

Die G7-CONNEX-Initiative. Erfüllt sie ihren Zweck?

Myriam Carius/
Opemiposi Adegbulu

Die G7-CONNEX-Initiative (im weiteren Text „die Initiative“) wurde im Juni 2014 ins Leben gerufen. Sie stand auch beim G7-Gipfel im Juni 2015 in Schloss Elmau, Deutschland, auf der Tagesordnung. Die Initiative zielt darauf ab, rohstoffreiche Entwicklungsländer bei komplexen Vertragsverhandlungen, insbesondere im Rohstoffsektor, zu unterstützen. Dabei soll ein geeignetes, förderliches Umfeld geschaffen werden, um Ressourcen aus dem Rohstoffsektor dafür zu nutzen, einen erheblichen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Ist die G7-CONNEX-Initiative für diesen Zweck geeignet? Ist sie tatsächlich ein Mehrwehrt gegenüber den bereits existierenden Mechanismen für die Aushandlung komplexer Verträge? Wenn nicht, auf welche Weise könnten die G7-Staaten aktive, nachhaltige Unterstützung für rohstoffreiche Länder im Hinblick auf komplexe Investitionsverträge bieten? Das folgende Papier behandelt diese Fragen weitgehend aus der Sicht rohstoffreicher (afrikanischer) Entwicklungsländer, auf die die Initiative ausgerichtet zu sein scheint, auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt wird.

Die CONNEX-Initiative – bisherige Maßnahmen

Es ist weitgehend bekannt, dass viele rohstoffreiche Länder, insbesondere in Afrika, bei komplexen Vertragsverhandlungen mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert sind, beispielsweise, wenn es um das Verständnis und das Aushandeln vorteilhafter Konditionen in ihrem Interesse geht. Oft mangelt es

an Fachwissen, auf juristischem Gebiet oder in anderen Bereichen. Dieses Wissen ist jedoch für Gleichheit und Entwicklung beim Aushandeln komplexer (oft sehr langfristiger) Verträge erforderlich. Die erste Maßnahme der Initiative war darauf ausgerichtet, diese Wissenslücken zu schließen. Die Initiative richtete daher ein umfassendes, benutzerfreundliches Themenportal für die Regierungen von Zielländern von Verhandlungen ein (im Folgenden als „Verhandlungsportal“ bezeichnet), in dem vorhandene Angebote zur Unterstützung bei Vertragsverhandlungen zusammengefasst werden.

Das Verhandlungsportal bietet rohstoffreichen Entwicklungsländern Informationen und Unterstützung, damit sie sich auf große Investitionsprojekte – beispielsweise Investitionen in Land, Landwirtschaft oder Infrastruktur – und deren Aushandlung, Überprüfung und Umsetzung vorbereiten können. Das Portal enthält einen anschaulichen und detaillierten Zeitplan zu den wichtigsten vier Stadien großer Investitionsprozesse (s. Seite 2). Es gibt dort auch eine durchsuchbare Datenbank, in der die wichtigsten Anbieter von Unterstützungsdienstleistungen für Zielländer während dieser Stadien erfasst sind. Die vier Stadien, mit denen sich die Initiative befasst, sind: die Festlegung des rechtlichen und politischen Rahmens, die Vorverhandlungsphase (der Zeitraum, in dem eine Regierung ein entsprechendes Projekt oder eine Investition anvisiert und Machbarkeitsstudien und Folgenabschätzungen durchführt), die Phase der Vertragsverhandlungen und die Umsetzungs- und Monitoringphase des Vertrags (s. Seite 2). Das Verhandlungsportal richtet sich zwar an

Regierungen der Zielländer von Investitionsverträgen, kann jedoch jederzeit auch von anderen Akteuren oder interessierten Kreisen wie beispielsweise zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaftlern oder Studenten genutzt werden, die mehr über den Investitionsprozess und die Frage, wie man die Durchführung von Investitionsprojekten angemessen überprüfen kann, erfahren möchten.

Der Zeitplan des Verhandlungsportals

1. Festlegung des rechtlichen und politischen Rahmens

Politik und Strategie der Regierung
Gesetzliche und behördliche Rahmenbedingungen
Umfassende Analyse des Sektors

2. Vorverhandlungsphase

Machbarkeitsstudien
Folgenabschätzung
Ausschreibungsverfahren und Finanzstruktur

3. Phase der Vertragsverhandlungen

Vorbereitung der Verhandlung
Zusammenstellung eines Verhandlungsteams
Entwicklung einer Verhandlungsposition
Vertragsverhandlung

4. Umsetzungs- und Monitoringphase

Monitoring
Umsetzung
Beschwerdemechanismen

© <http://negotiationsupport.org/roadmap>

Zusätzlich zum Verhandlungsportal haben die G7-Staaten im Jahr 2015 verschiedene Konferenzen organisiert, um Mindeststandards für die Unterstützung von rohstoffreichen Entwicklungsländern bei Verhandlungen zu definieren. Es wurde auch ein Verhaltenskodex entworfen, in dem die Pflichten und Verhaltensgrundsätze für alle Berater von Regierungen bei komplexen Vertragsverhandlungen aufgelistet sind (im Folgenden als „Verhaltenskodex“ bezeichnet). Es gab auch an die Regierungen der Zielländer, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und die gegenwärtigen Anbieter von Unterstützungsdienstleistungen gerichtete Konsultationen und Umfragen zum Verhaltenskodex für Berater und Experten. Der Verhaltenskodex beruht auf Werten wie Integrität, Ehrlichkeit, Toleranz, Einfühlungsvermögen, Respekt, Unparteilichkeit, Vermeidung von Interessenkonflikten oder auch nur des Anscheins unangemessenen Verhaltens. Außerdem sollten Berater bei Ratschlägen an Regierungen unabhängig und unvoreingenommen sein und Vertraulichkeit respektieren. Der Verhaltenskodex enthält auch ein klar und präzise definiertes Verbot

von Bestechung und Korruption im Rahmen der Beratertätigkeit. Auch wenn all diese Aspekte der Initiative sehr begrüßenswert sind, kann man sich jedoch des Eindrucks nicht erwehren, dass etwas fehlt.

Zusätzlicher Nutzen für Vertragsverhandlungen?

Es gibt regional und auf anderen Ebenen viele Anbieter von Unterstützungsdienstleistungen für rohstoffreiche Entwicklungsländer, wenn sie Rat, Unterstützung oder Fachwissen beim Aushandeln, bei der Umsetzung und beim Monitoring komplexer Verträge suchen. Beispiele hierfür sind unter anderem die *African Legal Support Facility*, das *Columbia Centre for Sustainable Investment* oder das Investitionsprogramm des *International Institute for Sustainable Development*, bei dem der Schwerpunkt darauf liegt, rohstoffreiche Entwicklungsländer auf verschiedene Art und Weise bei der Vorbereitung, dem Aushandeln, dem Monitoring und bei der Umsetzung großer Investitionsprojekte zu unterstützen. Diese Unterstützungsdienstleister bieten mehrsprachige Unterstützung und Fachwissen in technischen, juristischen, steuerlichen und anderen Fragen an. Im Großen und Ganzen scheinen die verschiedenen Unterstützungsdienstleister ein ausreichendes Angebot für Länder bereitzustellen, die Hilfestellung benötigen. Die CONNEX-Initiative ist jedoch etwas Anderes, weil ihr Verhandlungsportal zentralisierte Informationen über vorhandene Unterstützungsdienstleister bietet. Auch die Schwerpunktsetzung auf Transparenz, professionelle Sorgfalt und Unabhängigkeit, die im Verhaltenskodex zum Ausdruck kommt, ist positiv. In einem nächsten Schritt sollte der Verhaltenskodex von Unterstützungsdienstleistern für ihre Berater übernommen werden, die Unterstützungsdienstleistungen und Fachwissen für die Zielländer anbieten. Damit würde sichergestellt, dass die angebotenen Dienstleistungen auf eine ethisch vertretbare, nachhaltige Art und Weise durchgeführt werden. Die CONNEX-Initiative hat auch eine begrüßenswerte Konsultationskonferenz eingerichtet, um einen Dialog zu gewährleisten und Debatten über verschiedene Aspekte des Verhaltenskodex' mit Vertretern von Dienstleistern, Entwicklungsländern, Unternehmen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen zu führen und den Verhaltenskodex ggf. zu überarbeiten.

Eine unabhängige Initiative?

Während die dargestellten Bemühungen lobenswert sind, ist der Versuch der Initiative, einen eigenen Unterstützungsmechanismus zu schaffen, problematisch. Denn dabei könnten Fragen der Neutralität,

Unabhängigkeit und Interessenskonflikte als potenzielle Hindernisse im Weg stehen.

Eine Reihe anderer bilateraler und multilateraler internationaler Institutionen, die derzeit afrikanische und andere rohstoffreiche Entwicklungsländer unterstützen, haben bisher keine Initiativen zur Verhandlung komplexer Verträge geschaffen, weil sie glauben, keinen völlig neutralen Standpunkt bei der Beratung dieser Länder vertreten zu können. Insbesondere die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) betrachten die Einrichtung eines Fonds, der Unterstützung bei Vertragsverhandlungen für stark verschuldete arme Länder direkt finanzieren würde, als kein geeignetes Mittel. Grund dafür ist, dass sie bei Streitigkeiten zwischen ihren Mitgliedstaaten und Dritten neutral und unparteiisch bleiben müssen.

Die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und komplexe Investitionsverträge sind insbesondere für rohstoffreiche Entwicklungsländer politisch höchst sensible Themen, da sie eng mit kommerziellen Zielsetzungen und Interessen verwoben sind. Trotz dieser heiklen Thematik scheinen die Stimmen und Perspektiven (afrikanischer) rohstoffreicher Länder in der Debatte um die Einrichtung der CONNEX-Initiative zu fehlen.

Viele der potenziellen Investoren bei der Verwertung von Rohstoffen kommen aus G7-Staaten. Daraus folgt, dass sie dringliche und berechtigte Interessen haben sicherzustellen, dass Investitionsunternehmen und Einrichtungen aus G7-Staaten eine möglichst gute Verhandlungsposition bei der Aushandlung dieser Verträge haben. Geht man davon aus, dass diese Einrichtungen mächtig genug sein könnten, durch ihre vermeintliche Marktmacht und Präsenz in den G7-Staaten Druck auf die Regierungen der G7-Staaten auszuüben, scheint es unklar, wie G7-Staaten eine geeignete und angemessene Unterstützung für rohstoffreiche Entwicklungsländer gewährleisten wollen, die nicht gleichzeitig den Interessen der künftigen Investoren aus G7-Staaten zuwiderläuft.

Werden die Stimmen rohstoffreicher Länder gehört?

Ein weiteres wichtiges Problem ist, dass die rohstoffreichen Entwicklungsländer bei der Einrichtung und Umsetzung der Initiative anscheinend nicht beteiligt werden. Dies ist wirklich bedauerlich, denn wenn man eine maßgeschneiderte Lösung für rohstoffreiche Länder im Hinblick auf die Bereitstellung von Unterstützung bei komplexen Vertragsverhandlungen anbieten will, ist es von entscheidender Bedeutung herauszufinden, welche Bedürfnisse und Erwartungen die Zielländer tatsächlich haben. Es scheint so, als ob es in diesem Stadium besser wäre, das

Verhandlungsportal beizubehalten und sich dann auf Beratungen mit den rohstoffreichen Zielländern zu konzentrieren, um andere Mechanismen/Initiativen zu finden, die gewährleisten können, dass alle Beteiligten ihre beabsichtigten Ziele erreichen. Bei einem solchen Prozess würden ihre Bedürfnisse und Erwartungen im Hinblick auf externe multidisziplinäre Beratungsdienstleistungen für Entwicklungsländer bei komplexen Vertragsverhandlungen berücksichtigt. Kurz gesagt: Wenn die Initiative effektiv sein möchte, müssen die Stimmen der Zielländer vorrangig und unverzichtbar sein, um Unterstützung bei komplexen Vertragsverhandlungen anbieten zu können.

Empfehlungen für eine zukunftsweisende Initiative

Das Aushandeln, Monitoring und die Umsetzung komplexer (Investitions-)Verträge beginnt und endet nicht bei der Bereitstellung von Unterstützung durch das Hinzuziehen externer Berater. Anhand der großen Nachfrage nach solchen Beratern wird klar, dass in rohstoffreichen Ländern ein enormer Bedarf an technischem, rechtlichem und steuerlichem Fachwissen besteht. Es wäre daher nachhaltiger für die G7-Staaten, in dieser Angelegenheit Unterstützung zu leisten, indem sie entscheidend zum Transfer von Wissen und Fachkenntnissen im Hinblick auf die verschiedenen technischen, rechtlichen und steuerlichen Aspekte beim Umgang mit komplexen Verträgen beitragen. Dadurch würden weniger Unterstützungsdienstleister benötigt, die Kosten des Managements komplexer Verträge würden gesenkt, und es würde gewährleistet, dass die Bürger in rohstoffreichen Entwicklungsländern besser zum Aushandeln komplexer Verträge beitragen könnten, statt dass immer wieder externe Berater hinzugezogen werden, was letztlich nur eine Übergangslösung für das Problem sein kann.

Die finanziellen Mittel, die anscheinend für die Initiative zur Verfügung stehen, könnten dann für einen tatsächlichen Wissenstransfer auf Gebieten wie Geologie, steuerliche und rechtliche Aspekte etc. umgewidmet werden. Mit Investitionen in Bildung, Ausbildung und die Heranbildung lokaler Fachkräfte könnten Kapazitäten aufgebaut werden, um die Regierungen vor Ort zu unterstützen, was sich auch auf künftige Generationen positiv auswirken würde.

Eine praktische Möglichkeit, nachhaltigen Wissenstransfer zu gewährleisten, könnte die Einrichtung von Kompetenzzentren in Partnerschaft mit Regionen, in denen es viele rohstoffreiche Entwicklungsländer gibt, sein. Dort könnten lokale Fachkräfte und Postgraduiertere in verschiedenen Bereichen und Funktionen ausgebildet werden. Dabei könnten die G7-Staaten Unterstützung leisten, indem sie Fachleute, Wissenschaftler und Berater zur Verfügung stellen

und zum Austausch und Transfer von Wissen sowie Fähigkeiten und Fertigkeiten beitragen. Die rohstoffreichen Länder wären dann später besser darauf vorbereitet, komplexe Verträge selbst auszuhandeln und zu handhaben. Dies wäre ein nachhaltigerer Ansatz für die Verhandlung und das Management komplexer Verträge für rohstoffreiche Entwicklungsländer, da damit eine langfristige Perspektive anstelle der Schaffung eines weiteren Dienstleistungsangebots verbunden ist.

Insgesamt betrachtet, scheint die G7-CONNEX-Initiative eine gut gemeinte Initiative zu sein, da sie darauf abzielt, das Aushandeln und das Monitoring komplexer Verträge für rohstoffreiche Entwicklungsländer zu verbessern. Nichtsdestotrotz scheint ihr eine eingehende Beratung mit den angeblich an der Initiative am meisten interessierten Beteiligten – den rohstoffreichen Ländern selbst – zu fehlen

Frühere Ausgaben

Global Governance Spotlight 2|2015

Meilenstein für mehr globale Steuergerechtigkeit?
Die 3. Internationale Konferenz zur
Entwicklungsfinanzierung
Wolfgang Obenland

Global Governance Spotlight 1|2015

Die Vereinten Nationen und globale Gesundheitskrisen. Lessons learnt aus dem Ebola-Ausbruch
Cornelia Ulbert

Global Governance Spotlight 7|2014

Die Shanghai Cooperation Organisation.
Regionale Aufgaben mit geopolitischer Bedeutung?
Nadine Godehardt

Global Governance Spotlight 6|2014

Internet Governance und Privatsphärenschutz.
Wohin geht der Weg?
Rolf H. Weber

Global Governance Spotlight 5|2014

Die Privatwirtschaft in den Post-2015-Verhandlungen. Plädoyer für eine stärkere Betonung der menschenrechtlichen Verantwortung
Brigitte Hamm

Autoren

Myriam Carius | Geschäftsführende Gesellschafterin des Rechtsberatungsunternehmens Cadiciss. Während ihres Einsatzes bei der African Legal Support Facility (ALSF) beriet Carius Banken, Finanzinstitutionen, Kreditnehmer und Geldgeber sowie afrikanische Regierungen im Rohstoffsektor.

Opemiposi Adegbulu | LLB, LL.M. und Master of Law and Business Ethics, gegenwärtig Doktorandin der Rechtswissenschaften an der University of Leeds.

Weitere Informationen

Verhandlungsportal für Zielländer
<http://negotiationsupport.org>

Global Governance Spotlight 4|2014

Autonome Waffensysteme.
Humanisierung oder Entmenschlichung des Krieges?
Frank Sauer

Global Governance Spotlight 3|2014

Höhere Wertschöpfung bei natürlichen Ressourcen.
Eine Herausforderung auf mehreren Ebenen
Antonio M.A. Pedro

Global Governance Spotlight 2|2014

EU-11 als globale Avantgarde?
Die Verhandlungen um eine
Finanztransaktionssteuer
Hubert Zimmermann

Global Governance Spotlight 1|2014

Das Bali-Paket der WTO.
Kehrt der Handelsmultilateralismus zurück?
Noemi Gal-Or

Global Governance Spotlight 8|2013

Quo Vadis, Weltbank?
Zur Reform der sozialen und ökologischen Standards
Christian Schepers

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Rebekka Hannes
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873