

Rio Tinto zieht sich aus Panguna Kupfer-Gold-Mine zurück

Fragiler Frieden und wirtschaftliche Entwicklung der autonomen Region Bougainville / Papua Neuguinea gefährdet

Politischer Hintergrund

Zwischen 1988 und 1998 herrschte auf Bougainville/Papua Neu-Guinea (PNG) ein blutiger Bürgerkrieg, in dem rund 20.000 Menschen ihr Leben verloren, die meisten von ihnen Zivilist(inn)en.¹ Viele der Überlebenden haben sich bis heute noch nicht völlig von den Folgen der Gewalt erholt. Die Panguna-Kupfer-Gold-Mine in Zentral-Bougainville war zwar nicht der Hauptgrund, wohl aber ein entscheidender Katalysator für den Ausbruch der Gewalt in Bougainville, einer Region, die in vielem von der Zentralregierung Papua Neuguineas benachteiligt fühlte und zu den ärmsten des Landes gehört/e.

In den 1970 und 80er Jahren war die Panguna-Mine eine der größten Tagebauminen der Welt. Der Großteil des damals abgebauten Kupfererzes wurde zur Weiterverarbeitung an die Norddeutsche Affinerie in Hamburg (heute Aurubis) geliefert, einen der weltweit bedeutendsten Kupferhersteller. Im Rahmen des Konfliktes hatte sich mit der „Bougainville Revolutionary Army“ (BRA) sehr schnell ein bewaffneter Widerstand gegen die Mine gebildet. Dieser Widerstand trug maßgeblich dazu bei, dass die Mine bereits 1989 vollständig zum Erliegen kam. Sie wurde seither nicht wieder in Betrieb genommen; allerdings wurde die Mine bislang auch nicht offiziell geschlossen.

Der Protest hatte nicht die dauerhafte Stilllegung der Mine zum Ziel, sondern zielte ursprünglich auf Neuverhandlungen über die Vertragsbedingungen ab, die von der Bevölkerung auf Bougainville als grob unfair erachtet wurden. Über 60 Prozent der Bruttoerträge des Minenbetreibers BCL (Bougainville Copper Ltd.) gingen an die Zentralregierung in Papua Neuguinea (PNG), 33 Prozent an die ausländischen Anteilseigner, insbesondere den (damals) australischen Mut-

terkonzern Concinc Rio Tinto of Autralia (CRA) (heute Rio Tinto / britisch-australisch). Vier Prozent gingen an die damals für Bougainville zuständige Provinzregierung der Nordsalomonen (zugunsten der Bevölkerung von Bougainville); nur ein Prozent ging an die ortsansässigen Landeigentümer. Weder das Unternehmen noch die Zentralregierung in PNG waren jedoch zu Neuverhandlungen bereit. Stattdessen reagierte PNG mit dem massiven Einsatz von Polizei und Militär. Gewalt und Gegengewalt eskalierten im o.g. Bürgerkrieg.

1997 begann ein ernsthafter Friedensprozess, der 2001 im „Bougainville Peace Agreement“ (BPA) mündete. Dieses Friedensabkommen gewährt Bougainville weitreichende Autonomie. Das Abkommen legt auch fest, dass zwischen 2015 und 2020 ein Referendum durchgeführt werden wird, in dem die Bevölkerung von Bougainville sich für den Verbleib bei oder die vollständige Unabhängigkeit von PNG entscheiden kann. Nach derzeitiger Planung soll das Referendum im Juni 2019 stattfinden. Insbesondere, wenn die Bevölkerung sich für die Unabhängigkeit entscheidet – was als wahrscheinlich angesehen wird – könnte die Mine eine der wichtigsten Einnahmequellen des neuen unabhängigen Staates werden. Die mit dem Friedensabkommen eingesetzte Autonomieregierung von Bougainville (ABG) befürwortet daher auch die Wiedereröffnung der Mine. Umfragen zufolge sind auch rund 90 Prozent der Landbesitzer in der Region für die Wiederöffnung, weil sie darin die Möglichkeit für eine wirtschaftliche Entwicklung der Region sehen.

Mit der Meekamui-Bewegung ist in der Region nach wie vor eine bewaffnete Splittergruppe der „Bougainville Revolutionary Army“ aktiv. Allerdings unterteilen sich auch die Meekamui noch in verschiedene Gruppen. Die Meekamui lassen derzeit die Waffen ruhen, auch wenn sie sich seinerzeit nicht an den Friedensverhandlungen beteiligt hatten. Die Region, in der die Panguna-Mine liegt, haben sie zu ihrem Schutzgebiet und die Mine zur „no-go-zone“ für Außenstehende erklärt; Teile des Panguna-Gebietes werden von den Meekamui kontrolliert. Auch die Meekamui lehnen eine Wiedereröffnung der Mine nicht

¹ Die im Südpazifik gelegene Insel Bougainville bildet zusammen mit der benachbarten Insel Buka und einigen weiteren kleinen Atollen die Autonome Region Bougainville (ARB). Die ARB ist Teil des unabhängigen Staates Papua Neuguinea (PNG).

grundsätzlich ab, würden Misereor vorliegenden Informationen zufolge aber nur zustimmen, wenn es vorab zu einem Versöhnungsprozess mit dem Unternehmen kommt und zu Neuverhandlungen über mögliche Abbaubedingungen. Das jedenfalls ergaben Gespräche mit der Misereor-Fachreferentin für Friedensförderung und Konflikttransformation bei deren Besuch in Panguna im Juli 2016, bei dem sie auch Vertreter der Meekamui sprechen konnte.

Ein vor knapp zwei Jahren begonnener und von Misereor unterstützter Dialogprozess mit betroffenen Gemeinden vor Ort, der auch Regierungsstellen und die Meekamui einbezieht, hat dazu beigetragen, dass es zur Annäherung zwischen der Autonomieregierung und Meekamui gekommen ist und inzwischen sogar Gespräche über eine mögliche Entwaffnung begonnen haben. Vorrangiges Ziel des genannten Dialogprojektes ist es, die lokale Bevölkerung in die Beratungen um das bevorstehende Referendum sowie die Diskussion um eine mögliche Wiedereröffnung der Mine einzubeziehen und sie darin zu unterstützen, ihre Interessen und Bedürfnisse zu formulieren und zu Gehör zu bringen. Ziel ist es, einem erneuten Ausbruch von Gewalt vorzubeugen. (Nähere Informationen zum Projekt: s. Website des Projektträgers PaCSIA: [www: http://pacsia.com.au/category/project-updates/panguna-dialogue-project/](http://pacsia.com.au/category/project-updates/panguna-dialogue-project/))

Zur Entscheidung Rio Tintos, sich aus dem Panguna-Projekt zurückzuziehen

In einer Pressemitteilung vom 30.06.2016 teilte das Unternehmen mit, dass es seine Mehrheitsanteile an BCL (53,8 Prozent) in einen Treuhandfonds gegeben habe. Der Regierung von Papua Neuguinea bot das Unternehmen die kostenfreie Übernahme von 17,4 Prozent des eigenen Anteilskapitals an BCL an. Bislang verfügte die Regierung von PNG über 19 Prozent des Anteilskapitals. Der Regierung der autonomen Region Bougainville bot das Unternehmen die kostenfreie Übernahme von 36,4 Prozent an. Beide Regierungen würden bei Annahme des o.g. Angebotes dann über gleich hohe Anteile verfügen. Darauf weist auch die o.g. Pressemitteilung von Rio Tinto hin. Für die Autonomieregierung in Bougainville ist dies nicht akzeptabel, da es eine erhebliche Einschränkung ihrer Einflussmöglichkeiten und Entscheidungsfreiheit bei künftigen Verhandlungen über die Panguna-Mine zur Folge hätte. Rio Tinto schürt mit seiner Entscheidung Spannungen im ohnehin schwierigen Verhältnis der beiden Regierungen – und das zu einem, mit

Blick auf das bevorstehende Referendum, sehr kritischen Zeitpunkt.

Die beiden Regierungen haben zwei Monate – also bis Ende August - Zeit für ihre Entscheidung. Danach wird der jeweils anderen Partei angeboten, die kompletten Rio Tinto Anteile zu übernehmen. Offenbar lag das Einverständnis der Regierung von PNG zur Übernahme der angebotenen Anteile bereits unmittelbar nach Veröffentlichung der Pressemeldung des Unternehmens vor. Die Regierung der autonomen Region Bougainville hat umgehend nach Bekanntwerden dieser Entscheidung das Gespräch mit der Regierung von PNG gesucht, um über die mögliche Abtretung der o.g. 17,4 Prozent der Anteile zu verhandeln. Aussagen des Präsidenten der Autonomieregierung zufolge sind zumindest Teile der Regierung von PNG verhandlungsbereit.

Für eine friedliche Durchführung des anstehenden Referendums ist es von entscheidender Bedeutung, dass Regierung und Bevölkerung in Bougainville eine Perspektive für eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung haben. Hierzu ist zumindest die Option der Wiedereröffnung der Panguna-Mine – trotz aller damit verbundenen Probleme – von großer Bedeutung, und zwar zu Bedingungen, die maßgeblich von Bougainville aus verhandelt werden.

Ein weiterer Grund, warum die genannte Entscheidung Rio Tintos, sich von seinen Eigentumsanteilen an BCL zu trennen, zumindest ethisch und moralisch äußerst zweifelhaft ist und auf erbitterte Kritik in Bougainville stößt, ist die Tatsache, dass die Minenregion nach wie vor enorme Umweltschäden aufweist. Ob dies nicht auch eine rechtliche Verantwortung – z.B. nach dem im Umweltrecht etablierten Verursacherprinzip – mit sich bringt, wäre noch zu prüfen. Land und Wasser sind verseucht; nach wie vor treten Schadstoffe aus. Zwischen 4.000 und 5.000 Menschen waren seinerzeit für die Mine umgesiedelt worden. Sie und die Dorfbewohner(innen), die traditionell „downstream“ leben, leiden seit Jahrzehnten unter den Umweltschäden. Viele klagen über gesundheitliche Probleme. Eine unabhängige Umweltverträglichkeitsprüfung fehlt Informationen von Misereor zufolge bislang ebenso wie eine unabhängige Menschenrechts- und Sozialverträglichkeitsprüfung. Auch die Entschädigungen, die die umgesiedelten Menschen erhielten, waren und sind nach heutigem Standard äußerst gering. Jedenfalls ergaben dies die Gespräche der Misereor-Fachreferentin vor Ort, u.a. mit Vertretern der Autonomieregierung.

Einen neuen Betreiber für die Mine zu finden, dürfte unter den gegebenen Bedingungen sehr schwierig werden. Aussagen des Bergbauministers von Bougainville zufolge schätzt Rio Tinto die Investitionskosten zur Wiedereröffnung der Mine auf 7 oder 8 Mrd. US\$. Die Vermutung liegt nahe, dass die derzeitige Preissituation für Kupfer, die hohen Kosten für die Wiederinbetriebnahme der Mine sowie ein neues Bergbaugesetz in Bougainville, das 2015 verabschiedet wurde und auch Auswirkungen auf die Panguna-Mine hat, Rio Tinto veranlasst haben, sich jetzt komplett aus dem Projekt zurückzuziehen. Das neue Bergbaugesetz verpflichtet zu Neuverhandlungen über die Abbaulizenz – unter Bedingungen, die für die Bevölkerung wesentlich vorteilhafter wären bzw. sind als die Bedingungen, unter denen die alte Lizenz erworben wurde.

Rio Tinto ist Mitglied des International Council of Mining and Metals, Mitglied des Global Compact, hat einen firmeneigenen Code of Conduct, in dem neben Umweltthemen auch Menschenrechte angesprochen sind. Das Unternehmen hat an der Erarbeitung der 2011 von den Vereinten Nationen angenommenen „UN Guiding Principles on Business and Human Rights“ mitgewirkt. Das Verhalten des Unternehmens im Falle Panguna widerspricht zutiefst diesen Selbstverpflichtungen und den schönen Worten über die Zusammenarbeit mit lokalen Gemeinschaften, die u.a. auf der Website des Konzerns zu finden sind. Selbst wenn es aus der Perspektive des Unternehmens gute Gründe geben mag, sich aus dem Projekt zurückzuziehen, so muss das Unternehmen zumindest für die hinterlassenen Umweltschäden entsprechend entschädigen und, soweit irgend möglich, für ihre Behebung zu sorgen.

FAZIT und Handlungsbedarf

Die bereits seit mehreren Jahren andauernden Gespräche der Autonomieregierung mit dem Unternehmen über die mögliche Wiedereröffnung der Mine – unter für Bougainville und dessen Bevölkerung besseren und gerechteren Be-

dingungen – haben bislang nicht zum Erfolg geführt. Mit der Übertragung der Mehrheitsanteile an den o.g. Treuhandfonds und der zu erwartenden – und von der Autonomieregierung kaum abzulehnenden – Annahme der kostenlosen Übernahme dieser Anteile versucht das Unternehmen, sich seiner Verantwortung zu entziehen. Mit dem Jahreswechsel 2016/2017 steht auch der Übergang der Managementverantwortung an die neuen Anteilseigner an. Es gilt, vor diesem kritischen Punkt jede Möglichkeit zu suchen und auszuschöpfen, Rio Tinto zurück an den Gesprächstisch zu bringen und daran zu hindern, sich seiner Verantwortung zu entziehen.

Neben der Diözese Bougainville haben Vertreter der autonomen Regierung Bougainville und Bewohner(innen) einiger Dörfer der Panguna-Region, die die Misereor Fachreferentin für Friedensförderung und Konflikttransformation auf ihrer Reise im Juli 2016 gesprochen hat, Misereor um Unterstützung gebeten.

Misereor selbst plant kurz- und mittelfristig u.a. folgende Schritte:

- Ein Schreiben an Vorstand und Geschäftsführung von Rio Tinto
- Beauftragung einer Studie zur gesundheitlichen und sozialen Situation ausgewählter Dorfgemeinschaften in der Panguna-Region, insbesondere der umgesiedelten Dörfer.

Die Autonomieregierung bemüht sich aktuell um eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung und steht dazu u.a. mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen, UNEP, im Kontakt. Mögliche rechtliche Schritte werden geprüft, und im Parlament wurde die Idee einer internationalen Kampagne zur Sprache gebracht; auch die Unterstützung von Investoren wird gesucht. Im Vordergrund steht offenbar nach wie vor der Wunsch nach einer gütlichen Einigung mit BLC, resp. Rio Tinto.

Aachen, 16.08.2016

Für Rückfragen steht die Autorin dieses Hintergrundpapieres, Frau Elisabeth Strohscheidt, Misereor Fachreferentin Friedensförderung und Konflikttransformation, jederzeit gerne zur Verfügung (email: elisabeth.strohscheidt@misereor.de; Tel. Durchwahl: 0241 – 442 412)