

Stellungnahme

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache
19(19)260 g
ÖA 6. November 2019
4. November 2019



41. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Öffentliche Anhörung zum Thema: „Rohstoffe unter besonderer Berücksichtigung von E-Mobilität“ am 6. November 2019

Berlin, 1. November 2019

Themenblöcke 1+2: Bestandsaufnahme und Handlungsstrategien

Grundsätzliche Anmerkungen:

Das Ökumenische Netz Zentralafrika (ÖNZ)¹ ist ein Zusammenschluss kirchlicher Werke, die mit Kirchen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Region der Großen Seen (DR Kongo, Ruanda, Burundi) verbunden sind und zu den Themen Menschenrechte und Rohstoffe arbeiten.

- Die Unternehmen sind in der Verantwortung, einen besseren Menschenrechtsschutz in ihren internationalen Lieferketten sicherzustellen und die Einhaltung von ökologischen und sozialen Standards zu gewährleisten
- Der Kleinbergbau in den Abbauländern trägt maßgeblich zur Armutsreduzierung und der lokalen Einkommensentwicklung bei
- Staatliche Regulierungen und unterstützende Begleitmaßnahmen für die lokale Bevölkerung und den Kleinbergbau in den Abbaubereichen sind notwendig

Kobalt und Seltene Erden als wichtige Rohstoffe für die E-Mobilität und Erneuerbare Energien:

Kobalt ist aufgrund der Energiewende, Elektromobilität und Digitalisierung seit 2016 zu einem wirtschaftsstrategischen und nachgefragten Rohstoff, sowohl auf dem globalen als auch deutschen Markt, geworden. Neben Lithium, Nickel, Mangan und Platin steht Kobalt im Fokus der Automobilhersteller und der Erneuerbaren-Energie-Branche. Er wird vor allem in den Lithium-Ionen-Batterien verwendet und ist aufgrund seiner hohen Energiedichte und damit verbundenen Leistungskapazitäten (in den Batterien) ein wichtiger Bestandteil der E-Mobilität. Bis vor 2016 war Kobalt ein Nebenprodukt, das beim Abbau von Kupfer gewonnen wurde.

¹ Kontakt: Gesine Ames, Koordinatorin, Schöneberger Ufer 51, 10785 Berlin, office@oenz.de, www.oenz.de.

Rohstoffrisiko- und Marktanalysen entwerfen unterschiedliche Szenarien, in welchem Verhältnis sich Angebot und Nachfrage des begehrten Metalls in den kommenden Jahren bewegen werden. Einigkeit besteht darüber, dass sich der Gesamtbedarf nach Kobalt bis 2026 mehr als verdoppeln wird. Derzeit werden weltweit ca. 110.000 t Kobalt nachgefragt, im Jahr 2026 geht die DERA² von einer Nachfrage bis zu 225.000 t aus³, für das Jahr 2050 wird allein für Elektromobilität seitens des Ökoinstituts ein Bedarf von rund 800.000 t⁴ prognostiziert.

Die Metalle der Seltenen Erden umfassen um die 17 besondere, teilweise elektromagnetische Metalle, u.a. Cerium, Lanthan, Neodym und Praseodym, die alle vier in Burundi vorkommen. Sie sind bislang unersetzbarer Bestandteil für Erneuerbare Energien, sowohl in Elektro- und Hybridfahrzeugen, Solarpanels, als auch in Windturbinen und Wasserkraftanlagen.⁵ Deutsche Unternehmen gehören zu den wichtigsten Akteuren auf dem Markt der Erneuerbaren Energien.

Allerdings beginnen die Herausforderungen dort, wo die mineralischen Rohstoffe hauptsächlich abgebaut werden, wie bspw. in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) für Kobalt und in Burundi, wo Seltene Erden vorkommen. Ungeachtet der politischen Krise in Burundi werden der Abbau und Handel von Seltene Erden vorangetrieben. Umso wichtiger ist es, in solchen fragilen Ausgangslagen, den Schutz von Menschenrechten und die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien verpflichtend zu binden.⁶

Fast die Hälfte der bekannten weltweiten Kobaltvorräte, 3,5 Millionen Tonnen (48 Prozent), konzentriert sich auf die DR Kongo. Zwei Drittel (64,1 Prozent) des 2017 weltweit geförderten Kobalts (fast 76 000 Tonnen) stammt nach Angaben der deutschen Rohstoffagentur aus dem staatlich fragilen Land. Es ist davon auszugehen, dass auch bei intensiver Substitutionsforschung und der Erschließung neuer Lagerstätten in anderen Regionen, die DR Kongo als zentraler Lieferant unumgänglich bleibt. Bei all den Fragen nach Bedarf und Zugang zu Kobalt müssen die Aspekte Menschenrechtsverletzungen beim Abbau und Handel, Konfliktförderung, Umweltschäden und soziale Faktoren in politisch instabilen Regionen wie der DR Kongo in den Vordergrund rücken und in den Rohstoffstrategien zur Versorgung der hiesigen Industrie einen wichtige Berücksichtigung finden. Dies ist auch der Fall für den Handel mit Seltenen Erden in Burundi. Die Nachfrage nach diesen Rohstoffen bietet eine Möglichkeit für Politik und Industrie, aus vergangenen Fehlern im Rohstoffabbau zu lernen und neue Handlungsmöglichkeiten zu bieten.

² Deutsche Rohstoffagentur: Rohstoffwirtschaftliches Kompetenzzentrum zu mineralischen und Energierohstoffen für die deutsche Wirtschaft; Bestandteil der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR).

³ https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/vortrag-kobalt-albarazi.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁴ Agora Verkehrswende. Strategien für die nachhaltige Rohstoffversorgung der Elektromobilität. Oktober 2017.

⁵ BIZZ Energy (2016), http://bizzenergytoday.com/das_recycling_der_erde.

⁶ <https://www.dw.com/de/burundi-deutscher-rohstoff-deal-zur-politischen-unzeit/a-18446344>.

Deutschland wird zukünftig nicht weniger, sondern stärker in den Handel mit mineralischen Rohstoffen wie Kobalt und Seltene Erden involviert sein und nimmt somit eine Vorreiterrolle bei der Lieferkettenverantwortung ein. Eine verantwortungsvolle Wertschöpfungskette bedeutet, dass der Handel mit mineralischen Rohstoffen wie Kobalt und Seltenen Erden auch in den Abbaubereichen der Entwicklung und der Souveränität der lokalen Bevölkerung dient.

Lessons learned aus der Debatte um die „Konfliktmineralien“ Koltan, Wolfram, Zinn und Gold:

- Intensive Konfliktanalyse- und definition im Zusammenhang mit dem Abbau und Handel von Primärrohstoffen
- Bottom-up-Ansatz
- Stärkere Betrachtung und Kontrolle der gesamten Lieferkette, vor allen aber der Situation in den Abbaubereichen
- Upstream-Unternehmen tragen Verantwortung für ihre Lieferketten
- Stärkere Transparenz, auch um Korruption einzudämmen
- Gerechte Rohstoffpolitik beinhaltet nicht nur das Siegel „konfliktfrei“, sondern muss soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards beinhalten

1. Bestandsaufnahme: Konflikt zwischen Großbergbau und Kleinbergbau am Bsp. der DR Kongo

Kobalt wird vor allen in den kongolesischen Provinzen Haut-Katanga und Lualaba zum größten Teil im industriellen Bergbau von Tochterfirmen internationaler Bergbauunternehmen wie dem Schweizer Konzern Glencore oder dem chinesischen Unternehmen Huayou Cobalt gewonnen. Rund 20 Prozent wird im artisanalen Sektor gewonnen.⁷ Der informelle Kleinbergbau ist ein wichtiger und lukrativer Einkommenssektor für die Bevölkerung in den rohstoffreichen Regionen des Landes, birgt aber gleichzeitig viele Gefahren mit sich. Obwohl Kobalt nicht als „Konfliktmineral“ definiert ist, unterliegt es ähnlichen Risiken, welche auf die Rahmenbedingungen im Kleinbergbau zurückzuführen sind. Aufgrund der Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen, wird der Kleinbergbau zunehmen und lässt sich aus der Wertschöpfungskette weder herausnehmen noch boykottieren.

Die Zahl der im artisanalen Kobaltabbau beschäftigten Personen verzeichnet in den Jahren 2017/2018 eine Zunahme und wird auf ca. 150 000 – 200 000 aktive Kleinschürfer geschätzt.⁸ Eine genaue Zahl zu ermitteln ist aufgrund der fehlenden statistischen Erhebung

⁷ Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Kurzbericht zur Bedeutung der DR Kongo für den weltweiten Kobaltmarkt: Strategien für verantwortungsvollen Kobaltbezug unerlässlich, Mai 2017.

⁸ Analyse des artisanalen Kupfer-Kobalt-Sektors in den Provinzen Haut-Katanga und Lualaba in der Demokratischen Republik Kongo, BGR, Oktober 2019.

und einer hohen Fluktuation- und Migrationsrate in den Abbaugebieten schwierig. Zudem findet der Abbau und Handel mit den Rohstoffen aus dem Kleinbergbau im Gegensatz zum industriellen Bergbau häufig ohne staatliche Kontrolle und rechtlicher Absicherung statt. Die Kleinschürfer sind oftmals gezwungen, Kobalt illegal abzubauen, da es an von der Regierung dafür ausgewiesenen Konzessionsgebieten fehlt.

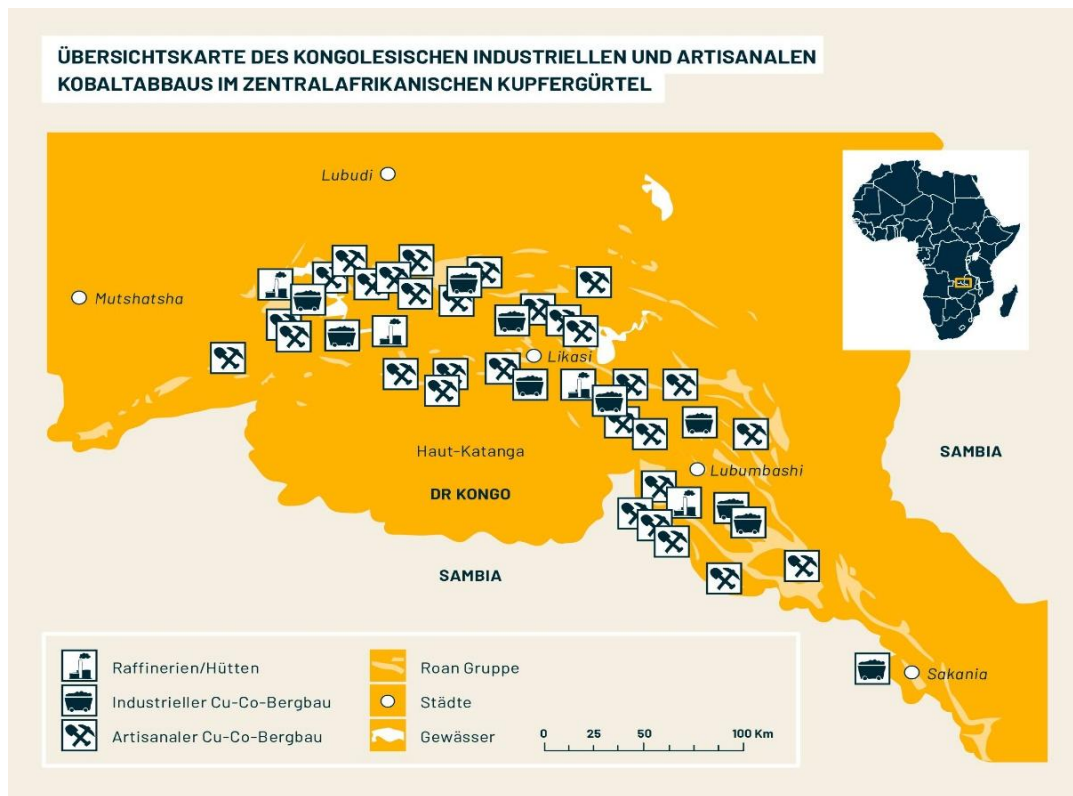


Abbildung: Kobalt. Kritisch³. Inkota und Ökumenisches Netz Zentralafrika, Januar 2019.

Risiken des Kleinbergbaus:

Die Arbeitsbedingungen der meisten Bergleute im artisanalen Sektor sind als inakzeptabel zu bewerten. Der Lohn liegt zum großen Teil unter dem festgelegten Mindestlohn. Die Arbeitszeit beträgt meist mehr als acht Stunden täglich.⁹ Folgende Risiken sind zudem:

Fehlende Ausbildung und Sensibilisierung im Umweltschutz für die ansässigen Kooperativen und Kleinschürfer; stillgelegte Löcher werden nicht rehabilitiert bzw. offene Löcher bleiben bestehen; Abholzung für die Bohrung von Abbaulöchern; Verschmutzung der Gewässer durch Auswaschung der Mineralien; keine wirtschaftlichen Rechte und Gleichbehandlung der Kleinschürfer durch die Zwischenhändler und damit eine einseitige Profitschleife; Gewalt durch Sicherheitskräfte und Milizen; Kinderarbeit; fehlende Schutzkleidung und technische Absicherung der Gruben.

⁹ Analyse des artisanalen Kupfer-Kobalt-Sektors in den Provinzen Haut-Katanga und Lualaba in der Demokratischen Republik Kongo, BGR, Oktober 2019.

Risiken des Industriellen Bergbaus:

Lebensgefährliche Arbeitsbedingungen oder Kinderarbeit gibt es in den Industrieminen nicht. Aber die riesigen Tagebau-Gruben verschlingen gewaltige Flächen an Land und verursachen andere Probleme wie Vertreibungen von ganzen Gemeinden, Umweltverschmutzung oder verseuchtes Trinkwasser. Zudem nimmt der Konflikt um Land und Zugang zu den rohstoffreichen Gebieten zwischen Klein- und Großbergbau zu.

2. Forderungen an entwicklungspolitische Akteure, um die Bevölkerung und den Kleinbergbau in den rohstofffördernden Ländern wie der DR Kongo zu unterstützen

a) Begleitende Maßnahmen

- Unterstützung der Bergbaukooperativen in Bezug auf die Stärkung ihrer organisatorischen Kapazitäten und das Schaffen von Spar- und Kreditgenossenschaften:
 - Vermittlungen von Wissen zum Management einer Kooperative, um die Verwaltungskapazitäten zu stärken (administrativ, finanziell und materiell)
 - Schulungen in Explorations- und Bergbautechniken
 - Vermittlung von Techniken für die Entwicklung von Bergbauschächten, um die Sicherheitsbedingungen zu verbessern und mögliche Unfälle zu verhindern
 - Viele Kooperativen haben keine eigene Ausrüstung, um die Arbeit ihrer Mitglieder zu unterstützen → Bereitstellung von Arbeitswerkzeug
 - Aufklärung und Sensibilisierung der Kleinschürfer hinsichtlich der gesundheitlichen Risiken, bspw. bei Verwendung von Quecksilber bei der Verschmelzung von Gold.
- Förderung des Gleichheitsprinzips bei den Mitgliedern der Kooperativen und Abbau von strengen Hierarchien → Dialog zwischen Genossenschaften und lokalen Autoritäten stärken (eine Kooperative darf nicht als der Besitz einer lokalen Autorität verstanden werden). Es sind aber auch Militärs und Politiker, die Kooperativen besitzen und die Kleinschürfer dazu drängen, in Kooperativen für sie zu arbeiten:
 - Ausbildungsmaßnahmen von Mitarbeitern der Kooperativen im Bereich der Führungskompetenzen und Interessensvertretungen und zur Durchsetzung der Rechte der Minenarbeiter.
- Stärkung der juristischen Begleitung von Kooperativen, da oftmals Landtitel nicht geklärt sind. Zudem fehlen Kleinschürfern oftmals Genehmigungen und Lizenzen, daher wird eine Unterstützung zum Erhalt dieser Dokumente betont.
- Ausweisungen der Zonen für Kleinschürfer (ZEA) sind rechtlich fragwürdig und ohne gültigen Bergbautitel. Ausbau und Erweiterung der ZEA in rentabel und wirtschaftlich attraktivere Zonen.
- Schaffung von lokalen/staatlichen Investmentfonds, auf die die Kleinschürfer zurückgreifen können.

- Schaffung von Partnerschaften zwischen weiterverarbeitenden Industrien und Kooperativen → Pilotkooperativen schaffen, Lieferketten verkürzen.
- Umweltschäden vermeiden → Minderungsstrategien der identifizierten Risiken entwickeln.

b) Politische Forderungen (in Gesprächen mit den jeweiligen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren)

- Formalisierung des artisanalen Minensektors; d.h. die Entmilitarisierung der Abbaugelände, die Trennung in verschiedene Abbauzonen, die Sicherung durch Polizei sowie die Stärkung der Kooperativen (gut geführte Bergbaukooperativen sind notwendig, um die Lebensbedingungen der Kleinschürfer zu verbessern).
- Förderung von Good Governance und Bekämpfung von staatlicher Korruption und Straffreiheit in den Abbauländern.
- Unterstützung des Programms zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von ehemaligen Kombattanten in den Bergbaugeländen.
- Schaffung eines Multi Stakeholder-Ansatzes zwischen Unternehmen im Downstream-Bereich und lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Abbaugeländen.¹⁰

Resümee:

Der Abbau und Handel von Primärrohstoffen wie Kobalt für die Elektromobilität bietet die Chance, im Bereich der Rohstoffpolitik für gerechtere Bedingungen für die Bevölkerung in den Abbauländern zu sorgen. Dafür werden folgende Handlungsempfehlungen vorgeschlagen:¹¹

1. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten gesetzlich verankern
2. Vergabe öffentlicher Mittel an Kriterien der menschenrechtlichen Sorgfalt binden
3. Funktionierende Beschwerdemechanismen einrichten
4. Zugang zu gerichtlichen / außergerichtlichen Instanzen schaffen / Haftbarkeit
5. Rohstoffgovernance neugestalten, Kleinbergbau integrieren → Formalisierung fördern und ökologische Aspekte integrieren
6. Stärkung der Bergbaukooperativen durch EZ- Begleitmaßnahmen
7. Diversifizierung der lokalen Wirtschaft unterstützen
8. Aufbau lokaler Wertschöpfungsketten fördern¹²

¹⁰ ÖNZ-Dossier: Begleitenden Maßnahmen im Kleinbergbau in der DR Kongo, Juni 2019.

¹¹ Kobalt. Kritisch³, Inkota und ÖNZ, Januar 2019.

¹² Förderung von einzelnen Pilotprojekten wie die Kooperation des Unternehmens Chemaf und artisanalen Kooperativen in der Mutushi-Mine oder das Pilotprojekt „Cobalt for Development“ von der BMW Group, BAST SE, Samsung SDI und Samsung Electronics in der Nähe von Kolwezi.