



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Rohstoffreichtum und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Leitfaden für die Technische Zusammenarbeit

Herausgegeben von:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Abkürzungsverzeichnis

BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEESP	Commission on Environmental, Economic and Social Policy
CSR	Corporate Social Responsibility
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EPW	Entwicklungspartnerschaften
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Ausländische Direktinvestitionen
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Vorgängerorganisation der GIZ)
ICMM	International Council for Mining and Metals
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization
IMRI	Integrated Mineral Resource Initiative
IPIECA	International Petroleum Industry Environmental Conservation Association
IRMA	Initiative for Responsible Mining Assurance
ISA	Inclusive Sustainability Agreement
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKMU	Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
M & E	Monitoring & Evaluierung
MDG	Millenium Development Goals
NaWi	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (Förderschwerpunkt der deutschen EZ)
NRO	Nichtregierungsorganisation
OPM	Oxford Policy Management
PPP	Public Private Partnership
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
SLO	Social License to Operate
SP	Schwerpunkt
SSt	Schnittstelle
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
WSK	Wertschöpfungsketten
WTO	World Trade Organization
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung

Inhalt

Vorwort	6
Kurzzusammenfassung	8
1. Einleitung	9
2. Wachstum und Beschäftigung im Kontext extraktiver Rohstoffe	13
2.1 Bedeutung extraktiver Rohstoffe für wirtschaftliches Wachstum	14
2.2 Wachstumsmindernde oder -hemmende Faktoren	17
2.3 Schlüssel für eine entwicklungspolitische Nutzung extraktiver Rohstoffe	19
3. Förderoptionen der Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung	21
3.1 Der extraktive Sektor: ein besonderes Umfeld für Interventionen im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung	23
3.2 Visionen planen und Strategien kohärent umsetzen	24
3.2.1 Ausgangspunkt: Langfristige und umsichtige Strategieentwicklung	25
3.2.2 Strategieentwicklung als Schnittstellenmanagement	26
3.2.3 Einbettung in Dialog- und Konsensfindungsprozesse	26
3.2.4 Einordnung der Beratungsansätze in den Bergbauzyklus	27
3.3 Beschäftigungspotenziale aktivieren und ausbauen	28
3.3.1 Direkte, indirekte und induzierte Beschäftigung	29
3.3.2 Spielräume zur Steigerung der Beschäftigungseffekte	30
3.3.3 Interventionsoptionen: Der integrierte Ansatz für Beschäftigungsförderung	31
3.3.4 Einordnung der Beratungsansätze in den Bergbauzyklus	35
3.4 Standorte und Umfeld entwickeln	37
3.4.1 Rahmenbedingungen auf lokaler Ebene	39
3.4.2 Nutzung des Rohstoffsektors für lokale (Wirtschafts-)Entwicklung	40
3.4.3 Information, Dialog und Teilhabe	42
3.4.4 Auf- und Ausbau von sozialem Kapital	44
3.4.5 Einordnung der Beratungsansätze in den Bergbauzyklus	46
4. Rohstoffunternehmen als Hebel der Entwicklungszusammenarbeit	49
4.1 Die Rolle von Rohstoffunternehmen im Entwicklungsprozess	50
4.2 Die Zusammenarbeit der deutschen TZ mit Rohstoffunternehmen	50
4.3 Die Auswahl der Kooperationspartner	53
5. Zentrale Erkenntnisse	55
6. Anhang	57

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Bedeutung des Rohstoffsektors für nationale Volkswirtschaften	15
Abbildung 2:	NaWi-Ansätze der deutschen TZ können den Potenzialen und Hemmnissen der Rohstoffwirtschaft begegnen. Dabei gibt es Schnittstellen zu anderen Bereichen der deutschen TZ sowie zu anderen Organisationen	22
Abbildung 3:	Die Etappen des Bergbauzyklus dienen als Planungsrahmen für TZ-Maßnahmen im Kontext der Rohstoffwirtschaft	24
Abbildung 4:	Beschäftigungseffekte	29
Abbildung 5:	Der integrierte Ansatz zur Beschäftigungsförderung deckt alle Bereiche des Arbeitsmarktes ab.	31
Abbildung 6:	NaWi-Ansätze können verschiedene Gestaltungsfaktoren von rohstoffreichen Regionen positiv beeinflussen	40

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Interventionsoptionen zur Visions- und Strategiebildung	28
Tabelle 2:	Aufgrund struktureller Grenzen der direkten Beschäftigung, liegen die Potenziale eher in der Schaffung indirekter und induzierter Beschäftigung	30
Tabelle 3:	Die Nachfrage nach Qualifizierungsmaßnahmen in der Rohstoffwirtschaft (hier exemplarisch Grube Sepon/Laos) ist in den letzten Jahren gestiegen	33
Tabelle 4:	Interventionsoptionen im Bereich der Beschäftigungsförderung	35
Tabelle 5:	Die Beratung der deutschen TZ zur Beschäftigungsförderung setzt auf verschiedenen Ebenen an	39
Tabelle 6:	Interventionsoptionen zur Standort- und Umfeldentwicklung	47
Tabelle 7:	Die Zusammenarbeit der deutschen TZ mit Rohstoffunternehmen verbindet entwicklungspolitische und betriebswirtschaftliche Interessen	51
Tabelle 8:	Beratungsbeiträge zu Wachstumspotenzialen	57
Tabelle 9:	Beratungsbeiträge zu Wachstumshemmnissen	60
Tabelle 10:	Glossar	61

Verzeichnis der Textboxen

Textbox 1: <i>Dutch Disease</i> – die Gefahr der Fokussierung auf ein Produkt bzw. einen Wirtschaftszweig	18
Textbox 2: Arbeitsmarkteffekte beim Kupferabbau in Sambia	30
Textbox 3: Frauen profitieren nicht ausreichend von Beschäftigungseffekten im extraktiven Rohstoffsektor	34
Textbox 4: Standort- und Umfeldeffekte von Bergbauaktivitäten	37
Textbox 5: <i>Mine Closure</i> : Nach der Schließung einer Mine gilt es, die aus dem Abbau entstandenen Entwicklungsimpulse aufrechtzuerhalten und weiterzuführen	38
Textbox 6: <i>Backward Linkages</i> in der südafrikanischen Platin-Industrie	41
Textbox 7: Die deutsche TZ unterstützt einen Multiakteursansatz im Rahmen der <i>Integrated Mineral Resource Initiative (IMRI)</i> in der Mongolei	45
Textbox 8: Ziele bestehender Kooperationen zwischen der deutschen TZ und Rohstoffunternehmen	52

Anhänge

Anhang 1: Beratungsangebote der deutschen TZ im Hinblick auf die Wachstumspotenziale und -hemmnisse im Kontext der Rohstoffwirtschaft	57
Anhang 2: Kleines Glossar	61
Anhang 3: Links zum Thema extraktive Rohstoffwirtschaft	62
Literaturverzeichnis	65

Vorwort

Rohstoffreichtum und insbesondere die Förderung von Rohstoffen können immense – positive wie negative – Auswirkungen auf die Entwicklung eines Landes haben. Unter dem Eindruck des Rohstoffbooms der vergangenen Jahre schenkt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit diesem Thema zunehmend mehr Beachtung. Im Jahr 2010 verabschiedete die deutsche Bundesregierung ihre „Rohstoffstrategie“, die durch das entwicklungspolitische Strategiepapier Extraktive Rohstoffe des BMZ ergänzt wurde. Das Strategiepapier beschreibt den umfassenden Ansatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei der Verankerung des Nachhaltigkeitsansatzes in der Rohstoffpolitik ihrer Partnerländer. Es hebt folgende Zieldimensionen hervor:

- Nutzung des Rohstoffsektors für Aufbau und Stärkung der Wirtschaft in Entwicklungsländern,
- Verbesserung rechtlicher, institutioneller und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie personeller Kompetenz im Rohstoffsektor, zum Beispiel durch die Stärkung geologischer Dienste,
- Verwirklichung von Transparenz bei Finanzströmen, Korruption eindämmen, Konfliktfinanzierung erschweren oder ungerechte Einnahmenverteilung reduzieren,
- Berücksichtigung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Wirkungen,
- Verbesserung der Ressourcennutzung durch Steigerung der Ressourceneffizienz, und
- Berücksichtigung und Erbringung von Beiträgen bei der Bearbeitung von Konfliktpotenzialen rund um Ressourcen.

Der vorliegende Leitfaden zeigt Optionen auf, wie die Entwicklungszusammenarbeit durch Instrumente der Technischen Zusammenarbeit die Nutzung des Rohstoffsektors für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung fördern kann. Das Papier beleuchtet also nur einen Ausschnitt des rohstoffpolitischen Engagements des BMZ. An geeigneter Stelle werden daher Verweise auf weitere Betätigungsfelder der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – wie die Finanzielle Zusammenarbeit – gemacht.

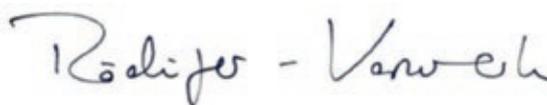
Der Leitfaden arbeitet insbesondere das Portfolio des bilateralen Förderschwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung hinsichtlich der Potenziale und Herausforderungen rohstoffreicher Länder auf. Bisher gibt es nur wenige Vorhaben, die zu den wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Fragestellungen dieser Länder arbeiten. Vor dem Hintergrund der großen Bedeutung des Rohstoffsektors für zahlreiche Ökonomien in Kooperationsländern der deutschen EZ mag das überraschen; umso mehr setzt sich das BMZ dafür ein, dass Ressourcenreichtum bei nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklungsplanung zunehmend mitgedacht und in die Portfolioausgestaltung mit rohstoffreichen Ländern aufgenommen werden kann.

Dabei muss das Rad nicht neu erfunden werden: Viele erprobte und erfolgreiche Ansätze der Technischen Zusammenarbeit lassen sich auf den Rohstoffsektor übertragen. Bei der Anpassung an die besonderen Begebenheiten, der Priorisierung verschiedener Optionen und der Ergänzung um wichtige Ansätze aus anderen Schwerpunkten, kann dieser Leitfaden Orientierung geben. Schnittstellen zu anderen Schwerpunkten der deutschen Technischen Zusammenarbeit in rohstoffreichen Ländern werden ebenfalls aufgezeigt.

Das Thema „Rohstoffe“ in Vorhaben der Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung aufzunehmen, kann sowohl die Stärkung wirtschaftlicher Verflechtungen des Rohstoffsektors mit dem Rest der Volkswirtschaft (Stichwort: Erhöhung der lokalen Wertschöpfung) als auch die Stärkung anderer bestehender oder neuer Sektoren, die durch makroökonomische Effekte negativ durch den Rohstoffabbau betroffen sein können (Stichwort: Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur) beinhalten. Die beschriebenen Interventionsoptionen gehen also nicht davon aus, dass die Entwicklungszusammenarbeit zwingend direkt im Sektor aktiv werden muss, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Wenn im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in unseren Kooperationsländern zu strukturellem Wandel beigetragen werden soll, der Beschäftigungswirkungen und Breitenwirksamkeit des rohstoffinduzierten Wachstums stärkt, kann das auf ganz unterschiedlichen Interventionsebenen geschehen.

Auch Rohstoffunternehmen können als Partner für die Erreichung der Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingebunden werden. So liegt es auch in ihrem Interesse, entwicklungsfördernde Beiträge in Bergbauregionen zu leisten, um die Akzeptanz ihrer Präsenz und ihres Wirkens vor Ort in der Bevölkerung zu stärken. Zu diesem Zweck können sie die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als Partner in der Umsetzung von Projekten im Kontext der Rohstoffwirtschaft unterstützen.

Ich freue mich, dass wir nun eine systematische Aufarbeitung dieser Interventionsoptionen unter ganz unterschiedlichen Blickpunkten vorliegen haben. Bei der Lektüre und Anwendung relevanter Aspekte wünsche ich Ihnen viel Vergnügen und Erfolg.



Dr. Tania Rödiger-Vorwerk
Leiterin der Unterabteilung 31 „Nachhaltige Entwicklung; natürliche Ressourcen; Wirtschaft und Infrastruktur“
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Kurzzusammenfassung

Vor dem Hintergrund der immensen ökonomischen Bedeutung des Rohstoffsektors in Entwicklungs- und Schwellenländern stellt der vorliegende Leitfaden systematisch Ansätze des Förderschwerpunktes Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung der deutschen Technischen Zusammenarbeit dar, die auf die zentralen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Fragestellungen rohstoffreicher Länder ausgerichtet sind. Ein Fokus liegt dabei auf mineralischen Rohstoffen und dem Kontext des Großbergbaus.

Das Dokument dient als generelle Übersicht von Kooperationsansätzen für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in rohstoffreichen Ländern sowie als Arbeitshilfe für Mitarbeiter/innen der Technischen Zusammenarbeit hinsichtlich der Ausgestaltung von Kooperationsprojekten im Rohstoffkontext. Die entsprechenden Instrumente sind den Unterschwerpunkten (i) Wirtschaftspolitik, (ii) Privatwirtschaftsförderung, (iii) Finanzsystementwicklung sowie (iv) Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt zuzuordnen und werden auch in rohstoffunabhängigen Kontexten eingesetzt. Das heißt die Instrumente sind weder notwendigerweise neu noch Rohstoffsektor-spezifisch. Sie bieten aber allesamt Optionen, Wachstumspotenziale des Rohstoffsektors zu realisieren und Wachstumshemmnisse zu mindern.

Der Leitfaden ordnet die Instrumente den folgenden drei Themendächern zu:

- Strategieplanung
- Beschäftigungsförderung
- Lokale Wirtschaftsentwicklung

Dies entspricht grob einer Einteilung nach Makro, Meso- und Mikroebene: Strategieplanung auf nationaler Ebene, Beschäftigungsförderung durch entsprechende Sektorpolitiken, und lokale Entwicklung in Minenregionen. Diese Teilung ist selbstverständlich nicht trennscharf, da Beschäftigungsförderung zum Beispiel auch Teil der nationalen Strategieplanung sein sollte und lokale Wirtschaftsentwicklung mit der nationalen verwoben ist. Dennoch bietet diese Struktur eine nützliche Kategorisierung der verschiedenen Ansätze, die auch den Schwerpunkten bestehender deutscher Kooperationsprojekte entspricht. Der Einbindung von

Rohstoffunternehmen als Partner in solchen Projekten wird im Leitfaden ein eigenes Kapitel gewidmet.

Die zentralen Botschaften des Dokuments lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ansätze der deutschen Technischen Zusammenarbeit im Bereich „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ können einen erheblichen Beitrag dazu leisten, Rohstoffreichtum für die Bevölkerung in Wert zu setzen und einen Rohstofffluch in Kooperationsländern zu vermeiden.
- Der Abbau von mineralischen Rohstoffen ist in besonderem Maße planbar. Dies ermöglicht die Einleitung von strukturierten wirtschaftlichen Planungsprozessen hinsichtlich einer nachhaltigen Nutzung von Rohstoffen, die von der deutschen TZ begleitet werden können. Die entsprechenden strategischen Pläne können viele Teilbereiche einer Volkswirtschaft betreffen.
- Innerhalb des Rohstoffsektors können kleine Privatunternehmen entlang der Wertschöpfungskette durch bewährte Instrumente der deutschen Technischen Zusammenarbeit gefördert werden. Gerade bei Zulieferungsunternehmen ergeben sich dabei auch große Beschäftigungspotenziale, deren Nutzung durch gezielte Beratung unterstützt werden kann.
- Auch außerhalb des Rohstoffsektors sollten private Unternehmen gefördert werden, um einer Rohstoffabhängigkeit durch Diversifizierung entgegenzuwirken und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen.
- Große Rohstoffunternehmen haben ein Eigeninteresse, entwicklungsfördernde Beiträge in Bergbauregionen zu leisten. Die deutsche TZ bietet Formate für ihre Einbindung in Kooperationsprojekte, die für beide Seiten gewinnbringend sein können.

1. Einleitung



Der Abbau, der Handel und die Verarbeitung extraktiver Rohstoffe stellen eine der wesentlichen Kräfte in der Entwicklung der Weltwirtschaft dar, historisch wie aktuell. Ein großer Anteil der mineralischen Rohstoffvorkommen¹ und auch kritischer Rohstoffe² befindet sich in Entwicklungs- und Schwellenländern (*BGR und SWP, 2013*). Mit zunehmender Dynamik der Industrialisierung sowie steigender Technologieabhängigkeit ist die strategische Bedeutung dieses Sektors kontinuierlich gewachsen und erfährt mit dem Wachstum in den großen Schwellenländern neue Impulse. Dabei ist der Einfluss dieses Wirtschaftsbereichs auf politische, soziale und ökologische Bedingungen und Prozesse unübersehbar und prägt in der Form der „Rohstoffdiplomatie“ zunehmend andere Politikbereiche, einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit. Dies gilt für Industrienationen und Entwicklungsländer gleichermaßen. Dennoch erscheinen letztere verletzlicher, da ihre eigenen tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungsprozesse vielfach noch nicht ausreichend fortgeschritten und Institutionen unzureichend ausgebildet sind, um den Herausforderungen rohstoffgetriebener Entwicklungspfade angemessen zu begegnen. Dies kann den Beitrag der extraktiven Rohstoffwirtschaft zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung schmälern und birgt sogar das Risiko, den Rohstoffsegen in einen „Fluch“ zu verwandeln. Im schlimmsten Fall kann dies sogar Konflikte befördern und die Fragilität erhöhen. Letzteres konnte in der Vergangenheit tatsächlich in einer Vielzahl von Entwicklungsländern beobachtet werden.

Der Ausgangspunkt dieses Leitfadens ist die (begründete) Annahme, dass extraktive Rohstoffe und ihr Abbau ein Potenzial für die nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern darstellen, wenn dafür angemessene Bedingungen vorliegen. Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kann dabei helfen, dieses Potenzial unter entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu nutzen und zukunftsschaffend zu gestalten. Der vorliegende Leitfaden soll einen Beitrag dazu leisten, genau dies durch Vorhaben im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi) der deutschen Technischen Zusammenarbeit (TZ)

zu ermöglichen. NaWi bringt soziale, ökologische und wirtschaftliche Entwicklungsziele in Einklang und schafft die Grundlage für ein Wachstum, von dem alle Bevölkerungsteile profitieren können. Für die entsprechenden Beratungsdienstleistungen stehen diverse Instrumente aus den vier Kernbereichen des Schwerpunkts zur Verfügung: Wirtschaftspolitik, Privatwirtschaftsförderung, Finanzsystementwicklung, sowie Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt. Dieser Leitfaden soll aufzeigen, wie bestehende NaWi-Ansätze zur Begegnung der Potenziale und Herausforderungen rohstoffgeleiteter Entwicklungspfade in Entwicklungsländern genutzt werden können. Damit richtet er sich vorrangig an TZ-Praktiker/innen sowie andere EZ-Interessierte. Ansätze der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), etwa im Bereich Finanzsystementwicklung und Rohstoffförderung im Rahmen von Energievorhaben, sowie Beiträge der direkten Unternehmensfinanzierung durch die DEG werden in diesem Papier nicht berücksichtigt.

Die Zusammenhänge zwischen Rohstoffen und Nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung sind so komplex und vielschichtig, dass ein einzelnes Dokument unmöglich sämtliche Facetten beleuchten kann. Daher wurden explizit Eingrenzungen vorgenommen, die eine fokussierte Betrachtungsweise bestimmter Aspekte ermöglichen sollen:

- Zum einen wird das Augenmerk ganz gezielt ausschließlich auf mineralische Rohstoffe, insbesondere Erze, in Abgrenzung zu fossilen und nachwachsenden Rohstoffen gelegt. Aus der Sicht der deutschen EZ bieten mineralische Ressourcen wesentlich mehr Entwicklungspotenziale in den Kooperationsländern, als die technologisch und wirtschaftlich zumeist noch stärker vom lokalen und regionalen Umfeld abgekoppelten Erdöl- und Gasindustrien (zum Beispiel im Hinblick auf Zulieferbeziehungen und Beschäftigungseffekte). Ein besonderer Reichtum an nachwachsenden Rohstoffen hingegen – wie zum Beispiel Baumwolle – birgt ganz andere Potenziale und Herausforderungen als der Bergbau, die an anderer Stelle bearbeitet werden.
- Im Mittelpunkt dieses Leitfadens steht darüber hinaus der sogenannte Großbergbau. Mit der weitgehenden Ausblendung von Klein- und Kleinstbergbau ist keinerlei Wertung verbunden – auch seine Bedeutung (und die menschenrechtlichen Fragestellungen, die er mitbringt) in den Kooperationsländern der deutschen

1 Der Begriff mineralische Rohstoffe umfasst Metalle, Industriemineralien, Steine und Erden.

2 Rohstoffe, die nach Einschätzung der Europäischen Kommission sowohl einem hohen Beschaffungsrisiko unterliegen, als auch für die Wirtschaftsleistung der EU von großer Bedeutung sind: Antimon, Beryllium, Borate, Chrom, Flussspat, Gallium, Germanium, Graphit, Indium, Kobalt, Koks, Kohle, Magnesit, Magnesium, Niob, Phosphatgestein, Silicium, Metalle der Platingruppe, schwere seltene Erden, leichte seltene Erden und Wolfram.

EZ ist nicht zu unterschätzen. Die Fokussierung auf nur einen Teilbereich des gesamten Sektors ermöglicht jedoch eine sehr viel gezieltere Betrachtungsweise.

Im zweiten Kapitel des Leitfadens wird die besondere Bedeutung des extraktiven Rohstoffsektors für Entwicklungsländer umrissen und seine potenziellen Beiträge zu wirtschaftlicher Entwicklung erläutert. Hierbei wird in der Darstellung ganz bewusst auf die Faktoren eingegangen, welche in der Regel durch die Bergbauwirtschaft selbst in den Vordergrund gerückt werden (unter anderem Arbeitsplätze, wirtschaftliche Verflechtungen, Akzeptanz bei der lokalen Bevölkerung). Anschließend werden die entscheidenden „Stellschrauben“, welche zur Begegnung der Potenziale und Herausforderungen bewegt werden müssen, genauer betrachtet.

Das dritte Kapitel stellt vor diesem Hintergrund drei Arbeitsbereiche vor, innerhalb derer Ansätze der deutschen TZ helfen können, den Weg zu einer rohstoffbasierten NaWi zu ebnet:

(i) Strategieplanung, (ii) Beschäftigungsförderung und (iii) lokale Wirtschaftsentwicklung. Diese Bereiche bilden bestehende Schwerpunktthemen deutscher Kooperationsprojekte ab und bieten eine Plattform für die Anwendung von NaWi-Instrumenten sowie für Beiträge anderer Leistungsbereiche der deutschen TZ. Das Kapitel diskutiert ausführlich, welche spezifischen Instrumente zu welchen Etappen des Bergbauzyklus zur Anwendung kommen können und zeigt auf, wo Schnittstellen zwischen verschiedenen TZ-Angeboten im Rohstoffkontext bestehen. Zusätzlich bietet es einen Katalog von elementaren Orientierungsfragen, die zum Beispiel im Rahmen einer Projektprüfung genutzt werden können.

Kapitel vier beleuchtet gesondert, welche Kooperationsmöglichkeiten es zwischen Rohstoffunternehmen und der deutschen TZ gibt, um die Potenziale der Rohstoffwirtschaft zu realisieren. Es liegt im Interesse von Rohstoffunternehmen, einen entwicklungsfördernden Beitrag in Bergbauregionen zu leisten und ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachzukommen, wozu sie auf unterschiedliche Art sogar verpflichtet werden können. Dies eröffnet die Möglichkeit, sie als Partner in Projekte der deutschen TZ einzubinden. Abschließend werden die zentralen Erkenntnisse des Leitfadens zusammengefasst.

2. Wachstum und Beschäftigung im Kontext extraktiver Rohstoffe



In der internationalen Diskussion besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum notwendig ist, um die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) zu erreichen, Armut zu reduzieren und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Inwiefern Vorkommen extraktiver Rohstoffe greifbares Potenzial darstellen, dieses Wachstum zu schaffen, ist in der internationalen Diskussion umstritten.

Mit Blick auf Erfahrungen in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern bezweifeln einige Nichtregierungsorganisationen (NRO)³ und Stimmen aus sozialwissenschaftlichen Forschungskreisen⁴ die Potenziale und sehen eher die Risiken einer rohstoffabhängigen Wirtschaft. Zunehmend bildet sich in der wissenschaftlichen Diskussion jedoch ein Konsens heraus, der davon ausgeht, dass der sogenannte „Ressourcenfluch“⁵ kein unumgängliches Schicksal ist. Stattdessen rückt die Frage in den Mittelpunkt, unter welchen Bedingungen Rohstoffe zu Entwicklung beitragen.⁶ Wie einige Positivbeispiele (zum Beispiel Norwegen, Botswana, Chile oder Malaysia) zeigen, kann Rohstoffreichtum auch ein Motor für wirtschaftliche Entwicklung sein, wenn die bestehenden Fähigkeiten durch geeignete Rahmenbedingungen, gute Institutionen und gezielte Politiken genutzt werden. Diese Feststellung ist Ausgangspunkt des vorliegenden Leitfadens. Doch welchen Beitrag kann der Bergbausektor tatsächlich zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung leisten?

2.1 Bedeutung extraktiver Rohstoffe für wirtschaftliches Wachstum

Im Folgenden wird erläutert, welche wirtschaftlichen Potenziale der Rohstoffsektor birgt, welche entwicklungs- politische Bedeutung sie haben und welche Faktoren ihre Nutzung verhindern oder mindern. Vor diesem Hinter-

grund wird aufgezeigt, inwiefern extraktive Rohstoffe ein wichtiges Themenfeld für Wirtschaftsförderung im Rahmen der deutschen TZ darstellen.

Aus einer globalen Perspektive ist zu erwarten, dass die Bedeutung extraktiver Rohstoffe in den nächsten 30 Jahren weiter steigt. Projektionen gehen von einer kurz-, mittel- und langfristigen Steigerung der Nachfrage bei praktisch allen mineralischen Rohstoffen aus. Gleichzeitig gibt es nur wenige Einschätzungen zur erwarteten Entwicklung der Rohstoffpreise. Unter Berücksichtigung des erwarteten Nachfragezuwachses bei relativ langen Explorationszeiten neuer Abbaugelände und sich vermindender Ergiebigkeit erschlossener Vorkommen werden jedoch kaum Angebotsüberhänge und damit einhergehende dauerhafte Einbrüche der Preise von Hauptprodukten (zum Beispiel Aluminium, Kupfer, Blei, Zink) erwartet. Eine hohe Volatilität der Preise ist damit aber nicht ausgeschlossen, wie der starke Fall des Eisenerzpreises im Jahr 2014 zeigt.

In den meisten Industrie- und Schwellenländern ist der nominale Produktionswert des mineralischen Rohstoffabbaus dennoch eher gering. Er macht meist nicht viel mehr als maximal zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Ganz anders ist die Bedeutung dieses Wirtschaftssektors für viele Entwicklungsländer: Über 60 der 95 als rohstoffabhängig geltenden Länder⁷ besitzen ein geringes beziehungsweise mittleres Einkommen. Aufgrund ihres zumeist nur gering ausdifferenzierten Industrialisierungsniveaus und der beschränkten Wertschöpfungstiefe ihrer Volkswirtschaften liegt der Beitrag der Rohstoffexporte zu ihrem BIP häufig wesentlich über dem in Industrieländern (OPM, 2011).

In diesem Zusammenhang sei auf die besondere makroökonomische Bedeutung von Rohstoffen für nationale Volkswirtschaften verwiesen, die in Abbildung 1 kurz dargestellt wird. Diese große Bedeutung ergibt sich insbesondere durch ausländische Direktinvestitionen (FDI), den Beitrag der Rohstoffwirtschaft zu Exporterlösen, Deviseneinnahmen, Staatseinnahmen sowie die verschiedenen Beschäftigungseffekte, die aus dem Bergbau resultieren und gerade in Entwicklungsländern viele

3 Zum Beispiel *Oxfam US (2009); CEESP (2011); Irish Centre for Human Rights (2014)*.

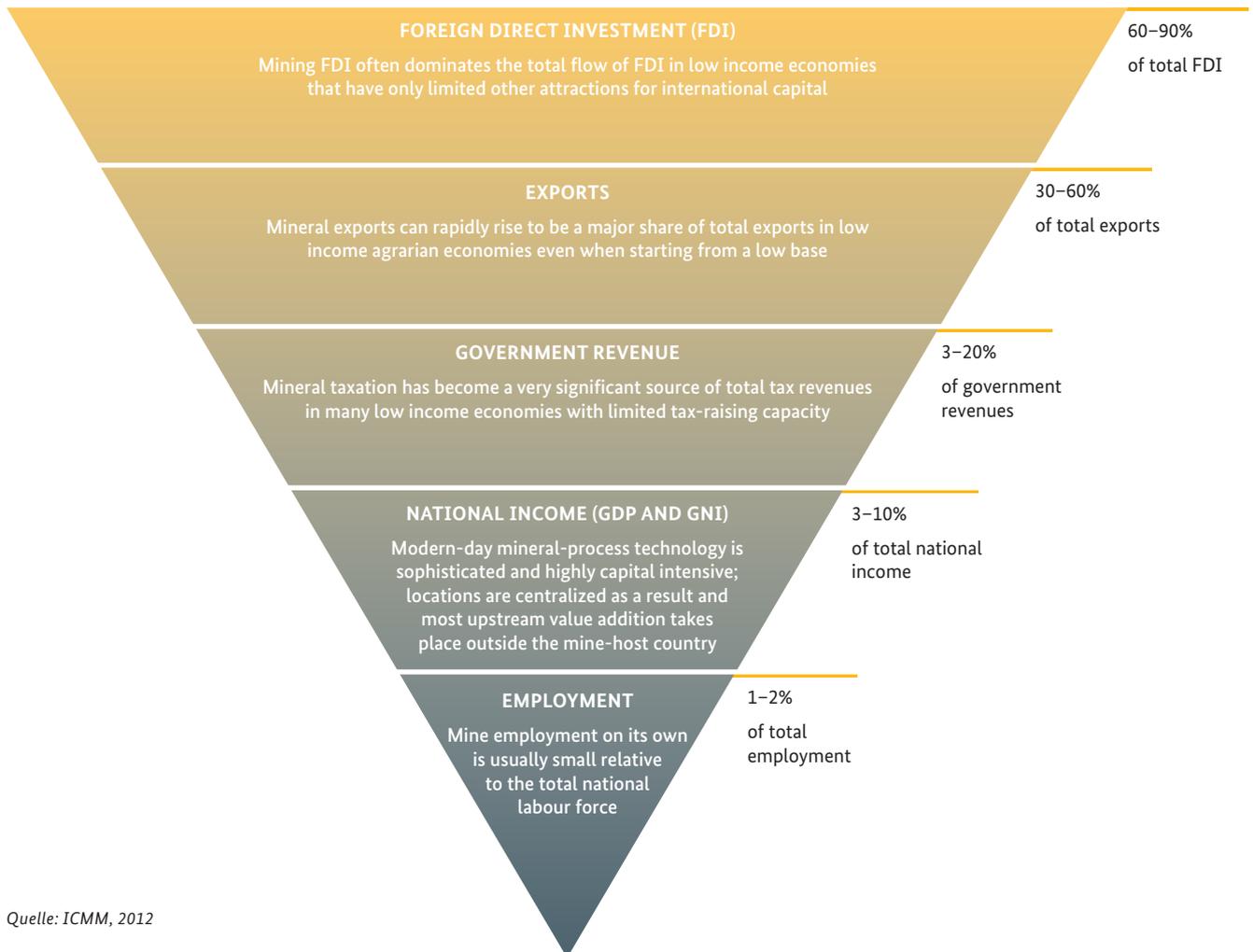
4 Zum Beispiel *R. Auty, 1993; J. Sachs and A. Warner, 1995; T. Karl, 1997; Weltbank und IFC 2002; OPM, 2011*.

5 Ressourcenfluch beschreibt im wissenschaftlichen Diskurs ein scheinbares Paradoxon, nachdem rohstoffreiche Länder häufig ein geringeres wirtschaftliches Wachstum aufweisen als rohstoffärmere Nationen. In den nächsten Abschnitten (insbesondere 2.2) wird näher auf einige erklärende Faktoren des Fluchs eingegangen.

6 Zum Beispiel *R. Torvik, 2009*.

7 Als rohstoffabhängig gelten Länder, deren mineralische Rohstoffexporte mehr als 25 Prozent der Gesamtexporte stellen (Beispiele sind: Myanmar, Bolivien, Mongolei, Mauretanien, Mali, Guinea, Burkina Faso) (OPM, 2011).

Abbildung 1: Bedeutung des Rohstoffsektors für nationale Volkswirtschaften



Quelle: ICMM, 2012

Chancen bergen können.⁸ Die folgende Darstellung verdeutlicht die verschiedenen Einflussfaktoren des extraktiven Sektors auf nationale Volkswirtschaften niedrigen und mittleren Einkommens und ihre relative Dimension:

Ausländische Direktinvestitionen. Um die Grenzen der Kapitalbildung der eigenen Volkswirtschaft zu überwinden und in Erwartung langfristiger Impulse für Wachstum und Strukturwandel, streben viele Entwicklungsländer danach, FDI anzuziehen. Der Bergbau gehört zu den wenigen Wirtschaftsbereichen, in denen relativ geringe

Voraussetzungen in den Schürfländern bestehen müssen (zum Beispiel in der Ausstattung mit Infrastruktur), um FDI zu generieren. In vielen Ländern schafft der Sektor seine Produktionsbedingungen sogar selbst, um operativ werden zu können. Die Summe der weltweiten Direktinvestitionen im Rohstoffsektor lag 2005 bei 755 Milliarden US-Dollar.⁹ Auch Entwicklungsländer, deren Märkte ansonsten kaum attraktiv für ausländische Investoren sind, gelingt es FDI in großem Volumen anzuziehen, sofern sie minimale Governancevoraussetzungen zum Schutz der Investitionen bieten. Innerhalb der letzten Dekade hat das zunehmende Engagement ausländischer

⁸ Ob und in welchem Maße tatsächlich Wachstum generiert wird, hängt jedoch von weiteren Faktoren ab: Diese werden im Folgekapitel besprochen.

⁹ Weltweite FDI im Rohstoffsektor stiegen von 158 Milliarden US-Dollar (1990) auf 755 Milliarden US-Dollar (2005). Der Anteil der Entwicklungs- und Schwellenländer lag 1990 bei 22 Milliarden US-Dollar und 2005 bei 179 Milliarden US-Dollar (UNCTAD, 2007).

Bergbauunternehmen insbesondere dazu beigetragen, den Anteil von FDI am BIP im ansonsten nur begrenzt investitionsattraktiven Subsahara-Afrika zu steigern. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch ein verbessertes Investitionsklima, die hohen Rohstoffpreise, aber auch durch niedrige Zinsen auf den Kapitalmärkten, begleitet von hohen Gewinnen multinationaler Bergbaugesellschaften.

FDI an sich sind keine Garantie für wirtschaftliche Entwicklung und Strukturwandel.¹⁰ So wird beispielsweise ein stabiles Finanzsystem benötigt, das gegen eine allzu hohe Abhängigkeit von Auslandsfinanzierungen in Form von FDI und Krediten privater, öffentlicher sowie supranationaler Finanzinstitutionen resistent ist. Eine zentrale Herausforderung für Entwicklungsländer besteht darüber hinaus darin, das einfließende Kapital und Wissen mit der eigenen Volkswirtschaft gewinnbringend zu verknüpfen, damit sie zu nachhaltigen Beschäftigungseffekten, gesteigerter Binnennachfrage sowie Technologietransfer beitragen können. Im Bergbausektor geht es vor allem darum, die durch seine hohe, importabhängige Kapital- und Technologieintensität stark reduzierten Spielräume zu nutzen, um zunehmend nationale Güter, Dienste und Arbeitskräfte in den Abbau sowie in vor- und nachgelagerte Prozesse zu involvieren. In welchem Maße dies gelingen kann, hängt stark vom Länderkontext (etwa institutionellen und humanen Kapazitäten), den Erfordernissen und Nachhaltigkeitsstrategien der Bergbaugesellschaft, aber auch den vorverhandelten Versorgungsleistungen, wie *Local Content* Vereinbarungen, ab. Während die relativ hohe Vorleistungsunabhängigkeit des Sektors bei der Ansiedlung für viele Entwicklungsländer auf den ersten Blick von Vorteil ist, beinhaltet sie gleichzeitig die Gefahr, dass sich im Anschluss eine relativ abgekoppelte Inselstruktur bilden kann. Im ungünstigsten Fall ist die Mine nur über wenige minderwertige Austauschströme sowie negative makroökonomische Auswirkungen (etwa *Dutch Disease* – siehe Textbox 1) mit den Wirtschaftsstrukturen des Landes verknüpft. Geeignete (wirtschafts-)politische Maßnahmen können dem entgegenwirken.

Exporterlöse und Deviseneinnahmen. Die Erwirtschaftung von Exporterlösen gilt als einer der wesentlichen gesamtwirtschaftlichen Beiträge der extraktiven Rohstoffwirtschaft. Mit ihnen gehen Deviseneinkünfte einher, welche zur Beschaffung von notwendigen Importgütern erforderlich sind. Mit der bereits oben genannten Bedeu-

tung der Rohstoffausfuhr für viele Entwicklungsländer wird auch deren zunehmende Abhängigkeit von mineralischen Rohstoffexporten erklärbar. Das Ausmaß dieser Tendenz äußert sich nicht allein in der steigenden Anzahl rohstoffexportabhängiger Entwicklungsländer, sondern auch im zunehmenden Grad der Abhängigkeit einzelner Volkswirtschaften von Bergbauprodukten¹¹ – häufig eine Gefahr für wirtschaftliche Stabilität und Entwicklung (siehe auch Kapitel 2.2).

Öffentliche Einnahmen. Der extraktive Sektor kann einen signifikanten Beitrag zu öffentlichen Einnahmen leisten. Dies hängt jedoch vom jeweiligen Steuersystem und den Kapazitäten der Steuerverwaltungen ab. Nur wenige Entwicklungsländer sind aufgrund des benötigten hohen Kapitaleinsatzes und der technologischen Anforderungen selbst in der Lage, Minen zu betreiben. Die wenigen, vor allem in den 1980er Jahren gemachten, Erfahrungen führten zur Privatisierung ineffizient administrierter Staatsbetriebe. Das Gros der staatlichen, direkt mit der Bergbauproduktion verbundenen Einnahmen kommt deshalb vor allem aus der Vergabe von Abbaugenehmigungen, Förderabgaben (*royalties*), verschiedenen Arten von Steuern und Abgaben sowie gegebenenfalls vertraglichen Vereinbarungen zu Produktionsanteilen, Dividendenanteilen oder partiellen Beteiligungen. Darüber hinaus können durch den Bergbau induzierte binnenwirtschaftliche Aktivitäten weitere Einnahmen generieren (zum Beispiel Einkommenssteuern aus zusätzlicher Beschäftigung, Mehrwertsteuern, Gewerbesteuern), sofern das nationale Steuersystem in der Lage ist, diese zu erheben. Der Beitrag des extraktiven Rohstoffsektors zu den öffentlichen Einnahmen variiert stark (zum Beispiel Ghana 2 Prozent, Peru 9 Prozent, Norwegen 21 Prozent, Kamerun 26 Prozent, Mongolei 32 Prozent, Kasachstan 71 Prozent)¹², und hängt wesentlich von der effektiven Ausgestaltung und Umsetzung des zum Teil komplexen Einnahmenmanagementsystems ab (Verhandlung, Verwaltbarkeit, Transparenz gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren, Schaffung einer gewissen Einnahmenkontinuität, etc.). Für die Nutzung der Einnahmen aus dem Rohstoffsektor für nachhaltige Entwicklung hat die entwicklungsförderliche Verwendung dieser

11 Für eine ausführliche statistische Darstellung zu „*fuel and non-fuel dependence*“ siehe OPM, 2011.

12 Diese genauen Angaben können gemacht werden, da die genannten Länder an der EITI-Initiative teilnehmen (siehe auch Kapitel 2.2). Für andere Länder sind verlässliche Daten über öffentliche Einnahmen aus dem extraktiven Rohstoffsektor nur schwer zugänglich.

10 Siehe für eine kritische Betrachtung von FDI: Re-Define (ohne Jahr).

Mittel – insbesondere zur Schaffung langfristiger Wachstumseffekte auch in anderen Sektoren – zentrale Bedeutung.

Beschäftigung. Investitionen in den Rohstoffsektor werden oft mit einem nicht unerheblichen Potenzial für Beschäftigungsförderung in wirtschaftlich sonst schwachen Regionen begründet. Die Beschäftigungspotenziale des Rohstoffsektors unterscheiden sich jedoch je nach Art des Bergbaus stark. Schätzungsweise arbeiten 13 Millionen Menschen in 30 Ländern im informellen Kleinst- und Kleinbergbau (*Weltbank, 2013*). Die Arbeitsbedingungen sind dabei vielfach sehr schlecht: Ungenügende Sicherheitsstandards, hohe gesundheitliche Risiken, nicht existenzsichernde Einkommen sowie Kinderarbeit sind an der Tagesordnung. Demgegenüber bietet das großvolumige Segment der internationalen Bergbaugesellschaften mit seinem hohen Kapital- und Technologieeinsatz erheblich weniger Beschäftigungsmöglichkeiten. Deutliche Abweichungen bestehen zwischen Tage- und dem arbeitsintensiveren Untertageabbau wie auch innerhalb der Phasen des Bergbauzyklus (siehe auch Kapitel 3.1). Höher als die direkten Beschäftigungsmöglichkeiten sind vielfach die indirekten Beschäftigungswirkungen in den vor- und nachgelagerten Produktions- und Dienstleistungsprozessen sowie die durch zusätzliches Einkommen und zusätzliche Nachfrage in anderen Branchen induzierten Beschäftigungswirkungen.¹³ Länderstudien haben ergeben, dass für jeden direkten Arbeitsplatz der Bergbauindustrie je nach Entwicklungsniveau und lokaler Beschäftigungssituation etwa 4 – 14 indirekte und induzierte Arbeitsplätze entstehen können (*ICMM, März & Juli 2007; Weltbank, 2002*)¹⁴.

2.2 Wachstumsmindernde oder -hemmende Faktoren

Neben den hier bereits aufgeführten Herausforderungen, welche die Wachstumspotenziale des Rohstoffsektors schmälern können, lassen sich eine Reihe direkt wachstumshemmend wirkender Faktoren identifizieren. Sie werden auch als (Teil-) Erklärungen für den sogenannten „Ressourcenfluch“ angeführt. Die hier aufgelistete Reihenfolge soll dabei keinen Rückschluss auf ihre Bedeutung geben.

Risikofaktor Preisvolatilität. Obwohl langfristig erwartet wird, dass die Preise für mineralische Rohstoffe auf hohem Niveau verbleiben werden (siehe auch Kapitel 2.1), schließt dies eine hohe Preisvolatilität nicht aus. Hier spielen neben konjunkturbedingten Nachfrageschwankungen, Lagerhaltungspraktiken, dem Einfluss von Spekulanten, der Stärke oder Schwäche der Fakturierungswährung (zum Beispiel des Dollars) aber auch staatliche Interventionen (zum Beispiel in Form von Zöllen, Subventionen, Kontingente) eine Rolle. Für die von den Rohstoffexporten abhängigen Entwicklungsländer bedeutet dies erhebliche ökonomische Schwankungen – zum Beispiel im Steueraufkommen, in den Exporterträgen oder im Zufluss von Devisen. Daraus resultieren unter anderem Unsicherheiten in der Haushaltsentwicklung, Probleme bei der Finanzierbarkeit von Investitionen, fehlende Mittel für notwendige Importe und ausbleibende Gehälter für öffentliche Beschäftigte.

Risikofaktor Dutch Disease. Als eine weitere ökonomische Erklärung, weshalb Rohstoffreichtum nicht mit hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten korreliert zu sein scheint, gilt das Phänomen der *Dutch Disease* (siehe Textbox 1). Es führt dazu, dass das Wachstum anderer Sektoren, mit denen des Bergbaus in Bezug auf personelle und andere Ressourcen in Konkurrenz steht, und dadurch eingeschränkt wird. Dabei kann es sich durchaus um hochwertige Wirtschaftsbereiche handeln¹⁵. Im Fokus stehen neben Ressourcen wie Land und Wasser, die vor allem die Landwirtschaft betreffen, auch Konflikte um Ressourcen wie Energie oder qualifizierte Arbeitskräfte, von denen insbesondere die verarbeitende Industrie abhängt.

13 Erläuterungen zu den Arten von Beschäftigungseffekten finden sich in Kapitel 4.3.1.

14 Die Beschäftigungseffekte können extrem variieren je nach Kontextsituation.

15 Ein Beispiel ist die chilenische Weinproduktion, eine traditionelle Exportindustrie des Landes, die vom Bergbau durch erhöhte Schadstoffbelastung und Wasserentzug negativ beeinflusst wird.

Textbox 1:**Dutch Disease – die Gefahr der Fokussierung auf ein Produkt beziehungsweise einen Wirtschaftszweig**

Die im Kontext des Ressourcenfluchs viel zitierte *Dutch Disease* wird in kürzeren Erklärungsansätzen vor allem als außenwirtschaftliches Paradoxon eingebracht. Zugrunde gelegt wird ein in den 1960er Jahren in den Niederlanden beobachtetes Phänomen im Kontext des Gasbooms. Durch großvolumige Exporte einer Ware oder eines Rohstoffes generierte Außenhandelsüberschüsse können zur Aufwertung der Währung eines Landes führen. Damit verteuern sich die restlichen Exportgüter des Landes, während Importe billiger werden. So kann es durch den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu sinkendem Absatz bis hin zum Verschwinden ganzer Industriezweige kommen. Dieses Phänomen kann umso relevanter werden, je stärker eine Volkswirtschaft im Außenhandel aktiv ist. Für Entwicklungsländer mit ihren vielfach eingeschränkten Außenhandelsbeziehungen erscheint ein erweiterter, weniger auf Wechselkurseffekte und mehr auf binnenwirtschaftliche

Auswirkungen fokussierter Erklärungsansatz wesentlicher. So kann es im erweiterten Kontext des Rohstoffabbau zum Abzug von Kapital und Arbeit aus anderen Sektoren kommen (zum Beispiel aus der Landwirtschaft, oder von Fachkräften aus der verarbeitenden Industrie), weil die „Anreize“ (mehr Lohn, bessere Renditen, Nutznießung von Infrastruktur, etc.) attraktiver sind. Mögliche Folgen sind Arbeitsmarktengpässe, erhöhte Kosten für Arbeitskräfte, Investitionspräferenzen in das einkommensstärkere Umfeld von Bergbauaktivitäten sowie über gestiegene Kosten für Arbeitskräfte oder den erhöhten lokalen Konsum verursachte inflationäre Preissteigerungen für Verbrauchsgüter und Dienstleistungen. Das ökonomische *Dutch Disease*-Modell wird zunehmend durch die Betrachtung weiterer Faktoren (zum Beispiel gute Institutionen, politische Ökonomie, Konflikte etc.) ergänzt.

Risikofaktor soziale, ökologische und menschenrechtliche Auswirkungen. Verstärkt werden können solche Tendenzen durch die vielfältigen Umweltbelastungen durch Rohstoffabbau und die zum Teil beförderten sozialen Spannungen. Beide belasten nicht nur die ökologischen und sozialen Dimensionen nachhaltigen Wachstums, sondern schränken auch die wirtschaftliche ein. Der Rohstoffabbau kann zudem negative Auswirkungen auf die Menschenrechte der Bevölkerung haben. So können etwa das Recht auf Wasser, Nahrung oder Gesundheit sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Arbeitsschutznormen oder das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit im Zusammenhang mit dem Abbau von Rohstoffen verletzt werden. Findet der Rohstoffabbau auf Territorien indigener Völker statt, werden häufig deren international anerkannten Rechte auf Selbstbestimmung, Bewahrung ihrer kulturellen Identität und auf vorherige Konsultation beeinträchtigt. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive werden Wachstumspotenziale zum Beispiel durch Landbesitzverletzungen, Gesundheitsschäden oder Schäden für andere Sektoren durch Umweltbelastungen (zum Beispiel in der Landwirtschaft, im Tourismus, bei Kleinindustrien) eingeschränkt. Nicht selten sind gewalttätige Konfrontationen zwischen lokaler Bevölkerung und Bergbauunternehmen oder Ordnungskräften die Folge. Betriebswirtschaftlich bedeutet dies oft den Verlust der

sogenannten *Social Licence to Operate*¹⁶ für Bergbauunternehmen, denen durch Proteste und Widerstand der Bevölkerung außerdem enorme Kosten entstehen können.

Risikofaktor lokale Inflation. Im Laufe der Inbetriebnahme der Bergbauaktivitäten kann es durch den Zuzug von besserverdienenden Minenarbeitern zu einer erhöhten Nachfrage nach lokalen und regionalen Gütern und Dienstleistungen kommen. Das Ergebnis ist eine lokal-inflationäre Entwicklung, die das Lebenshaltungsniveau der restlichen Bevölkerung verschlechtert und über ein gestiegenes Kostenniveau die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Betriebe nachteilig beeinflusst. Dies kann der Beginn einer Abwärtsspirale der Verarmung der Lokalbevölkerung sein, die mit der Minenschließung wegen fehlender Beschäftigungsoptionen gegebenenfalls ihren Höhepunkt erreicht.

¹⁶ Die *Social Licence to Operate (SLO)* bezeichnet die gesellschaftliche Akzeptanz von Unternehmen. Sie kann durch die konsequente Achtung von Menschenrechten, durch den Aufbau von Dialog mit und die Pflege von guten Beziehungen zu allen Stakeholdern von Bergbau-Aktivitäten gefördert werden. Zusätzlich bieten sich hierfür CSR-Maßnahmen an – etwa bezüglich Sicherheitsstandards für Arbeiter, Umweltauswirkungen des Bergbaus und sozialer Projekte am Standort. Ausländische Unternehmen haben die SLO in der Regel nicht von Anfang an und müssen sie sich erarbeiten. Die SLO kann auch wieder verloren gehen und ist dann nur schwierig oder gegebenenfalls gar nicht wiederherzustellen. Deshalb sollte sie kontinuierlich gepflegt werden.

Risikofaktor Korruption. In vielen Kontexten stellt weitverbreitete Korruption ein zentrales Hemmnis zur entwicklungsförderlichen Nutzung von Rohstoffvorkommen dar. Dieses über große Teile des Bergbauzyklus hinweg relevante Thema wird durch den hohen Grad an Intransparenz der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenflüsse befördert. Als Reaktion wurde bereits vor zehn Jahren die *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)* gegründet, um auf freiwilliger Basis für alle gesellschaftlichen Akteure die Transparenz der Geldströme zu erhöhen.

Risikofaktor gewaltsame Konflikte. Ihre entwicklungs- und wachstumshemmende Gestalt nehmen Bodenschätze unter anderem an, wenn sie in Ländern, die in hohem Maß von Fragilität und gewaltsamen Konflikten geprägt sind, zu „Konfliktrohstoffen“¹⁷ werden. Dabei lassen sich zwei Arten von Konflikten unterscheiden. Zum einen gibt es Konflikte, in denen Rohstoffe Ausgangspunkt von Verteilungskonflikten sind und/oder verschiedene Bevölkerungsgruppen um die Sicherung des Rohstoffzugangs konkurrieren. Insbesondere die Ausbeutung von Rohstoffen ohne Rücksichtnahme auf die Interessen von betroffenen Bevölkerungsteilen kann Beihilfe zur Verstärkung und Fortführung gewaltsamer Konflikte leisten. Zum anderen gibt es Konflikte, die zunächst zwar unabhängig von der Rohstoffnutzung sind, in denen Rohstoffe aber als Mittel zur Finanzierung dienen. In der gewalttätigsten Form werden die wohlstandschaffenden Potenziale gänzlich ausgehebelt und je nach Ausprägung des Konflikts wird die lokale oder nationale Bevölkerung in Mitleiden-schaft gezogen.¹⁸

Neben den hier angeführten Risikofaktoren gibt es weitere Hemmnisse für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in rohstoffreichen Ländern.

2.3 Schlüssel für eine entwicklungspolitische Nutzung extraktiver Rohstoffe

Zusammenfassend taucht in der internationalen Diskussion wiederkehrend eine Reihe von miteinander verwobenen Erfolgsfaktoren zur Schaffung eines „Rohstoffsegens“ auf, die den oben genannten Risikofaktoren begegnen:

- Transparente und effektive Governancestrukturen und -prozesse zur Regulierung des Rohstoffsektors (inklusive Umwelt- und Sozialstandards), zur Vorbeugung von Korruption und zur Förderung politischer Partizipation beziehungsweise zivilgesellschaftlichen Engagements.
- Effektive und effiziente Besteuerung des Rohstoffsektors sowie eine breitenwirksame und nachhaltige Verwendung der daraus gewonnenen öffentlichen Einnahmen.
- Bestand einer langfristigen, den Bergbau angemessen einbindenden Entwicklungsvision und eine daraus abgeleitete gesamtwirtschaftliche Planung mit kohärenten Investitions-, Fiskal-, Finanz- und involvierten Sektorpolitiken, welche den Ressourcenreichtum als Brücke zur Entwicklung einer diversifizierteren, an Wertschöpfungstiefe erweiterten und verflochtenen Volkswirtschaft instrumentalisiert.
- Staatliche, aber auch privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche institutionelle Strukturen mit den notwendigen Planungs-, Gestaltungs-, Umsetzungs- und Dialogkompetenzen, um nationale, regionale und lokale Strategien zu entwickeln, zu implementieren und gegebenenfalls auch in der internationalen Verhandlungslandschaft vertreten zu können.
- Dialog- und Konsensbildungsmechanismen, die die aktive Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure zusammen mit den Bergbauunternehmen in relevanten Verhandlungs- und Gestaltungsprozessen sicherstellen. Solche Dialograhmen spielen auch im Sinne von „Do No Harm“ und der Vermeidung von gewaltsamen Konflikten eine Rolle. Wichtige Instrumente in diesem Zusammenhang sind die verbindliche Verankerung von Anhörungs-, Beteiligungs- und Gestaltungsrechten auf Gesetzesebene und die Sicherstellung der entsprechenden Durchsetzungsmöglichkeiten.

17 Eine interessante Quelle zum Thema findet sich unter dem Informationsportal Krieg und Frieden der Bundeszentrale für Politische Bildung (zurzeit auffindbar unter: <http://sicherheitspolitik.bpb.de/index.php?page=rohstoffe-und-konflikte>)

18 Über sogenannte Rohstoffkontrollregime wird versucht, präventiv auf (latente) Rohstoffkonflikte einzuwirken. Diese nationalen wie auch internationalen Initiativen suchen durch Regulierung (zum Beispiel nationale Vorschriften zur Sorgfaltspflichten in der Lieferkette; etwa hinsichtlich Transparenz und Umweltstandards), Abkommen (EITI und *Publish What You Pay (PWYP)*), Herkunftsnachweise (Finger-Printing-Ansätze) oder Verbraucherengagement (zum Beispiel Fair Trade-Ansätze für Gold) Einfluss auf Unternehmen und Regierungen zu nehmen.

- Wahrnehmung staatlicher Pflichten zur Sicherung der Einhaltung von Arbeits-, Sozial- sowie Umweltstandards und Menschenrechten (beispielsweise Verhinderung menschenrechtswidriger Zwangsumsiedlungen, Sicherung der Konsultationsrechte indigener Völker, Schutz vor Gesundheitsgefahren sowie vor Verschlechterung des Wassers).

Die deutsche TZ kann in verschiedenen Schwerpunkten Beiträge zu den oben genannten Erfolgsfaktoren leisten. Besonders intensiv geschieht dies bisher in der Förderung von Transparenz im Bereich der Einnahmen aus dem Rohstoffsektor. Im folgenden Kapitel werden darüber hinaus mögliche Ansatzpunkte im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung beleuchtet.

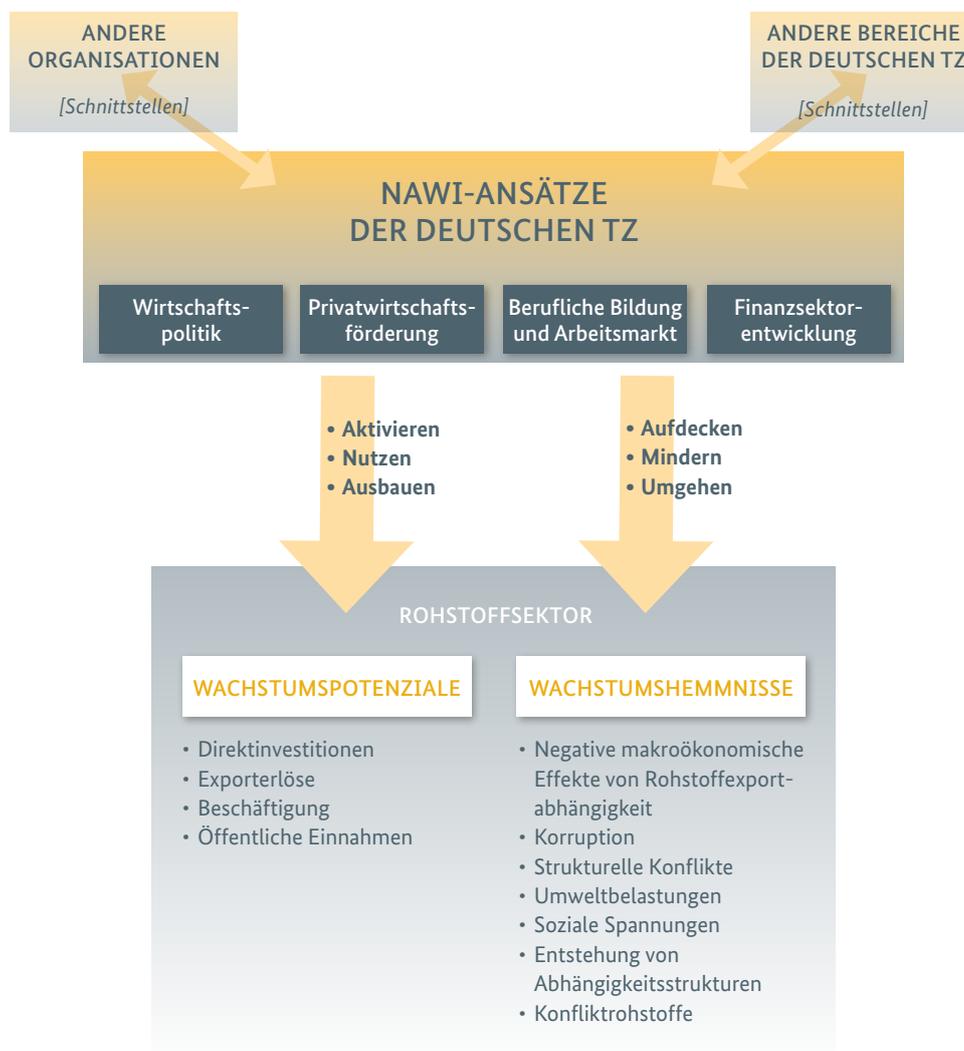
3. Förderoptionen der Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung



Als ein mit zahlreichen anderen Sektoren und Gesellschaftsbereichen verbundener Wirtschaftszweig, der noch dazu im Positiven wie im Negativen einen so deutlichen Einfluss auf Entwicklungsprozesse nehmen kann, bieten extraktive Rohstoffe für verschiedene Schwerpunkte und Durchführungsorganisationen der deutschen EZ (zum Beispiel BGR, PTB, KfW) ein wichtiges (potenzielles) Arbeitsfeld. Der vorliegende Leitfaden beleuchtet insbesondere TZ-Ansätze, mit denen die

wirtschaftlichen Potenziale des Rohstoffsektors gehiebt werden können. Dabei konzentriert er sich auf Ansätze aus dem Förderschwerpunkt NaWi, zeigt aber auch die Schnittstellen zu anderen TZ-Bereichen auf¹⁹. So ergänzen die NaWi-Ansätze das bestehende TZ-Portfolio für rohstoffreiche Länder, das folglich über ein umfassendes, integriertes sowie nachfrage- und zielorientiertes Leistungsangebot verfügt, welches einen erhöhten Mehrwert für Kooperationsländer produzieren kann.

Abbildung 2: NaWi-Ansätze der deutschen TZ können den Potenzialen und Hemmnissen der Rohstoffwirtschaft begegnen. Dabei gibt es Schnittstellen zu anderen Bereichen der deutschen TZ sowie zu anderen Organisationen.



Quelle: GIZ

¹⁹ Eine umfassende Auflistung der Beratungsangebote verschiedener Leistungsbereiche der deutschen TZ bezogen auf die Problemstellungen rohstoffreicher Länder – sowie ihrer Schnittstellen untereinander – befindet sich in Anhang 1.

Dieses Kapitel umreißt die spezifischen Anforderungen für die TZ im Rohstoffsektor und führt das Konzept des Bergbauzyklus ein, der einen Planungsrahmen für Interventionen in und um die Rohstoffwirtschaft bietet (3.1). Anschließend werden Ansätze aus dem NaWi-Schwerpunkt präsentiert, die Entwicklungsländer dabei unterstützen können, den Potenzialen und Herausforderungen von Rohstoffreichtum zu begegnen. Diese Ansätze sind den folgenden drei Themendächern zugeordnet, die an Schwerpunkte bestehender deutscher Kooperationsprojekte angelehnt sind:

- Strategieplanung (3.2)
- Beschäftigungsförderung (3.3)
- Lokale Wirtschaftsentwicklung (3.4)

Tabellen am Ende der einzelnen Abschnitte ordnen die dargestellten Beratungsangebote den verschiedenen Etappen des Bergbauzyklus zu.

3.1 Der extraktive Sektor: ein besonderes Umfeld für Interventionen im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Um Interventionen im Kontext von extraktiven Rohstoffen möglichst wirkungsvoll zu gestalten, gilt es einige Aspekte zu berücksichtigen, die ihre Form und ihren Inhalt – wie auch die Qualität der Kooperationen mit den unterschiedlichen Akteuren – erheblich beeinflussen sollten.

Obwohl die Rolle extraktiver Rohstoffe im Entwicklungsprozess strittig ist (siehe oben), haben sie ihre Bedeutung als Hoffnungsträger nicht verloren. Die Diskussion hat jedoch zu einem erhöhten Bewusstsein der aus der Förderung von Rohstoffen resultierenden Risiken und der Notwendigkeit eines aktiven, strategischen Managements der Rohstoffwirtschaft sowie ihres Umfelds beigetragen. Diese neue Sensibilität auf Seiten vieler Regierungen, wie auch der Bergbauunternehmen, stellt eine Chance für die TZ dar, ihr Wissen und ihre Erfahrung zur Gestaltung von Entwicklungsprozessen fokussierter und nachdrücklicher als bisher einzubringen.

Das politische Interesse am Abbau mineralischer Rohstoffe ist hoch. Zum einen sind in vielen Ländern Boden-

schätze grundsätzlich als Staatseigentum ausgewiesen. Zum anderen sind sie immer öfter Gegenstand einer vorgeschalteten bilateralen Rohstoffdiplomatie, die den eigentlichen kommerziellen Verhandlungsprozessen mit den zumeist ausländischen, einflussreichen Abbaufirmen vorangeht. Deren Zugriff auf „strategische nationale Güter“ sowie die Tatsache, dass die durch sie getätigten Investitionen Ausgangspunkt zentraler (regionaler) struktureller Veränderungen sind, sorgen ebenfalls dafür, dass sich hohe Regierungskreise einschalten. Ökonomische Eigeninteressen von Politikern können diese Tendenz noch verstärken. Interventionen müssen folglich besonders politiksensibel gestaltet werden.

Der Abbau mineralischer Rohstoffe ist nicht selten Ausgangspunkt von Konflikten (siehe auch Kapitel 2.2). Auch wenn dies eventuell für die vielfach als *honest broker* gesehene deutsche EZ besondere Chancen beinhaltet, konfliktmindernd zu wirken, bringt es doch erhebliche Risiken mit sich, *nolens volens* in Konflikte gezogen zu werden. Die Zusammenarbeit in diesem konfliktträchtigen Kontext muss deshalb mit besonderem Gespür gestaltet werden und verlangt ein hohes Maß an Dialog- und Verhandlungskompetenzen. Es ist häufig genau die Konfliktilatenz, welche das breite Beziehungsgefüge des Bergbausektors zu anderen Wirtschaftssektoren besonders deutlich werden lässt. Das Streben nach einem möglichst nachhaltigen Bergbau, welcher zudem zukünftige Entwicklungsoptionen eröffnet, kann letztlich nur über sektorübergreifende Ansätze erreicht werden. In der Realwirtschaft erfordert dies in hohem Maße Koordination und Kooperation zwischen den Schlüsselakteuren unterschiedlicher fachlicher Disziplinen, Verwaltungsstrukturen und Wirtschaftsbereiche. Die TZ muss diese Kompetenzen nicht nur stärken, sondern selber die notwendige Offenheit zur Zusammenarbeit an den Tag legen.

Eine wichtige Komponente von TZ im Bergbaukontext ist beispielsweise die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. So können Rohstoffunternehmen als Partner für die Erreichung der Ziele der deutschen EZ eingebunden werden. Ihre Finanzstärke, ihr politischer und wirtschaftlicher Einflussrahmen, die Langfristigkeit ihres unternehmerischen Engagements sowie vielfach ihre Internationalität lassen sie nach einer Logik agieren, die – zumindest was den Bergbausektor betrifft – der TZ noch relativ neu ist. Bis vor einigen Jahren wurden große Unternehmen im Rahmen von Vorhaben des NaWi-Schwerpunkts bestenfalls als Mittler gesehen. Das Einweben des Instruments

Abbildung 3: Die Etappen des Bergbauzyklus dienen als Planungsrahmen für TZ-Maßnahmen im Kontext der Rohstoffwirtschaft²⁰.



Quelle: GIZ

„Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft“ in die reguläre TZ hat die Distanz zum Segment größerer Unternehmen erheblich verkürzt, wenn auch oft nur punktuell. Auf diese Erfahrungen kann zurückgegriffen werden. Ein Novum dürfte jedoch der wechselnde Charakter der Kooperationsbeziehung sein, die sich – je nach den Inhalten – unterschiedlich darstellen kann: Der Privatsektor kann mal als Teil der Zielgruppe und mal als Durchführungsorganisation auftreten. Dies erfordert von beiden Kooperationspartnern einen hohen Grad an Flexibilität und umfassenden Dialog (siehe dazu Kapitel 4).

Der Abbau von Bodenschätzen folgt mit dem Bergbauzyklus einem eigenen Entwicklungsschema, das in Abbildung 3 dargestellt ist. In den Etappen und Segmenten dieses Zyklus manifestieren sich die bereits beschriebenen Potenziale und Herausforderungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und im Zeitablauf auch in unterschiedlichen Intensitäten. Er ist damit für alle Akteure, einschließlich der TZ, eine erste grobe Richtschnur zur detaillierteren Planung von vorbereitenden Maßnahmen oder Interventionen. Bei entsprechender Beachtung erlaubt es der Bergbauzyklus gerade in den Anfangsstadien Rahmenbedingungen zu setzen, die nicht nur die Entwicklung des Sektors selbst begünstigen, sondern auch zeitliche Spielräume eröffnen, um die darüber hinaus gehenden entwicklungspolitischen Chancen zu nutzen. Ein gutes Beispiel sind die Beschäftigungspotenziale, die ganz anders ausgeschöpft werden können, wenn Entwicklungsländer sich durch Aus- und Aufbau von Berufsbildungskapazitäten auf die zukünftige Nachfrage nach Fachkräften durch den Bergbausektor vorbereiten. Grundsätzlich denkbar wären bilaterale Kooperationsvereinbarungen, die bestimmte Phasen des Bergbauzyklus ausgewählter Minen/Regionen betreffen

und Projekte und Programme konzeptionell nach den sich eröffnenden Optionen zu gestalten. Dabei ist zu beachten, dass in einem Kooperationsland verschiedene Bergbauaktivitäten existieren können, die sich an verschiedenen Etappen des Bergbauzyklus befinden. Folglich müssen TZ-Interventionen genau ihrem jeweiligen Umfeld entsprechend geplant und zugeschnitten werden. Je früher im Bergbauzyklus eine Kooperation ansetzt, desto mehr Handlungsfelder und strategische Optionen bieten sich der deutschen TZ an.

3.2 Visionen planen und Strategien kohärent umsetzen

Genauso wie andere Sektoren, braucht auch der extractive Rohstoffsektor förderliche Rahmenbedingungen, um sich optimal entfalten zu können. Ziel staatlicher Strategien und wirtschaftspolitischer Maßnahmen sollte es in diesem Zusammenhang nicht nur sein, Investitionen in den Sektor durch geeignete Bedingungen zu fördern, sondern diese auch entwicklungsförderlich zu gestalten. Die EZ kann diese Ausrichtung unterstützen.

Die Gestaltung günstiger wirtschaftspolitischer, rechtlicher und institutioneller Bedingungen gehört mittlerweile zu den Standardbereichen der Beratung von Vorhaben im Schwerpunkt NaWi. Die gesammelten Erfahrungen können auch auf den Rohstoffkontext übertragen werden und besonderen Mehrwert schaffen, wenn sie zu einer höheren Nachhaltigkeit des Rohstoffabbaus beitragen. Nachhaltigkeit ist hier in zweifacher Hinsicht relevant:

- Da die latenten Umwelt- und (gegebenenfalls daraus entstehenden) sozialen Konflikte das Wachstum im Rohstoffsektor sowie in „konkurrierenden“ Sektoren hemmen können, müssen ökologische und soziale

²⁰ Die hier angegebenen Zeiträume der einzelnen Etappen sind exemplarisch. Sie richten sich im Einzelfall nach Art des Rohstoffs und Menge Vorkommens.

Aspekte (einschließlich der Menschenrechte²¹) integraler Bestandteil sämtlicher Strategien und Maßnahmen sein, vor allem wenn diese Wirtschaftsförderung als primäres Ziel haben.

- Damit die Ausbeutung extraktiver Rohstoffe angemessen zur Schaffung zukünftiger Entwicklungsoptionen (auch) außerhalb des Sektors beitragen kann, muss ihre Endlichkeit die Gestaltung von Rahmenbedingungen mitbestimmen. Die langfristige Entwicklungsplanung ist daher von besonders hoher Bedeutung.

3.2.1 Ausgangspunkt: Langfristige und umsichtige Strategieentwicklung

Insbesondere wirtschaftspolitische Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit, die nationale und lokale Regierungen bei ihrer Strategieentwicklung und Umsetzung unterstützen, können wertvolle Beiträge dazu leisten, einen (möglichen) Rohstoffboom und seine ökonomischen Auswirkungen frühzeitig in Planungs- und Strategieprozesse einzubeziehen.

Es geht dabei nicht nur darum, Beratung zu Strategien für den Sektor als solchen anzubieten. Vielmehr kann es aufgrund der vielfältigen makroökonomischen Auswirkungen von Rohstoffförderung auch geboten sein, diese in der Beratung zu anderen Politikfeldern (zum Beispiel Industriepolitik) mitzudenken und einfließen zu lassen.

Um die Entwicklungspotenziale des Bergbausektors optimal nutzen zu können, sind systematische Planungs- und Strategiebildungsprozesse im volkswirtschaftlichen Steuerungsinstrumentarium eine zentrale Voraussetzung. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der absehbaren „Endlichkeit“ mineralischer Rohstoffvorkommen und der beschränkten „Beteiligungssituation“ an ihrer Ausbeutung aufgrund der Abhängigkeit von exogenem Kapital und Know-how. Besonders wirkungsvoll kann es daher sein, die Partnerregierungen beim Auf- und Ausbau von Institutionen zur Planung und Strategiebildung (Strukturen, Instanzen, Prozesse, Methoden und Instrumente) zu

unterstützen und Anwendungskompetenzen aufzubauen. Dies gilt nicht nur auf der zentralen, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene, auf der die Bergbauaktivitäten stattfinden und sich in das lokale Umfeld integrieren. Themen wie Dezentralisierung, Partizipation regionaler/lokaler Akteure, Standortentwicklung, etc. sind von Anfang an zu berücksichtigen. Die langen präoperativen Vorlaufzeiten des Bergbaus stellen in diesem Zusammenhang eine außerordentliche Chance dar. Denn je früher das Rohstoffthema Eingang in nationale, regionale und lokale Planungs- und Strategieprozesse findet, desto besser gelingt es einer Volkswirtschaft, sich auf die bevorstehenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Veränderungen einzustellen und aus ihnen Nutzen zu ziehen. Diese Zeitfenster bieten sich an, um sie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen.

Allerdings sollte die Beratung in diesem Bereich bestimmte qualitative Merkmale umfassen. Denn es geht nur zum Teil um die Entwicklung des technologisch ohnehin zumeist sehr fremdbestimmten Bergbausektors. Darüber hinaus ist vor allem die bestmögliche Verknüpfung mit dem nationalen und regionalen Wirtschaftsgefüge von Bedeutung. Hinzu kommt als dritte zu beachtende Dimension die strategisch-visionäre Bestimmung des Bergbausektors als langfristiger Motor und *change agent* rohstoffgetriebener Entwicklungspfade. Zumeist finden sich in den nationalen Entwicklungsplänen von Bergbauländern keine tatsächlich strategischen Handlungsorientierungen, die diese Aspekte einbeziehen. Die Leitdokumente konzentrieren sich eher auf rein sektorbezogene Projektionen, zum Beispiel auf Produktions- und Exportvolumina, angestrebte Beschäftigtenzahlen, erwartete Deviseneinnahmen und allgemeine Aussagen zum Streben nach erweiterter Wertschöpfung. Fragen, wie genau der Bergbausektor zur langfristigen Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft beitragen soll, wie sein jahrzehntelanger Impuls als *facilitator* des Wandels sektoraler Strukturen und Qualifikationsprofile und als möglicher Träger graduellen Technologietransfers aktiv genutzt und konkret als Entwicklungskatalysator für ausgewählte Sektoren und Regionen dienen kann, werden in der Regel nicht aufgegriffen. Zentrales Anliegen sollte deshalb sein, diese systemische und zukunftsorientierte Perspektive auf allen Ebenen in aufzubauende oder bestehende Planungs- und Strategiebildungsprozesse einzuführen und zu verankern.

21 Bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird eine Vorab-Analyse der wesentlichen menschenrechtlichen Risiken von Vorhaben durchgeführt. Hier unterstützt der verbindliche „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“.

3.2.2 Strategieentwicklung als Schnittstellenmanagement

Ohne eine ausreichend visionäre und sektorübergreifende, nationale und entwicklungsstrategische Planung bekommen nachgelagert zu erstellende Sektorstrategien und -politiken wenig Orientierung, allen voran die des Bergbausektors.

Vorhaben im Schwerpunkt NaWi können hingegen substantielle Beiträge dazu leisten wirtschaftspolitische Strategien rohstoffsensibel zu formulieren, da die NaWi-Programme der deutschen TZ in vielen für den Rohstoffsektor relevanten Politikfeldern Anknüpfungspunkte haben. Im Vordergrund stehen die Strukturpolitiken einerseits (Infrastruktur-, regionale und sektorale Strukturpolitik, einschließlich Industrie- und Standortpolitik) und einige der Prozesspolitiken andererseits (Arbeitsmarkt-, Finanz-, Fiskal-, Handels-, Investitionspolitik sowie auch Sozialpolitik). Die Herausforderung liegt in der Koordination dieser Politikfelder und der Schaffung von Synergien. Ein wichtiges Anliegen ist dabei die Sicherung der inhaltlichen Kohärenz der einzelnen Strategien und Politikbereiche untereinander, insbesondere mit Bezug zu Strategien und Planung im Rohstoffsektor. Letztere wird häufig vernachlässigt und nicht systematisch genug vorangetrieben. Dies kann dazu beitragen, dass wirtschaftliche Potenziale (zum Beispiel Beschäftigungseffekte) und mögliche Synergien zwischen Politikfeldern (zum Beispiel Komplementarität zwischen Technologiepolitik und KMU-Förderung) nicht ausreichend genutzt werden. Auch negative Wechselwirkungen (zum Beispiel freizügige Einfuhrregelungen versus lokale Industrieförderpolitiken) sind möglich.

Vielfältige Beziehungen bestehen auch zu Sektoren und Themen außerhalb der NaWi – unter anderem weil der Rohstoffsektor

- auf unterschiedliche Leistungen zurückgreift (zum Beispiel Energieversorgung, Transportunternehmen, Abbautechnologien),
- durch vor- und nachgelagerte Prozesse mit anderen Sektoren verbunden ist (zum Beispiel Werkzeughersteller, verarbeitende Industrien) oder
- anderweitig auf sie einwirkt (zum Beispiel Gesundheit, Ausbildung, Umwelt, Verwaltung, Landschaftspflege, Gemeindeentwicklung).

Vorhaben des NaWi-Schwerpunkts können dazu beitragen, solche Beziehungen zu identifizieren, zu formulieren, und geeignete Beratung zu Strategieentwicklung und Politikmaßnahmen zu leisten. NaWi-Instrumente können in solchen Prozessen unterstützen und koordinieren.

3.2.3 Einbettung in Dialog- und Konsensfindungsprozesse

Dialog- und Konsensfindungsprozesse bei Visionsbildung, Planung, Strategieformulierung und Umsetzung sind im Umfeld extraktiver Rohstoffe von herausgehobener Bedeutung. Studien, Foren und Konferenzen zur Rohstoffthematik greifen diese Notwendigkeit regelmäßig auf, jedoch nicht immer als zentralen Themenstrang. Im Mittelpunkt stehen die Offenlegung von Interessenslagen, die Relativierung von Erwartungen und die realistische Einschätzung des Machbaren. Das frühzeitige Verhandeln von Positionen, die Teilhabe an und das gemeinsame Tragen von Entscheidungen genauso wie das Vorbeugen und nicht erst die Lösung von Konflikten sind ebenfalls häufige Themen. Wichtig ist, dass bereits bei der Bergbaugesetzgebung Beteiligungsrechte und Dialogprozesse von Betroffenen und Nichtregierungsorganisationen verbindlich festgelegt werden und die Interessensvertreter ihre Rechte auch gegebenenfalls auf dem Klagewege wirkungsvoll geltend machen können.

Zunehmend wird dies von Dialoginitiativen aufgegriffen. Beispiele sind:

- *in-country* Workshops von Bergbauunternehmen (Ghana, Kolumbien, Peru, Tansania)
- lokale Bergbau- und Entwicklungsforen (Chile, Mongolei, Papua Neu-Guinea)
- institutionalisierte Kommentierungsmechanismen für neue Regelwerke (Südafrika).

Dennoch wird weiterhin ein deutliches Defizit an interministeriellem Austausch, Einbindung der Zivilgesellschaft, aktivem Dialog zwischen Zentralregierung und lokalen/regionalen Verwaltungsautoritäten, wie auch zwischen Bergbauunternehmen und Lokalakteuren artikuliert. Gerade bei betroffener indigener Bevölkerung ist die effektive Beachtung ihrer Konsultationsrechte²² bislang regelmäßig defizitär. Austausch und Dialog sind inhärente Elemente von Ansätzen und Instrumentarien der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, so dass Prozesse der Einrichtung, Formalisierung und Strukturierung von Dialogmechanismen und ihre Funktionsfähigkeit angemessen unterstützt werden können. Wichtig in diesem Zusammenhang sind auch die in verbindlichen Planfeststellungsverfahren und Bergbaugesetzgebung festgeschriebenen Beiträge zu einer rechtzeitigen und nachhaltigen Kommunikation von Rohstoffvorhaben, bei denen alle betroffenen Interessensgruppen in Kenntnis gesetzt werden und die Möglichkeit bekommen, ihre Belange geltend zu machen.

3.2.4 Einordnung der Beratungsansätze in den Bergbauzyklus

Beratungsleistungen zum Themenblock „Planung, Strategiebildung und Umsetzung“ können grundsätzlich während des gesamten Bergbauzyklus erfolgen (siehe Tabelle 1). Am wirkungsvollsten erscheint es jedoch, sie frühzeitig während der Explorationsphase einzubringen. Insbesondere, wenn sich das Investitionsprofil deutlicher abzuzeichnen beginnt, sollten Regierungen intensiv in die Planung einsteigen. Eine sektorale wie auch übergreifende Dialogkultur braucht Zeit, um sich zu entwickeln und konkrete Ergebnisse zu produzieren. Mit der entsprechenden inhaltlichen und dialoggestärkten Orientierung kann die Anpassung und Umsetzung von Plänen, Strategien und Politiken erfolgen.

LEITFRAGEN

- > *Existiert im Kooperationsland eine Vision dazu, welche Rolle die extraktive Rohstoffwirtschaft im Entwicklungsprozess spielen soll und wie sie langfristig zum Strukturwandel genutzt werden kann? Wie handlungsleitend ist diese Vision gestaltet?*
- > *Auf welchen Ebenen (national, regional, lokal) sind Planungs- und Strategiebildungsprozesse etabliert und welche Akteure nehmen an ihnen Teil?*
- > *Inwieweit wirken sich die Aktivitäten des Rohstoffsektors auf andere Wirtschaftsbereiche aus? Wie wird das Bergbauthema in anderen wirtschaftspolitischen Steuerungsfeldern (zum Beispiel Investition, Handel, Arbeitsmarkt, etc.) aufgegriffen? Findet ein Abgleich zur Kohärenz statt?*
- > *Welche Dialoginitiativen existieren im Bergbaukontext und wie werden sie genutzt?*

²² Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung (*free, prior and informed consent – FPIC*) gemäß der ILO Konvention 169 sowie der VN Erklärung über die Rechte indigener Völker.

Tabelle 1: Interventionsoptionen zur Visions- und Strategiebildung.

Bergbauzyklus	Staat	Privatsektor
Prospektion	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützung bei nationaler Entwicklungsplanung und Gesetzgebung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sensibilisierung zur Entwicklungsplanung
Exploration (1–10 Jahre)		
Begutachtung / Genehmigung (1–5 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulierung von Sektor(teil)strategien (zum Beispiel Infrastruktur, Industrie, Bergbau, KMU, Technologie, Beschäftigung) ■ Wirtschaftspolitische Beratung: Infrastruktur-, Industrie-, Technologie-, Arbeitsmarktpolitik ■ Gestaltung von intersektoriellen Austausch- & Koordinationsmechanismen ■ Gestaltung eines sektorspezifischen Öffentlich-Privaten-Dialogs 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sensibilisierung zur Entwicklungsplanung (national, regional, kommunal) ■ Einbringen der Entwicklungsperspektive in Feasibility Studien ■ Gestaltung des Dialogs Bergbauunternehmen – Staat (insbesondere nationale & kommunale Ebene)
Konstruktion (1–3 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützung bei nationaler & regionaler Kommunalplanung & anschließender Strategiebildung ■ Schaffung von Politikkohärenz ■ Formulierung von Sektor(teil)strategien (zum Beispiel KMU, Investition, Beschäftigung) ■ Wirtschaftspolitische Beratung: insbesondere Infrastruktur-, Investition-, Standort-, regionale / sektorale Struktur- & Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Qualifizierung) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung des Dialogs Bergbauunternehmen – Staat (alle Ebenen) ■ Gestaltung des Dialogs innerhalb des Privatsektors ■ Aktive Partizipation bei der Entwicklungsplanung (regionale & kommunale Ebene) ■ Planung von CSR-Maßnahmen
Produktion (1–30 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Regional- & Kommunalplanung & anschließende Strategiebildung ■ Wirtschaftspolitische Beratung: insbesondere Handels-, Fiskal-, Arbeitsmarkt-, Finanz- & Sozialpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aktive Partizipation bei der Entwicklungsplanung (regionale & kommunale Ebene) ■ Planung von CSR-Maßnahmen ■ Gestaltung des Dialogs innerhalb des Privatsektors
Schließung (1–2 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transformationsorientierte wirtschaftspolitische Beratung (insbesondere Industrie-, Arbeitsmarkt-, Sozialpolitik) ■ Transformationsorientierte Anpassung von Sektor(teil)strategien (zum Beispiel KMU, Industrie, Investition, Beschäftigung) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aktive Partizipation bei der transformationsorientierten Entwicklungsplanung (regionale & kommunale Ebene) ■ Abschluss von CSR-Maßnahmen und gegebenenfalls Überführung zu alternativen Trägern
Rehabilitation (3–10 Jahre)		

3.3 Beschäftigungspotenziale aktivieren und ausbauen

Beschäftigungsförderung in der Rohstoffwirtschaft ist von besonderer Bedeutung für die Armutsminderung und birgt vor allem für die lokale Entwicklung ein sehr hohes Potenzial. Produktive und menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen gehört zu den obersten Zielen von Entwicklungsplänen, Armutsbekämpfungsstrategien und Sektor-

programmen. In der Literatur und in internationalen Diskussionen werden die Beschäftigungseffekte der extraktiven Rohstoffwirtschaft aufgrund ihrer hohen Kapitalintensität vielfach als vernachlässigbar angesehen. Dennoch sollte man ihre Relevanz in Entwicklungsländern sowie ihre möglichen Hebeleffekte nicht unterschätzen. In ihrer Gesamtheit machen die vom Großbergbau unmittelbar Beschäftigten zwar selten mehr als zwei Prozent der Erwerbsbevölkerung eines Entwicklungslandes aus, in einzelnen Regionen kann die Bedeutung

aber sehr viel größer sein. Durch die geographisch stark fokussierten Aktivitäten der Bergbauunternehmen sind die standortbezogenen Effekte für die nicht selten wirtschaftlich besonders unterentwickelten Gebiete von großer Bedeutung und können ab der Konstruktionsphase im Bergbauzyklus binnen weniger Jahre zu grundlegenden Strukturveränderungen auf dem lokalen und regionalen Arbeitsmarkt führen²³. Teilweise geht eine hohe Abhängigkeit der gesamten lokalen Wirtschaftsentwicklung von der Dynamik der extraktiven Aktivitäten einher (siehe auch Kapitel 2.1). Ereignisse, welche diese Dynamik in erheblichem Maße negativ beeinträchtigen (zum Beispiel lokale kriegerische oder soziale Konflikte, anhaltende Preiseinbrüche, Enteignung, Marktverluste, technologische Veränderungen etc.) wie auch die Schließung einer Mine (siehe auch Textbox 5), haben entsprechend radikale Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommen in einer Region.

3.3.1 Direkte, indirekte und induzierte Beschäftigung

Die Beschäftigungseffekte von Bergbauaktivitäten (siehe auch Abbildung 4) lassen sich folgendermaßen klassifizieren:

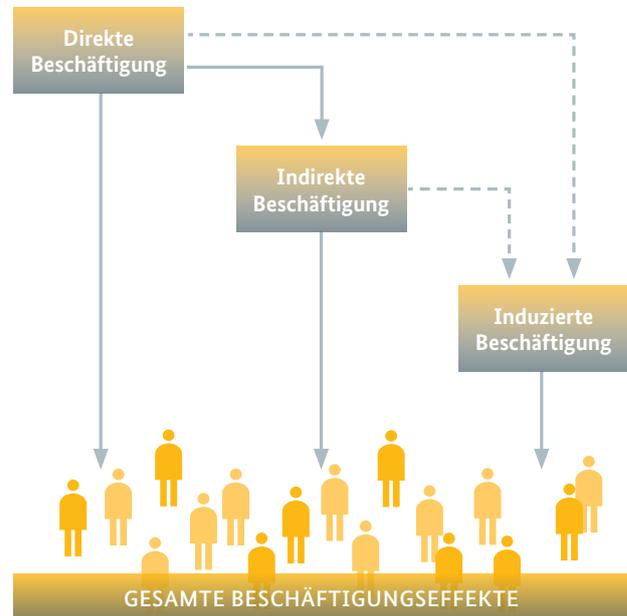
- Die sogenannte **direkte Beschäftigung**²⁴ umfasst die unmittelbar an Abbau und Produktion gekoppelten Arbeitsplätze. In welcher Größenordnung sie sich bewegt, hängt unter anderem von der Größe der Förderanlage, den geologischen Bedingungen (Abbauverfahren – zum Beispiel Tage- oder Tiefbau), technischen Faktoren (Grad der Mechanisierung), aber auch von den praktizierten Managementmodellen ab.²⁵

²³ Der Anteil internationaler Arbeitskräfte im Bergbau in den Entwicklungsländern variiert je nach eigenem Arbeitskräfteangebot, Art der Schürfung und eingesetzter Technologie zwischen unter einem Prozent (zum Beispiel Chile) und zehn Prozent (zum Beispiel Laos). Er verändert sich zusätzlich entlang der Phasen des Bergbauzyklus.

²⁴ Manchmal wird noch der dieser Kategorie sehr naheliegende Effekt der „angrenzenden“ Beschäftigung aufgeführt (zum Beispiel Beschäftigte in Heizkraftwerken, welche mit Kohle betrieben werden), der im Kontext der Entwicklungsländer jedoch wenig Gewicht hat und deshalb auch nicht zahlenmäßig erfasst wird.

²⁵ Mit Hilfe von Input-Output Analysen (und seit neuestem mit dem weiterentwickelten Instrument der Social Accounting Matrices der ILO) können die entstehenden Beschäftigungseffekte abgeschätzt werden, was jedoch in den Entwicklungsländern aufgrund der schlechten Datenlage nur begrenzt möglich ist.

Abbildung 4: Beschäftigungseffekte



Quelle: GIZ

- Indirekte Beschäftigungseffekte** entstehen einerseits durch nachgelagerte Wertschöpfung (zum Beispiel Veredelung und Weiterverarbeitung) sowie andererseits durch Waren und Dienste, die von der Bergbauindustrie beschafft werden (vorgelagerte Wertschöpfung). Hierzu gehören typischerweise Energie, Maschinenbau, Finanzdienstleistungen, Transport, Bau- und Reparaturleistungen, Gesundheitsleistungen und Versicherungen. Auch diese Sektoren greifen auf Lieferketten zurück, sodass weitere Beschäftigungseffekte entstehen.
- Induzierte Beschäftigungseffekte** basieren grundsätzlich auf dem durch direkte und indirekte Beschäftigungseffekte generierten und in Konsumausgaben fließende Einkommen. Graduell in ihrer multiplikativen Wirkung abnehmend, sorgen sie für Wachstum und Beschäftigung in anderen Sektoren.

In welcher Größenordnung die Multiplikatoreffekte in Entwicklungsländern entstehen und wie die Beschäftigungseffekte in ihrem Volumen zueinander stehen bilden die Beispiele in Tabelle 2 und Textbox 2 ab. Diese Effekte hängen unter anderem von der Art des Abbaus, eingesetzten Technologien, Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte oder Vernetzungsmöglichkeiten mit der einheimischen Wirtschaft ab. Es muss jedoch festgehalten werden, dass durch den Import von Kapitalgütern aus Industrie-

oder Schwellenändern ein erheblicher Teil der indirekten Beschäftigungseffekte nicht im Bergbauland selbst entsteht. Spielräumen, diese durch geeignete Politikmaßnahmen zu „erobern“, sind technologische Grenzen gesetzt. Dennoch kann ein guter Politikmix aus industriepolitischen Maßnahmen, Privatwirtschaftsförderung und Qualifizierungsaktivitäten Möglichkeiten bieten sie zu erschließen und damit den Anteil der vorleistenden Sektoren und nachgelagerten Wertschöpfung zu erhöhen (zum Beispiel bestimmte Ersatzteile, Wartungs- und Reparaturdienstleistungen, etc.). Darüber hinaus haben die induzierten Beschäftigungseffekte vor allem in Entwicklungsländern hohe Bedeutung, insbesondere dann, wenn der Aufbau anderer Wirtschaftszweige mit ähnlichen Einkommenseffekten wenig erfolgversprechend ist. Die drei folgenden Beispiele spiegeln die Unterschiedlichkeit in den generierten Multiplikatoreffekten wider.

Textbox 2: Arbeitsmarkteffekte beim Kupferabbau in Sambia

Der sogenannte „Copper Belt“ in Sambia beherbergt etliche, höchst ertragreiche Kupferminen. Die Kansanshi-Mine ist die größte in Afrika und liegt im Norden Sambias an der Grenze zur Demokratischen Republik Kongo. Etwa 4.900 Menschen arbeiten dort direkt für das kanadische Unternehmen First Quantum Minerals. Berechnungen zu Beschäftigungseffekten in der Region beziffern die Zahl der indirekt von der Mine abhängigen Arbeitsplätze auf fast 27.000. Wenn man mit einberechnet, dass mit den Steuergeldern des Unternehmens und der Arbeiter Infrastrukturprojekte, Bildungseinrichtungen und weitere staatliche Programme finanziert werden, steigt die Anzahl der induzierten Beschäftigung auf über 50.000. Dabei ist die Kansanshi-Mine nur eine Mine von vielen. Insgesamt werden im Jahr 2015 schätzungsweise 267.000 Jobs direkt und 570.000 indirekt mit dem Bergbausektor zusammenhängen. Dies wird etwa zehn Prozent der arbeitsfähigen sambischen Bevölkerung betragen. Die geplanten Investitionen in der Region lassen darauf hoffen, dass in den nächsten Jahren noch mehr Arbeitsplätze entstehen können (G. McMahon and B. Tracy, 2012).

Tabelle 2: Aufgrund struktureller Grenzen der direkten Beschäftigung, liegen die Potenziale eher in der Schaffung indirekter und induzierter Beschäftigung

	Beschäftigung		
	direkt	indirekt	induziert*
Bergwerk Escondida (Chile – 2004)	2.800	5.270	8.500 (bis 12.800)
Bergwerk Obuasi (Ghana – 2005)	6.670	1.000 (bis 5.000)	20.000 (bis 50.000)
Bergwerk Sepon (Laos – 2008)	2.460	2.450	12.300

*Die markierten indirekten und induzierten Beschäftigtenzahlen beruhen auf Schätzungen unter der Annahme bestimmter Multiplikatoren (-optionen). Sie beziehen sich nur auf Beschäftigungseffekte im Inland.
Quellen: ICMM, März & Juli 2007, 2011.

3.3.2 Spielräume zur Steigerung der Beschäftigungseffekte

Speziell in Ländern, die besonders stark vom mineralischen Rohstoffabbau abhängig sind, kann der Rohstoffsektor wesentlicher Träger und Impulsgeber einer beschäftigungsorientierten Wachstumsstrategie sein. Die Erschließung und Nutzung der Potenziale des Rohstoffsektors können somit langfristig genutzt werden.

Der langfristige Charakter von Bergbauinvestitionen bietet die Chance, Veränderungsprozesse in der Arbeitsmarktlage übergreifend anzugehen, um das Arbeitsangebot anzupassen und über den Sektor hinaus arbeitsmarktpolitisch strukturbildend zu wirken. Der Bergbauzyklus schafft mit seiner phasenhaften Entfaltung vorhersehbare Zeitfenster zur Entwicklung von Beschäftigungsvisionen und (Teil-)Strategien sowie ihrer anschließenden Umsetzung. Diese Zeiträume können genutzt werden, wenn unternehmerische Projektplanung und -management sowie staatliche Planungs- und Implementierungsprozesse zusammengebracht werden. Die Charakteristika der Phasen des Zyklus zusammen mit der konkreten langjährigen Projektentwicklungserfahrung der Unternehmen erlauben eine grundlegende Projektion des Beschäftigungsbedarfs und der Profile. Diese Vorausschau eröffnet Optionen zur Vorbereitung des Arbeitsangebots.

Die vom Bergbau ausgehenden technologischen Stimuli können zur Einführung neuer Beschäftigungsprofile beitragen, welche langfristig einen Strukturwandel außerhalb des Bergbaus unterstützen können (zum Beispiel in Bereichen wie Arbeitssicherheit, Umweltschutztechnologien, Wartung, Logistik, Entsorgung und Recycling, etc.).

Die Multiplikatoreffekte, die durch Bergbauaktivitäten angestoßen werden (zum Beispiel durch Zulieferung, Wertschöpfung, Einkommenseffekte), lassen sich durch die Beeinflussung der Verflechtung des Bergbaus mit der regionalen und nationalen Wirtschaft gestalten und ausweiten. In diesem Zusammenhang hat sich zunehmend die Abfassung von *Local Content* Vereinbarungen eingebürgert, mit denen Regierungen versuchen, einen Teil der Verflechtung der Bergbauaktivitäten mit der nationalen Ökonomie festzuschreiben. Beschäftigung ist ein typischer Inhalt der Vereinbarungen.

Derweil können die von nahezu allen großen Bergbauunternehmen angewendeten CSR-Ansätze (*Corporate Social*

Responsibility) aktiv zur Schaffung oder Verstärkung von Beschäftigungseffekten genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die Verbesserung bestehender Arbeitsverhältnisse.

3.3.3 Interventionsoptionen: Der integrierte Ansatz für Beschäftigungsförderung

Zur Nutzung der oben genannten Spielräume kann die deutsche EZ auf den bereits erprobten integrierten Ansatz für Beschäftigungsförderung, der in Abbildung 5 dargestellt ist, zurückgreifen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass zur erfolgreichen Beschäftigungsförderung sowohl die Angebots-, wie auch die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes angesprochen werden und durch effektive Vermittlungswege zusammengebracht werden müssen.

Ziel muss es sein, nicht nur Arbeitsplätze zu schaffen, sondern diese auch möglichst umfassend mit lokalen, ausreichend qualifizierten Arbeitskräften zu besetzen.²⁶

Abbildung 5: Der integrierte Ansatz zur Beschäftigungsförderung deckt alle Bereiche des Arbeitsmarktes ab.



Quelle: GIZ, 2010

²⁶ Zur vorangehenden Analyse der Arbeitsmarktsituation sowohl angebots- wie auch nachfrageseitig kann die GIZ-Handreichung „Guidelines for an Employment and Labour Market Analysis (ELMA)“ genutzt werden (GIZ, 2014), die Hemmnisse zur Schaffung von produktiver Beschäftigung im Länderkontext aufdeckt.

An dieser Stelle sei explizit darauf hingewiesen, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen für die lokale Bevölkerung und die Bereitstellung von qualifizierten Arbeitskräften zwei Seiten einer Medaille und gleichermaßen im Interesse von Staat und Unternehmen sind. Gerade weil viele Bergbauunternehmen darüber klagen, dass lokale Fachkräfte aller Qualifikationsgrade in Entwicklungsländern fehlen, ist eine hohe Kooperationsbereitschaft mit der TZ festzustellen.

Schaffung von Arbeitsplätzen im und durch den Bergbausektor

Interventionen der Privatwirtschaftsförderung sind oftmals gezielt auf die Schaffung struktureller Beschäftigungswirkungen ausgerichtet. Die Existenzgründungs- und KMU-Förderung gehören zu den traditionellen und methodisch-instrumentell stark unterlegten Erfahrungsbereichen der deutschen TZ, welche in den letzten Jahren durch Wertschöpfungsketten- und Cluster-Ansätze erweitert worden sind. All diese Ansätze bieten in Verknüpfung mit dem Bergbausektor besonders interessante Potenziale – insbesondere auch zur Anbahnung und Gestaltung von Wirtschaftspartnerschaften (siehe auch Kapitel 4). Aus der Beschäftigungsperspektive ebenfalls interessant sind Beratungsleistungen zur angepassten Gestaltung und Umsetzung von Ausschreibungs- und Beschaffungsrichtlinien, sowie Leitfäden für CSR-Maßnahmen und Regelwerke zu *Local Content* Vereinbarungen.

Eine sehr spezifische Interventionsoption bieten Infrastruktur- und Baumaßnahmen, die vor allem in den präoperativen Phasen des Bergbauzyklus vorwiegend zu indirekten und induzierten Beschäftigungseffekten führen. Im Schwerpunkt NaWi liegen einschlägige Erfahrungen dazu vor, wie solche Maßnahmen aus einer Perspektive der Beschäftigungsförderung umgesetzt werden können, um je nach Zielsetzung unterschiedliche Entwicklungseffekte zu erzielen und gezielt auch Beschäftigte in der informellen Wirtschaft und deren Arbeitsbedingungen zu adressieren. Eine Möglichkeit ist die Durchführung strukturschaffender Beschäftigungsprogramme (*Public Works*), bei denen Infrastruktur- und Baumaßnahmen nicht über den regulären Bauanbietermarkt abgewickelt werden und kurzfristige Beschäftigungswirkungen erzielt werden können. Gleichzeitig eignen sich diese Programme bei geschicktem Einsatz von *on-the-job-training* zur Vermittlung von Grundqualifikationen der beschäftigten Personen. Darüber hinaus

können gezielt Instrumente der beschäftigungswirksamen KMU-Förderung eingesetzt werden.

Weitere wirtschaftspolitische Steuerungsfelder können in ihrem Instrumentarium (zum Beispiel Anreizsysteme, besondere tarifäre Regelungen, Abschreibungserleichterungen, sogar Beschäftigungssubventionen) und ihren Anwendungsregeln beschäftigungsorientiert beraten werden. Dazu gehören vor allem die Import- und Export-, sowie die Steuerpolitik. Aber auch das Investitionsklima und dazugehörige Politiken können beschäftigungsorientiert gestaltet werden (siehe Anhang 1).

Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit: Qualifikationen für den Arbeitsmarkt

Besonders wichtig zur Generierung von Beschäftigungswirkungen ist die rechtzeitige, bedarfsorientierte Qualifizierung lokaler Fachkräfte. Dies betrifft sowohl die Qualifizierung von Fachkräften für den Bergbausektor selbst, als auch für die dem Sektor vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsprozesse.

Bereits in einem fortgeschrittenen Stadium der Exploration lassen sich erste Aussagen zum direkten und – über absehbare Vorleistungsnotwendigkeiten – auch zum indirekten Arbeits- und Fachkräftebedarf machen. Hier kann idealerweise auf bereits durchgeführte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsanalysen sowie auf grundlegende Erfahrungen des Bergbausektors zurückgegriffen werden. Darüber hinaus ist es möglich, schon frühzeitig im Rahmen des ohnehin um den Erwerb der Konzessionen herum einsetzenden Dialogs mit den Bergbauunternehmen Beschäftigungsaspekte zu thematisieren bis hin zu konkreten *Local Content* Vereinbarungen.

Die von den Bergbauunternehmen spätestens während der Genehmigungsphase erstellten Machbarkeitsstudien liefern noch detailliertere Informationen zum Beschäftigungsbedarf. Ergänzend hierzu kann die TZ bei der Durchführung von regionalen Arbeitsmarktanalysen und Qualifikationsbedarfsstudien Unterstützung leisten und somit den sektorbezogenen und -übergreifenden Bedarf an Fach- und Führungskräften ermitteln.

Aus Sicht der Bergbauunternehmen ist insbesondere die Weiterbildung von Personal von Relevanz und bietet interessante Kooperationsmöglichkeiten für die TZ im Rahmen allgemeiner und maßgeschneiderter Qualifizie-

rungslösungen zugleich. Fast alle Bergbauunternehmen bieten interne Trainingseinheiten an und arbeiten mit externen Weiterbildungsanbietern. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Vorbereitung des Personals auf die Bergbauaktivitäten, sei es in Bezug auf generelle Themen wie Arbeitsplatzsicherheit und Gesundheitsvorschriften oder um selbst mit guten Grundqualifikationen ausgestattete Kräfte auf die speziellen technologischen Anforderungen vorbereiten zu können. Fehlende Arbeitserfahrung im Bergbau ist oft der Grund, weshalb selbst in Entwicklungsländern zur Verfügung stehende hochqualifizierte Arbeitskräfte (zum Beispiel Ingenieure) keine adäquate Anstellung finden. Vielfach engagieren sich Bergbauunternehmen sogar in der Weiterbildung von Zulieferbetrieben, auf deren Leistungen in guter Qualität sie angewiesen sind. Tabelle 3 unterstreicht am Beispiel einer Grube mittlerer Größe aus Laos (MMG Sepon) die Bedeutung des Themas, wie auch die Investitionsbereitschaft des Privatsektors.

Um die Beschäftigungsfähigkeit der Absolventen und Absolventinnen von Qualifizierungsmaßnahmen nachhaltig zu sichern, muss darauf geachtet werden, dass die Ausbildung auch zu einer Beschäftigung in anderen Sektoren befähigt. Durch Qualifizierungsmaßnahmen wird Absolventen eine breite berufliche Einsatzfähigkeit ermöglicht, damit sie ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt angemessen vermarkten können. Beispielsweise wird daher ein Mechatroniker zwar mit einem Fokus auf seine spätere Tätigkeit im Bergbausektor ausgebildet, nicht aber ausschließlich für diesen Kontext.

Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen können Teil von *Local Content* Vereinbarungen oder *Employment Pacts*

sein, zu deren Gestaltung, Verhandlung und Planung sowohl die Entwicklungsländer, als auch die Bergbauunternehmen durch die TZ unterstützt werden können. Diese langfristig anlegbaren Vereinbarungen können zentraler Träger der bereits erwähnten Beschäftigungsvision sein und somit über den Bergbauzyklus hinweg ein zunehmendes *crowding in* von nationalem Personal bis auf das Niveau der hochqualifizierten Beschäftigungspositionen planen. Dies erfordert im Gegenzug entsprechende Maßnahmen auf der Angebotsseite (zum Beispiel Ausbildungsgänge, Praktika, Hospitationen, Auslandsstipendien, Karriereplanungsmodelle), die ebenfalls Teil der Vereinbarungen sein können. Unter einer mittel- bis langfristigen Perspektive kann über NaWi auch die Kooperationsanbahnung und Gestaltung von Ausbildungspartnerschaften mit spezialisierten Institutionen in Deutschland (zum Beispiel Bergbauakademien) befördert werden.

Abstimmungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt

Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können ganz wesentlich zu Beschäftigungswirkungen beitragen. Ganz besonders deutlich ist dies im Rahmen von Beratungsmaßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie kann mit ihrer regulierenden Funktion sowohl zur Entfaltung der oben aufgezeigten Schnittmenge zwischen Arbeitsangebot und direkten und indirekten Bedarfen des Bergbausektors beitragen, wie auch zum Beschäftigungsbedarf, der sich in der Folge aus den einkommensinduzierten wirtschaftlichen Aktivitäten ergibt. Stichworte wie die Einführung von Beratungs- und Vermittlungsinstrumenten (zum Beispiel Jobbörsen), der Aufbau von Arbeitsagenturen und Systemen der Arbeitsmarktinformation,

Tabelle 3: Die Nachfrage nach Qualifizierungsmaßnahmen in der Rohstoffwirtschaft (hier exemplarisch Grube Sepon / Laos) ist in den letzten Jahren gestiegen (in US-Dollar).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Processing – Training	327,506	–	–	–	–	–
Total Training – Management	–	857,741	1,485,107	2,070,206	1,656,091	4,611,393
Total Training – Professional Development	–	161,728	449,531	494,565	135,245	866,731
Total Training – Maintenance and Apprentices	–	148,889	551,549	795,247	565,828	925,701
Total spend per annum	327,506	1,168,365	2,486,187	3,360,018	2,357,164	6,403,825

die Förderung der Kooperation zwischen Bergbausektor und Qualifizierungsanbietern oder auch bereits erwähnte Themen wie Weiterbildung umreißen hier das Spektrum möglicher NaWi-Leistungen. Das arbeitsmarktpolitische

Instrumentarium kann auch zur verstärkten Integration von Frauen in die extraktive Rohstoffwirtschaft beitragen (siehe Textbox 3), die weiterhin unterentwickelt ist.

Textbox 3:

Frauen profitieren nicht ausreichend von Beschäftigungseffekten im extraktiven Rohstoffsektor.

Obwohl aufgrund von Gebern initiierte Förderprogramme die Rolle der Frau im männerdominierten Rohstoffsektor stärken sollen, gehen Arbeitsplätze in Unternehmen aus dem (formellen) extraktiven Rohstoffsektor überwiegend an Männer – das gilt in Entwicklungsländern, aber auch zum Beispiel in Deutschland. Selten machen Frauen mehr als zehn Prozent der im Rohstoffsektor Beschäftigten aus, meist liegt der Anteil bei weniger als fünf Prozent (*Weltbank, 2009*). Dies liegt häufig nicht an fehlender (Aus-) Bildung von Frauen, sondern eher an traditionellen Werten, die Frauen von Beschäftigung etwa an schweren Geräten ausschließen oder auch an unzureichenden Arbeitsbedingungen für weibliches Personal – häufig fehlt es zum Beispiel an speziellen Einrichtungen wie Umkleieräumen für Frauen oder Arbeitskleidung.

Während vorwiegend Männer von Beschäftigungseffekten im extraktiven Rohstoffsektor profitieren, können induzierte Beschäftigungseffekte auch zu einer Stärkung der Frauen innerhalb der Gemeinschaft beitragen. Ein allgemeines höheres Einkommensniveau in den Gemeinschaften führt zu einer erhöhten Nachfrage beispielsweise im Gastronomiegewerbe, in Wäschereien und in Schneidereien – Bereiche, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind,

die so ihr Einkommen erhöhen und sich und ihren Familien einen höheren Lebensstandard ermöglichen können.

Neben den unterschiedlichen Beschäftigungswirkungen sind auch die weiteren sozio-ökonomischen Auswirkungen oft unterschiedlich: Besonders kritisch zu bewerten ist der Umgang mit Landrechten. Vielfach sind diese im Besitz der Männer, auch wenn die Agrarflächen meist von Frauen für die Subsistenzwirtschaft genutzt werden. Der Abbau extraktiver Rohstoffe bedeutet oftmals, dass Agrarfläche verkauft, für den Abbau an sich oder für den Ausbau der Infrastruktur genutzt wird und dass dadurch die Subsistenzwirtschaft erschwert wird. Frauen werden aufgrund der herrschenden traditionellen Arbeitsteilung zurückgedrängt und kommen in Dialogprozessen (siehe auch Kapitel 3.2.3) nur unzureichend zu Wort. Ihre Interessen werden daher auch bei aktiven *Community Development* Bemühungen der Rohstoffunternehmen vielfach nur ungenügend berücksichtigt.

Tief verankerte Vorstellungen sozialer Rollen und geschlechtlich konstruierte Berufsbilder sind hohe, oft unbewusste und deshalb schwer zu fassende Hindernisse in der Verwirklichung echter Gleichstellung in diesem Sektor.

LEITFRAGEN

- > *Wie ist das Beschäftigungsthema in bestehenden Strategie- und Planungsdokumenten verankert und wie handlungsleitend sind sie? Welche Entwicklungsspielräume bestehen hier noch und wie können sie aktiviert werden?*
- > *Gibt es eine Beschäftigungsvision zur Nutzung der vom extraktiven Rohstoffsektor ausgehenden Potenziale? Welche Qualität hat sie und wie spiegelt sich das konkret in Politiken, Steuerungsfeldern, institutionellen Aktivitäten etc. wider?*
- > *Welche Dialog- und Kooperationsbereitschaft geht von den Bergbauunternehmen und von Zulieferfirmen aus? Wie lassen sich diese langfristig gestalten?*
- > *Sind sich öffentliche Entscheidungsträger der beschäftigungspolitischen Spielräume im Rahmen angewandter Wirtschaftspolitik und Privatsektorförderung bewusst und verfügen sie über die notwendigen Kompetenzen, um diese zu nutzen?*

3.3.4 Einordnung der Beratungsansätze in den Bergbauzyklus

Beratungen im Rahmen des deutschen TZ Schwerpunkts „Beschäftigung und Beschäftigungsförderung“ sind in jeder Phase des Bergbauzyklus von großer Bedeutung, sowohl in der Unterstützung staatlicher Stellen des Ziellandes, als auch bei der Unterstützung des Privatsektors (siehe Tabelle 4). Im gesamten Zyklus einer aktiven Mine werden insbesondere Regierungsvertreter beraten, während sie gleichzeitig in die fortlaufende Planung

einbezogen werden. An dieser Stelle ist es von besonderer Bedeutung für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, dass in der Schluss- und Rehabilitationsphase das Partnerland effektiv dabei begleitet wird, wegfallende Arbeitsstellen aufzufangen und die wirtschaftliche Entwicklung durch Beschäftigungsförderung auch außerhalb des Bergbausektors aufrecht zu erhalten. Dazu sollten schon während der Produktionszeit der Mine Maßnahmen ergriffen werden, um Arbeiter auch auf eine wirtschaftliche Zukunft nach dem Bergbau vorzubereiten.

Tabelle 4: Interventionsoptionen im Bereich der Beschäftigungsförderung

Bergbauzyklus	Staat Unterstützung bei...	Privatsektor Unterstützung bei...
Prospektion Exploration (1 – 10 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung beschäftigungsorientierter Armuts- & Wachstumsstrategien ■ Gestaltung eines nachhaltigen & marktorientierten Berufsbildungssystems ■ Langfristige strategische Ausrichtung des Berufsbildungssektors 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Durchführung von Angebots- & Bedarfsanalysen
Begutachtung / Genehmigung (1 – 5 Jahre)	<p>Analysen und Strategiebildung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung beschäftigungsorientierter Armuts- & Wachstumsstrategien ■ Strategische Entwicklung des Berufsbildungssektors ■ Entwicklung rohstoffbezogener, gender-sensibler Qualifizierungsstrategien (Sektorstrategien) ■ Regionalanalysen zu Beschäftigung & Fachkräftebedarf <p>Verbesserung des Angebots</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung eines nachhaltigen & marktorientierten Berufsbildungssystems ■ Beschäftigungspolitische Beratung: insbesondere Nutzung vor- & nachgelagerter Wertschöpfungsketten (WSK)-Ansätze, interministerielle Koordination von Beschäftigungsinterventionen, Informationssysteme ■ Fort- & Ausbildung von Lehrpersonal von Berufsschuleinrichtungen ■ Entwicklung von Partnerschaftsmodellen mit der Rohstoffwirtschaft einschließlich PPP-Maßnahmen <p>Leitlinien</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Local Content</i>-Regulierungen & Vorbereitung der Verhandlungen zu Beschäftigung (lokale / regionale / nationale Perspektive) ■ Strategien & Regulierung für Gesundheit & Sicherheit am Arbeitsplatz (Arbeitsmarktregulierung) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Durchführung von Angebots- & Bedarfsanalysen ■ Entwicklung von Partnerschaftsmodellen mit dem Staat im Thema der sektorspezifischen beruflichen Qualifizierung ■ Vorbereitung von <i>Local Content</i>-Verhandlungen zum Thema Beschäftigung (lokale / regionale / nationale Ebene) aus der Perspektive von Bergbauunternehmen

Bergbauzyklus	Staat Unterstützung bei...	Privatsektor Unterstützung bei...
Konstruktion (1–3 Jahre)	<p>Verbesserung des Angebots</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklung rohstoffbezogener, gender-sensibler Qualifizierungsstrategien ■ Aufbau & Modernisierung von Berufsbildungseinrichtungen (Funktionsfähigkeit) ■ Aus- & Weiterbildung des Lehrpersonals an Berufsschuleinrichtungen ■ Sektorbezogene Curricularentwicklung <p>Kooperation</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklung von Partnerschaftsmodellen mit der Rohstoffwirtschaft einschließlich Entwicklungspartnerschaften (EPW)-Maßnahmen ■ Kooperationsanbahnung mit deutschen Ausbildungseinrichtungen im Bergbau <p>Politikberatung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente (zum Beispiel Informationen, Vermittlungsdienste, Karriereberatung) ■ Beschäftigungspolitische Beratung: insbesondere Nutzung vor- & nachgelagerter WSK-Ansätze, interministerielle Koordination von Beschäftigungsinterventionen ■ Beschäftigungsorientierte Gestaltung wirtschaftspolitischer Steuerungsfelder (Investitions-, KMU-, Industrie-, Standortförderung, Steuern) & Handlungskompetenzen ■ Formulierung & Umsetzung von Programmen der Beschäftigungs- & Privatwirtschaftsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklung von Partnerschaftsmodellen mit dem Staat im Thema der sektorspezifischen beruflichen Qualifizierung ■ Anbahnung und Vorbereitung von EPW-Maßnahmen ■ Gestaltung & Durchführung interner Aus- & Fortbildungsmaßnahmen ■ Bedarfsgerechte Kompetenzsteigerung externer Aus- & Fortbildungsanbieter ■ Gestaltung von Dialogplattformen zum Thema Beschäftigung ■ Definition & Umsetzung beschäftigungsorientierter CSR-Maßnahmen
Produktion (1–30 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung & Reform von Berufsbildungseinrichtungen (Funktionsfähigkeit) ■ Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente (zum Beispiel Vermittlungsdienste, Karriereberatung) ■ Kooperationsanbahnung mit deutschen Ausbildungseinrichtungen im Bergbau ■ Umsetzung von beschäftigungsorientierten <i>Community Development</i> Programmen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung & Durchführung interner Aus- & Fortbildungsmaßnahmen ■ Bedarfsgerechte Kompetenzsteigerung externer Aus- & Fortbildungsanbieter ■ Integration in ein duales Ausbildungssystem ■ Anbahnung & Vorbereitung von PPP-Maßnahmen ■ Definition & Umsetzung beschäftigungsorientierter CSR-Maßnahmen
Schließung (1–2 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anpassung arbeitsmarktpolitischer Instrumente (zum Beispiel Vermittlungsdienste, Karriereberatung) ■ Reform von Berufsbildungseinrichtungen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung & Durchführung externer Aus- & Fortbildungsmaßnahmen ■ Abschluss von CSR-Maßnahmen & gegebenenfalls Überführung zu alternativen Trägern
Rehabilitation (3–10 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beschäftigungsorientierte Anpassung wirtschaftspolitischer Steuerungsfelder (Investitions-, KMU-, Industrie-, Standortförderung, Steuern) & Handlungskompetenzen im Hinblick auf wirtschaftliche Transformation ■ Formulierung & Umsetzung von Programmen der Beschäftigungs- & Privatwirtschaftsförderung angesichts wirtschaftlicher Transformation 	

3.4 Standorte und Umfeld entwickeln

Die operativen Kernprozesse in der Rohstoffextraktion sind naturgemäß standortgebunden. Zusätzlich zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Bergbausektors spielt die Frage nach der Standortentwicklung im Umfeld von Minen und Bergbauaktivitäten daher eine besonders wichtige Rolle. Sie betreffen wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Aspekte gleichermaßen. Textbox 4 greift beispielhafte Aspekte dieses Veränderungsprozesses auf.

Als **Erfolgsfaktoren für eine vorteilhafte Standortentwicklung** im Umfeld des Großbergbaus gelten insbesondere:

- Die **Schaffung günstiger Rahmenbedingungen**, welche auch für die Entwicklung einzelner Wirtschaftsräume eine wichtige Grundvoraussetzung darstellen. Dazu gehören unter anderem ein stabiles Finanzsystem, eine entwickelte Infrastruktur (Hafen, Straßen, Energie und Telekommunikation), die Erkundung von und Transparenz über vorhandene Rohstoffvorkommen und vor allem politische Stabilität. Obwohl die Entwicklung vorteilhafter Bedingungen zur Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten in vielerlei Hinsicht (vor allem in den Entwicklungsländern) eine zentralstaatliche Aufgabenstellung ist, kann sie auch von lokalen Akteuren unterstützt werden.
- Ein **Fokus auf Nachhaltigkeit**, der darauf abzielt, die vom Bergbausektor ausgehenden Impulse im Laufe der Zeit bestmöglich zu nutzen und sie in zukunftsichernde neue Entwicklungsoptionen umzuwandeln (Diversifizierung, vertiefte Wertschöpfung, Aufbau von Zulieferindustrien), die auch nach Schließung der Mine Bestand haben (siehe Textbox 5).
- Ein möglichst früh einsetzender **Informationsprozess und Dialog** zwischen den Bergbauunternehmen, den staatlichen Stellen auf verschiedenen Ebenen und der betroffenen Bevölkerung. Hier sollte insbesondere die lokale Ebene hervorgehoben werden, die vielfach zu wenig und zu spät in den direkten Austausch einbezogen wird und über besonders geringe Kapazitäten für einen konstruktiven Dialog verfügt.

Textbox 4: Standort- und Umfeldeffekte von Bergbauaktivitäten

Zusätzliches Einkommen durch Arbeitsplätze und höhere Löhne / steigende Unfallraten / Preissteigerungen für lokale Verbrauchsgüter / Zuwanderung von Arbeitskräften und ihren Familien aus anderen Regionen und Nachbarländern / Höhere Anzahl an Lehrstellen und Ausbildungsplätzen / veränderte Ressourcennutzung (Wasser/ Energie) / erhöhte Kriminalität / zunehmende Prostitution / Umsiedlungsnotwendigkeiten / veränderte Konsumgewohnheiten / erhöhtes Verkehrsaufkommen / neue Chancen für unternehmerische Tätigkeiten / Einflussnahme auf „Lokales“ (Sprache, Werte, Traditionen, Kleidung, Ernährung, Verhaltensweisen, etc.) / infrastrukturelle Erschließung (auch Gesundheit, Schulen) / gestiegene Umweltbelastung / zeitweise Unterversorgung mit Dienstleistungen, aber auch neue Dienstleistungen / Zunahme der Lokalkorruption / erhöhte Sichtbarkeit auf nationalem Niveau / Einflussnahme von Vertretern der Zentralregierung auf Lokalpolitik

- **Der Auf- und Ausbau von lokalem sozialem Kapital**²⁷, der es örtlichen Akteuren ermöglicht, die Vorteile der Ansiedlung des Bergbauunternehmens und seiner Aktivitäten zu erkennen, ihre Verteilung auszuhandeln und den Veränderungsprozess so gut wie möglich miteinander zu steuern.

All diese Erfolgsfaktoren sind entweder fester Bestandteil der Konzepte und Umsetzungspraxis im Schwerpunkt NaWi oder Teil spezifischer Ansätze mit räumlicher Entwicklungsperspektive, wie der lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung (auch im Kontext der Schaffung von Rohstoffkorridoren) und werden im Folgenden näher erläutert.

²⁷ Von Pierre Bourdieu (1983) geformter soziologischer Begriff, der insbesondere auf den Wert der Teilhabe am Netz sozialer Beziehungen abstellt.

Textbox 5:**Mine Closure: Nach der Schließung einer Mine gilt es, die aus dem Abbau entstandenen Entwicklungsimpulse aufrechtzuerhalten und weiterzuführen.**

Wie sich die Schließung einer Mine am Ende des Bergbauzyklus auf die wirtschaftliche Situation einer Region auswirkt und wie schwere negative Wirkungen abgefedert werden können, wird in der Planung oftmals nicht oder zu spät berücksichtigt. Folgende Aspekte sollten in diesem Zusammenhang beachtet werden:

- Beschäftigung und Arbeitsmigration
- Öffentliche Einnahmen, soziale Dienstleistungen und Infrastruktur
- Zusammenhalt (Kohäsion) der Gemeinschaft
- Langfristige Umweltwirkungen.

Die gravierendsten Folgen für die Gemeinschaft, in der das Bergbauunternehmen angesiedelt war, resultieren nicht nur aus dem Rückgang der direkten Beschäftigungseffekte, sondern vor allem aus dem Wegfall der indirekten und induzierten Beschäftigungseffekte (siehe Kapitel 3.3.1), zum Beispiel weil Zulieferbetriebe ihren Hauptkunden verlieren. Der in vielen Kooperationsländern der deutschen EZ bestehende Mangel an stabilen und langfristig orientierten Arbeitsplätzen, die ein ausreichend hohes Einkommen garantieren, wird durch die Schließung einer Mine verstärkt. Daher wird in diesem Zusammenhang politisch meist eine Umstrukturierung und Diversifizierung der Wirtschaft forciert. Dazu zählt nicht nur die Förderung lokaler KMU, deren Lieferbeziehungen sich auf mehrere Minen erstrecken sollten, sondern auch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, um die vorhandenen Arbeitskräfte ihren Qualifikationen entsprechend zu vermitteln. Auch vor diesem Hintergrund sollte bereits im Auf- und Ausbau von Qualifizierungsprogrammen darauf geachtet werden, dass Qualifikationen in verschiedenen Kontexten anwendbar sein sollten. Denn ausschließlich auf den Rohstoffsektor ausgerichtete (Aus-)Bildung führt oftmals zu einer erhöhten Arbeitsmigration nach der Schließung einer Mine, die den sozialen Zusammenhalt einer Gemeinschaft gefährden kann.

Dadurch werden nicht nur öffentliche Haushalte belastet, sondern es fehlen durch den Rückgang von Steuereinnahmen auch finanzielle Einnahmen für Ausgaben in den Bereichen Infrastruktur, Bildung und Gesundheit. Zusätz-

liche Belastungen für die Gemeinschaft entstehen durch die Beseitigung von Umweltlasten, sofern dies nicht oder nur teilweise durch die Bergbauunternehmen selbst geschieht. Eine landwirtschaftliche Nutzung des Bodens nach der Minenschließung ist nur dann möglich, wenn geeignete Umweltauflagen von den Bergbauunternehmen erfüllt werden. Geschieht dies nicht, kann es zu einer weiteren Abwanderung von Arbeitskräften kommen.

Handlungsempfehlungen in diesem Zusammenhang sind unter anderem:

- Bergbauunternehmen sollten dazu angehalten werden, bereits bei Beginn ihrer Aktivitäten, Rückstellungen für die aus der Schließung der Mine entstehenden Kosten zu bilden.
- Frühe und möglichst genaue Kalkulation der verbleibenden Kosten, die den Gemeinschaften durch eine Minenschließung entstehen. Diese Kalkulation sollte im individuellen Bergbauzyklus berücksichtigt werden.
- Nutzung von *Capacity Development*-Ansätzen, um eine regionalwirtschaftliche Ausrichtung staatlicher und privater Institutionen zu unterstützen und so die Impulse des Rohstoffsektors aufgreifen und verstärken zu können.
- Frühe Einbindung des Privatsektors in den Prozess der Minenschließung und der daraus entstehenden Herausforderungen.

Aus den oben genannten Punkten können ganz individuelle und an die Gemeinschaft angepasste Ziele entstehen. Diese sollten schon zu Beginn des Bergbauzyklus entwickelt und zeitnah konkretisiert werden. Um solche Ziele effizient und nachhaltig umzusetzen, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft unabdingbar (siehe Kapitel 4).

Siehe auch: Planning for Integrated Mine Closure: Toolkit (ICMM, 2008).

3.4.1 Rahmenbedingungen auf lokaler Ebene

Der wesentliche Teil der für Bergbauunternehmen relevanten Rahmenbedingungen wird auf Ebene der Zentralregierung definiert. Dort entstehen die allgemeinen Regeln für Bereiche wie Investitionen, Außenhandel und Steuern. Die Regional- und Lokalregierungen spielen in den meisten Kooperationsländern selten eine aktive Rolle bei ihrer Gestaltung – es sei denn, es existieren fortgeschrittene Dezentralisierungsprozesse und damit verbunden Dialogmechanismen, die es ermöglichen, dezentrale Interessen auch auf die Ebene der Zentralregierung zu kanalisieren.

Ein sich etablierender oder expandierender extraktiver Rohstoffsektor kann Ausgangspunkt und Stimulus für die Entwicklung einer aktiven Regional- und Standortpolitik sein. Diese kann Dezentralisierungsbestrebungen graduell von der Verwaltungsdelegation hin zur Abgabe von Entscheidungskompetenzen aufwerten. Beratungsleistungen aus dem Schwerpunkt NaWi können diesen Prozess von der makroökonomischen, wie auch von der lokalökonomischen Seite her stützen (siehe Tabelle 5).

Das Beratungsfeld „Planung und Strategiebildung“ wurde bereits in Kapitel 3.2 aufgegriffen und seine Relevanz auch auf lokaler und regionaler Ebene hervorgehoben. Neben der Unterstützung bei der Formulierung und Umsetzung

von Regional- und Standortpolitiken (zum Beispiel über regionale Entwicklungsprogramme, die teilweise im Kontext von Rohstoffkorridoren arbeiten) bieten auch die regionalwirtschaftlichen Steuerungsfelder der Wirtschaftspolitik die Möglichkeit, die Potenziale der extraktiven Rohstoffwirtschaft für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu realisieren, die als *lokale Gestaltungsfaktoren* in Abbildung 6 dargestellt sind. Die entsprechenden Prozesse sollten möglichst schon in der präoperativen Phase des Bergbauzyklus beginnen. Ein gutes Beispiel dafür ist die Fiskalpolitik in den Schürfländern, die die Interessen aller Seiten im Auge behalten sollte, in dieser Hinsicht aber oft Schwächen aufweist (EITI, 2009). Sie sollte so ausgestaltet werden, dass bei der Verteilung der staatlichen Einnahmen aus dem Rohstoffabbau etwa durch Steuern, Gebühren und *Royalties* ein Ausgleich zwischen zentralstaatlichen und lokalen Interessen gefunden wird. In vielen Ländern haben lokale Verwaltungen allerdings keinerlei Mitspracherechte bei der Vergabe von Lizenzen oder bei der Abgabengestaltung. Dies erschwert den Interessenausgleich zwischen Zentralregierung und Bergbauregionen.

Im Schwerpunkt NaWi können bestehende und erprobte *Capacity Development*-Ansätze genutzt werden, um eine regionalwirtschaftliche Ausrichtung der Leistungen und Produkte staatlicher und privater Institutionen zu unterstützen, um so die Impulse des Rohstoffsektors

Tabelle 5: Die Beratung der deutschen TZ zur Beschäftigungsförderung setzt auf verschiedenen Ebenen an.

Makro-Ebene	Meso-Ebene	Mikro-Ebene
<ul style="list-style-type: none"> ■ Beratung zur Gestaltung der politischen, rechtlichen & institutionellen Rahmenbedingungen beruflicher Bildung im Rohstoffsektor ■ Einbettung beruflicher Bildung in einen Ansatz nachhaltiger lokaler & regionaler Wirtschaftsentwicklung ■ Arbeitsmarkt- & Qualifikationsbedarfsanalysen: Ermittlung des sektorbezogenen & sektorübergreifenden Bedarfs an Fach- & Führungskräften ■ Entwicklung sektorbezogener Qualifizierungsstrategien sowie Beratung von Ministerien & Behörden ■ <i>Public-Private Dialogues</i> & Stakeholder Foren 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Qualifizierung von Berufsbildungspersonal & Schulmanagement ■ Standard- / Curricula-Entwicklung in relevanten Berufsprofilen (unter anderem Mechatronik, Transport, Bergbau, Elektrik / Elektronik, Bau) in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ■ Verbesserung der Übersicht über den Arbeitsmarkt durch Informations- & Beratungsangebote & Arbeitsvermittlung für Fachkräfte ■ Beschäftigungsförderung & Qualifizierung in vor- & nachgelagerten Dienstleistungssektoren (weiterverarbeitende Industrie, Labortechnik, Servicedienstleistungen und ähnliche) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beratung von Berufsbildungseinrichtungen & Trainingseinrichtungen zur Verbesserung der Aus- & Weiterbildung von Technikern, Fach- & Führungskräften ■ Qualifizierung in Gesundheits- & Arbeitsstandards, Sicherheitsbestimmungen ■ Förderung lokaler Beschäftigung & Entwicklung durch integrierte Entwicklungspläne oder <i>Employment Pacts</i>

aufgreifen und verstärken zu können. Mögliche relevante unterstützende Akteure wären Ministerien (einschließlich dezentraler Strukturen), lokale Verwaltungseinheiten, örtliche Kammern und Verbände, Institutionen des lokalen Finanzsystems, Aus- und Weiterbildungsanbieter (einschließlich Anstalten der höheren Bildung), regionale Wirtschaftsförderungsorganisationen und private Anbieter von *Business Development*-Dienstleistungen. Die verbesserte Handlungsfähigkeit der örtlichen Institutionenlandschaft ist Teil einer Reihe von möglichen Aktivitäten zur Schaffung günstiger Entwicklungsbedingungen auf der

lokalen und regionalen Ebene. Die folgende Abbildung zeigt einige Hebel auf, über die sich die lokalen Geschäftsbedingungen verbessern und die rohstoffinduzierten Wachstumsimpulse besser nutzen lassen. All diese Hebel vereinigen sich im Handlungsfeld der lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung innerhalb des Schwerpunkts NaWi einige wurden bereits in vorangegangenen Kapiteln angesprochen. Der NaWi-Bereich bietet viele weitere Hebel für die Verbesserungen der Entwicklungsbedingungen auf der lokalen und regionalen Ebene.

Abbildung 6: NaWi-Ansätze können verschiedene Gestaltungsfaktoren von rohstoffreichen Regionen positiv beeinflussen.



Quelle: GIZ

3.4.2 Nutzung des Rohstoffsektors für lokale (Wirtschafts-) Entwicklung

Hinsichtlich der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung am Standort und im Umfeld von Minen sind vor allem Themen wie wirtschaftliche Verflechtung, Importsubstitution, Diversifizierung, Weiterverarbeitung und räumliche Wettbewerbsfähigkeit relevant.

Ziel sollte es sein, die wirtschaftlichen Impulse des Rohstoffsektors so zu nutzen, dass vor Ort ein dynamischer und wettbewerbsfähiger Privatsektor entsteht, der dann auch unabhängig vom Rohstoffabbau Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Einkommen erzeugt. Dieser Aspekt gewinnt vor allem unter dem Stichwort *Linkages* zunehmend an Bedeutung und kann eines der interes-

santesten Arbeitsgebiete für NaWi-Interventionen sein. Ramdoo (2013) klassifiziert die unterschiedlichen *Linkages* folgendermaßen:

Backward oder Upstream Linkages beziehen sich auf die Input-Beschaffung (beispielsweise Ausrüstung, Maschinen oder Dienstleistungen) des extraktiven Rohstoffsektors durch Zulieferunternehmen. Dabei hängt die Komplexität der *Linkages* von den spezifischen Anforderungen des Rohstoffunternehmens ab. Der Produktionsprozess im Rohstoffsektor ist standortspezifisch und somit haben lokale Zulieferer gegenüber internationalen Zulieferern einen Kontext-, Standort- und Preisvorteil, um die (Produkt-)Anforderungen des Rohstoffunternehmens zu erfüllen. Ein Beispiel bieten die *Backward Linkages* des Platin Sektors in Südafrika (siehe Textbox 6).

Textbox 6:
Backward Linkages in der südafrikanischen Platin-Industrie

Mehr als 85 Prozent der weltweiten Platinreserven lagern in Südafrika. Das Land ist größter Produzent der Welt und Standort zahlreicher internationaler Bergbauunternehmen. Lokale *high-* und *low-tech* Zulieferbetriebe sind integraler Bestandteil der Wertschöpfungsketten und stellen in vielen Bereichen die Versorgung der Minen sicher. Die hohe Anzahl von Bergbauaktivitäten führte in den letzten Jahrzehnten dazu, dass eine florierende lokale Unternehmenslandschaft entstehen konnte. Die wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen und Vorprodukten fördert den Wettbewerb und lässt neue Chancen für Unternehmer entstehen – so kann eine große Platinmine zwischen 2.000 und 5.000 Zulieferbetriebe haben. Laut den Unternehmensmanagern haben sich die wirtschaftlichen Aussichten der PGM-Industrie in den letzten zehn Jahren besser entwickelt als in anderen Sektoren. Die Firmenumsätze wuchsen konstant und Beschäftigung im Sektor stieg um 20 bis 50 Prozent. Im Laufe dieses Prozesses entstanden auch *Linkages* zwischen den Zulieferbetrieben (*horizontal linkages*) vor allem über Forschungsvorhaben oder abgestimmte Verarbeitungsprozesse (M. Lyndall, 2009).

Forward oder Downstream Linkages beziehen sich auf die Output-Verwendung des Rohstoffsektors. Diese *Linkages* ermöglichen eine Clusterbildung des verarbeitenden Gewerbes um den Rohstoffsektor, vor allem durch Veredelungsprozesse. Daher hängt die Qualität/Spezialisierung der Produkte von den Rohstoffen ab, die das Rohstoffunternehmen abbaut. Durch einen hohen Grad der Spezialisierung können die Produkte nicht nur lokal konsumiert werden, sondern ebenfalls exportiert werden. Die geografische Nähe zu den Rohstoffen garantiert jedoch nicht, dass die Unternehmer auch vor Ort produzieren. Weiterverarbeitende Unternehmen wählen ihre Standorte oftmals auch in der Nähe von großen, internationalen Rohstoffmärkten, fernab der Fördergebiete. Daher müssen den Unternehmen Anreize geboten werden, sodass sie im Umfeld des Rohstoffunternehmens kostengünstig produzieren können, nicht abwandern und somit lokale Arbeitsplätze schaffen.

Horizontal oder Side-Stream Linkages²⁸ beziehen sich auf mögliche Aktivitäten und Beschäftigungsmöglichkeiten in Sektoren, die nicht direkt mit dem Rohstoffsektor in Verbindung stehen. Typischerweise betrifft dies vor allem den Dienstleistungssektor (zum Beispiel Logistik-, Vertriebs- und Transportleistungen). In Ländern mit einer dualen Wirtschaftsstruktur profitiert auch der Agrarsektor von *Side-Stream Linkages*. Aus strategischer Sicht ist die Stärkung solcher *Linkages* ein vergleichsweise einfach zu erreichendes Ziel, mit dem man kurzfristig positive Effekte erreichen kann. Dies ist besonders interessant, wenn bedacht wird, dass der Rohstoffreichtum nicht für die Ewigkeit ist. *Side-Stream Linkages* haben somit am meisten Potenzial auch auf andere Wirtschaftszweige auszustrahlen.

Welche dieser *Linkages* die größten Potenziale für wirtschaftliche Entwicklung, einschließlich produktiver Beschäftigung für die lokale Bevölkerung bieten, hängt von der Qualifizierung lokaler Fachkräfte, der bestehenden Wirtschaftsstruktur, von Abnehmermärkten und technologischen Voraussetzungen ab (jeweils national und international). Die verschiedenen Kategorien von *Linkages* sind eng mit den in Kapitel 3.3.1 beschriebenen Beschäftigungsformen (direkt, indirekt, induziert) verbunden. In diesem Abschnitt liegt der Schwerpunkt jedoch verstärkt auf dem Potenzial des Großbergbaus, zur Privatwirtschaftsentwicklung beizutragen, sowie auf den TZ-Ansätzen, die dies unterstützen können. Methodisch kann bei der Förderung von KMUs und Start-Ups auf bestehende Instrumente der Privatwirtschaftsförderung (zum Beispiel Clusterförderung, Aufbau unternehmensnaher Dienstleistungen, Wertschöpfungskettenansätze) oder auch der Finanzsystementwicklung zurückgegriffen werden.

Bei der Etablierung von *Up-* und *Side-Stream Linkages* stellt die Zusammenarbeit mit den Einkaufsabteilungen großer und mittlerer Minenunternehmen einen Schlüsselaspekt dar, denn der Aufbau lokaler Zulieferunternehmen liegt auch in ihrem Interesse. Dies gilt nicht nur in Anbetracht der (Weiter-)Entwicklung beziehungsweise des Erhalts der *Social License to Operate*, sondern auch aus Kostengründen. Deshalb sollte vor Beginn einer Intervention der Bedarf nach lokal produzierten Gütern sowie die Bedingungen für eine Abnahme durch Minenbetreiber abgefragt werden. Teilweise sind die Qualitätsstandards, gerade bei großen internationalen Konzernen so hoch,

²⁸ Diese werden manchmal auch unter *Upstream Linkages* subsumiert.

dass sie von lokalen Unternehmen nicht zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden können.²⁹ Da kleinere und lokale Rohstoffunternehmen in der Regel nur einen kleinen alternativen Abnehmermarkt darstellen, macht es Sinn, lokale Zulieferunternehmen durch die Unterstützung bei der Erfüllung von Qualitätsstandards internationaler Konzerne für das Exportgeschäft zu qualifizieren und so Multiplikatoreffekte zu erreichen. Dies ist ein wichtiges Kriterium, um langfristige Abhängigkeiten vom nationalen (oder gar lokalen) Rohstoffsektor zu vermeiden.

Beispielsweise kann in Abhängigkeit von Marktzugang, Wettbewerbssituation und existierender Infrastruktur auch die Förderung zuliefernder und weiterverarbeitender Industrie interessante Entwicklungspotenziale bieten. Einige Kooperationsländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit setzen große Hoffnungen in dieses Feld, welche jedoch teilweise bei spezifischer Analyse der realen Potenziale enttäuscht werden. Eine Beratung kann in diesen Fällen dazu beitragen die Faktenbasis zu verbessern und Diskussionen zu versachlichen. Der Aufbau lokaler Industrien im Bereich der Zulieferung und Weiterverarbeitung wird immer öfter auch Teil von *Local Content* oder sogenannten *Community Development Agreements*. Immer mehr Entwicklungsländer, aber auch Industrieländer wie Australien und Kanada, zielen mit der Etablierung dieser Vereinbarungen darauf ab, einer Region bestimmte Entwicklungsvorteile aus den Bergbauaktivitäten zu sichern. *Community Development Agreements* stellen dafür einen Rahmen dar, der ansonsten vielfach nur ungenügend in bestehender Gesetzgebung und existierenden Regelwerken angelegt ist.

Soweit in den Ländern eine Berggesetzgebung (*mining codes*) existiert, sind diese Art von Vereinbarungen darin häufig verankert. Typische Themen betreffen Maßnahmen des Community Development, Vorgaben zu Beschäftigungsquoten und Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Verpflichtungen zur lokalen Beschaffung, Zulieferung, aber auch Beteiligungsformen des Staates oder der Gemeinden an den Bergbauaktivitäten oder ihren Produkten. Einheitliche Definitionen gibt es jedoch nicht.

Sowohl die Umsetzung von Aktivitäten in diesen Bereichen als auch die generelle strategische Ausgestaltung von

Local Content / Community Development Agreements können in der Beratung als Ankerpunkt genutzt werden. So kann etwa die Entstehung von Dialogprozessen zwischen zentralen Akteuren unterstützt und die Umsetzung der Vereinbarungen begleitet werden. Ziel sollte es dabei sein, die Kapazitäten in Lokalverwaltungen, Zivilgesellschaft und Privatsektor so zu stärken, dass sie die entsprechenden Prozesse auch ohne Unterstützung managen können.

Community Development Agreements sollten nach Möglichkeit in eine angemessene Regionalplanung integriert oder zumindest an diese angelehnt werden.³⁰ Zu diesem Themenkomplex besteht konkreter Unterstützungsbedarf seitens aller lokalen Akteure, einschließlich der Bergbauunternehmen (sowohl in- als auch ausländische). Typischerweise besteht Klärungsbedarf zu gesetzlichen und vertraglichen Regulierungen, zu der Übereinstimmung mit bilateralen Vereinbarungen zu Investitionen (wie etwa bilateralen Investitionsschutzabkommen), zu notwendigen Sanktions- und Konfliktlösungsmechanismen sowie zur Anrechnung freiwilliger CSR-Maßnahmen.

Ein ähnlicher Ansatzpunkt für die Unterstützung und strategische Beratung von Regierungen durch die deutsche TZ ergibt sich aus sogenannten *Resources for Infrastructure* Vereinbarungen, bei denen als Gegenleistung für Extraktionsrechte große Infrastrukturprojekte (zum Beispiel der Bau von Häfen, Eisenbahnen und Straßen) durchgeführt werden. Solche Vereinbarungen sind in der Regel Gegenstand von langfristigen Verträgen zwischen Industrie- und Schwellenländern und rohstoffreichen Entwicklungsländern, durch die sich erstere Zugang zu den entsprechenden Ressourcen sichern. China beispielsweise ist ein prominenter Akteur in diesem Bereich.

3.4.3 Information, Dialog und Teilhabe

Die internationale Literatur greift das allgemein herrschende Informations- und Dialogdefizit wie auch den Mangel an Teilhabe bestimmter Akteure zwar regelmäßig auf, jedoch nicht in seiner ganzen Breite und ohne die

29 Gemeint sind hier die Anforderungen großer Unternehmen, zum Beispiel Anglo American, an ihre Lieferanten (*Supplier Qualification*).

30 Ausgewählte Quellen zur praxisnahen Vertiefung des *Local Content*-Themas sind zum Beispiel: *ICMM, 2006; Weltbank, 2010; IPIECA, 2011;* oder die Online-Informationen von *MENAS Associates* (zurzeit unter: www.menas.co.uk/localcontent/home.aspx), *LCS - Local Content Solutions* (zurzeit unter: www.localcontentsolutions.com).

daraus resultierenden Konsequenzen beziehungsweise den entwicklungspolitischen Mehrwert bei verbessertem Informationsfluss sichtbar zu machen.

Der Informationsmangel betrifft alle involvierten Akteure gleichermaßen. Hol- und Bringschulden im Umgang mit Informationen lassen sich auf allen Seiten der Akteurslandschaft identifizieren. Die Verfügbarkeit von Informationen ist jedoch nur ein notwendiges Glied in einer Kette, bei der es letztlich um eine optimierte Entscheidungsfindung und verbesserte Handlungsfähigkeit der Akteure bei der Nutzung der rohstoffinduzierten Potenziale geht.

Die Aussicht auf die Förderung von extraktiven Bodenschätzen und die Ansiedlung von Bergbauunternehmen wecken regelmäßig bereits im Vorfeld, aber auch während des Abbaus, große Erwartungen in Bezug auf die von diesem Sektor und seinen Investitionen ausgehende ökonomische Dynamik. Eine Dynamik, die sich zu einer regelrechten „Goldgräberstimmung“ entwickeln kann, hinter der die inzwischen oft frühzeitig angesprochenen ökologischen und sozialen Herausforderungen oftmals verblassen, bis sie als konkrete Problem- und Konfliktfälle erneut in die öffentliche Diskussion gelangen. Hohe Erwartungen auf Basis von fehlenden Informationen führen häufig schon frühzeitig zu suboptimalen makro- wie auch mikroökonomischen Entscheidungen, die sich in der Folge gerade auf der regionalen und lokalen Ebene nachteilig auswirken und zur Verschärfung negativer ökologischer, sozialer und ökonomischer Effekte beitragen können. Beispiele für solche Fehlentscheidungen sind:

- suboptimale / überzogene Steuerungsmechanismen (zum Beispiel antizyklische Entwicklung der Besteuerungssätze, falsche Anreize für Investitionen und Beschäftigung)
- unrealistische Forderungen gegenüber den Bergbauunternehmen (zum Beispiel Vorgaben zur Nutzung lokaler Arbeitskräfte oder zur Auslagerung von Aufträgen an lokale Betriebe bei unzureichendem Qualifikationsangebot)
- falsche Risikoeinschätzungen von staatlicher Seite (zum Beispiel Folgen regionaler Wanderungsbewegungen, Konkurrenz um lokale Ressourcen wie Wasser oder Arbeitskräfte, Bildung von neuen Armutsbereichen um den Grubenstandort)

- unzureichend angepasste regionale Förderprogramme und Dienstleistungen (zum Beispiel Integration von Informationssystemen, angepasste lokale Finanzdienstleistungen, Fortbildungen zu Outsourcing-Anforderungen des Bergbausektors).

Die Bergbauindustrie hat hier in eigenem Interesse eine frühzeitig anzugehende Informationsaufgabe, bei der sie durch die TZ mit Hilfe von angemessenen methodischen Ansätzen unterstützt werden kann. Gleichzeitig bedarf es einer Sensibilisierung lokaler Akteure, damit diese die Informationen auch einfordern. Nicht selten weiten sich andernfalls die Frustrationen über unerfüllte Erwartungen speziell auf lokaler Ebene zu einem gespannten Verhältnis zwischen dem Sektor und lokaler Bevölkerung/Verwaltung aus. Informationsbedarf über relevante Themen bezüglich Einrichtung und Betrieb der Grube (zum Beispiel zu Regelwerken und Prozedere, Umweltauflagen, lokalen Zulieferoptionen, Arbeitskräfteangebot, Versorgungsleistungen, Konzessionsvergabe, etc.) besteht gleichermaßen auf Seiten der Bergbauunternehmen. Zumeist sind auch die lokalen und regionalen staatlichen Autoritäten in den Kooperationsländern zu diesen Themen nicht oder nicht angemessen informiert und kennen zum Teil ihre eigenen Gestaltungsoptionen oder Verantwortlichkeiten nicht. Wissen zu lokalen/regionalen Werten, Kultur oder Kommunikationsgewohnheiten tritt vielfach erst in den Vordergrund, wenn es darum geht, latente oder offene Konflikte zu bewältigen. Informationsdefizite, die häufig durch einen Mangel an geordneten und institutionalisierten Austausch- und Dialogprozessen zwischen den Akteuren verursacht werden, erschweren es den Rohstoffreichtum für lokale Entwicklung zu nutzen. Die beschränkte Partizipation lokaler Regierungen und Verwaltungseinheiten wie auch der Zivilgesellschaft bei der Gestaltung von *Local Content* Vereinbarungen sind dafür ein Beispiel.

Zur Stärkung lokaler Teilhabe bieten sich eine Vielzahl etablierter Ansätze des NaWi-Bereichs an. So eignet sich der Einsatz von Instrumenten zur Förderung unternehmerischen Denkens und Handelns (wie zum Beispiel *CEFE*³¹) dazu, die persönlichen Handlungskompetenzen von Akteuren (nicht nur von Unternehmer/innen) zu stärken. Das ermöglicht ihnen, ihre unternehmerischen Eigenschaften zu entwickeln und sich zielgerichteter in lokale

31 *CEFE – Competency based Economies, Formation of Entrepreneurs*. Für nähere Information siehe *CEFE – International* (zurzeit www.cefe.net).

Wirtschaftsprozesse einzubringen. Der Zugang zu Ressourcen als ein wichtiger Ausdruck von Teilhabe auf der lokalen Ebene kann über bereits erwähnte Interventionen wie die Stärkung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen und die Entwicklung von *Business Development Services* befördert werden und kommt vor allem kleineren und mittleren lokalen Unternehmenssegmenten zugute. Die Stärkung von örtlichen Produzentenorganisationen (zum Beispiel Kammern und Verbände), Wirtschaftspartnerschaften (zum Beispiel Produktions- oder Einkaufskonsortien) und sonstige Netzbildungen zielen darauf ab, dass lokale Unternehmer/innen ihre Interessen besser in den lokalen Kontext einbringen – gegenüber der lokalen Verwaltung wie auch den großen Unternehmen – und ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können. Die Gestaltung von Dialogforen gehört bei der Standortförderung zu den Standardinstrumenten, um die Beteiligung lokaler Akteure sowohl bei der Standortförderung, wie auch bei der Bewältigung von Problemen und Konflikten zu verbessern. Multistakeholderdialoge sowie weitere Partizipations- und Mitentscheidungsmechanismen sind vor allem dann notwendig, wenn Rohstoffvorhaben zu Umsiedlungen oder Landnahmen in Territorien indigener Völker führen. Dabei muss sichergestellt werden, dass Vertreter und vor allem auch Vertreterinnen der lokalen Bevölkerung kontextangemessen beteiligt werden und dass ihnen effektive Rechtsmittel und Beschwerdemöglichkeiten zur Verfügung stehen.³²

3.4.4 Auf- und Ausbau von sozialem Kapital

Thematisch und methodisch ausgerichtetes *Capacity Development* sowie die Förderung der verfassten Wirtschaft sind Schlüssel für den Ausbau von sozialem Kapital. Handlungsfähige örtliche Akteure können einen wesentlichen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung von Bergbaustandorten leisten. Damit wird der Aufbau von sozialem Kapital im Umfeld der Bergbauaktivitäten zu einem wesentlichen Erfolgsfaktor. Dies beinhaltet die Befähigung zentraler und bereits organisierter Akteure hinsichtlich der Herausforderungen lokaler rohstoffgetriebener Entwicklung, die Gestaltung der Qualität ihrer Interaktion untereinander sowie die aktive Einbindung der breiteren Bevölkerung in die relevanten Prozesse. All diese Bereiche bieten Anknüpfungspunkte für NaWi-

Ansätze, -Instrumente und -Methoden, von denen hier nur eine Auswahl Erwähnung finden kann.

Bereits an anderen Stellen wurde auf die grundsätzlich zentrale Rolle des *Capacity Development* in seinen verschiedenen Dimensionen bei Stärkung von Partnern und Akteuren im Schwerpunkt NaWi hingewiesen. Dieses kann inhaltlich und methodisch auf die Entfaltung der Bergbauaktivitäten im lokalen Kontext zugeschnitten werden (zum Beispiel Dialog, Verhandlung, Schlichtung, Monitoring und Evaluation (M & E), lokale Entwicklungsplanung, etc.). Die Zusammenarbeit mit anderen Schwerpunkten mit ausgewiesenen Kompetenzen in Bereichen wie Dezentralisierung und Kommunalentwicklung ist dabei von herausragender Bedeutung.

Für bestimmte Akteure wie zum Beispiel Kammern und Verbände gibt es eigene Ansätze. Letztere haben viel Erfahrung in der Förderung lokal verfasster Strukturen und können speziell auf ihre Rolle im Rohstoffzusammenhang vorbereitet werden. Erprobte Selbsthilfeansätze innerhalb des KMU-Sektors wie der Nukleus-Ansatz³³ unterstützen wiederum den notwendigen Lernprozess des Unternehmenssektors im Umgang mit den Anforderungen und Möglichkeiten des Rohstoffsektors.

Im Kontext der lokalen Entwicklung ist es notwendig, die zentralen örtlichen Akteure nicht nur technisch und organisatorisch zu stärken, sondern auch in ihrer Rolle als *change agent*, damit sie in der Lage sind, Prozesse mit strategischem Weitblick und proaktivem Handeln zu gestalten und sich als ein Gesprächspartner auf Augenhöhe gegenüber Bergbauunternehmen und Zentralregierung zu positionieren. Vor allem Lokalregierungen tun sich in dieser Hinsicht vielfach schwer, ihr traditionelles Mandat des Verwaltens und Kontrollierens graduell in das eines Entwicklers und *change agents* zu überführen. Programme zu Leadership und Lokalmanagement, wie auch Ansätze zur Förderung des unternehmerischen Verhaltens haben hier eine lange und erfolgreiche Tradition innerhalb des NaWi-Instrumentariums, um Einfluss auf dieses Rollenmuster zu nehmen. Ein weiterer Bereich,

33 Der Nukleus-Ansatz ist ein gruppenbasierter Selbsthilfeansatz im (Klein- und Mittel-) Unternehmenssektor, der vor allem von Kammern und Verbänden (zum Beispiel in Brasilien, Algerien, Mosambik, Sri Lanka, Ruanda) getragen wird, die auf diese Weise ihre Dienstleistungseffizienz erhöhen. Anwendende Organisationen: GIZ, SEQUA, Berufliche Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft. Quelle für weitere Informationen: Nukleus – Das Unternehmernetzwerk (zurzeit unter www.nucleus-international.net/Nuc_Deutsch/index.htm).

32 VN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzipien 25–31.

in dem lokale Akteure (sowohl die verfasste Wirtschaft als auch die Verwaltung) unterstützt werden können, ist das Management und die Vergabe von Zertifikaten für Rohstoffunternehmen. So bietet die Einführung von weltweit akzeptierten Standards in der Rohstoffextraktion und die

Kontrolle ihrer Einhaltung ein Kooperationspotenzial für die deutsche TZ³⁴, wie zum Beispiel der Multiakteursansatz IMRI in der Mongolei (siehe Textbox 7).

Textbox 7:

Die deutsche TZ unterstützt einen Multiakteursansatz im Rahmen der *Integrated Mineral Resource Initiative (IMRI)* in der Mongolei.

Ein Beispiel der Gestaltung der Interaktion zwischen den verschiedenen Akteuren im Rohstoffsektor ist der von der GIZ im Auftrag des BMZ eingeführte Ansatz der *Integrated Mineral Resource Initiative (IMRI)* in der Mongolei.

Im Handlungsfeld *Community-based Development* des weiter gefassten Programms von IMRI wird ein Multiakteursansatz angewandt, der von der dezentralen bis auf die zentrale Ebene reicht. Sein Herzstück sind sogenannte *Inclusive Sustainability Agreements (ISA)*. In ihrem Rahmen kommen Bergbauunternehmen, Zivilgesellschaft

und Lokalregierungen (unterschiedlicher Ebenen) in einem Dialogforum zusammen. Die ISAs stellen damit einen multifunktionalen Rahmen für Austausch, gemeinsames Lernen, Qualifizierung und Kompetenzerweiterung sowie die Gestaltung von lokalen Entwicklungsmaßnahmen. In einigen Regionen wurden zu diesem Zwecke durch eine von IMRI unterstützte Jugendorganisation zivilgesellschaftliche Gruppen aufgebaut, die nun die Belange der Bevölkerung artikulieren und in den Dialog einbringen (S. Hanselmann, 2013).



34 Die *Multistakeholder Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA)* zum Beispiel hat es sich die Entwicklung solcher Standards zur Aufgabe gemacht. Sie beziehen sich unter anderem auf Arbeitnehmerrechte, Menschenrechte, die Rechte indigener Völker, die Erhaltung von Kulturerbe, Konfliktlösung, Umweltverschmutzung und Minenschließung (www.responsiblemining.net).

LEITFRAGEN

- > *Gibt es Ansätze von Regional- und Standortpolitiken im Kooperationsland und wie beeinflussen diese das wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumentarium sowie das Handeln der Akteure auf lokaler und regionaler Ebene?*
- > *Finden Local Content Vereinbarungen Anwendung und welche (strategische) Qualität besitzen sie? Wie lassen sie sich mit einer auf nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ausgerichteten TZ verbinden?*
- > *Inwieweit nutzen lokale/regionale Autoritäten ihre Spielräume bei der Gestaltung günstiger Umfeldbedingungen?*
- > *Wie systematisch und breit wird der Informationsbedarf der einzelnen Akteure angegangen? Welche Austauschprozesse sind dafür angelegt und wie können diese verbessert werden?*
- > *Wie kann die Qualität der Teilhabe der lokalen Akteure an Entscheidungen für die örtliche Entwicklung gesteigert werden?*
- > *An welchen Kompetenzen mangelt es den zentralen lokalen Akteuren, um sich engagierter in den lokalen Entwicklungsprozess einbringen zu können?*

3.4.5 Einordnung der Beratungsansätze in den Bergbauzyklus

Beim Aspekt lokaler und regionaler wirtschaftlicher Entwicklung sind Beratungsleistungen vor allem während der konkreten Planungs- und Produktionsphase von großer Bedeutung (siehe Tabelle 6). Abgesehen von Prospektion und Exploration, können Beratungen in allen Phasen des Bergbauzyklus ansetzen und sowohl Regierungen als auch den Privatsektor unterstützen. *Local Content*-Ansätzen sollte mit Blick auf eine langfristig und nachhaltig angelegte wirtschaftliche Entwicklung rund um die eigentliche Mine eine besondere Bedeutung in der Beratung in den Zielländern zukommen.

Tabelle 6: Interventionsoptionen zur Standort- und Umfeldentwicklung.

Bergbauzyklus	Staat Unterstützung bei...	Privatsektor Unterstützung bei...
Prospektion		
Exploration (1–10 Jahre)		
Begutachtung / Genehmigung (1–5 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung einer breiten Informations- & Kommunikationspolitik zu Potenzialen & Herausforderungen des Rohstoffsektors ■ Formulierung von Regional- & Standortpolitiken samt ihrem Instrumentarium ■ Standortorientierte Gestaltung wirtschaftspolitischer Steuerungsfelder (zum Beispiel Investitions-, KMU-, Industrieförderung, Steuern) & Stärkung der administrativen Handlungskompetenzen ■ Vorbereitung von <i>Local Content</i> Vereinbarungen (Vision, inhaltliche Definition & Vorbereitung der Verhandlungen aus lokaler / regionaler Perspektive) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung einer Informationspolitik & -kampagne zu Potenzialen & Notwendigkeiten des großvolumigen Bergbausektors ■ Vorbereitung von <i>Local Content</i> Vereinbarungen
Konstruktion (1–3 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vorbereitung von <i>Local Content</i> Vereinbarungen (Vision, inhaltliche Definition & Vorbereitung der Verhandlungen aus lokaler / regionaler Perspektive) ■ Standortorientierte Gestaltung wirtschaftspolitischer Steuerungsfelder (zum Beispiel Investitions-, KMU-, Industrieförderung, Steuern) & Stärkung der administrativen Handlungskompetenzen ■ Formulierung & Umsetzung von KKMU-Finanzierungsprogrammen einschließlich Stärkung der Finanzinstitutionen & lokalen Systeme ■ Verbesserung lokaler Geschäftsbedingungen ■ Formulierung & Umsetzung von Programmen der Standort- & Privatwirtschaftsförderung mit lokalem Fokus (KKMU, Wertschöpfungsketten, Cluster) ■ Fortbildung lokaler staatlicher & zivilgesellschaftlicher Akteure zu Themen der Standortpolitik & Wirtschaftsförderung ■ Förderung der lokalen verfassten Wirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung einer Informationspolitik & -kampagne zu Potenzialen & Notwendigkeiten des großvolumigen Bergbausektors ■ Vorbereitung von <i>Local Content</i> Vereinbarungen ■ Formulierung von Richtlinien zur Vergabe & zur Zulieferung ■ Sensibilisierung & Fortbildung zu CSR, sowie Vorbereitung eines unternehmensinternen CSR-Konzeptes orientiert auf nachhaltige lokale Entwicklungsmaßnahmen ■ Aufsetzen & Begleitung eines langfristigen CSR-Programms zusammen mit örtlichen Stakeholdern

Bergbauzyklus	Staat Unterstützung bei...	Privatsektor Unterstützung bei...
Produktion (1–30 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulierung & Umsetzung von Programmen der Standort- & Privatwirtschaftsförderung mit lokalem Fokus (KKMU, Wertschöpfungsketten, Cluster) ■ Beratung zum Standortmarketing ■ Fortbildung lokaler staatlicher & zivilgesellschaftlicher Akteure zu Themen der Standortpolitik ■ Formulierung & Umsetzung von KKMU-Finanzierungsprogrammen einschließlich Stärkung der Finanzinstitutionen & lokalen Finanzsysteme ■ Gestaltung von Mechanismen & institutionellen Formaten zur Anbahnung von Wirtschaftspartnerschaften ■ Einrichtung von regionalen & überregionalen Lernplattformen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sensibilisierung & Fortbildung zu CSR, sowie Vorbereitung eines unternehmensinternen CSR-Konzeptes orientiert auf nachhaltige lokale Entwicklungsmaßnahmen ■ Aufsetzen & Begleitung eines langfristigen CSR-Programms zusammen mit örtlichen Stakeholdern ■ Formulierung von Richtlinien & Qualitätsanforderungen bei Vergabe & Zulieferung
Schließung (1–2 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortführung von Programmen der lokalen- & Privatwirtschaftsförderung ■ Aktive Arbeitsmarktpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Abschluss von CSR-Aktivitäten zusammen mit örtlichen Stakeholdern und gegebenenfalls Überführung zu alternativen Trägern
Rehabilitation (3–10 Jahre)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulierung und Umsetzung von Regional- & Standort-Transformationsstrategien (post-Extraktion) ■ Transformationsorientierte Anpassung wirtschaftspolitischer Steuerungsfelder (zum Beispiel Investitions-, KMU-, Industrieförderung, Steuern) & Stärkung der administrativen Handlungskompetenzen ■ Aktive Arbeitsmarktpolitik 	

4. Rohstoffunternehmen als Hebel der Entwicklungszusammenarbeit



Der Einfluss der Rohstoffwirtschaft auf politische, soziale und ökologische Bedingungen und Prozesse in rohstoffreichen Ländern ist groß. Viele Rohstoffunternehmen erkennen die Notwendigkeit verantwortlicher Unternehmensführung auch in ihrem eigenen Geschäftsinteresse, sehen sich jedoch bei der Umsetzung häufig vor große Herausforderungen gestellt. Eine Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und EZ liegt daher in vielen Fällen klar im gegenseitigen Interesse.

4.1 Die Rolle von Rohstoffunternehmen im Entwicklungsprozess

Die hohe Bedeutung der Privatwirtschaft für die Erreichung von Entwicklungszielen, wie etwa den MDG, ist heute weitgehend akzeptiert. So können auch Rohstoffunternehmen, die sich in wenig entwickelten Staaten ansiedeln, durch ihre Investitionen und Handelsaktivitäten lokale und gesamtwirtschaftliche Entwicklungsimpulse anstoßen. Rohstoffunternehmen tragen jedoch nicht die alleinige Verantwortung für den Aufbau einer adäquaten Infrastruktur und für das Schaffen von Arbeitsplätzen und damit Einkommen für die Bevölkerung. Kurzum: die Aufgabe der Verbesserung der Rahmenbedingungen vor Ort kann und soll nicht allein bei den Rohstoffunternehmen liegen. Die lokale Wirtschaft und die lokalen KMU müssen aktiv an dem Ausbau der neuen Infrastruktur mitwirken und in den Prozess mit eingebunden werden. Dies gilt umso mehr, da die „Endlichkeit“ des Geschäfts im Rohstoffsektor impliziert, dass sich die Rohstoffunternehmen aus der Region zurückziehen, sobald die Rohstoffvorkommen erschöpft sind. Daraufhin stehen die Gemeinden vor der Herausforderung, die von der bis dahin vom Rohstoffunternehmen getragene und neu geschaffene Infrastruktur zu finanzieren und effizient zu nutzen. Werden jedoch beispielsweise Krankenhäuser und Schulen ausschließlich von dem Rohstoffunternehmen vor Ort finanziert, fehlen den Gemeinden nach der Minenschließung meist die finanziellen Mittel, diese Einrichtungen selbständig weiterzuführen. Daher sollte von vornherein das Rohstoffunternehmen als Partner angesehen werden, der gemeinsam mit den Gemeinden und beispielsweise der deutschen TZ effizient Entwicklungsziele in einer Region anstrebt.

4.2 Die Zusammenarbeit der deutschen TZ mit Rohstoffunternehmen

Rohstoffunternehmen können lokale und nationale wirtschaftliche Entwicklung bedeutend vorantreiben. Ihr Engagement und ihre Kreativität wirken auch in Bereichen, in denen der Staat aus politischen, ökonomischen oder logistischen Gründen kaum Einfluss nehmen kann. Damit ergänzt die Zusammenarbeit mit Rohstoffunternehmen die wirtschafts-, beschäftigungs-, und finanzpolitischen Beratungsansätze der deutschen TZ im Schwerpunkt NaWi optimal. Die deutsche TZ kann als Mittler im Rohstoffsektor dazu beitragen, dass sich entwicklungspolitische und betriebswirtschaftliche Interessen ergänzen und beide Seiten von einer Zusammenarbeit profitieren (siehe auch Tabelle 7 und Textbox 8).

Unternehmen aus dem Rohstoffsektor übernehmen gesellschaftliche und ökologische Verantwortung³⁵, um ihre *Social License to Operate* und die Akzeptanz in der Gesellschaft zu er- und behalten und Konfliktrisiken zu minimieren. Die fachliche Expertise der deutschen TZ wird von Unternehmen vor allem nachgefragt, um Investitionen mit sozialen und ökologischen Komponenten mittelfristig bis längerfristig auch betriebswirtschaftlich sinnvoll zu gestalten. Rohstoffunternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern können dadurch mit ihren Vorhaben zu einer langfristigen und nachhaltigen Verbesserung der Lebensverhältnisse vor Ort beitragen. Dabei gilt, dass die deutsche TZ und die Unternehmen gemeinsam als Partner Projekte planen, finanzieren, realisieren und Chancen und Risiken gleichermaßen von beiden Seiten getragen werden. Die unternehmerische Expertise liegt dabei vor allem im Management von extraktionsrelevanten Prozessen – inklusive ihrer geologischen, technischen und ökologischen Herausforderungen beziehungsweise Risiken – in der Marktanalyse, sowie im Risikomanagement in der Finanzdienstleistung.

35 Hierzu zählt beispielsweise auch das Bestreben vieler Unternehmen, internationale Standards in der Rohstoffextraktion zu erfüllen, um sich und ihre Erzeugnisse entsprechend zertifizieren zu lassen.

Tabelle 7: Die Zusammenarbeit der deutschen TZ mit Rohstoffunternehmen verbindet entwicklungspolitische und betriebswirtschaftliche Interessen.

Vorteile für...	... die deutsche TZ	... den Privatsektor
Vorteile einer Kooperation zwischen deutscher TZ und der Privatwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützung bei nationaler Entwicklungsplanung ■ Zusätzliche privatwirtschaftliche Beiträge für entwicklungspolitische Prozesse und Ziele ■ Sensibilisierung von Unternehmen für globale Herausforderungen ■ Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensquellen für die lokale Bevölkerung ■ Transfer von Know-how und modernen Technologien ■ Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Industrie und Landwirtschaft ■ Sicherung der Nachhaltigkeit, zum Beispiel durch die Einführung von Umwelt- und Sozialstandards und der Umsetzung der VN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Finanzielle und personelle Unterstützung durch erfahrene entwicklungspolitische Organisationen bei der Planung und Umsetzung von Projekten ■ Leichter Zugang zu staatlichen und privaten Institutionen und Entscheidungsträgern ■ Zugriff auf spezifisches Know-how über Länder, Sektoren und Gesetzgebungen ■ Erleichterter Markteintritt und Erschließung neuer, lukrativer Märkte für eigene Produkte und Dienstleistungen ■ Aufbau lokaler Netzwerke vor Ort ■ Kostensenkungen in der Produktion

Unter den Themen, die sich besonders für eine gemeinsame Bearbeitung von deutscher TZ und Rohstoffunternehmen anbieten sind:

- **Beratung zu lokaler und regionaler Wirtschaftsentwicklung**, um die vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten lokaler und regionaler Rohstoffextraktion – einschließlich der relevanten Zulieferindustrien – zu stärken. Dies kann für Unternehmen nicht nur deshalb interessant sein, weil sie dadurch ihre *Social License to Operate* stärken, sondern auch, da durch die lokale Beschaffung von beispielsweise Lebensmitteln oder Schutzkleidung Kosten gespart werden können.
- **Beratung zu Beschäftigungsförderung und Beruflicher Bildung**, um die im Rohstoffsektor und den angrenzenden Sektoren politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen beruflicher Bildung zu gestalten und sektorbezogene Qualifizierungsstrategien zu entwickeln.
- **Förderung von Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen (KKMU)**, um Geschäftsmöglichkeiten in Unternehmens-Clustern – wie etwa kleine Hotels und Pensionen, Restaurants und Catering-Services sowie Transport-, Fahrzeug- und Geräterwartungsdienstleistungen – zu realisieren. Dazu gehört auch die Sicherstellung der Verfügbarkeit von nachfrageorientierten Finanzdienstleistungen.
- **Matchmaking** zwischen deutschen und ausländischen Unternehmen im Rohstoffsektor. Denn häufig fragen einheimische Unternehmen deutsche Technologien nach (ein Beispiel ist die Mongolei), sodass das Interesse an Konferenzen, Messen oder Studienreisen zu diesem Zweck hoch sein kann.³⁶
- **Beratung und Capacity Building zu CSR**, um die aus Gesetzen, Verträgen oder Freiwilligkeit resultierende Übernahme sozialer und ökologischer Verantwortung von Rohstoffunternehmen zu unterstützen. Dies kann nicht nur zu Veränderungen innerbetrieblicher Prozesse führen, sondern hat ebenso Auswirkungen entlang der Wertschöpfungskette. So kann die Umsetzung nationaler und internationaler Normen dazu beitragen, dass soziale und ökologische Rahmenbedingungen in den Produktions- und Lieferketten verbessert werden.

36 Hier besteht eine Schnittstelle zur Arbeit der SGE Zusammenarbeit mit der Wirtschaft der GIZ.

Textbox 8:**Ziele bestehender Kooperationen zwischen der deutschen TZ und Rohstoffunternehmen****„Responsible Mining for a better future in Southern Africa“ in Zusammenarbeit mit Rio Tinto in Mosambik und Madagaskar**

Das Kerngeschäft der Unternehmens Rio Tinto liegt im Rohstoffsektor. Daher liegt der Schwerpunkt der Zusammenarbeit zwischen Rio Tinto und der deutschen TZ in der wirtschaftlichen Diversifizierung der Gemeinden durch die Förderung von KMU in Nicht-Bergbau-Aktivitäten sowie in der (Weiter-) Entwicklung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten. Die Ziele des Projektes sind dabei klar definiert:

- Zuwachs von 30 Prozent an KMU, die Dienstleistungen und Güter an lokale Zulieferer internationaler Unternehmen bereitstellen.
- Mindestens drei Berufsbildungszentren in den Gemeinden haben ihren Lehrplan an die Anforderungen an den hiesigen Arbeitsmarkt angepasst.
- Es gibt mindestens fünf marktorientierte Projekte der ländlichen Entwicklung, die über einen Schwerpunkt „Verbesserung der Lebensgrundlage von Kleinbauern“ verfügen und armutsorientierte Interventionen in ihren Wertschöpfungsketten integrieren.
- Drei „good practice“ Beispiele aus den oben genannten Projekten werden auf nationaler Ebene mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft sowie auf internationaler Ebene mit Rio Tinto, der Weltbank und dem *International Council on Mining & Metals (ICMM)* ausgetauscht.

Dadurch wird die Integration des Rohstoffunternehmens in die lokale Gemeinschaft angestrebt. Besonders notwendig ist dabei die Vorbereitung der Gemeinden auf die Zeit nach dem Bergbau und einkommenschaffende Aktivitäten zu entwickeln und somit die Abhängigkeit der Bevölkerung vom Bergbau-Projekt langfristig zu reduzieren.

„Access to Finance for the Poor“ in Zusammenarbeit mit der Minerals and Metal Group in Laos

Das australische Unternehmen betreibt die Sepon Gold- und Kupfermine in Laos. Der Finanzsektor der Gemeinde, in der das Rohstoffunternehmen angesiedelt ist, war bis zu der Zusammenarbeit mit der *Minerals and Metal Group* nur unzureichend entwickelt. Die Ziele des gemeinsamen Projektes, welches Ende 2011 startete, lauten daher:

- Dorfbanken in 48 Dörfern sind gegründet.
- Spar- und Kreditleistungen der Banken sind an die Bedürfnisse der Gemeindebevölkerung angepasst.
- Mindestens 50 Prozent der finanziellen Ressourcen der Dorfbanken werden durch die Spar- und Kapitaleinlagen der Gemeindebevölkerung getragen.

Arme ländliche Haushalte hatten nur beschränkt Zugang zu Finanzdienstleistungen. Neben der Angebotsseite soll verstärkt die Nachfrageseite gestärkt werden. Dazu ist eine Verbesserung der finanziellen Grundbildung notwendig, vor allem, damit auch Frauen und ethnische Minderheiten von einem verbesserten Zugang zu Finanzdienstleistungen profitieren. Bis September 2013 konnten durch die Zusammenarbeit 41 Dorfbanken gegründet werden, die bisher 2061 Nutzer haben.

- **Beratung und Capacity Building zu den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte**, um die über bloße Freiwilligkeit hinausgehenden unternehmerischen Achtungspflichten im Hinblick auf Menschenrechte bekannter zu machen und deren Umsetzung zu fördern. Damit können menschenrechtlich bedenkliche Aspekte frühzeitig erkannt und Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmens-tätigkeiten vermieden werden.
- **Weitere Beratungsleistungen** etwa zu effizienter Nutzung von Inputs im Rohstoffsektor oder *Capacity Development* von Institutionen in diesem Bereich (Lizenzvergabe, Exploration, Verhandlungsführung)³⁷.

4.3 Die Auswahl der Kooperationspartner

Die Auswahl zukünftiger Kooperationspartner der deutschen TZ muss mit großer Sorgfalt geschehen. Oft haben international tätige Rohstoffunternehmen, gerade im explorativen Geschäft, eine schlechte Reputation in der Öffentlichkeit, deren Auswirkung auf die deutsche TZ genau überprüft werden muss. Ebenso muss berücksichtigt werden, ob die Zusammenarbeit mit den entwicklungs-politischen Grundsätzen der deutschen EZ in Einklang steht, eine klare Entwicklungsrelevanz hat und umwelt- und sozialverträglich ist.

So sollen ein verantwortungsvolles Ausüben der Dienstleistung garantiert und mögliche Risiken noch vor Projektbeginn sichtbar gemacht werden. Falls sich im Rahmen der Überprüfung zeigt, dass die Zusammenarbeit mit potenziellen Risiken verbunden ist, müssen risikomindernde Maßnahmen bereits frühzeitig in die Strategie des Projektes integriert werden. Die Leistungen der Partner müssen sich so ergänzen, dass beide Seiten ihre Ziele – also entwicklungspolitischen Nutzen und unternehmerischen Erfolg – kostengünstiger, wirksamer und schneller erreichen als ohne eine Zusammenarbeit.

Der GIZ, die bisher im Auftrag des BMZ Kooperationen mit beispielsweise *London Mining* oder der *Minerals and*

Metal Group eingegangen ist, steht für diese Überprüfung das sogenannte *Business Partner Screening* zur Verfügung. Dabei findet eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Unternehmen und dem zukünftigen Projektkonzept statt. Es muss sichergestellt werden, dass das Rohstoffunternehmen und das Projekt keine negativen Auswirkungen auf Menschenrechte haben, und dass durch das Kerngeschäft im Rohstoffsektor keine ethisch fragwürdigen oder stark gesundheits- und/oder umweltgefährdenden Risiken entstehen. Unternehmen oder natürliche Personen, die auf einer der Sanktionslisten der EU oder der Weltbank erwähnt werden, sind von jeglicher Art der Kooperation ausgeschlossen.

LEITFRAGEN

- > Welche lokalen Entwicklungsimpulse kann das Rohstoffunternehmen setzen?
- > Wie ist die Reputation des Rohstoffunternehmens? Gibt es Bedenken, warum es nicht als Partner für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung eingebunden werden sollte?
- > Wie können das Rohstoffunternehmen und die deutsche TZ gemeinsam Entwicklungsimpulse effektiv gestalten und umsetzen? Wie spiegelt sich das konkret im gemeinsamen Projektkonzept wider?
- > Bestehen Dialogforen zwischen Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor? Stehen die Parteien gegebenenfalls in Verhandlungsprozessen (etwa zu Local Content Vereinbarungen)?
- > Welche Bedarfe hat das Rohstoffunternehmen (Personal, Kapazitäten, Material, Technologien)?

³⁷ Hier besteht eine Schnittstelle zur Arbeit der BGR, die ebenfalls in diesem Bereich aktiv ist.

5. Zentrale Erkenntnisse



Welche Rolle spielt Rohstoffreichtum für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in den Kooperationsländern der deutschen TZ? Wie können positive Entwicklungswirkungen durch die Förderung von Rohstoffen verstärkt und wie können negative Auswirkungen vermindert werden? Welche Rollen spielen dabei der öffentliche und der private Sektor? Was bedeutet dies für die Ausgestaltung von Programmen der deutschen TZ in rohstoffreichen Ländern? Dies alles sind vergleichsweise neue Fragen. Der vorliegende Leitfaden gibt erste Antworten, die sich nun in der praktischen Implementierung bewähren müssen. In der Erarbeitung des Leitfadens haben sich eine Reihe zentraler Aussagen herausgebildet, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Extraktive Rohstoffe können ein Motor für lokale sowie nationale Wirtschaftsentwicklung sein. Ihre Förderung ist in vielen Entwicklungsländern aber auch mit großen Risiken und Herausforderungen verknüpft. Die NaWi-Beratung der deutschen TZ kann einen erheblichen Beitrag dazu leisten, Rohstoffreichtum im Sinne einer breitenwirksamen Wirtschaftspolitik für alle Bevölkerungsteile in Wert zu setzen und einen Rohstofffluch zu vermeiden. Dafür kann in weiten Teilen auf erfolgreiche Ansätze aus den Bereichen Wirtschaftspolitik, Privatwirtschaftsförderung, Finanzsystementwicklung sowie Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt zurückgegriffen werden. Wirksame Interventionen verlangen jedoch einen genauen Blick auf die spezifischen Anforderungen des Rohstoffsektors.
2. Wirtschaftliche Strategieplanung ist einer der Schlüssel zur Nutzung von Rohstoffen für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Die Förderung von mineralischen Rohstoffen bietet zu jedem Schritt des Bergbauzyklus die Möglichkeit, die Verwendung der verbleibenden Rohstoffmengen und die entsprechende wirtschaftspolitische Flankierung entwicklungsfördernd zu gestalten. Die deutsche TZ kann Kooperationsländer in den dafür notwendigen Planungsprozessen kompetent beraten.
3. Wirtschaftsförderung im Kontext extraktiver Rohstoffe heißt nicht notwendigerweise, den Rohstoffabbau als solchen zu fördern. Zur Schaffung produktiver Beschäftigung und steigender Einkommen bietet die Förderung angrenzender Industrien (zum Beispiel der Zulieferungsindustrie) noch größere Potenziale. Im Rohstoffsektor selbst stehen dagegen meist Fragen von Umwelt-, Menschenrechts- und Arbeitsschutz oder verantwortungsvoller Unternehmensführung (CSR) im Vordergrund.
4. Eine rohstoffsensible Ausgestaltung von Programmen der deutschen TZ kann auch bedeuten, explizit andere Sektoren zu stärken, wenn diese durch makroökonomische Effekte durch den Rohstoffabbau an den Rand gedrängt werden und ihre Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Die so angestrebte Diversifizierung dient vor allem der nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in den Förderregionen und -ländern. Dieser Ansatz sollte jedoch mit der Ausnutzung der Wachstumspotenziale im Rohstoffsektor in Balance stehen.
5. Große Rohstoffunternehmen sind für die deutsche TZ als Partner in der Umsetzung von Programmen der Privatwirtschaftsförderung und der Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Sektor interessant. Sie stehen häufig vor ähnlichen Herausforderungen wie die TZ und wollen für den Erhalt ihrer *Social License to Operate* entwicklungsfördernde Beiträge in den Bergbauregionen leisten. Sie einzubinden kann daher ein guter Hebel für wirksamere Interventionen der deutschen TZ sein.

6. Anhang

Anhang 1: Beratungsangebote der deutschen TZ im Hinblick auf die Wachstumspotenziale und -hemmnisse im Kontext der Rohstoffwirtschaft

Die untenstehenden Tabellen geben einen Überblick darüber, welche NaWi-Ansätze sich anbieten, um Wachstumspotenziale in der Rohstoffwirtschaft zu realisieren und Wachstumshemmnisse zu mindern. Zudem weist sie Überschneidungen mit anderen Bereichen der deutschen TZ aus („Schnittstellen“) und zeigt, in welchen Bereichen

die Integration komplementärer Leistungsangebote Sinn macht („Allianzen“). Bei Themen des Umweltschutzes und der effizienten Ressourcennutzung (zum Beispiel Energie und Wasser) wird die Notwendigkeit von Kooperationsallianzen ganz besonders deutlich. Abbildung 2 (siehe Seite 22) stellt die Logik der folgenden Tabellen grafisch dar.

Tabelle 8: Beratungsbeiträge zu Wachstumspotenzialen

Wachstumspotenziale	Potenziale aktivieren und Herausforderungen begegnen	Mögliche NaWi Beiträge bzw. Schnittstellen (SSt) / Allianzen mit anderen Leistungsschwerpunkten...
Ausländische Direktinvestitionen	<ul style="list-style-type: none"> Integration in nationale und regionale Entwicklungsstrategien 	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklungsplanung und Strategiebildung (einschließlich Modellgestaltung, M & E) Wirtschaftspolitische Reformberatung (SSt Governance)
	<ul style="list-style-type: none"> Anziehen und Gestaltung von (komplementären) Investitionen, ausländisch wie national 	<ul style="list-style-type: none"> Investitionspolitik und -förderung (einschließlich <i>Poverty</i> und <i>Social Impact Analysis</i>, Alternativenbewertung) (SSt Governance) Geschäfts- und Investitionsklima Steuerpolitik und -systeme (SSt Governance) Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft (SSt SGE Wirtschaft)
	<ul style="list-style-type: none"> Verankerung in und Verknüpfung von Investitionen mit nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen Förderung strukturellen Wandels Umsetzung von Partnerschaften zwischen Staat und Privatsektor 	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklungsplanung und Strategiebildung Industrie-, Struktur- und Fiskalpolitik Privatisierung Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Zusammenarbeit mit der (deutschen) Wirtschaft Gestaltung von PPP (SSt SGE Wirtschaft)
	<ul style="list-style-type: none"> Identifizierung und Nutzung der Spielräume für (partiellen) Technologietransfer 	<ul style="list-style-type: none"> Technologieförderung Industriepolitik Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Berufliche Bildung

Wachstumspotenziale	Potenziale aktivieren und Herausforderungen begegnen	Mögliche NaWi Beiträge bzw. Schnittstellen (SSt) / Allianzen mit anderen Leistungsschwerpunkten...
Ausländische Direktinvestitionen	<ul style="list-style-type: none"> Harmonisierung der relevanten Sektorpolitiken (zum Beispiel Energie, Wasser, Umwelt, Tourismus) 	<ul style="list-style-type: none"> Sektorübergreifende Politikberatung (Allianz mit den Schwerpunkten (SP) Wasser, Energie, Transport; Umwelt und Klima)
	<ul style="list-style-type: none"> Stärkung relevanter staatlicher Institutionen in Politik- und Strategiekompetenz, technischem, organisationsentwicklerischem und Verwaltungs-Know-how Aufbau / Stärkung von Beratungsgremien, Verhandlungsprozesse 	<ul style="list-style-type: none"> Institutionenförderung und Organisationsberatung aus NaWi-Perspektive Kammer- und Verbandsförderung Prozessmanagement Multistakeholder-Ansätze Capacity Development zu Aufbau von Katastern, Exploration, Verhandlungsführung, Lizenzvergabe, etc. (teilweise SSt BGR)
	<ul style="list-style-type: none"> Stärkung der Kapazitäten zur Verhandlung von entwicklungsfreundlichen internationalen Investitions(schutz)-Abkommen sowie zur Vermeidung und Lösung von darauf basierenden rechtlichen Auseinandersetzungen mit Investoren 	
Exportenerlöse	<ul style="list-style-type: none"> Verbesserung und Erleichterung von Ausfuhren 	<ul style="list-style-type: none"> Handelspolitik und Handelsförderung (insbesondere Handelserleichterungen) Förderung der Qualitätsinfrastruktur
	<ul style="list-style-type: none"> Gestaltung und Verstetigung von Rohstoffenerlösen 	<ul style="list-style-type: none"> Rohstoffmanagement Handelspolitik und Handelsförderung Steuer- und Abgabenpolitiken (SSt Governance) Einrichtung, Management von Fonds und Beteiligungsmodellen
	<ul style="list-style-type: none"> Verminderung von Devisenschwankungen 	<ul style="list-style-type: none"> Geldpolitik Zins- und Kreditpolitik der Zentralbank
Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> Gestaltung der Spielräume für beschäftigungsintensives Wachstum 	<ul style="list-style-type: none"> Beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik
	<ul style="list-style-type: none"> Nutzung des direkten Beschäftigungsbedarfs der extraktiven Unternehmen zur Integration von rohstoffwirtschaftlich orientierten Ausbildungsgängen 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsmarktorientierte Berufliche Bildung (unter anderem Systemgestaltung, Bedarfsprojektion, Curricula-Entwicklung, Institutionenförderung, Qualifizierung von Berufsbildungspersonal) (Allianz mit dem SP Bildung)
	<ul style="list-style-type: none"> Bestmögliche Bedienung des Beschäftigungsbedarfs der extraktiven Unternehmen aus dem nationalen / regionalen Arbeitsmarkt Verbesserung des Zugangs Jugendlicher zum Arbeitsmarkt der Rohstoffindustrie 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsmarktpolitische Instrumentarien (unter anderem Information, Beratung, Vermittlung) Jugendbeschäftigungsförderung Migrationspolitik für den internen Arbeitsmarkt (Allianz mit dem SP Migration & Entwicklung)
	<ul style="list-style-type: none"> Graduelle Steigerung des Nutzungsgrads des lokalen und regionalen Beschäftigungsangebots 	<ul style="list-style-type: none"> Berufliche Bildung (Bedarfsprojektionen, Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote) Berufsbildungspartnerschaften mit deutschen Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen

Wachstums- potenziale	Potenziale aktivieren und Herausforderungen begegnen	Mögliche NaWi Beiträge bzw. Schnittstellen (SSt) / Allianzen mit anderen Leistungsschwerpunkten...
Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Förderung von indirekter Beschäftigung (Zulieferung, <i>outsourcing</i>, Ausbau vor- und nachgelagerter unternehmerischer Aktivitäten) ■ Förderung induzierter Beschäftigung (einkommensinduzierte Ausweitung des lokalen und regionalen Marktes) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sektorale Industriepolitik, Standortpolitik ■ KMU-Förderung, Förderung des Unternehmertums ■ Cluster- und Wertschöpfungskettenansätze (SSt BGR / GERI) ■ Förderung der Qualitätsinfrastruktur ■ Finanzsektorentwicklung und Mikrofinanzen / KKMU-Finanzierung ■ Wirtschaftspartnerschaften
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verbesserung der Arbeitsbedingungen der im Rohstoffsektor abhängig Beschäftigten (<i>Decent Work</i> und existenzsichernde Einkommen) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Multistakeholder-Ansätze ■ Qualifizierung in Gesundheits- und Arbeitsstandards, Sicherheitsbestimmungen (SSt BGR) ■ Nonformale Qualifizierungsmaßnahmen, Trainings unter anderem zur Vermittlung von <i>life skills</i>
Staats- einnahmen	Generierung von Staatseinnahmen	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sicherung, ausdifferenzierte Gestaltung, Verhandlung und Verwaltung von Einnahmequellen ■ Verstetigung von Einnahmensströmen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mittel- bis langfristige Finanz- und Haushaltsplanung ■ Steuer- und Abgabepolitiken und -systeme ■ Ansätze der Fiskaltransparenz ■ Management öffentlicher Finanzen (SSt Governance)
Staats- einnahmen	Verwendung von Staatseinnahmen	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltung räumlicher Wirtschaftsdynamiken und Kreisläufe im direkten Umfeld der Rohstoffextraktion und darüber hinaus ■ Stärkung lokaler und regionaler Einheiten von Verwaltung und verfasster Wirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lokale und regionale Entwicklungsplanung ■ Rohstoffmanagement ■ Lokale und regionale Wirtschaftsförderung (SSt Ländliche Entwicklung / Management natürlicher Ressourcen) ■ Standortförderung; Strukturpolitik ■ Wirtschaftspartnerschaften und <i>procurement policies</i> ■ Wertschöpfungsketten- und Cluster-Ansätze (SSt BGR / GERI)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufsetzen, Umsetzen, Nachverfolgen und Evaluieren von Entwicklungsprogrammen ■ Orientierung von CSR-Maßnahmen (Leitlinien für Bergbauunternehmen) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programm- und Strategiebildung ■ Beschäftigungsförderung ■ Förderung des Unternehmertums, KKMU-Förderung, Technologieförderung
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausformung von Dialogprozessen zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren hinsichtlich der Planung, der Umsetzung und des Monitorings von Entwicklungsprogrammen ■ Minderung von lokalen Konflikten zwischen Akteuren 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Multistakeholder-Ansätze ■ Allianz mit dem SP Governance (spezielle Förderung zivilgesellschaftlicher Teilhabe und Gender)

Tabelle 9: Beratungsbeiträge zu Wachstumshemmnissen.

Wachstumshemmnisse	Wachstumshemmnisse mindern, abbauen, umgehen	Mögliche NaWi Beiträge bzw. Schnittstellen / Allianzen mit anderen Leistungsschwerpunkten...
Korruption	<ul style="list-style-type: none"> ■ Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen wie im Privatsektor ■ Kontroll- und Sanktionsmechanismen / Verhaltenskodizes in der öffentlichen Verwaltung ■ Verbesserung des Integritätsniveaus des Justizsektors 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Management öffentlicher Finanzen ■ Allianz mit dem SP Governance (spezielle Korruptionsprävention und Reform der öffentlichen Finanzen)
Strukturelle Konflikte	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sektorübergreifende Strategie- und Planungsprozesse in der Explorationsphase (Landnutzung, Infrastruktur) ■ Verbesserung der Energieeffizienz ■ Verbesserung des Wasserressourcen Managements ■ Dialogforen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklungsplanung (national / regional) ■ Investitions-, Struktur- und Standortpolitik ■ Multistakeholder-Ansätze ■ Allianz mit dem SP Wasser, Energie, Transport
Umweltbelastungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verbesserung der politischen, planerischen und ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen ■ Einführung partizipative Governance-Ansätze ■ Einsatz von modernen Umwelttechnologien 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklungsplanung (regional / sektoral) ■ Investitions-, Struktur- und Standortpolitik ■ Multistakeholder-Ansätze ■ Ökoeffizienz ■ Allianz mit dem SP Umwelt und Klima / Biodiversität ■ SSt BGR
Soziale Spannungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verbessertes Informations- und Risikomanagement ■ Dialogprozesse zwischen den Akteuren für einen Interessensausgleich, Maßnahmen der sozialen Kohäsion ■ Optionen des Sozialtransfers 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Multistakeholder-Ansätze ■ Allianz mit dem SP Governance (spezielle Förderung zivilgesellschaftlicher Teilhabe, Gender und gegebenenfalls Menschenrechte)
Entstehen einer Abhängigkeitskultur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verbesserung der Teilhabe an lokalen / regionalen Entwicklungsentscheidungen ■ Verstärktes Streben nach kooperativen Lösungen ■ Beitragskonditioniertes und mitverantwortliches CSR 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Partizipative lokale Entwicklungsplanung ■ Förderung des Unternehmertums ■ PPP-Ansätze (SSt SGE Wirtschaft)
Konfliktrohstoffe	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gewaltprävention; Konfliktmonitoring, Aushandlungsprozesse 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zertifizierung von Rohstoffen aus Konfliktregionen ■ Nutzung von Synergien mit Trägern der Friedensarbeit (zum Beispiel ZFD) mit Erfahrung in der Gestaltung von Dialogprozessen zur Konfliktbearbeitung im Rohstoffkontext ■ Allianz mit dem SP Sicherheit, Wiederaufbau und Frieden ■ SSt BGR
Negative makroökonomische Auswirkungen von Rohstoffexportabhängigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Minderung / Vermeidung der möglichen negativen makroökonomischen Effekte von Rohstoffexportabhängigkeit (zum Beispiel sich verschlechternde <i>terms of trade</i>, <i>Dutch Disease</i>, Rezession durch Schwankungen der Rohstoffpreise) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wirtschafts- und Stabilisierungspolitik (Stabilisierungsfonds, Ersparnisbildung, Entschuldung, Infrastrukturpolitik, etc.) ■ Struktur- und Industriepolitik ■ Geldpolitik der Zentralbank ■ Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik ■ Management öffentlicher Finanzen (SSt Governance)

Anhang 2: Kleines Glossar

Tabelle 10: Glossar

Bergbauzyklus	Zum Bergbauzyklus werden im Allgemeinen die Phasen Erkundung (Prospektion), Exploration (Erschließung), Begutachtung / Genehmigung, Konstruktion, Produktion, Schließung, Rehabilitation / Folgenutzung gerechnet.
EITI – Extractive Industries Transparency Initiative	Initiative zur Erhöhung der Transparenz der Geldströme im Kontext der Förderung extraktiver Rohstoffe, durch die der Zivilgesellschaft (und anderen Akteuren) in den Förderländern ermöglicht wird, den Verbleib der Gelder zu kontrollieren. EITI ist eine freiwillige Initiative, welcher sowohl die Regierungen rohstoffreicher Staaten als auch Unternehmen beitreten können.
Extraktive Rohstoffe	Extraktive Rohstoffe sind nicht erneuerbar. Sie umfassen mineralische Rohstoffe (Metalle, Seltene Erden sowie nicht-metallische Rohstoffe) und Energierohstoffe (fossile Rohstoffe und Kernbrennstoffe).
Konfliktrohstoffe	Konfliktrohstoffe sind natürliche Rohstoffe, deren systematische Ausbeutung und deren Handel im Zusammenhang mit einem Konflikt zu schwersten Menschenrechtsverletzungen, Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder völkerrechtlichen Straftaten beitragen, zu solchen führen oder von ihnen profitieren (<i>Quelle: NRO Global Witness</i>).
Konzession	Die Verleihung eines Nutzungsrechts an einem Gemeingut (öffentliches Gut oder Allmendegut) durch die zuständige staatliche oder kommunale Behörde – zum Beispiel die Überlassung eines Abbaurechtes für einen Rohstoff.
Local Content Vereinbarungen	Über Gesetze oder Verträge zwischen Staat und Bergbauunternehmen definierter Wertschöpfungsanteil, der den lokalen, regionalen oder nationalen Anteil an Zulieferungen, Einkäufen, Dienstleistungen oder erbrachten Arbeitsleistungen festlegt, um die Vernetzung mit den Wirtschaftskreisläufen der Förderländer zu steigern. Diese Vereinbarungen werden teilweise als handelsbezogene Investitionsauflagen als Verstoß gegen WTO-Recht diskutiert.
Mineralische Rohstoffe	Der Begriff mineralische Rohstoffe umfasst Metalle, Industriemineralien, Steine und Erden.
PWYP – Publish What You Pay Initiative	Internationale Koalition von mehr als 50 nichtstaatlichen Organisationen. Sie mobilisiert die Bürger von rohstoffreichen Ländern des globalen Nordens, ihre Regierungen zum verantwortungsvollen Umgang mit Einnahmen aus der Öl-, Gas- und Bergbauindustrie anzuhalten. Die Initiative geht über Transparenz der Einnahmen hinaus und umfasst auch den transparenten und verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln sowie die Bekanntgabe von Rohstoff-erträgen und Genehmigungsverfahren.
Rohstoffabkommen	Internationale Abkommen zur Regulierung des Rohstoffhandels. Ziel: Sicherung der Versorgung und Stabilisierung der Rohstoffmärkte und -preise. Zu den diskutierten Instrumenten gehören zum Beispiel Marktausgleichslager, Abnahmegarantien und Quotenregelungen.
Rohstoffwirtschaft	Sie umfasst im Wesentlichen die Suche, Prospektion, Förderung und Verarbeitung natürlicher Rohstoffe. Im weiteren Sinne werden auch andere Wirtschaftszweige dazugerechnet (zum Beispiel Abfall- und Recyclingwirtschaft, die Bewirtschaftung von Sekundärrohstoffen, Metallurgie).
Royalties	Allgemein: Eine Entschädigung oder Vergütung für die Nutzung (Urheberrechte, Patente, Lizenzen, etc.) oder die Verwertung (Konzessionen für natürliche Ressourcen) von Eigentum. Im Bereich des Bergbaus sind die Zahlungen meist produktionsgebunden. Ihre Festlegung erfolgt von Land zu Land unterschiedlich, und folgt nicht notwendigerweise einem vorgegebenen Muster oder guten internationalen Praktiken.
Preisvolatilität	Preisschwankungen im Zeitverlauf. Genutzt als ein Kriterium zur Abschätzung bestimmter Risiken im Rahmen von Investitionen, Produktionen, Markt- aber auch Haushaltentwicklungen.
Wirtschaftspolitik	Zur Wirtschaftspolitik gehören a) als Ordnungspolitik die Wettbewerbspolitik; b) als Strukturpolitiken die Infrastruktur-, regionale und sektorale Strukturpolitik und c) als Prozesspolitiken die Bereiche Arbeitsmarkt-, Finanz-, Fiskal-, Geld-, Handels- und Konjunkturpolitik. Zur Wirtschaftspolitik werden ebenso die Gebiete der Sozialpolitik und der Währungspolitik gerechnet.

Anhang 3: Links zum Thema extraktive Rohstoffwirtschaft

Quellen zu Nachrichten und Informationen aus dem Sektor

ICMM – International Council on Mining and Metals

www.icmm.com

In 2001 gegründet, gruppiert der *Council* 22 Bergbaubetriebe und Unternehmen der Metallindustrie, sowie 34 nationale, regionale und globale Rohstoffverbände. Zielsetzung: Verbesserung der nachhaltigen Entwicklungsfähigkeit der Bergbau- und Metallindustrie. Neben einem Event-Kalender bietet die Seite Zugang zu zahlreichen eigenen Publikationen des ICCM, darunter viele mit direktem Entwicklungsbezug.

MBendi – Information Services

www.mbendi.com/indy/ming/p0005.htm

MBendi ist ein privater Dienst für Geschäftsinformationen mit Sitz in Südafrika. Neben anderen Sektoren umfasst MBendi weltweite Informationen zum Bergbausektor zu Stichworten wie Nachrichten, Veranstaltungen, Anlagen, Projekte, Länderprofile, Abbaudaten, Organisationen und Unternehmen, etc.

Portal Minero

www.portalminero.com

Der Portal Minero ist ein privater Informationsdienst zu Themen des Bergbausektors mit überwiegendem Fokus auf Lateinamerika. Die Seite liefert unter anderem Nachrichten zum Sektor, zu Ausschreibungen, Fortbildungen, Sektorveranstaltungen. Sie umfasst eine Presseschau, bietet Börseninformationen zu Metallen und eine Suchmaschine zu Zulieferbetrieben. Ausgangssprache ist Spanisch, es besteht jedoch eine Verlinkung zu einer Übersetzungsmaschine.

Rohstoffwirtschaft und EZ-Bezug

BMZ – Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/rohstoffe/zusammenarbeit/rohstoffwirtschaft
<p>Grundlegende Informationen des BMZ zum deutschen EZ Engagement im Thema Rohstoffe. Links zum Strategiepapier des BMZ und angrenzenden Themen.</p>
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe – BGR www.bgr.bund.de
<p>Oberbehörde des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Berät und informiert die Bundesregierung und die deutsche Wirtschaft in geowissenschaftlichen und rohstoffwirtschaftlichen Fragen und ist Betreiber der Deutschen Rohstoffagentur DERA. Die BGR ist daneben auch Durchführungsorganisation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Auftrag des BMZ. Der Bereich der nationalen/internationalen Zusammenarbeit umfasst Informationen zu laufenden Projekten.</p>
Weltbank www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries
<p>Website der Weltbank zum Thema der extraktiven Rohstoffwirtschaft aus der Perspektive ihres Beitrags zu wirtschaftlichem Wachstum und Armutsminderung. Zahlreiche Unterthemen, Publikationen, <i>media center</i>, sowie Veranstaltungshinweise.</p>
IFC – International Finance Corporation www.ifc.org/wps/wcm/connect/Industry_Ext_Content/ifc_external_corporate_site/industries/oil,+gas+and+mining
<p>Als Teil der Weltbankgruppe unterhält IFC auf ihrer Website einen Bereich zu <i>oil/gas/mining</i> mit Informationen zu laufenden Aktivitäten, Nachrichten zu ihren Projekten, und Informationen zum Beratungsangebot im Bergbausektor.</p>
AUSAID – Mining for Development aid.dfat.gov.au/aidissues/mining/Pages/home.aspx
<p>Bergbau wird auf der Website der australischen Entwicklungszusammenarbeit als eigenes Themengebiet mit Informationen zu AUSAID-Aktivitäten und Publikationen geführt.</p>
Afrika-Verein www.afrikaveroin.de/de/nachrichten/kurznachrichten
<p>Der Afrika-Verein ist der bundesweite Außenwirtschaftsverband deutscher Unternehmen und Institutionen mit Ausrichtung auf den afrikanischen Kontinent. In der Kategorie „Kurznachrichten“ seiner Website unterhält er unter „Branchenzugehörigkeit“ einen einfachen Suchmaschinenfilter, der das Thema Bergbau beinhaltet. Dort finden sich sehr aktuelle Informationen zu Rohstoffthemen aus den Ländern.</p>
Revenue Watch Institute www.revenuewatch.org beziehungsweise archive-2011.resources.revenuewatch.org/en/resource/mineral
<p>Revenue Watch ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, welche die Förderung des effektiven, transparenten Ressourcenmanagements unterstützt. Ihre Website beherbergt eine Sammlung von Forschungsarbeiten, Fallbeispielen, Fortbildungsmaterialien und offiziellen Dokumenten zu Themen des Managements natürlicher Ressourcen des extraktiven Rohstoffsektors.</p>
OPM – Oxford Policy Management www.opml.co.uk
<p>OPM ist ein internationales Beratungsunternehmen mit entwicklungspolitischer Ausrichtung, welches unter anderem auch zu Themen in einer Reihe von Sektoren berät, die sich an politische Entscheidungsträger richten. Unter dem Menüpunkt „<i>Policy Issues</i>“ werden eine Reihe von Themen zur „<i>Extractive Industry</i>“ angeboten, mit Informationen zu Nachrichten, Projekten und Publikationen.</p>
SWP – Stiftung Wissenschaft und Politik www.swp-berlin.org
<p>Die Stiftung ist auf Informationsverbreitung, Beratung und Forschung spezialisiert und richtet sich an Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Im Rahmen der SWP-Themendossiers wird der Bereich Minerale und Metalle angeboten, mit Informationen zu Rohstoffen und Märkten, Transparenz im Rohstoffsektor. Weiterführende Literatur und ein Glossar zu Begriffen des Rohstoffsektors stehen ebenfalls zur Verfügung.</p>

Spezielle Themen

IBA Research Network	www.impactandbenefit.com
Kanadisches (zivilgesellschaftliches) Netzwerk mit Informationen zu Impact and Benefit Agreements (IBA) im Bergbaukontext zwischen nationalen und regionalen / lokalen Regierungen und Gemeinden von Ureinwohnern auf kanadischem Territorium.	
CSRM – Centre for Social Responsibility in Mining	www.csr.m.uq.edu.au
Diese Seite des Forschungsinstituts der University of Queensland in Australien soll als Plattform zur Verbesserung der „ social performance “ der globalen Rohstoffwirtschaft beitragen. Neben einer extensiven Bibliothek stehen Informationen zu Forschungsprojekten sowie zu Aus- und Fortbildungsaktivitäten in Partnerländern zur Verfügung.	
bicc – Bonn International Center for Conversion	www.bicc.de/research-themes/natural-resources
Das Zentrum widmet sich als NRO dem Thema der Friedens- und Konfliktforschung. Unter dem Stichwort „Natural Resources“ finden sich Materialien und Beschreibungen von laufenden Forschungsprojekten.	
bbp – Bundeszentrale für politische Bildung	sicherheitspolitik.bpb.de/index.php?page=rohstoffe-und-konflikte
Das Informationsportal Krieg und Frieden der bpb bearbeitet das Thema „ Rohstoffe und Konflikte “ aus einer Reihe von Perspektiven, und liefert dazu Hintergrundgrundinformationen sowie weiterführende Informationen, Quellen und Materialien. Auch die Länderprofile greifen das Rohstoffthema jeweils erneut auf.	
Weltbank	http://go.worldbank.org/BE8FH2VK40
Im Rahmen der Seite der <i>Oil, Gas and Mining Unit</i> wird auch das Thema „ Extractive industries and Gender “ aufgegriffen mit Hintergrundmaterialien, einem Veranstaltungskalender, Literatur und weiterführenden Links.	

Literaturverzeichnis

- African Union** (2009): Africa Mining Vision.
- Auty, R.** (1993): Sustaining development in resource economies: the resource curse thesis. London: Routledge.
- BMZ** (2005): Public Private Partnerships (PPP) in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
- BMZ** (2010): Entwicklungspolitisches Strategiepapier Extraktive Rohstoffe. BMZ-Strategiepapier 4/2010.
- BMZ** (2010): Entwicklungsfaktor extraktive Rohstoffe. Positionspapier, BMZ Spezial 166.
- Bourdieu, P.** (1983): Ökonomisches Kapital – Kulturelles Kapital – Soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten, Göttingen: Schwarz.
- CEESP (J. S. Gruber)** (2011): Perspectives of Effective and Sustainable Community-based Natural Resource Management: An Application of Q Methodology to Forest Projects. In: Conservation and Society 9 (2): 159 – 171.
- Deutsche Rohstoffagentur** (2010): Rohstoffwirtschaftliche Bewertung der Länder Afrika, Asiens, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GuS) mit Georgien und Südamerikas im Hinblick auf die Bedeutung für Deutschland.
- Deutsches Global Compact Netzwerk** (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“.
- Drobe, M. und Killiches, F.** (2014 – in Druck): Vorkommen und Produktion mineralischer Rohstoffe – ein Ländervergleich (BGR-Studie).
- EITI** (2009): Advancing the EITI in the mining sector – A consultation with stakeholders.
- Glave, M. und Kuramoto, J.** (o.J.): La minería peruana – Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. In: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) (Hg.): Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. (S. 135 – 181). Lima: GRADE.
- GTZ** (2008): Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung.
- GIZ** (2010): Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle. Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit.
- GIZ** (2014): Guidelines for an Employment and Labour Market Analysis (ELMA).
- Hanselmann, S.** (2013): Integrated Community Development – An innovative approach to sustainable socio-economic development of Mongolia’s mining economy. Concept Paper, GIZ.
- IBIS** (2012): Report on Ghana. In: National Resource Watch.
- ICMM** (2006): Mining: Partnerships for development – Toolkit.
- ICMM** (2007): Chile – The challenge of mineral wealth: using resource endowments to foster sustainable development. Country Case Study.
- ICMM** (2007): Ghana – The challenge of mineral wealth: using resource endowments to foster sustainable development. Country Case Study.
- ICMM** (2008): Planning for Integrated Mine Closure – Toolkit.
- ICMM** (2010): Indigenous people and mining – Good Practice Guide.
- ICMM** (2011): Utilizing Mining and Mineral Resources to Foster the Sustainable Development of the LAO PDR. In: Mining: Partnerships for Development.
- ICMM** (2012): The Role of Mining in National Economies. Mining’s contribution to sustainable development series.
- ICTSD** (2012): Africa’s Natural Wealth – A Curse or a Blessing. In: Bridges Africa Volume 1, Issue 3.
- ILO** (2002): The Evolution of Employment – Working Time and Training in the Mining Industry.
- IPIECA** (2011): Local content strategy – A guidance document for the oil and gas industry. In: Social Responsibility.
- Irish Centre for Human Rights (J. Curtis)** (2014): The “Economics of Necessity”, Human Rights and Ireland’s Natural Resources. In: Irish Yearbook of International Law, Volume 7. Oxford: Hart Publishing.
- IRMA** (2014): www.responsiblemining.net
- Karl, T.** (1997): The paradox of plenty – Oil booms and Petro-States. Berkeley / Los Angeles / London: University of California Press.
- Liebing, M.** (2009): Nachhaltige Nutzung mineralischer Rohstoffe am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo: Untersuchung der Wirksamkeit und Übertragbarkeit politischer Maßnahmen Arbeitspapier Nr. 5. Universität Hamburg.
- Lyndall, M.** (2009): Backward linkage development in the South African PGM industry: A case study. In: Resources Policy 34 (4): 112 – 120.
- McMahon, G. and Tracy, B.** (2012): Firm and Sector Level Mining Benefits in Zambia.

MISEREOR (2011): „Bergbau“ in Entwicklungsländern – Herausforderungen und Handlungsansätze. Positionspapier.

Montembauld, B. (2012): Local content provision in Africa – What foreign mining companies need to know.

OPM (2006): Shared growth from renewable natural resources – scoping study for a DFID work stream.

OPM (2011): Blessing or curse? – The rise of mineral dependence among low- and middle income countries.

Oxfam US (2009): Lifting the Resource Curse. How poor people can and should benefit from the revenues of extractive industries. 134 Oxfam Briefing Paper.

Ramdoe, I. (2013): Practical Approaches to Counter the Resource Curse. Presentation at GIZ Conference on “Developing Resources – Resource Curse or Resource Blessing?” in Bangkok.

Re-Define (o. J.): Foreign Direct Investment – A Critical Perspective. In: Re-Define Working Papers.

Sachs, J. und Warner, A. (1995): Natural Resource Abundance and Economic Growth. NBER Working Paper No. W5398.

UN (2011): Conflict Prevention in Resource-Rich Economies. Toolkit and guidance for preventing and managing land and natural resources conflict.

UNCTAD (M. H. Solomon) (2000): Growth and diversification in mineral economies – Planning and incentives for diversification.

UNCTAD (2007): World Investment Report 2007 – Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. UNEP: Confronting Sustainability in the Mining Sector – What role for a Sustainability fund?

Weltbank und IFC (2002): Treasure or Trouble? – Mining in Developing Countries.

Weltbank (2002): Large Mines and Local Communities – Forging Partnerships, Building Sustainability, Mining and Development.

Weltbank (2006): Mining royalties – A global study of their impact on investors, government and civil society.

Weltbank (2009): Gender Dimensions of the Extractive Industries: Mining for Equity. Extractive Industries and Development Series Nr. 8.

Weltbank (2010): Mining community development agreements – Practical experiences and field studies.

Weltbank (2013): Small-Scale Mining in:
<http://web.worldbank.org>.

World Economic Forum (2011): Stakeholder Perceptions and Suggestions – Responsible Mineral Development Initiative 2010.

ZEF (2011): Preisvolatilität bei Rohstoffen und ihre Auswirkungen auf die Armen. ZEFnews Nr. 24, Bonn.

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Sektorvorhaben Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
T +49 228 44 60 - 0
F +49 228 44 60 - 17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 6196 79 - 0
F +49 6196 79 - 1115

info@giz.de
www.giz.de

Redaktion

Uwe Weihert

Mitarbeit von: Hasso Anwer und Stefanie Reiher

Kommentare von: Andreas Beckermann (BMZ Referat 311), Carolin Helmreich (BGR),
Martin Ondrejka (BMZ Referat 304), Peggy Schulz (BGR), Henrieke Sievers (BGR),
Nils Warner (BMZ Referat 301), Natascha Weisert (BMZ Referat 313)
und Mitarbeiter/innen der GIZ im Bereich Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger, W4 Büro für Gestaltung, Frankfurt

Bildnachweis

Titelbild: © iStockphoto LP
Seiten 9 und 49: © GIZ / Dirk Ostermeier
Seite 13: © GIZ / Britta Radike
Seite 21: © GIZ / Florian Kopp
Seite 55: © GIZ / Hamish John Appleby

Druck

Druckriegel GmbH, Frankfurt

Stand

Januar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),
Referat 313

Postanschrift der BMZ Dienstsitze

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0
Fax +49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de