

Deutsche Rohstoffpolitik
und Politikkohärenz für Entwicklung

Forderungen der
GKKE-Fachgruppe Kohärenz

GKKE

**Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung**
Joint Conference Church
and Development



Deutsche Rohstoffpolitik und Politikkohärenz für Entwicklung

Forderungen der
GKKE-Fachgruppe Kohärenz

GKKE

**Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung**
Joint Conference Church
and Development



Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und die Deutsche Kommission Justitia et Pax zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung von Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu Fragen einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung weltweit.

Vorsitzende: Prälat Dr. Martin Dutzmann und Prälat Dr. Karl Jüsten

Deutsche Rohstoffpolitik und Politikkohärenz für Entwicklung

Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstr. 53/54

10117 Berlin

Geschäftsführer:

Tim Kuschnerus

eMail: info@gkke.org

Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161

53113 Bonn

Geschäftsführerin:

Gertrud Casel

eMail: justitia-et-pax@dbk.de

Die Publikationen sind über die katholische Geschäftsstelle der GKKE zu beziehen. Als PDF-Dateien auch abrufbar unter www.gkke.org

Impressum

Fachgruppe Kohärenz

der Gemeinsamen Konferenz Kirche und

Entwicklung (GKKE)

Bonn/Berlin 2016

Redaktion: Gertrud Casel / Tim Kuschnerus

Schriftenreihe der GKKE 63

ISBN 978-3-940137-69-2

Bonn/Berlin, April 2016

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	4
1	Forderungen der GKKE von 2011	6
2	Veränderte Rahmenbedingungen	6
3	Die deutsche Rohstoffpolitik	8
4	Forderungen der GKKE von 2011 und deren Berücksichtigung bei der Umsetzung der Rohstoffstrategie	22
5	Aktuelle Forderungen der GKKE zur Stärkung der menschenrechtlichen Dimension der Rohstoffpolitik	24
6	Literatur und Quellen	27
7	Verzeichnis der Abkürzungen	28

Vorwort

Unter dem Titel „Rohstoffe, Werte und Interessen“ veröffentlichte die Fachgruppe Kohärenz der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) im Oktober 2011 eine Analyse der Rohstoffstrategie der Bundesregierung von 2010. Als Quintessenz der Studie wurden fünf Anforderungen an eine entwicklungspolitisch kohärente Rohstoffpolitik formuliert. Heute, viereinhalb Jahre nach der Veröffentlichung des Textes, hat die Fachgruppe eine Rückschau gehalten und ist der Frage nachgegangen, in welchem Umfang die damals aufgestellten Forderungen umgesetzt wurden und welcher Handlungsbedarf heute besteht.

In den Jahren 2010 und 2011 stand die deutsche Wirtschaft unter dem Eindruck explodierender Rohstoffpreise. Politik und Wirtschaft befürchteten, einige Länder könnten die Ausfuhr bestimmter Rohstoffe so stark begrenzen, dass es zu Engpässen bei einigen kritischen Rohstoffen kommen könnte. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im Jahr 2010 auf Initiative der Industrie die deutsche Rohstoffstrategie erstellt.

Seit der Veröffentlichung der GKKE-Studie hat sich die Rohstoffsituation stark verändert. Die vorgesehenen Maßnahmen der deutschen Rohstoffstrategie sind zu großen Teilen umgesetzt. Zudem haben sich die Rahmenbedingungen weitreichend verändert: die Weltwirtschaft wächst weniger stark, die Rohstoffpreise fallen und aufgrund gesteigerter Explorations- und Abbautätigkeiten herrscht ein Überangebot einzelner Rohstoffe auf dem Weltmarkt.

Auch im globalen politischen Rahmen gibt es neue Entwicklungen. Im September 2015 verabschiedeten die Vereinten Nationen mit der Agenda 2030 17 Nachhaltigkeitsziele (SDG). Nachhaltigkeitskriterien sind demnach auch für das Handeln der Wirtschaft leitend. Besonders hervorzuheben sind dabei Ziel 8 „Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern“ und Ziel 12 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“. Die Folgen wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind auch im Blick auf die anderen 15 Entwicklungsziele zu überprüfen.

In der aktuellen rohstoffpolitischen Debatte in Deutschland spielt das Thema Transparenz eine wichtige Rolle. Dieses umfasst sowohl die Offenlegung der Zahlungsflüsse im nationalen Rohstoffsektor als auch die Auseinandersetzung

um die Transparenz der Lieferkette von sogenannten Konfliktmineralien. Außerdem wird von der Bundesregierung derzeit der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte erarbeitet. Die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte sollen damit umgesetzt werden. Die Trägerorganisationen der GKKE haben sich intensiv in den Konsultationsprozess zum Nationalen Aktionsplan eingebracht, an dem Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft beteiligt waren.

Genau in diesem Bereich sieht die Fachgruppe Kohärenz der GKKE die größten Defizite in der deutschen Rohstoffpolitik. Die von der GKKE geforderte Achtung der Menschenrechte entlang der Wertschöpfungskette ist in der Umsetzung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung von 2010 kaum berücksichtigt worden. Innerhalb der Bundesregierung ist das Bewusstsein für die Bedeutung des Themas Wirtschaft und Menschenrechte jedoch deutlich gewachsen. Der Nationale Aktionsplan böte jetzt die Chance, beim Menschenrechtsschutz in der Rohstoffgewinnung große Fortschritte zu erzielen. Dazu muss der Aktionsplan allerdings entsprechend ehrgeizige Formulierungen für verbindliche gesetzliche Regelungen enthalten. Und diese müssen umgesetzt werden.

Die vorliegende Veröffentlichung stellt die Entwicklungen in der deutschen Rohstoffpolitik dar und zeigt auf, an welchen Stellen aus Sicht der GKKE Handlungsbedarf besteht. Vor diesem Hintergrund fordert die GKKE die Bundesregierung, Mitglieder des Deutschen Bundestages, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft dazu auf, dem Schutz und der Verwirklichung der Menschenrechte in diesem Handlungsfeld noch mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sind sicherzustellen (SDG 12). Wir bekräftigen den Primat der Menschenrechte gegenüber Wirtschaftsinteressen. Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte braucht – nicht nur aber doch auch - einen offenen und ehrlichen Dialog aller beteiligten Akteure. Hierzu möchten wir mit dieser Veröffentlichung einen Beitrag leisten.

Prälat Dr. Martin Dutzmann
Evangelischer Vorsitzender der GKKE

Prälat Dr. Karl Jüsten
Katholischer Vorsitzender der GKKE

Berlin, April 2016

1 Forderungen der GKKE von 2011

Die GKKE formulierte 2011 die Erwartung an die deutsche Politik und an die Industrie, im Rohstoffsektor ihre jeweilige Verantwortung wahrzunehmen und zur Minimierung der Schäden durch den Rohstoffabbau beizutragen. Beachtung der Menschenrechte und Armutsbekämpfung sollten dabei im Mittelpunkt stehen. Im Einzelnen forderte die GKKE¹:

- Gestaltung entwicklungsförderlicher Handelspolitik
- Stärkung guter Regierungsführung in rohstoffreichen Ländern
- Herstellung von Transparenz
- Unterbindung des Handels mit Konfliktmineralien - Zertifizierung
- Menschenrechte schützen und Unternehmen in die Verantwortung nehmen

Die Forderungen der GKKE waren Ausdruck der Sorge, dass der zunehmende Bedarf der deutschen und der europäischen Industrie nach günstig verfügbaren Rohstoffen zu Lasten der Bevölkerung in den Abbauländern geht und diese die sozialen und Umweltbelastungen des Rohstoffbedarfs tragen müssen, ohne wirtschaftlich davon zu profitieren. Die GKKE geht im folgenden Text der Frage nach, wie sich die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren verändert haben und in welchem Umfang die deutsche Rohstoffpolitik diese von der GKKE formulierten Anforderungen aufgegriffen hat.

2 Veränderte Rahmenbedingungen

Für zahlreiche Rohstoffe sind die Preise seit 2014 stark gefallen. Der Preis für Kupfer ging seit 2011 um 47 %, der für Eisenerz sogar um 60 % zurück. Was zu einem Aufatmen der europäischen und vor allem der deutschen Unternehmen geführt hat, die ihre Rohstoffversorgung über den Weltmarkt günstiger als noch vor ein paar Jahren sichern können, hat zu einem Gewinneinbruch bei großen Rohstoffkonzernen wie Rio Tinto, BHP Billiton oder GlencoreXtrata geführt.

¹ Vergleiche die Ausführungen in Kapitel 4, Seite 22

Besonders trifft es Entwicklungs- und Schwellenländer, in denen der Rohstoffabbau nach wie vor eine der Haupteinnahmequellen darstellt. In Schwellenländern wie Russland rächt sich nun, dass versäumt wurde, die Phase der hohen Preise zu nutzen, um in andere Industriezweige zu investieren.

Auch viele Entwicklungsländer sind zur Hochpreisphase nur begrenzt in der Lage gewesen, ihre Wirtschaft umzustrukturieren. Für sie bringt der Preissturz massive Probleme durch geringere Einnahmen aus dem Rohstoffsektor. Auch sind Investitionen stark zurückgegangen. Um den Preisverfall zu kompensieren setzen Staaten wie Sambia, Südafrika, Peru oder Myanmar sogar noch stärker auf den Abbau ihrer Ressourcen. Es ist zu befürchten, dass soziale Unruhen aufgrund des Rückgangs von Staatseinnahmen und Wirtschaftsleistung zunehmen. Zentrale Probleme, die mit dem Rohstoffabbau einhergehen, wie Korruption oder Belastungen der lokalen Bevölkerung durch Umweltauswirkungen, bleiben ungelöst.

Das jüngste Beispiel einer großen Umweltkatastrophe ereignete sich im November 2015, als in der brasilianischen Eisenerzmine Samarco die Dämme eines Rückhaltebeckens barsten. 50 Millionen Tonnen Eisenerz-Abfälle mit giftigen Schwermetallen und Chemikalien liefen aus und verseuchten tausende Hektar Ackerland. 19 Menschen starben. Das Flussgebiet des Rio Doce ist für Jahrzehnte verseucht. Die Menschen der Region haben ihre Lebensgrundlage verloren.

Die Einhaltung und Überwachung von Sozial- und Umweltstandards und der Schutz der Menschenrechte liegt in erster Linie in der Verantwortung des jeweiligen Staates und dem Betreiber der Mine. Aber auch die rohstoffverarbeitende Industrie trägt eine Verantwortung für einen umweltschonenden und sozialverträglichen Abbau und für den Schutz der Menschenrechte der Minenarbeiter, der Bevölkerung in den Abbaugebieten und der Beschäftigten in der Weiterverarbeitung.

Die Politik muss sowohl die Rahmenbedingungen für die Rohstoffsicherung setzen als auch dafür, dass Menschenrechtsverletzungen vermieden werden und die Bevölkerung in den rohstoffabbauenden Ländern von der Wertschöpfung in dem Sektor profitiert.

3 Die deutsche Rohstoffpolitik

Deutschland ist zu 100 % von der Einfuhr metallischer Rohstoffe abhängig (BGR, 2015). Allein 2014 betrug der Wert der Einfuhren metallischer Rohstoffe 39 Milliarden € (4,8 % weniger als im Vorjahr), wobei mengenmäßig die lateinamerikanischen Länder die wichtigsten Lieferanten waren (BGR, 2015). Die Sicherheit der Versorgung mit Rohstoffen ist daher ein wichtiges Thema der Industrie und der Wirtschaftspolitik in Deutschland wie auch in anderen Industrieländern, die von Rohstoffimporten abhängig sind.

Deutschland, die EU, die USA und weitere Industrieländer haben jeweils Rohstoffstrategien formuliert, in denen der Zugang und die Versorgung mit natürlichen Ressourcen in den Mittelpunkt gestellt werden (Hilpert, Mildner, 2013). Dabei setzen sie unterschiedliche Schwerpunkte: Japan will sich durch Vorratslagerung von Rohstoffen gegenüber Verknappungen und Preisschwankungen auf dem Weltmarkt absichern. Frankreich hat Anfang 2014 einen neuen staatlichen Bergbaukonzern gegründet, der im In- und Ausland Bodenschätze ausbeuten soll. Andere Länder setzen auf weniger direkte Interventionen. So hat sich die Bundesregierung dagegen entschieden, eine eigene Rohstoffversorgung z.B. durch Vorratshaltung für bestimmte Metalle aufzubauen oder ein staatliches Bergbauunternehmen aufzubauen.

Die Bundesregierung hat sich eher auf die Unterstützung der Industrie in der Diversifizierung der Bezugsquellen und dem verbesserten Zugang zu Rohstoffen fokussiert (Hilpert, Mildner, 2013). Der Rohstoffstrategie entsprechend sollte die sogenannte Rückwärtsintegration gefördert werden: Deutsche Unternehmen sollen in den Abbau von Rohstoffen investieren und so die Versorgung garantieren. Ausgangspunkt für die Politik war dabei oft die mögliche kritische Versorgungssituation bei einzelnen Rohstoffen. Zwar zeichnet sich aus geologischer Sicht keine Verknappung von Metallrohstoffen und Industriemineralien ab, aber Spekulationen auf den Rohstoffmärkten, Konzentrationen der Rohstoffproduktion auf wenige Länder oder Unternehmen und Exportbeschränkungen können zu zeitweisen Verknappungen führen. Um dies für die Politik einschätzbar zu machen und Handlungsbedarf aufzuzeigen, wurde von der EU und anderen Institutionen die sogenannte Kritikalität der Rohstoffe zu einem Grundkriterium für entsprechenden Handlungsbedarf identifiziert.

Exkurs: Kritikalität einzelner Rohstoffe als Entscheidungsgrundlage

Die Bewertung der Kritikalität eines Rohstoffs kommt ursprünglich aus dem militärischen Bereich. Die Kritikalität eines Rohstoffs wurde an dessen Bedeutung für die Wirtschaft und für den militärischen Gebrauch sowie an dem Risiko einer Störung der Rohstoffversorgung gemessen. Um den Handlungsbedarf bezüglich einzelner Rohstoffe einschätzen zu können, hat die EU durch eine Expertengruppe (Ad hoc Working Group on Defining Critical Raw Materials, April 2009 bis Juni 2010) 41 Rohstoffe auf ihre Kritikalität hin untersuchen lassen. In ihrer Definition ging die Expertengruppe davon aus, dass ein Rohstoff für die europäische Wirtschaft kritisch ist, wenn das Versorgungsrisiko und dessen wirtschaftliche Folgewirkungen als hoch einzuschätzen sind. Um das Versorgungsrisiko beurteilen zu können, wird die geologische, technische und die geo-politisch wirtschaftliche Verfügbarkeit herangezogen. Einschätzt wird das Versorgungsrisiko unter Einbeziehung folgender Daten:

- Konzentration der Förderung auf Länder- und Unternehmensebene,
- Qualität der Regierungsführung in der Abbauländern anhand des World Governance Index der Weltbank,
- Verfügbarkeit alternativer Versorgungsquellen,
- Anteil der aktuellen Recyclingrate und Einschätzung der Einsparpotenziale.

Die Verletzbarkeit der Wirtschaft wird unter Berücksichtigung des Anteils der betroffenen Branchen an der gesamten Bruttowertschöpfung der EU Mitgliedsländer und der Möglichkeiten der Substituierung auf der Grundlage von Expertenmeinungen bewertet. Im Ergebnis wurden 2014 nur noch 20 Rohstoffe als kritisch eingestuft.

Die Liste der kritischen Rohstoffe soll in Europa Handlungsansätze für den Abbau kritischer Rohstoffe schaffen und die Aufnahme neuer Abbau- und Recyclingtätigkeiten fördern. Darüber hinaus wird die Liste von der Kommission dazu verwendet, den vorrangigen Bedarf zu ermitteln und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Sie stellt eine Grundlage für die EU-Kommission in der Aushandlung von Handelsabkommen dar, dient der Prioritätensetzung gegen handelsverzerrende Maßnahmen und bei der Förderung von Forschung. Darüber hinaus soll sie Unternehmen helfen, ihre eigene Versorgung mit Rohstoffen besser einzuschätzen.

Die Frage, inwieweit die Kritikalität von Rohstoffen als Kriterium für politisches Handeln sinnvoll ist und welche Kriterien der Kritikalität zu Grunde liegen, ist daher nicht nur ein geologisches oder technisches Problem. Die Konzentration auf geologische oder technische Fragen lassen Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden beim Rohstoffabbau in den Hintergrund treten, obwohl gerade hier politisches Handeln gefragt ist. Das lässt sich am Beispiel des Metalls Tantal verdeutlichen: Tantal war in der ersten Liste der EU-Kommission 2010 noch aufgeführt, wurde aber 2014 nicht mehr berücksichtigt, da das Versorgungsrisiko abgenommen hatte. Gleichzeitig ist Tantal eines der Konfliktmineralien, das in der Demokratischen Republik Kongo zur Finanzierung bewaffneter Gruppen dient. Aus menschenrechtlicher Sicht gehört in der Demokratischen Republik Kongo abgebautes Tantal zu den kritischen Mineralien.

Bei der Bewertung der Kritikalität von Rohstoffen sollten daher Menschenrechte und Umweltauswirkungen einbezogen werden, um eine umfassende Einschätzung der Kritikalität vornehmen und entsprechende Handlungsoptionen ableiten zu können. Auch vor dem Hintergrund der Agenda 2030, in der ökologische, wirtschaftliche und soziale Ziele eindeutig gleiche Gewichtung haben, muss eine Definition von Kritikalität, die als Handlungsgrundlage für Politik gilt, menschenrechtlich orientierte Kriterien aufnehmen.

Die deutsche Rohstoffstrategie

Die deutsche Rohstoffpolitik ist im Wesentlichen in der Rohstoffstrategie der Bundesregierung von 2010 zusammengefasst. Die Rohstoffstrategie wurde aufgrund intensiver Lobbyarbeit des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) erstellt, der seine Anforderungen an eine Rohstoffpolitik in mehreren Kongressen im Vorfeld (2005, 2007, 2010) und einem Positionspapier (BDI, 2010) formuliert hatte. So ist die Rohstoffstrategie als abgestimmte Strategie zwischen den einzelnen Ministerien und der Wirtschaft entstanden. Zwar haben an einigen Vorbereitungstreffen auch Gewerkschaften teilgenommen, eine breite politische Debatte unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft gab es jedoch nicht.

Ziel der Rohstoffstrategie ist die Sicherung der Zukunft des Hochtechnologiestandorts Deutschland, für den die Versorgung mit bezahlbaren Industrierohstoffen von entscheidender Bedeutung ist. „Die

Rohstoffstrategie soll dazu beitragen, mit geeigneten rohstoffpolitischen Maßnahmen derartige Marktstörungen [die zu Verwerfungen auf den Rohstoffmärkten führen] zu begrenzen und ihre Folgen zu mildern. Gleichzeitig will die Bundesregierung durch die Schaffung politischer, rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen ihren Beitrag zu einer nachhaltigen, international wettbewerbsfähigen Rohstoffversorgung der deutschen Industrie leisten.“ (Rohstoffstrategie S. 6)

Im Zentrum der Rohstoffstrategie steht die Versorgungssicherheit der deutschen Wirtschaft mit nicht-energetischen Rohstoffen durch die Bekämpfung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen. Dieses Ziel soll erreicht werden durch:

1. Diversifizierung der Rohstoffbezugsquellen inklusive der Förderung der Wiederaufnahme des Auslandsbergbaus durch deutsche Unternehmen
2. Verbesserung der Rohstoffeffizienz und Materialeffizienz
3. Recycling
4. Förderung von Forschung im Rohstoffsektor
5. Information und Beratung deutscher Unternehmen
6. Politische Flankierung u.a. durch Rohstoffpartnerschaften
7. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung der Rohstoffgovernance in rohstoffreichen Entwicklungsländern

Auf internationaler Ebene (WTO) und im Rahmen der EU setzt sich die Bundesregierung daher für den Abbau von Handelsbeschränkungen z.B. durch Exportbeschränkungen rohstoffreicher Länder ein. Diese Maßnahmen richten sich in erster Linie gegen China, das zwischenzeitlich Ausfuhrbeschränkungen für Seltene Erden eingeführt hatte und daraufhin von der EU mit Erfolg vor dem WTO Schiedsgericht verklagt wurde.

Anders als Industrieländer wie Japan, Frankreich oder die USA, die Reserven wichtiger Metalle anlegen, ihren Export drosseln oder durch Partnerschaften / Firmenübernahmen ihre Versorgung zu sichern versuchen, hat die Bundesregierung nicht direkt in die Versorgungsfrage der deutschen Industrie eingegriffen, sondern vor allem unterstützende Maßnahmen durchgeführt, die in der Rohstoffstrategie von 2010 gebündelt sind.

Umsetzung der Rohstoffstrategie

Fünf Jahre nach der Verabschiedung der Rohstoffstrategie sind die vorgesehenen Maßnahmen zu großen Teilen umgesetzt. Dabei waren die Instrumente, die die Industrie unterstützen sollten, weniger als erwartet nachgefragt. Dies gilt auch für die Rückwärtsintegration, den (Wieder-) Einstieg in den Primärbergbau, der deutschen Industrie.

- In der Außenwirtschaftsförderung werden die ungebundenen Finanzkredite, die mittels langfristiger Lieferverträge zu mehr Versorgungssicherheit beitragen sollen, kaum nachgefragt. Insgesamt wurden 2014 18 Anfragen zu Rohstoffprojekten in 12 Ländern gestellt. Mit 2,4 Milliarden € an Garantien für Projekte in Russland, Mauretanien, Großbritannien und einer Grundzusage für ein Siliziumprojekt in Island liegt die Garantiesumme unter dem verfügbaren Rahmen.
- Das im Januar 2013 von der Bundesregierung aufgelegte Explorationsförderprogramm sollte mittels bedingt rückzahlbarer Kredite die Wirtschaft unterstützen, in Explorationsvorhaben einzusteigen. Aufgrund mangelnder Nachfrage wurde das Programm im März 2015 eingestellt.
- Die Rohstoffallianz, ein von der Bundesregierung unterstützter Zusammenschluss mehrerer Unternehmen zur Beteiligung an Rohstoffprojekten, hat ihre Arbeit zu Beginn des Jahres 2016 eingestellt.

Von einigen Unternehmen wird bemängelt, dass die ungebundenen Finanzkredite zu kompliziert und die zur Verfügung stehenden Gelder im Explorationsförderprogramm zu gering sind, um Anreize zur Investition in Explorations- oder Abbauvorhaben zu bieten. Für die rohstoffverarbeitende Industrie sind handelspolitische Maßnahmen, die den uneingeschränkten Marktzugang zu Rohstoffen sichern, sehr viel effektiver.

Informations- und Beratungsinstitutionen

Die Industrie bewertete in mehreren Interviews dagegen das neu geschaffene Informations- und Beratungsinstrumentarium als sinnvoll: den Aufbau der Deutschen Rohstoffagentur (DERA) in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), das Institut für Ressourcentechnologie in Freiberg sowie die Unterstützung für die Rohstoffkompetenzzentren der Außenhandelskammern. Sie versorgen deutsche Unternehmen mit Informationen über die

Marktentwicklung einzelner Rohstoffe und Investitionsmöglichkeiten in rohstoffreichen Ländern.

Rohstoffpartnerschaften

Rohstoffpartnerschaften sollen einen völkerrechtlichen Vertragsrahmen für privatwirtschaftliche Verträge im Rohstoffsektor bieten. Als ein Mittel zur Diversifizierung des Rohstoffangebots wurden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Partnerschaften entwickelt, die zwischen Deutschland und rohstoffreichen Ländern geschlossen werden. Die Rohstoffpartnerschaften sollen einen Rahmen schaffen, durch den die deutsche Industrie in den Partnerländern z.B. in Infrastrukturvorhaben investiert und im Gegenzug dafür bevorzugten Zugang zu Rohstoffen erhält. Basierend auf einer Einschätzung der wichtigsten Versorgerländer durch die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe wurden bisher Partnerschaftsverträge mit der Mongolei (2011), Kasachstan (2012), Chile (2013) und Peru (2014) abgeschlossen. Darüber hinaus gibt es Kooperationen mit Australien, der Republik Südafrika, Russland und Kanada.

Vorbereitend wurden von der Deutschen Rohstoffagentur neue Liefer- und Investitionsmöglichkeiten in den weltweit bedeutendsten Bergbaunationen untersucht. Dabei werden laut DERA die Rohstoffpotenziale, rohstoffwirtschaftlichen und geologischen Daten sowie Hintergrundinformationen zu den wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für ein Engagement im Bergbausektor der jeweiligen Länder analysiert.

Die Rohstoffpartnerschaft mit **Kasachstan** ist höchst umstritten. So wies Philipp Mißfelder, der ehemalige außenpolitische Sprecher der CDU/CSU, in einem Interview darauf hin, dass zwar Menschenrechtsverletzungen in Kasachstan nicht ignoriert werden dürften, [aber] „die wirtschaftlichen Interessen in dieser Frage überwiegen“ (Deutschlandfunk 2013, zitiert in: Klinnert, 2015). Auf den Schutz der Menschenrechte geht der Partnerschaftsvertrag nur in allgemeinen Grundsatzaussagen ein. Aber auch aus der Perspektive der kasachischen Wirtschaft wird Kritik an dem Partnerschaftsabkommen laut: Im Rahmen der Rohstoffpartnerschaft wurden zwar rund 50 Wirtschaftsverträge im Wert von 3 Milliarden € abgeschlossen. Beteiligte Unternehmen waren u.a. Siemens, ThyssenKrupp und Metro sowie zahlreiche mittelständische Firmen. Laut Aussage des kasachischen Vizeministers für Industrie und neue Technologien

sind allerdings noch keine konkreten Projekte im Bergbausektor eingeleitet worden.² Zwar hat die DERA 250 Lagerstätten in dem Land auf ihre wirtschaftliche Nutzung untersucht, dies habe jedoch nicht zu Investitionen der deutschen Industrie im Bergbausektor geführt.

Das Rohstoffabkommen mit **Peru** geht auf die Initiative der Bundesregierung im Jahr 2012 zurück, als eine Delegation des BMWi in Peru Möglichkeiten einer verstärkten wirtschaftlichen Kooperation zwischen den Ländern auslotete und in dem Zusammenhang den Bergbausektor priorisierte. Nach Verhandlungen über den Vertragstext wurde dieser im Juli 2014 bei einem Besuch des peruanischen Präsidenten, Ollanta Humala, in Berlin unterzeichnet.

Sowohl in Peru als auch in Deutschland ist der Rohstoffsektor allein in der Hand privater Unternehmen, dementsprechend sind Ver-/Kaufentscheidungen privatwirtschaftlich motiviert. Die Regierungen nehmen eine fördernde Rolle war, wie auch der Artikel 6 der Rohstoffpartnerschaft bekräftigt.

Auszug aus dem "Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Peru über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich"

Artikel 6 Leistungen und Pflichten der Vertragsparteien

Die Regierung Peru fördert die deutschen Unternehmen bei deren Geschäften in der Republik Peru, insbesondere beim Erwerb von Rohstoffen sowie bei Investitionen und beim Technologie- und Innovationstransfer in die Republik Peru.

(3) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland stellt unter anderem folgende Maßnahmen bereit:

- Unterstützung der Unternehmen bei der Kontakthanbahnung,
- Beratung bei der Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung von Rohstoffen,
- Beratung bei der umweltgerechten Stilllegung von Bergwerken und Rekultivierung von Bergwerksregionen,

² <https://owc.de/2014/06/16/kazatomprom-in-berlin-rohstoffpartnerschaft-mit-inhalt-fullellen/> oder <http://www.wiwo.de/politik/ausland/kasachstan-null-bewegung-bei-den-deutschen/8090652.html>

- Beratung bei der Förderung von Investitionen zur Rohstoffverarbeitung und Innovationen,
- Beratung zu Ressourcen- und Energieeffizienz sowie zur Zusammenarbeit im Forschungs- und Technologiebereich,
- Beratung bei der Zusammenarbeit beim umwelt- und sozialverträglichen Abbau von Rohstoffen und deren Verarbeitung sowie bei der Einführung und umfassenden Implementierung von Umweltmanagementsystemen,
- Unterstützung von Initiativen zur Förderung der Umwelt und der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen,
- Unterstützung bei der Ausbildung von Fach- und Führungskräften für den Rohstoff- und Industriebereich,
- Unterstützung bei der Einführung von internationalen Standards und Normen im Bergbau und Verbesserung der Gesetzgebung im Bereich Bergbau,
- Beratung bei der Zusammenarbeit von Forschungsinstituten beider Länder und
- Beratung zur Förderung von Investitionen und Innovationen sowie des Transfers von Spitzentechnologie.

(4) Die Regierung der Republik Peru sichert nach Maßgabe ihrer internationalen Verpflichtungen die Einhaltung von internationalen Umwelt- und Sozialstandards bei der Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung von Rohstoffen zu. Dazu gehört das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 7. Juni 1989 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. Sie ergreift Maßnahmen zur Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz und der umwelt- und sozialverträglichen Ausgestaltung der Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung von Rohstoffen.

Investitionsschutz ist bereits durch das Freihandelsabkommen der EU mit Peru und durch das bilaterale Handelsabkommen zwischen Deutschland und Peru garantiert. Hier bietet das Abkommen keine neuen Elemente.

In Bezug auf Umwelt- und Sozialstandards und der Anerkennung der Rechte indigener Völker werden Standards festgeschrieben, zu denen sich der peruanische Staat bereits verpflichtet hat. Die Vorgaben im Abkommen sind allerdings zu generell und müssten konkretisiert werden. Ein erstes Treffen der gemeinsamen Kommission aus peruanischem Bergbauministerium, dem BMWi und dem BDI fand im Februar 2016 statt und diente maßgeblich nur der Auflistung möglicher gemeinsamer Themen und Interessen.

Im Gegensatz zu anderen Ländern wie China und Kanada, die vor Ort massiv mit Investitionen und Unternehmen im Bergbau präsent sind, sind deutsche Unternehmen im Bergbau Perus nicht aktiv. Die realen Möglichkeiten eines Rohstoffabkommens sind folglich begrenzt.

In den Partnerschaftsverträgen werden zwar grundsätzlich neben Transparenz auch die Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards bei der Rohstoffgewinnung und –verarbeitung benannt³. Es werden aber keine Maßnahmen erwähnt, die dies fördern würden. So verzichtet man darauf, die existierenden Multistakeholder-Komitees der Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) in den Ländern⁴ einzubeziehen. Ebenso wenig werden zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt, um tatsächlich Schritte in Richtung zu mehr Transparenz sowie der Beachtung von Menschenrechten und Umweltstandards im Bergbau zu machen. Es muss daher befürchtet werden, dass Rohstoffpartnerschaften mit autoritären Regimen - wie im Falle Kasachstans – eher der Stärkung dieser Regime dienen.

Zudem ist es nur sehr bedingt möglich, durch Rohstoffpartnerschaften die Sicherung von Rohstoffen zu gewährleisten: Der bevorzugte Zugang zu Rohstoffen über politische Verträge ist nur in Ländern möglich, die über nationale staatliche Bergbauunternehmen verfügen wie Kasachstan. In Peru ist der Bergbau in privater Hand. Der Staat hat keinen Zugriff auf Lieferentscheidungen. Staaten mit Staatskonzernen sind in erster Linie interessiert, Rohstoffe zu einem möglichst hohen Preis auf den Weltmarkt zu bringen. Sich über langfristige Lieferverträge zu binden, ist in Zeiten hoher Rohstoffpreise für die Produktionsländer nicht attraktiv. Wie daher die Rohstoffversorgung durch Partnerschaften gesichert werden soll, bleibt unklar. So geben die Rohstoffpartnerschaften höchstens einen Rahmen ab, um den Wirtschaftsaustausch zwischen den Ländern zu fördern.

Zwar zeichnen sich auch Möglichkeiten in der Ausgestaltung der Partnerschaftsabkommen durch die Stärkung der wissenschaftlichen Kooperation zwischen Deutschland und den Rohstoffpartnerländern Mongolei

³ Siehe: Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, vom 13.10.2011 und Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kasachstan über Partnerschaft im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, 08.02.2012

⁴ Sowohl die Mongolei als auch Kasachstan sind Mitglied von EITI.

und Chile ab. Ansätze zur Verbesserung der Rohstoffverwaltung und der Partizipation der örtlichen Bevölkerung sind bisher jedoch kaum vorhanden. Dass die Rohstoffpartnerschaften primär an wirtschaftlichen Interessen ausgerichtet sind, liegt in der Natur der Sache. Auffällig ist allerdings, dass keine Voraussetzungen geschaffen werden, tatsächlich die Bedingungen im Bergbausektor strukturell zu verbessern.

Entwicklungszusammenarbeit

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat 2010 parallel zur Bundesregierung das Papier „Extraktive Rohstoffe“ erarbeitet, das die Vorgaben der Rohstoffstrategie für die Entwicklungspolitik konkretisieren soll. Der Text des BMZ konzentriert sich in erster Linie auf gute Regierungsführung und die Mobilisierung von Geldern aus dem Bergbausektor für Entwicklung.

In der Praxis konzentriert sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf die Bedingungen, unter denen Rohstoffe abgebaut werden. Negative Auswirkungen auf die Bevölkerung sollen möglichst gering gehalten werden. Darüber hinaus soll der gesamtgesellschaftliche Nutzen des Rohstoffsektors in den Entwicklungsländern erhöht werden. Ein Fokus liegt auf der Verbesserung der (staatlichen) Institutionen im Rohstoffsektor. Im Rahmen der Diskussion um *Financing for Development* und der Mobilisierung eigener Finanzierungsquellen kommt dem Rohstoffsektor eine wichtige Bedeutung zu. Hier berät die deutsche EZ rohstoffreiche Entwicklungsländer in Fragen der Besteuerung⁵ dieses Sektors. Darüber hinaus unterstützt die deutsche EZ u.a. den Aufbau eines Zertifizierungssystems für Konfliktmineralien in der Region der Großen Seen in Afrika und die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie der entsprechenden Institutionen für den Bergbau und schließlich Initiativen zur Verbesserung der sozialen und ökologischen Standards.

Transparenz der Zahlungsflüsse im Rohstoffsektor

Ein zentraler Bestandteil der deutschen Entwicklungspolitik im Rohstoffsektor ist die Unterstützung der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) sowohl auf internationaler Ebene als auch bei der Umsetzung in einzelnen rohstoffreichen Entwicklungsländern.

⁵ Diese umfasst auch die Erhebung von Abgaben, Lizenzgebühren usw.

Extractive Industries Transparency Initiative

Für viele Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas sind Rohstoffe nach wie vor die wichtigsten Exportprodukte. Doch durch Steuervermeidung und Korruption werden Jahr für Jahr Einnahmen in Höhe vieler Milliarden Euro an den öffentlichen Haushalten vorbeigeleitet. Geheimgehaltene Verträge und undurchsichtige Absprachen zwischen Unternehmen und politisch Verantwortlichen tragen dazu bei, dass Zahlungen versickern und hohe Kapitalsummen aus den Förderländern abfließen, statt der Bevölkerung zugute zu kommen.

Transparenz der Zahlungsströme kann dazu beitragen, Korruption und Bestechung im Rohstoffsektor zu verringern und Steuerhinterziehung aufzudecken. Zu diesem Zweck wurde 2002 auf Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen EITI mit dem Ziel gegründet, die Zahlungsströme in dem Sektor öffentlich zu machen und so die Korruption zu verringern.

Der Grundgedanke ist einfach: die Regierungen in den EITI-Mitgliedsländern legen ihre Einnahmen aus dem Rohstoffsektor offen, und die Bergbau- und Erdöl-/Erdgasunternehmen, die in dem Land arbeiten, veröffentlichen im Gegenzug ihre Zahlungen an die Regierung. Die Verlässlichkeit der Daten muss durch die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards und durch einen unabhängigen Verwalter - in der Regel große Consultingfirmen - sichergestellt werden. Die Daten müssen jährlich in einem verständlichen Bericht veröffentlicht werden. Dieser nationale EITI-Bericht muss außerdem weitere Informationen über den Rohstoffsektor des jeweiligen Landes beinhalten. Dazu gehören der Rechtsrahmen und das Steuersystem, Daten zur Produktion und zur Lizenzvergabe für Rohstoffvorhaben. Empfohlen wird zudem die Offenlegung der Verträge und der Eigentümerstruktur von Rohstoffunternehmen.

Geleitet wird der Umsetzungsprozess in den EITI-Mitgliedsländern durch Multi-Stakeholder-Gruppen, die sich aus Mitgliedern der rohstofffördernden Unternehmen, der staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft zusammensetzen. Sie entscheiden über den Arbeitsplan, verabschieden den nationalen EITI-Bericht und bestimmen den Umfang der Informationen, die durch EITI zur Verfügung gestellt werden. Der Initiative haben sich mittlerweile 51 Länder angeschlossen. (Stand: März 2016)

Auf dem G8-Gipfel 2013 kündigte die Bundesregierung an, EITI nicht nur wie bisher finanziell und politisch zu unterstützen, sondern die freiwillige Initiative auch selbst umzusetzen. So hat im März 2015 die Multi-Stakeholder-Gruppe ihre Arbeit aufgenommen und sich auf Ziele der deutschen EITI-Umsetzung (D-EITI) verständigt. Ende Dezember 2015 hat die Bundesregierung den Antrag auf Mitgliedschaft zu EITI beim internationalen EITI-Vorstand eingereicht.⁶

In Deutschland ist D-EITI bisher der einzige offizielle rohstoffpolitische Prozess, in dem die Zivilgesellschaft neben der Wirtschaft eingebunden ist. Bis dahin wurde die Rohstoffpolitik des Landes durch die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und unter Ausschluss der Zivilgesellschaft festgelegt. EITI in Deutschland könnte daher der Beginn für eine institutionalisierte breite Diskussion deutscher Rohstoffpolitik sein. Zudem hat die Bundesregierung 2014 die EU Transparenzrichtlinie in nationales Recht überführt.

Exkurs: Verbindliche Transparenzregeln in der EU

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben 2013 die Reform der Bilanz- und Transparenzrichtlinien verabschiedet. Sie sehen eine verpflichtende Offenlegung von Zahlungen an Regierungen durch Erdöl-, Erdgas- und Bergbauunternehmen sowie Unternehmen, die Holzeinschlag in Primärwäldern betreiben, vor. Diese Verpflichtung gilt für große Unternehmen mit Sitz in der EU und für alle Unternehmen, die an Börsen in der EU notiert sind. Die Offenlegung muss sowohl nach Ländern als auch nach Rohstoffprojekten aufgeschlüsselt sein und erfasst alle Aktivitäten im Zusammenhang mit Bergbau und der Erdöl-/Erdgasförderung.

In anderen Wirtschaftsräumen gibt es ähnliche Vorgaben. Die USA hatten bereits 2010 eine gesetzliche Offenlegungspflicht für alle Rohstoffunternehmen, die an US-Börsen gelistet sind, beschlossen. Allerdings reichten große Konzerne wie EXXON Klage gegen die Umsetzungsbestimmungen der Offenlegungspflicht ein, die die US-Börsenaufsicht 2012 vorgelegt hatte. Durch den Widerstand der Unternehmen verzögerte sich der gesamte Umsetzungsprozess. Ende 2015 hat die Börsenaufsicht, nachdem sie unter

⁶ In einem ersten Schritt muss ein Land, das EITI beitreten will, die Kandidatur beantragen. Dies hat Deutschland Ende 2015 getan. Der internationale Vorstand entscheidet über die Aufnahme. Wenn dann zeitgemäß der erste vorgeschriebene Bericht vorliegt, wird dem Land die Vollmitgliedschaft zuerkannt.

anderem durch eine Klage von Oxfam Amerika gerichtlich dazu verpflichtet wurde, neue Umsetzungsbestimmungen erlassen. Seit 2014 sind auch in Kanada und in Norwegen ähnliche Gesetze in Kraft.

Diese Gesetze sind entscheidende Schritte auf dem Weg zu einem verbindlichen globalen Transparenzstandard. Es werden auch Unternehmen erfasst, die bisher kaum Transparenzstandards unterliegen, die aber an den Börsen in Europa oder Nordamerika notiert sind wie z.B. die russische Gazprom oder die chinesischen Unternehmen PetroChina und Sinopec.

In Bezug auf ihre Aussagen zur Umsetzung der Transparenz der Zahlungsflüsse ist die Bundesregierung über die Vorgaben der Rohstoffstrategie noch hinausgegangen. In der Rohstoffstrategie war dies noch alleiniger Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit, mittlerweile wird das Thema auch vom BMWi und den zuständigen Bundesländern bearbeitet.

Umweltpolitik / Deutsches Ressourceneffizienzprogramm

Im Februar 2012 hat das Bundeskabinett das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) verabschiedet. Es wurde vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) erarbeitet. ProgRess basiert auf vier Leitideen:

- Ökologische Notwendigkeiten mit ökonomischen Chancen, Innovationsorientierung und sozialer Verantwortung verbinden
- Globale Verantwortung als zentrale Orientierung der Ressourcenpolitik
- Wirtschafts- und Produktionsweisen in Deutschland schrittweise von Primärrohstoffen unabhängiger machen, die Kreislaufwirtschaft weiterentwickeln und ausbauen
- Nachhaltige Ressourcennutzung durch gesellschaftliche Orientierung auf qualitatives Wachstum langfristig sichern (ProgRess, 2012, S.27ff)

Festgelegt wurde, alle vier Jahre über die Entwicklung der Ressourceneffizienz in Deutschland zu berichten, die Fortschritte zu bewerten und das Programm fortzuentwickeln. Im März 2016 hat das Kabinett den ersten Fortschrittsbericht, ProgRess II, verabschiedet.

In ProgRess II sichert die Bundesregierung zu, Umwelt-, Sozial- und Transparenzstandards im Rohstoffsektor international zu stärken und nachhaltigere Lieferketten zu schaffen.

Die „Gestaltungsansätze“ dazu umfassen (ProgRes II, S. 46f)

- Stärkung entwicklungspolitischer Komponenten der deutschen Rohstoffstrategie
- Intensivierung und Ausweitung der Rohstoffzertifizierung bezüglich Umwelt- und Sozialstandards, zum Beispiel analog Certified Trading Chains
- Einbringen von verbindlichen und konkreten Vorgaben zur Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Transparenzstandards in Rohstoffpartnerschaften und ähnlichen Vereinbarungen
- Unterstützung der Umsetzung des EITI-Standards in Deutschland
- Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
- Einsetzen für die Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindestanforderungen bei der Produktion und in den Lieferketten von nach Deutschland importierten Rohstoffen und Gütern
- Unterstützung der Umsetzung der OECD-Leitlinie zur Sorgfaltspflicht in Lieferketten mineralischer Rohstoffe
- Unterstützung der Unternehmen bei der Stärkung des nachhaltigen Lieferkettenmanagements in Unternehmen

Das Ressourceneffizienzprogramm bietet eine Reihe von Ansätzen, die allerdings operationalisiert werden müssen, um nicht nur Absichtserklärungen zu bleiben. Der Entwurf des BMUB (August 2015) sah noch verbindliche Maßnahmen vor, wie die Koppelung „aller Förderinstrumente der Rohstoffstrategie an die verbindliche Einhaltung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und weiterer konkreter international anerkannter Standards zur Sorgfaltspflicht hinsichtlich Menschenrechte, Transparenz, gesellschaftlicher Teilhabe, Umwelt- und Arbeitsschutz“⁷ (Entwurf ProgRes II, August 2015, S. 54).

Diese Verbindlichkeit ist einer unverbindlicheren Wortwahl gewichen. Trotzdem bietet ProgRes II einen Rahmen, der über die Rohstoffstrategie von 2010 hinausgeht und viele Forderungen der GKKE aber auch anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen aufgreift. Nicht zuletzt bietet das Ressourceneffizienzprogramm die Möglichkeit, einzelne Nachhaltige Entwicklungsziele zu verfolgen, zu deren Umsetzung sich die Bundesregierung mit der Agenda 2030 verpflichtet hat.

⁷ Dies umfasst: ILO Kernarbeitsnormen, ILO 169 zu indigenen und in Stämmen lebenden Völkern, Worldbank Safeguards, EITI, Bilanz- und Transparenzrichtlinien, Quecksilber-Konvention der UN.

4 Forderungen der GKKE von 2011 und deren Berücksichtigung bei der Umsetzung der Rohstoffstrategie

Die Forderungen der GKKE konzentrierten sich auf die Gestaltung einer entwicklungsfördernden Handelspolitik, die Stärkung guter Regierungsführung in rohstoffreichen Ländern, die Herstellung von Transparenz und den Schutz der Menschenrechte.⁸

Gestaltung entwicklungsförderlicher Handelspolitik

Die GKKE unterstützte die im Strategiepapier des BMZ formulierte Position, dass rohstoffreiche Entwicklungsländer die Möglichkeit haben müssen, im Interesse ihrer eigenen Entwicklung Exportzölle innerhalb festgesetzter Grenzen zu erheben und den Export von Rohstoffen zu beschränken.

Diese Forderung wurde nicht aufgegriffen. Weder im Rahmen der WTO noch bei bi- oder multilateralen Handelsabkommen wurde dieser Aspekt berücksichtigt.

Stärkung guter Regierungsführung in rohstoffreichen Ländern

Die GKKE forderte, die Stärkung guter Regierungsführung bei der praktischen Umsetzung der Rohstoffstrategie zu verfolgen.

Dies erfolgt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, beschränkt sich allerdings bisher auch auf dieses Politikfeld. Auch im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften wird die Stärkung guter Regierungsführung auf die EZ verlagert. Hier ist die Bundesregierung weit hinter ihren Möglichkeiten geblieben, gute Regierungsführung durch Rohstoffpartnerschaften zu fördern.

⁸ Eine weitere wichtige Forderung wurde 2011 von der GKKE nicht thematisiert: Angesichts des Klimawandels und der Belastungsgrenzen der Erde ist eine reale Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch notwendig. Diese Forderung wird immer dringlicher, konnte aber im Kontext dieses Papiers nicht weiter vertieft werden.

Herstellung von Transparenz

Die GKKE forderte von der Bundesregierung, dass sie sich konsequent für die Herstellung von Transparenz im Rohstoffhandel und für eine länder- und projektbezogene Offenlegungspflicht der Bergbau- und Erdölindustrie auf europäischer Ebene einsetzt. Das BMZ solle sich im EITI-Kontext dafür einsetzen, dass über die Transparenz der Zahlungsflüsse hinaus auch die Offenlegung von Verträgen und Vergabeverfahren erfolgt.

In Bezug auf die Herstellung von Transparenz der Zahlungsströme wurde von der Bundesregierung viel unternommen. Die EZ unterstützt einzelne rohstoffreiche Entwicklungsländer in der Umsetzung von EITI sowie die internationale EITI-Arbeit. Darüber hinaus hat die Bundesregierung beschlossen, EITI im Inland umzusetzen – auch wenn Deutschland kein rohstoffreiches Land ist. Entsprechende Finanzen und Personal wurden bereitgestellt. Die Kandidatur Deutschlands wurde auf der Vorstandssitzung von EITI im Februar 2016 akzeptiert. Deutschland muss 2017 den ersten EITI-Bericht veröffentlichen. Damit ist die Bundesregierung über die von der GKKE formulierte Anforderung hinausgegangen.

Unterbindung des Handels mit Konfliktmineralien - Zertifizierung

Die GKKE forderte, die Zertifizierung von Rohstoffen aus der Region der Großen Seen voranzutreiben. Sie bat die Bundesregierung, sowohl sich aktiv für die Zertifizierung von Metallen und Mineralien aus dieser Region einzusetzen als auch den Handel mit Konfliktmineralien zu unterbinden.

Die intensive Lobbyarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen hat dazu geführt, dass das BMWi seine anfängliche Blockadehaltung aufgegeben hat. Mittlerweile ist das Ministerium bereit, auf verbindliche Regelungen für Konfliktmineralien zuzugehen. Das BMWi hat sich allerdings noch nicht festgelegt, wie weit die verpflichtende Offenlegung gehen und ob sie die gesamte Lieferkette umfassen soll. Ungeklärt ist auch, ob sich die Offenlegung für Konfliktmineralien nur auf die Demokratische Republik Kongo, wo der Mineralienhandel unmittelbar der Kriegsfinanzierung dient, und die Anrainerstaaten bezieht oder ob alle (bewaffneten) Konflikte, in denen Mineralien ein wichtiges Finanzierungsinstrument darstellen, berücksichtigt werden.

Menschenrechte schützen und Unternehmen in die Verantwortung nehmen

Die GKKE erwartete von der Bundesregierung, dass sie durch entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen die Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte und von Sozial- und Umweltstandards im Rohstoffhandel verpflichtet.

Die geforderte Beachtung der Menschenrechte und die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette der Rohstoffproduktion sind in der Umsetzung der Rohstoffstrategie von 2010 bisher kaum berücksichtigt worden. Innerhalb der Bundesregierung ist das Bewusstsein für die Bedeutung des Themas Wirtschaft und Menschenrechte jedoch deutlich gewachsen. Mit dem Nationalen Aktionsplan öffnet sich jetzt ein politisches Fenster, um beim Menschenrechtsschutz in der Rohstoffgewinnung große Fortschritte zu erzielen.

5 Aktuelle Forderungen der GKKE zur Stärkung der menschenrechtlichen Dimension der Rohstoffpolitik

Die Debatte um die menschenrechtliche Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen findet derzeit im Kontext des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte statt. Dieser wird von der Bundesregierung unter Federführung des Auswärtigen Amtes erstellt. Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Kirchen und Wirtschaftsverbände sind an dem vorangegangenen Konsultationsprozess beteiligt gewesen. Der Nationale Aktionsplan soll im Juni 2016 vom Kabinett verabschiedet werden.

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Der internationale Bezugsrahmen zum Thema Menschenrechte und der Verantwortung von Unternehmen sind die **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** von 2011. Sie sind zwar völkerrechtlich nicht verbindlich, bieten aber durch ihre breite Akzeptanz seitens der Staatengemeinschaft, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eine gemeinsame Grundlage (Deutsches Institut für Menschenrechte, 2015). Sie übersetzen die Internationalen Menschenrechtsabkommen wie Allgemeine Erklärung der Menschenrechte,

Zivil- und Sozialpakt sowie die acht ILO-Kernarbeitsnormen in drei Säulen, die die Verantwortlichkeiten klar zuweisen:

- Aufgabe des Staates ist, die Menschen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen (protect),
- Verantwortung der Unternehmen ist die Menschenrechte zu respektieren (respect) und
- beide Ebenen sollen Abhilfemechanismen entwickeln und stärken sowie den Zugang der betroffenen Bevölkerung zu Rechtsmitteln erleichtern (provide).

Allerdings bilden die UN-Leitprinzipien keine Anspruchsgrundlage. Kein Anwohner einer Mine kann unmittelbar seine Rechte auf ihrer Grundlage einklagen. Die UN-Leitprinzipien bedürfen daher der konkreten Umsetzung zum Beispiel in Nationalen Aktionsplänen. Und es bedarf politischer Selbstverpflichtungen der Regierungen, die UN-Leitprinzipien im jeweiligen Staat umzusetzen.

Nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind die Unternehmen zur menschenrechtlichen Sorgfalt „in Bezug auf ihre eigene Geschäftstätigkeit sowie in ihren Geschäftsbeziehungen“ angehalten (Prinzip 17). Die Verantwortung der Unternehmen erstreckt sich daher nicht nur auf die eigenen Unternehmensaktivitäten, sondern auf die gesamte Lieferkette.

Ausgangspunkt der menschenrechtlichen Sorgfalt ist die menschenrechtsbezogene Risikoanalyse, sowie die daran anschließenden Präventions- und Abhilfemaßnahmen. Für die rohstoffverarbeitende Industrie liegen wesentliche menschenrechtliche Risiken im Rohstoffabbau. Daher ist es zentral, dass die Unternehmen mehr Transparenz in den Lieferketten herstellen. Dies gilt besonders dort, wo konkrete Anhaltspunkte für erhebliche Menschenrechtsverletzungen in den Abbaugebieten bestehen.

In dem Nationalen Aktionsplan muss die Bundesregierung konkrete Rahmenbedingungen setzen, damit Unternehmen dieser menschenrechtlichen Verantwortung gerecht werden. Die GKKE setzt sich daher dafür ein, dass die Bundesregierung in dem Nationalen Aktionsplan eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht verankert. Diese sollte dann in einem zweiten Schritt gesetzlich festgeschrieben und unter Mitwirkung von Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften in flankierenden Verordnungen für die jeweiligen Industriesektoren konkretisiert werden.

Darüber hinaus fordert die GKKE die Bundesregierung auf:

- sich im Rahmen ihrer Handelspolitik auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass neue Investitions- und Handelsabkommen mit einer Klausel versehen werden, die sicherstellt, dass die Verpflichtungen in den Abkommen nicht derart interpretiert werden dürfen, dass der Schutz von Menschenrechten und Umwelt untergraben werden kann.
- in der öffentlichen Beschaffung dafür Sorge zu tragen, dass keine Mineralien zum Einsatz kommen, die (bewaffnete) Konflikte finanzieren und bei deren Abbau (oder an anderer Stelle der Produktionskette) Menschenrechtsverletzungen begangen wurden.
- in der Außenwirtschaftsförderung von den Unternehmen im Vergabeverfahren Menschenrechtsprüfungen zu verlangen und zu überprüfen.
- im Rahmen der Kritikalitätsprüfung von Mineralien Menschenrechte und Umweltfolgen als Kriterien gesondert zu prüfen und mit entsprechenden Handlungsempfehlungen zu unterlegen.
- in den Informationen und Beratungsangeboten zu Rohstoffen der DERA / BGR Informationen zu Menschenrechten und den ökologischen Folgen des untersuchten Rohstoffabbaus aufzuführen.

6 Literatur und Quellen

Aviva Investors, Investec Asset Management, IUCN, WWF – UK (2015)
Safeguarding outstanding natural value
http://assets.wwf.org.uk/downloads/wwf_nwh_investor_report_a4_web.pdf?_ga=1.95637215.258980220.1435140555

Beischwitz, R., Bahn-Walkowiak, B., Ekardt, F., Feldt, H., Fuhr, L.: International Resource Politics, Heinrich-Böll-Stiftung, Belin 2012, Publication Series on Ecology Vol. 26

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe: Deutschland – Rohstoff-situation 2014, Hannover 2015

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, Berlin 2010

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Entwicklungspolitische Strategiepapier „Extraktive Rohstoffe“, Berlin 2011

Deutsche Institut für Menschenrechte: Mögliche Handlungsfelder für die deutsche Umsetzung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Berlin 2015

Flores, C.: Convenio Materias Primas Peru – Alemania, unveröffentlichtes Manuskript, CooperAcción, Lima, Peru 2015

Gandenberger, C., Glöser, S., Marscheider-Weidemann, F., Ostertag, K., Walz, R.: Die Versorgung der deutschen Wirtschaft mit Roh- und Werkstoffen für Hochtechnologie – Präzisierung und Weiterentwicklung der deutschen Rohstoffstrategie, Büro für Technologieabschätzung beim Deutschen Bundestag, Berlin 2012

Hilpert, H.G. / Mildner, S.A. (Hg.): Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten, SWP Studien 2013/01, Stiftung Wissenschaft und Politik, Bundesanstalt für Geowissenschaften, Berlin 2013

Klinnert, A.: Die Politik Deutschlands gegenüber Zentralasien, Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2012, WeltTrends Thesis, Band 19, Potsdam 2015

Rat für Nachhaltige Entwicklung: Wie Deutschland zum Rohstoffland wird – Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, Berlin 2011, RNE Texte Nr. 39

Sames, C.-W.: Die Zukunft der Metalle, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1971

7 Verzeichnis der Abkürzungen

BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DERA	Deutschen Rohstoffagentur
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
ILO	International Labour Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ProgRess	Deutsches Ressourceneffizienzprogramm
SDG	Sustainable Development Goals
UN	United Nations
WTO	World Trade Organization

Anhang: Mitglieder der GKKE-Fachgruppe Kohärenz

Dr. Guido Ashoff, Berlin
Dr. Bernd Bornhorst, Aachen
Dr. Thorsten Göbel, Berlin
Dr. Hildegard Hagemann, Bonn
Adolf Kloke-Lesch, Bonn
Anke Kurat, Bonn
Tim Kuschnerus, Berlin (Geschäftsführung)
Bernd Ludermann, Frankfurt/M.
Michael Steeb, Köln (Vorsitz)

Die Fachgruppe dankt
Dr. Heidi Feldt, Berlin,
die diesen Bericht verfasst hat.

Schriftenreihe der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Zwischen Aufbruch und Kriminalisierung

Trends und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft. 2012
GKKE 57 54 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-50-0

Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2013
GKKE 58 114 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-49-4

Rüstungsexportbericht 2013 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2014
GKKE 59 148 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-49-4

Rüstungsexportbericht 2014 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2015
GKKE 60 168 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-57-9

Plädoyer für gerechte und nachhaltige globale Lebensmittelstandards

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Kohärenz. 2015
GKKE 61 106 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-67-8

Rüstungsexportbericht 2015 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2016
GKKE 62 138 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-68-5

Deutsche Rohstoffpolitik und Politikkohärenz für Entwicklung

Forderungen der GKKE-Fachgruppe Kohärenz. 2016
GKKE 63 30 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-69-2

Bestellungen erbeten an:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54, D-10117 Berlin
Tel: 030 – 20355-306, Fax: -250
E-mail: info@gkke.org

Katholische Geschäftsstelle
Kaiserstr. 161, D-53113 Bonn
Tel: 0228 – 103 217, Fax: -318
E-Mail: justitia-et-pax@dbk.de