

Medienkonferenz: Tampakan

an alle Medien

Human Rights Impact Assessment of the Tampakan Copper-Gold Project – Zusammenfassung

Von Brigitte Hamm, Anne Schax, Christian Scheper (Institut für Entwicklung und Frieden, Inef)

1.) Hintergrund und Ziele der Studie

Human Rights Impact Assessments (HRIAs) sollen den menschenrechtlichen Einfluss von politischen Massnahmen, Unternehmenstätigkeiten oder einzelnen Projekten erfassen. Im Kontext von Unternehmen haben HRIAs vor allem durch die *Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* an Bedeutung gewonnen. Die Leitprinzipien wurden 2011 vom Menschenrechtsrat verabschiedet und stellen heute ein international anerkanntes Rahmenwerk dar, das die staatlichen Pflichten und die Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte spezifiziert. HRIAs stellen vor diesem Hintergrund ein Werkzeug dar, das menschenrechtliche Auswirkungen erfasst und evaluiert. In der bisherigen Anwendung bei privatwirtschaftlichen Projekten waren HRIAs dabei allerdings stark auf die Sicht und Rolle des Unternehmens fokussiert.

Das vorliegende HRIA der geplanten Tampakan Kupfer-Gold Mine auf Mindanao, Philippinen, untersucht sowohl die bereits entstandenen als auch potentielle zukünftige Auswirkungen des Minenprojektes auf die Menschenrechtslage der betroffenen Bevölkerung. Die Studie ist dabei nicht auf die Betrachtung der Rolle des Unternehmens begrenzt, sondern bezieht die Rolle des Staates mit ein. Der Fokus der Untersuchung liegt zudem auf den Auswirkungen für die besonders vulnerablen Gruppen und auf Folgen des Projektes auf das Konfliktpotential in der Region. Der Bericht stellt eine aggregierte Analyse dar, die nicht auf konkrete Menschenrechtsverletzungen oder Beschwerdefälle fokussiert, sondern sich auf zwei Bereiche konzentriert: 1.) die Rahmenbedingungen, die gewährleistet sein müssen, um Menschenrechte in der betroffenen Projektregion zu erfüllen; und 2.) die Pflichten und Verantwortung der involvierten Staaten und Unternehmen.

Durch diese Herangehensweise wird der Kontext, in den das Minenprojekt eingebettet werden soll, in den Vordergrund gerückt und (potentielle) menschenrechtliche Auswirkungen durch das Projekt identifiziert und evaluiert. Da das Minenprojekt bereits seit den 1990er Jahren in der Region präsent ist, aber die operative Phase noch nicht begonnen hat, erfolgt die Analyse der menschenrechtlichen Auswirkungen hauptsächlich *ex ante*, nimmt aber auch *ex post*-Elemente mit auf. Die Datensammlung beruht auf Dokumentenanalysen und qualitativen Interviews, die im Rahmen eines dreiwöchigen Aufenthalts auf den Philippinen mit betroffenen Gemeinden, VertreterInnen der Zivilgesellschaft und des Unternehmens als auch mit RegierungsvertreterInnen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene geführt wurden. Die gesammelten Daten sind dann vor dem Hintergrund der *Uno-Leitprinzipien*, aber auch weiterer Rahmenwerke, wie die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, evaluiert worden. Vor der Veröffentlichung wurde die Studie zudem mehreren Stakeholder-Gruppen zur Kommentierung vorgelegt.

2.) Das Tampakan Kupfer-Gold Projekt

Das Tampakan Projekt wird von dem philippinischen Unternehmen *Sagittarius Mines Inc.* (SMI) ausgeführt. *Xstrata Copper* und *Indophil Resources NL*, beides australische Unternehmen, halten die kontrollierenden Anteile an SMI, wobei *Xstrata Copper* die Managementkontrolle über das Projekt innehat. Hinter *Xstrata Copper* steht die schweizerisch-britische *Xstrata plc*, einer der weltweit grössten Bergbaukonzerne der Welt, der kürzlich eine Fusion mit Glencore einging. Daneben hält die sogenannte Tampakan Group of Companies, ein Zusammenschluss kleinerer philippinischer Unternehmen, weitere Anteile an SMI. Während alle am Tampakan Projekt beteiligten Unternehmen Verantwortung für die menschenrechtlichen Auswirkungen des Projektes im Sinne der *Uno-Leitprinzipien* tragen, sind, neben

dem ausführenden Unternehmen SMI, vor allem *Xstrata Copper* und damit als Mutterkonzern auch *Xstrata plc*, die Hauptverantwortlichen.

Das Tampakan Projekt ist im Süden von Mindanao, 50km nördlich von General Santos City, angesiedelt und soll eines der grössten Kupfer- und Goldvorkommen weltweit erschliessen. Schätzungen nach sollen jährlich 375'000 Tonnen Kupfer und 360'000 Unzen Gold über einen Zeitraum von 17 Jahren abgebaut werden. Das Abbaugelände liegt in einer bergigen Region Mindanaos und betrifft mehrere lokale und regionale Regierungseinheiten. Das von der Mine potentiell betroffene Gebiet ist hauptsächlich von indigenen Gruppen, die der Gemeinschaft der B'laan angehören, besiedelt. Nach Informationen von SMI müssten circa 5'000 Bewohnerinnen und Bewohner dieser Gegend umgesiedelt werden, wenn die Mine in die Operationsphase übergeht. Derzeit wird der Prozess der Umsiedlung durch das Unternehmen unter Beteiligung der betroffenen Gruppen entwickelt; jedoch müssen die indigenen Gruppen erst ihre freie, vorherige und informierte Zustimmung (*free, prior and informed consent, FPIC*) geben, bevor das Projekt weitergeführt werden kann.

Erste Aktivitäten des Tampakan Projekts begannen bereits in den 1990er Jahren, damals durch die philippinische Tochterfirma des australischen Konzerns *Western Mining Corporation*. Nach vertraglicher Vereinbarung mit dem philippinischen Staat fanden erste Explorationen des Gebiets statt und erste Abkommen wurden mit betroffenen Gemeinden geschlossen. Seit den 2000er Jahren wird das Tampakan Projekt von SMI durchgeführt. Neben weiteren Explorationen hat SMI mehrere Studien durchgeführt, in denen die soziale und ökologische Verträglichkeit des Projektes evaluiert wurde. Solche Studien sind teils erforderlich, um die notwendigen Genehmigungen des philippinischen Staates zu erhalten. Zudem hat SMI verschiedene Projekte zur Förderung der sozioökonomischen Entwicklung in der Region, zum Beispiel in den Bereichen Gesundheit und Bildung, unterstützt oder initiiert.

3.) Forschungsergebnisse

Auf Grundlage des normativen Menschenrechtsrahmens und durchgeführter Interviews konzentrierte sich die Analyse auf sieben Kernthemen:

- Information und Möglichkeiten zur Partizipation für die indigenen Bevölkerungsgruppen bei der Entwicklung des Projektes;
- Gerichtliche und aussergerichtliche Beschwerdemechanismen;
- Lebensgrundlagen der betroffenen Gemeinden;
- Gesundheit bzw. Gesundheitswesen betroffener Gemeinden;
- Bildung und das Bildungswesen;
- Kultur der betroffenen indigenen Bevölkerungsgruppen und
- Sicherheitslage in der Region.

Aufgrund der Analyse dieser Kernthemen konnten die folgenden Schlussfolgerungen gezogen werden. Positive Erwartungen innerhalb der Bevölkerung konzentrieren sich vor allem auf die Bereiche Beschäftigung, Bildung und Gesundheit. Beschäftigungsmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung werden allerdings durch die Befragten sehr unterschiedlich eingeschätzt. Langfristige Arbeitsplätze sind zudem sehr begrenzt und es stellt sich die Frage, welche Lebensgrundlagen nach Beendigung der Mine zur Verfügung stehen werden. Im Bereich Gesundheit und Bildung profitieren Teile der Bevölkerung durch die angebotenen Leistungen von SMI, die ein bis dahin vorhandenes Staatsversagen für die indigenen Bevölkerungsgruppen in diesen Bereichen zumindest teilweise ausgleicht. Aus dieser Privatisierung des Angebots an grundlegenden Dienstleistungen ergeben sich allerdings auch starke Abhängigkeiten und damit Probleme, die im Folgenden aufgegriffen werden.

Neben diesen möglichen positiven Auswirkungen ergeben sich aus der durchgeführten Analyse und dem Fokus der Studie auf menschenrechtliche Auswirkungen für besonders vulnerable Gruppen fünf Kernprobleme des Projektes:



1. *Inkohärenz der bereitgestellten Informationen und das Fehlen von ausreichenden und legitimen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, insbesondere der indigenen Bevölkerungsgruppen;*

Die grundlegenden Rechte auf Information und Partizipation wurden bisher nur unzulänglich erfüllt. Insbesondere scheint die Informationspolitik über mögliche Auswirkungen eines Tagebaus in den ersten Jahren der Exploration, in den 1990er Jahren, unzureichend gewesen zu sein, womit auch die Gültigkeit des ersten FPIC-Prozesses in Frage gestellt werden muss. SMI stellt zwar umfassende Informationen zur Verfügung, jedoch entsprechen die gewählten Formate häufig nicht den Gewohnheiten der Betroffenen. Ausserdem müssten auch unabhängige Informationen, insbesondere von Seiten des Staates, zur Verfügung stehen. Über Information und Konsultation hinaus stehen zudem keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten für Betroffene zur Verfügung.

2. *Abhängigkeit der Basisdienstleistungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung von der Zukunft des Minenprojektes;*

Durch die an sich positiven Basisdienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich, die durch SMI finanziert und initiiert werden, ergibt sich eine starke Abhängigkeit der Betroffenen von der Realisierung der Mine. Während die Dienstleistungen selber zur Gewährleistung von Menschenrechten beitragen, untergräbt dies die Möglichkeit einer freien, kritischen Haltung gegenüber der Mine durch die indigenen Bevölkerungsgruppen. Eine Entscheidung über die Mine muss aber unabhängig von der Gewährleistung grundlegender Rechte erfolgen können.

3. *Unausgewogenes Machtverhältnis zwischen dem ausführenden Unternehmen SMI und den betroffenen Gemeinden;*

Die Durchführung eines Mega-Projektes mit derart gravierenden Auswirkungen erfordert einen stabilen und funktionierenden administrativen Rahmen. Dieser ist derzeit in Tampakan nicht gegeben. Vielmehr ist eine starke Abhängigkeit der lokalen Behörden und der Politik von SMI zu beobachten, durch die keine ausgeglichene Interessenvertretung, angemessene Repräsentation von Bevölkerungsgruppen, unabhängige Informationspolitik oder ausreichende Rechtssicherheiten für alle beteiligten Anspruchsgruppen gewährleistet werden kann.

4. *Unzureichende Rechtswege und Beschwerdemechanismen;*

Für Betroffene müssen ausreichende gerichtliche und aussergerichtliche Beschwerdemechanismen und Wege zur Wiedergutmachung bei Verstössen gegen Menschenrechte zur Verfügung stehen. Während das Justizsystem der Philippinen derzeit keinen ausreichenden Rechtsschutz bietet, sind auch quasi-juristische Möglichkeiten der Beschwerde, etwa durch die philippinische Menschenrechtskommission, unzureichend. SMI bietet projekt-basierte Beschwerdemöglichkeiten, die jedoch erst in 2012 eingerichtet wurden und innerhalb der interviewten Gemeinden nicht bekannt waren.

5. *Anhäufung von Missständen, die Auslöser von gewaltsamen Konflikten sind;*

Der Konflikt um die Mine hat bereits in der Explorations- und Entwicklungsphase mehrere Todesopfer gefordert. Anhaltende und sich verschärfende Auseinandersetzungen lassen eine weitere Eskalation der Gewalt befürchten. Verschärft wird die Situation durch die Militarisierung des Gebiets und durch das Fehlverhalten von Teilen des Militärs sowie durch Versuche der NPA, den Konflikt für ihre Ziele zu nutzen und auch in der Tampakan-Region Fuss zu fassen. Die Wahrscheinlichkeit einer weiteren Gewalteskalation und damit verbundener Menschenrechtsverletzungen wird dadurch erhöht.

Diese fünf Kernprobleme beeinträchtigen bereits die Erfüllung von Menschenrechten der betroffenen Gruppen und bergen auch ein grosses Risiko für weitere negative Auswirkungen auf die Menschenrechte bei einer Fortführung des Projekts.



Zu weiten Teilen trägt die Verantwortung für diese Probleme der philippinische Staat, der die Menschenrechte in der betroffenen Region nicht ausreichend achtet, schützt und gewährleistet. Vor allem das Fehlen von Basisdienstleistungen und einer staatlich initiierten Informationskampagne zum Projekt, die Überlastung des Gerichtssystems und der Mangel an Unterstützung für die betroffenen Bevölkerungsgruppen schaffen ein Umfeld, in dem eine verantwortungsvolle Implementierung eines solchen Projektes nicht möglich ist.

Darüber hinaus tragen aber auch die beteiligten Unternehmen eine wesentliche Verantwortung. Der prekäre Kontext hätte von SMI und den beteiligten Unternehmen erkannt und entsprechend berücksichtigt werden müssen, bevor die Aktivitäten in der Region begannen. Zwar entspricht SMI in vielen seiner Aktivitäten den verlangten internationalen Standards, genügt aber umfassenderen Menschenrechtsansätzen wie den Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte nicht. Hätte es die Leitprinzipien zu Beginn des Projektes schon gegeben, und wären sie konsequent angewandt worden, hätte Schaden vermieden werden können. Nun gilt es, zumindest weiterem Schaden vorzubeugen und die nötige menschenrechtliche Sorgfalt walten zu lassen, Bevor irgendwelche weiteren Schritte überhaupt in Betracht gezogen werden bedarf es dringend einer vertieften Analyse des Kontextes und der möglichen Auswirkungen des Projekts auf die Menschenrechte in diesem sehr konfliktiven Gebiet. Heute scheint die Durchführung des Minenprojekts ohne gravierende Auswirkungen auf die Menschenrechte nicht möglich zu sein.

Angesichts dieser Schlussfolgerungen stehen auch die involvierten Staaten in der Pflicht – nicht nur der philippinische, sondern auch die Sitzstaaten der Unternehmen Schweiz, Grossbritannien und Australien. Gemäss den Uno-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gehört es zu ihrer staatlichen Schutzpflicht, dafür zu sorgen, dass Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen und die Menschenrechte respektieren. Besondere Beachtung müssen hierbei die am stärksten marginalisierten und daher besonders schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen finden.

Luzern/Bern, 12. Juni 2013

