

Entwicklungsgeld in rohstoffreiche Länder?

Das Thema Rohstoffe in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Stefan Bauchowitz

Es erscheint paradox: Jährlich fließen Mittel in Millionenhöhe aus dem Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und anderer Geber in rohstoffreiche Länder wie Peru, Nigeria oder die Demokratische Republik Kongo.¹

Diese Länder mögen zwar rohstoffreich sein, reich – sei es in der öffentlichen Wahrnehmung oder gemessen am Lebensstandard ihrer Bevölkerung oder dem Pro-Kopf-Einkommen – sind sie jedoch nicht. Obwohl Rohstoffvorkommen das Potential bergen, die Entwicklung eines Landes voranzutreiben, die finanzielle Abhängigkeit von externen Gebern zu reduzieren und den Wohlstand der Bevölkerung zu steigern, haben sie in vielen Ländern einen gegenteiligen Effekt: Staatliche Strukturen werden geschwächt, die Umwelt zerstört, und soziale Konflikte werden geschaffen oder verschärft.

¹ Die Weltbank definiert rohstoffreiche Länder als solche, deren Rohstoffrenten in den letzten 3 Jahren durchschnittlich 10 % des Bruttoinlandsproduktes ausmachten. Nach dieser Definition empfangen 53 rohstoffreiche Länder Entwicklungshilfe. Im Jahr 2018 belief sich die offizielle Entwicklungshilfe aller Geber für diese Staaten auf 64,7 Mrd. Dollar, wozu Deutschland 6,1 Mrd. Dollar beitrug. Für die technische Zusammenarbeit mit diesen Ländern wendete Deutschland etwa 1,4 Mrd. Dollar auf. OECD: *Aid (ODA) disbursements to countries and regions, 2020*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>

Die Frage ist daher zunächst nicht, warum Entwicklungszusammenarbeit sich in rohstoffreichen Ländern engagiert, sondern warum vordergründig reiche Länder überhaupt Entwicklungshilfe benötigen.

Der Ressourcenfluch in der akademischen Literatur

Diese Frage beschäftigt auch die Wissenschaft seit geraumer Zeit – viele Beobachter sprechen dann vom sogenannten Ressourcenfluch. Die meisten Erklärungen für den sogenannten Ressourcenfluch konzentrieren sich daher auf die politische Ökonomie rohstoffreicher Länder. Die Existenz klientelistischer Netzwerke, das Potential zur Finanzierung von Repressionen, die relative Unabhängigkeit von Steuern und die daraus resultierende mangelnde Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Bürgern sowie die Schwäche bürokratischer Strukturen sind die Merkmale sogenannter „Rentenstaaten“.²

Der Ressourcenreichtum wird häufig mit schwacher Wirtschaftsleistung in Verbindung gebracht, da er die Rohstoffexporteure anfällig für Schocks macht. Staatseinnahmen in rohstoffreichen Staaten sind oft sehr volatil, da die Weltmarktpreise für Rohstoffe ebenso wie die Produktionsmengen schwanken. Länder, die vom Rohstoffreichtum abhängig sind, schneiden in Bezug auf das Wirtschaftswachstum unterdurchschnittlich ab bzw. wachsen unter ihrem Potential.³ Der Abbau von Ressourcen führt zu einer Veränderung der Struktur der einheimischen Wirtschaft, die durch den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit anderer Industrien⁴ übermäßig abhängig von ihren Rohstoffexporten

² Mahdavy, Hossein: The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran. In: Cook, M. A (Hrsg.): *Studies in the Economic History of the Middle East*. London: Oxford University Press, 1970, S. 428–467. Vgl. auch Ross, Michael: The Political Economy of the Resource Curse, *World Politics* 51 (1999), Nr. 2, 297–322. Karl, Terry Lynn: *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press, 1997, S. 13.

³ Sachs, Jeffrey; Warner, Andrew: *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working Paper 5398 Dezember 1995. Vgl. auch Sachs, Jeffrey: *How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth*, In: Humphreys, Macartan; Sachs, Jeffrey; Stiglitz, Joseph (Hrsg.): *Escaping the Resource Curse*, S. 173–193. Columbia University Press, New York, 2007. Ross, Michael: *The Oil Curse. How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

⁴ Wirtschaftswissenschaftler beschreiben dieses Phänomen als die Holländische Krankheit, wonach Erdgasexporte in den Niederlanden der 1960er Jahre zu einem Niedergang der Industrieproduktion führte: Rohstoffunde führen zu einem plötzlichen

werden kann. Viele rohstoffreiche Länder sind hochverschuldet – in Zeiten eines Rohstoffbooms stabilisieren sich die Ausgaben auf einem hohen Niveau, das bei sinkenden Einnahmen nur schwer zu reduzieren sein kann.⁵ Die Ausgaben können die Einnahmen deutlich übersteigen, einfach weil die rohstoffreichen Länder in der Lage sind, sich große Geldsummen zu leihen, wobei die (künftigen) Rohstoffeinnahmen als Sicherheit dienen.

Rohstoffreichtum verändert den Charakter eines Staates. Das Konzept des Rentenstaates wurde in den 1970er und 1980er Jahren zunächst in Bezug auf den Nahen Osten und die dort ausbleibende Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung ausgearbeitet. Rentierstaaten weisen zwei Merkmale auf: Erstens sind sie aufgrund ihrer unverdienten Öleinnahmen tendenziell weniger demokratisch, und zweitens fördern ihre Regierungen keine breitere wirtschaftliche Entwicklung. In Rentierstaaten sind nur wenige an der Erzeugung des Reichtums beteiligt, die Mehrheit lebt lediglich von dem verteilten Wohlstand.⁶ Wo Erdöleinnahmen sprudeln, ist die Stärkung der lokalen Wirtschaft oder staatlicher Strukturen – jenseits der mit der Verteilung von Einnahmen, Patronage oder Repression befassten – ein unnötiger Luxus.⁷

Diese Argumente lassen sich jedoch nur mit Einschränkungen auf rohstoffreiche Länder anwenden, die andere Ressourcen als Erdöl – wie Gold, Kupfer oder Koltan – exportieren, da diese in der Regel nicht so viel Bedeutung für Staatseinnahmen haben.

Anderen Autoren zufolge hat der Ressourcenreichtum keine direkte Auswirkung auf die Wirtschaftsleistung, sondern bietet einen Nährboden für Korruption und verringert damit die institutionelle Qualität,

Anstieg der Nachfrage nach Dienstleistungen und Arbeitskräften im Rohstoffsektor. Mit der durch den Export bedingten Aufwertung der Landeswährung verlieren der Industrie- und Agrarsektor an Wettbewerbsfähigkeit, da die Waren billiger importiert werden. Vgl. Corden, Max / Neary, Peter: Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *Economic Journal* 92 (1982), Dezember, Nr. 368, S. 825–848.

⁵ Ross, Michael: Does Oil Hinder Democracy? *World Politics* 53 (2001), April, Nr. 3, S. 325–361.

⁶ Beblawi, Hazem: The Rentier State in the Arab World. In: Beblawi, Hazem (Hrsg.); Luciani, Giacomo (Hrsg.): *Nation, State and Integration in the Arab World. The Rentier State* Bd. II. Croom Helm, 1987, S. 49–62.

⁷ Luciani, Giacomo: Allocation vs Production States: A Theoretical Framework. In: Beblawi, Hazem (Hrsg.); Luciani, Giacomo (Hrsg.): *Nation, State and Integration in the Arab World. The Rentier State* Bd. II. Croom Helm, 1987, S. 63–82.

welche wiederum ein wichtiger Faktor für Wachstum ist.⁸ Staaten entwickeln unterschiedliche Institutionen, je nachdem, welche Ressourcen produziert werden. Das wirtschaftliche Umfeld, d. h. das Vorhandensein großer Rohstoffrenten, prägt die Institutionen; diese Institutionen wiederum bestimmen die Entwicklung. Nach dieser Sichtweise hat der „Ressourcenfluch“ seine Wurzeln also nicht in den wirtschaftlichen Symptomen, sondern in schwachen staatlichen Institutionen.⁹

Rohstoffreichtum wird auch für ausbleibende Demokratisierung verantwortlich gemacht. Während Staats- und Demokratiebildung in Westeuropa in direktem Zusammenhang mit Besteuerung gesehen werden können¹⁰ – die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, wird durch Mitsprache und Rechenschaft quasi erkaufte, so das Argument –, können Regierungen von Rentierstaaten ihre Ausgaben ohne die Besteuerung ihrer Bürger finanzieren und damit ohne Demokratie auskommen.¹¹ Ganz so einfach ist es freilich nicht: Auch in undemokratischen, rohstoffreichen Staaten ruft Verschwendung von Rohstoffeinnahmen Reaktionen der Bürger hervor und fördert Widerstand.¹²

Dass rohstoffreiche Länder einem Fluch anheimfallen, ist keineswegs zwangsläufig, und seit den früheren Beiträgen über die Zusammenhänge zwischen natürlichen Ressourcen und ausbleibender Entwicklung wurden zahllose Erklärungen dafür entwickelt, warum nicht alle ressourcenreichen oder ressourcenabhängigen Länder unter den gleichen Problemen leiden.¹³ Ein Merkmal vieler Erklärungsansätze

⁸ Jensen, Nathan; Wantchekon, Leonard: Resource Wealth and Political Regimes in Africa. In: *Comparative Political Studies* 37 (2004), Nr. 7, S. 816–841, Leite, Carlos; Weidmann, Jens: Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth. *IMF Working Paper WP/99/85*, 1999.

⁹ Shafer, Michael: *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca: Cornell University Press, 1994. Karl, Terry Lynn: *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press, 1997.

¹⁰ Tilly, Charles: *Coercion, capital, and European states, AD 990–1990*. London: Blackwell, 1992, Moore, Mick: Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review* 25 (2004), Nr. 3, S. 297–319, Moore, Mick: *How Does Taxation Affect the Quality of Governance?* Brighton: Institute of Development Studies Working Paper No. 280, 2007.

¹¹ Ross, Michael: Does Oil Hinder Democracy? *World Politics* 53 (2001), April, Nr. 3, S. 325–361. Ross, Michael: Oil and Democracy Revisited. *UCLA Working Paper* (März 2009).

¹² Okruhlik, Gwenn: Rentier Wealth, Unruly Law, and the Rise of Opposition. *Comparative Politics* 31 (1999), April, Nr. 3, S. 295–316.

¹³ Jones Luong, Pauline; Weinthal, Erika: *Oil Is Not a Curse. Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

besteht darin, dass sie verschiedene Ressourcen mit dem Grad der Kontrolle durch Regierungen und mit der Frage in Verbindung bringen, wer die Ressourcen fördern und von dieser Förderung profitieren kann.¹⁴

So kann beispielsweise zwischen „punktuellen“ und „diffusen“ Ressourcen unterschieden und argumentiert werden, dass die Konzentration des Eigentums an der Produktion natürlicher Ressourcen die Bildung von Sozialkapital bestimmt. Erdöl, Gas, die meisten Erze, die im Tiefbau gewonnen werden, sowie Plantagenkulturen führen zu einer Konzentration des Eigentums an natürlichen Ressourcen. Dies wiederum führt dazu, dass der Staat sich auf relativ wenige wirtschaftliche Akteure stützt, die für die Generierung von Staatseinnahmen unerlässlich sind und damit an Einfluss gewinnen. Andererseits haben diffuse Ressourcen, z. B. Mineralien, die handwerklich abgebaut werden, oder kleinbäuerliche Kulturen, unterschiedliche Auswirkungen. Angesichts der relativen Arbeitsintensität sind hier die Eintrittsbarrieren gering. Der Staat kann sich den Rohstoffreichtum weder leicht aneignen, noch können die Interessen der Rohstoffförderer den Staat vereinnahmen. Indem man größere Teile der Bevölkerung von ihnen profitieren lässt, führen diffuse Ressourcen tendenziell zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Wohlstands.¹⁵

Die Literatur untersucht auch den Zusammenhang zwischen Rohstoffen und Konflikten, insbesondere in Bezug auf die Leichtigkeit, mit der potentielle Konfliktparteien oder Rebellen sich Ressourcen zur Finanzierung ihrer Kriegsanstrengungen aneignen können.¹⁶ Hier wird zwischen „plünderbaren“ und „nicht plünderbaren“ Ressourcen unterschieden. Erstere können sich Konfliktparteien auch ohne Zugang zu hochentwickelter Technologie leicht aneignen. Neben der relativen Leichtigkeit der Gewinnung zeichnen sich plünderbare Ressourcen durch ein hohes Wert-/Gewichtsverhältnis aus. So erfordert die Erdölförderung beispielsweise ein beträchtliches Maß an Fachwissen und Investitionen, was die Erdölgewinnung auf große Unternehmen

¹⁴ Boschini, Anne; Pettersson, Jan; Roine, Jesper: Resource Curse or Not: A Question of Appropriability. *Scandinavian Journal of Economics* 109 (2007), Nr. 3, S. 593–617.

¹⁵ Woolcock, Michael/Pritchett, Lant/Isham, Jonathan: The Social Foundations of Poor Economic Growth in Resource-Rich Countries. In: Auty, Richard (Hrsg.): *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: UNU-WIDER/Oxford University Press, 2001 (UNU-WIDER Studies in Development Economics), Kapitel 5, S. 76–92.

¹⁶ le Billon, Philippe: The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflict. *Political Geography* 20 (2001), S. 561–584. Collier, Paul; Hoeffler, Anke: On Economic Causes of Civil War. *Oxford Economic Papers* 50 (1998), Nr. 4, S. 563–573.

beschränkt. Im Gegensatz zu nicht plünderbaren Ressourcen wie Erdöl können alluviale Diamanten – d. h. Diamanten, die in ehemaligen Flussbetten gefunden wurden – oder Gold ohne nennenswerte Kapitalinvestitionen und Technologie gefördert und transportiert werden.

Insbesondere in den 1990er und 2000er Jahren haben die oft handwerklich abgebauten Rohstoffe als Blutdiamanten¹⁷ in Angola, Sierra Leone und Liberia, aber auch andere sogenannte Konfliktmineralien wie Zinn, Tantal und Wolfram, welche zumindest teilweise für die fort-dauernden Konflikte im Ost-Kongo verantwortlich gemacht werden, traurige Berühmtheit erlangt.

Rohstoffe in der Entwicklungszusammenarbeit

Rohstoffe zeitigen also keineswegs zwangsläufig Reichtum und Entwicklung, so dass es nicht überraschend sein sollte, dass Entwicklungsgeld in rohstoffreiche Länder fließt. Viele Entwicklungsländer sind nicht trotz, sondern aufgrund ihres Rohstoffreichtums Entwicklungsländer.

Jenseits der vielleicht etwas abstrakten Betrachtung der Zusammenhänge zwischen Rohstoffreichtum, institutioneller Qualität und Entwicklung lohnt es sich, einen Blick auf die konkreten Probleme zu werfen, mit denen rohstoffreiche Länder zu kämpfen haben – und wie die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sie dabei unterstützt.

Nicht in allen dieser Länder ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch direkt mit dem Rohstoffsektor beschäftigt – dies ist in lediglich einem Dutzend Partnerländern der Fall. Im Folgenden konzentriere ich mich auf die Arbeit der sogenannten „technischen Zusammenarbeit“ – also Direktleistungen, wie Beratung oder Weiterbildung für Partnerorganisationen in Entwicklungsländern, wie sie unter anderem durch die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) erbracht werden – im Bereich des Rohstoffsektors.

Der Rohstoffsektor berührt wie kaum ein anderer nahezu alle Aspekte, die wir mit nachhaltiger Entwicklung in Verbindung bringen. Die Vielfalt der mit Rohstoffreichtum verbundenen Probleme spiegelt sich auch in den Lösungsansätzen wider, die die Entwicklungszusammenarbeit in rohstoffreichen Partnerländern verfolgt. Jenseits der Frage,

¹⁷ Snyder, Richard; Bhavnani, Ravi: Diamonds, Blood, and Taxes. *Journal of Conflict Resolution* 49 (2005), August, Nr. 4, S. 563–597.

ob Rohstoffeinnahmen entwicklungsorientiert genutzt werden oder der Rohstoffsektor Beschäftigungsfördernd wirkt – müssen auch die direkten negativen Auswirkungen des Rohstoffsektors, etwa auf Konflikte, Umwelt oder für Menschenrechte, bearbeitet werden.

Die Arbeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Themenfeld Rohstoffe liegt an der Schnittstelle von guter Regierungsführung (*Good Governance*), Konfliktprävention, nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung sowie Klima- und Umweltschutz. Die Unterstützung verantwortungsvoller Rohstoffförderung ist im Interesse Deutschlands: Der sich weltweit ankündigende Strukturwandel in Transport, Energie und Informationstechnologie kann nur auf nachhaltige Weise vollzogen werden, wenn die dazu notwendigen Rohstoffe sauber abgebaut werden und vor allem in den Produzentenländern zu nachhaltiger Entwicklung führen. Die nachhaltige, d. h. sozial, ökologisch und ökonomisch verantwortungsvolle Gestaltung von Lieferketten aus den Produzentenländern bis zu den Endproduktherstellern und Konsument*innen ist ein erklärtes Ziel der Bundesregierung und inzwischen auch Gegenstand Europäischen Rechts.¹⁸

Verkürzt ergibt sich für die EZ im Rohstoffsektor folgender Ansatz: Potentiale nutzen und Risiken mindern. Die deutsche EZ unterstützt Partnerländer dabei, den Rohstoffsektor als Motor für eine armutsreduzierende und Beschäftigungswirksame Entwicklung zu nutzen und die negativen Einflüsse des Rohstoffabbaus auf Umwelt und Soziales zu mindern.

Rohstoffreiche Länder sind häufig nicht in der Lage Rohstoffproduktion für eine breitere Industrialisierung zu nutzen, was dem „Enklavencharakter“ des Sektors zugeschrieben wird, d. h. dem Fehlen von Verbindungen zur lokalen Wirtschaft.¹⁹ Die Rohstoffgewinnung schafft relativ wenig Beschäftigung für die lokale Bevölkerung, einerseits weil

¹⁸ United Nations Office of The High Commissioner for Human Rights: *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011, https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf. Auswärtiges Amt: Nationaler Aktionsplan – Umsetzung der VN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2017, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/nationaler-aktionsplan-wirtschaft-und-menschenrechte-735164>, Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten.

¹⁹ Auty, Richard: *Resource-based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Oil-exporting Countries*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

der Betrieb von Minen eher Kapital denn arbeitsintensiv ist, und andererseits weil es vor Ort häufig keine oder nur wenige ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte oder Zulieferer gibt. So werden Arbeitskräfte und Material – bis hin zu Lebensmitteln – importiert. Auf der anderen Seite werden Rohstoffe oft unverarbeitet exportiert, nicht zuletzt wegen der höheren Zölle der Importländer. Außerdem werden die von ausländischen Unternehmen aus der Rohstoffgewinnung erzielten Gewinne oft eher in die heimische Wirtschaft repatriiert als reinvestiert. Kapitalflüsse hinterlassen so wenige nutzbringende Spuren in rohstoffreichen Ländern – Kapital „hüpft“ von Industrienationen an die Produktionsstandorte.²⁰

Die GIZ unterstützt die Verknüpfung des Bergbausektors mit der lokalen Wirtschaft, sowohl im Hinblick auf Förderung lokaler Beschaffung als auch auf Förderung von Beschäftigung. Gemeinsam mit Unternehmen entwickelt sie in vielen rohstoffreichen Ländern – darunter die DR Kongo, Kenia, Sierra Leone und Uganda – Weiterbildungen sowie Kurse zur Berufsvorbereitung und Vermittlungsangebote wie Praktika für Berufsschulen und lokale kleine und mittelständische Unternehmen. Diese werden über Trainings fachlich gestärkt und mit anderen Unternehmen vernetzt, beispielsweise im Personal- oder Finanzmanagement oder in Bezug auf Umwelt- und Gesundheitsstandards. Potentielle lokale Zulieferfirmen erhalten Fortbildungen und Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung, um bessere Chancen zu haben, erfolgreich an Ausschreibungen internationaler Investoren teilzunehmen. Dadurch werden lokale Unternehmen als Produzenten und Zulieferer einbezogen und besser am Markt positioniert.

Neben dem von multinationalen Konzernen betriebenen industriellen Bergbau werden einige Rohstoffe – z.B. Kupfer, Kobalt, Zinn, Tantal und Gold – auch handwerklich, außerhalb der formalen Wirtschaft, gewonnen. In diesem „artisanalen“ Bergbau werden die Probleme des Rohstoffsektors besonders deutlich: Bergarbeiter graben ohne jegliche Schutzausrüstung. Die artisanalen Bergwerke sind unzureichend gegen Grubeneinbrüche und Hangrutsche gesichert.²¹ Bei der handwerklichen

²⁰ Ferguson, James: Seeing Like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa. *American Anthropologist* 107, Nummer 3, S. 377–382 und Bridge, Gavin: Global production networks and the extractive sector: governing resource-based development. *Journal of Economic Geography* 8 (2008), S. 389–419.

²¹ Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe: *Analyse artisanalen Kupfer-Kobalt-Sektors in den Provinzen Haut-Katanga und Lualaba in der Demokratischen Republik Kongo*, Hannover: BGR, 2019.

Gewinnung von Gold kommen giftige Chemikalien wie Quecksilber oder Zyanid zum Einsatz. Der artisanale Kobaltabbau in der Demokratischen Republik Kongo ist zuletzt aufgrund dort auftretender Kinderarbeit in Verruf geraten.²² Gleichzeitig bietet er die Lebensgrundlage für viele Menschen. Weltweit arbeiten etwa 15 bis 30 Mio. Menschen im Kleinbergbau, und es wird geschätzt, dass die Lebensgrundlage von insgesamt etwa 100 Mio. Menschen vom artisanalen Bergbau abhängt.²³

Im Nordosten Guineas arbeitet die GIZ mit ihren Partnern im Bergbauministerium an der Förderung nachhaltiger, Bergbaupraktiken im Goldsektor. Das Projekt kombiniert die Aufklärung von Bergarbeitern und Bergbaugemeinden über die schädlichen Gesundheits- und Umweltauswirkungen von Quecksilber mit der Erleichterung des Zugangs zu effizienteren und saubereren Technologien. In Mauretanien berät die GIZ die Regierung beim Aufbau von Verarbeitungszentren für gefördertes Golderz. So kann die Weiterverarbeitung auf ein kontrolliertes Gebiet beschränkt und den Aufsichtsbehörden ermöglicht werden, den Sektor besser zu überwachen. In der DR Kongo arbeitet die GIZ an der Anwendung von Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards im artisanalen Kobaltabbau. Durch die Schulung von Kooperativen und Vertretern von Aufsichtsbehörden zur Anwendung international akzeptierter Standards im Kleinbergbau wird die Grundlage für eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Bergbaukommunen sowie die Vermeidung von Umweltschäden geschaffen.

In einigen rohstoffreichen Ländern haben Erlöse aus dem Abbau von Rohstoffen dazu beigetragen, Konflikte zu finanzieren. Gerade im artisanalen Bergbau kommt es darüber hinaus häufig zu Menschenrechtsverletzungen. In der Region der Großen Seen unterstützt die GIZ die Umsetzung der regionalen Initiative zur Bekämpfung der illegalen Ausbeutung natürlicher Rohstoffe, mit der verhindert werden soll, dass die Konfliktparteien im Ost-Kongo sich durch den Abbau von Zinn, Wolfram, Tantal und Gold finanzieren können. So wurde beispielsweise eine gemeinsame Strategie für besondere Sorgfaltsprüfungen im artisanalen Goldbergbau entwickelt.

²² Amnesty International: *This is what we die for: Human rights abuses in the Democratic Republic of the Congo power the global trade in Cobalt*, 2016.

²³ Verbrugge, Boris / Besmanos, Beverly: Formalizing artisanal and small-scale mining: Whither the workforce? *Resources Policy* 47 (2016), S. 134–141. Seccatore, Jacopo / Veiga, Marcello / Origliasso, Chiara / Marin, Tatiane / De Tomi, Giorgio: An estimation of the artisanal small-scale production of gold in the world, *Science of the Total Environment* 496 (2014), S. 662–667.

Ein weiteres Ziel des Vorhabens ist die internationale Anerkennung der Zertifikate der Internationalen Konferenz für die Region der Großen Seen zum Nachweis der konfliktfreien Herkunft der Rohstoffe.

Die Mobilisierung von Staatseinnahmen im Rohstoffsektor bildet eine wesentliche Grundlage für die Finanzierung von Entwicklung aus eigener Kraft. Allerdings fallen diese in vielen rohstoffreichen Ländern recht gering aus. Bergbauunternehmen sind so beispielsweise in der Lage, durch überhöhte interne Verrechnungspreise Gewinne, die eigentlich in Förderländern anfallen und dort versteuert werden sollten, in Niedrigsteuerländern zu verschieben. Mangelnde Kapazitäten der staatlichen Institutionen, die mit Rohstoffeinnahmen befasst sind, hinsichtlich Personal, Ausstattung und Fachwissen solche Praktiken aufzudecken und zu ahnden, verhindern eine effektive Besteuerung. Zusätzlich findet nicht ausreichend Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden, wie Bergbauministerien und Steuerbehörden, statt. Bei der Bemessung der Steuerlast stehen den mit geringen personellen Kapazitäten ausgestatteten Steuerverwaltungen multinationale Bergbaukonzerne mit Strategien zur Steuervermeidung gegenüber. Dieses ungleiche Kräfteverhältnis führt dazu, dass Steuerforderungen falsch bemessen werden oder nicht durchgesetzt werden können.²⁴

Die deutsche EZ berät daher Steuerverwaltungen, Bergbaubehörden und weitere relevante Akteure dabei, ein effektives und transparentes Steuer- und Abgabensystem und effiziente Verwaltungsprozesse zu etablieren. In Liberia und Guinea werden Steuerbeamte*innen zum Beispiel darin geschult und begleitet, Steuervermeidungspraktiken von Bergbauunternehmen besser zu erkennen – mit dem Resultat, dass in diesen Ländern bereits einige Steuernachzahlungen gefordert werden konnten. Dadurch werden Kapazitäten und günstige Rahmenbedingungen für einen verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Einnahmen aus dem Abbau von Rohstoffen geschaffen. Durch einen ressortübergreifenden Ansatz wird die Kooperation zwischen Ministerien und Behörden in den Bereichen Bergbau, Öl und Gas auf der einen, und öffentlichen Einnahmen auf der anderen Seite verbessert.

²⁴ Otto, James / Andrews, Craig / Cawood, Fred / Doggett, Michael / Guj, Pietro / Stermole, Frank / Stermole, John / Tilton, John: *Mining Royalties. A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, DC: The World Bank, 2006, Calder, Jack: *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries. A Handbook*, Washington, DC: International Monetary Fund, 2014.

Ein großer Teil potentieller Staatseinnahmen geht aber schon verloren, bevor die Rohstoffe gefördert werden: Aufgrund der besonderen Rolle von Rohstoffunternehmen in der Wirtschaft des Gastlandes ist die Erteilung von Lizenzen für Öl- und Bergbauinvestitionen normalerweise Gegenstand von Verhandlungen zwischen Regierungen und potenziellen Investoren.²⁵ Zum Verhandlungsgegenstand können das Steuersystem, Umweltauflagen und Rehabilitierung, die Bereitstellung von Infrastruktur, die Nutzung lokaler Zulieferer und Arbeitskräfte sowie die Ausbildung der lokalen Arbeitskräfte oder Regierungsbeamten gehören. Die meisten Entwicklungsländer verfügen nicht über die Erfahrung und personellen Ressourcen, komplexe Verträge mit erfahrenen multinationalen Unternehmen zu verhandeln, und finden es schwierig, ihre Interessen zu schützen.²⁶ In einigen Fällen sind sie vielleicht auch eher den Investoren gegenüber loyal als ihren Bürger*innen oder denjenigen, die die Auswirkungen der Ressourcengewinnung tragen.

Die GIZ unterstützt Partnerländer daher zum Beispiel beim Aufbau von Lizenzmanagementsystemen sowie der Beratung von Partnerländern bei Vertragsverhandlungen, um es rohstoffreichen Ländern zu ermöglichen, kompetent und auf Augenhöhe mit multinationalen Konzernen zu verhandeln.²⁷

Mit der Erhebung von Staatseinnahmen ist es jedoch noch nicht getan, denn es ist nicht garantiert, dass die Einnahmen auch entwicklungsorientiert eingesetzt werden und nicht in dunklen Kanälen verschwinden.

Transparenz von Zahlungsströmen von Rohstoffunternehmen an den Staat fördert die staatliche Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung. Die Annahme ist gemeinhin, dass transparente Zahlungen im Rohstoffsektor Korruption erschweren und es der Bevölkerung ermöglichen, ihre Regierungen für die Verwendung der Rohstoffeinnahmen zur Rechenschaft zu ziehen. Einen Rahmen dafür bietet die globale Transparenzinitiative *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), die Unternehmenszahlungen und Steuereinnahmen im

²⁵ Smith, David / Wells, Louis: *Negotiating Third-World Mineral Agreements: Promises as Prologue*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1975.

²⁶ Bosson, Rex / Varon, Bension: *The Mining Industry and the Developing Countries*. Washington, D.C.: Oxford University Press / The World Bank, 1977.

²⁷ Connex Support Unit: <https://www.connex-unit.org/en/>

Rohstoffsektor transparent machen soll.²⁸ Inzwischen haben sich rund 50 Länder – darunter auch Deutschland – der Initiative angeschlossen und setzen den globalen EITI-Standard auf nationaler Ebene in Partnerschaften aus Staat, Zivilgesellschaft und Privatsektor um. Durch EITI erhalten Bürger*innen rohstofffördernder Staaten Informationen über Steuern und Abgaben aus dem Sektor.

Gerade zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Nichtregierungsorganisationen oder Medienvertretern fehlt es allerdings oft an Fachwissen, um sich konstruktiv an EITI beteiligen und ihrer Stimme Nachdruck verleihen zu können. Im Rahmen ihrer Arbeit stärkt die GIZ daher staatliche Institutionen und zivilgesellschaftliche Akteure. Diese werden zur Implementierung von EITI, durch Medientrainings von Journalist*innen, der Durchführung von Informationsveranstaltungen zu EITI oder Schulungen zu den oft technischen Fragestellungen der öffentlichen Finanzen im Rohstoffsektor fortgebildet. In der DR Kongo hat die Unterstützung des dortigen EITI-Prozesses maßgeblich zur Verbesserung der Informationslage über den Bergbausektor beitragen. Diskussionen und kritische Nachfragen seitens der Zivilgesellschaft zu Staatseinnahmen aus dem Sektor sind seitdem aus der politischen Debatte des Landes nicht mehr wegzudenken. Darüber hinaus existieren heute zahlreiche lokale NRO, die über die notwendigen fachlichen Fähigkeiten verfügen, das Management des Bergbausektors mitzugestalten.

Aus den oben dargestellten Ansätzen ergibt sich, dass die GIZ die Natur der im Rohstoffsektor anzutreffenden Herausforderungen – teils analog zu den eingangs erläuterten institutionellen Aspekten des Ressourcenfluches – als institutionell begreift. Angesichts schwacher Institutionen können rohstoffreiche Länder ihrer Aufsichtsfunktion über den Sektor nicht hinreichend nachkommen – es hakt an der Kontrolle des Sektors – sei es aufgrund unzureichender Umweltauflagen oder deren Durchsetzung, mangelndem Schutz der Bevölkerung, beispielsweise bei Zwangsumsiedlungen oder durch die Präsenz bewaffneter Gruppen in Abbaugebieten, oder auch der Kinderarbeit. Negative Auswirkungen des Sektors auf Umwelt, Menschenrechte und Frieden, aber auch das Ausbleiben wirtschaftlicher Entwicklung oder ineffektive Systeme der

²⁸ Extractive Industries Transparency Initiative, <http://www.eiti.org>; Kolstad, Ivar/Wiig, Arne: Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? *World Development* 37 (2009), Nr. 3, S. 521–532, Papyrakis, Elissaios/Rieger, Matthias; Gilberthorpe, Emma: Corruption and the Extractive Industries Transparency Initiative, *Journal of Development Studies* 53 (2017), Nr. 2, S. 295–309.

öffentlichen Finanzen sind im Kern Probleme sogenannter guter Regierungsführung. Auf den Rohstoffsektor bezogen erfordert die Förderung guter Regierungsführung Teilhabe und Rechenschaftspflicht, Effizienz, nachhaltiges Handeln und Transparenz – sie herzustellen ist also nicht allein staatliche Aufgabe. Die GIZ unterstützt zwar Regierungen bei der Schaffung effizienter, transparenter und leistungsfähiger Verwaltungen und entwicklungsorientierter Rechtsrahmen. Sie fördert aber gleichzeitig auch die – gelegentlich unbequeme – Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen und vernetzt Akteure verschiedener Couleur für ein gemeinsames Gestalten von Entwicklungsprozessen. Durch diese Zusammenarbeit trägt sie dazu bei, dass Rohstoffe, wenn schon nicht durchweg zum Segen, dann dennoch nicht zum Fluch werden.