

Umweltrechte und Rohstoffkonflikte in Lateinamerika: das Escazú-Abkommen kann 2021 in Kraft treten

Maihold, Günther; Reisch, Viktoria

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maihold, G., & Reisch, V. (2021). *Umweltrechte und Rohstoffkonflikte in Lateinamerika: das Escazú-Abkommen kann 2021 in Kraft treten*. (SWP-Aktuell, 1/2021). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2021A01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71963-1>

SWP-Aktuell

NR. 1 JANUAR 2021

Umweltrechte und Rohstoffkonflikte in Lateinamerika

Das Escazú-Abkommen kann 2021 in Kraft treten

Günther Maihold/Viktoria Reisch

Am 5. November 2020 ratifizierte Mexiko als elfter Staat das sogenannte Escazú-Abkommen, eine Vereinbarung der Staaten Lateinamerikas und der Karibik zur Etablierung regionaler Transparenz- und Umweltstandards. Da somit die vorgegebene Mindestzahl an Ratifikationen erreicht worden ist, kann das Abkommen im Jahr 2021 in Kraft treten. Dadurch wurde ein innovatives multilaterales Instrument geschaffen, das für mehr Bürgerbeteiligung und eine bessere Durchsetzung von Bürgerrechten in Umweltbelangen sorgen soll. In Lateinamerika sind wirtschaftliche Interessen an der Ausbeutung von Rohstoffen dominant, außerdem gibt es eine hohe Zahl an Ressourcenkonflikten. Vor diesem Hintergrund eröffnet das Abkommen betroffenen indigenen Völkern und Verteidigern von Menschenrechten in Umweltbelangen neue Möglichkeiten der Information, Partizipation und des Zugangs zum Justizwesen. Trotz dieses ersten verbindlichen Schritts nach vorne fehlen noch die Ratifizierungen maßgeblicher Staaten der Region. Viele von ihnen wollen dem Abkommen gegenwärtig nicht beitreten, da sie ihre nationale Souveränität und Entscheidungsfreiheit durch Vertragsbestimmungen verletzt sehen. Deutschland und Europa bietet das Abkommen neue Ansatzpunkte bei der Formulierung von Lieferkettengesetzen.

Insgesamt zwölf Staaten Lateinamerikas und der Karibik haben bis Ende des Jahres 2020 das »Abkommen für den Zugang zu Information, die öffentliche Teilnahme und den Zugang zur Justiz in Angelegenheiten der Umwelt in Lateinamerika und der Karibik« ratifiziert. Das »Escazú-Abkommen« wird als Durchbruch bei den Bemühungen angesehen, Umweltrechte zu wahren. Die Geschichte der Zerstörungen von Ökosystemen in der Region, die mit der Ausbeutung natürlicher Ressourcen für den

Export (Extraktivismus) einhergehen, ist lang. Die damit verbundenen sozio-ökologischen Konflikte sind Teil der Erfahrungen anhaltender Gewalt auf dem Subkontinent.

Das im März 2018 in Escazú (Costa Rica) geschlossene Abkommen bezieht sich auf Grundsatz 10 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung aus dem Jahr 1992, nach dem Transparenz, Beteiligung und Zugang zu Rechtswegen für Bürger gelten soll, die von Umweltproblemen betroffen





sind. Es wurde nach zähen, vier Jahre dauernden Verhandlungen von 24 Staaten der Region im Jahr 2018 unterzeichnet. Der im September 2018 angelaufene Ratifizierungsprozess gestaltet sich gleichermaßen schwierig.

Zwar wurde mit der Ratifizierung durch Mexiko nun die Mindestzahl der Ratifikationen erreicht, die für das Inkrafttreten des Abkommens im Jahr 2021 erforderlich ist. Doch haben sich wichtige Länder wie Brasilien, Chile, Peru und Venezuela, die im Rohstoffabbau und -export aktiv sind, noch nicht zu diesem Schritt entschließen können. Vielmehr artikuliert sich dort – vor allem von Sektoren aus der Wirtschaft – massiver Widerstand gegen die Reichweite der Regelungen, die als Eingriff in die nationale Souveränität angesehen werden. So

wird angeführt, die Länder könnten bei Geltung des Abkommens nicht mehr eigenständig über die Nutzung ihrer Gebiete bestimmen. Einige Parlamente wie jene in Peru und Paraguay haben das Thema darum wieder von der Tagesordnung genommen. In anderen Ländern wiederum, darunter Kolumbien, sind Ratifizierungsprozesse eingeleitet worden, so dass mit weiteren Beitritten gerechnet werden kann.

Die vier Pfeiler des Escazú-Abkommens

Mit dem Abkommen wird ein gemeinsamer regionaler Rechtsrahmen geschaffen, in dem vier Elemente zusammengeführt werden, die neue Formen nachhaltiger Ent-

wicklung in Lateinamerika ermöglichen sollen: Zugang zu Umweltinformationen, Partizipationsrechte, Klagerechte der von Ressourcenausbeutung betroffenen Bürger sowie Schutzmechanismen für Umweltaktivisten. Insoweit werden die Prinzipien Vorbeugung, Vorsorge und Monitoring durch Umwelt- und Sozialverträglichkeitsstudien sowie Schadensausgleich mit Rechtswegegarantien verbunden. Dabei soll das Abkommen präventiv wirken und konkret die Eskalation sozio-ökologischer Konflikte zum Ausbruch offener Gewalt verhindern.

Das Escazú-Abkommen ist das weltweit erste Dokument, das Verfahrensgarantien zum Schutz von Aktivisten festschreibt, die sich für die Bewahrung natürlicher Ressourcen einsetzen. Insofern geht dieses Abkommen auch über die europäische Aarhus-Konvention aus dem Jahr 1998 hinaus. Mit der Verleihung individueller Rechte auf Information, Beteiligung und Rechtsschutz erweitert Lateinamerika zugleich die Möglichkeiten, sowohl internationale als auch nationale Umweltstandards nachhaltiger umzusetzen.

Die im Abkommen vorgesehenen Beteiligungsformate werden als Mittel zur Konfliktverhütung und zur Einhaltung der grundlegenden Menschenrechte verstanden, wie sie etwa bereits in Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO; kurz: ILO 169) zum Schutz der indigenen Völker enthalten sind. Auf diese Weise sollen regionale Mindeststandards festgelegt werden: Jeder Staat muss die formulierten Normen annehmen, um die Ausübung der genannten Rechte zu gewährleisten. Die Standards sind dadurch zu erreichen, dass die Staaten Maßnahmen umsetzen, die ihre nationalen Institutionen verbessern; außerdem müssen sie Mechanismen zur Verwaltung ihrer Informationen schaffen und Entscheidungsverfahren optimieren, die interkulturelle und geschlechtsspezifische Ansätze einbeziehen. Insbesondere verpflichten sich die Unterzeichner, die Rechtspflege mit dem Ziel zu stärken, Umweltschäden zu verhüten und den Umweltrechten Beachtung zu verschaffen. Bedeutsam ist dabei die Einbeziehung

von Unternehmen: So sollen öffentliche und private Unternehmen (insbesondere Großunternehmen) Nachhaltigkeitsberichte erstellen, um ihre soziale und ökologische Bilanz offenzulegen.

Die Realität ist davon weit entfernt: Vielfach werden Lagerstätten erkundet und erschlossen, ohne dass die dort angesiedelte Bevölkerung einbezogen oder befragt wird. Gegen grundlegende Transparenzgebote wird auch bei der Aufklärung über Umweltbelastungen, Langzeitfolgen und Emissionen verstoßen, die Möglichkeit der Beschwerde zudem systematisch unterlaufen. Letztlich geht es daher um die Transformation sozio-ökologischer Konflikte insbesondere mit dem Ziel, deren gewaltförmige Austragung zu verhindern. Ein weiteres wichtiges Anliegen ist es, Umweltaktivisten vor Einschüchterung und Anfeindungen ebenso zu schützen wie vor Gefährdungen für Leib und Leben.

Sozio-ökologische Konflikte

Seit Beginn des neuen Jahrhunderts registrieren (zivilgesellschaftliche) Organisationen und Wissenschaftler einen Anstieg an Land- und Umweltkonflikten in Lateinamerika – anfangs vor allem in den Andenländern, spätestens von den 2010er Jahren an in ausnahmslos allen lateinamerikanischen Staaten. Der Environmental Justice Atlas verzeichnet für Lateinamerika die weltweit höchste Zahl an Umweltkonflikten.

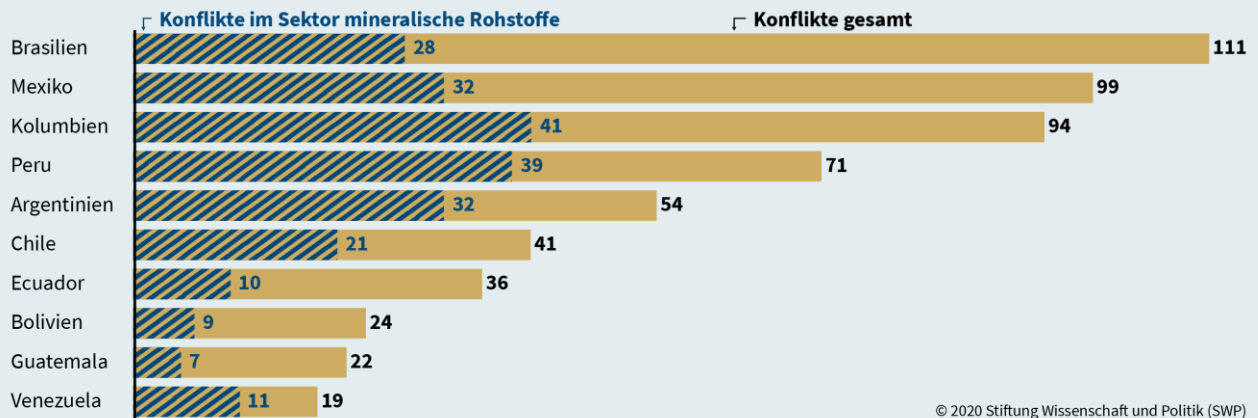
Unter sozio-ökologischen Konflikten wird die Mobilisierung meist lokaler Gemeinden oder zivilgesellschaftlicher Organisationen verstanden, die sich gegen wirtschaftliche Aktivitäten richten, deren Folgen für die Umwelt ein Schlüsselement ihrer Beschwerden sind. Typische Ausdrucksformen sind Protestmärsche, Landbesetzungen, Straßenblockaden oder Hungerstreiks. Der Begriff Umweltkonflikt wird hier meist synonym mit dem Begriff sozio-ökologischer Konflikt verwendet.

Auch wenn aufgrund von Einschränkungen bei der Berichterstattung und im Monitoring mit einer nicht zu vernachlässigen-

Grafik 1

Top-10-Staaten mit Umweltkonflikten in Lateinamerika

2000–2020, Stand: 25.11.2020



© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

den Dunkelziffer in anderen Regionen der Welt gerechnet werden muss, lassen die Zahlen auf eine erhöhte Konfliktivität in vielen Ländern der Amerikas schließen. Der Bergbausektor erweist sich dabei als besonders konfliktreich. Über 40% der Umweltkonflikte in den zehn konfliktreichsten Ländern des Kontinents sind mit dem Abbau von Mineralien verbunden (vgl. Grafik). Darüber hinaus weisen Quellen Gewalteskalationen auch in anderen Sektoren nach, etwa in der Energieproduktion, die wegen dessen hoher Energieintensität eng mit dem Bergbau verbunden ist. Neben volkswirtschaftlichen Themen wie fehlenden Effekten auf die Beschäftigung im produktiven Sektor, Abhängigkeit von Rohstoffpreisen auf dem Weltmarkt und hohen ökologischen Kosten lässt sich auch eine Vielfalt gesellschaftlicher Konfliktlinien ausmachen. Kaum ein Konflikt, der aus dem Extraktivismus resultiert, kann als monothematisch klassifiziert werden. Häufig geht es um die Zerstörung von Lebensraum und Biodiversität, um die Vertreibung oder Umsiedlung lokaler Gemeinden, aber auch um die angemessene Beteiligung an Einnahmen aus dem Rohstoffabbau und die Teilhabe an Entscheidungsprozessen.

Gefahren für Verteidiger von Land- und Umweltrechten

Diejenigen, die sich für Land- und Umweltrechte in Lateinamerika einsetzen, sind die am stärksten von derlei Konflikten betroffene Akteursgruppe. Sie bewegen sich in Lateinamerika »On Dangerous Grounds«, wie es im Titel des Berichts von Global Witness über das Jahr 2015 heißt. In derselben Ausgabe spricht die internationale Nichtregierungsorganisation (NGO) vom tödlichsten Jahr für diese Personengruppe, seitdem sie 2002 mit der Aufzeichnung entsprechender Vorfälle begonnen hat. Doch in den darauffolgenden Jahren verzeichnete sie weitere Anstiege.

Unter den gefährlichsten Staaten für Aktivisten im Land- und Umweltsektor finden sich zahlreiche lateinamerikanische Länder, angeführt von Kolumbien, Brasilien und Mexiko. Für den Bergbausektor, der eine sehr hohe Konfliktrichtigkeit aufweist, wird auch die höchste Zahl an ermordeten Aktivisten verbucht. Die Verteidiger indigener Rechte, denen es meist um die Wahrung der Umwelt- und Territorialrechte von Indigenen geht, stehen unverhältnismäßig stark unter Druck. In der Mehrzahl der Fälle gehen Drohungen oder Angriffe auf spätere Opfer oder deren Umkreis den Morden voraus.

CIVICUS, ein globales Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen und Aktivisten, führt in seinem jährlich erscheinenden Bericht die fünf häufigsten repressiven Akte in Lateinamerika auf: Festnahme von Protestierenden, Angriffe auf Journalisten, Einschüchterung und exzessive Anwendung von Gewalt gegen Demonstranten, Festnahme von Journalisten. Hinzu kommen subtile und oft nicht direkt als Bedrohung wahrgenommene Formen der Einschränkung, etwa fehlerhafte Konsultationsverfahren, bei denen bestimmten Personengruppen rechtliches Gehör verweigert wird, oder Bedrohung sowie Kooptationsdruck von Seiten der (zum Teil auch staatlichen) Unternehmen, um Konflikte gar nicht erst aufkommen zu lassen. Die Intensität der Gewalt gegen Verteidiger von Menschenrechten darf insofern nicht nur an der Zahl der Morde gemessen werden, vielmehr sind auch die vielfältigen nicht-tödlichen Angriffe zu berücksichtigen.

Als Grund für die besonders hohe Gefährdung der Verteidiger von Land- und Umweltrechten in Lateinamerika sind die Gewinninteressen anzusehen, die beim Abbau natürlicher Ressourcen eine zentrale Rolle spielen. Diese können die Oberhand über die Schutzpflichten gewinnen, vor allem in einem Umfeld, in dem Korruption grassiert, Regierungen schwach sind und Armut herrscht. Die erwähnten Berichte weisen außerdem wiederholt auf die Mitverantwortung von Regierungen und Unternehmen hin. Kriminalisierung von Land- und Umweltaktivisten und deren Strafverfolgung würden dazu genutzt, Proteste gezielt zu unterdrücken.

Viele Staaten missachten das Recht indigener Völker auf Konsultation, das in der oben schon genannten Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation festgeschrieben ist. Staaten, die diese Konvention unterzeichnet haben, sollen die freie, informierte und vorherige Zustimmung Indigener zu projektierten Investitionen im Rohstoffbereich sicherstellen. Die meisten lateinamerikanischen Staaten haben die Konvention sogar ratifiziert (Ausnahmen sind Uruguay, Panama und El Sal-

vador), manche haben deren grundlegende Prinzipien auch in ihre Verfassung aufgenommen. Von einer systematischen Umsetzung kann jedoch kaum die Rede sein.

Ähnlich wie im Falle von Menschenrechtsstandards gilt auch hier: Länder mit fortschrittlichen Umwelt- und Konsultationsvorschriften (etwa Brasilien oder Peru) kommen den Selbstverpflichtungen oft nicht nach, die sie eingegangen sind. Für die Missstände sind aber nicht nur Förderinteressen verantwortlich, sondern auch die internationale Gemeinschaft, die bisher keine bindenden Regelwerke erlassen hat, in manchen Fällen außerdem nationale und internationale Entwicklungsbanken, die an Infrastrukturmaßnahmen und Projekten der Rohstoffausbeutung beteiligt sind. Bei Verstößen oder Menschenrechtsverletzungen kommt es selten zu eingehenden Untersuchungen, Gerichtsprozesse oder Verurteilungen sind kaum zu verzeichnen. Diese weitgehende Straflosigkeit verstetigt die Gewaltspirale und führt zum Verlust an Vertrauen in die nationale Justiz. Ein breiter Zugang zu Informationen und die Beteiligung an Entscheidungsprozessen haben dagegen das Potential, Konflikte beizulegen, bevor sie sich verschärfen.

Der Widerstand gegen das Abkommen

Zahlreiche große Staaten, die für Lateinamerikas Außenpolitik eine wichtige Rolle spielen, weigern sich bislang, das Escazú-Abkommen zu ratifizieren. Neben Brasilien, dessen Regierung keinerlei entsprechende Neigung zeigt, zählen dazu Peru, das eine besonders hohe Zahl an Land- und Umweltkonflikten aufweist, sowie Chile, wo Umweltkonflikte seit Jahren zunehmen. Das ist umso bemerkenswerter, als Chile zu den Initiatoren des Abkommens gehörte. Doch hat es das Abkommen bislang nicht einmal unterzeichnet.

Chile: ein radikaler Richtungswechsel

Chile hatte eine Führungsrolle bei den Vorbereitungen und Verhandlungen des Escazú-Abkommens. Nach etwa zwei Jahren Vorbereitungszeit kam es im November 2014 in seiner Hauptstadt zu der »Entscheidung von Santiago«, das vorbereitete Dokument zu verabschieden. Chile wurde dabei zusammen mit Costa Rica die Ko-Präsidentschaft der anschließenden Verhandlungen zugewiesen. In den folgenden vier Jahren fanden insgesamt neun Verhandlungsrunden statt.

Zum Umschwung kam es wenige Tage vor Verabschiedung des endgültigen Textes Anfang Oktober 2018. Maßgeblichen Einfluss darauf hatte wohl auch das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen 2017, das einen Wechsel von der Mitte-Links-Regierung unter Präsidentin Michelle Bachelet zu einer rechtskonservativen Koalition unter Sebastián Piñera zur Folge hatte, die wirtschaftlichen Interessen größere Bedeutung beimisst.

Als Hauptbeweggrund für die Ablehnung des Abkommens führen die amtierenden chilenischen Entscheidungsträger die Sorge an, dass Chile an Souveränität verlieren könnte und die Einmischung in interne Angelegenheiten bzw. insbesondere bilaterale Streitigkeiten (etwa mit dem Nachbarland Bolivien) fürchten müsse. Zuletzt argumentierte die chilenische Regierung, die nationale Gesetzgebung enthalte bereits alle zentralen Regelungen des Escazú-Abkommens. Spezielle Gesetze für Umweltaktivisten würden diese sogar bevorteilen, was eine Ungleichheit verschiedener Menschenrechts-Gruppen vor dem Gesetz bedinge. Zwar trifft es zu, dass Chile gesetzliche Regelungen in Bereichen getroffen hat, die auch im Abkommen berücksichtigt sind; sie betreffen nicht zuletzt staatliche Großunternehmen wie den Kupferkonzern CODELCO. Doch decken diese nationalen Regelungen oft nur einen Teil der Escazú-Vorschläge ab oder werden allenfalls unzureichend erfüllt. Insofern geht es jenseits der Notwendigkeit rechtlicher Anpassungen auch darum, dass mit einem nationalen Plan zur Umsetzung des Escazú-Abkom-

mens zusätzliche Transparenzpflichten geschaffen werden und sich vor allem deren Umsetzung im Sinne regionaler Standards überwachen lässt.

Chile hatte im Dezember 2019 den Vorsitz der UN-Klimakonferenz (kurz COP25). In diesem Zusammenhang erwarteten viele chilenische zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Umwelt- und Menschenrechtsbelange engagieren, dass die Regierung ihre Position zum Escazú-Abkommen ändert, um als Vorbild auf der internationalen Bühne auftreten zu können. Umso größer war die Enttäuschung über die vehemente Weigerung, das Abkommen zu unterzeichnen, und über die schwache Führungsrolle Chiles in der COP25, die in Santiago de Chile stattfinden sollte, als Folge sozialer Proteste im Land aber nach Madrid verlegt wurde.

Peru: Sorge um autonomes Handeln bei der Rohstoffausbeutung

2018 gehörte Perus damalige Umweltministerin Fabiola Muñoz zu den Erstunterzeichnern des Escazú-Abkommens. Das Land galt daher lange Zeit als ein starker Befürworter und damit auch als Kandidat für eine schnelle Ratifizierung. Diese wurde indes bei der parlamentarischen Behandlung des Vertrags immer wieder aufgeschoben. Die finale Entscheidung, das Abkommen letztlich nicht zu ratifizieren, wurde im Oktober 2020 gegen das Votum des peruanischen Präsidenten getroffen.

Die Tragfähigkeit der Kritik am Abkommen

Ähnlich wie in Chile wird auch in Peru mit dem Verlust von Souveränitätsrechten argumentiert, den man durch eine mögliche Zuständigkeit internationaler Gerichte erleiden könne. Des Weiteren wurde eine unverhältnismäßige Bevorzugung von NGOs gesehen, die durch die im Abkommen festgelegten Beteiligungsrechte eine starke Stimme in Beschwerdemechanismen erlangen könnten. Dies berge die Gefahr, dass

solche NGOs Bergbau- und Infrastrukturprojekte verhindern könnten, die für die nationale Wirtschaft wichtig sind. Gerade Wirtschafts- und Industrieverbände äußerten in öffentlichen Verlautbarungen massive Bedenken. Dabei verwiesen sie auf die Ablehnung des Abkommens durch andere wirtschaftsstarke Länder wie Brasilien oder die Mitglieder der Pazifik-Allianz – bestehend aus Peru, Chile, Kolumbien und Mexiko (das das Escazú-Abkommen zu diesem Zeitpunkt noch nicht ratifiziert hatte), die in diesem Rahmen eine Freihandelszone gegründet haben. Folglich wird in Peru mit einem möglichen Wettbewerbsnachteil für das eigene Land argumentiert und suggeriert, dass die genannten Staaten gute Gründe hätten, die Ratifizierung abzulehnen.

Die Argumente Chiles und Perus gegen das Abkommen stehen auf schwachen Füßen: In Artikel 3 der Escazú-Vereinbarungen wird sowohl das Prinzip der ungebrochenen Souveränität der Staaten über ihre natürlichen Ressourcen als auch jenes der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten bekräftigt. Dies umfasst auch die Freiheit eines Staates, seine Umweltpolitik autonom zu regeln. Die Tatsache, dass Mexiko sich zuletzt doch für eine Ratifizierung entschied und dies auch in Kolumbien geschehen soll, entzieht dem Argument eines möglichen Nachteils im wirtschaftlichen Wettbewerb die Grundlage. Das Abkommen verpflichtet die Staaten dazu, ihre Politik nach den darin festgelegten Schutzverpflichtungen zu gestalten, dies würde es ihnen erleichtern, mit der internationalen Beobachtung der Einhaltung von Arbeits- und Umweltstandards umzugehen. Würden Chile und Peru diese Schutzverpflichtungen akzeptieren, könnte sich für sie auch ein Reputationsgewinn ergeben, da ihre nationale Gesetzgebung internationalen Ansprüchen gerecht wird. Zudem sind damit Chancen für die Beteiligung an Programmen der Entwicklungszusammenarbeit verbunden, so dass diese Pflichten besser zu erfüllen wären.

Darin liegt eine Chance, aber auch die Herausforderung des Escazú-Abkommens im Kontext neuer internationaler Ansprüche auf Einhaltung von Menschenrechten

und Sorgfaltspflichten. Sowohl in Peru mit seiner nationalen Ombudsstelle als auch in Chile, etwa mit dem Nationalen Menschenrechtsinstitut, gibt es bereits Einrichtungen, deren Aufgabe es ist, die Wahrung von Grundrechten – auch im Bergbau mit Blick auf Umwelt und Menschenrechte – zu beobachten und zu gewährleisten. Sie genießen eine hohe Legitimität in der Bevölkerung, im Unterschied zu anderen staatlichen Organen. Somit verfügen beide Länder über eine institutionelle Grundlage, die es ihnen ermöglicht, die im Escazú-Abkommen festgelegten Verpflichtungen einzuhalten und gleichzeitig ihre Einrichtungen zur Konfliktprävention und -bearbeitung zu stärken.

Das Escazú-Abkommen und die Verregelung internationaler Lieferketten

Als regionale Vereinbarung wird das Escazú-Abkommen einheitliche länderübergreifende Standards setzen und einen Prozess in Gang bringen, bei dem institutionelle und gesetzgeberische Asymmetrien zwischen den verschiedenen Staaten der Region ausgeglichen werden, damit am Ende ein möglichst gleiches Niveau bei den im Escazú-Abkommen enthaltenen vier Pfeilern zu Schutz, Garantie und Förderung der Zugangsrechte erreicht wird. Durch kooperative Verfahren können die beteiligten Staaten Lernerfahrungen und »best-practice«-Muster untereinander austauschen, was auch die Umsetzung bzw. Einhaltung der Standards verbessern würde. Als Konkretisierung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte aus dem Jahr 2011 könnte das Escazú-Abkommen zusammen mit den Umweltstandards der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (1969) Synergien schaffen, um einen regional einheitlichen und verbindlichen Rahmen zum Schutz der Umwelt und der Menschenrechte durch Unternehmen und Staaten zu bilden. Entscheidend für die Wirksamkeit des Abkommens wird sein, wie robust die rechtlichen Bestimmungen und finanziellen Vorausset-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2021A01

zungen (etwa für Umweltverträglichkeitsprüfungen) angelegt werden und wie konsequent die Gerichtsbarkeit dabei agiert, die Bestimmungen durchzusetzen.

Auch wenn Lateinamerikas verarbeitende Industrie nicht in großem Umfang Teil von Lieferketten ist, so beziehen sich Regelwerke wie das Escazú-Abkommen in zentraler Weise auf die umfassende Unternehmensverantwortung bei der Ausbeutung und Verarbeitung von Rohstoffen. Die aktuellen Diskussionen, die in Deutschland und Europa über Lieferkettengesetze stattfinden, werden in der Region sehr genau wahrgenommen, die Herausforderungen kritisch diskutiert, die sich für die daraus abzuleitenden Unternehmens- und Staatenpflichten ergeben. Das Escazú-Abkommen greift Regelungstatbestände auf, die auch in den gegenwärtigen Debatten über die Ausgestaltung der Unternehmensverantwortung relevant sind. Die Gesetzgeber sollten daher die in der Region formulierten Standards (etwa des Escazú-Abkommens) aufgreifen und in ihre Überlegungen einbeziehen. Gerade aus der Komplementarität internationaler, regionaler und lokaler Standardsetzung könnte sich eine Steuerungswirkung für das Verhalten von Unternehmen ergeben, die über freiwillige Selbstverpflichtungen hinausgeht. Wenn aber eine Vielfalt von Regelungsansprüchen und Verpflichtungen auf Standards entstehen sollte, die nicht aufeinander bezogen sind, wird dieser Zustand regulativer Heterogenität das Bestreben beeinträchtigen, Menschenrechts- und Umweltstandards größere (Be)achtung zu verschaffen.

Dabei wird um die Wirksamkeit freiwilliger und gesetzlicher Regelungen gestritten: Umfassende Standards, wie sie etwa die »Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor« (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI) zu setzen versucht, die für mehr Finanztransparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor sorgen soll, werden in den Förderländern Lateinamerikas alles andere als einheitlich

umgesetzt. Gerade in Unternehmen des Bergbausektors sind auf Basis geltender Vereinbarungen – etwa über Gütesiegel wie den FairTrade-Standard bei Gold und Silber – auch Standard-Audit-Zertifizierungsmodelle implementiert worden. Die Verbreitung solcher freiwilliger Standards für Unternehmensverantwortung sollte jedoch zugunsten einer größeren Kohärenz zurückhaltend betrieben werden, was nicht zuletzt auch im unternehmerischen Interesse liegen sollte. Bislang gelten diese Regelungen oftmals nicht für Zulieferbetriebe und lokale Produktionsprozesse.

Neben der Beachtung von Arbeitsbedingungen gilt das Hauptaugenmerk den Umweltfolgen: So sind etwa bei der Kupferausbeutung die massive Wassernutzung, der Landverbrauch, Energieeinsatz und die Abraumlast sowie langfristige Emissionen in Rechnung zu stellen. All diese Faktoren erfasst die Kupferindustrie nun bei Minen und Hütten im Rahmen eines freiwilligen Prüfprozesses, sie sollen künftig in dem Gütesiegel der sogenannten »Copper Mark« zusammengeführt werden. Eine solche Transparenzinitiative wie auch ergänzende allgemeine Bergbau-Standards wie die Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA) greifen jedoch deutlich kürzer als die Regelungen des Escazú-Abkommens. Außerdem sehen sie keine Sanktionen vor, um menschen- und umweltrechtliche Sorgfaltspflichten durchzusetzen und Schutzverpflichtungen gerecht zu werden. Daher sollten Bemühungen in Deutschland und Europa bei der Regelungstiefe des Escazú-Abkommens ansetzen und darauf abzielen, dessen Standards für europäische Unternehmen einerseits und für die Regierungszusammenarbeit andererseits verpflichtend zu machen; zugleich sollte deren Umsetzung unterstützt werden. Dies könnte etwa in Gestalt nationaler Aktionspläne für Menschenrechte und Umwelt und die Anfertigung von Berichten zum Stand der Implementierung des Abkommens erfolgen.

Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP und Leiter des SWP-Anteils am Forschungsnetzwerk Nachhaltige Globale Lieferketten.

Viktoria Reisch ist Forschungsassistentin im Projekt »Transnationale Governance-Ansätze für nachhaltige Rohstofflieferketten im Andenraum und im südlichen Afrika«. Das Projekt wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert.