



UmSoRess Steckbrief

The Natural Resource Charter (NRC)

Autoren:

Dominic Wittmer (MinPol) und Laura Griestop (adelphi)

Alle Rechte vorbehalten. Die durch adelphi erstellten Inhalte des Werkes und das Werk selbst unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Beiträge Dritter sind als solche gekennzeichnet. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung von adelphi. Die Vervielfältigung von Teilen des Werkes ist nur zulässig, wenn die Quelle genannt wird.

UmSoRess – Ansätze zur Reduzierung von Umweltbelastung und negativen sozialen Auswirkungen bei der Gewinnung von Metallrohstoffen

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Laufzeit 01/2013 – 12/2015

FKZ 3712 94 315



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber, der Ressorts der Bundesregierung oder des Projektbeirats wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar. Der folgende Steckbrief entstand als einer von insgesamt über 40 Steckbriefen zu verschiedenen Umwelt- und Sozialstandards im Bergbau sektor.

Zitiervorschlag:

Wittmer, Dominic und Laura Griestop (2015): Natural Resources Charter (NRC). UmSoRess Steckbrief. Berlin: adelphi.

Zusammenfassende Analyse

Die hohe Volatilität der Rohstoffpreise in der Dekade 2001-2010 und damit einhergehend auch die massiven Schwankungen in den mit der Extraktion abiotischer Rohstoffe verbundenen Staatseinnahmen haben das Interesse an Investitionen im Rohstoffsektor signifikant erhöht. Gleichzeitig haben nationale Entwicklungsmodelle, die sich stark auf den extraktiven Sektor fokussieren, oftmals ihre Hoffnungen in Bezug auf eine wirtschaftliche Entwicklung, vor allem in Entwicklungsländern, nicht erfüllt. In einigen Fällen wurde sogar ein Zusammenhang zwischen Rohstoffreichtum und negativen Entwicklungen wie Korruption, Nepotismus und sogar bewaffneten Konflikten identifiziert – der so genannte Ressourcenfluch. Dementsprechend stieg das Interesse an Praxisratgebern, die den Ressourcenfluch vermeiden helfen, sowie generell an Forschungsthemen und Analysen, die in diesem Zusammenhang stehen (Extractive Industries Transparency Initiative 2012). Diese Situation ist auch als Ausgangspunkt der – 2010 verabschiedeten – Natural Resource Charter anzusehen.

Die Natural Resource Charter, im Folgenden Charta genannt, ist eine weltweite Initiative, die Regierungen und Gesellschaften berät, das ökonomische Potential natürlicher Ressourcen¹ aus volkswirtschaftlicher Sicht bestmöglich zu nutzen. Die zwölf Prinzipien der Charta sollen Regierungen dabei unterstützen, den Ressourcenfluch zu vermeiden, wobei sie jedoch nur an wenigen Stellen expliziten Bezug auf den Bergbau nimmt. Die Prinzipien der Charta wurden unter Mitwirkung von Experten aus Wissenschaft und Praxis und nach ausführlichen Konsultationen mit anderen Stakeholdern entwickelt. Die breite Aufstellung der Prinzipien² ist trotz teilweiser Redundanz als positiv zu bewerten, da sie ein ganzheitliches Verständnis der Zusammenhänge fördert. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Transparenzanforderungen bleibt die Charta hinter anderen Initiativen – insbesondere EITI – zurück. Die Initiative ist freiwillig, es gibt keine Überprüfung der Einhaltung der Prinzipien und keine Druckmittel diese zu erzwingen. Der Nutzen bleibt damit beschränkt auf die Regierungen, die ihre Ziele mit der Charta teilen. Während die Regelmäßigkeit der Überarbeitung der Initiative positiv zu vermerken ist, ist die Datenlage hinsichtlich der globalen Umsetzung nicht ausreichend. Jedoch gibt es erste positive länderspezifische Beispiele zur Umsetzung der Charta (siehe Implementierungs- und Wirksamkeitskapitel).

Vergleichbare Initiativen waren bisher – in Bezug auf die treibenden Akteure – enger mit der Bergbauindustrie verbunden. In diesem Sinne verdient die Charta als umfangreicher und erster unabhängig entwickelter Ansatz Beachtung. Eine Bewertung der Wirksamkeit als Standard ist für die Charta vermutlich in einigen Jahren möglich, aktuell ist dies jedoch noch zu früh.

Zielsetzung

Die Gewinnung von Bodenschätzten kann die soziale und wirtschaftliche Entwicklung eines Staates unterstützen oder ihr schaden (The Natural Resource Governance Institute 2014a). Ziel der Natural Resource Charter³ ist es, die Rohstoffgewinnung derart zu gestalten, dass ihre Erlöse die Entwicklung eines Staates positiv befördern. Mit Kenntnis der Möglichkeiten, die Bodenschätze positiv zu nutzen,

¹ Der Begriff „natürliche Ressourcen“ im Sinne der NRC beschränkt sich auf nichterneuerbare Rohstoffe, wobei diese Einschränkung durch Formulierungen in der Charta sowie angeführte Beispiele impliziert wird. Das UBA geht hingegen von einem weiten Ressourcenbegriff aus (vergleiche UBA Glossar zum Ressourcenschutz). Im Weiteren wird in diesem Steckbrief der Begriff „mineralische Rohstoffe“ verwendet, der gegenüber „natürliche Ressourcen“ präziser ist.

² Mit „breiter Aufstellung“ ist gemeint, dass die Prinzipien relativ ausführlich erläutert werden und dadurch teilweise auch Aspekte thematisieren, die unter anderem Gesichtspunkt in benachbarten Prinzipien angesprochen wurden. Durch das Vermeiden von Verweisen auf andere Prinzipien wird die Eigenständigkeit der einzelnen Prinzipien betont.

³ Der Begriff *Natural Resource Charter* wird verschieden verwendet, einerseits für die Charta, das ist das Set an zwölf Prinzipien, andererseits für die gleichnamige Organisation (Organisation, die die Charta ursprünglich herausgab und später in das *Natural Resource Governance Institute* überging) beziehungsweise Initiative. Im Steckbrief werden diese durch die Begriffe *Charta* und *NRC-Initiative* unterschieden.

soll ihre möglichst effektive und effiziente Nutzung propagiert werden, um den sogenannten Ressourcenfluch⁴ beziehungsweise die Ressourcenfalle zu vermeiden. In diesem Sinne zielt die Charta darauf, ein möglichst breites Spektrum an Empfehlungen und Positivbeispielen bereitzustellen (The Natural Resource Governance Institute 2014a).

Die Charta präsentiert diese Empfehlungen in Form einer Zusammenstellung von zwölf ökonomischen Prinzipien. Diese richten sich an Regierungen und Gesellschaften rohstoffreicher Entwicklungsländer mit dem Ziel, die Entwicklungsmöglichkeiten, welche sich durch die Rohstoffgewinnung ergeben können, im Sinne des Gemeinwohls bestmöglich zu nutzen. Die zwölf Prinzipien erläutern Möglichkeiten und Strategien, die Regierungen verfolgen können, um Wirtschaftswachstum zu befördern und eine nachhaltige ökonomische Entwicklung auf Basis der Gewinnung natürlicher Ressourcen zu erreichen (The Natural Resource Governance Institute 2014a, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2014). Von dem jeweiligen Land beziehungsweise der jeweiligen Region können diese dann wahlweise, doch in konsistenter, regional angepasster Kombination angewandt werden.

Die NRC-Initiative wird von einem Aufsichtsgremium geleitet, das eine technische Beratergruppe⁵ internationaler Experten berät. Es wird von Ernesto Zedillo⁶ geleitet und in logistischen Fragen von einem Sekretariat unterstützt (The Natural Resource Charter 2012, The Natural Resource Charter 2014c). Die NRC-Initiative profitiert von einem ausgedehnten Netzwerk von Mitarbeitern und Kontakten einschließlich hochkarätiger Vertreter aus Entwicklungsländern (The Natural Resource Charter 2012).

Die zwölf Prinzipien (P1-P12) sind in der nachfolgenden Tabellen – nach sechs Themenfeldern

Themenfeld	Prinzipien
I) Inländische Grundlagen für das Ressourcenmanagement	P1 Umfangreiche nationale Ressourcenmanagement-Strategien, ein eindeutiges Rechtssystem und kompetente Institutionen P2 Rechenschaftspflicht von Entscheidungsträgern und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit
II) Exploration der Ressourcen und Entscheidung über die Extraktion	P3 Effiziente Prozesse von der Exploration der Ressourcen bis zur Produktion, einschließlich transparenter Lizenzvergabe
III) Erreichen wirtschaftlicher Ziele	P4 Optimale Steuersysteme zum Erzielen des maximalen Wertes der Ressourcen ohne den Zufluss erforderlicher Investitionen zu gefährden P5 Erzielen lokaler Vorteile sowie die Notwendigkeit der Dokumentation und der bestmöglichen Reduzierung von Umwelt- und sozialen Kosten sowie deren Ausgleich. P6 Volkseigene Bergbauunternehmen sollen nach genau definiertem Auftrag handeln, betriebswirtschaftlich und rechenschaftspflichtig sein

geordnet – dargestellt:

⁴ Engl.: *resource curse*

⁵ Engl.: *technical advisory group*

⁶ ehemaliger mexikanischer Präsident

IV) Bewirtschaftung der Erträge	P7 Verteilungsgerechtigkeit bezogen auf Erträge und Optimierung von Wohlstand und Wohlfahrt P8 Steuerung inländischer Ausgaben zum Ausgleichen der Volatilität bei den Erträgen
V) Investieren für eine nachhaltige Entwicklung	P9 Investitionen der Regierung zur Erhöhung der Effizienz von Staatsausgaben auf nationaler und sub-nationaler Ebene P10 Staatliche Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen zur Diversifizierung der Volkswirtschaft und Förderung des Bergbaus
VI) Internationale Grundlagen für das Ressourcenmanagement	P11 Multinationale Unternehmen als Katalysator zur Verbreitung anspruchsvoller Umwelt- und Sozial-standards, von Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung P12 Verfolgen einer nachhaltigen Entwicklung, indem internationale Organisationen und Regierungen die Harmonisierung von Standards fördern

Themenfeld

Die Charta strebt eine optimale und nachhaltige Nutzung der Erträge und Errungenschaften, die mit der Rohstoffgewinnung verbunden sind und zur Entwicklung eines Staates positiv beitragen an, und erstreckt sich damit allgemein auf die drei Bereiche Umwelt, Soziales und Ökonomie.

Umwelt- und Sozialaspekte werden explizit als wichtige Themen hervorgehoben. Die Prinzipien 11 und 12 betonen, dass Unternehmen nach höchsten Umweltstandards streben und Regierungen und internationale Organisationen diese Bestrebungen unterstützen sollen. Ebenso wird festgehalten, dass Bergbauprojekte im Einklang mit Umwelt- und Sozialstandards geplant und durchgeführt werden sollen.

Gemäß der Charta sollen Risiken in den Bereichen Umwelt und Soziales entsprechend ihrer Bedeutung abgewogen werden, bevor Explorationslizenzen vergeben werden (Prinzip 3); Umweltkosten sind zu dokumentieren und gegebenenfalls abzumildern und auszugleichen (Prinzip 5) (The Natural Resource Governance Institute 2014a).

Da die Charta das Verfolgen der Ziele im Wesentlichen über den Aufbau staatlicher Kapazitäten und Institutionen vorsieht, wird die Förderung zahlreicher sozialer beziehungsweiser institutioneller Aspekte thematisiert:

- Verlässliches Rechtssystem mit kompetenten staatlichen Institutionen (P1)
- Rechenschaftspflicht von Entscheidungsträgern und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit (P2)
- Transparente Lizenzvergabe (P3)
- Erzielung von Vorteilen für die lokalen Gemeinden, Institutionen und Bürger: Es besteht die Notwendigkeit der Dokumentation und der bestmöglichen Reduzierung von sozialen Kosten sowie deren Ausgleich (P5)
- Kontrolle volkseigener Bergbauunternehmen (Zielvorgabe, Rechenschaftspflicht und gesellschaftliche Verantwortung) (P6)
- Verteilungsgerechtigkeit bezogen auf Erträge einschließlich Optimierung der Wohlfahrt für heutige und zukünftige Generationen (P7)
- Ausgleichen der Volatilität der Erträge bei inländischen Ausgaben (P8)

- Multinationale Unternehmen sollen höchste Sozialstandards und Menschenrechte fördern
- Ökonomische Aspekte werden in folgenden Bereichen direkt adressiert:
- (kosten-)effiziente Prozesse von der Exploration bis zur Produktion (P3)
 - volkswirtschaftlich optimierte Besteuerung zum Erzielen des maximalen Wertes der Ressourcen ohne den Zufluss erforderlicher Investitionen zu gefährden (P4)
 - betriebswirtschaftlicher Betrieb volkseigener Bergbauunternehmen (P6)
 - Optimierung des Beitrags zum nationalen Wohlstand (Bruttoinlandsprodukt) (P7)
 - Investitionen der Regierung zur Erhöhung der Effizienz von Staatsausgaben auf nationaler und sub-nationaler Ebene (P9)
 - Staatliche Förderung von Investitionen des Privatsektors zur Diversifizierung der Volkswirtschaft und Förderung des Bergbaus (P10)

Thematische Relevanz für den Bergbausektor

Die Charta ist spezifisch auf die Herausforderungen und Chancen der Rohstoffgewinnung ausgerichtet. Sie ist im höchsten Maß relevant für den Bergbausektor.

Abdeckung

Die Charta richtet sich global an alle Regierungen, vor allem aber an Entwicklungs- und Transitionländer, die zum Teil massive Defizite in Bezug auf eine nachhaltige ökonomische Entwicklung auf Basis der Gewinnung natürlicher Ressourcen aufweisen. Die Charta wendet sich primär an Regierungen, gleich ob nationaler oder subnationaler Natur. In vielen Staaten, vor allem zentral organisierten, ist die nationale Regierung angesprochen, doch gerade für die lokalen Regelungen sind zudem auch regionale und lokale Regierungen (Provinzen, Länder, Kommunen etc.) die entscheidenden Akteure. Die Prinzipien 10, 11 und 6 präzisieren die Rolle der Unternehmen.

Dementsprechend ist die Charta nicht auf bestimmte Bergbauprojekte oder -phasen beschränkt, und auch nicht rohstoffspezifisch ausgestaltet, deckt also alle abiotischen Rohstoffe gleichermaßen ab. Welche Prinzipien für die Regierungen Priorität erlangen, ist staats- beziehungsweise regionsspezifisch.

Dynamik

Eine Übersicht der Staaten und Regionen oder auch Firmen, die die Empfehlungen der *Charta* auf- oder übernehmen, liegt nicht vor.

Die Charta wurde ursprünglich von einer unabhängigen Expertengruppe verfasst, bei der Praktiker und Wissenschaftler zusammenarbeiteten. Darunter befanden sich Governance-Experten für abiotische Rohstoffe, Ökonomen, Juristen und Politikwissenschaftler. Vor der Veröffentlichung der ersten Ausgabe der Charta – während des Jahrestreffens des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank im Jahr 2010 – erhielt die NRC-Initiative im Rahmen einer öffentlichen Konsultation Beiträge von einer breit aufgestellten Gruppe von Interessensvertretern (Natural Resource Governance Institute 2014b), so beispielsweise auch des ICMM⁷ (International Council on Mining & Metals 2011). „Einzigartig an der Charta ist, dass sie in einem partizipativen Prozess erstellt wurde und fortlaufend überprüft und fortgeschrieben wird. Eine wichtige Rolle spielt dabei die akademische Forschung. Initiiert wurde die Natural Resource Charter von einer Gruppe unabhängiger Experten.“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2014)

⁷ siehe UmSoRess-Steckbrief ICMM

Die Charta wurde im Zuge der Natural Resource Charter Conference im Jahr 2014, in Oxford, England, neu aufgesetzt (The Natural Resource Governance Institute 2014b).

Implementierung und Wirksamkeit

Umsetzung des Standards

Die Charta stellt Empfehlungen an Regierungen bereit und ist damit **nicht verbindlich**.

Eine Übersicht der Staaten und Regionen oder auch Firmen, die die Empfehlungen der Charta freiwillig auf- oder übernehmen oder gar systematisch umsetzen, liegt nicht vor. Das Natural Resource Governance Institute dokumentiert durch zahlreiche Publikationen Aktivitäten⁸, die mit der Charta in Bezug stehen, darunter auch nationale und regionale Aktivitäten. Manche davon können als Fallbeispiele erachtet werden, die bei der Entwicklung der Charta hilfreich waren, andere als Umsetzung der Charta⁹, wobei es zu diesem Zeitpunkt schwer einzuschätzen ist, wie diese Aktivitäten zu werten sind.

Die Charta findet auf **verschiedene Wege Anwendung**: Sie wird von Regierungen herangezogen, um spezifischen Herausforderungen zu begegnen. Außerdem wird sie – wie in Nigeria – zu einer Art Selbsteinschätzungssystem¹⁰ ausgebaut. In anderen Regionen werden die Prinzipien der Charta von zivilgesellschaftlichen Vertretern herangezogen, um das Ressourcenmanagement zu überwachen und zu bewerten (Natural Resource Governance Institute 2014c). Darüber hinaus wird die Charta von der African Development Bank (ADB) unterstützt und vom New Partnership for Africa's Development (NEPAS) als Flagship-Programm genutzt (Cust 2013).

Für die NRC-Initiative war die Förderung der Charta ein bedeutendes Ziel. So formulierte sie im Jahr 2012 explizit folgende fünf Hauptaktivitäten, welche zur Umsetzung beigetragen haben (The Natural Resource Charter 2012):

- Entwicklung und Verbreitung der Inhalte der Charta durch verschiedene Kommunikationskanäle, einschließlich der Website der NRC-Initiative, schriftlicher Fachbeiträge und einer jährlichen Konferenz, an der die Charta aktualisiert und verfeinert wird;
- Implementierung der Charta auf nationaler Ebene mithilfe eines Benchmarking-Prozesses zur Identifizierung der schwächsten Glieder der „resource to development-Kette“¹¹. Aus dem Prozess werden Empfehlungen für die jeweiligen Landesregierungen abgeleitet (erstmalige Anwendung auf Nigeria, Anwendung in Kenia ist geplant);
- Kapazitätsaufbau¹² in Zielländern;
- Forschung im Bereich Rohstoff-Regierungsführung¹³;
- Verbreitung von NRC als Norm: Es wird angestrebt, die Charta als globale Norm¹⁴ zu etablieren.

Die Charta wurde zum ersten Mal systematisch in Nigeria umgesetzt. Für ihre Anwendung auf den nigerianischen Öl- und Gassektor¹⁵ wurden Ressourcenmanagementexperten der gesamten

⁸ <http://www.resourcegovernance.org/publications/list>

⁹ hier: erste Ausgabe der Charta

¹⁰ Engl.: *self-assessment*

¹¹ Gemeint ist die logische Abfolge der sechs Themenbereiche (zwölf Prinzipien) wie in obiger Tabelle dargestellt.

¹² Engl.: *capacity building*

¹³ Engl.: *resource governance*

¹⁴ Norm im allgemeinen Sinne (nicht ISO-Norm)

Wertschöpfungskette ausgewählt; die Experten kamen aus der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und der Regierung. Sie arbeiteten freiwillig und unbezahlt. Mithilfe dieser Experten und auf Basis der Charta entstand die Nigerian Natural Resource Charter¹⁶ (NNRC). Die NNRC wird als bislang umfassendste Anwendung der Charta verstanden und soll eine objektive Einschätzung der Regierungsführung ermöglichen. Sie soll den Ausgangspunkt für eine landesweite Reform des Rohstoffsektors bilden (OPM 2013). Eine qualitative Evaluierung – wie Nigeria hinsichtlich der Umsetzung der zwölf Prinzipien abschneidet – wird von einem Panel unabhängiger Experten erstellt (Nigeria Natural Resource Charter 2014a). 2012 wurde hierzu ein Benchmarking-Bericht veröffentlicht, der die Umsetzung der zwölf Prinzipien im Land bewertet (siehe „Wirksamkeit des Standards“). Die tansanische Regierung initiierte die Umsetzung der Charta Ende 2013, Sierra Leone Anfang 2014 (Cust 2013). Beide Länder werden voraussichtlich mithilfe des Selbst einschätzungssystems der Charta die Umsetzung der zwölf Prinzipien voran bringen. In Ghana wurde die Charta genutzt, um eine Oil Readiness Report Card¹⁷ zu erstellen, das ist ein Instrument zur Bewertung des Ressourcenmanagements von Erdöl von Seiten der Regierung (NRC 2013).

Die Charta **flankiert und unterstützt bestehende Initiativen** wie beispielsweise die Extractive Industries Transparency Initiative¹⁸, den International Monetary Fund Guide on Resource Revenue Transparency, die Equator Principles¹⁹, die International Council on Mining and Metals Principles for Sustainable Mining²⁰ und die UN-Konvention zu Menschenrechten und Korruption (Nigerian Natural Resource Charter 2014b). Im Gegenzug können Transparenzmaßnahmen wie EITI dementsprechend bei der Umsetzung der Charta eine wichtige Rolle zufallen (USA Congressional Record 2010). Im Vergleich zur EITI deckt die Charta weit mehr Themen ab, einschließlich Investitionsentscheidungen (Collier 2011).

Wirksamkeit des Standards

Eine Wirksamkeitsanalyse der Charta muss für einzelne Länder beziehungsweise Regionen getrennt durchgeführt werden, da der Abstand zum Zielzustand der Charta landesspezifisch ist.

In einem 2012 veröffentlichten Benchmarking-Bericht²¹ zur Einhaltung und Umsetzung der zwölf Prinzipien der Charta in Nigeria wird festgehalten, dass dort die **Umsetzung fast aller Aspekte bisher unzureichend** ist. So werden beispielsweise die ökonomischen, ökologischen und sozialen Kosten des Bergbaus noch zu selten vor Beginn der Exploration bekannt gemacht, die staatlichen Erträge hinsichtlich der Erschließung der Ressourcen sind nach wie vor zu gering und werden nur unzureichend in die nachhaltige Entwicklung des Landes investiert. Als besonders negativ wird die **mangelnde Transparenz** bezogen auf das Ressourcenmanagement hervorgehoben. Andere wichtige Kontextfaktoren, die die Umsetzung erschweren, sind beispielsweise die unzureichende Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit von Seiten der Regierung. Selbst wenn Informationen bereitgestellt werden sind diese häufig veraltet oder widersprüchlich, da die Finanzmanagementsysteme auf nationaler und sub-nationaler Ebene nicht abgestimmt und ineffektiv sind. Zudem gibt es kaum etablierte Mechanismen zur Einschätzung und Bewertung der lokalen

¹⁵ Die Anwendung auf den Energiesektor war Teil des *FOSTER* programs (*Facility for Oil Sector Transparency and Reform*), welches vom *Department for International Development* finanziert wurde.

¹⁶ Laut *Oxford Policy Management* handelt es sich um einen unabhängigen Leitfaden zur Einschätzung (engl.: “*independent assessment and reference guide*”).

¹⁷ Für weitere Informationen siehe: <http://www.oxfamamerica.org/static/oa3/files/ghana-oil-readiness-report-card.pdf>

¹⁸ siehe UmSoRess-Steckbrief EITI

¹⁹ siehe UmSoRess-Steckbrief zu den Standards der Weltbank

²⁰ siehe UmSoRess-Steckbrief ICMM

²¹ Engl.: *Benchmarking Exercise Report*. Der Bericht wurde in Zusammenarbeit mit der nigerianischen Zivilgesellschaft, dem *NNRC-Expertenpanel* und diversen *Multi-Stakeholder-Foren* erarbeitet.

Auswirkungen des Bergbaus (NNRC 2012).

Im März 2014 berief die NNRC eine *Roundtable*-Diskussion in Lagos ein. Grund für das Treffen war die Behauptung des Präsidenten der nigerianischen Zentralbank (CBN), dass Unstimmigkeiten hinsichtlich der Einnahmen der Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) und den zu zahlenden Beträgen an die Regierung bestehen. Die Empfehlungen der NNRC-Experten als Reaktion auf den Vorwurf beinhalten Forderungen nach mehr Transparenz, eine stärkere Kontrolle des Erdölsektors, den Ausbau der Überwachungskapazitäten sowie eine Aufbereitung des Falls durch die nigerianischen Medien. Die NNRC-Experten thematisierten Ungereimtheiten und Unklarheiten im Umgang mit den nigerianischen Ressourcen, informieren die Zivilgesellschaft und die Medien und tragen somit dazu bei, mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor auszuüben. Sie stellen sicher, dass das Thema auf der Agenda bleibt, Fragen aufgeworfen werden und die Öffentlichkeit über Unstimmigkeiten im Ressourcenbereich informiert wird (NNRC 2014c).

Kritische Diskussion: Stärken des Standards

- Die Unabhängigkeit der Entwicklung der zwölf Prinzipien wird im Selbstverständnis der NRC-Initiative als Stärke des Standards angesehen – im Gegensatz beispielsweise zur Entwicklung des Sustainability Development Frameworks, das einen ähnlichen Anspruch wie die Charta hat, jedoch vom industrienahen International Council on Mining and Metals entwickelt wurde und damit nicht im gleichen Maße unabhängig von der Industrie ist (Extractive Industries Transparency Initiative 2012).
- Eine Stärke des Standards ist, dass implizit generell alle Entscheidungsträger angesprochen werden, unabhängig davon, ob sie entsprechende Entscheidungen als Vertreter des Staates, eines Unternehmens, einer internationalen Organisation oder anderer relevanter Akteure treffen. Vorausgesetzt die Entscheidungsträger teilen die Ziele der Charta, können diese unmittelbar angesprochen werden. In diesem Sinne ist die Charta ausgeprägt lösungsorientiert konzipiert und versteht die Rolle des extractiven Sektors derart positiv, dass generell mögliche Beiträge zur Entwicklung staatlicher Kapazitäten und Institutionen (Staatsbildung) einbezogen sind.
- Der Ansatz der Charta geht die Ursachen von Problemen an und ist in diesem Sinne fundamentaler Natur. Sie orientiert sich strikt an der Verbesserung der Nutzung der Erlöse und Errungenschaften aus dem Rohstoffsektor, die mit der Extraktion abiotischer Rohstoffe verbunden sind und zur Entwicklung eines Staates positiv beitragen, für staatliche Aufgaben – vor allem in Entwicklungsländern. Die umfassende Darstellung, bei der sich Prinzipien teils überlappen, fördert das ganzheitliche Verständnis der Zusammenhänge und hilft, die schwächsten Glieder der „Entscheidungskette“ als dringlichste Aufgaben im Prozess zu identifizieren.
- Die Prinzipien wurden von Experten aus der Wissenschaft und der Praxis nach ausführlicher Konsultation mit Interessensvertretern aus der Industrie, der Zivilgesellschaft und dem Regierungsbereich entwickelt (Cust 2013).
- Der Einbezug der internationalen Dimension zeigt auf, wo der Handlungsspielraum von nationalen und subnationalen Regierungen ihre Grenzen findet. In vielen Fällen wird dann internationales Handeln erforderlich werden (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2011). Dies wird in den Prinzipien 11 und 12 behandelt.

Kritische Diskussion: Schwächen des Standards

- Es ist eine Schwäche der Charta, dass der Standard für die Adressaten unverbindlich ist und keinerlei Druckmittel bestehen, diese Prinzipien aufzunehmen. Ihr Nutzen bleibt damit beschränkt auf die Regierungen, die ihre Ziele mit der Charta teilen.
- Die Zivilgesellschaft außerhalb der Länder, in denen die Charta bereits systematisch umgesetzt wurde, reagiert verhalten. Dies könnte als Indiz erachtet werden, dass die Charta nur als eingeschränkt relevant erachtet wird. Da die Charta (insbesondere deren 2. Ausgabe) erst vor relativ kurzer Zeit eingeführt wurde, ist ein fundiertes Urteil noch nicht möglich.

- Die Charta bleibt hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Transparenz (Prinzip 2) hinter anderen Standards wie EITI zurück.
- Während die Regelmäßigkeit der Überarbeitung der Initiative mitsamt der Charta als positiv zu vermerken ist, ist die Datenlage hinsichtlich der globalen Umsetzung nicht ausreichend. Informationen zur Verbreitung des Standards und Best-Practice-Beispiele könnten weitere Länder über die NRC-Initiative informieren und gegebenenfalls motivieren, diese selbst umzusetzen.

Originaltext

The Natural Resource Governance Institute (2014a): Natural Resource Charter. Second Edition. <http://naturalresourcecharter.org/content/natural-resource-charter-pdf>. Aufgerufen am 04.10.2014. 44p.

Referenzen

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2014): Natural Resource Charter. Website zu internationalen Initiativen. http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/rohstoffe/initiativen/natural_resource_charter/. Aufgerufen am 30.10.2014

Collier, P. (2011): Savings and Investment Decisions in Low-Income Resource-Rich Countries. Oxford University, Department of Economics, Centre of African Economies. <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/documents/lmf2011.pdf> Aufgerufen am 07.07.2014

Cust, J. (2013): The Natural Resource Charter in Afrika: a tool for national strategy and evaluation. <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/05/6.-Jim-Cust.pdf>. Aufgerufen am 16.11.2013.

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2011): Die Besteuerung nicht erneuerbarer Ressourcen in Entwicklungsländern. Reihe Analysen und Stellungnahmen. <http://www.die-gdi.de/analysen-und-stellungnahmen/article/die-besteuierung-nicht-erneuerbarer-ressourcen-in-entwicklungsländern/8/2011>. Aufgerufen am 07.08.2014

Extractive Industries Transparency Initiative (2012): Implementing EITI for Impact. A Handbook for Policy Makers and Stakeholders. (ed. book) http://siteresources.worldbank.org/INTEXTINDTRAINI/Resources/EITI_Handbook_2012.pdf Aufgerufen am 26.10.2014

International Council on Mining & Metals (2011): ICMM input into consultation on the Natural Resource Charter. Revised 19 August 2011. <http://www.icmm.com/document/2082> Aufgerufen am 17.10.2014

Natural Resource Charter (NRC) (2013): Briefing Note: Natural Resource Charter Assessment Framework. http://naturalresourcecharter.org/sites/default/files/Briefing%20Note%20-%20Assessment%20Framework%20-%20July%202013_Final.pdf. Aufgerufen am 17.11.14

Nigerian Natural Resource Charter (NNRC) (2014a): What is the NNRC? <http://nigerianrc.org/content/what-nnrc-1>. Aufgerufen am 16.11.14

Nigerian Natural Resource Charter (NNRC) (2014b): FAQs. <http://nigerianrc.org/content/faqs>. Aufgerufen am 16.11.2014

Nigerian Natural Resource Charter (NNRC) (2014c): Sustaining Debate on the oil and gas sector transparency: Issues with CBN's Allegation against the NNPC. <http://nigerianrc.org/blog/anonymous/sustaining-debate-oil-and-gas-sector-transparency-issues-cbn%20-%2099s-allegation-against-nnp>. Aufgerufen am 17.11.2014

Nigeria Natural Resource Charter (NNRC) (2012): Benchmarking Exercise Report. <http://nigerianrc.org/sites/default/files/NNRC%20Benchmarking%20Report.pdf>. Aufgerufen am 16.11.2014

OPM (Oxford Policy Management) (2013): Bringing the Natural Resource Charter to life. <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/03%20Bringing%20the%20Natural%20Resource%20Charter%20to%20life%20-%20OPM%20Briefing%20Note%20August%20....pdf>. Aufgerufen am 17.11.2014

The Natural Resource Governance Institute (2014c): The Natural Resource Charter: A Common Framework for Strengthening Resource Governance. <http://www.resourcegovernance.org/news/blog/natural-resource-charter-common-framework-strengthening-resource-governance>. Aufgerufen am 16.11.14

The Natural Resource Governance Institute (2014b): Natural Resource Charter. Website zur Charta des Natural Resource Governance Institutes. <http://www.resourcegovernance.org/> Aufgerufen am 22.10.2014.

The Natural Resource Charter (2012): Letter of Support as Strategic Partner for the Canadian International Institute for Extractive Industries and Development (CIIIED), 23rd August 2012

The Natural Resource Charter (2014): Website zur Natural Resource Charter. <http://naturalresourcecharter.org> Aufgerufen am 22.10.2014.

USA Congressional Record (2010): Natural Resource Charter. By Hon. Benjamin L. Cardin of

Maryland, Tuesday, April 20, 2010, Washington. Proceedings and Debates of the 111th Congress, 2nd Session, Senate, Vol. 155, No. 10