

Ein Dossier der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)
in Zusammenarbeit mit der Redaktion WELT-SICHTEN.

Politikkohärenz für Entwicklung

An der Sicherung der globalen Zukunft
müssen alle Politiken mitwirken



**Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung
(GKKE)**

Kinder in Goma. Bevor die
Bevölkerung der Demokratischen
Republik Kongo von der Fruchtbarkeit
und dem Rohstoffreichtum des
Landes profitieren kann, bedarf es noch
vieler Anstrengungen auf der
politischen Bühne – nicht nur seitens
der Entwicklungspolitik.

Foto: Tim Kuschnerus





Tim Kuschnerus ist der evangelische Geschäftsführer der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE).

Liebe Leserinnen und Leser,

in diesem Punkt sind sich alle einig: Wir brauchen mehr entwicklungsbezogene Politikkohärenz. So steht es im Koalitionsvertrag der Bundesregierung und in den Konzepten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). So sagen es Entwicklungspolitikerinnen und -politiker, gleich welcher politischen Couleur. Aber was genau ist entwicklungsbezogene Politikkohärenz? Wie lässt sie sich erhöhen, damit die Politik besser wirkt? Und warum ist es so schwierig, mehr Kohärenz herzustellen?

Diese Fragen beschäftigen die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) seit 2002. Eine GKKE-Fachgruppe hat zehn „Kohärenzberichte“ vorgelegt. In der Fachöffentlichkeit werden die Berichte aufmerksam wahrgenommen. Kohärenzanliegen konnten immer wieder in den entwicklungspolitischen Diskurs eingebracht werden. Gleichwohl ist es der GKKE kaum gelungen, das „sperrige“ Thema einer breiteren Öffentlichkeit nahe zu bringen. Diesem Anliegen dient das vorliegende Dossier.

Wichtig ist der GKKE dabei, die Perspektive der Partnerorganisationen im Globalen Süden und ihrer Zielgruppen deutlich zu machen. Denn sie profitieren von einer kohärenteren Entwicklungspolitik und leiden unter Inkohärenzen. Ebenso sollte in diesem Dossier die Perspektive des Regierungshandelns direkt eingebracht werden. Ein Interview mit Staatssekretären aus dem Auswärtigen Amt (AA) und dem BMZ wurde vom AA aus Termingründen jedoch leider kurzfristig abgesagt. Doch auch ohne ein solches Interview vermittelt dieses Heft weiterführende Impulse zu einem Thema, das angesichts der Ernährungskrise, des Klimawandels und anderer Herausforderungen wichtiger denn je ist.

Anregende Lektüre wünscht

3 Politikkohärenz für Entwicklung

Die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik hängt auch von anderen Politiken ab

Guido Ashoff

7 Die Rohstoffwirtschaft muss transparent werden

Das Beispiel Kamerun

Axel Müller und Thorsten Nilges

9 Aus fernen Meeren auf unseren Teller

Die EU-Fischereipolitik hat Einfluss auf die Fischbestände anderer Länder – doch nach Kohärenz für Entwicklung sucht man vergebens

Francisco Mari

11 Rohstoffe und Interessen

Anforderungen an eine entwicklungs- politisch kohärente Rohstoffpolitik

Tim Kuschnerus

13 Versorgung versus Entwicklung

Eine erste Bilanz der deutschen Rohstoffstrategie

Heidi Feldt

16 Kohärenz in einer sich verändernden Welt

Politikkohärenz für Entwicklung muss sich an die neuen globalen Bedingungen anpassen

Ebba Dohlman

19 Kohärenzthesen

Politikkohärenz für Entwicklung

Die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik hängt auch von anderen Politiken ab



Auch Sicherheitspolitik wirkt sich auf die Länder des Südens aus: eine Delegation des südafrikanischen parlamentarischen Sonderausschusses für Sicherheit und konstitutionelle Entwicklung zu Gast im Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages.

Foto: Deutscher Bundestag / Lichtbildfunk / Achim Meide

| Guido Ashoff

Politikkohärenz für Entwicklung oder auch entwicklungsbezogene Politikkohärenz – diese Begriffe klingen zunächst recht abstrakt. Sie werden aber sehr schnell konkret, wenn man sich klar macht, dass nicht nur Entwicklungspolitik, sondern auch andere Politiken das Leben der Menschen in den Partnerländern des Südens beeinflussen und auch schädigen können. Politikkohärenz für Entwicklung bedeutet, dass alle Politiken eine Mitverantwortung für Entwicklung haben.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat die Ziele der deutschen Entwicklungspolitik in seinem Konzept „Chancen schaffen – Zukunft entwickeln“ vom August 2011 so formuliert: „Unsere Agenda für mehr Entwicklungschancen übernimmt die Millenniumsziele [der Vereinten Nationen] und geht zugleich über sie hinaus. Unsere Ziele sind: gute Regierungsführung, menschenwürdiges Leben, ökologisch verantwortliches und Arbeit schaffendes Wachstum sowie faire Strukturen der internationalen wirtschaftlichen und politischen Kooperation.“

Auf dem Weg zu diesen Zielen handelt Entwicklungspolitik aber nicht allein. Vielmehr beeinflussen andere Politiken gewollt oder ungewollt ebenfalls die Chancen der Partnerländer im Süden und die globale Entwicklung und können daher die Bemühungen der Entwicklungspolitik unterstützen oder erschweren. Im ersten Fall liegt entwicklungsbezogene Politikkohärenz vor, im zweiten Fall Inko-

härenz. Entwicklungspolitik muss daher ihre Aufmerksamkeit auch auf andere Politiken richten, um Inkohärenzen möglichst zu vermeiden und, besser noch, mit anderen Politiken im Hinblick auf die genannten Ziele zusammenzuwirken (Synergien).

Ein Beispiel für Synergien ist eine Handelspolitik, die Entwicklungsländern Absatzchancen in den Industrieländern eröffnet und damit Projekte der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Förderung des Privatsektors der Partner unterstützt. Ein anderes Beispiel ist eine Rohstoffpolitik, die bei der Sicherung von Rohstoffinteressen zugleich auf die Wahrung von Menschenrechten, Sozial- und Umweltstandards sowie guter Regierungsführung in den Rohstoffexportländern achtet.

Es gibt aber auch zahlreiche entwicklungsbezogene Politikkohärenzen, die verschiedene Formen annehmen können. Die eine Variante ist, dass Entwicklungspolitik für an-

Foto: photothek / Thomas Trutschel



dere politische Interessen instrumentalisiert wird mit der Folge, dass Widersprüche zwischen den erklärten Zielen und der Praxis der Entwicklungspolitik entstehen. Beispiele sind außenpolitische, Export- oder Arbeitsmarktinteressen, die bei der Gestaltung der Entwicklungspolitik entwicklungspolitische Kriterien an den Rand drängen, etwa bei der Auswahl der Partnerländer nach außenpolitischen Gesichtspunkten oder durch die Bevorzugung von Projekten, die im Interesse der eigenen Exportwirtschaft sind.

Die andere Variante besteht darin, dass Entwicklungspolitik zwar im Einklang mit ihren Zielen durchgeführt wird, andere Politiken aber ihre Wirkungen zunichtemachen oder ihren Absichten zuwiderlaufen. Dies ist etwa der Fall, wenn EZ die Ernährungssicherung in Partnerländern fördert und gleichzeitig Industrieländer durch Subventionierung ihrer eigenen Agrarexporte (zum Beispiel bei Fleisch, Milchpulver oder Baumwolle) die Absatzchancen der Bauern im Süden auf den heimischen Märkten und den Weltmärkten beeinträchtigen. Zahlreiche weitere Politiken bedürfen unter dem Gesichtspunkt entwicklungsbezogener Politikkohärenz der Aufmerksamkeit, weil sie negative Auswirkungen auf Entwicklungsländer oder die globale Entwicklung haben können, so beispielsweise die Klima- und Umweltpolitik, die Rüstungsexportpolitik, die Rohstoffpolitik und die Zuwanderungspolitik.

Entwicklungsbezogene Politikinkohärenz liegt nicht nur dann vor, wenn Entwicklungsländer unmittelbar geschädigt werden, sondern auch dann, wenn Widersprüche zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken die Glaubwürdigkeit ersterer untergra-

Oben:
Unterstützung auf allen Ebenen einschließlich Entwicklungshilfe bot Bundesaußenminister Guido Westerwelle bei einem Besuch in Mali an. Islamistische Rebellen kontrollieren den Norden des Landes.

Rechts:
Politische Beziehungen beeinflussen Entwicklung: Bundestagsvizepräsident Wolfgang Thierse (links) empfängt Parlamentarier aus den Malediven.



| Wie entwicklungsfreundlich sind Deutschlands Politiken?

Die Forderung nach mehr Kohärenz zwischen Entwicklungs- und anderen Politiken hat auch zu Versuchen geführt, Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht zu messen. Einer der bekanntesten Ansätze ist der seit 2003 jährlich vom Center for Global Development in Washington veröffentlichte Commitment to Development Index (CDI), der an Hand zahlreicher Indikatoren die Entwick-

ben und unter Umständen negative Anreize für Regierungen in Entwicklungsländern schaffen. Ein Beispiel ist der Umgang mit Korruption. Einerseits fordert und fördert die deutsche Entwicklungspolitik gute Regierungsführung und den Kampf gegen Korruption in den Partnerländern. Andererseits hat der Deutsche Bundestag bis heute nicht die von der Bundesregierung 2003 unterzeichnete Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption ratifiziert. Deutschland ist damit eines der wenigen Länder, die die Konvention bisher nicht angenommen haben. Grund ist, dass dazu der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung neu geregelt werden muss.

lungsfreundlichkeit von sieben Politiken (EZ, Handels-, Auslandsinvestitions-, Migrations-, Umwelt-, Sicherheits- und Technologiepolitik) in 27 Industrieländern misst und dann die Rangfolge der Länder bei jeder Politik sowie insgesamt ermittelt. Die Aussagefähigkeit des CDI hängt wie bei allen Indizes von den Bewertungskriterien ab, die auch nicht unwidersprochen geblieben sind. Der CDI wurde jedoch mehrfach verfeinert und erlaubt es erstmals, die Entwicklungsorientierung wichtiger Politiken der meisten Industrieländer zu vergleichen. Der CDI gibt allerdings keine Auskunft über die Auswirkungen der untersuchten Politiken auf Entwicklungsländer.

Deutschland liegt in der Gesamtbewertung des CDI 2012 im Mittelfeld (Rang 11). Die Liste wird angeführt von Dänemark und Norwegen, am Ende stehen Japan und Südkorea. Einen Spitzenplatz nimmt Deutschland bei der

Auslandsinvestitionspolitik ein (Rang 2). Der CDI würdigt die Doppelbesteuerungsabkommen, die die zweifache Besteuerung von im Ausland erzielten Unternehmensgewinnen verhindern und dadurch Auslandsinvestitionen fördern, Deutschlands aktive Rolle in der internationalen Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI), mit der Geldströme aus dem Rohstoffexport offengelegt und damit parlamentarischer und zivilgesellschaftlicher Kontrolle zugänglich gemacht werden sollen, sowie das Engagement im Kampf gegen „Blutdiamanten“ (geschmuggelte Diamanten, mit denen Kriege finanziert werden).

Eher schlecht schneidet Deutschland dagegen bei der Sicherheitspolitik ab (Rang 21), einmal wegen der geringen personellen Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen, wo sich andere Länder stärker engagieren, zum anderen wegen der hohen Waffenexporte in arme und undemokratische Länder.

| Was bedeutet das entwicklungs- politische Kohärenzgebot?

Mit welchem Recht kann Entwicklungspolitik von anderen Politiken mehr entwicklungsbezogene Kohärenz fordern? Nach dem Motto „Kohärenz ist keine Einbahnstraße“ könnten ja andere Politiken auch von der Entwicklungspolitik die Berücksichtigung ihrer jeweiligen Interessen, also zum Beispiel die Förderung deutscher Exporte verlangen. Läuft Entwicklungspolitik also bei der Forderung nach mehr entwicklungsbezogener Politikkohärenz in eine Falle?

Dies ist nicht der Fall, da alle Politiken unbeschadet ihrer jeweiligen Aufgaben nicht nur universelle Normen (wie die Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen) beachten müssen, sondern auch eine Mitverantwortung für die Entwicklung der Partnerländer und die globale Entwicklung haben. Dieser Grundsatz wurde von der internationalen Staatengemeinschaft spätestens in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (VN) von 2000 und in den Millenniumszielen von 2001 anerkannt. Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch wurde seither immer wieder auf VN-, OECD- und EU-Ebene



Foto: photothek / Thomas Trutschel

und auch von der Bundesregierung ausdrücklich bestätigt, weil globale Zukunftssicherung eine Verpflichtung aller Staaten ist. Der Koalitionsvertrag von 2009 hat sich für die „Steigerung der Kohärenz“ ausgesprochen und Bemühungen „für einen schnellen und entwicklungsorientierten Abschluss der Welthandelsverhandlungen“ sowie den „Abbau der Agrarsubventionen“ angekündigt.

| Wie kann entwicklungsbezogene Politikkohärenz verbessert werden?

Politikkohärenz ist einerseits ein Gebot vernünftigen Regierungshandelns, weil mangelnde Kohärenz zu Ineffektivität (unzureichende Zielerreichung), Ineffizienz (Verschwendung von Ressourcen) und Glaubwürdigkeitsverlust von Politiken führen kann. Andererseits ist vollständige Kohärenz unmöglich, unter anderem weil Inkohärenzen Ausdruck unterschiedlicher Interessen sind, die in Demokratien um politische Mehrheiten ringen. Die Folgen sind häufig Kompromisse. Obwohl Entwicklungspolitik im wohlverstandenen deutschen Interesse ist (Beitrag zu globaler Zukunftssicherung), hat sie es bei

Der Bundesaußenminister mit der thailändischen Ministerpräsidentin Yingluck Shinawatra. Thailand braucht sich um Aufmerksamkeit der deutschen Politik nicht zu sorgen, denn es ist zu einem wichtigen politischen Partner geworden.

ihren Kohärenzbemühungen im politischen Kräftespiel besonders schwer, weil sie innenpolitisch keine starke Lobby hat.

Entwicklungspolitische Kohärenzarbeit ist eine vielschichtige Aufgabe. Es geht politisch um die Erzeugung entsprechender Bereitschaft und die Mobilisierung von Unterstützung, konzeptionell um die Ausformulierung des Zielsystems, von dem aus Kohärenzbeiträge anderer Politiken definiert, eingefordert und gefördert werden können, inhaltlich um die Identifizierung und Analyse von Inkohärenzen und das Aufzeigen von Wegen zu mehr Kohärenz, prozessual um kohärenzfördernde interministerielle Abstimmung, administrativ um die Schaffung der für Kohärenzarbeit erforderlichen Kapazitäten und Anreize.

| Die Rolle der Zivilgesellschaft bei Kohärenzbemühungen

Zivilgesellschaftlichen Organisationen kann eine wichtige Rolle in Kohärenzbemühungen zukommen. Denn anders als Regierungen können sie sich auf ein Thema konzentrieren und so Energien für Informationsbeschaffung und -vermittlung sowie für politische Aufklärungsarbeit bündeln. Auch ermöglicht

es ihnen ihre internationale Vernetzung, rasch Informationen zu den Auswirkungen einer Politik auf Entwicklungsländer und dort auf bestimmte Zielgruppen zu beschaffen. Und nicht zuletzt erzeugen sie mit ihren Kampagnen eine politische Aufmerksamkeit, die Regierungen nicht unbeachtet lassen sollten. Die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen ist jedoch nur dann für

Kohärenzbemühungen hilfreich, wenn sie auf fundierter Information beruht. ||



Dr. Guido Ashoff
ist Abteilungsleiter im
Deutschen Institut für
Entwicklungspolitik in Bonn.

Die Kohärenzarbeit der GKKE

Das Aktionsprogramm 2015 zur Halbierung der absoluten Armut, 2001 von der rot-grünen Bundesregierung verabschiedet, sollte den Handlungsrahmen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele bis zum Jahr 2015 abstecken. Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) hatte schon Jahre zuvor ein Mehr an Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung gefordert und begrüßte daher die Einrichtung dieses Programms. Eines seiner erklärten Ziele war es, über die Grenzen der einzelnen Ressorts der Bundesregierung hinaus die Politikkohärenz zu erhöhen.

2002 veröffentlichte die GKKE ihren Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms. Darin heißt es: „Mit der Darlegung von Daten und Fakten wollen wir einen Beitrag zur Transparenz auf diesem Politikfeld leisten und zugleich zu einer qualifizierten Debatte über die weitere Umsetzung anregen.“ Außerdem hat die GKKE beschlossen, den Prozess der Umsetzung mit der Vorlage eines jährlichen Kohärenzberichts kritisch-konstruktiv zu begleiten. Bei den ersten vier Berichten war dies in der Tat der Fall.

Mit der großen Koalition im Jahr 2005 jedoch verlor das Aktionsprogramm seine Bedeutung, weil es nicht mehr in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde. In der Folge bezogen sich die Berichte der GKKE auf die Bilanzierung der Millenniumsentwicklungsziele selbst und die Politikkohärenz einzelner

Akteure wie des Parlaments oder der Bundesregierung sowie auf spezifische Themen wie die Rohstoffpolitik. Die Frage nach Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung ist damit noch stärker ins Zentrum der jährlichen Berichte gerückt. (Vergleiche dazu auch die Kohärenzthesen auf Seite 19).

Mit den bisher veröffentlichten zehn Kohärenzberichten wurden immer wieder Instrumente und Ansätze für mehr Politikkohärenz in den Diskurs eingebracht und eingefordert. Ein Beispiel dafür ist die Forderung nach Einrichtung eines interministeriellen Arbeitskreises zur kohärenten Armutsbekämpfung.

Neben den Berichten kann die GKKE noch andere Möglichkeiten nutzen, Politik zu beeinflussen: Die beiden Vorsitzenden, Prälat Dr. Bernhard Felmberg und Prälat Dr. Karl Jüsten, als Bevollmächtigter des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) beziehungsweise als Leiter des Kommissariats der Deutschen Bischöfe im politischen Berlin, verfügen über direkte und gute Zugänge zu Regierung und Parlament sowie zu Verbänden und Wirtschaft.

Spezifische Anliegen können so auch im persönlichen Gespräch vorgetragen werden. Die gelegentliche Teilnahme an entwicklungspolitischen Ministerreisen

zusammen mit den Leitungen der kirchlichen Entwicklungswerke ermöglicht es den Vorsitzenden der GKKE, Anliegen der lokalen Partnerorganisationen einzubringen und zu unterstützen.

Darüber hinaus lädt die GKKE zu parlamentarischen Abenden oder Frühstücksgesprächen im Haus der EKD in Berlin, zu denen vor allem die politische Fachöffentlichkeit eingeladen wird, können auch entwicklungspolitische Kohärenzthemen vorgetragen werden. Die GKKE versteht sich nicht zuletzt auch als Dialogpartner, der Gesprächsräume öffnet. Die inhaltliche Arbeit wird von der Fachgruppe Kohärenz geleistet. Die derzeit acht Mitglieder kommen aus den Entwicklungswerken der Kirchen sowie aus wissenschaftlichen Einrichtungen.

Als ökumenischer Arbeitsverbund der beiden großen Kirchen und ihrer Entwicklungswerke hat die GKKE keine unmittelbaren institutionellen Interessen. Sie nimmt für sich in Anspruch, Fragen der weltweiten Gerechtigkeit und Anliegen der Partnerkirchen und Partnerorganisationen im Globalen Süden glaubhaft zu vertreten. Die beiden Geschäftsstellen haben in Berlin im Haus der EKD und in Bonn im Haus der Deutschen Bischofskonferenz / Deutsche Kommission Justitia et Pax ihren Sitz. **Tim Kuschnerus**

Die Rohstoffwirtschaft muss transparent werden

Das Beispiel Kamerun

| Axel Müller und Thorsten Nilges

Rohstoffe sind für viele Entwicklungsländer von großer wirtschaftlicher Bedeutung, doch die Armut hat der Rohstoffabbau bisher nicht überwunden, sondern sie im Gegenteil meist vergrößert. Deshalb engagieren sich die Zivilgesellschaften dieser Länder – beispielsweise im zentralafrikanischen Kamerun – für die Einhaltung der Menschenrechte im Rohstoffsektor und für mehr Transparenz der Einnahmen. Um die herzustellen, bedarf es verbindlicher internationaler Regelungen.

Kamerun ist seit seiner Kolonialisierung Rohstofflieferant: Kaffee, Tee, Kakao und Holz waren und sind bestimmende Wirtschaftssektoren. Seit 1977 spielt der Erdöllexport für die Staatseinnahmen eine wesentliche Rolle. Das Land erreichte seinen Produktionshöhepunkt Mitte der 1980er Jahre, als täglich 180.000 Barrel Rohöl (ein Barrel entspricht 159 Liter) gefördert wurden. Seither gehen die Fördermengen jedoch stetig zurück. Heute fördert Kamerun zirka 65.000 Barrel am Tag. Dennoch nimmt der Erdölsektor für das Land eine wichtige wirtschaftliche Stellung ein. So liegt der Anteil der Erdöleinnahmen am Staatshaushalt bei zirka 20 bis 25 Prozent und macht rund 60 Prozent des Exports aus.

Lange Zeit war unbekannt, wie viel Kamerun aus der Erdölförderung erwirtschaftet und wie die Einnahmen verwendet werden. Auch im Bergbausektor, der bislang allerdings in der kamerunischen Wirtschaft nur eine marginale Bedeutung hat, war die Situation die gleiche. Bis Ende der 1990er Jahre war es in Kamerun nahezu unmöglich, von der Regierung Informationen über den Rohstoffsektor zu bekommen. „Es war ein Tabuthema, über welches weder die Medien

noch später die Zivilgesellschaft öffentliche Fragen stellen sollten“, meint dazu Justin Mabouth von der nationalen Justitia et Pax-Kommission in Yaoundé.

Der Mangel an Transparenz bei Produktionszahlen und Zahlungsströmen begünstigte Korruption sowie eine ungerechte Verteilung der Einnahmen. Milliarden von Petrodollars verschwanden im Sumpf der Korruption, wie eine Studie der Universität Oxford zeigt: Im Zeitraum 1977 bis 2006 wurden in Kamerun 54 Prozent der Erdöleinnahmen des Staates nicht korrekt verbucht, was rund 10,7 Milliarden US-Dollar ausmacht.

Grundlegend verändert hat sich die Situation bis heute nicht. Der Generalsekretär der kamerunischen Bischofskonferenz, Msgr. Sébastien Mongo Behon, spricht aus, was viele denken: „Auf dem Korruptionsindex von Transparency International rangierte Kamerun 2011 auf Platz 134 von 182 Ländern. Dem Bericht der Vereinten Nationen für menschliche Entwicklung zufolge beträgt die Lebenserwartung in Kamerun 52 Jahre und die durchschnittliche Schuldauer sechs Jahre. Mit Blick auf diese Indikatoren ist es an der Zeit zu fragen, welchen Einfluss die extraktiven Industrien auf die menschliche Entwicklung Kameruns nehmen.“

Solche kritischen Fragen zu den Einnahmen aus dem Rohstoffsektor und deren Verwendung stellen seit Ende der 1990er Jahre zivilgesellschaftliche Organisationen. Auch verurteilen sie öffentlich Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden als Folge des Rohstoffabbaus.

| Wachsender öffentlicher Druck

Mit der internationalen zivilgesellschaftlichen Kampagne Publish What You Pay (PWYP) und der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) entwickelte sich vor allem in Subsahara-Afrika eine neue Dynamik: Der öffentliche Druck auf Regierungen und Konzerne wuchs – auch in Kamerun. Jaff Napoléon Bamenjo vom Netzwerk Réseau de Lutte contre la Faim (RELUFA) sagt: „In Kamerun hat EITI den Diskurs über die Einnahmen aus den extraktiven Industrien und die Verbreitung von Informationen darüber ermöglicht.“

Ziel von EITI ist es, die Zahlungen, die Rohstoffunternehmen an Regierungen leisten, den staatlichen Einnahmen gegenüberzustellen. Im Rahmen einer unabhängigen Analyse soll ermittelt werden, ob es Unregelmäßigkeiten gibt. 2005 trat Kamerun dieser internationalen Regierungsinitiative bei.

Foto: Axel Müller



Achtung, Erdöl-Pipeline: Ein Schild in Kamerun warnt vor einer unterirdisch verlaufenden Leitung. Von den Einnahmen aus dem Öl profitiert die Bevölkerung nicht.

Foto: Axel Müller



Eine Erdölplattform im Golf von Guinea, vor der Küste Kameruns.

Die kamerunische Regierung hat offiziell erklärt, in naher Zukunft die Transparenzkriterien, die die Initiative sich gegeben hat, erfüllen zu wollen, und einen Kandidatenstatus erhalten. Erst zu dem Zeitpunkt, wo alle Kriterien erfüllt sind, wird das Land den Status der Konformität erlangen, der ein Beleg für die Einhaltung aller vorgegebenen Transparenz-Standards wäre. Bisher hat die kamerunische Regierung drei Berichte veröffentlicht mit Angaben zu den Zahlungsströmen und Produktionszahlen. Doch insgesamt geht der EITI-Prozess nur schleppend voran: Fristen, wie die jährliche Veröffentlichung von Berichten, werden nicht eingehalten, EITI-Standards nicht vollständig erfüllt. Kamerun hat eine letzte Chance bekommen und muss bis zum 13. August 2013 die Transparenzstandards der Initiative erfüllen. Ansonsten wird es von der Initiative ausgeschlossen.

| Einschüchterung statt Einnahmen

In den Minengebieten wie in Nordkamerun, wo seit über 50 Jahren Marmor und Kalk abgebaut wird, gibt es auf lokaler Ebene weder Trickle-Down-Effekte noch relevante soziale Investitionen der Unternehmen. Arbeitsplätze entstehen kaum und von den Einnahmen kommt bei der lokalen Bevölkerung nichts an. Die Anwohner erhalten nur wenige Informationen über den Bergbau und werden nicht über ihre Rechte informiert. Dafür leiden sie unter der Rohstoffausbeutung durch die Landnahmen, unzureichenden Entschädigungszahlungen und einer verschmutzten oder zerstörten Umwelt. Am 27. August 2011 ist in einem – aufgrund der Regenzeit mit Wasser gefüllten – ungesicherten Marmorsteinbruch der Firma Rocaglia ein Kind ertrunken.

Dort wo sich zivilgesellschaftliche Organisationen oder Bürgerinitiativen entwickeln, berichten Partnerorganisationen immer wieder von Repression und Einschüchterungen seitens der Regierung. Der Präsident einer Bürgerinitiative, die einen Dialog mit dem Unternehmen Rocaglia und der lokalen Verwaltung sucht, wurde im November 2012 dreimal zur Polizei vorgeladen. Das Unter-

nehmen Rocaglia, vor Ort für Arbeitsunfälle, Umweltzerstörung und Abholzung verantwortlich, und die lokale Verwaltung wollen mit derartigen Methoden den Mut der kritischen Anwohner brechen. Lediglich die Solidarität der zivilgesellschaftlichen Akteure untereinander hat es ermöglicht, einen Anwalt zu finanzieren, der eine Verhaftung Boubas verhindern konnte.

Mitgliedsorganisationen von PWYP-Kamerun sind davon überzeugt, dass die breite Bevölkerung von dem Rohstoffsektor nur profitieren kann, wenn internationale Regeln und Mechanismen geschaffen und durchgesetzt werden, die die Transparenz von Zahlungsströmen sowie die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltschutz verbindlich festschreiben.

| Zahlungen aufgeschlüsselt offenlegen

Dr. Samuel Nguiffo, der Direktor des Zentrums für Umwelt und Entwicklung (Centre d'Environnement et Développement, Mitglied von PWYP-Kamerun), sieht in dem US-amerikanischen Dodd-Frank Act einen Meilenstein für mehr Transparenz im Rohstoffsektor. Das Gesetz schreibt vor, dass alle US- und ausländischen Konzerne, die an einer US-Börse registriert sind, die Höhe ihrer Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu und Abbau von Erdöl, Erdgas und mineralischen Rohstoffen nach Ländern und Projekten aufgeschlüsselt offenlegen. Hierdurch erhalten auch zivilgesellschaftliche Aktivist*innen Zugriff auf wichtige Informationen. Selbst für den Fall, dass Kamerun EITI-konform wird, sind die jährlichen EITI-Berichte

nicht aussagekräftig genug, um ein lokales Lobbying möglich zu machen. Der EITI-Bericht sieht bis heute nur aggregierte Daten vor, bei denen die Zahlungsflüsse nicht aufgeschlüsselt nach Projekten ausgewiesen werden. Wenn jedoch projektspezifische Zahlungen vorliegen, hat die Zivilgesellschaft wesentlich bessere Möglichkeiten.

Für Samuel Nguiffo ist klar, dass die Länder des Südens ohne Unterstützung durch die Regierungen und der Zivilgesellschaft des Nordens kaum in der Lage sein werden, Transparenz und Nachhaltigkeit im Rohstoffsektor durchzusetzen. Er betont, dass auch die importierenden Industrieländer Verantwortung tragen, für Transparenz in der Rohstoffwertschöpfungskette zu sorgen. In der Europäischen Union wird zurzeit über ein ähnliches Gesetz wie den Dodd-Frank Act diskutiert. Jedoch besteht die Gefahr, dass dieses neue Gesetz auch aufgrund des deutschen Einflusses weniger verbindlich wird als die US-Regelung und mehr Spielraum für Intransparenz in der Rohstoffwertschöpfungskette bietet. Unsere Partnerorganisationen bitten die deutsche Bundesregierung, sich für verbindliche Regelungen in der EU einzusetzen, ansonsten würde es stark im Widerspruch zu ihrem Engagement für gute Regierungsführung und Armutsbekämpfung stehen. | |



Axel Müller
ist Referent für Rohstoffe in der Bildungsabteilung bei MISEREOR.



Thorsten Nilges
ist AGEH-Fachkraft in Yaoundé/Kamerun für Extraktive Rohstoffe und Menschenrechte bei der nationalen Justitia et Pax-Kommission.



In Conakry, Guinea, liegen viele Boote monatelang am Strand. Es lohnt sich für die einheimischen Fischer nicht, auf das Meer hinauszufahren, denn europäische und chinesische Fangflotten lassen kaum Fisch übrig.

Aus fernen Meeren auf unseren Teller

Die EU-Fischereipolitik hat Einfluss auf die Fischbestände anderer Länder – doch nach Kohärenz für Entwicklung sucht man vergebens

| Francisco Mari

Weil Mittelmeer, Ost- und Nordsee überfischt sind, dezimieren europäische Fernfangflotten den Fisch vor anderen Küsten – von dem die dortige Bevölkerung lebt. 2010 hat die EU in Vorbereitung der jetzt anstehenden Fischereireform selbst anerkannt, dass ihre bisherige Fischereipolitik in Bezug auf Hungerbekämpfung und Armutsminderung versagt hat.

Fisch gilt als gesund. Doch während Europa sich mit landwirtschaftlichen Produkten gut selbst versorgen könnte, ist das beim Fisch anders. Eine Intensivierung der Produktion in der Fischerei auf Kosten der ökologischen Nachhaltigkeit, wie in der Landwirtschaft, ist

nicht möglich. Europa ist daher zum größten Fischmarkt der Welt geworden. Weniger als die Hälfte des in Europa konsumierten Fisches stammt aus EU-Meeren. In Deutschland werden 80 Prozent importiert.

Schon lange werfen die europäischen Fernfangflotten ihre Netze außerhalb Europas aus. Bereits in den 1950er Jahren hat zum Beispiel Spanien seinen großen Fischhunger in argentinischen Gewässern gestillt. Das war ohne Abkommen möglich, weil Küstenstaaten nur bis 12 Seemeilen über ihre Gewässer bestimmen konnten. Davon profitierten auch die westeuropäischen Flotten, zum Beispiel vor Island. Aber dann rief das kleine Land auf einmal eine 200-Meilen-Zone um sich herum aus und verbot ausländische Fangboote den Zugang. Am Ende dieses als Kabeljaukrieg in die Geschichtsbücher eingegangenen Konfliktes hatte die Weltgemeinschaft sich auf ein Abkommen geeinigt, das bis heute beispielhaft ist – das Seerechtsübereinkommen (SRÜ).

| Raubfischerei trotz des Seerechtsübereinkommens

Die Ozeane werden von der Weltgemeinschaft verwaltet, dafür bekamen alle Küstenländer Souveränitätsrechte über 200 Seemeilen jenseits ihrer Küste. Damit befanden sich auf einmal 90 Prozent aller Fischbestände in nationalen Gewässern und die europäische Flotte konnte nicht mehr so einfach die auf den heimischen Märkten begehrten Edelfischarten umsonst fischen. Doch eine Hintertür gab es: Das SRÜ schreibt vor, dass ein Überschuss an Fischbestand, der nicht selbst gefischt werden kann, anderen Ländern angeboten werden muss – gegen eine entsprechende Kompensation. Bis heute zahlt die EU den inzwischen „Partnerstaaten“ genannten Entwicklungsländern eine Gebühr, damit sie der EU-Fangflotte Zugang zu ihren Fischgrün-

den gewähren. So gelangte sie weiterhin in die Gewässer der westafrikanischen Küstenländer, den Pazifik oder den Indischen Ozean.

Nach 10 Jahren Raubfischerei gingen besonders die Edelfischarten vor Westafrika zur Neige. 2004 gab es daher im Senegal die ersten heftigen Proteste der traditionellen einheimischen Kleinfischer, die dort seit jeher fischen, gegen eine Verlängerung des Fischereiabkommens mit der EU. Bis dahin hatte die EU-Kommission es immer geschafft, korrupte Eliten wie in Guinea oder Guinea-Bissau mit dem Geld der Abkommen, die die EU auf der Grundlage des SRÜ geschlossen hat, zu ködern. Zwar nennen sich seit 2000 die Abkommen „Partnerschaftliche Verträge“ und sehen einen Anteil zur Unterstützung der Kleinfischerei vor, aber bei diesen Fischern kommt nichts an. 2006 hat das erste Land aufgrund der Proteste der eigenen Fischer ein Abkommen nicht verlängert: Senegal. Der Schock in Brüssel währte nicht lange. Die mit EU-Subventionen modernisierten Boote wurden umgeflaggt, in Gemeinschaftsunternehmen eingebracht und weiter ging die Fischerei, nun unter der Flagge des Senegal. Es wird zwar Umsatzsteuer bezahlt, aber das ist weniger, als die früher fälligen Fanglizenzen gekostet haben. Und es ist Kleingeld im Vergleich zum Wert des Fisches auf dem spanischen Markt, wohin er nach kurzem Umladen gelangt.

| Fischen nach Nachhaltigkeitskriterien

2010 hat die EU in Vorbereitung der jetzt anstehenden Fischereireform selbst anerkannt, dass die EU-Fischereipolitik in Bezug auf Hungerbekämpfung und Armutsreduzierung vollkommen versagt hat. Und in dem Vorschlag zur neuen Fischereipolitik gibt es tatsächlich zum ersten Mal ein Kapitel zur „externen Dimension“. Es wird zumindest anerkannt, dass europäische Fischereipolitik auch Einfluss auf die Bestände und die Fischerei anderer Länder hat. Aber auch jetzt sucht man vergebens nach Kohärenz für Entwicklung.

Die „Generaldirektion Entwicklung“ wird systematisch außen vor gelassen bei Entscheidungen der „Generaldirektion für mari-

2010 hat die EU selbst anerkannt, dass die EU-Fischereipolitik in Bezug auf Hungerbekämpfung und Armutsreduzierung versagt hat.

time Angelegenheiten und Fischerei“. Und nicht einmal im Ansatz wird die Absicht geäußert, bei der Verlängerung von Abkommen mit Entwick-

lungsländern entwicklungspolitische Wirkungsanalysen durchzuführen. Im Vorfeld der Reform hatten „Brot für die Welt“ und weitere Netzwerke angeboten, eine solche Wirkungsanalyse mit zu unterstützen, aber die Kommission lehnte ab. EU-Fischereipolitik habe nichts mit Entwicklungszusammenarbeit zu tun, hieß es.

2010 änderte sich mit der neuen EU-Kommissarin für Fischerei, Maria Damanaki, einiges, wenn auch nicht alles. Beispielsweise ist nun in der Regulierung eine Menschenrechtsklausel enthalten, aber das Abkommen soll nur bei Menschenrechtsverletzungen, für die die Partnerländer verantwortlich sind, ausgesetzt werden – eine Verletzung des Rechts auf Nahrung durch die EU-Flotte ist bisher kein Grund dafür. Zudem besteht die EU darauf, dass die Partnerländer ein Teil der Zahlungen für den Aufbau der nationalen Küstenfischerei verwenden, schweigt aber dazu, dass die lokalen Fischer nichts davon abbekommen.

Immerhin: Alle EU-Boote, ob mit oder ohne Flagge der EU, sind verpflichtet, sich an die Nachhaltigkeitskriterien der EU zu halten, egal wo sie auch fischen. Das ist ein wichtiger Schritt. Unklar ist allerdings, wer Verstöße dagegen ahnden soll. Die bisherigen Erfahrungen mit den nationalen Staatsanwaltschaften (besonders mit der spanischen, denn 70 Prozent der EU-Fernfangflotte fährt unter spanischer Flagge oder gehört teilweise spanischen Unternehmen) sind nicht sehr ermutigend. Während also Kleinfischerverbände, nichtstaatliche Organisationen und auch internationale Geber versuchen, die Ressource Fisch für die Bekämpfung von Mangelernährung, Hunger und Armut zu erhalten, bleibt das Grunddilemma der EU-Fischereipolitik bestehen: Sie soll den Hunger nach Fisch der EU-Bürger sättigen und schafft es nicht einmal, soweit für die Regeneration der eigenen Bestände zu sorgen, dass mehr Fisch aus der EU konsumiert werden kann. Aber es ist absehbar, wann auch die Bestände in den Entwicklungsländern abgefischt sein werden: Die FAO spricht von 2048, wenn es so weitergeht.

Um den bald nicht mehr existierenden Wildfisch zu ersetzen, bereitet die EU die nächste Fischoffensive vor: Aquakulturen in strukturschwachen Gebieten an den Küsten seien die Lösung für den Fischhunger Europas. Mecklenburg-Vorpommern darf sich freuen, nicht nur die größten Schweine- und Hühnerställe zu haben, sondern vielleicht auch bald die größten Fischteiche. Um Zuchtfisch zu füttern, braucht es allerdings Fischmehl. Im Frühjahr dieses Jahres haben russische und baltische Fangboote und Fabriksschiffe im Einverständnis mit der senegalesischen Regierung bereits die gesamte Menge einer Fangsaison gefischt und zu Fischmehl verarbeitet. Tausende von Kleinfischern hatten für Monate kein Einkommen, die Konsumenten keine proteinhaltige Nahrung. Immerhin gingen sie auf die Straße und trugen mit zum Sturz der korrupten Regierung bei. Aber für die Fischerorganisationen, wie dem von „Brot für die Welt“ unterstützten westafrikanischen Fischereiverband CAOPA, ist klar, dass die EU Partizipation und Transparenz an die erste Stelle in ihren Fischereibeziehungen setzen muss, wenn sie in den nächsten Jahren noch in Gewässern von Entwicklungsländern fischen will.

Langfristig braucht die EU-Fernfangflotte außerdem eine Ausstiegsstrategie: Die EU sollte anderen Ländern die Nutzung ihrer Fischbestände überlassen und sich darauf konzentrieren, die Bestände in den eigenen Gewässern wieder aufzubauen, falls noch möglich. Sie könnte in den regionalen Verwaltungsausschüssen der Weltmeere (RFMO) auch andere Nationen beeinflussen, das Leben in den Ozeanen und die Fischressourcen für die Bevölkerung in armen Ländern zu erhalten. Das wäre ein wichtiger Schritt, um den Grundsatz der EU-Verträge zu erfüllen, entwicklungspolitische Kohärenz in allen Politikentscheidungen herzustellen. | |



Francisco Mari

ist Handels-, Fischerei- und Agrarexperte bei Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst.

Rohstoffe und Interessen

Anforderungen an eine entwicklungspolitisch kohärente Rohstoffpolitik

Foto: Serge



| Tim Kuschnerus

Im Oktober 2010 hat die Bundesregierung ihre Strategie zur Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen veröffentlicht. Ökonomische, ökologische und soziale Belange sollen, so die Strategie, dabei gleichrangig berücksichtigt werden. Damit ist aber noch längst nicht sichergestellt, dass der Abbau von Mineralien keine schädlichen Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung oder die Entwicklung des jeweiligen Landes hat.

Der Rohstoffabbau spielt in vielen Entwicklungsländern eine wesentliche Rolle in der Wirtschaftsentwicklung. Doch er trägt häufig gerade nicht zu einer Verbesserung der Lebenssituation der Menschen bei. Oft sind gewaltsame Konflikte, eine unzureichende demokratische Entwicklung und große Umweltprobleme mit dem Rohstoffreichtum verbunden. Die Vernachlässigung anderer

Foto: CODELCO



Fotos oben und unten: Die Kupfermine Chuquibambilla in der Atacama-Wüste ist einer der größten Minen-Komplexe der Welt und befindet sich im Besitz des staatlichen Großunternehmens Corporación del Cobre de Chile (CODELCO). Chile ist für die deutsche Rohstoffversorgung ein sehr wichtiges Land.

Wirtschaftszweige wie der Landwirtschaft oder der einheimischen Industrie zugunsten der Rohstoffindustrie verhindern langfristige Entwicklungsimpulse. Nicht zuletzt sind die Arbeitsbedingungen bei der Rohstoffgewinnung sehr oft menschenunwürdig. Das ist besonders im Kleinbergbau der Fall.

Zwar kann die deutsche Rohstoffpolitik nicht in erster Linie einer weltweiten Armutsbekämpfung dienen. Sie darf aber eine auf Armutsminderung gerichtete Entwicklungspolitik nicht untergraben: Im Sinne ei-

nes do-no-harm-Ansatzes muss eine entwicklungspolitisch kohärente Rohstoffpolitik sicherstellen, dass der Abbau von Mineralien weder negative Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung noch auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des jeweiligen Landes hat. Zudem könnten die aus dem Rohstoffabbau erzielten Gewinne stärker für Armutsbekämpfung eingesetzt werden, um damit das Recht der Bevölkerung auf Nahrung, Gesundheit, Bildung und Arbeit sowie auf Partizipation einzulösen.

Schließlich könnten durch die Rohstoffpolitik die Abbaubedingungen in rohstoffreichen Entwicklungsländern günstig beeinflusst werden, Schäden ließen sich minimieren. Außerdem sind Unternehmen, die Roh-

stoffe abbauen und importieren, in der Pflicht, Menschenrechte zu achten und den Maßstäben ihrer sozialen Verantwortung gerecht zu werden. Die Bundesregierung hat die Verantwortung, die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Rohstoffbeschaffung entsprechend zu gestalten. Auch muss sie sich im internationalen Rahmen für die Einhaltung entsprechender Standards einsetzen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat – ebenfalls im Oktober 2010 – un-

ter der Überschrift „Extraktive Rohstoffe“ ein eigenes Strategiepapier veröffentlicht. Mit dem Dokument sollen die Vorgaben der Rohstoffstrategie der Bundesregierung aus entwicklungspolitischer Perspektive konkretisiert werden. Die GKKE hat in ihrem 10. Kohärenzbericht Anforderungen an eine entwicklungspolitisch kohärente Rohstoffpolitik formuliert. Sie bezieht sich dabei zum Teil auf Aussagen des BMZ-Strategiepapiers. Um welche Anforderungen geht es genau?

1. Gestaltung entwicklungsförderlicher Handelspolitik

Damit der Abbau von Rohstoffen auch zur Armutsbekämpfung beitragen kann, müssen rohstoffreiche Entwicklungsländer einen möglichst hohen Anteil an der Wertschöpfung im eigenen Land halten und die Einnahmen aus diesem Industriesektor für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung einsetzen können.

Rohstoffreiche Entwicklungsländer, insbesondere Least Developed Countries (LDC), müssen die Möglichkeit haben, im Interesse ihrer eigenen Entwicklung Exportzölle zu erheben und den Export von Rohstoffen zu beschränken. Im Strategiepapier des BMZ wird diese Option ausdrücklich formuliert. Entsprechend sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass den rohstoffreichen Entwicklungsländern Handlungsspielraum bleibt, um den wirtschaftlichen Nutzen aus dem Rohstoffabbau für sich zu maximieren. Auch beim Abschluss von bi- und multilateralen Investitions- und Handelsabkommen sollte sich die Bundesregierung entsprechend einbringen.

2. Stärkung guter Regierungsführung in rohstoffreichen Ländern

Eine entwicklungspolitisch kohärente Rohstoffstrategie sollte zur Verbesserung der Regierungsführung in den rohstoffreichen Entwicklungsländern beitragen. In diesem Sinne sollte es Teil der Strategie

Damit Rohstoffabbau zur Armutsbekämpfung beitragen kann, müssen rohstoffreiche Entwicklungsländer einen möglichst hohen Anteil an der Wertschöpfung halten.

sein, den Aufbau entsprechender nationaler politischer und institutioneller Strukturen zu unterstützen, die eine demokratische Kontrollfunktion und die Nutzung der Einnahmen zur Armutsbekämpfung ermöglichen.

Dies umfasst auch die Stärkung und Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen. Bedingung dafür sind Partizipations- und Entscheidungsverfahren für die Menschen in den betroffenen Regionen.

3. Herstellung von Transparenz

Die BMZ-Strategie „Strategische Rohstoffe“ benennt eine Vielzahl von Politikansätzen, wie beispielsweise die Unterstützung der Herstellung von Transparenz entlang der Entscheidungskette im Rohstoffsektor in Entwicklungsländern. Auch die Unterstützung von Multistakeholder-Initiativen wie der Transparenzinitiative EITI ist ein sinnvoller Ansatz. Im Sinne entwicklungspolitischer Kohärenz ist es darüber hinaus notwendig, verbindliche Regeln für die Offenlegung der Zahlungsflüsse im Rohstoffsektor an Regierungen zu etablieren, wie es zum Beispiel im Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Juli 2010) oder im entsprechenden Richtlinienentwurf der EU vorgesehen ist. Das entwicklungspolitische Kohärenzgebot bedeutet für die Bundesregierung, dass sie sich konsequent für eine länder- und projektbezogene Offenlegungspflicht der Bergbau- und Erdölindustrie auf europäischer Ebene einsetzt.

4. Menschenrechte schützen und Unternehmen in die Pflicht nehmen

Die Bundesregierung hat sicherzustellen, dass ihre Rohstoffpolitik nicht zur Verletzung von Menschenrechten sowie zur Missachtung von Umwelt- und Sozialstandards in rohstoffreichen Ländern führt. Um negative Auswirkungen von Investitionen und Handelsbeziehungen im Rohstoffsektor zu vermeiden, sollten in den Industrieländern Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Außenwirt-

schaftsförderung obligatorisch werden. Die Bundesregierung kann mit folgenden Maßnahmen dazu beitragen:

- in der Außenwirtschaftsförderung durch die Verpflichtung der Unternehmen auf die OECD Guidelines for Multinational Enterprises und durch Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen analog zu den Umweltverträglichkeitsprüfungen
- mit dem Ausbau der Nationalen Kontaktstelle als Beschwerdestelle für Betroffene im Fall von Verletzungen der Vorgaben der OECD-Guidelines durch Handels- und Investitionsbeziehungen deutscher Unternehmen
- durch die Einführung einer Berichtspflicht über den Umgang mit spezifischen menschenrechtlichen Risiken der jeweiligen Unternehmen. Unternehmen wären dann verpflichtet, auf Anfrage staatlicher Stellen und interessierter zivilgesellschaftlicher Organisationen relevante Informationen offenzulegen.

5. Zertifizierung

Bisherige Ansätze, die Verantwortung der verarbeitenden deutschen Industrie für die Abbaubedingungen der verwendeten Rohstoffe zu definieren, sind noch sehr abstrakt. Die Gesetzgebung in den USA (der Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Juli 2010) verlangt von Unternehmen, die an einer US-Börse notiert sind, den Nachweis, dass ihre Produkte nicht mit Konfliktmineralien aus der DR Kongo und den angrenzenden Ländern erstellt wurden. Die „OECD Due Diligence Guidance for responsible Supply Chains of Minerals from conflict-affected and high risk Areas“ gibt detailliert vor, wie diese Sorgfaltspflicht umgesetzt werden kann. Trotz aller Schwierigkeiten, Zertifizierungssysteme beziehungsweise Herkunftsnachweise aus Konfliktregionen aufzubauen und der Gefahr, dass Kleinschürfer unter möglichen Handelsbeschränkungen leiden könnten: Der Dodd Frank Act (Artikel 1502) ist ein Schritt in die richtige Richtung, die OECD-Due Diligence Guidance zeigt auf, wie die praktische Umsetzung aussehen könnte. ||

Versorgung versus Entwicklung

Eine erste Bilanz der deutschen Rohstoffstrategie

| Heidi Feldt

Gut zwei Jahre sind seit der Veröffentlichung der deutschen Rohstoffstrategie vergangen. Das Entwicklungs- und das Umweltministerium haben diese Strategie der Bundesregierung für das jeweils eigene Ressort konkretisiert, die GKKE hat sie im Lichte entwicklungsbezogener Politikkohärenz kritisch kommentiert. Was hat sich seitdem getan?

Der GKKE-Bericht zur deutschen Rohstoffpolitik hat Kohärenz im Sinne der Armutsbekämpfung gefordert (siehe dazu auch den Beitrag auf Seite 11). Die Strategie darf in Ent-

wicklungsländern keinen Schaden anrichten. Sie sollte vielmehr nach Möglichkeit dazu beitragen, dass Entwicklungs- und Schwellenländer in die Lage versetzt werden, ihren Rohstoffreichtum für die (wirtschaftliche) Entwicklung des Landes zu nutzen. Der Anspruch der Rohstoffstrategie der Bundesregierung ist sehr viel eingeschränkter. Ziel ist es, den Zugang der deutschen Industrie zu Rohstoffen zu verbessern und ihre Versorgung zu sichern. Kernelemente der Strategie sind:

- Verbreiterung der Bezugsquellen für Rohstoffe
- Förderung der Wiederaufnahme des Auslandsbergbaus deutscher Unternehmen
- Rohstoffpartnerschaften mit rohstoffreichen Ländern

- Förderung von Rohstoffforschung
- Aufbau von Strukturen zur Information und Beratung der Industrie
- Forschung zur Verbesserung der Rohstoffeffizienz
- Förderung der Rohstoffgovernance in rohstoffreichen Entwicklungsländern.

| Auslandsbergbau

Viele dieser Elemente wurden von der Bundesregierung bereits umgesetzt. Es wurden neue Institutionen zur Forschung und Beratung gegründet, wie etwa die Deutsche Rohstoffagentur und das Helmholtz Institut für Ressourcentechnologie in Freiberg. Eine Neuauflage des Explorationsförderprogramms, das es bereits in den 1970er und 1980er Jahren gegeben hat, ist in der Diskussion. Damit



In alten Bildschirmen und Computern schlummern Kupfer, Gold, Aluminium und andere mineralische Rohstoffe in hoher Konzentration.

Foto: Karsten Heine / bixeljo

sollen deutsche Unternehmen angeregt werden, wieder selbst in Bergbauaktivitäten zu investieren, aus denen sie sich in den vergangenen Jahrzehnten fast vollständig zurückgezogen hatten.

In eine ähnliche Richtung zielt die Reform der Außenwirtschaftsförderung. Erleichterte Zugangsbedingungen für Investitionsgarantien und ungebundene Finanzkredite sollen dazu beitragen, die Bezugsquellen für Rohstoffe zu erweitern.

Die GKKE hatte folgende Anforderungen aufgestellt:

- Rohstoff abbauende Unternehmen zahlen im jeweiligen Land in vollem Umfang Steuern.
- Bergbau ist in die regionalen Wirtschaftskreisläufe einbezogen und schafft lokale Arbeitsplätze.
- Entscheidungsstrukturen über die Vergabe von Abbaurechten und deren Bedingungen sind transparent, so dass die Bürger des betreffenden Landes informiert sind und von ihren Regierungen Rechenschaft einfordern können.
- Abbauländer verfügen über die notwendigen starken Institutionen, die in der Lage sind, die Bergbauaktivitäten und ihre Auswirkungen zu kontrollieren.
- Abbauländer erhalten einen fairen Preis für ihre Rohstoffe.
- Hohe Umwelt- und Sozialstandards werden angewendet.

Die deutsche Rohstoffpolitik ermutigt die Industrie zu eigenen Abbauaktivitäten. Doch Bergbauvorhaben gehen neben Umweltschäden auch häufig mit Menschenrechtsverletzungen und sozialen Konflikten einher. Dies wird im Vergabeinstrumentarium der Außenwirtschaftsförderung jedoch nicht ausreichend berücksichtigt. Weder wird die Bewilligung an Transparenz und an die Mitgliedschaft des Unternehmens und des Ziellandes in der Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) geknüpft, noch wird eine Menschenrechts- und Konfliktprüfung im Sinne der Sorgfaltspflicht vorgenommen.

| Rohstoffpartnerschaften

Ein zentrales Element der Strategie sind Rohstoffpartnerschaften. Die Abkommen bilden den politischen Rahmen, in dem Unternehmen in eigener Verantwortung Verträge abschließen. Die deutsche Industrie soll in den Partnerländern zum Beispiel in Rohstoff- oder Infrastrukturvorhaben investieren und im Gegenzug bevorzugten Zugang zu Rohstoffen erhalten. Die Auswahl der Partnerländer basiert auf deren potenzieller Bedeutung für die Rohstoffversorgung Deutschlands. Nicht in Betracht dafür kommen für die Bundesregierung nur wenige extrem fragile Länder, wie die Demokratische Republik Kongo. Erste Partnerschaften sind mit der Mongolei und Kasachstan abgeschlossen worden.

Beide Länder gehören zu den rohstoffreichsten der Welt. Die vielen noch unerschlossenen Lagerstätten und die hohen Rohstoffpreise haben in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche ausländische Bergbaukonzerne in die Mongolei gelockt. Unter dem Einfluss der ausländischen Investoren wurden, oft unter Missachtung von Genehmigungsverfahren und Umweltauflagen, im Tagebau Metalle abgebaut; die damit verbundene Korruption ist von Bürgerinitiativen angeprangert worden.

Korruption ist insbesondere ein Problem in Kasachstan: Das riesige Land am kaspischen Meer nimmt in dem Korruptionsindex von Transparency International den 133. von 174 Plätzen ein. „Korruption ist ein wichtiges Wesensmerkmal der Staats- und Verwaltungskultur und des Wirtschaftslebens Kasachstans“, so der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung. Aber Kasachstan ist auch Mitglied der Extractive Industry Transparency Initiative und als solches verpflichtet, die Einnahmen von Erdöl-, Erdgas- und Bergbauunternehmen zu veröffentlichen. Da Deutschland für sein Engagement in EITI bekannt ist, erhofften sich kasachische zivilgesellschaftliche Organisationen durch EITI neue Impulse für den stagnierenden Umsetzungsprozess.

Anton Artemyev von der Soros Foundation Kasachstan bekräftigte im Frühjahr 2012 auf

Foto: dpa Picture-Alliance/Sergey Kleptcha



einer Tagung in Deutschland die Erwartung der Zivilgesellschaft, dass die Rohstoffpartnerschaft Transparenz und Menschenrechtsstandards im Bergbau seines Landes proaktiv fördert. Allerdings ist bis heute eine grundlegende Voraussetzung dafür nicht geschaffen worden: Die Zivilgesellschaft wurde über die Rohstoffpartnerschaft und die geplanten Aktivitäten nicht informiert. Eine wesentliche Forderung der GKKE – die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse – wurde also in Kasachstan nicht erfüllt.

Die GKKE hat in ihrem Kohärenzbericht zur Rohstoffstrategie zudem die Befürchtung geäußert, dass autoritäre Regime durch die Rohstoffpartnerschaften eine Aufwertung erfahren.

Die Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan wurde nicht transparent und demokratisch gestaltet.

Diese Befürchtung erweist sich als berechtigt. Im Falle Kasachstans wurden keine Maßnahmen ergriffen, um die Rohstoffpartnerschaft transparent und demokratisch zu gestalten. Mögliche Maßnahmen wären beispielsweise die Einbindung des EITI-Multistakeholder-Komitees Kasachstans in die Rohstoffpartnerschaft, die Unterstützung von nichtstaatlichen Organisationen, zum Beispiel im Menschenrechtsbereich, sowie die Förderung des Austauschs von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Kasachstan und Deutschland. Auf diese Weise könnte Intransparenz und Korruption im extraktiven Sektor entgegengewirkt werden.



Illegaler Goldschürfer in der Mongolei.
Unter den Wüsten und Steppen des Landes
lagern gewaltige Rohstoffvorkommen.
Eine Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei
soll Deutschland Zugang dazu verschaffen.

| Transparenz

Transparenz ist ein Thema, dessen Bedeutung die Bundesregierung und vor allem das Entwicklungsministerium (BMZ) immer wieder betont. So ist das BMZ mittlerweile der größte bilaterale Förderer von EITI und wird für dieses Engagement international auch sehr gelobt. Umso enttäuschender ist die Haltung der Bundesregierung in der Frage, verbindliche Transparenzregeln für den Rohstoffsektor zu entwickeln.

EITI basiert auf Freiwilligkeit und erlaubt eine Bandbreite von Formaten, nach denen Zahlungen veröffentlicht werden. Die Grenzen dieses Vorgehens sind nach knapp zehn Jahren deutlich: Unternehmen weigern sich, Daten zu den einzelnen Konzessionen beziehungsweise Abbaulizenzen zu veröffentlichen; Regierungen veröffentlichen nur aggregierte Zahlen, so dass eine wirkliche Rückverfolgung der Zahlungen nicht möglich ist. Das rohstoffreiche Angola ist EITI erst gar nicht beigetreten. Aber auch wenn ein Land beitritt, kann – das haben EITI-Evaluierungen gezeigt – das Business as Usual weitergehen. So etwa im Falle von Kasachstan. Flankierend soll daher die Berichtspflicht der Bergbau-, Erdöl- und Erdgasunternehmen über ihre Zahlungen an Regierungen auf Projektebene, also für das einzelne Abbauvorhaben, eingeführt werden. Die USA hat dies bereits im Dodd-Frank Act verbindlich festgeschrieben. In der EU wird derzeit ein Richtlinienentwurf für eine ähnliche Regelung diskutiert. Die Bundesregierung hat sich in dieser Debatte eher als

Bremser hervorgetan, indem sie sich gegen rechtlich verbindliche Regeln und für das Prinzip der Freiwilligkeit ausgesprochen hat.

Bei Redaktionsschluss dieses Dossiers ist der EU-Trialog von Rat, Kommission und Parlament noch nicht abgeschlossen. Die Kommission und der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments haben sich bereits für eine verbindliche Regelung ausgesprochen: Alle Bergbau-, Erdöl- und Erdgasunternehmen, die an europäischen Börsen gelistet sind sowie alle großen Konzerne der Sparte, die nicht börsennotiert sind, sollen dieser Offenlegungspflicht nachkommen. Es zeichnet sich allerdings ein möglicher Kompromiss ab, so dass berechtigte Hoffnung besteht, dass auch die Europäische Union projektbasierte Berichtspflichten für die extraktive Industrie einführt.

| Lobbyarbeit des BDI

Auch auf anderer Ebene zeigt sich ein Mangel an Transparenz. Der Einfluss des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) bei der Erstellung und Umsetzung der Rohstoffstrategie war beziehungsweise ist sehr groß. Es lässt sich natürlich argumentieren, dass die Rohstoffstrategie in erster Linie Industrieinteressen dient und daher eine enge Verknüpfung mit den Industrieverbänden sinnvoll ist. So wird die Umsetzung der Strategie durch einen Interministeriellen Ausschuss (IMA) Rohstoffe unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) koordiniert. Der BDI ist auf den Sitzungen repräsentiert, was einer Vermischung der Funktionen von Politik und Wirtschaftsinteressen entspricht. (Rohstoff-)kritische Institutionen oder Organisationen sind im IMA nicht vertreten. Veröffentlichte Berichte über die Arbeit des IMA Rohstoffe gibt es bisher nicht, sieht man von einem Zwischenbericht über seine Tätigkeit aus dem Jahr 2009 ab.

Der BDI hat sich auf unterschiedlichen öffentlichen Foren gegen verbindliche Regeln für den Rohstoffsektor ausgesprochen – sowohl in Bezug auf die projektgenaue Offenlegung der Zahlungsflüsse als auch auf die Transparenz der Zulieferkette von Konfliktmineralien aus der Demokratischen Republik Kongo.

Es wäre wünschenswert, dass die Bundesregierung sich in der Diskussion über die Umsetzung ihrer Rohstoffpolitik auch kritischen Stimmen wie denen der nichtstaatlichen Organisationen öffnet. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat das getan und bei der Entwicklung seiner Rohstoffstrategie NROs umfangreich konsultiert. Sowohl das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie als auch das BMZ haben dies jedoch versäumt.

| Fazit

In der Umsetzung der deutschen Rohstoffstrategie sind Widersprüche zwischen den Interessen der Rohstoffsicherung der Wirtschaft und der Notwendigkeit, Menschenrechts-, Umwelt- und Sozialstandards in rohstoffreichen Ländern zu fördern, deutlich zu erkennen. In der Rohstoffstrategie wird dieses Ungleichgewicht durch die Annahme von „win-win“-Situationen, die eine Interessengleichheit zwischen rohstoffreichen Entwicklungsländern und rohstoffverbrauchenden Industrieländern postulieren, verdeckt. Zwar ist Versorgungssicherheit ein legitimes Anliegen der Unternehmen, aber die Bedingungen, unter denen die Rohstoffe abgebaut werden und die Frage, wem die Gewinne aus der Rohstoffförderung und der weiteren Wertschöpfung zugutekommen, sind im Interesse der Politikkohärenz für Entwicklung zentral.

Die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards, der Schutz der Menschenrechte und die Frage, ob die Menschen in den rohstoffreichen (Entwicklungs-)Ländern genügend vom Rohstoffreichtum profitieren können – diese Themen überlässt die deutsche Rohstoffpolitik der Entwicklungszusammenarbeit. Natürlich kommt der Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle dabei zu, die betroffenen Länder bei einer verbesserten Wertschöpfung aus ihren Rohstoffen zu unterstützen. Doch ihre alleinige Aufgabe kann das nicht sein. | |



Dr. Heidi Feldt
 ist entwicklungspolitische Beraterin. Zu ihren Schwerpunkten gehört das Thema Rohstoffgovernance.



Die Bundeskanzlerin zwischen der Direktorin des Internationalen Währungsfonds, dem Generaldirektor der Welthandelsorganisation, dem Präsidenten der Weltbank und dem Generalsekretär der OECD auf einer Pressekonferenz. Thema der Gespräche war die Weltwirtschaft.

Kohärenz in einer sich verändernden Welt

Politikkohärenz für Entwicklung muss sich an die neuen globalen Bedingungen anpassen

| Ebba Dohlman

Was ist Politikkohärenz für Entwicklung (Policy Coherence for Development, PCD) und wie ist sie entstanden? Warum ist PCD so schwer durchzusetzen? Wer sollte PCD vorantreiben und wie? Und vor welchen Herausforderungen steht die Kohärenzarbeit? Mit diesen Fragen beschäftigt sich der folgende Beitrag aus der Perspektive der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

PCD ist schwer durchzusetzen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens: PCD ist begrifflich verwirrend. Verschiedene Leute verstehen darunter jeweils etwas Verschiedenes. Nicht immer ist deutlich, ob wir uns auf Kohärenz innerhalb eines Politikfelds, innerhalb von Regierungen, in der Zusammenarbeit von Regierungen, auf multilaterale Kohärenz, bei der mehrere Staaten kooperativ handeln, oder auf Kohärenz in Entwicklungsländern beziehen. Und es ist nicht klar, ob wir Prozesse oder institutionelle Mechanismen meinen; Politikbemühungen oder Wirkungen von Politik. Wir müssen den Begriff klären und ihn im Lichte sich schnell verändernder und komplexer globaler Realitäten auf den neuesten Stand bringen.

Zweitens: Die Ziele von Politikkohärenz sind häufig vage und unklar. Was versuchen

wir zu erreichen? Gewöhnlich beziehen wir uns auf Armutsreduzierung oder Entwicklung, aber es laufen viele Diskussionen darüber, was diese allgemeinen Konzepte in der Praxis bedeuten und wie man Fortschritte messen kann. Wenn wir vorwärtskommen wollen, müssen wir möglicherweise Ziele identifizieren, die leichter zu handhaben und konkret sind, wie zum Beispiel Nahrungsmittelsicherheit oder die Verringerung illegaler Finanzströme.

Drittens: Wir haben nicht genügend Belegmaterial, um Inkohärenz nachzuweisen. Dies ist teilweise einem Mangel an politischem Willen geschuldet, teilweise einem Mangel an Ressourcen und Kapazitäten. Obwohl viele Regierungen über eine PCD-Abteilung verfügen, für gewöhnlich im Außenministerium, sind

Policy Coherence for Development

PCD (Policy Coherence for Development) wird seit den frühen 1990er Jahren diskutiert und entstammt dem Kontext der Entwicklungszusammenarbeit im OECD Development Assistance Committee (DAC). Die Diskussion gründete auf der Annahme, dass

- Hilfe allein Armut nicht mindern und nachhaltige Entwicklung nicht fördern kann;
- in einer Welt gegenseitiger Abhängigkeit die Wirkungen politischer Entscheidungen weit jenseits der Grenzen eines Landes spürbar sind;
- inkohärente Politik einen ökonomischen Preis hat. Es besteht ein wachsender Druck für eine wirksamere Verwendung öffentlicher Gelder und für Rechenschaftslegung.

PCD geht es darum, die Kosten der Politikinkohärenz zu identifizieren und schädliche Wirkungen zu vermeiden. Es geht auch darum, die Wechselwirkungen zwischen Politiken zu identifizieren und Synergien zu nutzen.

Die OECD erhielt ihr erstes ministerielles Mandat für PCD im Jahr 2002 und ein weiteres im Jahr 2008. Sie führt regel-

mäßig Evaluationen in den Mitgliedsstaaten durch, durchschnittlich alle vier Jahre – so genannte Peer Reviews des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) nehmen Anstrengungen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit unter die Lupe. Seit 2002 widmet die OECD in diesen DAC Peer Reviews ein Kapitel PCD; sie hat zu diesem Zweck ein Bezugssystem entwickelt, das es erlaubt, das Engagement der DAC-Mitglieder zur Herstellung von Kohärenz systematisch zu betrachten. Erfasst wird auch, ob die DAC-Mitglieder in der Lage sind, mögliche Wirkungen ihrer Politik auf Entwicklung zu analysieren und Ergebnisse zu überprüfen.

Nach einem Zyklus von Peer Reviews wurde daraus ein Leitfaden, der dann vom OECD-Rat im Jahr 2010 als Empfehlung für „Gute Institutionelle Praxis bei der Förderung von Politikkohärenz für Entwicklung“ (Recommendations of the Council on Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence for Development) angenommen wurde. | |

oder regionale Politiken wahrscheinlich weit aus größere Auswirkungen haben als die Politik jedes einzelnen Landes. Aber obwohl wir Wirkungen nicht leicht messen können, können wir doch Nachweise für die Wechselwirkung von Politiken sammeln und PCD als ein Vergrößerungsglas nutzen, um zu sehen, welche Arten von Politik und welche Praktiken für Entwicklung förderlich sind. Und wir können gemeinschaftlich die notwendigen Voraussetzungen fördern, um Entwicklungsländern zu helfen, Gelegenheiten für Wachstum und Wandel zu nutzen.

Fünftens: PCD ist politisch schwierig. Kein Ministerium möchte irgendeinem anderen Ministerium oder Politikfeld untergeordnet werden. Sie könnten fragen, warum ist Entwicklung wichtiger als Umwelt oder internationaler Handel, und inwiefern liegt sie im nationalen Interesse? Vielleicht bestünde eine Lösung darin, PCD aus dem Kontext von Entwicklungszusammenarbeit herauszunehmen und stattdessen auf die win-win-Elemente zu schauen, also Situationen zu schaffen, bei denen sowohl Entwicklungsländer als auch entwickelte Länder gewinnen. Ein Bei-

spiel dafür: Agrarsubventionen und Handelsbeschränkungen verzerren den Wettbewerb in unseren eigenen Ländern und zugleich sind sie schädlich für Entwicklungsländer. Warum kann man nicht Subventionen durch wirkungsvollere Alternativen einschließlich sozialer Sicherheitsnetze und Instrumente ersetzen, um Bauern zu helfen, Risiken zu bewältigen, und zugleich Verschwendung und übermäßigen Konsum beseitigen?

| Akteure

Ob Regierungen, Parlamente, die Europäische Union, die Vereinten Nationen, die OECD – allen kommt die Aufgabe zu, PCD voranzutreiben. Jeder Akteur auf jeder Ebene muss eine Rolle spielen. Obwohl die Regierungen der hoch entwickelten Länder die Hauptverantwortung dafür haben, „ihr Haus in Ordnung zu bringen“, müssen andere Akteure dies dadurch unterstützen, dass sie Beweismaterial bereitstellen, Bewusstsein wecken, Rechenschaft einfordern, den Druck aufrecht erhalten und sicherstellen, dass PCD nicht nur diskutiert wird, sondern sich in politischen Entscheidungen widerspiegelt.

Ich spreche natürlich aus der Perspektive der OECD. Ich glaube, dass wir eine wichtige Rolle spielen können. Bekanntlich ist die OECD eine internationale Organisation mit 34 Mitgliedstaaten, die sich mit einem weiten Spektrum der öffentlichen Politik beschäftigt. Wir haben keine Exekutivgewalt, wir geben keine Hilfe, und obwohl wir eine Fülle rechtlicher Instrumente haben, um unsere Arbeit zu lenken und die Standards zu erhöhen, sind nur sehr wenige davon rechtlich verbindlich. Doch wir verfügen über sehr wirksame Arbeitsmethoden. Unser Peer-Review-Prozess (siehe Kasten), der durch Belegmaterial gestützt wird, ist ein sehr mächtiges Instrument, um Mitgliedsstaaten zu beeinflussen.

Im Verlauf dieser Arbeit entschied die OECD, den von ihr erstellten PCD-Leitfaden auch auf der Ebene der eigenen Organisation anzuwenden. Dies hatte zur Folge, dass der Aufgabenbereich PCD 2007 in eine Abteilung innerhalb des Generalsekretariats verlegt wurde, um aus der Befugnis des Generalsekretärs und des für Entwicklung zuständigen stellvertretenden Generalsekretärs, Sitzungen einzuberufen, Nutzen ziehen zu können.

diese Abteilungen klein und haben nicht die Mittel, fundierte Analysen in Auftrag zu geben. Die sind aber notwendig: Um voranzukommen, müssen Regierungen die Zivilgesellschaft und Forschungsinstitute besser nutzen, und – vielleicht am wichtigsten – die Entwicklungsländer direkt einbeziehen, entweder über die Botschaften oder durch andere Netzwerke. Unsere Diskussionen über PCD haben bisher ausschließlich unter den Gebern stattgefunden. Partner aus Entwicklungsländern können dazu beitragen, Politikgestaltung zu beeinflussen. Die OECD verfügt auch über eine erhebliche Menge nicht ausgewerteten Materials, das politische Entscheidungsträger für PCD sensibilisieren kann.

Viertens: Die Wirkungsmessung ist schwierig. Instrumente, die benutzt werden können, um politische und institutionelle Bemühungen zu beobachten, gibt es viele, aber die Beurteilung von Wirkungen ist sehr viel problematischer. Es ist schwierig, Ursache und Wirkung zu belegen – insbesondere weil globale

Rechts: Strandszene in Angolas Hauptstadt Luanda. Die Stadt zählt zu den teuersten Hauptstädten weltweit. Die Wirtschaft wächst, doch in den Außenbezirken leben die Menschen weiterhin in Slums ohne Zugang zu Wasser und Strom.

Unten: Finanzexperten vor der Banco de Desenvolvimento de Angola (BDA), seit 2006 die staatliche Entwicklungsbank Angolas. Die Geographie von Armut und Reichtum hat sich verändert.

Foto: Christoph Püschner / Brot für die Welt



Foto: Christoph Püschner / Brot für die Welt



| Neue Herausforderungen

Weltweit vollziehen sich große Veränderungen:

- Reichtum verschiebt sich, neue Wachstumspole sind entstanden. Das führt dazu, dass es viele neue Akteure, Wachstums- und Innovationsquellen gibt.
- Das Wesen der Entwicklungsfinanzierung hat sich dadurch verändert, dass ODA zu einem abnehmenden Teil im Gesamtpaket der Entwicklungsfinanzierung geworden ist.
- Das Wesen und die Geographie der Armut haben sich dadurch verändert, dass der größte Teil der Armen jetzt in Ländern mit mittlerem Einkommen und in städtischen Gebieten lebt.
- Ungleichheit nimmt sowohl in hoch entwickelten Ländern als auch in Entwicklungs-

ländern zu und untergräbt weiteres Wachstum und sozialen Zusammenhalt.

- Die Krisen der vergangenen Jahre – Finanzkrise, Nahrungsmittelkrise, Treibstoffkrise – zeigen, dass Herausforderungen für Entwicklung globale Herausforderungen mit Konsequenzen für alle sind.

Die Grenzen zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern werden zunehmend unscharf und wir können nicht länger die Welt in den Kategorien von Nord und Süd, Gebern und Nehmern denken. Daraus folgt, dass wir auch die Art und Weise anpassen müssen, in der wir auf PCD schauen. Die weiter fortgeschrittenen Länder haben noch immer eine Verantwortung, aber wir müssen Fragen der Kohärenz auf globaler und nationaler Ebene und auf der Ebene der Entwicklungsländer ansprechen.

Wir benötigen einen ganzheitlicheren Ansatz, der multisektoral ist und darauf gerichtet, positive Ergebnisse zu erzielen. Entwicklung ist komplex und multidimensional und es gibt keine Lösungen, die auf alle Fälle anwendbar sind. Wir benötigen aber auch inklusivere Ansätze, die auf einem wirklichen Dialog mit Entwicklungsländern und einer Analyse politischer Zielkonflikte und Wirkungen beruhen. Mehr Belegmaterial aus Entwicklungsländern wird politische Debatten in den hoch entwickelten Ländern beeinflussen.

Wir müssen anders als bisher über PCD kommunizieren: Sie sollte über „do no harm“ hinausgehen und Synergien und win-win-Szenarios betonen. Und wir müssen die Arbeit an PCD auch auf ein besseres Verständnis der globalen Ökonomie im Verhältnis zu nationalen ökonomischen Interessen gründen. | |

Bei dem Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete Fassung der Präsentation von Ebba Dohlman bei der Fachkonferenz „Politik Kohärenz für Entwicklung“ der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) am 19. November 2012 in Berlin.

Übersetzung aus dem Englischen: Rudolf Ficker. Studien, Analysen und interaktive Diskussionen zu PCD: www.oecd.org/pcd/



Ebba Dohlman
ist Senior Advisor to the Secretary-General, OECD, in Paris.

Seit dem Jahr 2002 veröffentlicht die GKKE Kohärenzberichte. Bis 2005 haben diese Berichte sich vor allem am Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung orientiert. Ab 2006 hat sie sich darauf konzentriert, im Kontext der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele mehr entwicklungspolitische Kohärenz in Deutschland einzufordern. Dabei kamen unterschiedliche Akteure wie Parlament oder Bundesregierung und spezifische Themen wie die Rohstoffpolitik in den Blick. Im November 2012 hat die GKKE in Berlin eine Tagung zum Thema „Anforderungen an eine wirksame Kohärenzarbeit von entwicklungspolitisch aktiven NRO“ durchgeführt. In der Vorbereitung der Tagung wurden als Grundlage für eine Zwischenbilanz der Kohärenzarbeit zehn Thesen formuliert, die wir hier dokumentieren.

Thesen zur Kohärenzarbeit der GKKE

1. Die GKKE hat dazu beigetragen, dass praktikable entwicklungspolitische Instrumente und Politikansätze zur Durchsetzung von Kohärenz vorgeschlagen und diskutiert wurden¹. Bundesregierung und Parlament haben einerseits Ansätze zu mehr entwicklungspolitischer Kohärenz entwickelt (ressortübergreifende Konzepte beispielsweise zur Friedenssicherung und Konfliktbearbeitung, zur Rohstoffpolitik oder zu fragilen Staaten); andererseits gibt es zum Beispiel keine Entwicklungsverträglichkeitsprüfung von Gesetzesinitiativen, keinen periodischen Kohärenzbericht und keinen ständigen Berichterstatter für Kohärenz im Parlament, wie dies in allen drei genannten Beispielen bei der EU der Fall ist.
2. Es gibt im zivilgesellschaftlichen Raum in Deutschland keine weitere Arbeitsstruktur, die das Thema Kohärenz übergreifend und systematisch bearbeitet. Die GKKE ist über die einzelnen Mitglieder der Fachgruppe mit weiteren zivilgesellschaftlichen Diskursen zu diesem Thema in Deutschland verbunden. Es erscheint daher angebracht, die Kohärenzarbeit der GKKE weiterhin zu profilieren und gleichzeitig Bündnispartner zu suchen.
3. Referenzrahmen für die Kohärenzarbeit sind die Millennium Development Declaration (MDD) aus dem Jahr 2000 und die in der Folge definierten Millennium Development Goals (MDG). Darüber hinaus ist der aktuelle Diskurs über die Sustainable Development Goals (SDG) als Referenz zu berücksichtigen. Nachhaltige globale Zukunftssicherung ist die zentrale Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft.
4. Die menschenrechtliche Betrachtung der entwicklungspolitischen Problemfelder bietet einen wichtigen Anhaltspunkt für mehr Kohärenz mit Außen- und Wirtschaftspolitik, da die Menschenrechte die Bundesregierung wie auch die internationale Gemeinschaft in gleicher Weise verpflichten.
5. Die GKKE ist sich darüber im Klaren, dass sie bei diesem Thema einen langen Atem benötigt. Obwohl der Kohärenzanspruch in den vergangenen Jahren in die Entwicklungsstrategien der Bundesregierung, der EU und auf internationaler Ebene Eingang gefunden hat, muss er als umfassendes Element nachhaltiger Politik immer wieder ins Bewusstsein gehoben und mit Nachdruck eingefordert werden. Hierzu kann die GKKE einen Beitrag leisten.
6. Einerseits können entwicklungspolitische Inkohärenzen durchaus öffentlich vermittelt werden, andererseits besteht jedoch die Schwierigkeit darin, die Auswirkungen von Inkohärenzen genau zu bestimmen, Inkohärenzen zu analysieren und dann Strategien für eine im Sinne der Kohärenz verbesserte Politik zu formulieren und umzusetzen. Es bietet sich an, exemplarisch zu arbeiten und jeweils ein konkretes Kohärenzthema inhaltlich analytisch zu behandeln.
7. Entscheidende Ursachen für Politikinkohärenzen sind unterschiedliche politische Interessen, Ressortdenken in Regierung und Parlament und nicht zuletzt unzureichende Informationen zu den Entwicklungswirkungen anderer Politiken. Erfolgreiche Kohärenzarbeit erfordert daher die genaue Analyse vermuteter Inkohärenzen und der zugrunde liegenden divergierenden Interessen, die Thematisierung nachgewiesener Inkohärenzen in Regierung, Parlament und Öffentlichkeit, die ressortübergreifende Bearbeitung der Inkohärenzen und die Mobilisierung von politischer Unterstützung für mehr Kohärenz. Zu diesem Prozess können die Kohärenzberichte der GKKE einen Beitrag leisten.
8. Welche Stellen ziehen im politischen Raum einen Nutzen aus der Arbeit zum Thema entwicklungspolitische Kohärenz? Mögliche Allianzen für eine politische Mobilisierung für Kohärenzansliegen müssen identifiziert und Verbündete gewonnen werden. Dem BMZ kommt als Gesprächspartner eine hervorgehobene Bedeutung zu.
9. Es bedarf einer festen und regelmäßigen Form in der Präsentation der Kohärenzberichte der GKKE und weiterer Arbeitsergebnisse im Themenfeld entwicklungspolitischer Kohärenz. Eine derartige Verstetigung durch einen festen jährlichen Veröffentlichungstermin wird die Wahrnehmung im politischen Raum erhöhen und zu einer besseren Akzeptanz beitragen.
10. Nicht zuletzt muss die entwicklungspolitische Kohärenzarbeit der GKKE das eigene Rollenverständnis und die Zielvorstellungen vor dem Hintergrund der vorhandenen Ressourcen und realen Möglichkeiten selbstkritisch reflektieren. | |

¹ Als Beispiele seien genannt: Engere Zusammenführung der Menschenrechtspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit; systematischere Berücksichtigung des Armutskontextes (6. Bericht); Forderung nach einem Entwicklungsgesetz, das Ziele und Grundsätze verbindlich festlegt, Kontinuität sichert und den Querschnittscharakter der Entwicklungspolitik wahrt (8. Bericht); Einrichtung eines BMZ-geführten „interministeriellen Arbeitskreises kohärente Armutsbekämpfung“, an dem auch Zivilgesellschaft und Kirchen maßgeblich beteiligt sind (9. Bericht); Erstellung eines nationalen MDG-Aktionsplans sowie eines mittelfristigen Finanzplanes, um unter anderem mit Hilfe neuer Finanzierungsinstrumente die 0,7-Prozent-Marke bis 2015 zu erreichen (9. Bericht); gesetzgeberische Maßnahmen, die Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte und von Sozial- und Umweltstandards im Rohstoffhandel verpflichtet (10. Bericht).

Dieses Dossier ist eine Beilage zur Ausgabe 2-2013 von welt-sichten.

Konzept und Redaktion:
Tim Kuschnerus (GKKE),
Anja Ruf (im Auftrag von welt-sichten)

Gestaltung: Silke Jarick, Angelika Fritsch

Verantwortlich i.S.d.P.:
Tim Kuschnerus (GKKE)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Redaktion „welt-sichten“
Postfach 50 05 50
D-60394 Frankfurt/Main
www.welt-sichten.org

Bestellung bei:
natalie.retzlaff@gkke.org

Anzeige

WELT-SICHTEN

MAGAZIN FÜR GLOBALE ENTWICKLUNG UND ÖKUMENISCHE ZUSAMMENARBEIT

Jetzt 3 Ausgaben kostenlos testen!

Die Welt rückt näher zusammen. welt-sichten beleuchtet Hintergründe der Weltpolitik und nimmt ihre Folgen in Schwellen- und Entwicklungsländern in den Blick. Jeden Monat bietet die Zeitschrift Analysen, Reportagen, Interviews und Berichte zu:

- Weltwirtschaft und Entwicklungspolitik
- Klimawandel und Menschenrechte
- Friedensfragen und die Rolle der Religionen



Bestellen Sie ein kostenloses Probeabo auf www.welt-sichten.org per Telefon: 069/58098-138 per E-Mail: redaktion@welt-sichten.org