Für eine *demokratische* und *global gerechte* Rohstoffpolitik – Handlungsempfehlungen deutscher Nichtregierungsorganisationen an Bundesregierung und Bundestag

Für Produkte „Made in Germany" kommen Rohstoffe aus aller Welt nach Deutschland. Bei den primären Metallrohstoffen ist die deutsche Industrie sogar vollständig von Importen abhängig. Durch die hohe Nachfrage tragen deutsche Firmen und die Bundesregierung eine unternehmerische und politische Mitverantwortung für die Folgen des Abbaus der mineralischen und energetischen Rohstoffe. Der Verbrauch dieser Rohstoffe ist der wesentliche Treiber für den Verbrauch aller natürlichen Ressourcen.[1] Dieser findet in Entwicklungs- und Schwellenländern häufig auf Kosten von Menschenrechten und Umwelt statt. Oft sind die Regierungen in diesen Ländern nicht willens oder in der Lage, die Rechte ihrer Bevölkerung effektiv zu schützen. Zu gering bleiben in vielen Ländern die Einnahmen aus den Rohstoffexporten für die Staatskassen, zu hoch die Kosten für die Allgemeinheit. Die Mehrheit der BürgerInnen und vor allem die lokalen Gemeinschaften in den Abbau- und Förderregionen profitieren kaum vom Reichtum; doch sie sind es, die unter den negativen Begleiterscheinungen des Abbaus leiden.

Darüber hinaus sind Rohstoffe knapp. Der *Club of Rome* geht in seiner neuesten Publikation davon aus, dass bei einigen Rohstoffen (z.B. Kupfer, Zink, Nickel, Gold und Silber) in den nächsten zwei Jahrzehnten das Fördermaximum erreicht wird.[2]

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) stellt in seinem entwicklungspolitischen Strategiepapier[3] zu extraktiven Rohstoffen fest: „Der Schlüssel [liegt] in einer nachhaltigen und entwicklungsorientierten Wirtschaft einschließlich eines konsequenten Umweltschutzes und guter Regierungsführung, welche sich in starken Institutionen, Transparenz, Korruptionsbekämpfung sowie mittelfristig in der Diversifizierung der Wirtschaftssektoren widerspiegelt" (BMZ 2010).

Auch in der Rohstoffstrategie der Bundesregierung[4] (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) 2010) wird betont, „dass nachhaltige Entwicklung sowie wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt ohne gute Regierungsführung, ohne Achtung der Menschenrechte und ohne Beachtung ökologischer und sozialer Standards nicht möglich ist. Sie [die Bundesregierung] tritt verstärkt dafür ein, dass die deutsche Wirtschaft unternehmerisches Handeln an international anerkannten Instrumenten und Initiativen wie der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen ausrichtet" (BMWi 2010).

Deutsche Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich 2008 zum AK Rohstoffe[5] zusammen geschlossen haben, wiesen schon 2010 in ihrem Positionspapier *Anforderungen an eine zukünftige Rohstoffstrategie*[6] darauf hin, dass trotz dieses Bewusstseins der Fokus der deutschen Politik „eindeutig auf handels- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Liberalisierung der Rohstoffmärkte und dem

Abbau von Handelshemmnissen“ liegt. Dies gilt auch gegenüber Ländern, wo Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen beim Rohstoffabbau an der Tagesordnung sind. An das Papier anknüpfend identifizierten die unterzeichnenden Organisationen in ihrer Analyse der Umsetzung der deutschen Rohstoffstrategie drei wesentliche Lücken der bisherigen Rohstoffpolitik:

Erstens unterstützt die Bundesregierung die deutsche Wirtschaft zwar bei der Steigerung der Ressourcen- und Rohstoffeffizienz, doch bezieht sie weder die Einhaltung globaler Umweltgrenzen des Rohstoffverbrauchs noch die **Notwendigkeit eines ökologischen Umsteuerns** konsequent in ihre Rohstoffpolitik ein. Daher fehlen verbindliche Aussagen, Ziele und Maßnahmen zur **Reduktion des absoluten Rohstoffverbrauchs** in Deutschland.

Zweitens sind zwar die Unterstützung von verschiedenen Transparenz- und Governance-Initiativen, wie des *UN Global Compact*, der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) oder der Zertifizierung von Lieferketten im Bereich von Konfliktmineralien wie Coltan erste Schritte auf dem Weg zu einer globalen Rohstoffgerechtigkeit. Diese Ansätze zu verbesserter Transparenz der Zahlungsflüsse und der Produktions- und Lieferketten sowie die Regulierung durch den *Dodd-Frank-Act* in den USA und die Transparenzrichtlinie der EU sollten konsequent weiterverfolgt und umgesetzt werden. Um jedoch Menschenrechtsverletzungen in Zukunft zu verhindern, braucht es **gesetzlich verankerte und verbindliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen aus dem Rohstoffsektor sowie für Finanzdienstleister und Investoren**. Darüber hinaus muss es Entschädigungsmöglichkeiten für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Hinterbliebenen geben.

Drittens ist vor allem die **mangelnde demokratische und zivilgesellschaftliche Partizipation bei der Ausgestaltung und Umsetzung der deutschen Rohstoffstrategie** zu nennen. Obwohl diese Strategie weitreichende Bedeutung für das politische Handeln der Bundesrepublik Deutschland im In- und Ausland hat, wurde sie weder unter hinreichender Einbindung des Parlaments noch unter wirksamer Beteiligung der deutschen Zivilgesellschaft konzipiert.[7] Rohstoffpolitik sollte alle betroffenen oder interessierten gesellschaftlichen AkteurInnen – aus Parlamenten, Kirchen, Gewerkschaften, Entwicklungs-, Umwelt- und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaft sowie VerbraucherInnen – einbinden.

Die im AK Rohstoffe zusammengeschlossenen NGOs fordern daher die deutsche Bundesregierung und weitere rohstoffpolitische EntscheidungsträgerInnen auf, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen folgende drei Ziele und die damit verbundenen Hauptforderungen aufzunehmen:

1. Rohstoffverbrauch senken:

Der Rohstoffverbrauch in Deutschland muss auf ein global gerechtes und ökologisch verträgliches Niveau gesenkt werden;

2. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen:

Unternehmen, die Rohstoffe selbst abbauen, nutzen oder den Abbau finanzieren, müssen verbindlich zu gebührender Sorgfalt gegenüber den Menschenrechten verpflichtet werden. Zudem müssen effektive Entschädigungsmöglichkeiten für Betroffene eingeführt werden;

3. Rohstoffpolitik demokratisieren:

Demokratische Spielräume in Deutschland und in den rohstoffreichen Ländern müssen zurückgewonnen werden. Konzerne dürfen keine Vorzugsbehandlung bekommen.

1. Rohstoffverbrauch senken:

Der durchschnittliche Rohstoffverbrauch in Deutschland und anderen Industrienationen ist heute zu hoch. Mineralische Rohstoffe sind endlich. Je knapper sie werden, desto größer werden der Aufwand und das Risiko bei ihrer Gewinnung. Auch der Schutz von Menschenrechten, Umwelt und Klima ist nicht mit dem immensen Verbrauch vereinbar. Nach Einschätzungen von WissenschaftlerInnen wäre ein **jährlicher Ressourcenverbrauch von sechs Tonnen pro Kopf** nachhaltig und gerecht.[8] Momentan wird der gesamte Ressourcenverbrauch in Deutschland mit mehr als vierzig Tonnen pro Kopf und Jahr (*Total Material Consumtion*) beziffert.[9] Ziele zur Steigerung der Ressourcenproduktivität, wie sie die Bundesregierung bereits formuliert hat, sind daher wichtig, reichen vor diesem Hintergrund aber nicht aus. Diesem Befund haben alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien im Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität" zugestimmt. Um einen global gerechten Rohstoffverbrauch innerhalb ökologischer Grenzen zu erreichen, sind auch **absolute Reduktionsziele** notwendig.

Ein Großteil des Ressourcenverbrauchs steht im Zusammenhang mit den Sektoren Energie, Wohnen und Verkehr. Insbesondere die Verbrennung fossiler Energieträger zusammen mit der dafür nötigen Infrastruktur, ist mit einem immensen Ressourcenverbrauch verbunden. Nicht nur zur Verminderung des Klimawandels sondern auch für die Verringerung des Ressourcenverbrauchs ist es dringend notwendig, den **Ausstieg aus fossilen Energien** zügig voranzutreiben.

Ressourcenschonung kann letztlich nur schwer erreicht werden, wenn der Staat mit seiner Einnahmen- und Ausgabenpolitik entgegengesetzte Anreize schafft. Eine ökologische Steuerreform muss daher Teil einer nachhaltigen Rohstoffpolitik sein. Momentan finanziert sich der Staat nur zu ca. fünf Prozent durch Abgaben, die den Umwelt- und Ressourcenverbrauch belasten, zu mehr als sechzig Prozent hingegen durch die Belastung des Faktors Arbeit. Indem er Arbeit teurer macht, verstärkt der Staat so momentan den Druck auf Unternehmen, die Arbeitsproduktivität zu steigern und Arbeitskraft zu ersetzen. Die Anreize in Innovationen zu investieren, die die Ressourcenproduktivität steigern, ist demgegenüber weitaus geringer.

Vor diesem Hintergrund fordert der AK Rohstoffe die Bundesregierung auf:

- Die **Senkung des inländischen Rohstoffverbrauchs** auf ein nachhaltiges und global gerechtes Niveau sollte explizit zum Ziel der deutschen Rohstoffpolitik gemacht werden. Auch auf EU-Ebene sollte die Bundesregierung sich konsequent für verbindliche Reduktionsziele in der erforderlichen Höhe einsetzen. Diese Ziele müssen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft festgelegt und Fortschritte müssen kontinuierlich überprüft werden. Wesentlich dafür und für eine Kreislaufführung ist die optimierte Gestaltung von Produkten. Deshalb sollte geprüft werden, wie durch die Besteuerung der Entnahme oder des Einsatzes von mineralischen, metallischen und fossilen Rohstoffen weitergehende Anreize für Ressourcenschonung geschaffen werden können. Wegen ihres großen Einfluss auf den Ressourcenverbrauch sollte der Anfang mit einer **Besteuerung von Primärbaustoffen** gemacht werden, auch um Recyclingbauprodukte finanziell attraktiver zu machen.

- Aufgrund der Dringlichkeit des Klimawandels muss die Bundesregierung den **Ausstieg aus der fossilen Energie** zügig vorantreiben. Dazu gehören der **Verzicht auf die Gewinnung und den Einsatz neuer fossiler Rohstoffe** (insbesondere durch Fracking gewonnenes Schiefergas und -öl) und der Beschluss eines zeitlich gestaffelten Ausstiegs aus der Braun- und Steinkohleverstromung, z.B. in Form eines Kohleausstiegsgesetzes.

- Auf der Grundlage des Berichts des Umweltbundesamts[10] sollten **umweltschädliche Subventionen konsequent abgebaut** werden. Die Bundesregierung sollte sich zudem auf internationaler Ebene für den Abbau von Subventionen für fossile Energieträger einsetzen.

- Die **Besteuerung von Energie** sollte im Einklang mit dem Vorschlag der EU Kommission für eine neue EU-Energiesteuerrichtlinie ausgestaltet, im Niveau angehoben und die zusätzlichen Einnahmen aufkommensneutral für eine Senkung der Lohnnebenkosten aufgewendet werden.

2. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen im Rohstoffsektor verbindlich vorschreiben

Deutschland trägt eine Mitverantwortung für die Einhaltung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte beim Abbau extraktiver Rohstoffe weltweit. Dies gilt einerseits für deutsche Unternehmen, die Metall- und Energierohstoffe importieren oder die an Rohstoffprojekten oder deren Finanzierung beteiligt sind. Andererseits gilt dies ebenso für die Bundesregierung, die deutschen Unternehmen den Zugang zu Rohstoffen zu erleichtern sucht. Zu diesem Zweck hat sie Rohstoffpartnerschaften und -abkommen mit der Mongolei, Kasachstan sowie Chile abgeschlossen. Eine Partnerschaft mit Peru steht kurz vor dem Abschluss und mit Afghanistan wird eine weitere angestrebt. Durch Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, insbesondere Garantien für Ungebundene Finanzkredite, sowie durch ein neues Explorationsförderprogramm unterstützt sie vermehrt Rohstoffprojekte deutscher Unternehmen. Darüber hinaus drängt die deutsche Politik im Rahmen von EU-Verhandlungen über Handels- und Investitionsschutzabkommen auf die Abschaffung von Exportzöllen, während sie zeitgleich weitreichende Schutzbestimmungen für deutsche Auslandsinvestitionen fordert.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte betonen die Verpflichtung von Staaten, die Bevölkerung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen, sowie die Verantwortung der Unternehmen selbst, die Menschenrechte entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu achten. Die Staaten sind verpflichtet dafür effektive Rechtsmittel bereit zu stellen. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten müssen insbesondere in solchen Fällen vorgeschrieben werden, wo Staaten die Aktivitäten dieser Unternehmen selber fördern.

Daher fordert der AK Rohstoffe:

- Die Bundesregierung sollte für den Rohstoffsektor, aufbauend auf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, **Ausführungsbestimmungen für die gebührende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht** von Unternehmen beim Abbau und Import von Rohstoffen sowie bei der Finanzierung von Rohstoffprojekten entwickeln und deren Einhaltung gesetzlich vorschreiben;

- Jegliche **staatliche Förderung** durch Explorationsförderprogramme sowie Garantien für Exportkredite, Investitionen oder Ungebundene Finanzkredite (UFK) muss an ein Höchstmaß menschenrechtlicher Sorgfalts- und Transparenzpflichten geknüpft werden. Alle Projekte müssen anhand der internationalen Menschenrechtskonventionen auf mögliche Menschenrechtsgefährdungen überprüft werden. Dazu müssen ex ante und ex post unabhängige menschenrechtliche Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Für mögliche Opfer von Menschenrechtsverletzungen bei solchen Projekten muss eine leicht zugängliche Beschwerdestelle an den deutschen Botschaften eingerichtet werden;[11]

- Die Bundesregierung muss gesetzlich sicherstellen, dass die nach deutschem Recht geltenden und noch einzuführenden Sorgfaltspflichten von Unternehmen mit Bezug auf Menschenrechtsrisiken ihrer Tochterunternehmen, Zulieferer und Vertriebspartner über **zivilrechtliche Klagen** einklagbar sind und Betroffene Zugang zu Entschädigungsmöglichkeiten erhalten. Zudem soll sie sicherstellen, dass sie auch dann in zivilrechtlichen Klagen anwendbar sind, wenn der Rechtsstreit sich nach ausländischem Recht bestimmt;

- Vor Abschluss jeglicher **Rohstoffpartnerschaften oder EU-Handelsabkommen** muss sichergestellt werden, dass diese die **Menschenrechte in den Partnerländern nicht gefährden** oder den Spielraum dieser Länder zum Schutz der Menschenrechte einschränken. Dazu sollte die Bundesregierung umfassende menschenrechtliche Folgeabschätzungen für solche Abkommen durchführen und auf deren Einführung im Rahmen der EU-Handelspolitik drängen;

- Die Bundesregierung sollte die anstehende **Initiative der EU-Kommission zur verantwortlichen Beschaffung von Rohstoffen** in Konfliktgebieten konstruktiv begleiten. Unternehmen sollten im Rahmen einer EU-Richtlinie zur Transparenz der Produktions- und Lieferketten und zur menschenrechtlichen Sorgfalt gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verpflichtet werden. Anders als der Abschnitt 1502 des US-amerikanischen Dodd Frank Acts sollte diese Verpflichtung sich nicht auf eine Region beschränken.

3. Rohstoffpolitik demokratisieren

Am 8. März 2005 fand der erste von mittlerweile drei Rohstoffkongressen des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) in Berlin statt. Sein Ziel war es, auf die veränderte Situation der Rohstoffversorgung der deutschen Industrie hinzuweisen. Die Empfehlungen des Interessenverbandes der Industrie flossen in die *Elemente einer Rohstoffstrategie der Bundesregierung* ein, die auf dem zweiten Rohstoffkongress im März 2007 vorgestellt wurde. Im Oktober 2010 verabschiedete das Bundeskabinett die *Rohstoffstrategie der Bundesregierung* und präsentierte sie auf dem dritten BDI-Rohstoffkongress. In die Ausgestaltung der Rohstoffstrategie werden die Wirtschaftsverbände stark einbezogen, unter anderem durch eine ständige Vertretung im *Interministeriellen Ausschuss (IMA) Rohstoffe*, an dem ansonsten nur VertreterInnen aus unterschiedlichen Ministerien unter Federführung des BMWi sich austauschen, während die Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, Kirchen, Menschenrechts- und Umweltverbände) außen vor gelassen wurde.

Auch bei der Umsetzung der Rohstoffstrategie – wie zum Beispiel der Ausgestaltung und Verhandlung von Rohstoffpartnerschaften mit Entwicklungsländern – erfüllt die Bundesregierung ihre ansonsten hohen Transparenzanforderungen leider nicht.

Aufgrund der Bedeutung der Rohstoffstrategie für viele Felder des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Handelns halten wir es für unabdingbar, sowohl die Konzeption, Ausgestaltung als auch die Umsetzung der Rohstoffstrategie in einem transparenten Prozess zu gestalten, in dem alle relevanten Akteure in Deutschland einbezogen sind. Außerdem müssen die Erfahrungen und die Expertise der Menschen aus Staaten des globalen Südens zu Rate gezogen werden.

Konkret fordert der AK Rohstoffe:

- Die Überarbeitung der neuen deutschen Rohstoffstrategie auf Basis einer **breiten Konsultation**, die auch Umwelt-, Entwicklungs-, Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften gleichberechtigt einbezieht. Startpunkt könnte ein gesellschaftlich breit angelegter Rohstoffkongress der Bundesregierung sein;

- Bei der Erarbeitung und Umsetzung einer neuen deutschen Rohstoffstrategie darf die Bundesregierung der deutschen Industrie (z.B. Bundesverband der Deutschen Industrie) weder institutionell noch inoffiziell einen **privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungen** gewähren;

- Stattdessen müssen bei der Weiterentwicklung und Umsetzung **transparente Strukturen** unter **Einbindung der Parlamente und Zivilgesellschaft** geschaffen werden, die auch die Betroffenen der deutschen Rohstoffpolitik aus dem Globalen Süden zu Wort kommen lassen und ihre Interessen in den Blick nehmen.

AK Rohstoffe, September 2013

Kontakt:

AK Rohstoffe Koordinierungsbüro
c/o PowerShift e.V.
Michael Reckordt
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

michael.reckordt@power-shift.de
030 428 05 479

http://alternative-rohstoffwoche.de

---

1 Für Begrifflichkeiten s. Umweltbundesamt (2012): Glossar zum Ressourcenschutz. Dessau. http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4242.pdf

2 Ugo Bardi (2013): Der geplünderte Planet; Kurzbericht online unter: http://www.clubofrome.org/?p=6189

3 Online unter: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier299_04_2010.pdf

4 Online unter: http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung

5 Der AK Rohstoffe ist ein Netzwerk deutscher Nichtregierungsorganisationen, die sich für Menschenrechte, soziale Standards und Umweltschutz einsetzen. Seit 2008 trifft sich der AK Rohstoffe regelmäßig und diskutiert angesichts der negativen Auswirkungen des Rohstoffabbaus über Ansätze einer zukunftsfähigen Rohstoffpolitik. Seit dem 1. Mai 2013 existiert ein Koordinationsbüro in Berlin; Kontakt: Michael Reckordt; michael.reckordt@power-shift.de; 030 42805479

6 Online unter: http://power-shift.de/?p=271

7 Am 8. Juni 2011 kam es zu einer öffentlichen Debatte im Rahmen einer Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

8 http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling_Report_English.pdf, und: http://www.ressourcen-politik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRess_ZB_AP1-1.2-3_Indikatoren-und-Ziele_final.pdf

9 Rat für Nachhaltige Entwicklung (2011): Wie Deutschland zum Rohstoffland wird: Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE_Rohstoffland_Deutschland_texte_Nr_39_Juni_2011_01.pdf

10 Online unter: http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4048.pdf

11 http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/04/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtsch+MR_2013-04-24.pdf

„Für eine *demokratische* und *global gerechte* Rohstoffpolitik – Handlungsempfehlungen deutscher Nichtregierungsorganisationen“ wird von den folgenden Gruppen und Organisationen unterstützt (Stand: September 2013):

AFRICAVENIR

Arbeitsgruppe Tschad / Groupe Tchad
Menschenrechte – extraktive Ressourcen – Friedensarbeit
Droits de l'homme – Ressources extractives – Promotion de la Paix

ASW Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt e.V.

Brot für die Welt

Carpus

CIR Christliche Initiative Romero

CBG

CorA Corporate Accountability
Netzwerk für Unternehmensverantwortung

fdcl Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V.

FIAN

FÖS Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Green Budget Germany

Forum Umwelt und Entwicklung

GERMANWATCH

GPF Global Policy Forum

Heinrich Böll Stiftung

infoe

INKOTA netzwerk e.V.

Kampagne Bergwerk Perú
Reichtum geht, Armut bleibt

kolko Menschenrechte für Kolumbien e.V.

KOSA Koordination Südliches Afrika

KoordinierungsKreis Mosambik e.V.

medico international

MISEREOR Ihr Hilfswerk

Nord Süd Forum München e.V.

ökumenisches netz zentralafrika

OXFAM Deutschland

Pazifik Netzwerk

Pazifik Informationsstelle

philippinenbüro im Asienhaus

PowerShift

SODI!

Stiftung Asienhaus

südwind Institut für Ökonomie und Ökumene

urgewald

Watch Indonesia!

weed