auflösung friedlicher Demonstrationen, Einschüchterungen, willkürliche Verhaftungen, fingierte Anklagen oder sogar Folter und Mord die Folge. Oft tragen staatliche Stellen und Sicherheitskräfte hierfür die Verantwortung. Doch immer wieder machen Unternehmen sich zu Mitschuldigen. So protestierten in Nigeria 1990 Bewohner des Dorfes Umuechem (Niger-Delta) friedlich gegen die negativen Auswirkungen der Erdölförderung. Shell rief die paramilitärische Polizei: 80 unbewaffnete Demonstranten wurden getötet und 495 Häuser zerstört. Zwar ist bei vielen Konzernen seitdem das Problembewusstsein gewachsen. Aber bis heute greifen Unternehmen zum Schutz ihrer Anlagen häufig auf private Sicherheitsdienste zurück, die für ihre Menschenrechtsverletzungen bekannt sind und sich staatlicher Kontrolle entziehen.

Der amerikanische Ölkonzern UNOCAL steht derzeit in den USA vor Gericht, weil er beim Bau seiner Anlagen in Myanmar wesentlich vom Einsatz von Zwangsarbeitern durch den Staat profitiert hat. Berichte von Menschenrechtsorganisationen belegen, dass es im Umfeld von Erdölförderung und Bergbau immer wieder zu derartigen Menschenrechtsverletzungen kommt.

Rohstoffe schüren Konflikte

Neben der Verschärfung sozialer Gegensätze hat die Auseinandersetzung über den Zugang und die Kontrolle von Rohstoffen in einer Reihe von Ländern, hauptsächlich in Afrika, bestehende Konflikte geschürt oder verlängert. Im Bürgerkrieg in Liberia finanzierte Charles Taylor seinen Aufstand mit illegal gehandelten Diamanten und Holz; in Sierra Leone wurde der Krieg um die Kontrolle über die Diamantenvorkommen des

³ Um den illegalen Handel mit Diamanten zu unterbinden, mit denen aufständische Gruppen Waffen kaufen konnten, wurde 2003 der sogenannte Kimberley Prozess mit der Unterstützung der Vereinten Nationen ins Leben gerufen.



Kindersoldaten der Mayi-Mayi Rebellen in der D.R. Kongo bewachen eine Coltan-Verladeaktion.

Landes geführt;³ und in der Demokratischen Republik Kongo konnten die Rebellengruppen im Osten des Landes ihren Krieg durch die zahlreichen Bodenschätze der Region (Coltan, Diamanten, Gold, Kupfer u.a.) finanzieren. In Nigeria schüren die enttäuschten Hoffnungen der Bevölkerung im Nigerdelta die Auseinandersetzung zwischen lokalen Gruppen und der Zentralregierung, die blutig ausgetragen wird.

Paradox des Überflusses

Um den Widerspruch zwischen Ressourcenreichtum und geringer wirtschaftlicher Entwicklung eines Landes zu beschreiben, haben Wirtschaftswissenschaftler den Begriff „Paradox des Überflusses“ (*Paradox of Plenty*)⁴ geprägt. Warum rohstoffreiche Entwicklungs- und Schwellenländer sich wirtschaftlich nicht besser sondern zum Teil sogar schlechter entwickelt haben als Länder ohne große Rohstoffvorkommen, hat für sie unter anderem folgende Gründe:

- Die Wirtschaftspolitik konzentriert sich auf den Abbau der Rohstoffe, der kurzfristig höhere Gewinne verspricht als andere Wirtschaftssektoren. Investitionen fließen vor allem in die neu zu schaffende Infrastruktur für den Bergbau oder die Erdölförderung. Straßen müssen gebaut, Häfen verbessert und Pipelines gelegt werden. Demgegenüber werden Investitionen in andere Wirtschaftszweige sträflich vernachlässigt.

⁴ Terry Lynn Karl (1997): *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press.

- Viele Regierungen verlassen sich auf die Einnahmen aus dem Rohstoffabbau und verzichten darauf, ein effektives Steuersystem mit einer breiten Steuerbasis aufzubauen. Dies hat zur Konsequenz, dass der Staatshaushalt erheblich von der Entwicklung der Rohstoffpreise abhängig ist.
- Häufig führt der Rohstoffreichtum zu einer höheren Verschuldung der jeweiligen Länder. Während eines Rohstoffbooms erhalten die Länder relativ leicht hohe Kredite zum Ausbau der Infrastruktur und zur Befriedigung von Konsumbedürfnissen. Später müssen sie einen erheblichen Teil der Staatseinnahmen für den Schuldendienst verwenden.⁵

Von den Investitionen und Aktivitäten des extraktiven Sektors selbst gehen in der Regel nur geringe Impulse für die Beschäftigung und die anderen Wirtschaftsbereiche aus. Nationale Zulieferer werden selten gebraucht, Weiterverarbeitung findet nur in geringem Umfang statt. Ob der Rohstoffreichtum in vielen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zukünftig positive Auswirkungen für die soziale und ökonomische Entwicklung der Länder hat, hängt daher davon ab, wie und von wem die Gewinne aus dem Rohstoffabbau verwendet werden. Aber wer profitiert bisher von diesen Gewinnen?



Rohstoffabbau unter Militärschutz: Soldaten bewachen Öltanks im Tschad.

Tabelle: Auf den Ranglisten der menschlichen Entwicklung und der Korruption stehen die ressourcenreichen Länder Afrikas weit unten

Position in der Rangliste des Index für menschliche Entwicklung		Land	Position in der Rangliste des Korruptionsindex von Transparency International
1995 (174 Länder)	2004 (177 Länder)		2006 (163 Länder)
132	↓ 144	Kamerun	138
142	↓ 159	Nigeria	142
156	↓ 161	Angola	142
143	↓ 167	D. R. Kongo	156
163	↓ 171	Tschad	156
174	↓ 176	Sierra Leone	142

Quellen: UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1998 und 2006; Transparency International, Corruption Perceptions Index 2006 (Länder mit identischen Indexwerten belegen den selben Rang).

⁵ Gary, Ian/Karl, Terry Lynn (2003): Bottom of the barrel. Baltimore: Catholic Relief Service. (www.crs.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report_one.cfm)

2 Rohstoffreichtum – wo bleiben die Gewinne?

Zwischen 2002 und 2006 hat sich der Kupferpreis mehr als verdreifacht. Auch die Weltmarktpreise von Nickel, Gold, Öl und anderen Bodenschätzen sind erheblich gestiegen. Nach einer Studie der Consultingfirma PricewaterhouseCoopers (PwC) haben sich die Gewinne der Bergbauunternehmen im gleichen Zeitraum verachtfacht.⁶

Rohstoffkonzerne – Profiteure des Booms

Die britische Organisation Christian Aid hat in einer Studie⁷ genauer untersucht, ob die Rohstoffländer von dem Preisboom profitieren. Sie kommt darin zu ernüchternden Ergebnissen. Ihre Untersuchungen in Sambia, Bolivien und den Philippinen zeigen, dass die Rohstoffunternehmen nur minimale Steuern und Abgaben zahlen. Darüber hinaus trägt die Rohstoffgewinnung in diesen Ländern nur wenig zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Und auch der arbeitsmarktpolitische Effekt ist eher gering, da der Bergbau weitgehend mechanisiert worden ist.

In Sambia hat die Regierung mit den Rohstoffunternehmen zu Zeiten niedriger Preise Verträge mit über zwanzigjähriger Laufzeit abgeschlossen, die für das Land ungünstige Bedingungen enthalten. Vor kurzem hat Sambia seine Kupfervorkommen privatisiert und mit internationalen Konzernen über die Übernahme der bis dato staatlichen Minen verhandelt. Zwar sind die Verträge geheim, aber es sind Dokumente bekannt geworden⁸, die belegen, dass die ausländischen Investoren so gut wie keine Steuern oder Förderabgaben zahlen müssen.

Auch auf den Philippinen hat die Regierung mit großzügigen Investitionsanreizen und Steuererleichterungen die Unternehmen im Bergbausektor begünstigt (s. Kasten). Den Preis zahlt die Bevölkerung, allen voran die Indigenen. Auf ihrem angestammten Land werden viele der Bodenschätze gefunden. Die nationale Gesetzgebung zum Schutz indigener Rechte wird im Zweifelsfall faktisch außer Kraft gesetzt. Stattdessen wird – im sogenannten „nationalen Interesse“ – dem Abbau von Bodenschätzen Vorrang eingeräumt.

Diese Länderbeispiele sind keine Ausnahmen. In den 1980er und 1990er Jahren haben die Weltbank und andere Geberinstitutionen die Entwicklungsländer gedrängt, ihre Unternehmenssteuern zu senken und andere Anreize zu schaffen, um ausländische Investitionen ins Land zu holen. Doch Untersuchungen der Weltbankgruppe selbst zeigen, dass diese Anreize kaum in der Lage waren, zusätzliche Investitionen anzuziehen. Ein Bergbauunternehmen investiert in erster Linie dort, wo sich Rohstoffe effizient abbauen lassen, unabhängig davon, welche speziellen Anreize geschaffen werden. Eine unabhängige Untersuchung der Weltbankaktivitäten empfiehlt daher, dass die Weltbank den Regierungen eher behilflich sein sollte, bessere Verträge auszuhandeln, statt weiter auf Steueranreizen für die Unternehmen zu bestehen.⁹

⁶ PricewaterhouseCoopers (2006): Mine: Let the Good Times Roll: A Review of Global Trends in the Mining Industry. London.

⁷ Christian Aid (2007): A Rich Seam, London.

⁸ Die Verträge liegen Christian Aid vor und bilden eine Grundlage ihrer Studie „A Rich Seam“.

⁹ Salim, Emil (2004): Striking a better balance: the Extractive Industry Review. Final Report. Jakarta.

Beispiel Philippinen

Investitionsanreize und fehlende Einnahmen

Die Philippinen sind reich an Gold, Kupfer, Bauxit, Chrom, Nickel, Silber und Kohle. Der Wert der Bodenschätze des Landes wird auf 840 Milliarden US-Dollar geschätzt. Trotzdem gehören sie zu den ärmsten Ländern Asiens mit einer extremen Kluft zwischen Arm und Reich.

In den 1990er Jahren wurde ein neues Bergbaugesetz erlassen, um Investitionen in den Bergbau zu fördern. Es macht ausländischen Firmen großzügige finanzielle Zugeständnisse. So sieht es für sie die Befreiung von der Unternehmenssteuer in den ersten fünf bis acht Jahren der Produktion und eine Steuerbefreiung für von diesen

Firmen importierte Güter vor. Für den Staatshaushalt bedeutete dies jährliche Mindereinnahmen in erheblichem Umfang.

Zwar schreibt das Gesetz die Zahlung eines Förderzinses in Höhe von fünf Prozent des Marktwertes der abgebauten Rohstoffe vor, aber nach einer Untersuchung des philippinischen Kongresses hat die Regierung bisher so gut wie keine Förderzinsen erhalten.

Im Endeffekt bedeutet dies, dass die philippinische Bevölkerung nicht von den Bodenschätzen des Landes profitiert. Großzügige Anreize und Steuererleichterungen haben vor allem die Unternehmen im Bergbausektor begünstigt und dies zu einer Zeit, in der die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung rückläufig sind.



Lake Luba, Kibungan, Benguet, Philippinen: Der Schein trägt – Lake Luba war einst der zweitgrößte Berg von Kibungan. Nach elf Jahren Abbau plagen Bodenerosion und Wasserverschmutzung die Region.

Beispiel Demokratische Republik Kongo

Ausverkauf der Bodenschätze

Der Kongo verfügt über große Mengen an Rohstoffen wie Kupfer, Kobalt, Coltan, Uran, Tantalit, Diamanten und Gold. Bis 1980 war die Provinz Katanga, in der sich die größten Kupfer- und Kobaltlagerstätten befinden, die Haupteinnahmenquelle für den kongolesischen Staat. Doch der Bürgerkrieg der darauf folgenden Jahre verhinderte einen geregelten Abbau in dieser Region. In den letzten Kriegsjahren und in der Übergangszeit hat die Regierung des Kongo Verträge abgeschlossen, die zu einem Ausverkauf der kongolesischen Rohstoffe an ausländische Firmen führten. Seit 1995 wurden über 30 öffentlich-private Partnerschaften zwischen der staatlichen Bergbaugesellschaft Gécamines und einer Reihe ausländischer Unternehmen geschlossen. Drei dieser Verträge, die Mitte 2005 unterzeichnet wurden, sind jetzt öffentlich geworden¹⁰. Sie wurden ohne internationale Ausschreibung abgeschlossen. Kurz vor ihrer Unterzeichnung hatte eine Sonderkommission des kongolesischen Parlaments empfohlen, sämtliche Verhandlungen über die Privatisierung weiterer Teile der Kupfer- und Kobaltvorkommen so lange auszusetzen, bis Maßnahmen für mehr Transparenz und gutes Management sowie gegen Korruption greifen. Ein führender Bergbauspezialist der Weltbank warnte in der Beurteilung der Verträge davor, dass die Größe der Lagerstätten die

Kapazitäten der beteiligten Firmen übersteige.¹¹ Die Bodenschätze könnten somit nicht adäquat abgebaut werden. Er äußerte den Verdacht, dass die Firmen eher Interesse an der Spekulation mit den Rohstoffen hätten, als an dem gut durchgeführten Abbau der Mineralien.

Deshalb fordern kongolesische und europäische Organisationen gemeinsam mit Partnern von „Brot für die Welt“ und Misereor in einem Aufruf vom März 2007:

„Die Bevölkerung der Demokratischen Republik Kongo soll ihren fairen Anteil an der Nutzung der Naturressourcen erhalten. Deshalb sind die kongolesische Regierung und ihre internationalen Partner aufgefordert,

- *die bestehenden Nutzungsverträge zu überprüfen, um zu sehen, ob sie neuverhandelt, modifiziert oder aufgehoben werden müssen;*
- *einen unabhängigen Mechanismus aufzubauen, um die Umsetzung der Verträge zu überprüfen;*
- *ein faires und transparentes Management der Bodenschätze sicherzustellen.“¹²*



Coltan-Abbau in der D. R. Kongo: Das Erz Coltan dient zur Herstellung von Tantal, das unter anderem bei der Produktion von Handys verwendet wird.

¹⁰ Die beteiligten Firmen sind Kinross Forest Ltd. (jetzt Katanga Mining Ltd.), Global Enterprise Limited und ein Konsortium unter Leitung von Phelps Dodge Corporation.

¹¹ Craig Andrews, Bergbauspezialist der Weltbank in seiner Stellungnahme an Pedro Alba, Landesdirektor der Weltbank im Kongo vom 8. September 2005: Contracts between Gécamines and Private Companies. Zitiert nach: ASADHO/Katanga et al. (2007): Public Private Partnerships in the DRC'S Mining Sector, S.4.

¹² Aus einem Internationaler Appell zur Revision der Verträge im Bergbausektor des Kongo, initiiert unter anderem von: ASADHO/Katanga, DR Kongo; Broederlijk Delen, Belgien; Niederländisches Institut für das südliche Afrika; und RODHECIC, DR Kongo (s. www.11.be/fairshare).

Korrumpierte Regierungen als Komplizen

„Es ist eine Komplizenschaft zwischen unseren politischen Machthabern und den Erdölunternehmen entstanden. Es besteht eine absolute Geheimhaltung über die Erarbeitung und Unterzeichnung von Verträgen. Einnahmen aus der Erdölförderung stärken die staatliche Autorität, die zum Nachteil der Bevölkerung genutzt wird. Bereichert durch die Erdölgewinne, wännen sich die politischen Machthalter unabhängig von den Menschen und meinen, ihnen keine Rechenschaft mehr geben zu müssen.“¹³

Ein großes Problem ist die Korruption in den rohstoffreichen Ländern. Die Verträge zwischen Regierungen und Unternehmen sind in den meisten Fällen mit Geheimhaltungsklauseln versehen, so dass keine Informationen über die geleisteten Zahlungen an die Öffentlichkeit dringen. Die Regierung Angolas hat erst 2006 nochmals die Geheimhaltung der Daten gesetzlich bekräftigt und verbietet den Erdölunternehmen, technische und wirtschaftliche Informationen zu veröffentlichen.¹⁴ Eine Kontrolle der Einnahmensituation ist dadurch in vielen Staaten nicht möglich. Diese Geheimhaltung ist eine unkontrollierte Quelle für Korruption.

Besonders deutlich wird dieses Problem in Kongo-Brazzaville. Recherchen der britischen NRO Global Witness belegen, dass der französische Konzern Elf Aquitaine (heute Total¹⁵) dort jahrelang wie eine Kolonialmacht agierte, Führungseliten bestochen und aktiv die Verschuldung des Landes mitbetrieben hat (s. Kasten, S. 14).

Dass die Gewinne aus dem Rohstoffabbau bisher meist nicht der heimischen Bevölkerung zugute kommen, liegt nicht allein an den Steuervergünstigungen und Investitionsanreizen für die Rohstoffkonzerne und ihren Bestechungszahlungen an die Regierungen. Verschärft wird das Problem dadurch, dass korrumpierte Regierungen Rohstoffeinnahmen in Milliardenhöhe veruntreut und außer Landes geschafft haben. Ein eklatantes Beispiel dafür ist Angola (s. Kasten, S. 15).

Damit in Zukunft der Rohstoffreichtum der Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas in größerem Umfang als bisher zum Wohle der Bevölkerung genutzt werden kann, müssen die Einnahmen aus dem Rohstoffsektor von den Regierungen konsequent für Zwecke der Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung verwendet werden.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist die Herstellung von Transparenz:

- Transparenz der Zahlungen der Rohstoffunternehmen an die Regierungen;
- Transparenz der Einnahmen der Regierungen; sowie
- Transparenz der Staatsausgaben.

Diese Informationen bilden eine notwendige Grundlage, damit die lokale Bevölkerung und zivilgesellschaftliche Organisationen von den Regierungen Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben einfordern können. Nur so wird es möglich sein, Korruption, Bestechung und die Veruntreuung öffentlicher Gelder einzudämmen.

¹³ Association des Conférences Episcopales de la Region d' Afrique Centrale (2002): Die Kirche und Armut in Zentralafrika: Das Beispiel Erdöl.

¹⁴ Vgl. Hirtenbrief der angolanischen Bischofskonferenz vom 28.10.2006.

¹⁵ Total ist aus einer Firmen von Fusion mit der belgischen Petrofina und den französischen Unternehmen Elf Aquitaine und Total entstanden.

Beispiel Kongo-Brazzaville

Das System Elf Aquitaine

„Die kongolesische Bevölkerung weiß nicht, wie viel unser Land von diesem schwarzen Gold erhält und noch weniger darüber, wie diese Gewinne gehandhabt werden. Was sie aber weiß, ist, dass der Ölpreis nicht in Barrel oder Dollar gemessen wird, sondern in Leid, Armut, aufeinanderfolgenden Kriegen, Blut, Vertreibung, Exil, Arbeitslosigkeit, verzögerter Lohnzahlungen, Nicht-Zahlung der Altersversorgung.“¹⁶

In einem Mammutprozess gegen führende Manager von Elf Aquitaine in Frankreich, der Ende 2003 mit 15 Schuldsprüchen endete, wurden viele Details der Afrikastrategie des Konzerns publik. Laut der Anklage baute das „System Elf Aquitaine“ in Afrika auf Bestechung und dem Schaffen von Abhängigkeitsstrukturen auf.¹⁷

Der ehemalige Leiter der Elf Aquitaine in Afrika, André Tarallo, sagte in dem Prozess aus, dass zwei Zahlungen in Höhe von 10 bzw. 25 Millionen US-Dollar für die Fördererlaubnis von Erdöl in kongolesischen Hoheitsgewässern auf Konten, die direkt von Präsident Pascal Lissouba kontrolliert wurden, geflossen sind. Bestechung durch sogenannte Bonuszahlungen beschränkten sich jedoch nicht nur auf den Kongo. Insgesamt sollen in der Amtszeit von Firmenchef Le Floch-Prigent die jährlichen

Bonuszahlungen von 370 Millionen französische Franc im Jahre 1990 auf 644 Millionen 1993 für Vorhaben in Afrika, Lateinamerika und dem mittleren Osten gestiegen sein. Laut Aussage von Le Floch-Prigent war es gängige Praxis aller Erdölunternehmen, sich Förderrechte über die „Bezahlung“ von Entscheidungsträgern zu sichern.

Darüber hinaus hatte Elf Aquitaine ein eigenes System der Kreditvergabe aufgebaut. Während Bonuszahlungen dazu dienten, die Staatsführung für ihre Elf-freundlichen Entscheidungen zu belohnen, sollten mit Hilfe der Kredite die „Produzentenstaaten in der Lage sein, ihren Staatshaushalt auszugleichen, die staatlichen Angestellten zu bezahlen und so Revolten zu vermeiden“. (Le Floch-Prigent)¹⁸. Die Kredite wurden auf der Grundlage zukünftiger Erdölförderungen gewährt und führten zur weiteren Verschuldung des Landes.

Die Schlussfolgerungen aus dem System Elf Aquitaine liegen auf der Hand: Wäre das Unternehmen gezwungen gewesen, seine finanziellen Verbindungen mit der kongolesischen Regierung offenzulegen, dann hätte die „Afrikastrategie“ des Konzerns nicht funktioniert. Wenn gleichzeitig die kongolesische Regierung die Erdöleinnahmentransparenz verwaltet hätte, würde Kongo-Brazzaville jetzt höchstwahrscheinlich wirtschaftlich, politisch und sozial besser gestellt sein.

¹⁶ Offener Brief der kongolesischen Bischöfe an Präsident Sassou-Nguesso, 2002.

¹⁷ Vgl. Global Witness (2004): Time for Transparency. London. (www.globalwitness.org/media_library_detail.php/115/en/time_for_transparency)

¹⁸ Zitiert nach Global Witness (2004): Time for Transparency, London, S. 20.

Beispiel Angola

Geld für den Präsidenten

„Erdöl und Diamanten haben fast ausschließlich den Konflikt finanziert, den wir in den letzten 25 Jahren erleiden mussten. Und seit Kriegsende wundern sich viele Menschen, dass diese Ressourcen nicht in der Lage sind, die Vertriebenen im Land zu ernähren. (...) Wir fordern die zuständigen Behörden auf, die angolansische Bevölkerung korrekt über die Einnahmen aus der Erdölproduktion und dem Abbau anderer Rohstoffe zu informieren sowie darüber, wie diese Einnahmen genutzt werden. (...) Es ist sehr wichtig, dass die Produktion von Erdöl und anderen Rohstoffen zu Investitionen führt, die Wohlstand für das Land bringen können. Wenn das nicht passiert, wird das Land noch ärmer werden.“¹⁹



Viel Geld? Angola ist Afrikas zweitgrößter Erdölproduzent – doch 68 Prozent der Angolaner leben unter der Armutsgrenze.

Angola ist der zweitgrößte Erdölproduzent in Afrika südlich der Sahara und weitgehend vom Erdöl abhängig. Erdölgewinne machten in den letzten zehn Jahren zwischen 70 und 90 Prozent der Staatseinnahmen aus. Aber ein Großteil der Erdöleinnahmen taucht gar nicht im offiziellen Staatshaushalt auf.

Global Witness²⁰ hat in einer Studie nachgewiesen, dass Millionen US-Dollar direkt an den Präsidenten des Landes, Dos Santos, und seine Regierungsmannschaft geflossen sind. Die Studie zeigt, dass auf einem Luxemburger Bankkonto allein 37 Millionen US-Dollar auf Dos Santos' Namen liegen. Weitere Gelder sind durch Geldwäsche und undurchsichtige Kredite auf zukünftige Erdöleinnahmen veruntreut worden. Über die genauen Zahlen, die auf unterschiedlichen Wegen unterschlagen wurden, kann nur spekuliert werden. Human Rights Watch geht davon aus, dass es allein in dem Zeitraum von 1997 bis 2002 4,22 Milliarden US-Dollar waren.²¹ Während die Erdöleinnahmen die „Männer des Präsidenten“ reich gemacht haben, leben 68 Prozent der Angolaner unter der Armutsgrenze und 66 Prozent der Bevölkerung haben keinen Zugang zu Trinkwasser.²²

¹⁹ Aus einer Erklärung der katholischen Bischöfe von Luanda, 24. März 2004.

²⁰ Global Witness (2002): All the Presidents' Men. London.

²¹ Human Rights Watch (2004): Some Transparency, No Accountability: The Use of Oil Revenue in Angola and Its Impact on Human Rights. New York (www.hrw.org/reports/2004/angola0104/).

²² Gary, Ian/ Karl, Terry Lynn (2003): Bottom of the Barrel, Baltimore: Catholic Relief Service.

3 Initiativen für Transparenz in der Erdöl-, Erdgas- und Bergbauindustrie

In den letzten Jahren entstanden in vielen Ländern Initiativen und Kampagnen, die sich für mehr Transparenz in der Erdöl-, Erdgas- und Bergbauindustrie einsetzen. Sie fordern von Regierungen und Unternehmen, die Zahlungsflüsse in diesem Sektor offenzulegen. Auf diese Weise wollen sie sicherstellen, dass die Rohstoffeinnahmen für entwicklungspolitisch sinnvolle Zwecke verwendet werden. In einzelnen Ländern haben diese Initiativen bereits zu konkreten politischen Ergebnissen geführt. Ein Beispiel dafür ist das Gesetz zur Einnahmenverwaltung der Erdölgewinne im Tschad (s. Kasten).

Das Beispiel des Tschad zeigt, dass Transparenz der Zahlungsflüsse zwar eine notwendige aber bei weitem nicht hinreichende Voraussetzung dafür ist, dass die staatlichen Rohstoffeinnahmen zur Finanzierung sozialer und ökonomischer Entwicklung verwendet werden. Damit das Land den Erdölboom sinnvoll nutzen kann, müssen auch die notwendigen gesellschaftlichen Strukturen geschaffen werden. Und das dauert möglicherweise länger, als eine Pipeline zu bauen und Bohrtürme zu errichten.

Beispiel Tschad

Ein Modell für die Verwaltung der Erdöleinnahmen?

Nachdem in den 1990er Jahren Erdöl im Tschad gefunden wurde, sollte mit Unterstützung der Weltbank dieses Land die Erdöleinnahmen gezielt zur Armutsminderung der Bevölkerung einsetzen. In den ersten zehn Jahren der Erdölproduktion sollen nach Schätzungen der Weltbank 3,5 Milliarden US-Dollar an Staatseinnahmen fließen. Das bedeutete eine Erhöhung des Staatshaushaltes um 50 Prozent.

Damit die zu erwartenden Gewinne der Bevölkerung zu Gute kommen, verabschiedete das Parlament des Tschad im Dezember 1998 ein Gesetz zur Verwendung der Erdöleinnahmen. Danach sollen 10 Prozent der Einnahmen in einen sogenannten „Fonds für zukünftige Generationen“ eingezahlt werden. Von den 90 Prozent fließt der größte Teil (80 Prozent) in die Armutsreduzierung für Maßnahmen in der Bildung, Gesundheit und Sozialversicherung, länd-

liche Entwicklung, Infrastruktur sowie Umweltschutz und Wasserversorgung. Fünf Prozent gehen direkt in die erdölproduzierende Dobaregion und die verbleibenden fünfzehn Prozent können zur Deckung der laufenden Regierungsausgaben verwendet werden. Zur Überwachung des Gesetzes wurde ein Kontrollgremium aus Regierungs- und NRO-Vertretern/innen eingesetzt, indem sich auch Partner von „Brot für die Welt“ und Misericordia unter schwierigsten Verhältnissen engagieren.

Mit dem Gesetz waren große Hoffnungen verknüpft: Es war das weltweit erste dieser Art und die Weltbank schien mit ihrem ganzen Gewicht dahinter zu stehen. Das Engagement der zivilgesellschaftlichen Vertreter/innen hat zu wesentlichen Verbesserungen des Gesetzes geführt. Auch wurden Korruptionsfälle aufgedeckt, aber leider die Verantwortlichen nicht zur Rechenschaft gezogen, denn dafür ist das Gremium nicht zuständig. Ende 2005 beschloss die Regierung des Tschad dann, das Gesetz zu ändern, und brach damit das Abkommen mit der Weltbank. Nach langen Verhandlungen einigten sich Weltbank und die Regierung des Tschad auf unverbindlichere Regelungen. Der Fonds

Um die Gewinne aus der Rohstoffproduktion transparent zu machen und zum Wohle der Menschen zu verwalten, ist der entsprechende politische Wille erforderlich. Eine Voraussetzung dafür ist der Aufbau

zivilgesellschaftlicher Organisationen, die Bildung lokaler Gruppen und die Stärkung demokratischer Institutionen. An diesem Punkt setzt die weltweite NRO-Kampagne *Publish What You Pay* (PWYP) an.



NROs im Tschad nehmen Erdöleinnahmen unter die Lupe.

für die zukünftigen Generationen wurde aufgelöst und die sozialen Ausgabenbereiche um den Posten „Verteidigung“ erweitert. Außerdem erhöhte man den Anteil für die allgemeinen öffentlichen Ausgaben.

Delphine Djiraibé, Nationale Koordinatorin des „Aufruf zu Frieden und Versöhnung“ im Tschad stellt dazu fest:

„Das Erdöl hat die Situation im Tschad sehr viel komplizierter gemacht. Die Regeln, die zur Vergabe und Kontrolle der Gelder aufgestellt wurden, werden nicht eingehalten. Das Überprüfungskomitee ist nicht effektiv, weil es über keine realen Entscheidungsbefugnisse verfügt. Dass selbst die Weltbank machtlos ist, haben ja die jüngsten Ereignisse gezeigt. Zu Beginn des Erdölbooms ist die Regierung auf die Forderungen der Weltbank eingegangen, um ihr zu gefallen.“



Aber als die Regierung letztes Jahr das Gesetz zur Verwaltung der Einnahmen änderte, konnte die Weltbank auch nicht viel tun und hat im Endeffekt klein beigegeben.

Für die zivilgesellschaftlichen Organisationen ist es sehr schwer, ihren Stimmen Gehör zu verschaffen. Aber wir werden stärker, und wir haben gelernt, Netzwerke zu bilden. Das Erdölnetzwerk fordert vor allem, dass die Erdöleinnahmen für die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Menschen genutzt werden. Es arbeitet mit der internationalen Kampagne Publish What You Pay zusammen und fordert, dass die Regierung der Initiative zur Transparenz in der extraktiven Industrie beitrifft.

Aber die Weltbank entlassen wir nicht aus ihrer Verantwortung. Sie hat das Projekt erst ermöglicht. Jetzt kann sie sich nicht davonstellen. Der Fehler wurde bereits 1998 gemacht, als man beschloss, die Erdölförderung zu ermöglichen, ohne dass Mindeststandards vorhanden waren. Die Alternative wäre gewesen, erst die notwendigen Kapazitäten und Grundlagen zu schaffen und dann mit der Erdölproduktion zu beginnen. Das hat man nicht gemacht, und heute geht es uns schlechter als 2002.“

Publish What You Pay – die internationale Kampagne der Zivilgesellschaft

Die Kampagne *Publish What You Pay* (PWYP), d. h. „legt offen, was Ihr zahlt“, wurde 2002 ins Leben gerufen. Sie fordert die Transparenz der Zahlungsströme zwischen Rohstoffunternehmen und Regierungen. PWYP sieht die Unternehmen in der Pflicht, jegliche Zahlungen an Regierungen und andere öffentliche Institutionen offen zu legen, insbesondere Steuern, Förderabgaben, Lizenzgebühren und Prämien. Die Kampagne sieht darin eine notwendige Voraussetzung, um die demokratische Überprüfung der staatlichen Budgets durch Parlamente und zivilgesellschaftliche Organisationen zu ermöglichen.

Die Kampagne war zunächst von NROs aus dem angelsächsischen Raum²³ gegründet worden, ist dann aber schnell über diese Region hinaus gewachsen. Heute wird sie weltweit von über 350 NROs getragen. Es existieren inzwischen mehr als 20 nationale PWYP-Koalitionen, vor allem in afrikanischen und zentralasiatischen Ländern. Besonders aktiv sind die Gruppen in Nigeria, Aserbeidschan, Peru, Ghana und Liberia.

Die Kampagne hat sich ursprünglich auf die Forderung nach der Offenlegungspflicht von Rohstoffunternehmen konzentriert. Diese steht auch weiterhin im Vordergrund, wurde jedoch durch die neuen Mitglieder aus Afrika, Asien und Lateinamerika um die Forderungen nach der Offenlegung der Einnahmen (*publish what you earn*) und der Verwendung der Einnahmen (*publish how you spend it*) ergänzt. Heute fordert die Kampagne die Rechenschaftspflicht von Unternehmen **und** Regierungen. Einige nationale PWYP-Koalitionen gehen sogar darüber hinaus. So hat beispielsweise die PWYP-Koalition in Liberia ihre Transparenzforderungen auf die Unternehmen des Holzsektors ausgeweitet und damit auf nationaler Ebene bereits Erfolg gehabt.

PWYP fordert ausdrücklich **verbindliche** Vorgaben für Unternehmen, ihre Zahlungen offenzulegen. Die Notwendigkeit verbindlicher Regeln ergibt sich für die Kampagne vor allem aus zwei Gründen:

- Die meisten Verträge im Erdölsektor unterliegen einer Geheimhaltungsklausel, die zwischen den jeweiligen Regierungen und Unternehmen vereinbart wird. Für den Fall, dass eine Regierung sich weigert, die Geheimhaltungsklausel aufzuheben, wie es im oben erwähnten Beispiel von Angola der Fall ist, greifen freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen nicht. Vielmehr bedarf es internationaler Regeln, die in der Lage sind, diese Geheimhaltungsklauseln aufzuheben.
- Um Wettbewerbsnachteile für einzelne Unternehmen zu vermeiden, ist es notwendig, gleiche Bedingungen für alle Unternehmen zu schaffen. Unternehmen ziehen sich oft auf den Standpunkt zurück, dass sie ihre Zahlungen offen legen würden, wenn es alle täten. Solange dies nicht der Fall sei, müssten sie aus Wettbewerbsgründen darauf verzichten.²⁴ Hier würden verbindliche Regeln für alle Unternehmen Abhilfe schaffen.



Mobilisierung für Publish What You Pay im Tschad.

²³ Global Witness, CAFOD, Save the Children UK, Oxfam, Transparency International UK und Open Society Institute.

²⁴ Eine Ausnahme bildet die norwegische Ölfirma Statoil, die ihre Zahlen trotz möglicher Wettbewerbsnachteile veröffentlicht.

Zur Ausgestaltung der Regeln macht PWYP verschiedene Vorschläge. Möglich wäre zum Beispiel, an den zentralen Börsen in New York, London und – in geringerem Maße – Frankfurt Transparenz für Erdöl- und Bergbauunternehmen zu einer Zulassungsbedingung zu machen. Allerdings würde diese Maßnahme staatliche Unternehmen nur dann erfassen, wenn sie auf den internationalen Finanzmärkten notiert wären.

Denkbar wäre auch, dass die „Heimatländer“ der Unternehmen die Offenlegung in koordinierter Form gesetzlich vorschreiben würden²⁵ und Kredite und öffentliche Bürgschaften an Transparenzkriterien geknüpft wären. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Offenlegung der Zahlungen an Regierungen auf Projektebene in den internationalen Standards der Rechnungslegung (International Accounting Standards) vorzuschreiben. Diese sind zwar freiwilliger Natur, haben aber als international anerkannte Normen für die Bilanzierung eine hohe Verbindlichkeit für Unternehmen.

Einen ersten kleinen Schritt in Richtung Offenlegungspflicht für börsennotierte Konzerne im extraktiven Sektor konnte die PWYP-Kampagne auf europäischer Ebene erreichen. 2004 verabschiedete das Europäische Parlament die überarbeitete Fassung der *Transparency Obligations Directive*²⁶. Unter Punkt 14 heißt es dort:

„Der Herkunftsmitgliedstaat sollte Emittenten, deren Aktien zum Handel an einem geregelten Markt zugelassen sind und deren Hauptgeschäftsfeld im Bereich der Gewinnung von Bodenschätzen liegt, ermutigen, in

²⁵ Bisher müssen Unternehmen in ihren Heimatländern nur aggregierte Daten aller ihrer Projekte pro Kontinent veröffentlichen.

²⁶ Die *Transparency Obligations Directive* (TOD) der Europäischen Union ist Teil des EU Financial Service Action Plan, in dem Mindestanforderungen an die Informationspolitik der Unternehmen festgelegt sind, die an den europäischen Börsen gehandelt werden. Die TOD dient in erster Linie dem Investorenschutz und soll die Attraktivität des Marktplatzes Europa für ausländische Investoren erhöhen.

²⁷ RICHTLINIE 2004/109/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG.



Weltsozialforum Nairobi 2007: Die Sangwa Amahoro-Musikgruppe demonstriert mit der ehemaligen UN-Menschenrechtskommissarin Mary Robinson für Transparenz und Verteilungsgerechtigkeit der Rohstoffeinnahmen.

*ihren Jahresfinanzberichten Zahlungen an Regierungen offen zu legen. Der Herkunftsmitgliedstaat sollte darüber hinaus innerhalb des Rahmens, der auf verschiedenen internationalen Finanzforen aufgestellt wurde, zu mehr Transparenz bei solchen Zahlungen ermutigen*²⁷.

Diese Vorgabe hat Empfehlungscharakter und ist für die Mitgliedstaaten der EU nicht bindend. Bisher wurde sie von ihnen nicht in die Tat umgesetzt. Dennoch ist sie ein erster Ansatzpunkt, um auf europäischer Ebene die Transparenzpflicht für Unternehmen durchzusetzen. PWYP fordert daher, die Umsetzung von Absatz 14 verpflichtend zu machen.

Einen weiteren Ansatzpunkt sieht PWYP bei der Vergabe von Krediten und Investitionsgarantien. Die Kampagne fordert von den internationalen Finanzinstitutionen, den Exportkreditagenturen und den Privatbanken, Zahlungstransparenz von Konzernen und Regierungen der Produktionsländer zur Bedingung für die Kreditvergabe im extraktiven Sektor zu machen. Besondere Bedeutung kommt dabei den staatlichen Exportkreditagenturen zu, denn ihr Finanzierungsvolumen im Erdöl-, Erdgas- und Bergbaubereich übersteigt das der multinationalen Entwicklungsbanken um das Vierfache.

EITI – Die Initiative der Regierungen für Transparenz in der extraktiven Industrie

Das grundsätzliche Anliegen von *Publish What You Pay*, Transparenz in der Rohstoffindustrie herzustellen, wurde von der britischen Regierung im Jahr 2002 aufgegriffen. Beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg stellte sie die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) der Öffentlichkeit vor.

EITI ist eine internationale Initiative, in der Regierungen, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Investoren vertreten sind. Im Gegensatz zu den Forderungen der *Publish What You Pay*-Kampagne hat EITI einen freiwilligen Ansatz gewählt. Rohstoffreiche (Entwicklungs-) Länder erklären sich freiwillig bereit, Transparenz der Einnahmen nach den Kriterien von EITI in ihrem Land herzustellen.

Staaten, die EITI beitreten, verpflichten sich unter anderem:²⁸

1. Regelmäßig alle Zahlungen der Unternehmen im Erdöl-, Erdgas- und Bergbausektor an die Regierung sowie alle Einnahmen der Regierung aus diesem Industriezweig zu veröffentlichen, und zwar in einer verständlichen und nachvollziehbaren Weise.
2. Zahlungen und Einnahmen von einem unabhängigen Auditor prüfen zu lassen und gegebenenfalls Unstimmigkeiten aufzuklären.
3. In die Veröffentlichungspflicht auch die staatlichen Unternehmen des Sektors einzubeziehen.
4. Einen „Multistakeholder“-Prozess zu etablieren, in dem die nationalen EITI-Aktivitäten und die veröffentlichten Informationen überprüft werden sollen. EITI betont in diesem Zusammenhang die wichtige Rolle, die dabei Nichtregierungsorganisationen spielen.
5. Einen Arbeitsplan zu erstellen, der realistisch und finanzierbar ist, sowie einen nationalen Koordinator zu ernennen.

Seit 2006 ist EITI eine eigenständige internationale Organisation mit Sitz in Oslo. Die Entscheidungen werden von einem international zusammengesetzten Aufsichtsrat getroffen, der sich aus je fünf Vertreter/innen der durchführenden Länder, der Industrie und der NROs sowie aus drei Vertreter/innen der unterstützenden Industrieländer und einer Vertreterin der Investmentfonds unter der Leitung eines unabhängigen Vorsitzenden zusammensetzt.

Bisher haben 23 Länder ihre Bereitschaft zur Umsetzung der EITI-Prinzipien erklärt, aber nur fünf haben bisher in Berichten die Einnahmen aus dem Rohstoffsektor offen gelegt. Bei der Umsetzung der EITI-Prinzipien gibt es in vielen Ländern noch erhebliche Defizite (s. Tabelle).

Die Verfolgung von Aktivisten

In Kongo-Brazzaville wurden 2006 zwei führende Mitglieder der dortigen PWYP-Koalition, Christian Mounzeo und Brice Makosso, verhaftet. Die formale Anklage gegen sie wurde von der Regierung als Vorwand benutzt, um sie aus dem nationalen EITI-Multistakeholderkomitee auszuschließen – und dies, obwohl Christian Mounzeo gewähltes Mitglied des internationalen EITI-Aufsichtsrates ist. Bis heute (Stand: Mai 2007) hat die Regierung von Kongo-Brazzaville verhindert, dass er an den Sitzungen des Vorstandes teilnehmen kann.

Im Februar 2007 wurde die Global Witness-Mitarbeiterin Sarah Wykes in Angola unter dem – nicht belegten – Vorwand der Spionage verhaftet. Sarah Wykes konnte zwar das Land nach einigen Wochen wieder verlassen, ihr droht aber weiterhin eine Anklage.

Derartige Behinderungen der NRO-Arbeit widersprechen den Grundsätzen von EITI. Ob NRO-Repräsentanten ihre Arbeit im nationalen und internationalen EITI-Kontext wirklich wahrnehmen können, wird für den Erfolg oder Misserfolg von EITI von zentraler Bedeutung sein.

²⁸ Vgl. www.eitransparency.org/principlesandcriteria.htm



EITI Geber und Umsetzungsländer.

Tabelle: Stand der Umsetzung der EITI-Prinzipien (Mai 2007)

Land	Ernennung eines Koordinators	Einsetzung eines Multi-Stakeholder Komitees	Erstellung und Verabschiedung eines Arbeitsplans	Veröffentlichung des Berichts über Zahlungen und Einnahmen
Äquatorial Guinea				
Aserbeidschan	ja	ja, aber nicht als permanentes Komitee	ja	ja
Bolivien				
Demokratische Republik Kongo	ja	ja		
Gabun	ja			
Ghana	ja	ja	ja	ja
Guinea Conakry	ja	ja	ja	
Kamerun	ja	ja	ja	ja
Kasachstan	ja	ja	ja	
Kirgisien	ja	ja	ja	
Kongo Brazzaville	ja			
Liberia	ja	ja	ja	
Mali				
Mauretanien	ja	ja	ja	ja
Mongolei	ja	ja	ja	
Niger				
Nigeria	ja	ja	ja	ja
Ost - Timor				
Peru	ja	ja	Ja	
Sierra Leone				
Sao Tome und Principe				
Trinidad und Tobago				
Tschad				

Quelle: www.eitransparency.org und PWYP/Revenue Watch Institute (2006): Eye on EITI. New York. (Kein Eintrag: Es liegen keine Informationen zur Umsetzung vor)

Beispiel Nigeria

EITI-Prozess deckt Einnahmenlücke auf

Als nach Jahren der Militärdiktatur 1999 mit O. Obasanjo erstmalig ein gewählter Präsident an die Spitze des Staates gelang, war sein Regierungsantritt mit der großen Hoffnung verbunden, dass er die immense Korruption in den Griff bekommen würde. Aber erst in seiner zweiten Amtsperiode leitete er erste Reformen zur Korruptionsbekämpfung ein. Es wurden eine Kommission gegen Wirtschafts- und Finanzkriminalität und eine unabhängige Kommission gegen Korruption gegründet. 2004 trat Nigeria dann EITI bei. Ein nationales Komitee, in dem die verschiedenen Interessengruppen vertreten sind, wurde eingesetzt und bestimmt seitdem den EITI-Prozess in diesem Land.²⁹

Für den ersten Bericht wurde eine britische Firma beauftragt, die Zahlungen durch die Rohstoffunternehmen und die ausgewiesenen Einnahmen im nigerianischen Staatshaushalt für den Zeitraum 1999 bis 2004 abzugleichen. Die Wirtschaftsprüfer stellten eine Lücke in Höhe von 232 Millionen US-Dollar fest. Sie wur-

den daraufhin beauftragt zu untersuchen, wie diese Lücke zustande kam. Die Ergebnisse wurden bisher nicht veröffentlicht.

Ungeachtet der Aktivitäten auf der nationalen Ebene wirft Human Rights Watch der nigerianischen Regierung vor, nicht konsequent genug die Korruption auf der lokalen und regionalen Ebene zu bekämpfen.³⁰ Für die Menschen in den einzelnen Bundesstaaten ist es fast unmöglich nachzuvollziehen, wieviel Geld dort in die öffentlichen Haushalte fließt, obwohl das Finanzministerium zentral monatlich die Zahlen veröffentlicht. Grundlegende Informationen über die Haushalte in den Kommunen und Bundesstaaten werden nach wie vor wie Staatsgeheimnisse behandelt.

Nichtregierungsorganisationen, die in der nigerianischen *Publish What You Pay*-Koalition zusammengeschlossen sind, hoffen, dass die Regierung durch ein neues Gesetz zu EITI endlich verpflichtet wird, vollständige Transparenz im Erdölsektor herzustellen.



Gasabfackelstation im Nigerdelta.

²⁹ Das nigerianische EITI-Komitee setzt sich aus folgenden 28 Mitgliedern zusammen: 2 NRO, 2 Journalisten, 14 Regierungsvertreter, 3 Erdölunternehmen (national und international), 4 Unternehmensverbände, 2 nationale Abgeordnete.

³⁰ Human Rights Watch (2007): Chop Fine. The Human Rights Impact of Local Government Corruption and Mismanagement in Rivers State, Nigeria. New York (hrw.org/reports/2007/nigeria0107)

„EITI ist eine große Chance für Nigeria“

Interview mit dem Pfarrer David Ugolor vom afrikanischen Netzwerk für Umwelt und ökonomische Gerechtigkeit (ANEEJ).

Die Probleme der Erdölförderung im Nigerdelta sind riesig, und es gibt höchstwahrscheinlich keine einfachen Rezepte zu ihrer Lösung. Würde die Transparenz über die Zahlungen im Erdölsektor eine Verbesserung für die Menschen vor Ort bedeuten?



Die Konflikte in der Erdölregion sind in den letzten Jahren größer geworden, weil die Gemeinden dort ihren Anteil an den Einnahmen aus der Ölförderung einfordern. Aufgrund eines Gesetzes der Zentralregierung fließen 13 Prozent der Erdöleinnahmen in die ölproduzierenden Bundesstaaten, wovon die Menschen jedoch nicht profitieren. Es gibt massive Korruption, keine Transparenz über die Haushalte der Bundesstaaten und keine Rechenschaftspflicht. Um diesem Mangel zu begegnen, hat die Bundesregierung begonnen, die Mittelzuweisungen an alle 36 Bundesstaaten monatlich zu veröffentlichen. Das hat ein wenig geholfen, weil dadurch die Bürger über mehr Informationen verfügen, um nachfragen zu können, wie das Geld ausgegeben wurde.

Die Informationen über die laufenden Zahlungen sind sehr wichtig, aber was ist mit den bereits unterschlagenen Geldern? Unter den Militärregierungen wurden riesige Summen außer Landes geschafft. Wissen die Nigerianer, wo das Geld geblieben ist? Konnte es zurückgebracht werden?

Als Ergebnis einer Kampagne des „Nigerianischen Netzwerkes über gestohlenen Vermögen“, in dem auch meine Organisation mitarbeitet, war es möglich, illegal außer Landes gebrachtes Vermögen, das in Schweizer Banken verschwunden war, zurückzubringen.³¹ Nichtregierungsorganisationen wurden dann an der Überprüfung beteiligt, wie das Geld ausgegeben wurde. Der Bericht wurde veröffentlicht, ein bisher einzigartiger Vorgang.

Es gibt noch viel Vermögen, das illegal aus Nigeria gebracht wurde und in Europa verschwunden ist. Die Rückführung dieser Gelder könnte den Entwicklungsprozess in Nigeria beschleunigen. Wir hoffen, dass die Anti-Korruptionskonvention der Vereinten Nationen Deutschland und andere europäische Länder veranlasst, dem Schweizer Beispiel zu folgen, und Entwicklungsländer dabei unterstützt, rechtliche Schritte zu unternehmen, um

gestohlenen Vermögen, das auf westlichen Banken deponiert wurde, zurückzubekommen. Auch die sogenannten Steueroasen sind ein großes Problem, das international angegangen werden muss.

Nigeria ist eines der Pilotländer von EITI. Vor welchen Möglichkeiten und Herausforderungen steht das nigerianische EITI-Komitee?

EITI ist eine große Chance für Nigeria, um endlich zu verstehen, was in der Erdölindustrie passiert. Die nigerianische EITI (NEITI) hat einen Fünfjahresbericht erstellt. Die Prüfung der Zahlen von 1999-2004 umfasst sowohl die Finanzflüsse als auch die Erdöllieferungen. Der Bericht legte unter anderem offen, dass die staatlichen Institutionen zur Überprüfung des Erdölsektors sehr schwach sind, und hat spezifische Empfehlungen zur Verbesserung gegeben.

Um die Nachhaltigkeit von NEITI zu garantieren hat der Senat jetzt gerade ein Gesetz verabschiedet, das eine jährliche Überprüfung der Zahlungen im Erdölsektor vorsieht. Das war für uns, die *Publish What You Pay*-Kampagne in Nigeria, ein großer Erfolg. Wir haben landesweit eine Kampagne zur Unterstützung dieses Gesetzesentwurfes durchgeführt, so dass die nächste Regierung, die am 29. Mai 2007 ihr Amt antreten wird, die Umsetzung von NEITI nicht mehr verhindern kann.

³¹ Am 7.2.2005 autorisierte der oberste Gerichtshof der Schweiz die Rückführung der Gelder, die von der Familie des nigerianischen Diktators Abacha veruntreut und in die Schweiz transferiert wurden. Insgesamt waren es über 500 Millionen US-Dollar.

Auch Äquatorial Guinea und Kongo-Brazzaville haben ihren Beitritt zu EITI erklärt, de facto den Prozess aber bisher eher behindert (s. Kasten über die Verfolgung von Aktivisten). Um die Initiative dadurch nicht in Misskredit zu bringen und so langfristig die Glaubwürdigkeit zu verlieren, wurden auf der EITI-Konferenz 2006 in Oslo die Grundlagen für ein Überprüfungssystem verabschiedet. In Zukunft soll die Umsetzung der EITI-Prinzipien und -Kriterien in den rohstoffproduzierenden Mitgliedsländern im zweijährigen Abstand von akkreditierten Unternehmen überprüft werden. Hat ein Land keinerlei Anstalten

unternommen, EITI umzusetzen, und sind über einen Zeitraum von vier Jahren keine Fortschritte zu verzeichnen, so besteht die Möglichkeit, dieses Land von der Liste der EITI-Mitglieder zu streichen. Entscheiden kann darüber der Vorstand von EITI. Die Barriere, um ein Land tatsächlich auszuschließen, ist damit aber sehr hoch.

Hier zeigt sich das Dilemma aller freiwilligen Initiativen, die lediglich mit dem Ausschluss aus ihrer Initiative drohen können, aber keine wirklichen Sanktionsmechanismen zur Hand haben.

Beispiel Ghana

Die Transparenz-Bewegung öffnet die Büchse der Pandora

In Ghana hat EITI durch die dortige *Publish What You Pay*-Koalition eine besondere Dynamik entfaltet. Ghana ist ein typisches Bergbauland, das vor allem über reiche Goldvorkommen verfügt. Als sich im Januar 2007 das nationale EITI-Komitee in der Hauptstadt Accra traf, ging die Tagesordnung jedoch weit über die reine Veröffentlichung der Zahlungen der Bergbaugesellschaften an die Regierung bzw. der entsprechenden Einnahmen der Regierung hinaus. Die Nichtregierungsorganisationen und die Repräsentanten der lokalen Politik und Verwaltung wollten, dass EITI sich auch mit den Umwelt-, Gesundheits- und sozialen Problemen der Bergbaugemeinden befasst. Sie betonten, dass EITI in dem bisherigen begrenzten Rahmen die dringenden Probleme der Kommunen in den Bergbauregionen nicht lösen könne.

Die PWYP-Koalition in Ghana fordert daher, dass EITI ein breiteres Mandat erhält, um all die anderen Probleme des Rohstoffabbaus, die bisher von der Initiative nicht behandelt werden, bearbeiten zu können. Dies schließt auch weitere Aspekte der Transparenz ein, einschließlich der Transparenz der Förderverträge, der politischen Entscheidungsfindung und der regulatorischen Maßnahmen.



Ölbohrturm im Tschad.

EITI ist eine wichtige Initiative, die auch von vielen Nichtregierungsorganisationen, die in der *Publish What You Pay*-Kampagne zusammengeschlossen sind, unterstützt wird. Allerdings wird EITI als freiwillige Initiative weder unwillige Regierungen noch unwillige Unternehmen zur Offenlegung ihrer Zahlungen und Einnahmen verpflichten können. Soll tatsächlich Transparenz im Rohstoffsektor hergestellt werden, wird es ein internationales Regelwerk geben müssen. Dies sieht das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ähnlich. In seiner Broschüre „Entwickelt Öl?“ heißt es:

*„Auf der internationalen Ebene sollte die deutsche Politik sich für **Regelwerke zur Offenlegung von Zahlungsströmen** aktiv einsetzen und die entsprechenden Institutionen und Organisationen zu geeigneten Initiativen auffordern. Ansatzpunkte hierfür bieten das Regelwerk des internationalen Kapitalverkehrs (z.B. die Prüfung der Einführung eines “International Financial Reporting Standard”), die Transparenzrichtlinien an den internationalen Börsenplätzen oder die EITIkomppatible Anpassung der ODA-Kriterien. Ziel der deutschen Bemühungen sollte es sein, **ein für alle involvierten Akteure gleiches “level playing field”** zu schaffen, das einen Bad-Practice-Wettbewerb vor Ort im Rahmen der Implementierung konkreter Vorhaben schon aus formalen Gründen ausschließt.“³²*



Bau der Tschad-Kamerun-Ölpipeline.

³² Wurthmann, Geerd (2006): *Entwickelt Öl? Möglichkeiten der entwicklungsorientierten Nutzung der Öleinnahmen in Subsahara Afrika*. Bonn/ Berlin: BMZ. (BMZ Diskurs 008), S. 17. Anm.: ODA = Official Development Assistance, d.h. öffentliche Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit.

4 Politikempfehlungen für mehr Transparenz

Korruption und Unterschlagung, undurchsichtige Förderverträge, Steuerprivilegien und massive Investitionsanreize für transnationale Rohstoffkonzerne haben bis heute vielfach verhindert, dass die Menschen in den rohstoffreichen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas von diesem Reichtum profitieren. Statt in die soziale und ökonomische Entwicklung flossen die Gewinne aus dem Geschäft mit den Rohstoffen vor allem in Afrika nicht selten in die Finanzierung kriegerischer Auseinandersetzungen. Auf diesen Missstand hat auch Bundespräsident Horst Köhler hingewiesen, indem er feststellte:

„Bewaffnete Konflikte haben meist mehr als nur eine Ursache. Leider spielt häufig die Frage des Zugangs zu Rohstoffen eine große Rolle, die auf den Märkten der Welt hohe Preise erzielen. In der Vergangenheit hat sich dieser Reichtum in vielen Fällen nicht als Segen, sondern als Fluch für Afrika erwiesen – die Konfliktdiamanten, die den Bürgerkrieg in Angola oder die Auseinandersetzungen in Westafrika maßgeblich finanziert haben; Erdöl als Konfliktstoff in weiten Teilen des Golfs von Guinea; der Abbau von Coltan oder die rücksichtslose Nutzung wertvoller Tropenhölzer im Osten der Demokratischen Republik Kongo sind dafür traurige Beispiele. Wo sind die Einkünfte aus diesen wertvollen Rohstoffen geblieben? Wo sind sie geblieben? Haben die Verantwortlichen in den betroffenen Staaten immer vorrangig das Gemeinwohl im Auge anstelle ihrer eigenen Interessen? Aber es gilt auch hier: Ohne willige Abnehmer gibt es für diese Rohstoffe keinen Markt. Wichtig ist daher auch ein Verhaltenskodex für nationale und multinationale Unternehmen für den Handel mit Konflikt-Rohstoffen. Das Bemühen um die Zertifizierung von Diamanten im Rahmen des Kimberley-Prozesses hat schon erste Erfolge gezeigt. Und ich setze große Hoffnungen in die vielfältigen Ansätze der ‚Publish What You Pay‘-Initiative.“³³

³³ Rede von Bundespräsident Horst Köhler vor der Afrikanischen Union in Addis Abeba, 15.12.2004 (www.europa-web.de/europa/o3euinf/o4AUS_BU/koehler.htm).

Die Transparenz der Zahlungsflüsse zwischen Rohstoffunternehmen und staatlichen Stellen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Parlamente und Nichtregierungsorganisationen ihre Regierungen zur Rechenschaft ziehen können. Die Initiative EITI ist ein erster Schritt in diese Richtung und hat bereits einige Fortschritte gebracht. Die Initiative hat ihre Grenzen jedoch dort, wo sie auf kooperationsunwillige Regierungen und Unternehmen stößt. Um diese Grenzen der Freiwilligkeit zu überwinden, ist ein verpflichtendes internationales Regelwerk zur Offenlegung der Zahlungsströme notwendig, wie es die *Publish What You Pay*-Kampagne fordert.

Die Bundesregierung sollte entsprechende Initiativen, die dies zum Ziel haben, aktiv unterstützen. Sie sollte sich insbesondere für folgende Maßnahmen einsetzen:

1. Die Kreditvergabe internationaler Entwicklungsbanken sowie die Gewährung von Exportkreditgarantien und die Vergabe ungebundener Finanzkredite sollte an verbindliche Transparenzkriterien geknüpft werden.
2. Offenlegungspflichten für Regierungen und Unternehmen sollten zum Bestandteil von Investitionsabkommen werden.
3. Die Transparenz der Zahlungsflüsse sollte verbindliches Kriterium für die Börsenzulassung von Rohstoffunternehmen werden.
4. Transparenzkriterien sollten verbindlicher Bestandteil der Internationalen Buchprüfungsstandards werden.
5. Die *Transparency Obligations Directive* der EU sollte in deutsches Recht übertragen werden.
6. Die UN-Konvention gegen Korruption, die im Dezember 2005 in Kraft trat, sollte vom Deutschen Bundestag umgehend ratifiziert werden.

Die Bundesregierung ist durch das BMZ im EITI-Vorstand vertreten. In dieser Funktion sollte sie aktiv zur Weiterentwicklung der Initiative beitragen und ihrem Bekenntnis zu EITI konkrete Taten folgen lassen:

1. Die Bundesregierung sollte in den Ländern, die sich an EITI beteiligen, die entsprechenden Umsetzungsprozesse und vor allem die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen unterstützen.
2. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die NRO-Vertreter/innen in den PWYP-Koalitionen und den EITI-Komitees in ihrer Arbeit nicht durch Regierungen oder Behörden behindert werden. Die EITI-Mitgliedsländer haben die Pflicht, NRO-Vertreter/innen gegebenenfalls auch durch diplomatische Maßnahmen zu schützen.
3. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die Offenlegung der Zahlungen von Rohstoffkonzernen auch auf Projektebene erfolgt. Bisher werden im Rahmen von EITI aggregierte Daten pro Land als ausreichend akzeptiert. Eine Rückverfolgung von Differenzen zwischen Zahlungen der Unternehmen und Einnahmen der Regierungen ist dadurch nicht möglich. Dies wird erst durch die Offenlegung der detaillierten Projektzahlen gewährleistet.
4. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass auch private und öffentliche Banken, die als Kreditgeber im Rohstoffsektor eine große Rolle spielen, in der Arbeit von EITI berücksichtigt werden.
5. Über die Offenlegung der Zahlungsflüsse hinaus sollte die Bundesregierung sich auch für die Transparenz der Verträge zwischen Rohstoffunternehmen und Regierungen als einem weiteren wichtigen Beitrag zur Erhöhung ihrer Rechenschaftspflicht einsetzen.

Für die Partner von „Brot für die Welt“ und Misereor in den rohstoffreichen Ländern des Südens ist klar, dass die Herstellung von Transparenz nur ein erster, aber notwendiger Schritt in die richtige Richtung ist. Darüber hinaus haben sie auf dem Weltsozialforum in Nairobi im Januar 2007 die umfassende Beteiligung der Bevölkerung an den Entscheidungen im

Rohstoffsektor eingefordert und sich für die gerechte Verteilung der Einnahmen ausgesprochen, damit der Rohstoffreichtum ihrer Länder wirklich zur Armutsminderung beiträgt. Misereor und „Brot für die Welt“ werden sie weiterhin in der Verwirklichung dieser Ziele unterstützen.



Auf dem Weltsozialforum in Nairobi 2007: Bei einer Podiumsdiskussion von CIDSE (Netzwerk katholischer Entwicklungsorganisationen aus Europa und Nordamerika) diskutieren Gruppen aus aller Welt, wie die Rohstoffeinnahmen gerechter verteilt werden können.

Projekte von „Brot für die Welt“

Die kirchlichen Hilfswerke „Brot für die Welt“ und Misereor engagieren sich schon seit vielen Jahren dafür, dass die Gewinne aus dem Rohstoffsektor zur Armutsminderung verwendet werden, dass beim Abbau der Rohstoffe ökologische, soziale und menschenrechtliche Standards eingehalten werden, und dass die Rechte der lokalen Bevölkerung auf Konsultation und Beteiligung gewahrt werden. Sie unterstützen zu diesem Zweck vielfältige Projekte zivilgesellschaftlicher Organisationen in Afrika, Asien und Lateinamerika. Die folgenden Projektbeschreibungen zeigen einen kleinen Ausschnitt der Arbeit:

Tschad

Misereor und „Brot für die Welt“ unterstützen die regionalen tschadischen Netzwerke CPPN und CPPL (Commission Permanente Petrole N'Djaména bzw. Local), die in der Doba-Region und in den neuen Erdölgebieten (Bouso, Bongor und Tschad-See) arbeiten. Diese sehen ihre Aufgabe in der Sensibilisierung der Bewohner über die zu erwartenden Auswirkungen der Erdölförderung und stärken sie in der Wahrnehmung ihrer Rechte. Gemeinsam leisten die Netzwerke Lobbyarbeit, um die Kontrolle der Öleinnahmen zu verbessern. Ziele der Projekte sind die Stärkung der Zivilgesellschaft in den neuen Erdölregionen, die Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Einnahmen und die Minimierung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Schäden durch die Erdölproduktion.

Kongo-Brazzaville

Misereor unterstützt im Kongo die Transparenzkampagne *Publish What You Pay* (Publiez Ce Que Vous Payez), die von den Erdölunternehmen die regelmäßige Veröffentlichung ihrer Zahlungen an die Regierung verlangt. Die kongolesische Koalition besteht aus mehreren Nichtregierungsorganisationen und der nationalen Justitia et Pax-Kommission, welche auch die Koalition koordiniert. Die Koalition sucht den Dialog mit den internationalen Erdölkonzernen sowie mit Abgeordneten und Angestellten aus dem

Finanzministerium, um konkrete Maßnahmen für eine erhöhte Transparenz und eine gerechte Verteilung der Erdöleinnahmen vorzuschlagen und zu erarbeiten. Des Weiteren leistet Publiez Ce Que Vous Payez Öffentlichkeitsarbeit bei der Bevölkerung, um Bewusstseinsbildung für diese Thematik zu schaffen. PWYP Kongo setzt sich zudem für die Verabschiedung eines Gesetzes über die Transparenz der Verwaltung der Erdöleinnahmen, sowie über die gerechte Umverteilung der Einnahmen nach festzusetzenden Kriterien ein.



und Misereor

Demokratische Republik Kongo

In Jahr 2007 will „Brot für die Welt“ ein neues Vorhaben beginnen: Abgeordnete der Provinzparlamente in den Bergbau- und Holzregionen (Katanga, Kasai Oriental und Equateur) sollen ausgebildet werden, um ihre Kontrollfunktion über die Ein- und Ausgaben im extraktiven Sektor und über das Budget wahrnehmen zu können. 40 Prozent der Einnahmen aus dem Bergbau sollen an die Provinzen gehen. Das Projekt wird mit der nationalen *Publish What You Pay*-Koalition durchgeführt.

Angola

In Angola unterstützt Misereor ein Projekt zur Begleitung der kirchlichen und nichtkirchlichen Initiativen zur Stärkung der Transparenz und Bürgerkontrolle der staatlichen Erdöleinnahmen. Dabei sollen die Kenntnisse innerhalb der Kirche über die Verwaltung von nationalen Ressourcen und Einkommen gestärkt werden. Ziel ist es, die Transparenz der Erdöleinkünfte, deren Verwaltung und Verwendung zu verbessern, damit die Einnahmen zur Armutsbekämpfung beitragen und der Bevölkerung zugute kommen sowie einen Beitrag zu Good Governance leisten. Die katholische Kirche führt dabei auch Kampagnenarbeit durch, um die Bevölkerung zu diesem Thema zu sensibilisieren und auf die Politik Druck auszuüben.

Philippinen

Die negativen Auswirkungen des Bergbaus auf die fragilen Ökosysteme und die sozialen Kosten für die rücksichtslose Ausbeutung der Ressourcen, insbesondere für die indigene Bevölkerung der Philippinen, ist eklatant. Ziel der Philippine-Misereor-Partnership (PMP) ist u.a. die Mobilisierung und Qualifizierung der von Vertreibung und Umweltzerstörung betroffenen lokalen Gemeinden, die Erstellung von Fallstudien, die Organisation von Protestmaßnahmen und politischer Lobbyarbeit sowie die Einflussnahme auf Gesetzgebung und Aktionen der Exekutive, um die zerstörerische Wirkung des Bergbaus zu minimieren. Das PMP ist ein nationales Netzwerk von über 300 Mitgliedsorganisationen, davon ca. 260 Projektpartnern Misereors aus allen sozialen Sektoren. Eines der Schwerpunktthemen des PMP ist der Bergbau.



Service

Internetseiten

Publish What You Pay

www.publishwhatyoupay.org

EITI

www.eitransparency.org

„Brot für die Welt“

www.brot-fuer-die-welt.de/kampagnen/index.php

MISEREOR

www.misereor.de/

www.misereor.de/Rohstoffe.8830.o.html

Global Policy Forum (Unter-Website “The Dark Side of Natural Resources”)

www.globalpolicy.org/security/docs/minindx.htm

Arbeitsgruppe zum Tschad/Kamerun-Ölprojekt

www.erdoel-tschad.de

European Coalition on Oil in Sudan

www.ecosonline.org/

Philippinenbüro

www.asienhaus.de/philippinenbuero

Zum Weiterlesen

Martin Petry (2003): *Wem gehört das schwarze Gold?* Frankfurt/Main: Brandes & Apsel.

„Brot für die Welt“: *Principles for the Conduct of Company Operations within the Oil and Gas Industry.* Ein Verhaltenskodex für umwelt- und sozialverantwortliches Handeln von Erdöl- und Erdgasunternehmen (www.brot-fuer-die-welt.de/kampagnen/index.php)

MISEREOR (2007): *Erdöl in Afrika – Paradox des Überflusses* (Faltblatt).

MISEREOR (2007): Themenheft „Reichtum, der arm macht: Erdöl am Golf von Guinea“ (Arbeitstitel, voraussichtliches Erscheinungsdatum: Juli 2007)

MISEREOR (2006): *Diskussionspapier über die Erdölförderung im Golf von Guinea.* (www.misereor.de/fileadmin/user_upload/pflege_thema/MISEREOR_Diskussionspapier_Erd_I_GVG.pdf)

MISEREOR u.a. (2004): *Bergwerk Peru – Reichtum geht – Armut bleibt.* Eine Kampagne zur Situation des Bergbaus in Peru. (www.kampagneperu.mh-red.de)

Die Aktion „**Brot für die Welt**“ ist das Spendenhilfswerk der evangelischen Landes- und Freikirchen in Deutschland. Seit 1959 rufen sie jedes Jahr zum ersten Advent dazu auf, sich gemeinsam mit „Brot für die Welt“ unter dem Motto „Den Armen Gerechtigkeit“ zu engagieren. In jährlich mehr als 1.000 Projekten leisten wir gemeinsam mit lokalen Kirchen und Partnerorganisationen in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa Hilfe zur Selbsthilfe. „Brot für die Welt“ setzt sich für Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung ein. Im Zentrum stehen dabei Anliegen rund um das Recht auf Nahrung und ländliche Entwicklung. „Brot für die Welt“ ist für Belange seiner Partner auch anwaltschaftlich aktiv mit entwicklungspolitischer Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit sowie Kampagnen.

Weitere Informationen: www.brot-fuer-die-welt.de



MISEREOR ist das Hilfswerk der Katholikinnen und Katholiken in Deutschland für die partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern des Südens. Seit 1959 hat MISEREOR in über 100 Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas mehr als 93.800 Projekte unterstützt.

MISEREOR leistet Hilfe zur Selbsthilfe, die vor allem auf die Bekämpfung der Ursachen von Armut und Unterentwicklung abzielt. Wichtige Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit sind Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Gesundheitsversorgung, Bildungsmaßnahmen, Ausbildung und Gewerbe-förderung sowie die Menschenrechtsarbeit. MISEREOR vergibt seine Mittel ungeachtet von Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit, Religion und Geschlecht. In Deutschland nimmt MISEREOR den kirchlichen Auftrag wahr, für die Änderung der globalen Ursachen und Strukturen der Armut einzutreten – mit Bildungs-, Öffentlichkeits- und politischer Lobbyarbeit.

Weitere Informationen: www.misereor.de



Das **Global Policy Forum** setzt sich dafür ein, dass multilaterale Politik gestärkt, transparenter gemacht und an den Zielen einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung ausgerichtet wird. Auf europäischer Ebene gibt es seit Oktober 2004 GPF Europe e.V., das vor allem deutsche und europäische UN-Politik kritisch unter die Lupe nimmt.

Aktuelle Themenschwerpunkte von GPF Europe sind:

- Entwicklungsfinanzierung und soziale Entwicklung
- Reform der Vereinten Nationen
- Unternehmensverantwortung/Corporate Accountability.

GPF Europe beteiligt sich aktiv an der Arbeit des internationalen Social Watch Netzwerks. Neben Studien und Veranstaltungen ist das zentrale Medium von GPF seine Homepage. Sie zählt zu den weltweit umfangreichsten und mit 54 Mio. »hits« und 7,4 Mio. BesucherInnen (im Jahr 2006) meistgenutzten unabhängigen Internet-Quellen im Bereich internationale Politik.

Weitere Informationen: www.globalpolicy.org



Publish What You Pay

„Bewaffnete Konflikte haben meist mehr als nur eine Ursache. Leider spielt häufig die Frage des Zugangs zu Rohstoffen eine große Rolle, die auf den Märkten der Welt hohe Preise erzielen. In der Vergangenheit hat sich dieser Reichtum in vielen Fällen nicht als Segen, sondern als Fluch für Afrika erwiesen – die Konfliktdiamanten, die den Bürgerkrieg in Angola oder die Auseinandersetzungen in Westafrika maßgeblich finanziert haben; Erdöl als Konfliktstoff in weiten Teilen des Golfs von Guinea; der Abbau von Coltan oder die rücksichtslose Nutzung wertvoller Tropenhölzer im Osten der Demokratischen Republik Kongo sind dafür traurige Beispiele. Wo sind die Einkünfte aus diesen wertvollen Rohstoffen geblieben? Wo sind sie geblieben? Haben die Verantwortlichen in den betroffenen Staaten immer vorrangig das Gemeinwohl im Auge anstelle ihrer eigenen Interessen? Aber es gilt auch hier: Ohne willige Abnehmer gibt es für diese Rohstoffe keinen Markt. Wichtig ist daher auch ein Verhaltenskodex für nationale und multinationale Unternehmen für den Handel mit Konflikt-Rohstoffen. Das Bemühen um die Zertifizierung von Diamanten im Rahmen des Kimberley-Prozesses hat schon erste Erfolge gezeigt. Und ich setze große Hoffnungen in die vielfältigen Ansätze der ‚Publish What You Pay‘-Initiative.“

Bundespräsident Horst Köhler