

Transparenz im Rohstoffhandel

US-Finanzgesetz soll Handel mit Konfliktressourcen eindämmen

Gitta Lauster / Stormy-Annika Mildner / Wiebke Wodni

Versteckt im Finanzreformgesetz und wenig beachtet von der Öffentlichkeit verabschiedete der US-Kongress im Sommer eine rechtlich bindende Transparenzverpflichtung für den Handel mit metallischen und energetischen Rohstoffen. Damit übernimmt die US-Regierung international eine Vorreiterrolle: Bisherige Ansätze wie die Extractive Industries Transparency Initiative, die für mehr Transparenz von Zahlungsströmen sorgen soll, oder auch der Kimberley-Prozess zur Zertifizierung von Diamanten sind lediglich freiwilliger Natur. Die US-Initiative ist gut gemeint, nationale Alleingänge sind jedoch nicht sehr vielversprechend. Die EU sollte sich dafür einsetzen, dass das Thema in die G8-Agenda für 2011 aufgenommen wird.

Am 21. Juli 2010 unterzeichnete US-Präsident Barack Obama ein Gesetz zur Reform des Finanzsektors, den Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Der letzte Teil des Gesetzes enthält zwei Abschnitte, die sich mit dem Handel metallischer und energetischer Ressourcen beschäftigen: Danach müssen an US-Börsen notierte Unternehmen künftig offenlegen, ob ihre Produkte metallische Rohstoffe aus der Demokratischen Republik Kongo oder einem Nachbarland enthalten (Abschnitt 1502). Unternehmen der Öl-, Gas- und Metallindustrie, die an US-Börsen gehandelt werden, sind zudem verpflichtet, ihre Zahlungen an Regierungen von Förderländern transparent zu machen (1504). Betroffen sind laut Oxfam America 90 Prozent der weltweit größten international agierenden Ölfirmen und acht von zehn der weltgröß-

ten Bergbauunternehmen. Bei Nichtbeachtung der neuen Regelungen müssen die Firmen mit Strafzahlungen und einer negativen Berichterstattung rechnen. Die US-Börsenaufsicht Securities and Exchange Commission (SEC) wurde damit beauftragt, die Details beider Abschnitte auszuarbeiten.

Der Kongress verfolgt damit ein doppeltes Ziel: Einerseits soll die Finanzierung von Bürgerkriegsparteien unterbunden werden, andererseits soll mit dem Gesetz sichergestellt werden, dass Rohstoffeinkünfte der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Förderlands zugutekommen und nicht in den Taschen korrupter Eliten verschwinden. Denn für viele Entwicklungsländer hat sich ihr Rohstoffreichtum bislang eher als Fluch denn als Segen erwiesen. Heute leben rund 75 Prozent der armen Bevölkerung der Welt in rohstoffreichen Staaten.

*Dr. Stormy-Annika Mildner ist Senior Fellow in der Institutsleitung und wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Amerika
Gitta Lauster ist Forschungsassistentin in der Forschungsgruppe Amerika und der Institutsleitung
Wiebke Wodni ist Studentin am John-F.-Kennedy-Institut der FU Berlin und Praktikantin in der Forschungsgruppe Amerika*

SWP-Aktuell 76
November 2010

Im Eiltempo durch den Kongress

Das Thema Transparenz in der Rohstoffindustrie ist für den US-amerikanischen Kongress nicht neu. In den letzten Jahren wurde dort wiederholt gefordert, einen Ursprungsnachweis für potentielle Konfliktressourcen wie Coltan, vor allem aus der DR Kongo, rechtlich verbindlich zu machen – allerdings mit wenig Erfolg. Neben den schon jahrelang anhaltenden brutalen Menschenrechtsverletzungen in der DR Kongo und anderen rohstoffreichen Bürgerkriegsländern waren es vor allem die jüngsten Mineralienfunde (Lithium, Eisen, Kupfer und Gold) in Afghanistan, die der Initiative neuen Schwung verliehen. Die Mineralien mit einem geschätzten Wert von knapp einer Billion US-Dollar sind nicht nur eine Chance für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, sondern werden von den USA auch als Risiko bewertet, da sich durch sie neue Finanzierungsquellen für die Taliban ergeben könnten.

Ein strategisch kluger Schachzug war es, die beiden Abschnitte dem Finanzgesetz erst recht spät hinzuzufügen. Sektion 1504 gelangte erst im Konsolidierungsprozess zwischen den Gesetzesvorlagen des Senats und des Repräsentantenhauses in den Text. So vermied man es, die Klausel dem Widerstand der Rohstoffindustrie auszusetzen. Unternehmen wie *ExxonMobil* kritisierten dies später allerdings als »wenig transparentes Herangehen«.

Kein »Blut am Handy«

Abschnitt 1502 verlangt die Dokumentierung der Handelsketten von Coltan (Columbit-Tantalit), Zinnerz, Gold und Wolframit oder anderen Metallen, die zur Finanzierung von Konflikten verwendet werden und ihren Ursprung in der DR Kongo oder einem Nachbarland haben (Angola, Burundi, Republik Kongo, Ruanda, Sambia, Sudan, Tansania, Uganda, Zentralafrikanische Republik). Der Coltanbestandteil Tantal ist für die Hightech-Industrie kaum zu ersetzen; Tantal findet sich heute beispielsweise in jedem Mobiltelefon. Laut

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) stammten im Jahr 2008 von den weltweit produzierten 1930 Tonnen Tantalpentoxid 38 Prozent aus Afrika (Australien 31%, Asien 13%, Brasilien 12%, Kanada und Europa je 4%). Da im Jahr darauf, 2009, bedeutende Tantalminen in Australien, Mosambik und Kanada geschlossen wurden, stieg der Anteil der afrikanischen Produktion auf über 50 Prozent. Mehr als die Hälfte davon wird in der DR Kongo abgebaut.

Die DR Kongo befindet sich seit 1996 ununterbrochen im Kriegszustand. Nach wie vor werden die Minen im rohstoffreichen Osten des Landes vielfach von bewaffneten Gruppen illegal und unter katastrophalen Arbeitsbedingungen ausgebeutet. Korruption und Schmuggel, in den oft auch staatliche Repräsentanten massiv involviert sind, stellen ein anhaltendes Problem dar. Laut BGR (2010) gehen der Regierung in der DR Kongo durch illegalen Handel heute bis zu 90 Prozent der möglichen Steuereinnahmen aus Rohstoffexporten verloren. Diese wären für das Land und seine Bevölkerung dringend notwendig: Die DR Kongo ist mit einem Pro-Kopf-Jahreseinkommen von 291 US-Dollar einer der ärmsten Staaten der Welt und rangiert vor Zimbabwe auf dem vorletzten Platz des *Human Development Index* 2010.

Sämtliche Firmen, die bei der SEC registriert sind und über ein Vermögen von mindestens 10 Millionen US-Dollar und mehr als 500 Eigentümer verfügen, müssen einen jährlichen Unternehmensbericht einreichen. Dies gilt nicht nur für US-Unternehmen, sondern auch für ausländische Gesellschaften, die an amerikanischen Börsen notiert sind, wie beispielsweise *Shell* und *Nokia*. Laut dem neuen Finanzgesetz müssen diese Konzerne künftig veröffentlichen, ob sie Bodenschätze aus der DR Kongo oder Nachbarländern für ihre Produkte verwenden, und darlegen, wie sie sicherstellen, dass es sich dabei nicht um Konfliktressourcen handelt.

Offenlegung der Finanzströme

Zahlungen an Regierungen rohstoffreicher Länder stehen im Fokus des Abschnitts 1504. Dieser sieht vor, dass an US-Börsen notierte Rohstoffunternehmen und ihre Tochtergesellschaften umfangreiche Informationen veröffentlichen müssen, sofern diese im Zusammenhang mit Öl-, Gas- oder Mineralienförderung stehen (Exploration, Extraktion, Weiterverarbeitung, Export etc.). Sämtliche Zahlungen, sowohl an ausländische Regierungen als auch an die US-Regierung, müssen nach Art, Zielprojekt, Zielland und Höhe aufgelistet werden.

In erster Linie soll Abschnitt 1504 die Korruption im Rohstoffhandel eindämmen. Denn viele Entwicklungsländer mit Rohstoffvorkommen zeichnen sich durch hohe Korruption und schlechte Regierungstätigkeit aus. Dies zeigt der Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perceptions Index*, 2010) von Transparency International. Dort rangiert beispielsweise Sierra Leone auf Platz 134 (von 178), die DR Kongo auf Platz 164. Auch die ölreichen Staaten Angola (168), Irak (175), Sudan (172), der Tschad (171) und Venezuela (164) liegen allesamt auf den hinteren Plätzen. Die Governance-Indikatoren der Weltbank belegen überdies die schlechte Regierungstätigkeit in vielen ressourcenreichen Entwicklungsländern.

Dabei könnten einer Studie der BGR aus dem Jahr 2009 zufolge viele Entwicklungsländer erhebliche heimische Finanzierungsquellen mobilisieren, wenn sie die Steuererhebung im Rohstoffsektor verbesserten. Bei einer günstigen Entwicklung der Ressourcenpreise könnten manche Staaten sogar die *Millennium Development Goals* der Vereinten Nationen erreichen. Ein Beispiel dafür ist Ghana, dessen mögliche Steuereinkünfte aus Ressourcenförderung (im Szenario hoher Rohstoffpreise) für den Zeitraum 2008 bis 2015 auf circa acht Milliarden US-Dollar geschätzt werden. Namibia wäre laut BGR angesichts der Steuerpotentiale sogar bei einer schlechteren Preisentwicklung kaum auf externe finanzielle Entwicklungshilfe angewiesen.

Umsetzungsprobleme

So gut gemeint die US-Initiative auch ist, steht sie doch vor erheblichen Problemen.

Abschnitt 1502: Die Erbringung eines klaren Herkunftsnachweises ist alles andere als einfach. Nach der Initiative für mehr Transparenz im Rohstoffsektor auf dem G8-Gipfel 2007 unter deutschem Vorsitz wurde von der BGR jüngst ein chemischer »Fingerabdruck« entwickelt, der als Herkunftsnachweis für Coltan dienen kann. Es handelt sich um eine Art chemisch-mineralogische Markierung, die aufgrund ihrer Zusammensetzung auch nach mehreren Verarbeitungsschritten des Metalls noch nachweisbar ist. Demnach können Coltan-Bestandteile in Elektrogeräten nach einer elektronenmikroskopischen Analyse mit einer geologischen Datenbank abgeglichen und auf diese Weise das jeweilige Liefergebiet ermittelt werden. Die BGR hat inzwischen 75 Prozent der weltweiten Förderstätten für Coltan erfasst. Problematisch hierbei ist: Die verbleibenden 25 Prozent befinden sich ausschließlich in China und der DR Kongo. Noch verweigert China die Bereitstellung der eigenen Daten, und noch ist der Zugang zu den Minen in der DR Kongo versperrt. Neben der Beschaffung der notwendigen Daten besteht überdies weiterer Forschungsbedarf an einem ähnlichen Verfahren für andere Mineralien wie Wolfram- und Zinnerze.

Darüber hinaus könnte die Initiative, durch die der Druck auf die Industrie erheblich wächst, nur noch »sauber« gewonnene Rohstoffe einzukaufen, ungewollte negative Implikationen haben. Einige Beobachter warnen, dass sie einem Embargo gleichkommt. So könnten Unternehmen vor dem Kauf von Metallen aus dem Kongo und Nachbarländern zurückschrecken. Die Regierung Kongos hat bereits ihre Konsequenz gezogen: Mitte September beschloss sie, den Bergbau in den betroffenen Bürgerkriegsregionen komplett zu verbieten, um den Mineralienhandel der kongolesischen Rebellen im Osten des Landes zu unterbinden. Dies dürfte sich nicht nur negativ auf den Weltmarktpreis auswirken. Das Verbot

trifft auch die Bevölkerung hart. Tausende von Bergleuten haben ihre Arbeit verloren. Dem Verbot müssen daher nun konkrete Reformschritte folgen. Sonst drohen soziale Unruhen, und der Mineraliensmuggel könnte sogar noch zunehmen.

Abschnitt 1504: Die Stärke des US-Gesetzes liegt in seiner rechtlichen Verbindlichkeit. Dennoch ist es eher als Ergänzung denn als Ersatz für bestehende freiwillige Transparenzinitiativen wie die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI – Transparenzinitiative für die Rohstoffindustrien) zu bewerten. Die EITI zeichnet sich durch eine Art doppelter Buchhaltung aus. Nicht nur sollen die Förderunternehmen ihre Zahlungen offenlegen, die Empfängerstaaten müssen ihrerseits die Einnahmen aus dem Rohstoffgeschäft ausweisen. So sollen Bürger der rohstoffreichen Länder in die Lage versetzt werden, ihre Regierungen besser zu kontrollieren. So weit geht das US-Gesetz nicht. Ein zusätzliches Problem liegt im Widerstand der Industrie. Die betroffenen Firmen befürchten, dass die Transparenzklauseln der Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Unternehmen schaden werden, da die Datenerhebung aufwändig und teuer ist. Denn nicht alle ausländischen Unternehmen unterliegen der Transparenzverpflichtung. Laut der Bank of New York Mellon (2010) ist die Klausel nicht bindend für Firmen, die nicht an US-Börsen notiert sind, wie *Gazprom*, *Lukoil* und *Premier Oil*. BNY Mellon zufolge sind nur etwa ein Dutzend ausländische Gesellschaften betroffen. Kritisiert wird zudem, dass Konkurrenten so erfahren können, wie viel für Öl- und Gasexplorationsrechte bezahlt wird. Dies verstößt nach Ansicht zahlreicher Unternehmen gegen Vertraulichkeitsklauseln in vielen bestehenden Verträgen.

Ein globaler Standard

Kurz nach Unterzeichnung des Gesetzes bekundete Präsident Obama seine Bereitschaft, mit anderen Staaten einen globalen Standard zur Transparenz im Rohstoff-

handel zu erarbeiten. Bereits während des UN-Gipfeltreffens zu den *Millennium Development Goals* am 22. September 2010 appellierte Obama an die G20-Staaten, Korruptionsbekämpfung auf ihre Agenda zu setzen.

Derzeit erwägt das International Accounting Standards Board (IASB), ein internationales Gremium von Rechnungslegungsexperten, für die Jahresabschlüsse von Unternehmen eine ähnliche Verpflichtung einzuführen, wie sie Sektion 1504 enthält. Da die Regelungen des IASB in 85 Ländern vorgeschrieben sind und in 28 weiteren freiwillig befolgt werden (2008), würde dies eine erhebliche Ausweitung der Unternehmenstransparenz bedeuten.

Bindende Transparenzklauseln sind ein wichtiger Schritt, um den Handel mit Konfliktmineralien und die Korruption im Rohstoffhandel einzudämmen sowie faire Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen im Bergbausektor zu gewährleisten. Wichtig ist dabei, entsprechende Initiativen durch entwicklungspolitische Maßnahmen zu flankieren, zum Beispiel durch technische Hilfe bei der Zertifizierung von Metallen, um unerwünschte Nebeneffekte zu vermeiden.

2007 in Heiligendamm hatte Deutschland das Thema schon einmal auf die Agenda der G8 gesetzt. Die Partnerländer hatten sich dort darauf geeinigt, Initiativen zu unterstützen, welche Transparenz und verantwortungsbewusstes Handeln bei der Gewinnung und Verarbeitung von Bodenschätzen fördern. Die Umsetzung der Beschlüsse verlief bislang allerdings eher schleppend. Der Zeitpunkt für einen zweiten Anlauf ist günstig: Als Vorsitzender der G8 im kommenden Jahr will Frankreich das Thema Rohstoffe (Preisvolatilität an den Märkten und Spekulation) prominent auf der internationalen Agenda placieren. Eines ist klar: Nationale Alleingänge sind beim Rohstoffhandel nicht sehr vielversprechend.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364