Johanna Sydow, Germanwatch: Statement für Fachgespräch deutsch-peruanische Rohstoffpartnerschaft

für die 16. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit

2. Juli 2014

Im Kontext der deutschen Rohstoffstrategie dienen Rohstoffpartnerschaften primär dem Ziel, deutschen Unternehmen den Zugang zu Rohstoffen zu erleichtern - wie bereits diejenigen mit der Mongolei und Kasachstan. Die Partnerschaft mit Peru soll laut der Bundesregierung gleichzeitig dazu beitragen, „nachhaltige Entwicklung" in Peru zu fördern sowie sicherstellen, dass im peruanischen Bergbau Umwelt- und Sozialstandards eingehalten werden. Allerdings besteht nach unserer Einschätzung vielmehr die Gefahr, dass die Rohstoffpartnerschaft bestehende Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards untergräbt und keine nachhaltige Entwicklung gefördert wird.

Peru ist schon heute im höchsten Maße vom Rohstoffsektor abhängig und eine große Herausforderung für das Land besteht darin, sich aus dieser gefährlichen Abhängigkeit zu befreien und die Wirtschaft stärker zu diversifizieren. Die Rohstoffpartnerschaft in ihrer jetzigen Form ist ein Betrag, in Peru die Bergbauexpansion weiter voran zu treiben, wodurch Entwicklung, Menschenrechte und Sozial- und Umweltstandards großen Gefahren ausgesetzt werden. Die sozialen und ökologischen Folge(kosten) von Bergbau sind hoch, die peruanischen Institutionen zu schwach, zu schlecht ausgestattet oder politisch zu stark unter Druck, Investitionen nicht zu gefährden, als dass sie eine wirksame Regulierung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gewährleisten könnten. Die Gefahren sind im Einzelnen:

Gefahr für Entwicklung

Die durch den Bergbau generierten Einnahmen haben bisher nicht den erwarteten Beitrag zur Armutsreduzierung in den ländlichen Regionen geleistet, was u. a. an schwachen (staatlichen) Institutionen, der verbreiteten Korruption sowie der geringen Zahl an Arbeitsplätzen liegt, die der Bergbau bereitstellt.[1] Das stabile Wirtschaftswachstum Perus in den letzten Jahren ist folglich keinesfalls – wie von der peruanischen und der deutschen Regierung angenommen – gleichzusetzen mit Entwicklung – unabhängig davon, ob Entwicklung eher makroökonomisch verstanden wird oder eher als Armutsreduzierung.

Makroökonomisch ist die Bergbauexpansion höchst bedenklich, weil Peru längst viel zu stark vom Bergbau abhängig ist und Gefahr läuft, Opfer der häufig als Ressourcenfluch

[1] Siehe Fußnote 2 S. 97 sowie Thorp et al. (20123) Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Latin America. Palgrave Macmillan.

thematisierten „holländischen Krankheit“ zu werden. Das bedeutet: die stärkere Aufwertung der Währung, weitere De-Industrialisierung und eine Schwächung anderer Wirtschaftsektoren führen zu einer wirtschaftlichen Abwärtsspirale.[2]

In Bezug auf Armutsreduzierung und menschliche Entwicklung gilt trotz anhaltendem Wirtschaftswachstum und zuletzt rückläufiger Armutszahlen in Peru immer noch ein Viertel der Bevölkerung als arm und die Ungleichheit in der Einkommensverteilung bleibt hoch: die ärmsten 10% der Bevölkerung erhalten weniger als 2% des Einkommens; die reichsten 10% hingegen 35%.[3] Im folgenden Beispiel zeigt sich, dass der Bergbau auch neue Armut schafft: Das nationale Statistikinstitut INEI berichtete im April 2014, dass die Bergbauregion Cajamarca neuer negativer Spitzenreiter, also die ärmste Region Perus ist.[4] Gleichzeitig ist Cajamarca die Heimat der größten Goldmine Lateinamerikas („Yanacocha“), die hier seit 1993 operiert, sowie weiterer großer Bergbauprojekte (z. B. die Kupferminen „Galeno“ von Lumina Copper sowie „La Granja“ von Rio Tinto). Zudem blieben die Sozialausgaben des peruanischen Staates in praktisch allen Bereichen (Bildung, Gesundheit, etc.) weit hinter dem lateinamerikanischen Durchschnitt zurück.[5] In der Pisa-Studie bildet das Land trotz der seit Jahren anhaltenden hohen Wachstumsraten mit Platz 65 das Schlusslicht. Der Bergbauboom hat an diesen Zahlen wenig geändert, da es kaum gezielte politische Maßnahmen für Multiplikator-Effekte und eine Diversifizierung der Wirtschaft gibt.[6] Eine weitere Fokussierung auf die Förderung des Bergbaus als Entwicklungsmotor birgt daher die Gefahr, dass mit den ohnehin geringen Kapazitäten des öffentlichen Sektors in Peru die falschen Prioritäten verfolgt werden.

Gefahr für Menschenrechte und politische Stabilität

Die lokale Ebene, also diejenige auf der Bergbauprojekte letztlich durchgeführt werden, ist an dutzenden Orten von massiven Konflikten geprägt; die weitere Expansion des Bergbau führt zur zunehmenden Destabilisierung eines ohnehin sozial tief gespaltenen Landes. Perus nationale Ombudsbehörde, die Defensoría del Pueblo, dokumentiert monatlich weit über hundert soziale Konflikte im ganzen Land, wobei der weitaus größte Anteil auf Konflikte rund um den Bergbau entfällt: alleine im Mai 2014 waren es 100.[7]

Immer wieder kommt es bei Zusammenstößen zwischen Bergbaugegnern und Sicherheitskräften zu Verletzten und Toten. In jüngster Zeit verschärfte die Regierung repressive Maßnahmen zur Unterdrückung von Bergbauprotesten.[8] Viele Demonstranten

---

[2] AHK/DERA/GTAI (2014) Herausforderungen und Chancen für eine nachhaltige Entwicklung im Rohstoffsektor, siehe: http://www.bgr.bund.de/DERA/DE/Downloads/studie_peru_gtai.html, S. 33

[3] Siehe Weltbank, Country Data: http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/PE?display=graph

[4] Siehe INEI (2014) http://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/alrededor-de-500-mil-personas-dejaron-de-ser-pobres-7534/

[5] CEPAL (2010) Public social spending in Latin America: general trends and investment in developing the skills of the new generations, siehe: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/41801/PSI2010-Chapter-III-Social-Spending.pdf, insbesondere Appendix

[6] Anthony Bebbington, Martin Scurrah y Anahí Chaparro (2013) La Gobernanza por el Estado de las Industrias Extractivas en el Perú, siehe: http://innovacionesinstitucionales.files.wordpress.com/2013/08/dt-2-el-estado-y-las-actividades-extractivas.pdf

[7] Defensoria del pueblo (2014) http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-123-2014.pdf

[8] Siehe Human Rights Watch (2013):http://www.hrw.org/es/news/2013/05/13/peru-proceso-de-inconstitucionalidad-contra-decreto-legislativo-n-1095

werden kriminalisiert, es drohen ihnen teils drakonische Strafen. Polizisten, die bei Protesten Menschen durch Schusswaffengebrauch verletzen oder gar töten, gehen hingegen straffrei aus.[9] Laut der peruanischen Menschenrechtsdachorganisation (Coordinadora National de Derechos Humanos) sind in den letzten 2 ½ Jahren seit dem Amtsantritt von Präsident Humala 24 Menschen bei Protesten von staatlichen Sicherheitskräften getötet worden, 338 Menschen verletzt worden.[10] Hauptursache für die Konflikte sind die Dimension und die Umstände, unter denen die Bergbauexpansion in Peru stattfindet. Zentrale Konfliktthemen sind der Zugang zu und die Erhaltung der Qualität von Wasser sowie die fehlende Partizipation der betroffenen Bevölkerung.[11] Vorherige Konsultationen indigener Völker sind bis jetzt trotz rechtlicher Verpflichtung keine Wirklichkeit.[12]

Akute Gefahr für Umwelt- und Sozialstandards

Ein positiver Einfluss der Rohstoffpartnerschaft auf die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards bei der Anbahnung von Bergbauprojekten ist stark zu bezweifeln. In Peru fehlen insbesondere für die Umsetzung von Standards nicht nur die institutionellen Voraussetzungen sondern häufig auch der politische Wille.[13] Vor allem in jüngster Zeit gehen alle Signale in die entgegengesetzte Richtung: Die peruanische Regierung hat gerade ein Gesetzespaket in den Kongress eingebracht, das darauf zielt, die Bergbauexpansion massiv zu fördern und das zu diesem Zweck reihenweise Umweltstandards schwächt, die Kompetenzen des Umweltministeriums beschneidet, den Unternehmen weitere Steuervergünstigungen anbietet, etc..[14] Die Umweltaufsichtsbehörde darf nach diesem Gesetzespaket in den nächsten drei Jahren nur in Ausnahmen Geldstrafen verhängen und auch dies nur noch in Höhe von 35% des aktuellen Strafwertes. Raumordnungsplanung wird wirkungslos. **Ausgerechnet jetzt, wo Umweltstandards absichtlich geschwächt werden eine solche Partnerschaft zu unterzeichnen, setzt ein völlig falsches Signal. Deutschlands Rohstoffsicherheit darf nicht auf Kosten von Menschenrechtsverletzungen durchgesetzt werden.**

Die Bundesregierung muss ihre Rohstoffstrategie ändern und anstatt auf Rohstoffbeschaffung durch Bergbau zu setzten den deutschen Rohstoffkonsum herabsetzen und das Ziel der Kreislaufwirtschaft (durch längere Nutzung, Wiedernutzung, Recycling usw.) ernsthaft vorantreiben. Die Rohstoffpartnerschaft als Instrument der Rohstoffsicherung ist der falsche Weg. Die Risiken wurden nicht ausführlich geprüft, vorgesehene menschenrechtliche und ökologische Standards und Mechanismen werden nicht

---

[9] IDL_Seguridad Ciudana (2014): http://seguridadidl.org.pe/noticias/comisi%C3%B3n-interamericana-de-derechos-humanos-y-su-preocupaci%C3%B3n-por-la-ley-peruana-de

[10] Coordinadora national de derechos humanos (2014) CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA. Observatorio de casos, siehe: http://derechoshumanos.pe/criminalizacion-de-la-protesta/

[11] Consultoria del Pueblo (2014) http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-123-2014.pdf, Arellano-Yanguas, Javier (2012) Mining and Conflict in Peru. Sowing the Minerals, reaping a hai of stones, in: Bebbington, Anthony (ed.) Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America.

[12] Schilling-Vacaflor, Almut / Flemming, Riccarda (2013), Das Recht auf vorherige Konsultation: Rechtsnormen, Praxis und Konflikte in Lateinamerika, BMZ/GIZ, http://wikindigena.org/images/9/90/GIZ_-_Konsultationsrecht_Indigener_V%C3%B6lker.pdf

[13] Bebbington, Anthony (2012) Extractive Industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America, S. 8-9

[14] Für das Gesetzespaket, siehe: :http://www.actualidadambiental.pe/?p=23501; kritische peruanische Stimmen dazu hier: http://www.muqui.org/index.php/ultimas/6001-sociedad-civil-advierte-que-debilitamiento-de-los-estandares-e-institucionalidad-ambiental-pondra-en-riesgo-el-medio-ambiente-y-generara-conflictos-sociales

sichergestellt. **Wir lehnen das Abkommen aus diesen Gründen ab.**

Mindestanforderungen an die Rohstoffpartnerschaft um menschenrechtliche Risiken abzuschwächen:

- Verpflichtungen an die Industrie: klare Verpflichtungen der (deutschen) Industrie auf Sozial- und Umweltstandards, insbesondere menschenrechtlicher Folgenabschätzungen.

- Bedingung für wirtschaftliche Förderung: jegliche staatliche Förderung deutscher Wirtschaftsaktivitäten im Rahmen der Rohstoffpartnerschaft an die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte koppeln insbesondere an menschenrechtliche Sorgfaltspflichten.

- Beschwerdemechanismen: Es müssen für mögliche Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen, die im Ausland tätig sind Beschwerdemechanismen von der deutsche Bundesregierung eingerichtet werden.

- Beteiligung: die peruanische Zivilgesellschaft muss *verbindlich* in die Umsetzung der Partnerschaft und damit in Diskussionen um das extraktive Entwicklungsmodel einbezogen werden (statt wie vorgesehen, den Dialog über die Partnerschaft allein auf Regierungsebene unter Einbeziehung von Industrievertretern zu führen, Art. 7).

- Partizipationsmechanismen stärken: Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit durch die Bundesregierung für das Partnerschaftsland bei der Umsetzung von Mitbestimmungsrechten der lokalen Bevölkerung und insbesondere das Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung indigener Völker bieten.

- Konditionen: effektive Raumordnungsplanung und die Stärkung von Institutionen, die für die Umweltaufsicht zuständig sind, vorsehen und bevor dies nicht gegeben ist keinen Bergbau fördern.

- Diversifizierung: es müssen konkrete Maßnahmen vorgesehen werden, mit denen die deutsche Regierung bzw. die Partnerschaft zur Diversifizierung der peruanischen Wirtschaft sowie zur Verlängerung der Rohstoffwertschöpfungsketten im Land beitragen kann.

Für weitere Nachfragen:

Johanna Sydow, Referentin Ressourcenpolitik und IT-Branche, Germanwatch e.V., Stresemannstr. 72, 10963 Berlin, Tel.: 0049-(0)30-28 88 356-91, Email: sydow@germanwatch.org