

Indonesiens Regierung unterstützt weiterhin Rohstoffkonzerne*

von Bosman Batubara

Als Reaktion auf zunehmenden Wirtschaftsnationalismus legte die indonesische Regierung im Jahr 2009 eine Gesetzesinitiative vor, um das Staatseinkommen durch Reduzierung des Exports von Rohmineralien und Kohle zu steigern, zugunsten der Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland. Die großen Rohstoffkonzerne sahen das jedoch anders. Dies ist die Geschichte des Bergbaugesetzes 4/2009, ein einst vielversprechender Schritt hin zur indonesischen Souveränität.



Indonesisches Kohlezwischenlager in gerodeten Waldgebieten in Zentral-Kalimantan auf der Insel Borneo. Foto HS

m 11. Januar 2014 erließ die indonesische Regierung die Regierungsverordnung (RV) Nummer 1/2014 betreffend der zweiten Änderung zu RV Nummer 23/2010 über die Umsetzung von Mineralien- und Kohleabbauaktivitäten (im Folgenden als RV 1/2014 be-

zeichnet). Am gleichen Tag gab das Ministerium für Energie und Bodenschätze (MEMR) eine Ministerialverordnung 1/2014 zum Thema Wertzuwachs durch inländische Verarbeitung und Veredelung von Mineralien bekannt, im weiteren Textverlauf als MEMR

MV 1/2014 bezeichnet. Letztere ist eine Art Tochterverordnung der Ersteren. Beide Richtlinien sind Weiterführungen von zuvor erlassenen Verordnungen, z. B. MEMR MV 20/2013, RV 24/2012, RV 23/2010, und die Grundlage all dieser Richtlinien ist das Bergbaugesetz 4/2009.

Dieser Artikel analysiert chronologisch den Inhalt der oben genannten Richtlinien, die Änderungen, die sie beinhalten und wer von was und auf welche Weise profitieren wird. Außerdem werden die weiterreichenden Auswirkungen einer Reihe von Verordnungen und damit zusammenhängenden Veränderungen im Bereich des Mineralien- und Kohlenabbaus in Indonesien untersucht.

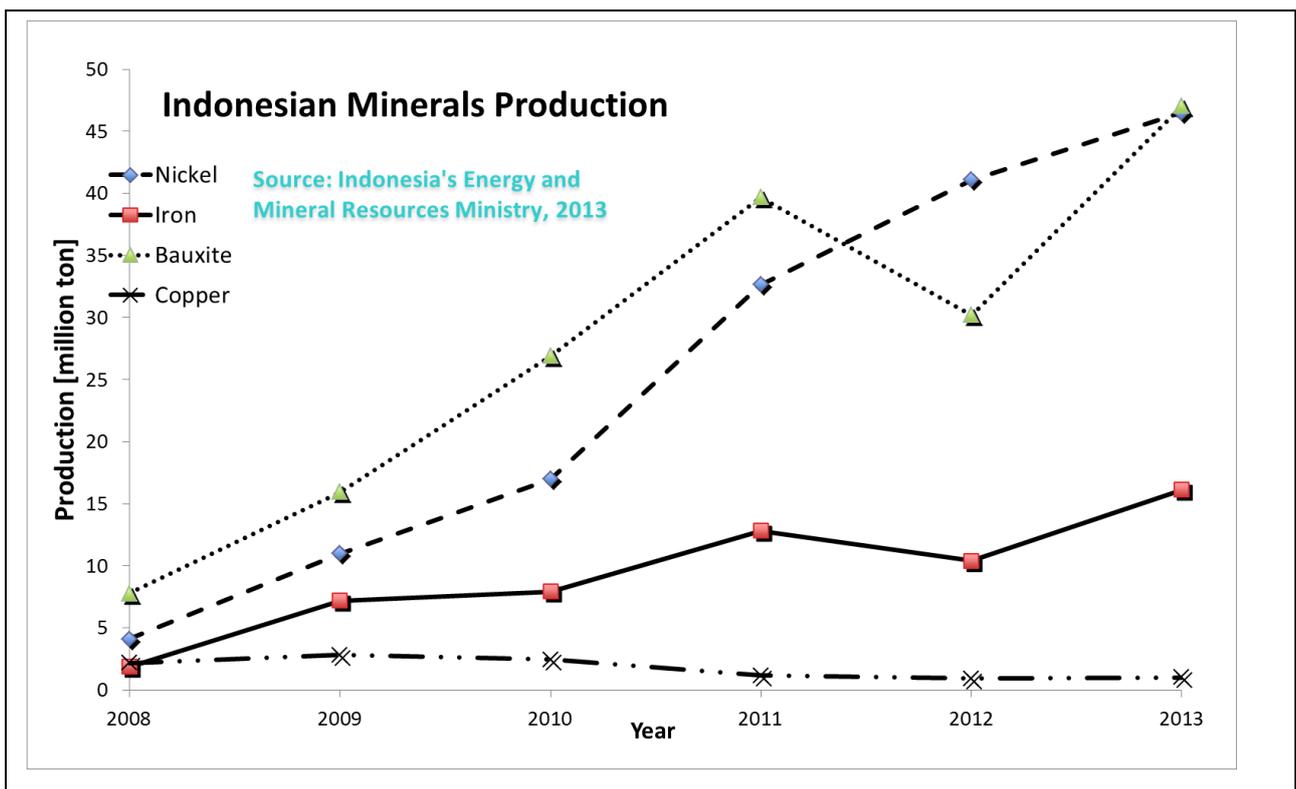
Die Entwicklung der Bergbau-Regulatorien

Am 12. Januar 2009 erließ die indonesische Regierung das Bergbaugesetz 4/2009. Es war vom neoliberalen Präsidenten Susilo Bambang Yudhoyono unterzeichnet, der in der Öffentlichkeit gern als Interventionist gesehen werden wollte. Paragraph 107 des Gesetzes besagt, dass„[...] die Inhaber von

Bergbau-Genehmigungen dazu verpflichtet sind, spätestens 5 Jahre“ nach der Inkraftsetzung des Gesetzes „Mineralraffinerieanlagen zu bauen [...].“

Hauptziele dieser Verordnung sind die Steigerung des Staatseinkommens aus der Rohstoffindustrie, beispielsweise aus Mineralien und Kohle, ihre inländische Verarbeitung und die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen für Indonesier. Früher exportierte Indonesien nur die Rohstoffe. Anfang Dezember 2013 erklärte Finanzminister Chatib Basir, dass von der Inkraftsetzung des Bergbaugesetzes 4/2009 eine deutliche Steigerung des Staatseinkommens erwartet werde – ein steiler Anstieg von 4,9 Milliarden US-Dollar im Jahr 2013 auf 9 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015.

Um die in Paragraph 107 des Bergbaugesetzes 4/2009 vorgeschriebenen Bestimmungen durchzusetzen, erließ die indonesische Regierung im Februar 2010 die RV 23/2010. Diese Verordnung bekräftigt in Paragraph 112 (4) noch einmal die Pflicht der Bergbauunternehmen, spätestens 5 Jahre nach der Inkraftsetzung des Bergbaugesetzes 4/2009 die inländische Verarbeitung und Raffinierung der



Mineralien auszuführen. Dies bedeutete, dass spätestens ab 12. Januar 2014 jedes Bergbauunternehmen dazu verpflichtet war, eigene Mineralienverarbeitungs- und –schmelzwerke zu besitzen.

Drei Jahre später erließ die Regierung dann eine Ministerialverordnung (MEMR MV 20/2013), um die genauere Vorgehensweise hinsichtlich Mineralien für den Export und deren Konzentrationsschwellenwerte auszuführen. Nehmen wir einmal Kupfer und Nickel als Beispiel: Kupfer für den Export darf in Form von Cu-Metallen aufbereitet werden, nachdem diese so raffiniert wurden, dass sie eine 99,9%ige Kupferkonzentration aufweisen. Um Nickel als Nickelroheisen (Nickel Pig Iron) zu exportieren, muss ein Unternehmen es so einschmelzen, dass es nach dem Schmelzprozess eine Konzentration von mehr als 6% Nickel erzielt.

Am 11. Januar 2014 erließ die Regierung jedoch zwei Rechtsvorschriften, die einige Inhalte ihrer Vorgänger grundsätzlich ins Gegenteil verkehrten. Die RV 1/2014 ist dabei eine Änderung der RV 23/2010. Diese neu erlassene Verordnung besagt, dass Paragraph 112 (4) c der RV 23/2010, der Unternehmen zum Bau von Verarbeitungswerken spätestens 5 Jahre nach Inkraftsetzung des Bergbaugesetzes 4/2009 verpflichtete, gestrichen wurde.

Die zweite Verordnung, MEMR RV 1/2014, die gemeinsam mit der RV 1/2014 herausgegeben wurde, enthält indes viele Änderungen zum Umgang mit mineralischen Rohstoffen, beispielsweise die Art und Weise, wie Kupfer, Nickel und Eisensand exportiert werden können. Für Kupfer wurde der Begriff „Veredelung“ durch „Verarbeitung“ ersetzt. Diese Umformulierung ergab auch eine Änderung des Mindestgehalts an Kupfer in Exportrohstoffen: Mussten Firmen zuvor Cu-Metall mit einer mindestens 99,9%igen Kupferkonzentration herstellen, fiel diese Schwelle sprunghaft auf nur 15 %. Bei Nickel genügt nun schon eine 4%ige Konzentration von Nickel-

Roheisen, um es exportieren zu dürfen. Und Eisensand darf nun bereits ab einer mehr als 58%igen Fe-Konzentration exportiert werden, eine deutliche Abschwächung im Vergleich zu MEMR MV 20/2013, die eine bis zu 90%ige Fe-Konzentration forderte.

Um „die Verfügbarkeit von Rohstoffen, die Rohstoffraffinierungs- und –verarbeitungsindustrie sowie den Schutz natürlicher Ressourcen zu sichern“, erließ der Finanzminister im Januar 2014 die Vorschrift Nr. 6/PMK.011/2014. Diese Vorschrift regelt die Steuersätze für den Export von Rohstoffen wie Kupfer, Eisen, Mangan, Blei, Zink und Titan, die generell zwischen 2014 und 2016 stufenweise angehoben werden sollen.

Die Entwicklung des Bergbaus im Zusammenhang mit seinen Vorschriftenänderungen in Indonesien seit 2009 zeigt Tabelle 1. Zusätzlich zu Kupfer, Nickel und Eisensand nennt MEMR MV 20/2013 und 1/2014 nämlich viele weitere Rohstoffe, wie beispielsweise Zinn, Gold, Mangan, Bauxit, Eisenerz usw. Dieser Artikel nimmt jedoch nur drei Rohstoffe als Beispiel, um daran die sich verändernde Logik innerhalb der verzweigten Verordnungen zu verdeutlichen.

Im Hinblick auf eine ganze Reihe von Neufassungen verschiedener Ausführungsvorschriften zum Bergbaugesetz 4/2009 ist es auch wichtig, einen Blick auf die sozialen und politischen Zusammenhänge zu werfen, innerhalb derer diese Neufassungen stattfanden.

Die Ursprünge des Bergbaugesetzes 4/2009

Der Erlass des Bergbaugesetzes 4/2009 kann nicht getrennt vom sozio-politischen Kontext in Indonesien betrachtet werden. In der Folge der ‚Reformasi‘-Ära nach 1998 formierten sich verschiedene sozial-politische Bewegungen, insbesondere von jungen, politisierten und politisch informierten Indonesiern.

Man kann hier leicht eine stärkere Tendenz zu politischen Bewegungen ausmachen, die eng mit sozial-politischen Basisthemen verbunden sind. Im Allgemeinen lässt sich erkennen, dass diese jungen Leute überzeugte Unterstützer der indonesischen Souveränität sind, was auch den Bergbausektor einschließt. Junge Leute beziehen sich sehr oft auf Paragraph 33 der Verfassung von 1945, der dem Staat die Macht über natürliche Ressourcen überschrieb, deren Nutzung wiederum dem größtmöglichen Wohl des Volkes dienen sollte.

Im Wahlkampf 2009 erkannte Präsident Yudhoyono, der damals wiedergewählt werden wollte, anscheinend die Anzeichen des wachsenden Nationalismus und Interventionismus als eine Oppositionsbewegung zu einer Politik auf neoliberaler Basis. Um junge Leute politisch für sich einzunehmen, erließ die indonesische Regierung unter Yudhoyono dann am 12. Januar 2009 – also drei Monate vor den indonesischen Parlamentswahlen am 9. April 2009 – das Bergbaugesetz Nr. 4/2009. Wie bekannt ist, gewann die Demokratische Partei, ein von Yudhoyono im Vorfeld der vorherigen Wahlen 2004 initiiertes politisches Vehikel, mit 20,85 % der Stimmen die Wahlen von 2009, was ihm damit ein zweites Mal das Präsidentenamt einbrachte.

Was geschah nach dem Erlass des Bergbaugesetzes 4/2009? Es gab plötzlich eine sehr heftige Reaktion von Seiten vieler Bergbauunternehmen in Indonesien. Angesichts der Auflagen, die sie in den kommenden Jahren erfüllen mussten, wollten viele Bergbauunternehmen bis Januar 2014 ihre Profitchancen maximal erhöhen. Dies ist an der in die Höhe schnellenden Produktion von Nickel, Eisen und Bauxit in Indonesien in der Graphik zur Indonesischen Mineralienproduktion zu erkennen. Kupfer ist hier eine Ausnahme, da die Produktion durch Ausweitung von Land der Firma PT Newmont Nusa Tenggara (NNT), einem der Gold-Kupfer-Riesen in Indonesien, abnahm.

PT NNT ist einer der weltgrößten Mineralkonzerne mit Hauptsitz in Denver, Colorado, USA. Die Geschäftstätigkeit des Unternehmens umfasst hauptsächlich den Abbau von Gold und Kupfer. Außer in Indonesien ist der Konzern auch unternehmerisch in den USA, Australien, Peru, Ghana, Neuseeland und Mexiko tätig. Das Unternehmen produzierte jährlich in Indonesien etwa 300.000 Tonnen Kupferkonzentrat.

Bergbauriesen lassen ihre Muskeln spielen

Gegen Ende 2013 gab es eine Phase der Verhandlungen zwischen verschiedenen Interessengruppen. Auf der einen Seite wollte die indonesische Regierung das Bergbaugesetz 4/2009 durchsetzen, auf der anderen Seite waren die Bergbauunternehmen nicht mit dem Bau ihrer Raffinerieanlagen fertig, wie vom Bergbaugesetz 4/2009 und MEMR MV 20/2013 vorgeschrieben. In einer von den Medien zitierten Stellungnahme Anfang Dezember 2013 schaut Chatib Basri optimistisch in die Zukunft und erklärt, dass die Regierung das Gesetz durchsetzen werden könne.



Rohstoffausbeutung im Tagebau im Wald Borneos. Foto HS

Ungeachtet dieses Optimismus wird aber auch deutlich, dass der Minister nicht wirklich versteht, was vorgeht.

Zu dem Zeitpunkt war kein einziges Bergbauunternehmen so weit, die Auflagen des Bergbaugesetzes 4/2009 zu erfüllen, obwohl sie nur noch etwa vier Monate bis zu der darin festgelegten Frist hatten. Es war, anders ausgedrückt, unmöglich in der Kürze der Zeit neue Mineralraffinerieanlagen zu bauen.

In seiner Stellungnahme gegenüber Indonesiens größter Tageszeitung Kompas sagte Chatib, dass es einen Wandel in Indonesiens Förderexporten geben werde. Er erklärte, dass (die Menge) „verarbeiteter Mineralien zunehmen, und somit ein Wandel von Unverarbeitetem zu Verarbeitetem erfolgen wird.“ Mitte Dezember 2013 zeigte sich die indonesische Regierung, vertreten durch Wirtschaftsminister Hatta Rajasa, noch zögerlich, das Bergbaugesetz 4/2009 umsetzen zu können. In einer Stellungnahme gegenüber der gleichen Zeitung erläuterte Hatta Rajasa, der auch als Präsidentschaftskandidat der Nationalen Mandatspartei (PAN) für die nächste Parlamentswahl 2014 aufgestellt ist, voller Überzeugung: „Für uns ist in der Durchführung dieser Dinge wichtig, beständig zu sein.“

Zeitgleich schienen die Bergbauunternehmen sich jedoch sehr genau bewusst zu sein, was da vor sich ging, und sie wussten, dass es für sie sehr unwahrscheinlich war, die Auflagen des Bergbaugesetzes 4/2009 zu erfüllen. Ende September 2013 zog PT NNT sogar die Möglichkeit in Betracht, ihre Gold-Kupfermine in Batu Hijau zu schließen, da die Unternehmensführung erkannte, dass sie nicht in der Lage waren, die Bestimmungen bezüglich des Baus einer Schmelzanlage zu erfüllen. Daher rechneten sie mit einem Verbot ihrer Kupferexporte.

Ein weiterer Einwand kam von Seiten der Arbeitergewerkschaft von Freeport Indonesia (FI), die im indonesischen Teil von Papua tätig

ist. FI ist eine Tochtergesellschaft von Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc., mit Sitz in Phoenix, Arizona, in den USA. Das Unternehmen ist weltweit einer der größten Kupferproduzenten. In den Jahren 2011 und 2012 verkaufte Freeport ungefähr 1,7 Millionen Tonnen Kupferkonzentrat.

Ende Dezember 2013 zeigte sich der Vorsitzende der Arbeitergewerkschaft (SPSI) in Mimika, Virgo Solossa, beunruhigt, dass durch die Durchsetzung des Bergbaugesetzes 4/2009 etwa 18.000 bis 20.000 Arbeiter entlassen werden könnten.

Angesichts solchen Drucks erklärte sich die indonesische Regierung Ende Dezember 2013 schließlich einverstanden, die Verordnungen abzuändern. Dies führte zu einer Herabsetzung des Konzentrationsschwellenwerts für Exportrohstoffe und dem Aufschub der Verpflichtung, Mineralraffineriewerke zu bauen. Hatta Rajasa gab diesmal zu, dass Lobbyisten von Freeport und Newmont sein Büro aufgesucht hatten. „Das ist wirklich hart. Vielfältiger Druck“, so der Minister kurzangebunden.

Nach Ansicht von Marwan Batubara, dem Direktor von Indonesian Resources Studies, weicht die Gesetzesnovelle weit von dem ab, was Paragraph 170 der MEMR 20/2013 erlaubt. Marwan Batubara vermutet, dass die Verordnung MEMR MV 1/2014, die den Export von Kupfer mit einer mehr als 15%igen Konzentration erlaubt, das Resultat intensiven Lobbyings von Freeport und Newmont ist. Wir wissen, dass die Produktion von Kupferkonzentraten dieser beiden Konzerne (\pm 2,8 Millionen Tonnen pro Jahr) 97% der gesamten indonesischen Kupferproduktion ausmacht.

Auf Basis der vorhergehenden Analyse kann man daher leicht erkennen, dass der Erlass der Regierungsverordnung 1/2014 und ihrer Tochterrichtlinien darauf abzielt, den Interessen der Bergbauriesen entgegenzukommen, und nicht dem indonesischen Volk, geschweige denn dem Schutz der Umwelt dient.

* Es handelt sich bei dem Artikel um die Übersetzung der Hintergrundinformation "Indonesian government continues to serve extractive companies", 4/2014 vom 13. März 2014.

Nachtrag der Redaktion: Im weiteren Verlauf des Jahres 2014 stellten Newmont und Freeport ihre Bergbauaktivitäten für mehrere Monate ein und entließen tausende von Arbeitern, bis die noch amtierende Regierung Yudhoyono in Verhandlungen mit Ausnahmeregelungen bei den Exportregelungen einlenkte. Im Januar 2015 drohte die neue Nationalregierung von Präsident Joko Widodo der Firma Freeport erneut mit Lizenzentzug, weil der Konzern immer noch keinerlei Anstalten zum Bau der zugesagten und gesetzlich verpflichtenden Schmelzhütte gemacht habe.

Über den Autor: Bosman Batubara wurde an der Katholieke Universiteit Leuven und an der Vrije Universiteit Brüssel, Belgien, als Wasseringenieur ausgebildet. Zwischen 2008 und 2010 arbeitete er als Gemeindesprecher und Organisator für Opfer des Lapindo-SchlammLawinen-Unglücks in Ostjava, Indonesien. Er schrieb viele Bücher über industrielle Katastrophen.

Kontakt: bosman.batubara@gmail.com

Übersetzung und Bearbeitung: Tamara Aberle und Dr. Henry Schürmann

Impressum:

Stiftung Asienhaus | Hohenzollernring 52 | 50672 Köln | www.asienhaus.de

Verantwortlich: Dr. Monika Schlicher

Kontakt: monika.schlicher@asienhaus.de

Veröffentlichung gefördert von

MISEREOR
IHR HILFSWERK

und von

**ENGAGEMENT
GLOBAL**



im Auftrag des

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein die Stiftung Asienhaus verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von MISEREOR, Engagement Global GmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.