

ONLINE-PUBLIKATION

Andreas Bohne/Michael Reckordt

Im Widerspruch vereint

**Die «Africa Mining Vision»
und die deutsche
Rohstoffpolitik**

**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

ANDREAS BOHNE arbeitet als Projektmanager Ostafrika bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

MICHAEL RECKORDT arbeitet bei PowerShift als Koordinator des bundesweiten Netzwerks AK Rohstoffe, einem Zusammenschluss aus Entwicklungs-, Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen, der die deutsche und europäische Rohstoffpolitik kritisch begleitet.

IMPRESSUM

ONLINE-Publikation 20/2017

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2567-1235 · Redaktionsschluss: Dezember 2017

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

IM WIDERSPRUCH VEREINT

DIE «AFRICA MINING VISION» UND DIE DEUTSCHE ROHSTOFFPOLITIK

Rohstoffpolitik ist in den letzten Jahrzehnten zu einem zentralen Politikfeld geworden. Dabei treten in politischen Rahmenprogrammen wie der «Africa Mining Vision» (AMV) und der «Rohstoffstrategie der Bundesrepublik» die sozialen und ökologischen Folgen gegenüber ökonomischen Interessen deutlich in den Hintergrund. Die zugrundeliegende kapitalistische Verwertungslogik schließt jedoch Interessenkonflikte und Widersprüche ein:

So sind die deutsche und die europäische Rohstoffpolitik überwiegend an der Versorgungssicherheit der heimischen Wirtschaft und damit an der eigenen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet. Die EU-Mitgliedsländer versuchen mithilfe ihrer Wirtschafts-, Außen- und Entwicklungspolitik, den Status quo zu sichern und für günstige und stabile Importmöglichkeiten zu sorgen. Dabei nutzen sie Freihandelsabkommen, um etwa Exportzölle und Exportmengenbeschränkungen zu umgehen, zunehmend aber auch, um Investitionen in Infrastrukturprojekte den Weg zu ebnet oder Beratungsstrukturen vor Ort zu etablieren.

Im Unterschied dazu haben die rohstoffreichen Staaten des Globalen Südens ein Interesse daran, stärker von ihrem Rohstoffreichtum zu profitieren, etwa ihre Steuereinnahmen zu erhöhen, und setzen deshalb in der Regel auf ein rohstoffbasiertes Wirtschaftswachstum, indem zum Beispiel auf die Verlängerung der Wertschöpfungskette im eigenen Land hingearbeitet wird. Zu diesem Zweck verabschiedete die Afrikanische Union (AU) im Jahr 2009 die «Africa Mining Vision». Obwohl die AMV von einer sozial verantwortlichen und umweltfreundlichen Ressourcennutzung spricht, sieht die gegenwärtige Praxis einer Vielzahl von Bergbauprojekten anders aus. Dabei sind es insbesondere Unternehmen aus dem Globalen Norden, die ihrer sozialen und ökologischen Verantwortung nicht gerecht werden. Hier müsste eine zukunftsorientierte, globale Rohstoffpolitik ansetzen – ohne sich einer Diskussion um Extraktivismusmodelle zu verschließen.

Ausgehend von der Beobachtung, dass die Ausbeutung mineralischer Ressourcen¹ in der Vergangenheit nicht wesentlich zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hat, verfolgt die AMV das Ziel, den Bergbau – insbesondere den industriellen Bergbau, aber auch den Kleinbergbau – zum Schlüsselsektor einer diversifizierten, wettbewerbsfähigen und industriebasierten afrikanischen Wirtschaft zu machen. Die AMV wird als Entwicklungsstrategie verstanden. Sie umreißt verschiedene Ansätze für eine transparente, faire und effiziente Nutzung mineralischer Ressourcen.

Die AMV ist – zumal sie in Diskussionen bislang relativ wenig beachtet wurde – ein wegweisendes Referenzdokument.² Deshalb ist es wichtig, sich auch aus deutscher Sicht³ mit ihr zu beschäftigen, denn Interessenkonflikte treten hier offen zutage: Nach wie vor nehmen die afrikanischen Länder in der global verflochtenen Rohstoffwirtschaft die Rolle eines Exporteurs ein – die AMV will genau das ändern. Demgegenüber haben die deutsche Bundesregierung und die deutsche Industrie in den vergangenen Jahren in ihren rohstoffpolitischen Positionspapieren immer wieder betont, dass es ihnen vorrangig um die Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen geht.⁴ Sie wollen also an der weltweiten Arbeitsteilung in exportierende und verarbeitende Länder festhalten und diese sichern. Im Rahmen der diesjährigen deutschen G20-Präsidentschaft sind mehrere Strategie- und Positionspapiere der Bundesregierung zum Thema Afrika entstanden.⁵ Wenn auch ohne direkten Bezug zur AMV, so haben diese dennoch in ihrer Ausrichtung starken politischen Einfluss. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bezeichnete die AMV als einen «wichtige[n] Meilenstein in der Harmonisierung von Regularien im Rohstoffsektor».⁶

Die AMV ist als Strategie sowohl aufgrund ihrer panafrikanischen Ausrichtung als auch im Hinblick auf ihre Umsetzung auf Länderebene von großer Bedeutung. Dabei sorgte sie in den afrikanischen Ländern – so unter

1 Mineralische Ressourcen sind Erze und nicht metallische Rohstoffe, wozu Industriemineralien, Steine und Erden sowie Energierohstoffe wie Stein- oder Braunkohle zählen.

2 Auch die «Agenda 2063» der AU aus dem Jahr 2015 nimmt Bezug auf die AMV und fordert deren Implementierung, vgl. Afrikanische Union: Agenda 2063, Addis Abeba 2015, S. 15.

3 Die Autoren haben sich in der kritischen Auseinandersetzung bewusst für eine Fokussierung auf die deutsche Rohstoffpolitik entschieden, weil sonst der thematische Rahmen zu umfangreich würde. Ferner steht die deutsche Rohstoffpolitik exemplarisch für die europäische, und Deutschland nimmt als größter Industriestaat der Europäischen Union eine herausragende Rolle ein. Außerdem gehört Deutschland zu den fünf größten Rohstoffkonsumenten der Welt und ist daher von globaler Bedeutung.

4 Aktuellstes Beispiel ist das Positionspapier 4.0 des BDI aus dem Jahr 2017: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI): Rohstoffversorgung 4.0. Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Rohstoffpolitik im Zeichen der Digitalisierung, Berlin 2017.

5 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Entwicklung. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika, Berlin 2017; Bundesministerium für Finanzen (BMF): Compact with Africa, Berlin 2017; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Pro! Afrika, Berlin 2017.

6 Homepage des BMZ, unter: www.bmz.de/rue/de/international/amv/index.html, das Zitat ist auf der Seite nicht mehr zu finden, letzter Zugriff am 4.11.2017.

anderem auf der «Alternative Mining Indaba» 2017 in Johannesburg oder auf anderen nationalen Plattformen – für Diskussionen, in denen mitunter fundamentale Ablehnung auf Zustimmung und die Bereitschaft zur Anpassung traf.⁷ Denn die Frage, wie mit einer Pro-Bergbau-Vision umzugehen ist, stellt sich angesichts von Post-Extraktivismus,⁸ von Degrowth- und Post-Wachstumsdiskussion umso dringlicher.

DIE «AFRICA MINING VISION»: DER SCHEIN TRÜGT

Im Jahr 2009 wurde die «Africa Mining Vision» von den afrikanischen Regierungschefs im Rahmen der Afrikanischen Union angenommen.⁹ Der ihr zugrunde gelegte Zeitplan («Tentative Framework for Action») benennt kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen, die auf Länder-, Regionen- und Kontinentalebene implementiert werden sollen. 2011 legte die AU einen Aktionsplan mit weiteren Mechanismen und konkreten Vorschlägen vor. Vereinbart wurde, mit dem African Mineral Development Centre (AMDC) eine verantwortliche Behörde zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen, auch auf nationaler Ebene, zu schaffen sowie die Zusammenarbeit verschiedener Institutionen – insbesondere der AU, der United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), der African Development Bank und dem United Nations Development Programme (UNDP) – zu fördern. Das AMDC wurde im Dezember 2013 formal mit Sitz in Addis Abeba gegründet. Ergänzend wurde 2016 das Programm «African Mineral Governance Framework» (AMGF) etabliert, das begleitend als Governance-Instrument dienen soll. Als drittes Instrument wurde ebenfalls 2016 der «AMV Private Sector Compact» auf den Weg gebracht, um Unternehmen und Wirtschaftskammern stärker in den AMV-Prozess einzubinden. Der «AMV Private Sector Compact» nennt zwölf Prinzipien, denen sich sowohl Unternehmen als auch Staaten verpflichten, und bezieht sich auf Aspekte wie Korruptionsbekämpfung, Transparenz, Zahlung von Steuern und Abgaben, Nachhaltigkeit, Partizipation und «innovative» Public-private-Partnerships (PPP). Zwar will das AMDC einen Konsens zwischen «shared value» und «shared benefits» herstellen, die sich aus den Interessen einerseits der Unternehmen, andererseits der Staaten ergeben würden, jedoch heißt es im «AMV Private Sector Compact» ausdrücklich: «The drivers for cooperation under the Compact are the business benefits that the private sector will derive from AMV implementation in AU member states and RECs [Regional Economic Communities].»¹⁰ Ebenfalls 2011 wurde ein Papier vorgelegt, das die finanziellen Optionen im Hinblick auf die Entwicklung notwendiger Infrastrukturen im Zusammenhang mit dem (industriellen) Bergbau diskutiert und Entwicklungskorridore durch sogenannte räumliche Bergbauentwicklungsinitiativen («mining spatial development initiatives») vorschlägt.¹¹

Die Umsetzung, das heißt die Überführung der AMV in nationale Gesetze («Country Mining Visions»),¹² ist freiwillig.¹³ Bisher hat einzig Lesotho die AMV umgesetzt. Mehr als 20 weitere Länder, darunter Mosambik und Tansania, befinden sich in unterschiedlichen Phasen der Einführung. Dass der Umsetzungsprozess so schleppend vorangeht, wird von unterschiedlichen Seiten kritisiert.¹⁴

Kernanliegen der AMV ist es, die traditionelle Rolle Afrikas als Rohstoffexporteur in der globalen Arbeitsteilung durch ein inklusives Wirtschaftsmodell zu ersetzen, in dem der Bergbau eine Schlüsselposition einnimmt. Die vorhandenen Ressourcen hätten bisher nur unzureichend zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. In der Vergangenheit wären viele afrikanische Staaten einer engen «mining box»-Mentalität verhaftet gewesen, die den Bergbau als ein von anderen Wirtschaftsbereichen losgelösten Sektor erscheinen lässt. Daher bedürfe es einer ressourcenbasierten Industrialisierungs- und Entwicklungsstrategie («resource-based African industrialisation and development strategy»). Verknüpfungen, sogenannte *linkages*, zu anderen Sektoren sollen die lokale und regionale Wertschöpfung anregen («upstream/downstream linkages»), so zum Beispiel durch

7 Siehe zum Beispiel die Pressemitteilung der Bench Marks Foundation: Current Mining Practices not working for Africa's people, 8.2.2017.

8 Unter Post-Extraktivismus verstehen die Autoren einen Bergbau, der in seiner Intensität deutlich abnimmt und sozialen, menschenrechtlichen und ökologischen Kriterien Priorität einräumt. Vgl. Jaeger, Nicola/PowerShift: Alles für uns?! Der globale Einfluss der europäischen Handels- und Investitionspolitik auf Rohstoffausbeutung, Berlin 2016, S. 32. Gerade durch die Proteste gegen den Abbau von fossilen Rohstoffen – seien es Kampagnen gegen Fracking in Polen und Großbritannien oder gegen den weiteren Abbau von Braunkohle, etwa die «Ende Gelände»-Proteste im Rheinland oder in der Lausitz – zeigen sich Schnittmengen zwischen Degrowth- und Postwachstums-Diskussionen sowie dem Rohstoffkonsum. Ulrich Brand hat bisher als einer der wenigen versucht, diese Diskussionen zusammenzubringen, vgl. Brand, Ulrich: Post-Extraktivismus, Online-Publikation, 2016, unter: www.degrowth.info/wp-content/uploads/2016/06/DIB_Post-Extraktivismus-1.pdf.

9 Verschiedene Politikinitiativen und Arbeitspapiere gingen der AMV voraus. Erarbeitet wurde die AMV durch eine Arbeitsgruppe aus AU-Kommission, UNECA, AfDB, UNCTAD, African Mining Partnership, UNIDO und der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion.

10 United Nations Economic Commission for Africa (UNECA): Africa Mining Vision. Private Compact. A New Approach to Cooperation in Africa's Extractives Sector, 2016, S. 1, unter: www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/africa_mining_vision_compact_brief.pdf.

11 African Union Commission/United Nations Economic Commission for Africa: Building a Sustainable Future for Africa's Extractive Industry: From Vision to Action. Exploiting Natural Resources for Financing Infrastructure Development. Policy Options for Africa, Addis Abeba, 2011.

12 Für die «Country Mining Visions» vgl. Pedro, Antonio: The Country Mining Vision: Towards a New Deal, in: Österreichische Entwicklungspolitik 2015. Rohstoffe und Entwicklung, S. 27–35; Oxfam: From Aspiration to Reality. Unpacking the Africa Mining Vision, 2017, S. 15–20.

13 Vgl. Oxfam: From Aspiration to Reality. Unpacking the Africa Mining Vision, 2017.

14 Vgl. ebd., S. 6.

Konsumgüterproduktion und insbesondere durch die Schaffung einer leistungsfähigen Infrastruktur zur Ressourcenausbeutung («sidestream linkages»). Damit sind vor allem Verkehrsachsen wie Schienen, Häfen und Stromtrassen gemeint. Die Umsetzungsstrategien für diese Verknüpfungen finden sich in der AMV und im Umsetzungsplan («Action Plan for Implementing the AMV»)¹⁵. In der AMV wird angenommen, dass lokales, afrikanisches Kapital eher zur Wertschöpfung auf dem afrikanischen Kontinent beitragen könne als externes. Gleichzeitig werden aber Partnerschaften mit externen Geldgebern nicht ausgeschlossen.

Interventionspunkte

Die «Africa Mining Vision» nennt sechs kritische Interventionspunkte, um die Ressourcenausbeutung und -verarbeitung zu optimieren: a) verbesserte geologische Daten; b) Neuverhandlungen der Verträge mit transnationalen Konzernen; c) Beseitigung von Kapazitätsengpässen in der Verwaltung; d) Verbesserung des Ressourcenmanagements und e) Verbesserung der Infrastruktur. Für den zuletzt genannten Punkt wird ein Netzwerk von Entwicklungskorridoren vorgeschlagen, um entsprechende Bedingungen für Investitionen bereitzustellen und diese räumlich zu konzentrieren sowie die Wertschöpfung zu steigern. Schließlich geht es unter f) um die Rolle des Kleinbergbaus und dessen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung.

Der Aktionsplan¹⁶ der AMV konkretisiert Maßnahmen, Akteure, Ziele und Indikatoren in neun Handlungsfeldern:

1. Management von (Lizenz-)Gebühren und Bergbaurenten («Mining revenues and mineral rents management»)
2. Auf- und Ausbau von Informationssystemen über geologische Daten und Bergbauaktivitäten («Geological and mining information systems»)
3. Aufbau von institutionellen Kapazitäten und fachlicher Kompetenz («Building human and institutional capacities»)
4. Handwerklicher und Kleinbergbau («Artisanal and small scale mining – ASM»)
5. Verwaltung mineralischer Ressourcen («Mineral sector governance»)
6. Forschung und Entwicklung («Research and development»)
7. Umwelt und Sozialstandards («Environmental and social issues»)
8. Verflechtungseffekte und Diversifizierung («Linkages and diversification»)
9. Stimulierung von Investitionen in Bergbau und Infrastruktur («Mobilizing mining and infrastructure investment»)

Bestimmte Passagen der AMV und des Aktionsplans lesen sich durchaus progressiv. So ist hier von einem Bergbau die Rede, der ethische, kulturelle und ökologische Belange berücksichtigt, Aspekte wie Geschlechtergerechtigkeit beachtet, sozial verantwortlich ist und die unterschiedlichen AkteurInnen zur Zusammenarbeit motivieren will. Dabei sollen insbesondere die Belange der vom Bergbau betroffenen Communities berücksichtigt werden. Hierzu heißt es jedoch, dass ihre Interessen mit nationalen Interessen «abgewogen» («balanced») werden sollen. Die AMV kritisiert das Agieren transnationaler Konzerne – allerdings insbesondere in ökonomischer Hinsicht – und fordert eine Verbesserung der staatlichen Einnahmen durch höhere Abgaben, effektivere Besteuerung oder Neuverhandlung von Verträgen. Auch werden vergangene Versäumnisse wie die Nichtbeachtung ökologischer Schäden oder nicht ausgezahlte Kompensationen genannt. Damit ist die AMV wegweisend für Prozesse in Burkina Faso, Südafrika oder Tansania, wo in jüngerer Zeit neue Bergbaugesetze vor allem mit dem Ziel diskutiert wurden oder in Kraft getreten sind, um die lokalen, aber auch die nationalstaatlichen Einnahmen zu erhöhen.

Trotzdem ist es äußerst fragwürdig, die AMV als «alternative policy framework»¹⁷ zu bezeichnen. Dem teilweise fortschrittlichen Charakter stehen eine unkritische und unreflektierte Übernahme der Diskurse um «gute Regierungsführung» sowie die Rolle von Public-private-Partnerships oder um den privaten Sektor als Hauptakteure gegenüber. Zudem will man bei den Unternehmen ein Umdenken von einer rein geschäftlichen Ausrichtung hin zu einer stärkeren Berücksichtigung von Unternehmensverantwortung ausgemacht haben. Die Grundprämisse, dass ein Staat die Aufgabe habe, lediglich vorteilhafte Rahmen- und Investitionsbedingungen zu schaf-

¹⁵ Vgl. Oxfam: From Aspiration to Reality.

¹⁶ African Union Commission/African Development Bank/United Nations Economic Commission for Africa: Building a Sustainable Future for Africa's Extractive Industry. From Vision to Action. Action Plan for Implementing the AMV, 2011.

¹⁷ Oxfam: From Aspiration to Reality, S. 5.

fen, wird nicht infrage gestellt. Allgemein geht die AMV zwar von möglichen positiven Effekten aus, wie beispielsweise der Schaffung von Arbeitsplätzen, doch stellen sich diese erfahrungsgemäß nur bedingt ein. Das Bündnis Women in Mining (WoMin) kritisiert aus feministischer Sicht die unzureichende Berücksichtigung von Geschlechterfragen durch die AMV und die unzureichende Darlegung spezifischer Auswirkungen auf Frauen durch industrielle Bergbauprojekte. Dies umfasst unter anderem den Verlust landwirtschaftlicher Flächen, die überwiegend von Frauen bewirtschaftet werden, sowie die vorwiegend mit Männern verhandelten und an sie ausgezahlten Kompensationen oder die Auswirkungen auf Familienleben und Familienplanung.¹⁸

Die AMV ist aus einer affirmativen und bürokratischen Sichtweise auf den Bergbau heraus geschrieben und spiegelt nur einen Minimalkonsens der afrikanischen Staaten wider. Sie setzt auf eine wirtschaftsfreundliche Entwicklung, die einen «afrikanischen Kapitalismus» präferiert.

Die AMV ist bei den betroffenen lokalen Gemeinschaften, bei großen Teilen der Zivilgesellschaft und bei EntscheidungsträgerInnen kaum bekannt.¹⁹ Daher ist eine kritische Würdigung bislang weitgehend ausgeblieben und ist von zivilgesellschaftlicher Seite aus kaum Einfluss auf die Umsetzung der AMV genommen worden.

DEUTSCHE ROHSTOFFPOLITIK²⁰

Da der Bedarf an metallischen und energetischen Rohstoffen in Deutschland auch zukünftig hoch sein wird, versuchen staatliche und nicht staatliche Akteure seit vielen Jahren, eine Rohstoffpolitik durchzusetzen, die vor allem die Sicherung der Industrierversorgung zum Ziel hat. Die deutsche Industrie befürchtet mittelfristig eine Einschränkung der Versorgungssicherheit und gründete Anfang der 2000er Jahre den «Ausschuss für Rohstoffpolitik» im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Ziel des Ausschusses ist es, das Thema Rohstoffpolitik auf die bundespolitische Agenda zu setzen. Im BDI ist die rohstoffverarbeitende Industrie traditionell stark vertreten und betreibt dort eine stete Lobbyarbeit. Im Oktober 2010 präsentierte die Bundesregierung auf dem dritten BDI-Rohstoffkongress die «Rohstoffstrategie der Bundesregierung».²¹ Während die Industrie im Vorfeld der Abstimmung dieser Strategie, spätestens aber seit dem Jahr 2007 und der Einsetzung eines Interministeriellen Ausschusses Rohstoffe,²² eng eingebunden war, wurden die Betroffenen in den Abbaugebieten oder die deutsche Zivilgesellschaft nicht konsultiert. Die «Rohstoffstrategie» liest sich daher wie der Forderungskatalog der Industrieverbände: In ihr werden weitere Freihandelsabkommen, eine kohärente Rohstoffdiplomatie und Streitschlichtungsklagen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) gefordert. Vor allem handelspolitische Maßnahmen anderer Länder wie Exportzölle oder -quoten sowie Importvergünstigungen sollen als Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden. Die Strategie verspricht darüber hinaus eine stärkere Unterstützung der Industrie bei der Diversifizierung der Rohstoffquellen, etwa über staatliche Kredite und Investitionsgarantien, geologische Vorkundungen und eine verbesserte Datenbereitstellung. Zur Beratung wurde die Deutsche Rohstoffagentur (DERA) unter dem Dach der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) gegründet, die als Dienstleister der Industrie fungiert. In den Folgejahren wurden weitere Instrumente zur Rohstoffsicherung aufgelegt und initiiert wie bilaterale Rohstoffpartnerschaften, in denen außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Zielsetzungen miteinander verbunden werden.²³ Zwischen 2011 und 2014 wurden solche Abkommen mit der Mongolei, Kasachstan und Peru unterzeichnet. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien dokumentierten die möglichen Risiken derartiger Abkommen ausführlich.²⁴ Aufgrund der öffentlichen Kritik wurde auf andere Formen der Unterstützung ausgewichen. Im Jahr 2016 wurde das German Mining Network mit Unterstützung und Förderung des Wirtschaftsministeriums gegründet.²⁵ In diesem Netzwerk arbeiten sechs Auslandshandelskammern (AHK) zusammen, die als

18 Women in Mining. African Women Unite Against Destructive Resource Extraction (WoMin): The Africa Mining Vision. A Long Overdue Ecofeminist Critique, 2015.

19 Busia, Kojo: Africa Mining Vision and Country Mining Visions. Mainstreaming Mineral Resources for Development, 2015; unter: www.un.org/en/africa/osaa/pdf/events/20150224/busia.pdf; Oxfam: From Aspiration to Reality, S. 1 f.

20 Vgl. für eine Übersicht z. B. Fuchs, Peter/Reckordt, Michael: Rohstoffsicherung in Deutschland und zivilgesellschaftliche Antworten, in: Peripherie 132, 2013, S. 501–510.

21 Vgl. BMWi: Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, Berlin 2010.

22 In dem Interministeriellen Ausschuss Rohstoffe haben unter Federführung des Wirtschaftsministeriums verschiedene Ressortabstimmungen mit u. a. dem BMZ, dem Umweltministerium, dem Auswärtigen Amt oder dem Verteidigungsministerium stattgefunden. Auch der BDI hat seit Juni 2007 «als Sachverständiger aktiv und konstruktiv an der Rohstoffpolitik mit [gearbeitet] und bündelt dabei die Interessen der Industrie.» Homepage BMWi: Rohstoffpolitik, unter: www.bmw.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/rohstoffpolitik.html.

23 Vgl. BMWi: Rohstoffstrategie.

24 AK Rohstoffe: Damit aus Rohstoffpartnerschaften keine Leidensgemeinschaften werden – Forderungen an die Bundesregierung, 2014, unter: <http://alternative-rohstoffwoche.de/wp-content/uploads/2014/07/RohstoffpartnerschaftenstattLeidensgemeinschaftenJuli2014.pdf>.

25 Vgl. dazu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 16.2.2017, unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/112/1811211.pdf>.

Rohstoffkompetenzzentren fungieren. Diese AHK-Kompetenzzentren in Kanada, Brasilien, Chile, Peru, Südafrika und Australien sollen vor allem die Sicherheit der Rohstoffimporteure sowie Exporte von deutschen Dienstleistungen und Industrieprodukten unterstützen. Die AHK Südliches Afrika ist dabei auch für die Länder Sambia, Simbabwe und die Demokratische Republik Kongo zuständig, deren Märkte «als Lieferquellen zur Sicherung und Diversifizierung [von Rohstoffen für die deutsche Industrie] beitragen» sollen.²⁶

Primat: Versorgungssicherheit

Die deutsche Wirtschaft ist beinahe zu 100 Prozent von Primärmetallimporten abhängig. Über 60 Millionen Tonnen Metalle werden laut der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe²⁷ jährlich zur Produktion von Maschinen, elektrischer Ausrüstung oder Automobilen nach Deutschland importiert. Für Produkte «Made in Germany» werden Rohstoffe aus aller Welt benötigt, darunter Bauxit aus Guinea, Kupfer aus Sambia, Grafit aus Mosambik, Chromit, Titan und Platin aus Südafrika oder Kobalt, Zinn und Coltan aus der Demokratischen Republik Kongo. Auch Energierohstoffe, wie zum Beispiel Erdöl, kommen aus afrikanischen Ländern wie Nigeria, Algerien oder der Côte d'Ivoire. Bei vielen, vor allem metallischen Rohstoffen gehört Deutschland weltweit zu den größten Verbrauchern. Hinzu kommen die zahlreichen verarbeiteten Vorprodukte. Laut UN-Comtrade-Statistiken wurden im Jahr 2016 mehr als 66 Millionen Mobiltelefone und knapp 25 Millionen Laptops nach Deutschland importiert, in denen die genannten Rohstoffe verarbeitet sind. Dieses Konsum- und Produktionsmuster übersteigt längst die planetaren Grenzen und widerspricht globaler Ressourcengerechtigkeit. Zukünftig wird dennoch mit einem weiter ansteigenden Verbrauch von metallischen Rohstoffen in Deutschland gerechnet. So erwartet das Umweltbundesamt (UBA), dass die deutsche Wirtschaft 2030 das Dreifache an Aluminium und Zink sowie das Doppelte an Kupfer, Chrom, Gold und Platin im Vergleich zum Jahr 2010 verbrauchen wird.²⁸ Durch die Digitalisierung der Wirtschaft im Zuge der sogenannten Industrie 4.0 kann der Verbrauch von Metallen wie Platin, Coltan oder Grafit für spezifische sogenannte Zukunftstechnologien noch dramatischer steigen.²⁹

Mit dem Brexit verliert die Europäische Union eine Vielzahl ihrer «heimischen» Bergbauunternehmen, da viele Bergbaukonzerne in London an der Börse gelistet sind, während in großen europäischen Industrienationen wie Frankreich oder Deutschland keine global bedeutenden Montanunternehmen ansässig sind. Die meisten Konzerne aus dem Bereich des Rohstoffabbaus oder -handels kommen jedoch schon heute aus Kanada, Australien, der Schweiz, China oder den USA. Für die deutsche Industrie gab es viele Jahre lang keinen Grund, in den Auslandsbergbau zu investieren, da die Weltmarktpreise für Rohstoffe niedrig, die Gewinnmargen klein, die nötigen Investitionen im Gegensatz dazu aber hoch und riskant waren. Seit dem Jahrtausendwechsel hat sich der globale Markt allerdings verändert. Aufgrund der hohen Nachfrage Chinas (und anderer sogenannter Schwellenländer), einer stärkeren Konzentration unter den Bergbaukonzernen, geringerer Ergiebigkeit der Lagerstätten (Konzentrationen von Erz im Verhältnis zur bewegten Erde), steigender Spekulation an der Börse und einer starken Produktionsverlagerung nach Ostasien stiegen die Weltmarktpreise für viele Rohstoffe seit Anfang der 2000er Jahre deutlich.

Während in der «Rohstoffstrategie der Bundesregierung» verbindliche Sorgfaltspflichten entlang der Lieferketten oder andere menschenrechtliche Auflagen für deutsche Unternehmen, die Rohstoffe nutzen, keinerlei Erwähnung finden, geht es der Bundesregierung darum, gute Regierungsführung in den rohstoffreichen Ländern zu stärken. Deshalb unterstützt sie seit Jahren die «Extractive Industry Transparency Initiative» (EITI) und hat im Herbst 2017 selbst einen ersten Bericht vorgelegt – eine notwendige Maßnahme, um selbst Mitglied der Initiative werden zu können. Ein weiteres Instrument ist die von Deutschland forcierte CONNEX-Initiative der G7-Staaten. Diese bietet Staaten Beratung bei Vertragsabschlüssen mit transnationalen Konzernen an, um Kapazitätsungleichheiten auszubalancieren und in den rohstoffreichen Staaten höhere Einnahmen aus dem Rohstoffreichtum zu generieren.

Der Versuch, einen eigenen großen Bergbaukonzern in Deutschland zu etablieren, scheiterte allerdings: Eine im April 2012 mit Unterstützung des BDI und der Bundesregierung gegründete «Rohstoffallianz» bestehend

26 Vgl. die Homepage der AHK Südafrika unter: <http://suedafrika.ahk.de/industrien/bergbau-rohstoffe/>.

27 BGR: Bericht zur Rohstoffsituation in Deutschland 2015, Online-Publikation, 1.12.2016, unter: www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2015.pdf.

28 UBA: Global nachhaltige materielle Wohlstandsniveaus. Analyse und Veranschaulichung global nachhaltiger materieller Versorgungspfade auf der Ebene von Haushalten, 2015, unter: www.umweltbundesamt.de/publikationen/global-nachhaltige-materielle-wohlstandsniveaus.

29 Vgl. dazu Pilgrim, Hannah/Groneweg, Merle/Reckordt, Michael: Ressourcenfluch 4.0. Die sozialen und ökologischen Auswirkungen von Industrie 4.0 auf den Rohstoffsektor, Berlin 2017, unter: <https://power-shift.de/ressourcenfluch-4-0/>.

aus zwölf namhaften deutschen Unternehmen³⁰ wurde 2016 wieder liquidiert. Die «Rohstoffallianz» erhoffte sich Beteiligungen an Rohstoffprojekten (sogenannte brownfield concessions), um die eigenen Versorgungsquellen zu diversifizieren, konnte aber keine Projekte wie Minen- oder Unternehmensbeteiligungen erfolgreich abschließen.

Trotzdem kündigen einzelne Konzerne an, sich wieder stärker der Rohstoffbeschaffung zu widmen. Der afrikanische Kontinent erhielt dabei in den letzten Jahren erneut eine größere Aufmerksamkeit. So hat 2016 der deutsche Konzern Bosch seine Planungen präsentiert, massiv in den Bergbau auf dem afrikanischen Kontinent zu investieren.³¹ Im Automobilkonzern Volkswagen gibt es Überlegungen, in die Produktion für Batterien der Elektromobilität zu investieren.³² Dies würde nach sich ziehen, dass beide Konzerne ihre Versorgung mit Lithium, das vor allem in Australien, Chile und Argentinien, aber auch in Simbabwe und der Demokratischen Republik Kongo abgebaut wird, und Grafit sichern müssten. Nach der Türkei, Brasilien und China gilt Mosambik als das Land mit den größten Grafitreserven. Im Jahr 2013 wurde im Rahmen des Explorationsförderprogramms der Bundesregierung die Graphit Kropfmühl GmbH in Cabo Delgado (Mosambik) unterstützt.

ThyssenKrupp hat angekündigt, die gesamte Produktion an Seltenen Erden von Rainbow Rare Earths abzunehmen, wenn deren Mine im krisengeschüttelten Burundi angelaufen ist. Weitere bekannte Fälle von deutschen Unternehmen, die direkt oder über ihre Lieferkette Einfluss auf den Abbau nehmen können, sind der Chemiekonzern Lanxess, der in Südafrika eine Chrom-Mine betreibt. Auch der süddeutsche Konzern Cronimet produziert in Südafrika Chrom. Der Chemiekonzern BASF ist einer der wichtigsten Abnehmer von Platin vom südafrikanisch-britischen Konzern Lonmin, der tragische Berühmtheit erlangte, als Sicherheitskräfte und Polizeieinheiten einen Bergarbeiterstreik im August 2012 blutig niederschlugen und 34 streikende Bergarbeiter ihr Leben verloren. BASF selbst verarbeitet Platin weltweit in Katalysatoren.³³

Verzahnung mit europäischer Politik

Im Rahmen der deutschen Rohstoffstrategie wird die bessere politische Verzahnung mit der europäischen und internationalen Ebene gefordert. Nachdem die Bundesregierung im Jahr 2007 ihr Papier «Elemente einer Rohstoffstrategie» veröffentlichte, präsentierte die EU-Kommission ihre «Raw Materials Initiative» bereits im Jahr 2008. Diese zielt ebenfalls auf die Erhöhung der europäischen Versorgungssicherheit ab. Sie hat drei Säulen: Erstens soll der Zugang zu Rohstoffen über unregulierte Weltmärkte gesichert bzw. ausgebaut werden. Die EU setzt sich in Verhandlungen von Freihandels- und anderen Wirtschaftsabkommen dafür ein, dass Staaten zum Beispiel keine Exportzölle oder Exportmengenbeschränkungen einführen oder aufrechterhalten. So wurden unter anderem gegen China Klagen der Welthandelsorganisation erfolgreich genutzt, um die Rücknahme von Bestimmungen zu erreichen, die die Exportmenge von Seltenen Erden reduzierte. Die zweite Säule fokussiert auf die bessere Erschließung innereuropäischer Rohstoffquellen. Die dritte Säule setzt auf eine Senkung des primären Rohstoffverbrauchs. Während für die ersten beiden Säulen bereits verbindliche Maßnahmen ausgearbeitet worden sind, sind die Forderungen im Hinblick auf die dritte Säule allerdings sehr vage gehalten und gehen kaum über Forschungsprojekte hinaus.

Auch in den mit vielen afrikanischen Staaten verhandelten Abkommen («Economic Partnership Agreements», EPAs) versucht die EU vor allem, die Ziele der ersten Säule, den ungehinderten Zugang zu Rohstoffen, umzusetzen.

2017 wird wohl als das Jahr der deutschen Afrikastrategien und -konzeptpapiere in die Geschichte eingehen. Gleich drei Ministerien präsentierten unabhängig voneinander einen «Marshallplan mit Afrika» (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), einen «Compact with Africa» (Bundesministerium für Finanzen) und die Initiative «Pro! Afrika» (Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie).³⁴ Die

30 Bayer, BASF, Bosch, Evonik, Georgsmarienhütte, Rockwood Lithium, Stahl Holding Saar, ThyssenKrupp, Wacker Chemie, BMW, Volkswagen und Aurubis

31 Vgl. Deutscher Konzern setzt auf Afrikas Bergbausektor, in: Handelsblatt, 8.2.2016, unter: www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/bosch-deutscher-konzern-setzt-auf-afrikas-bergbausektor/12933148.html.

32 Vgl. Aufbruch in die Lithium-Epoche, in: Handelsblatt, 11.8.2017, unter: www.handelsblatt.com/my/unternehmen/industrie/vw-strategiechef-sedran-aufbruch-in-die-lithium-epoche/20171392.html?ticket=ST-3141969-jl9SjxkfPAUNRuJ5JQb-ap1.

33 Topf, Andrew: High-grade Rare Earths Confirmed at Burundi Prospect, 13.8.2017, unter: www.mining.com/high-grade-rare-earth-confirmed-burundi-prospect/; NomaRussia Bonase/Seidman, Judy/Khulumani Support Group/Knapp, Simone/Mabanza, Boniface/KASA/Grimm, Maren/Krameritsch, Jakob/Academy of Fine Arts Vienna (Hrsg.): Im Kampf um Gerechtigkeit und Restitution – Die Bodymaps der Witwen von Marikana, Hamburg/Heidelberg/Johannesburg/Wien 2016, unter: www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Veranstaltungen/2016/katalog_final_dig.pdf.

34 BMZ: Afrika und Europa – BMF: Compact with Africa, Berlin 2017; BMWi: Pro! Afrika.

Bundesregierung versuchte mit dem zuletzt veröffentlichten Papier «Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas – Herausforderungen und Optionen»³⁵ wohl so etwas wie eine Klammer herzustellen. Eine kritische Betrachtung soll hier nicht wiederholt werden, nur stichpunktartig wäre zu nennen: das vollkommene Fehlen einer differenzierten Analyse, der Fokus auf Privatinvestitionen von (deutschen) Unternehmen – abgesichert durch staatliche (Export-)Kredite und in der Verantwortung der Entwicklungsbanken – oder neoliberale Strukturanpassungsmaßnahmen die Anlehnung an den Washington-Consensus. Der Rohstoffsektor wird selten explizit erwähnt: Zwar nennen sowohl der «Marshallplan mit Afrika», der Joint-Report zum «Compact with Africa» als auch die Initiative «Pro! Afrika» den Rohstoffreichtum und das von ihm ausgehende Potenzial zur wirtschaftlichen Diversifizierung,³⁶ aber lediglich «Pro! Afrika» präsentiert spezifische Vorschläge – gemäß dem Motto «Wo schon was ist, muss mehr hin»: ein Rohstoff- und Energiezentrum in Nigeria, erweiterte Aufgaben der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und die «stärkere Nutzung des bestehenden Kompetenzzentrums für Bergbau und Rohstoffe an der AHK Südliches Afrika und des German Mining Network».³⁷ Die anderen Papiere bleiben vage, fordern eine stärkere Besteuerung, die Einbeziehung von lokalen Gemeinschaften oder die Veröffentlichung von Verträgen, wie etwa der «Compact with Africa» anregt.

Auch wenn die Papiere also zum Teil wenig konkret sind, so legen sie doch den ordnungspolitischen Rahmen fest, untermauern die rohstoffpolitischen Absichten der Bundesregierung und weisen den Weg, wie private Finanzierung und Infrastrukturmaßnahmen zusammengebracht werden sollen. Diese Stoßrichtung wird beispielsweise vom BDI freudig aufgenommen. Von dieser Seite wird die Forderung, einen investorenfreundlichen Rahmen zu schaffen, klar an die Regierungen herangetragen. Aber auch die Aufgabe, menschenrechtliche Verantwortung zu übernehmen, wird deutlich an die Regierungen delegiert – nicht an die Unternehmen.³⁸

DIE AMV UND DIE DEUTSCHEN WIRTSCHAFTSINTERESSEN: ÜBEREINSTIMMUNGEN UND WIDERSPRÜCHE NEOLIBERALER POLITIK

Sowohl die deutschen Strategien und Papiere als auch die AMV zeichnen ein homogenes Bild von Afrika, in dem die vielen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern negiert werden – ob es sich etwa um exportierende, rohstoffreiche oder rohstoffärmere bzw. von bestimmten Rohstoffvorkommen abhängige Länder handelt. Wenn überhaupt wird zumeist auf dieselben Länder verwiesen – überwiegend Rohstoffexporteure wie Nigeria –, sodass unterm Strich der Eindruck entsteht, der afrikanische Kontinent existiert und interessiert nur in zweierlei Hinsicht: als unerschlossener Markt und als Lieferant bislang nicht erschlossener Rohstoffe.

Ausgangspunkt der AMV und der deutschen Politiken ist also dieselbe Diagnose: die hohen Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt³⁹ und die Rolle, die Rohstoffe in den aufzubauenden Wertschöpfungsketten und bei der Industrialisierung spielen könnten oder sollten.⁴⁰ Hinsichtlich der Strategien allerdings, wie auf dieser Grundlage Politik gestaltet werden soll, treten die Interessenkonflikte deutlich zutage: Während in der AMV und im «Marshallplan» des BMZ⁴¹ die Perspektive formuliert wird, hohe Rohstoffpreise und -vorkommen zu nutzen, um eine industrielle Entwicklung anzutreiben, liegt es im deutschen wirtschaftspolitischen Interesse, wie etwa in der Rohstoffstrategie formuliert, die Kosten für die Rohstoffimporte zu senken und Zugangsbeschränkungen zum Rohstoffmarkt abzubauen bzw. zu minimieren.⁴² Zwar sind «Industrialisierung» oder «strukturelle Transformationen» in den afrikanischen Ländern Stichworte, die auch in diesen Papieren fallen, jedoch eher im Kontext der «Bekämpfung von Fluchtursachen» oder hinsichtlich der Investitionsmöglichkeiten für das (deutsche) Privatkapital. Die aktuelle Ausrichtung der deutschen Politiken und Strategien dient überwiegend einer Festigung der bestehenden globalen Arbeitsteilung mit Afrika als Rohstoffexporteur und Europa als Abnehmer und

35 Deutsche Bundesregierung: Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas. Herausforderungen und Optionen, Berlin 2017.

36 BMZ: Afrika und Europa, 2017, S. 6, 8 u. 16; BMWi: Pro! Afrika, 2017, S. 1.

37 BMWi: Pro! Afrika, 2017, S. 7.

38 BDI: Rohstoffversorgung 4.0., S. 20 f.

39 Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der AMV 2009 stiegen die Weltmarktpreise für mineralische Rohstoffe. Obwohl in den vergangenen Jahren der Preis wieder sank, wird ein steigender Bedarf an Rohstoffen, z. B. durch die zunehmende Weltbevölkerung und deren Konsummuster, erwartet.

40 BMZ: Afrika und Europa, S. 6 u. 8.

41 Ebd.

42 Im Jahr 2005 machte der damalige Präsident der Wirtschaftsvereinigung Stahl und zugleich Präsidiumsmitglied des BDI, Dieter Ameling, deutlich, worum es der deutschen Industrie geht: «Wir können aber in Deutschland nur dann Exportweltmeister bleiben, wenn die Unternehmen freien und fairen Zugang zu den internationalen Rohstoffmärkten erhalten.» Auf dem zweiten BDI-Rohstoffkongress 2007 wurden nicht nur die «Elemente einer Rohstoffpolitik» von der damaligen Großen Koalition vorgestellt, sondern auch der bereits erwähnte Interministerielle Ausschuss (IMA) Rohstoffe gegründet. Kanzlerin Angela Merkel sagte dazu: «Sie erhalten nun mit dem Interministeriellen Rohstoffausschuss also das, was Sie [die Industrie] wünschen, nämlich ein Forum, in dem Sie ihre Sorgen und Initiativen mit den politischen Akteuren vernetzen können. Ich denke, das ist sehr wichtig.» In diesem Rohstoffausschuss tauschen sich alle beteiligten Ressorts unter Federführung des Wirtschaftsministeriums zur aktuellen Rohstoffpolitik aus.

Weiterverarbeiter. Deutlich wird dies unter anderem durch die entsprechenden Regelungen in den «Economic Partnership Agreements» oder durch die Tatsache, dass lokalen Wertschöpfungen keine Aufmerksamkeit geschenkt wird. Der ökonomisch-politische Handlungsspielraum ist in den meisten afrikanischen Staaten aus vielfältigen Gründen limitiert, unter anderem durch die Abhängigkeit von externen Geldgebern, die Unfähigkeit der politischen Eliten oder die Durchsetzung neoliberalen Politiken.

Infrastrukturprojekte und Großinvestitionen

Mit der Finanzierung von großen Infrastrukturprojekten beabsichtigt die deutsche Regierung, die wirtschaftliche Entwicklung in den afrikanischen Ländern vorantreiben. Auch für die AMV spielen Investitionen in die Erschließung von Lagerstätten und die notwendige Infrastruktur (Straßen, Häfen, Elektrizität, Transportsysteme) eine zentrale Rolle. Laut Aktionsplan der AMV und dem Strategiepapier «Exploiting Natural Resources for Financing Infrastructure Development»⁴³ stehen dabei sogenannte Entwicklungskorridore im Vordergrund, mit denen die «possibility of simultaneous infrastructure and mining investment»⁴⁴ geschaffen werden soll. In diesem Sinne sollen ausländische Regierungen, aber auch Banken, Versicherungen und Pensionsfond angesprochen, umworben und für die Zusammenarbeit gewonnen werden. Public-private-Partnerships kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Hier decken sich also die Vorstellungen afrikanischer und europäischer Regierungen und Investoren. In Papieren wie «Pro! Afrika» wird in diesem Zusammenhang auf «bewährte» Instrumente der Außenwirtschaftsförderung wie Hermesbürgschaften und Investitions Garantien zurückgegriffen.

Zwar sind sich BefürworterInnen und KritikerInnen des Bergbaus dahingehend einig, dass Investitionen in die Infrastruktur notwendig sind, gleichzeitig wird jedoch vor den Gefahren einer wachsenden Verschuldung infolge von Großinvestitionen oder gar vor einer Rückkehr zur oder Verschärfung der Schuldenkrise gewarnt. Häufig stehen dabei aber die Interessen der Inverstoren im Vordergrund. Durch die Schaffung eines investitionsfreundlichen Rahmens sollen die Risiken der potenziellen Investoren minimiert werden – die Risiken des Landes werden geflissentlich übersehen. In dem Papier «Compact with Africa» findet sich lediglich der Hinweis auf ein «debt monitoring» durch den Internationalen Währungsfonds.⁴⁵ Es besteht also zu befürchten, dass die bestehende Praxis, «Entwicklungshilfe» als Risikoabsicherung für private Unternehmen durch Bürgschaften zu nutzen, weiter ausgebaut und vorangetrieben wird.

Instrumente der deutschen Politik und die AMV

Unter guter Regierungsführung versteht die Bundesregierung zum Beispiel, rohstoffreichen Staaten dabei zu helfen, bessere Verträge für exportierende Länder auszuhandeln und Vertragsbedingungen transparent zu gestalten. Unter anderem zu diesem Zweck ist die CONNEX-Initiative ins Leben gerufen worden, in deren Rahmen den Partnerstaaten auf Wunsch BeraterInnen zur Seite gestellt werden. Diese Unterstützung passt in die Logik der Exportorientierung, denn Programme, die den zivilgesellschaftlichen Widerstand gegen Bergbauprojekte oder gar staatliche Initiativen in den afrikanischen Ländern unterstützen – denen es um die ökologisch und sozial verträgliche Umsetzung von Bergbauprojekten geht, um auf diesem Weg für Stabilität und Entwicklung zu sorgen –, existieren momentan nicht. Die CONNEX-Initiative ist ein Kind der G7, das 2014 das Licht der Welt erblickte und während der G7-Konferenz auf Schloss Elmau deutlich stärkere politische Unterstützung erfuhr. Praktisch spiegelbildlich zu den anderen Strategien und Papieren, die 2017 entstanden, sind rohstoffreiche Ländern nicht in die Implementierungsüberlegungen und Zielformulierungen einbezogen.⁴⁶

Die oben genannten Rohstoffpartnerschaften und der angesprochene Ausbau von Außenhandelskammern ermöglicht es der deutschen Entwicklungs- und Außenhandelspolitik, den Weg für deutsche Unternehmen zu ebnen. Hier geht es einerseits darum, Investitionen deutscher Unternehmen – wie oben beschrieben etwa für ThyssenKrupp – zu fördern und zu sichern, andererseits darum, notwendiges technisches Equipment für den Abbau bereitzustellen. Dass die AMV dazu rät, Public-private-Partnerships zu nutzen, kommt daher deutschen und europäischen Wirtschaftsinteressen zugute.

Auch die AMV-Forderung, die Verfügbarkeit von geologischem Datenmaterial zu verbessern, deckt sich mit diesen Interessen. Insbesondere die deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe ist im Feld der Erkundung und Erfassung geologischer Daten international aktiv. Problematisch an ihrer Art der Kartierung ist allerdings, dass zwar mineralische Potenziale verzeichnet werden, die Oberflächennutzung – wie beispielsweise die landwirtschaftliche Nutzung – jedoch keine Berücksichtigung findet. Bei einer späteren

43 AUC/UNECA: Building a Sustainable Future.

44 AUC et al.: Building a Sustainable Future, S. 37.

45 African Forum and Network on Debt and Development/European Network on Debt and Development/Jubilee Germany: How the Compact with Africa Pushes Africa Towards its Next Debt Crisis, in: Pambazuka News, Online-Portal, 8.6.2017.

46 Carius, Myriam/Adegbulu, Opemiposi: Die G7-CONNEX-Initiative. Erfüllt sie ihren Zweck? Global Governance Spotlight, 2015, S. 3.

Aufschließung der Lagerstätten sind Landnutzungskonflikte aber faktisch unvermeidlich. Anstatt diese Konflikte ernst zu nehmen, wirkt die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe diskursbestimmend, indem sie den Fokus einzig auf die Rohstoffsicherung legt, auf (vermeintliche) Versorgungsengpässe der deutschen Industrie hinweist und die aus ihrer Sicht bestehenden handelsverzerrenden Maßnahmen kritisiert.⁴⁷

Von immer neuen Governance-Initiativen ...

Jahrelanges – überwiegend zivilgesellschaftliches – Engagement hat dazu geführt, dass Grundsätze wie Transparenz, Unternehmensverantwortung und Rechenschaftspflicht Eingang in die politischen Diskussionen gefunden haben. Nicht nur in den deutschen Strategiepapieren und in der AMV, sondern auch in der aktiven Politik spielen sogenannte Governance-Mechanismen wie Rechenschaftspflicht oder Transparenz von Steuerungsmechanismen mittlerweile eine große Rolle. Begrüßenswert ist, dass die AMV als eine der kurzfristigen Maßnahmen nennt, dass die EITI-Prinzipien und das System zur Zertifizierung von Diamanten (Kimberley-Prozess) in die nationalen Gesetze und Richtlinien überführt werden sollen. Der Beitritt zu den Transparenzinitiativen wird zwar angeregt, die Mitgliedschaft in diesen Initiativen wird jedoch nicht verpflichtend eingefordert. Auch die deutschen Dokumente verweisen auf die EITI-Prozesse. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nennt die Beratung zu EITI-Prozessen in mehreren afrikanischen Ländern sogar als ein Beispiel dafür, wie im Rahmen des «Marshallplans» lokale Wertschöpfung generiert werden kann.⁴⁸ Dennoch bleibt die Umsetzung – sowohl in Deutschland⁴⁹ als auch in den afrikanischen Staaten – oftmals unzureichend. Der Widerspruch zwischen artikuliertem Interesse und politischer Praxis wird hier nur allzu deutlich.

... über abnehmende Spielräume ...

Großes Gewicht räumt die AMV der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren – wie den staatlichen Strukturen, den Communities vor Ort, der Zivilgesellschaft und den Unternehmen – ein. Was die Berücksichtigung und Einbeziehung dieser unterschiedlichen Gruppen in diese Prozesse betrifft, ist in den letzten Jahren ein Umdenken sowohl in Afrika als auch in Europa zu beobachten. Das ist sehr erfreulich. Allerdings steht diese Rhetorik in deutlichem Kontrast zur Praxis: Hier werden die Spielräume zivilgesellschaftlichen Handels zunehmend eingeschränkt (oftmals subsumiert unter dem Stichwort «shrinking spaces»). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn es um Bergbauprojekte geht. Allgemein muss konstatiert werden, dass zivilgesellschaftliche VertreterInnen und KritikerInnen im Rahmen von Multi-Stakeholder-Prozessen zwar eingebunden werden, ihre Durchsetzungskraft aber oftmals sehr limitiert ist. Im schlimmsten Fall enden Prozesse damit, dass die Betroffenen zwar konsultiert worden sind, sie aber keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen konnten. Partizipation erfüllt dann allein die Funktion, bereits getroffene Entscheidungen nach außen hin zu «legitimieren».

... bis hin zu unzureichenden menschenrechtlichen Bezügen

Trotz gegenteiliger Rhetorik bleibt deshalb festzuhalten: Die gegenwärtigen Rohstoffpolitiken sind nach wie vor durch die Verwertungslogik bestimmt. Ein menschenrechtsbasierter Rahmen für den Bergbau wird abgelehnt, ebenso jegliche Kritik. Dabei zeigte eine von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe in Auftrag gegebene Studie der Max-Planck-Gesellschaft jüngst, welche immanenten menschenrechtlichen Risiken von Bergbauprojekten ausgehen – selbst unter der Anwendung einer konservativen Definition von Menschenrechten.⁵⁰ Der Befund wird durch viele weitere Studien und Berichte gestützt. Dabei sind deutsche Unternehmen immer wieder direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.⁵¹ Klare Aussagen zu einer globalen, verbindlichen Unternehmensverantwortung hinsichtlich der Achtung von Menschenrechten und dem Schutz der Umwelt – ob bei der Erkundung, dem Abbau, der Finanzierung oder entlang der Wertschöpfungskette – werden vermieden. Die diesbezügliche Verantwortung wird den rohstoffreichen Staaten überlassen. Sorgfaltspflichten zu erfüllen, die Menschenrechte zu achten und Umweltstandards einzuhalten wird in der Regel dem Ermessen der transnational agierenden Konzerne überlassen. Auch wenn sie seit Jahrzehnten freiwillige Standards propagieren, lässt deren Einhaltung jedoch zu wün-

47 Vgl. Doll, Nikolaus: Rohstoff-Engpass gefährdet Deutschlands Stärke, in: Die Welt, 24.10.2017.

48 Vgl. die entsprechenden Informationen auf der Webseite des BMZ: Ausgewählte Beispiele für die Umsetzung des Marshallplans mit Afrika, unter: www.bmz.de/de/laender_regionen/marshallplan_mit_afrika/umsetzung_textbeispiele/index.jsp.

49 Erster deutscher EITI-Bericht veröffentlicht – Zivilgesellschaft begrüßt mehr Transparenz im Rohstoffsektor, fordert aber ambitionierteres Vorgehen, Pressemitteilung, 6.9.2017.

50 Vgl. Max-Planck-Foundation: Human Rights Risks in Mining. A Baseline Study, 2016.

51 Vgl. z. B. Misereor/Brot für die Welt/Germanwatch: Menschenrechte sind kein Wunschkonzert. Eine Auseinandersetzung mit den Einwänden der Wirtschaftsverbände gegen verbindliche Menschenrechtsvorgaben, 2016.

schen übrig. Das von BASF und Lonmin mit zu verantwortende Massaker von Marikana ist dafür ein trauriger Beleg.⁵²

Viele Punkte – wie eine verpflichtende Durchführung von Sozial- und Umweltverträglichkeitsstudien oder die Berücksichtigung der Interessen der Communities vor Ort – wurden zwar in lokale Gesetze afrikanischer Staaten aufgenommen, entweder werden sie jedoch ignoriert oder transnationale Konzerne können sich Sanktionierungen geschickt entziehen. Sowohl in der «Rohstoffstrategie» als auch in den jüngeren afrikabezogenen Papieren der deutschen Regierung fehlen Instrumente, die die Einhaltung von Menschenrechten und die Verminderung von ökologischen und sozialen Schäden entlang der Wertschöpfungsketten sicherstellen. Auch wenn in der «Rohstoffstrategie der Bundesregierung» steht, «dass nachhaltige Entwicklung sowie wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt ohne gute Regierungsführung, ohne Achtung der Menschenrechte und ohne Beachtung ökologischer und sozialer Standards nicht möglich» seien, wird im Hinblick auf eine effektive Umsetzung dieser Grundsätze nur die Erwartung formuliert, «dass die deutsche Wirtschaft unternehmerisches Handeln an international anerkannten Instrumenten und Initiativen wie den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen ausrichtet.»⁵³ Auch die jüngeren Papiere gehen nicht darüber hinaus – eine Orientierung an dem Referenzdokument der «UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte» scheint das Maximale. Der deutsche «Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien» enthält keine verbindlichen Regeln. Aktuelle Diskussionen – etwa um den UN-Treaty, der darauf abzielt, die UN-Leitprinzipien in ein Rechtsinstrument zu übersetzen, das die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen international regelt bzw. sanktioniert – gehen nur schleppend voran, ob sie überhaupt in ein Abkommen münden, ist fraglich.

Obwohl in der AMV auf die Beseitigung von Menschenrechtsverletzungen und die Gefahr hingewiesen wird, dass die Nutzung natürlicher Ressourcen zu Konflikten führen kann,⁵⁴ werden verbindliche Standards für die Unternehmen nicht eingefordert. Zwar nimmt die AMV auf verschiedene internationale Abkommen zur Abwehr menschenrechtlicher Verletzungen Bezug, doch auch hier fehlen konkrete Forderungen zu ihrer praktischen Umsetzung. Der AMV Compact mit dem privaten Sektor ist dem UN Global Compact nachempfunden, schließt aber rechtliche Instrumente wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder das Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) («Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work») nicht ein.⁵⁵ Ferner nennt die AMV keine expliziten, verbindlichen Richtlinien zur Informationsbereitstellung von Unternehmen. Dabei wurde in der Vergangenheit deutlich, dass freiwillige Standards und Selbstverpflichtungen nicht ausreichen. Überwiegend beziehen sich entsprechende Aussagen auf Umweltverträglichkeitsstudien im Vorfeld oder die Einbeziehung lokaler Communities.

AUF DEM WEG ZU ALTERNATIVEN

Aufgrund des eingangs erwähnten hohen Rohstoffverbrauchs und der damit verbundenen sozialen und ökologischen Folgen müssen sich in Deutschland und Europa zwei Dinge grundlegend ändern: Erstens muss der Rohstoffverbrauch im Globalen Norden absolut sinken. Zweitens müssen die Rohstoffe, die in Zukunft für Kommunikation und Mobilität, aber auch für medizinische Versorgung und Wohnen benötigt werden, so gewonnen werden, dass Menschenrechte nicht verletzt und sozial-ökologische Auswirkungen minimiert werden. Gerade die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette, wie sie sowohl die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als auch die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aus dem Jahr 2011 fordern, müssen in nationalen und internationalen Verträgen und Gesetzen verbindlich verankert werden. Die im zivilgesellschaftlichen Netzwerk AK Rohstoffe zusammengeschlossenen Organisationen haben diesbezügliche Forderungen bereits ausgearbeitet und an verschiedensten Stellen eingebracht.⁵⁶ Zentral ist dabei die Forderung nach einer Stärkung der Kreislaufwirtschaft und einer verbindlichen Verpflichtung zur Senkung des absoluten Rohstoffverbrauchs. Dies würde eine Entlastung für jene Gemeinschaften bedeuten, die lokal, national oder international gegen die Ausweitung des Bergbaus kämpfen. In der Logik der «Rohstoffstrategie der Bundesregierung» gedacht, würde der geringere Verbrauch zudem die Versorgungssicherheit stärken. Im Hinblick auf die Situation in den afrikanischen Ländern und der AMV könnte dieser geringe Verbrauch im Globalen Norden nicht nur die Verlängerung der Wertschöpfungskette im Globalen Süden erleichtern, sondern auch das

52 Vgl. dazu: NomaRussia Bonase et al. (Hrsg.): Im Kampf um Gerechtigkeit und Restitution – Die Bodymaps der Witwen von Marikana, Hamburg et al. 2016, unter: www.rosalux.de/fileadmin/rts_uploads/pdfs/Veranstaltungen/2016/katalog_final_dig.pdf.

53 BMWi: Rohstoffstrategie, S. 8.

54 In der AMV heißt es dazu: «Eliminate human rights abuses and the possibility of natural resources fueling conflicts», S. 34.

55 Vgl. Oxfam: From Aspiration to Reality, S. 21 f.

56 Vgl. z. B. AK Rohstoffe: Positionspapier AK Rohstoffe. Für eine demokratische und global gerechte Rohstoffpolitik, Berlin 2016, unter: alternative-rohstoffwoche.de/wp-content/uploads/2016/08/AK_Rohstoffe_demokratische_und_global_gerechte_rohstoffpolitik.pdf.

dortige qualitatives Wachstum unterstützen und dadurch zu besseren Arbeitsbedingungen, weniger ökologischen Risiken und weniger sozialen Konflikten beitragen.⁵⁷

Mit der Einführung von verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in Deutschland und Europa könnten soziale Ausbeutung und die Verletzung von Menschenrechten in den rohstoffreichen Ländern minimiert werden. Dann wäre nicht mehr der niedrigste Preis allein ausschlaggebend für den Kauf von Rohstoffen aus bestimmten Minen, sondern zudem die soziale und menschenrechtliche Situation vor Ort. Deutschland und Europa kämen so ihrer Mitverantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte nach. Die *Wirtschaftswoche* hat errechnet, dass zum Beispiel für ein Automobil die Beschaffung der Rohstoffe unter fairen Bedingungen nur einen Aufpreis von 200 Euro bedeuten würde.⁵⁸

Die Einhaltung der Sorgfaltspflichten müsste auch bei der Vergabe und Umsetzung von Hermesbürgschaften und Investitions Garantien verbindlich vorgeschrieben sein. Nicht nur im Falle einer «hohen Wahrscheinlichkeit von schwerwiegenden menschenrechtlichen Auswirkungen», wie es im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte heißt,⁵⁹ müsste die Bundesregierung eine eigene Prüfung zur menschenrechtlichen Sorgfalt der Projekte vornehmen. Zudem sollten die Hürden für Beschwerden und Klagen für betroffene Communities gesenkt werden. Um die Ernsthaftigkeit zu unterstreichen, sollten Unternehmen, die gegen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten erwiesenermaßen verstoßen haben, für fünf Jahre von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden. Die Mandatare sollten zur Veröffentlichung der Umwelt- und Sozialpläne sowie eventueller Folgemaßnahmen verpflichtet werden, damit Betroffene überprüfen können, ob diese angemessen sind und umgesetzt werden. Die Bundesregierung müsste bestimmte menschenrechtlich und ökologisch hochproblematische Bereiche wie den Kohlesektor von der Außenwirtschaftsförderung ausschließen.

Darüber hinaus drängt die deutsche Politik im Rahmen von EU-Verhandlungen über Handels- und Investitionsschutzabkommen auf die Abschaffung von Exportzöllen, während sie zeitgleich weitreichende Schutzbestimmungen für deutsche Auslandsinvestitionen fordert.⁶⁰ Stattdessen braucht es eine grundsätzliche Reform der EU-Handelspolitik. So muss unter anderem gewährleistet werden, dass durch Exportzölle wichtige Einnahmen generiert oder Exportmengen reguliert werden können. Zudem sollten ausländische Investoren in den rohstoffabbauenden Ländern nicht bevorzugt werden, vielmehr müssen Investor-State-Dispute-Settlement-(ISDS)-Klauseln aus den Handels- und Investitionsabkommen ersatzlos gestrichen werden, ohne dass ein Investment-Court System (ICS) an ihre Stelle tritt.⁶¹

Zu unterstützen sind zivilgesellschaftliche Forderungen, die sich mit der alternativen Ausgestaltung der AMV auf Landesebene auseinandersetzen. In verschiedenen afrikanischen Ländern wie Kenia oder Südafrika haben sich bereits Organisationen und Netzwerke im Hinblick auf eine entsprechende Ausgestaltung ausgetauscht, haben sich geäußert und Forderungen entwickelt (zum Beispiel den Anspruch auf rechtlich abgesicherte Informationen, verbindliche Entschädigungs- und Umsiedlungsregulationen, Ausschluss von Gebieten für Bergbau, Nutzen von Einnahmen für Grundeinkommen).⁶² Hier muss es deutlich mehr Akzeptanz auf deutscher Seite geben, auch gegenüber den Akteuren, die hinter der AMV stehen.

Die hier genannten Punkte verdeutlichen eine kurz- und eine mittelfristige Perspektive. So wären gesetzliche Verpflichtungen zur Einhaltung von Standards oder Transparenz relativ leicht umzusetzen, wenn der politische Willen vorhanden wäre. Eine weitere Frage ist jedoch, wie dem Bergbaudilemma zu entkommen ist? Wie könnte das Potenzial mineralischer Vorkommen für sozioökonomische Politiken genutzt werden, ohne die negativen Effekte des extraktivistischen Modells unberücksichtigt zu lassen? Es braucht eine Debatte um die Formen des Extraktivismus für den afrikanischen Kontinent. Ist der Neo-Extraktivismus lateinamerikanischer Prägung aufgrund seiner soziopolitischen Komponente eine Referenz für afrikanische Länder? Wie kann ein Post-Extraktivismus etabliert werden? Zu diesen fundamentalen Fragen nehmen weder die deutschen Dokumente noch die AMV Stellung.

57 Ebd.

58 Bergermann, Melanie/Book, Simon/Busch, Alexander/Deuber, Lea: Das dunkle Geheimnis der Automobilindustrie, in: *Wirtschaftswoche*, 27.10.2017, dort heißt es: «Die Minenkonzerne könnten auch Rohstoffe aus fairem Handel anbieten, wenn die Kunden es denn forderten. Experten schätzen, dass sich das mit maximal 200 Euro auf den Preis eines Neuwagens auswirken würde», ebd., S. 40.

59 Deutsche Bundesregierung: Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2016, S. 25.

60 Vgl. Jaeger, Nicola/PowerShift: Alles für uns?! Der globale Einfluss der europäischen Handels- und Investitionspolitik auf Rohstoffausbeutung, Berlin 2016; Groneweg, Merle: Nach unseren Regeln! Wie die EU in die souveräne Steuerpolitik in rohstoffreichen Staaten eingreift, Berlin 2017, unter: <https://power-shift.de/nach-unseren-regeln-wie-die-eu-in-die-souveraene-steuerpolitik-in-rohstoffreichen-staaten-ingreift/>.

61 Vgl. Reckordt, Michael: Wenn Konzerne klagen können, in: *iz3w* 358, 2017, unter: www.iz3w.org/zeitschrift/ausgaben/358_dschihadismus/schiedsgerichte.

62 Z. B. für Kenia: National Dialogue on the African Mining Vision; Pressemitteilung der Bench Marks Foundation: Current Mining Practices not working for Africa's people, 8.2.2017.

ZUSAMMENFASSUNG: UNVERBINDLICHE VERBINDLICHKEIT

Sowohl die AMV als auch die deutschen politischen Positionen nehmen sich in ihrer Fixierung auf die kapitalistische Verwertungslogik und ihre unkritische Pro-Bergbau-Sicht nichts. Beide geben einen Rahmen ab, der sich zwar in Teilen oberflächlich gut liest und ein wenn auch geringes Umdenken erkennen lässt, aber insgesamt unzureichend bleibt. Politische Regulierung wird dann gefordert, wenn sie den Interessen der Industrie dient. Die Politiken und Visionen laufen auf ein und dasselbe Ziel hinaus: ein verbessertes Investitionsklima zwecks Zugang zu und Abbau von Rohstoffen zu schaffen. Oftmals fehlen detaillierte und verbindliche Aussagen zur politischen Umsetzung, Aspekte wie Geschlechtergerechtigkeit, faire Kompensation, umwelt- und klimabezogene Standards bleiben leere Floskeln, während ökologische und soziale Folgen und Folgekosten sowie die Schuldenproblematik gar keine Berücksichtigung finden. Die Betonung von Governance-Mechanismen wie der EITI-Prozesse dient wieder nur der neoliberalen Handelsabsicherung. Jegliche verbindliche Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von (multi-)nationalen Unternehmen fehlt.

Die Unterstützung der AMV durch die Bundesregierung ist ein weiteres Zeichen für ein fundamentales Umschwenken weg von der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit hin zur verstärkten Förderung des Außenhandels und entsprechender Investitionen. Es geht um die Etablierung eines ordnungsrechtlichen Rahmens für Investitionen und Infrastruktur, um privates Kapital zu mobilisieren. Die Rolle der Politik wird auf die Organisation von neuen Investitionen und die Schaffung guter Investitionsbedingungen reduziert. Entwicklungsbanken, die mit verbindlichen Sorgfaltspflichten arbeiten könnten, erhalten geringere Beachtung.

Während die Politik die Interessen der Industrie mit internationalen Abkommen – etwa durch die Welthandelsorganisation oder durch bilaterale Handelsabkommen – vertraglich verankert, werden soziale und ökologische Forderungen der Zivilgesellschaft ignoriert oder in Multi-Stakeholder-Prozesse ausgelagert. In diesen Prozessen agiert die Politik häufig nur noch als Moderator, der zwischen den Interessen der Industrie und der Zivilgesellschaft vermittelt, anstatt als selbstständiger Akteur aufzutreten. Dadurch kann ein ordnungspolitischer Rahmen kaum mehr gegen die Interessen der Industrie durchgesetzt werden.

Der eingeschlagene Weg eines business as usual ist insbesondere angesichts der gegenwärtigen globalen Herausforderungen beängstigend: Dass etwa dem Klimawandel und der Externalisierung sozialer und ökologischer Folgen nur mit einer definitiven Abkehr vom bestehenden neoliberalen extraktiven Modell begegnet werden kann, ist bislang weder bei der Industrie noch bei den Regierungen angekommen. In keinem der Dokumente werden die alternativen Rohstoffkonzepte aufgegriffen, die weltweit diskutiert und weiterentwickelt werden. Hier gilt es, interkontinental anzusetzen, um die Grenzen des globalen Kapitalismus aufzuzeigen und endlich mit einer globalen fairen Politik der Rohstoffgerechtigkeit entgegenzusteuern. Ohne Zweifel muss eine solche Politik der Rohstoffgerechtigkeit andere Politikbereiche wie Wirtschafts-, Entwicklungs- und Geopolitik maßgeblich mit einbeziehen.