

Fachbereich Rechtswissenschaft

Arbeitspapier Nr. 2/2014

Rohstoffe und Entwicklung Entwicklung im Transnationalen Rohstoffrecht

Isabel Feichtner^{*}

Erschienen in: Philipp Dann/Stefan Kadelbach/Markus Kaltenborn (Hg.),
Entwicklung und Recht, Nomos 2014

Zusammenfassung: Dieser Beitrag stellt das transnationale Rohstoffrecht und seine Entwicklung aus einer Konfliktperspektive dar und setzt es in Beziehung zu geopolitischen Transformationen und Wandlungen des Entwicklungsbegriffs. Sachlicher Gegenstand dieses Unterfangens sind erschöpfliche Vorkommen von Rohstoffen in Entwicklungsländern, ihre Ausbeutung und der Handel mit den gewonnenen Rohstoffen. Der Fokus liegt auf Mineralien, Öl und Gas. Der Text ist ein Versuch, Verantwortlichkeiten verschiedener Akteure für anhaltende Armut trotz Rohstoffreichtums greifbarer zu machen.

^{*} Prof. Dr. iur Isabel Feichtner, LL.M., Juniorprofessorin Law and Economics an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Email: feichtner@hof.uni-frankfurt.de.

I. Rohstoffe: Fluch und Segen

Rohstoffe sind Grundlage allen Lebens, ihre Verwendung bestimmt unsere Lebensform. Sie werden in Energie umgewandelt, zu Kleidungsstücken und Nahrungsmitteln verarbeitet, zu Computern, Mobiltelefonen und Atombomben. Rohstoffe stellen außerdem eine direkte materielle Verbindung zwischen den reichsten und ärmsten Bevölkerungen der Welt dar. Im Jahr 2008 machte der Handel in Rohstoffen 23.8% des Welthandels aus.¹ Täglich gehen wir mit Dingen um, deren Bestandteile aus Regionen größter Armut und Gewalt stammen. Rohstoffausbeutung und Rohstoffhandel werden einerseits für **Unterentwicklung** verantwortlich gemacht, andererseits als große Entwicklungschance begriffen. Etwa 29% der ärmsten Milliarde Menschen leben heute – so der Entwicklungsökonom *Paul Collier* – in Staaten, in denen Rohstoffreichtum die Wirtschaft dominiert und die Zahlungen der G8 für Rohstoffimporte aus Entwicklungsländern übersteigen bei Weitem die Entwicklungshilfe.² Zugleich sind wahrscheinlich noch lange nicht alle Lagerstätten wertvoller Rohstoffe in Entwicklungsländern entdeckt.³

Der **Kolonialismus**, mit dessen Ende – und Aufarbeitung – der Entwicklungsdiskurs im Völkerrecht beginnt,⁴ und der mitverantwortlich ist für fortdauernde Unterentwicklung,⁵ ist auch eine Geschichte der Rohstoffausbeutung und des Rohstoffhandels. Rohstoffe waren Anreiz für Kolonialisierung, Gegenstand der Wirtschaftstätigkeit der Internationalen Handelskompanien. Die „Rohstoffausbeuter“ ließen nicht selten verwüstete Erde zurück.⁶ Es ist also nicht verwunderlich, dass mit der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien und in den Debatten um eine **Neue Weltwirtschaftsordnung (NIEO)** in den 1960er und 1970er Jahren der

¹ WTO, World Trade Report 2010. Trade in Natural Resources, S. 54 (bezogen auf den Wert der gehandelten Güter).

² *Collier*, The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About it, 2007, S. 39 (Taschenbuchausgabe, OUP 2008).

³ *Collier/Venables*, Managing the Exploitation of Natural Assets: Lessons for Low Income Countries (2008), zu finden unter: <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/africa.htm> (31.05.2013).

⁴ *Pahuja*, Decolonizing International Law. Development, Economic Growth and the Politics of Universality, 2011.

⁵ *Bedjaoui*, Towards a New International Economic Order, 1979, S. 67.

⁶ Siehe nur ICJ, Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru./ Australia), 1992 ICJ Reports, S. 240.

Verfügbarmacht über Rohstoffe eine zentrale Rolle zukam. Damit verknüpft sind der Streit um Enteignungsrecht und Kompensationspflicht und Forderungen nach Wiedergutmachung für Ausbeutung während der Kolonialzeit. Nicht nur Eigentumsverhältnisse und Verfügbarmacht sollten nach Willen der Entwicklungsländer mit verschiedenen Generalversammlungsresolutionen festgeschrieben werden, auch sollte die als ungerecht empfundene Arbeitsteilung zwischen armen rohstoffexportierenden und reichen rohstoffimportierenden Staaten revidiert werden.⁷ Aus diesem Anliegen resultierten Forderungen nach und Initiativen zur Förderung der Industrialisierung und Diversifizierung sowie der Sicherung der Einkünfte aus Rohstoffexporten angesichts volatiler Preise und eines sich verschiebenden Preisverhältnisses zwischen Rohstoffen und Industrieprodukten zu Ungunsten ersterer.⁸

Wenn heute vom **Rohstoffluch** die Rede ist, so geht es seltener um das koloniale Erbe, um zwischenstaatliche Verantwortlichkeit und Solidarität oder um die „*terms of trade*“. Auch die Übermacht transnationaler Unternehmen, die ehemals ähnlich bedeutsamer Topos der Debatte um die NIEO war,⁹ steht nicht so sehr in der Diskussion; und noch weniger bestimmen die scharfen Konfliktlinien, welche die Zeit der NIEO kennzeichneten – zwischen Nord und Süd, zwischen öffentlicher Staatsmacht und privater Macht transnationaler Unternehmen – die gegenwärtige Debatte. Im Vordergrund stehen heute vielmehr Fragen der guten oder schlechten Führung von Unternehmens- aber auch Regierungsgeschäften, immer wieder thematisiert mit Hinweisen auf „**good governance**“. Denn „*good governance*“, so die Argumentation, nicht nur Internationaler Finanzinstitutionen sondern auch zivilgesellschaftlicher Initiativen wie der *Natural Resource Charter* oder der *Publish What You Pay* Initiative, sei die Grundlage dafür, dass Rohstoffreichtum in sozialen Wohlstand gegenwärtiger und künftiger Generationen umgewandelt werden könne.¹⁰ Ob ein Akteur Entwicklung und Wohlstand befördert, bestimmt sich – so die heute weit verbreitete Ansicht – nicht nach Organisationsform oder geographischer

⁷ *Sacerdoti*, New International Economic Order (NIEO), in: Wolfrum (Hg.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2008-, online edition, [www.mpepil.com] (31.5.2013).

⁸ Siehe z. B. *Prebisch*, *Towards a New Trade Policy*. Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development, UN Doc. E/Conf. 46/3 (1964), S. 5.

⁹ *Sacerdoti*, NIEO (Fn. 7); *Bedjaoui*, *Towards* (Fn. 5).

¹⁰ Siehe unten, Abschnitt III.2.

Lage, sondern nach dessen Verhalten, wobei die Gewährleistung von Transparenz, Verantwortlichkeit und Partizipation eine große Rolle spielen.

Diese Diskussionen prägen wirtschaftliche, politische und juristische **Entwicklungskonzepte**. Abgelehnt werden schon lange einseitige Vorstellungen von Entwicklung, z.B. von Entwicklung als gleichbedeutend mit Wirtschaftswachstum. Stattdessen werden heute Rahmenbedingungen und lokale Besonderheiten stärker in den Blick genommen, ohne die keine adäquaten Aussagen über die Bekämpfung von Armut, die Entstehung gesellschaftlichen Wohlstands oder spirituelle Selbstverwirklichung – „*wellbeing*“¹¹ – gemacht werden können.¹² Der Blick auf den nexus zwischen Entwicklung und Rohstoffen verspricht hierbei weitreichende Einsichten in die Vernetzung lokaler „*law reform*“ und „*state building*“ auf der einen Seite und weltwirtschaftlicher Marktintegration auf der anderen. Die Beurteilung, ob Rohstoffausbeutung und -handel Fluch oder Segen für Entwicklung darstellen, welche Institutionen Entwicklung fördern und welche sie behindern, bedarf einer vertieften Untersuchung miteinander konkurrierender Konzepte von Entwicklung, an der die Realität gemessen werden kann. Der Inhalt dieser Entwicklungskonzepte unterscheidet sich je nach historischem Kontext und Interessenlage.

Trotz der Vielfalt an Entwicklungskonzepten ist der schon immer interpretationsoffene und weiterhin konkretisierungsbedürftige Begriff der „**nachhaltigen Entwicklung**“ heute samt seiner Definition durch die Brundtland-Kommission von 1987 ein zentrales Leitprinzip in nationalen, regionalen und internationalen Entwicklungsdiskursen geworden.¹³ Rapides Wirtschaftswachstum der Schwellenländer – insbesondere der sogenannten BRIC-Staaten – der damit einhergehende, rasant ansteigende Rohstoff- und Energiebedarf, die Auswirkungen von Finanzkrisen, Umweltzerstörung und Klimawandel lassen seine Unbestimmtheit zunehmend als problematisch erscheinen und haben Initiativen hervorgerufen, die seine Konkretisierung

¹¹ *Helliwell*, Globalization and Wellbeing, 2004.

¹² Siehe den Beitrag von Philipp Dann in diesem Band.

¹³ Brundtland Report, Our Common Future, A/43/427 (1987); Rio +20 Outcome Document, The Future We Want, A/66/L.56 (2012).

anstreben.¹⁴ Außerdem zeigen diese Erfahrungen, dass sich der Entwicklungsbegriff nicht unvermittelt an den verschiedenen Ausformungen des Kapitalismus in den Hocheinkommensländern orientieren kann, deren mangelnde Nachhaltigkeit sie verdeutlichen.¹⁵ In den Versuchen einer Konkretisierung des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung¹⁶ und den Debatten über Kapitalismusreform, die Bestimmung sozialen Fortschritts und Grenzen des Wachstums,¹⁷ über die Möglichkeiten und Ausgestaltungen einer Neuen und Grünen Weltwirtschaftsordnung,¹⁸ spielen Rohstoffe, ihre Verteilung, Modalitäten ihres Schutzes, ihrer Ausbeutung und Vermarktung eine große Rolle. Es scheint, als könnten Umwelt- und Finanzkrisen ein Fenster für fundamentales Umdenken hinsichtlich des Umgangs mit natürlichen Ressourcen eröffnen. Andererseits deuten der sprunghafte Anstieg der Initiativen zur Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen¹⁹ und die immer neuen Kohle- und hochriskanten Ölförderprojekte nicht darauf hin, dass die Hocheinkommensländer ihren Rohstoffbedarf radikal einschränken und die ökologischen Kosten der Rohstoffausbeutung drastisch vermindern wollen.²⁰

In diesem Beitrag werde ich versuchen, das **transnationale Rohstoffrecht** und seine Entwicklung aus einer Konfliktperspektive zu umreißen und es zu geopolitischen Transformationen und Wandlungen des Entwicklungsbegriffs in

¹⁴ Siehe z. B. die Debatten zu Green Economy und Sustainable Development Goals im Vorfeld zu Rio +20; Rio +20 Outcome Document, The Future We Want, A/66/L.56 (2012).

¹⁵ Schon *Bedjaoui* wollte Unterentwicklung nicht als ein „Weniger“ im Vergleich zu den Industrienationen verstanden wissen: *Bedjaoui*, Towards (Fn. 5), S. 66-76.

¹⁶ *UNCSD*, Current Ideas on Sustainable Development Goals and Indicators, Rio 2012 Issues Briefs, No. 6, zu finden unter: www.uncsd2012.org/content/documents/218Issues%20Brief%206%20-%20SDGs%20and%20Indicators_Final%20Final%20clean.pdf (31.5.2013).

¹⁷ *Stiglitz/Sen/Fitoussi*, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009), zu finden unter: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (31.5.2013); s. a. die 2010 eingesetzte Enquete-Kommission des Bundestags „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft,“ www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/enquete/wachstum/index.jsp (31.5.2013).

¹⁸ *UNEP*, Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, 2011.

¹⁹ Siehe etwa die EU Raw Materials Initiative: Commission, Communication on the Raw Materials Initiative "Meeting our critical needs for growth and jobs in Europe", COM(2008) 699 sowie die Rohstoffstrategie der Bundesregierung, zu finden unter: www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung (31.5.2013).

²⁰ *Stern*, A Profound Contradiction at the Heart of Climate Change Policy, Financial Times, 8. Dezember 2011; *urgewald/groundWork/Earthlife Africa Johannesburg/BankTrack*, Bankrolling Climate Change, 2011, zu finden unter: www.banktrack.org/download/bankrolling_climate_change/climatekillerbanks_final_0.pdf (31.5.2013).

Beziehung zu setzen. Sachlicher Gegenstand dieses Unterfangens sind erschöpfliche Vorkommen von Rohstoffen in Entwicklungsländern, ihre Ausbeutung und der Handel mit den gewonnenen Rohstoffen. Ich befasse mich also mit den als Ware handelbaren Rohstoffen („*commodities*“) – der Fokus liegt nicht auf den Agrarrohstoffen und den natürlichen Lebensgrundlagen, wie Wasser und Ackerland,²¹ sondern auf Mineralien, Öl und Gas. Auch spare ich die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die nicht in den Hoheitsbereich eines bestimmten Staates fallen und die (wie z. B. das Tiefseebett) vom Recht teilweise als gemeinsames Menschheitserbe bezeichnet werden, aus. Der Text ist ein Versuch, Verantwortlichkeiten verschiedener Akteure für anhaltende Armut trotz Rohstoffreichtums greifbarer zu machen.

II. Transnationales Rohstoffrecht als Forschungsgegenstand und Methode

1. Rohstoffrecht als transnationales Recht

Das Recht, das sich mit dem Zugang zu Rohstoffen befasst, mit den Modalitäten ihrer Ausbeutung und Vermarktung sowie der Verwendung der daraus resultierenden Gewinne, ist **transnationales Recht** im Sinne der Definition *Philip Jessups*. Es umfasst nicht nur nationale und internationale, sondern auch nichtstaatliche Rechtsnormen.²² Jessup ging in seiner ersten *Storrs Lecture*, in der er den Begriff des transnationalen Rechts definierte, auch auf die Situation der Entwicklungsländer²³ ein und deren Bestrebungen, das geltende Völkerrecht zu ändern, um eine gerechtere Güterverteilung zu erreichen. Er bezeichnete diese Situation nicht als eine internationale, sondern als eine transnationale:

“The problems arising from these current yearnings or demands of the underdeveloped countries must be described as transnational rather than merely international, since they involve the relations of, say, Indonesia not only to the United States for example but also to the private sources of American

²¹ Ich spare also auch das für Entwicklung hoch bedeutsame Thema des „land grabbing“ aus. Hierzu *Matondi/Havnevic/Beyene*, *Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa*, 2011.

²² *Jessup*, *Transnational Law*, 1956, S. 2.

²³ *Jessup* bezeichnete die Entwicklungsländer wie zu seiner Zeit üblich als „underdeveloped countries.“

*capital and to such intergovernmental organizations as the International Bank for Reconstruction and Development.*²⁴

Diese Beschreibung ist heute für den Rohstoffsektor so zutreffend wie damals. Rohstoffe aus Entwicklungsländern werden international gehandelt, ihre Ausbeutung ist meist abhängig von ausländischen privaten Direktinvestitionen, und das Recht, welches Rohstoffgewinnung und -vermarktung regelt, wird von einer Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gemacht und beeinflusst, darunter nationale Parlamente und Regierungen, Investoren, internationale Organisationen, private Unternehmen und zivilgesellschaftliche Gruppierungen.

2. Kartierung des transnationalen Rohstoffrechts auf Grundlage seiner Konfliktlinien

Der Versuch, Grundzüge dieses transnationalen Rohstoffrechts darzustellen, kommt der Erstellung einer Landkarte, einer **Kartierung**, gleich. Diese kann nur gelingen, wenn sie von der Realität abstrahiert und gewissen Strukturen folgt. Nur so kann die Karte gegenüber der Betrachtung der Wirklichkeit und einer reinen Ansammlung von Betrachtungsgegenständen (hier Rechtsnormen) einen Erkenntnisgewinn bedeuten. Die Struktur, welche der Kartierung des Rohstoffrechts in diesem Beitrag zugrunde liegt, ergibt sich aus dem „**Kampf um Rohstoffe**“, dem Ringen verschiedener Akteure um die Verteilung von Kosten und Nutzen aus Rohstoffgewinnung und -vermarktung. Diese Akteure sind meist an der Rechtserzeugung beteiligt oder setzen das Recht selbst. Daneben gibt es Akteure, die zwar kein direktes Interesse an Zugang, Ausbeutung oder Gewinn haben, die aber dennoch maßgeblichen Einfluss auf die Rechtsgestaltung ausüben. Zu letzteren zählen insbesondere die Internationalen Finanzinstitutionen, auf deren Rolle näher einzugehen sein wird. Ferner orientiert sich die Darstellung an den verschiedenen **Stufen der Rohstoffausbeutung**. Zunächst behandle ich den Kampf um den **Zugang zu Rohstoffen**. Die Hauptakteure, die sich auf dieser ersten Stufe mit potentiell konfligierenden Interessen gegenüberstehen, sind zunächst die sogenannten

²⁴ A.a.O., S. 32.

Rohstoffstaaten auf der einen und die Importstaaten auf der anderen Seite. Letztere sind zugleich häufig ehemalige Kolonialmächte und Heimatstaaten von Investoren. Weitere Konfliktlinien verlaufen zwischen Rohstoffstaaten und Investoren und schließlich zwischen Importstaaten, die untereinander um Zugang konkurrieren. Die zweite Stufe der Rohstoffausbeutung ist diejenige der **Rohstoffgewinnung**. Die potentiell widerstreitenden Interessen der beteiligten Akteure betreffen die Modalitäten der Ausbeutung, die Verteilung der sozialen sowie ökonomischen Kosten und Gewinne der Ausbeutung. Hier betrachte ich die Beziehungen zwischen Investor und Rohstoffstaat, zwischen Investor und Bevölkerung und zwischen Rohstoffstaat und Bevölkerung. Die dritte Stufe der Rohstoffausbeutung stellt schließlich der **Handel** auf den internationalen Rohstoffmärkten dar. Die Darstellung folgt den Beziehungen zwischen Rohstoffstaaten, die an gesicherten und steigenden Exporterlösen interessiert sind, und den Staaten, deren Unternehmen Rohstoffe möglichst günstig importieren möchten.

Der Umstand, dass es sich bei diesen Gegenüberstellungen häufig um grobe Vereinfachungen handelt, insbesondere dann, wenn Import- oder Rohstoffstaaten für eine Vielzahl von Akteuren (Regierungen, Unternehmen, Verbraucher) stehen, wird in Abschnitt III.3.b) aufgegriffen. Dieser befasst sich unter anderem mit den starken Preisschwankungen im Rohstoffsektor. Der rechtliche Umgang mit diesen **Preisschwankungen** ist heute von großer Unsicherheit geprägt. Klare Konfliktlinien sind nicht erkennbar bzw. nicht unumstritten; die Spannungslage erscheint zunehmend als eine zwischen Markt und Gesellschaft.

Trotz der notwendigen Vereinfachungen erscheint mir die **Konfliktperspektive** sinnvoll. Alternativ könnte untersucht werden, wie verschiedene Akteure – Organe der Vereinten Nationen, die Internationalen Finanzinstitutionen, Nichtregierungsorganisationen, Regierungen und Unternehmen, die internationale Gemeinschaft – einzeln oder gemeinsam Rohstoffpolitik und Rechtsetzung betreiben und wie sie dabei dem Prinzip „nachhaltige Entwicklung“ zu Geltung verhelfen. Ein solcher Ansatz birgt jedoch die Gefahr, Interessenskonflikte zu verschleiern,²⁵ während die hier gewählte Perspektive

²⁵ Vergleiche *Bedjaoui, Towards* (Fn. 5), S. 91.

die bestehenden Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten zum Ausgangspunkt der Analyse nimmt: Rohstoffreiche Länder sind zugleich oft extrem arme Länder, gemessen an den Lebensbedingungen der Menschen.²⁶ Die Unternehmen, die in diesen Ländern Rohstoffgewinnung betreiben, erzielen häufig hohe Gewinne, während es der Bevölkerung an Schulbildung, Arbeitsplätzen und Zugang zu Energie mangelt, Trinkwasser verunreinigt und Land verwüstet wird. Während sich in der westlichen und nördlichen Hemisphäre vor den *Applestores* nächtliche Schlangen zum Erwerb eines iPad der x-ten Generation bilden, leiden die Menschen in der Demokratischen Republik Kongo unter den Nachwirkungen des jahrelangen Krieges mit benachbarten Staaten und unter verfeindeten ethnischen Gruppen, welcher maßgeblich durch Rohstoffe, die von der Computerindustrie nachgefragt werden, finanziert wurde.²⁷ Die traditionelle Lebensweise der Tuaregnomaden im Niger wird durch die Uranförderung des französischen Staatskonzerns *Areva* behindert,²⁸ in Tansania verschwinden Entschädigungszahlungen von Bergbauunternehmen für Umsiedlungen in den Taschen von Ministerialbeamten,²⁹ im Niger-Delta verseucht das von transnationalen Unternehmen wie Shell geförderte Öl Wasser und Ackerland.³⁰

Die oben aufgeworfene These der Notwendigkeit eines multidisziplinären Zugangs zu dem interpretationsbedürftigen Begriff der Entwicklung ruft unweigerlich auch das **Recht** auf den Plan. Auch wenn die Steuerungskraft aus dem Westen entlehnter Rechtsstaatsvorstellungen im Entwicklungskontext skeptisch zu beurteilen ist,³¹ kann das nicht darüber hinwegtäuschen, dass Recht eine signifikante Rolle spielt in der Verteilung und Ausbeutung von Rohstoffen, der Ausarbeitung und Implementierung zahlreicher

²⁶ Siehe oben, Fn. 2.

²⁷ Van Reybrouck, Kongo. Eine Geschichte (übersetzt von Waltraud Hüsmert), 2012 (2010).

²⁸ Meyer, Uranförderung in Niger. Der gelbe Fluch, Der Spiegel, 2.4.2010.

²⁹ Munga, Greater Transparency Can Shed Light on the Murky World of Resource Corruption, Poverty Matters Blog, 30.3.2012, zu finden unter: www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/mar/30/greater-transparency-resource-corruption?CMP=tw_t_gu (31.5.2013).

³⁰ Zu den verschiedenen Konflikten, die die Ölförderung im Niger Delta begleiten *Obi/Aas Rustad* (Hg.), Oil and Insurgency in the Niger Delta. Managing the Complex Politics of Petro-Violence, 2011.

³¹ *Galanter/Trubek*, Scholars in Self-Estrangement. Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States, Wisconsin Law Review (1974), S. 1062; siehe auch die reflektierenden Beiträge in *Trubek/Santos* (Hg.), The New Law and Economic Development, 2006.

Entwicklungsprogramme auf staatlicher und internationaler Ebene.³² Die Konfliktperspektive soll helfen, diesen Anteil zu verdeutlichen. Sie ist der Versuch darzustellen, wie die einzelnen Akteure den Kampf um Zugang, Rohstoffgewinnung, Kosten- und Nutzenverteilung in Rechtsetzungsprozessen und mit Hilfe des Rechts austragen.

III. Der Kampf um Rohstoffe: Zugang, Rohstoffgewinnung und Handel

1. Zugang zu Rohstoffen

Zugang zu Rohstoffvorkommen ist eine notwendige Voraussetzung für ihre Ausbeutung. Dieser Zugang ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Zunächst erfordert er Kenntnis von Rohstoffvorkommen. Die Lagerstätten von Bodenschätzen müssen durch **Explorationen**, die nicht nur kosten-, sondern auch risikoträchtig sind, entdeckt werden, bevor sie ausgebeutet werden können. *Paul Collier* und *Anthony Venables* gehen davon aus, dass trotz zahlreicher Entdeckungen in den letzten Jahren³³ ein großer Teil der Rohstofflagerstätten in Afrika noch unentdeckt ist.³⁴ Neue Fördertechnologien wie das hochumstrittene „**Fracking**“ ermöglichen es heute zudem, Lagerstätten auszubeuten, die zuvor zwar bekannt gewesen sein mochten, aber als unrentabel oder unzugänglich galten.³⁵

Die Ausgestaltung des **Eigentumsrechts an Rohstoffen** bestimmt die Übertragbarkeit von Ausbeutungsrechten und deren Ausübung, etwa im Sinne einer Gemeinwohlverpflichtung. In vielen Rechtsordnungen liegt das Eigentum an natürlichen Ressourcen beim Staat, der die territoriale Souveränität über das

³² Santos, The World Bank's Uses of the „Rule of Law“ Promise in Economic Development, in: Trubek/Santos (Hg.), *The New Law* (Fn. 31), S. 253.

³³ Fast täglich wird von neuen Rohstofffunden in Entwicklungsländern berichtet, s. zum Beispiel *W. Kennedy*, *Cove Reports New Indian Ocean Gas Discovery Off Mozambique*, Bloomberg, 15.5.2012, zu finden unter: www.bloomberg.com/news/2012-05-15/cove-reports-new-indian-ocean-gas-discovery-off-mozambique-2-.html (31.5.2013).

³⁴ *Collier/Venables*, *Managing the Exploitation* (Fn. 3).

³⁵ Die Ausbeutung von Schieferöl und Schiefergas wird heute als eine Möglichkeit angesehen, die Unabhängigkeit der westlichen Hemisphäre von Öl- und Gasimporten sicherzustellen; siehe *Wachman*, *Shale oil and Gas Will Help Make Western Hemisphere Self-sufficient*, *The Guardian*, 18.1.2012, zu finden unter: www.guardian.co.uk/environment/2012/jan/18/shale-oil-gas-us-energy-self-sufficient (31.5.2013).

Gebiet inne hat, auf dem sich Rohstoffvorkommen befinden.³⁶ Einige Rechtsordnungen sind konkreter und sehen ausdrücklich vor, dass das Volk Eigentümer der natürlichen Rohstoffe ist und der Staat, bzw. die Regierung, dieses Eigentum lediglich verwaltet.³⁷ So besagt zum Beispiel Art. 349 der bolivianischen Verfassung von 2009: "Die natürlichen Ressourcen sind direktes, unteilbares und unverjähbares Eigentum und Besitz des bolivianischen Volkes und werden vom Staat im Sinne des Gemeinwohls verwaltet."³⁸ Eine solche Eigentumsregelung entspricht dem Völkerrecht. Sowohl die Menschenrechtspakte als auch die UN-Generalversammlungsresolution über die Ständige Souveränität über natürliche Ressourcen postulieren das Recht der Völker und Nationen auf ständige Souveränität über ihre Rohstoffe.³⁹ Zugang bestimmt sich jedoch nicht nur über rechtliche Eigentumsverhältnisse, sondern auch **faktische Zugriffsmöglichkeiten**. So gibt es in vielen Entwicklungsländern artisanalen Kleinbergbau, der häufig illegal erfolgt und von der tatsächlichen Beherrschung eines Gebietes durch die Bergleute abhängt.⁴⁰ Die folgenden Abschnitte widmen sich dem Verhältnis zwischen Rohstoffstaaten und den Staaten, die Rohstoffe importieren – beispielsweise zur Deckung des Energiebedarfs der eigenen Bevölkerung oder um die Nachfrage der verarbeitenden Industrie nach Rohmaterialien zu befriedigen. Außerdem skizzieren sie die rechtlichen Rahmenbedingungen des Verhältnisses zwischen Rohstoffstaat und Investor und nehmen schließlich auch das Verhältnis zwischen konkurrierenden Importstaaten in den Blick. Letzteres rückt mit dem wachsenden Rohstoffbedarf der Schwellen- und vor allem der BRIC-Staaten zunehmend ins Zentrum des Interesses.

³⁶ Anders ist dies natürlich bei Rohstoffvorkommen, die nicht in die Gebietshoheit eines bestimmten Staates fallen; hierzu *Wolfrum*, Die Internationalisierung staatsfreier Räume, 1984.

³⁷ Für eine ethische und ökonomische Erörterung verschiedener Eigentumsregime *Collier*, The Plundered Planet. Why We Must – and How We Can – Manage Nature for Global Prosperity, 2010, S. 16-34.

³⁸ Art. 349: 1 der bolivianischen Verfassung lautet: "Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo."

³⁹ Art. 1:2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Art. 1:2 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Declaration on Permanent Sovereignty of Peoples and Nations Over Their Wealth and Resources, UNGA Res. 1803 (XVII) (1962), Rn. 1.

⁴⁰ *Hentschel/Hruschka/Priester*, Global Report on Artisanal & Small-scale Mining, January 2002, zu finden unter <http://pubs.iied.org/pdfs/G00723.pdf> (31.5.2013); ILO, **Social and Labour Issues in Small-scale Mines**. Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Social and Labour Issues in Small-scale Mines, 1999.

a) Rohstoffstaat/Importstaat

Mit der **Dekolonialisierung** wurde der Zugang zu den Rohstoffvorkommen der nun unabhängigen Staaten zu einem zentralen Streitpunkt in den Debatten um eine **Neue Weltwirtschaftsordnung**. Es ging hier vor allem um den Status schon bestehender Ausbeutungsrechte der ehemaligen Kolonialmächte bzw. ihrer Unternehmen. Während das imperiale Völkerrecht der Ausbeutung natürlicher Ressourcen in abhängigen Territorien und Kolonien durch die Imperialmächte nicht nur nicht im Wege stand, sondern deren Plünderung sogar rechtfertigte,⁴¹ war die Anerkennung der **Souveränität über natürliche Ressourcen** ein Hauptanliegen der neuen und unabhängigen Staaten, die damit neben der politischen, auch eine größere ökonomische Unabhängigkeit erlangen wollten. Schon seit den frühen 1950er Jahren in verschiedenen Resolutionen der UN-Generalversammlung formuliert,⁴² wurde die ständige Souveränität über natürliche Ressourcen zu einem grundlegenden Prinzip der Neuen Weltwirtschaftsordnung.⁴³ Das Prinzip der Souveränität über natürliche Ressourcen kann als eine Ausformung der völkerrechtlichen Prinzipien der territorialen Jurisdiktion und der Souveränität verstanden werden. Nach dieser Auslegung bestätigten die einschlägigen Rechtsinstrumente, insbesondere UN-Generalversammlungsresolution 1803 über die Ständige Souveränität über die natürlichen Ressourcen, lediglich geltendes Völkerrecht, entwickelten es also nicht weiter.⁴⁴ Aus menschenrechtlicher Perspektive ist jedoch durchaus eine Weiterentwicklung zu erkennen: Die Souveränität über die natürlichen Ressourcen als Teil des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes ermöglicht die

⁴¹ *Anghie*, Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law, 2005; *Röling*, International Law in an Expanded World, 1960, S. 47.

⁴² UNGA Res. 523 (VI) (1952); UNGA Res. 626 (VII) (1952); UNGA Res. 1803 (XVII) (1962).

⁴³ Declaration on the Establishment of the New International Economic Order, UNGA Res. 3201 (S-VI) (1974), Rn. 4 (e); Charter of Economic Rights and Duties of States, UNGA Res. 3281 (XXIX) (1974), Art. 2 (1). Zu Evolution und Inhalt dieses Rechtsprinzips *Schrijver*, Sovereignty Over Natural Resources. Balancing Rights and Duties, 1997.

⁴⁴ *Abi-Saab*, Analytical Study, in: Report of the Secretary General, Progressive Development of the Principles and Norms of International Law Relating to the New International Economic Order, UN Doc. A/39/504/ Add. 1 (1984), Rn. 62.

Geltendmachung der daraus resultierenden Rechte auch gegenüber den eigenen Staatsorganen.⁴⁵

Nach einer weiteren Lesart des Prinzips der ständigen Souveränität über natürliche Ressourcen, wie es in späteren Generalversammlungsresolutionen zum Ausdruck kommt, erweiterte es auch das **Enteignungsrecht der Rohstoffstaaten** und beschränkte die Pflicht zur Entschädigung bei Enteignungen. Während Resolution 1803 noch eine Entschädigungspflicht nach internationalem und nationalem Recht vorsah sowie das Erfordernis, dass Enteignungen ein öffentliches Interesse verfolgen müssen,⁴⁶ gingen sowohl die Erklärung über eine Neue Weltwirtschaftsordnung als auch die Charta über wirtschaftliche Rechte und Pflichten der Staaten von 1974 weiter. In beiden fehlt der Bezug auf das öffentliche Interesse, dem die Enteignung dienen soll, und die Charta stellt die Entschädigung ins Ermessen des enteignenden Staates.⁴⁷ Die Debatten um die rechtlichen Voraussetzungen und Konsequenzen von Enteignungen unterschieden sich zu dieser Zeit von früheren Streitigkeiten über Enteignungen, da es den Entwicklungsländern nun darum ging, dass Verstaatlichungen privater Unternehmen als legitimer Bestandteil wirtschaftspolitischer Programme anerkannt würden.⁴⁸

Mit der Forderung nach Souveränität über die natürlichen Ressourcen versuchten die Entwicklungsländer auch die Etablierung von **Rechtspflichten zur Wiedergutmachung** für Rohstoffausbeutung während der Kolonialzeit zu verbinden.⁴⁹ Ein Konsens über Wiedergutmachungspflichten konnte jedoch nicht erzielt werden.⁵⁰ Außerdem verlangten die neuen Staaten einen Ausgleich

⁴⁵ Yussuf, The Role That Equal Rights and Self-Determination of Peoples can Play in the Current World Community, in Cassese (Hg.), Realizing Utopia. The Future of International Law, 2012, 375. hierzu s. unten III.2.c).

⁴⁶ UNGA Res. 1803 (XVII) (1962), Rn. 4: "Nationalization, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or the national interest which are recognized as overriding purely individual or private interests, both domestic and foreign" (Rn. 4); zu dieser Formulierung, die einen Kompromiss zwischen Entwicklungsländern und Industrienationen darstellte, siehe auch *Schwebel*, The Story of the U.N.'s Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources, 49 American Bar Association Journal (1963), 463.

⁴⁷ GA Res. 3201 (S-VI) (1974), Rn. 4 (e); UNGA Res. 3281 (XXIX) (1974), Art. 2.

⁴⁸ *Sornarajah*, The International Law on Foreign Investment, 3.Auflage 2010, S. 22 und Fn. 68.

⁴⁹ GA Res. 3201 (S-VI) (1974), Rn. 4 (f).

⁵⁰ *Abi-Saab* in: Dupuy, Le droit au développement au plan international, 1979; *Anghie*, Imperialism (Fn. 41), S. 218; s. a. *Anghies* Analyse des Rechtsstreits zwischen Nauru und Australien um Entschädigung für die Umweltschäden, die aus dem Phosphatabbau durch Australien in Nauru entstanden: *Anghie*, The Heart of My Home. Colonialism, Environmental Damage, and the Nauru Case, Harvard International Law Journal 34 (1993), 445. Die Banjul

des wirtschaftlichen Ungleichgewichtes zwischen ihnen und den Industrienationen durch **Technologietransfer**.⁵¹ Technologietransfer als Bestandteil eines Rechts auf Entwicklung hätte ihre Abhängigkeit von ausländischen Investoren gemildert.⁵² Auch diese Forderungen waren jedoch nur mäßig erfolgreich; die Verhandlungen zu einem *Code of Conduct* über Technologietransfer⁵³ etwa blieben erfolglos.⁵⁴

Die **Haltung der Industrienationen** war dagegen von deren Bestreben geprägt, die Versorgung der Industrie mit Rohstoffen zu sichern. Ihr Bangen um Zugang zu Rohstoffen, dem notwendigen Futter für Wirtschaftswachstum, kam schon in der Atlantik-Charta von 1941 zum Ausdruck, deren viertes Prinzip lautete:

*“Fourth, they [the US and the UK] will endeavor, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity.”*⁵⁵

Im Gegensatz zu den Entwicklungsländern, die das Recht einforderten, fremdes Eigentum nach Vorgaben nationalen Rechts zu verstaatlichen, beharrten die Industrienationen im Falle von Enteignungen auf Entschädigung nach Völkerrecht, was nach ihrem Verständnis gemäß der sogenannten „Hull Formel“ prompte, adäquate und effektive Entschädigung hieß.⁵⁶ Wollten die Entwicklungsländer den **völkerrechtlichen Investitionsschutz** einschränken, so waren die Industrienationen bemüht, ihn auszuweiten. Nach der „*acquired rights doctrine*“ sollten während der Kolonialzeit erworbene Ausbeutungsrechte auch nach der Unabhängigkeit weiterbestehen.⁵⁷ Ferner wurde eine

Charter (African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), in Kraft getreten am 21.10.1986) sieht in Art. 21:2 ein Recht auf Entschädigung für die Plünderung natürlicher Ressourcen vor.

⁵¹ GA Res. 3201 (S-VI) (1974), Rn. 4 (p).

⁵² Zum Recht auf Entwicklung s. den Beitrag von Jochen von Bernstorff in diesem Band, S. 65; zu Technologietransfer den Beitrag von Alexander Peukert in diesem Band, S. 183.

⁵³ UNGA Res. 40/184 (1985).

⁵⁴ *Sacerdoti*, NIEO (Fn. 7), Rn. 22.

⁵⁵ Declaration of Principles, unterzeichnet und in Kraft getreten am 14. August 1941, 204 LNTS 381, 384.

⁵⁶ Zur Auseinandersetzung zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern über die geschuldete Entschädigung bei Nationalisierungen und den entsprechenden UN Resolutionen siehe auch *René-Jean Dupuy's* Schiedsspruch in: *Texaco Overseas Petroleum Company/California Asiatic Oil Company v. The Government of the Libyan Arab Republic*, International Legal Materials 17 (1978), S. 1.

⁵⁷ *Anghie*, Imperialism (Fn. 41), S. 213 ff.

Ausweitung des Schutzes durch die Internationalisierung der Beziehungen zwischen ausländischem Investor und Gaststaat erzielt. Noch bevor der Abschluss bilateraler Investitionsschutzverträge gängige Praxis wurde, erfolgte eine Internationalisierung dadurch, dass Investitionsverträge zwischen Investoren und Gaststaaten von Schiedsgerichten als sogenannte „*economic development agreements*“ dem Völkerrecht unterworfen und so die souveräne Gestaltungsmacht des Gaststaates eingeschränkt wurde.⁵⁸ Der ausländische Investor war nach dieser Interpretation nicht nur zur eigenen Profitmaximierung tätig, sondern auch im öffentlichen Interesse der Entwicklung der unterentwickelten Staaten.⁵⁹

Der rechtliche Kampf um Zugang wurde und wird also einerseits in den Organen und Institutionen der **Vereinten Nationen** und andererseits vor **Investitionsschiedsgerichten** ausgetragen.⁶⁰ Die Partizipationsmöglichkeiten und die Wirksamkeit der resultierenden Normen unterscheiden sich je nach Forum erheblich. Während die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit ein transnationales Investitionsschutzrecht mit großer Wirksamkeit begründete,⁶¹ hatten die Resolutionen über eine Neue Weltwirtschaftsordnung nicht die erstrebte Neuausrichtung der internationalen Gemeinschaft im Sinne größerer Solidarität und materieller Gleichheit zur Folge. Nach *Mohammed Bedjaoui* kritischer Bestandsaufnahme wurde der Kolonialismus in den 1960er und 70er Jahren durch einen für die Entwicklungsländer noch nachteiligeren **Neokolonialismus** abgelöst: Mit der formalen Unabhängigkeit wurden die ehemaligen Kolonialmächte auch aus ihrer Verantwortlichkeit für die vormals abhängigen Gebiete entlassen, während die wirtschaftliche Ausbeutung durch ihre Unternehmen andauerte.⁶²

⁵⁸ *Anghie*, Imperialism (Fn. 41), S. 225; *Sornarajah*, Foreign Investment (Fn. 48), S. 51 f.

⁵⁹ Zum Verhältnis von Investitionsschutzrecht und Entwicklung s. a. Stephan Schills Beitrag in diesem Band, S. 335.

⁶⁰ Neben dem rechtlichen gibt es natürlich auch den außerrechtlichen Kampf um Zugang zu natürlichen Ressourcen. Zu diesem außerrechtlichen Kampf können etwa der Sturz *Mohammad Mossadeghs* im Jahr 1953 und die Ermordung *Salvador Allendes* im Jahr 1973 gezählt werden. Zu den Untersuchungen des Church Committee zur Beteiligung der USA am Putsch gegen *Allende* s. die entsprechenden Beiträge in *Miller* (Hg.), US National Security, Intelligence and Democracy. From the Church Committee to the War on Terror, 2008.

⁶¹ Für kritische Stimmen zu dieser Entwicklung s. *Sornarajah*, Foreign Investment (Fn. 48), *van Harten*, Investment Treaty Arbitration and Public Law, 2007; *Schneiderman*, Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Law and Democracy's Promise, 2008.

⁶² *Bedjaoui*, Towards (Fn. 5); für ähnlich kritische Bewertungen s. a. *Anghie*, Imperialism (Fn. 41); *Rajagopal*, International Law from Below. Development, Social Movements and Third

b) Rohstoffstaat/Investor

Exploration und Ausbeutung von Rohstoffvorkommen kann entweder allein durch staatliche Unternehmen, durch Private oder durch *Joint Ventures* zwischen privaten und staatlichen Unternehmen erfolgen. Die konkrete gesetzliche und vertragliche Ausgestaltung der **Ausbeutungsrechte von Investoren** unterscheidet sich von Staat zu Staat.⁶³ Es sind jedoch einige allgemeine Entwicklungen auszumachen, die in Zusammenhang mit politischen und entwicklungsökonomischen Veränderungen stehen.

Transnationale Unternehmen waren maßgeblich für die Ausbeutung von Rohstoffvorkommen während der Kolonialzeit verantwortlich. Häufig waren ihnen Konzessionsrechte über mehrere Jahrzehnte eingeräumt worden. Mit der Unabhängigkeit beabsichtigten viele neue Staaten, die Möglichkeiten der Einflussnahme dieser Unternehmen zu beschränken.⁶⁴ So kam es, nach vereinzelt früheren Verstaatlichungen wie z. B. 1938 in Mexiko, verstärkt in den 1970er Jahren zu Nationalisierungen und der Schaffung nationaler

World Resistance, 2003; *Pahuja*, Decolonizing (Fn. 4). Es wäre jedoch falsch, den UN-Resolutionen dieser Zeit jegliche Wirksamkeit abzusprechen, und auch das Investitionsschutzrecht ist differenziert zu betrachten; die oft sehr unterschiedlichen Vertragsgestaltungen erlauben kaum den Schluss der Herausbildung völkergewohnheitsrechtlicher Normen, s. *Sornarajah*, Economic Neo-Liberalism and the International Law on Foreign Investment, in: Anghie/Chimni/Mickelson/Okafor, The Third World and International Order. Law, Politics and Globalization, 2004, S. 173.

⁶³ Zu verschiedenen Formen der Vertragsgestaltung zwischen Rohstoffstaat und Unternehmen *Johnston*, How to Evaluate the Fiscal Terms of Oil Contracts, in: Humphreys/Sachs/Stiglitz (Hg.), Escaping the Resource Curse, 2007, S. 53; *Smith/Wells*, Mineral Agreements in Developing Countries. Structures and Substance, 69 American Journal of International Law (1975), S. 560; *Asante*, Restructuring Transnational Mineral Agreements, American Journal of international Law 73 (1977), S. 335; *Kirchner/Schanze/Schlabrendorff/Stockmayer/Wälde/Fritzsche/Patzina*, Rohstofferschließungsvorhaben in Entwicklungsländern. Interessenrahmen, Verhandlungsprozess, rechtliche Konzeptionen, 1977, S. 351 ff.; näher hierzu unter III.2.a).

⁶⁴ Siehe GA Res. 3201 (S-VI) (1974), Rn. 4 (g), welcher die Regulierung transnationaler Unternehmen als Prinzip der Neuen Weltwirtschaftsordnung formuliert: "Regulation and supervision of the activities of transnational corporations by taking measures in the interest of the national economies of the countries where such transnational corporations operate on the basis of the full sovereignty of those countries"; s.a. GA Res 2158 (XXI) (1966): „right of all countries, and in particular of the developing countries, to secure and increase their share in the administration of enterprises which are fully or partly operated by foreign capital and to have a greater share in the advantages and profits derived therefrom on an equitable basis...."(Rn. 5). Begleitend gab es auch in den Industrienationen starke Stimmen, die forderten die Macht transnationaler Unternehmen einzuschränken, hierzu s. *Vernon*, Sovereignty at Bay, 1971; *Rubin*, The Multinational Enterprise at Bay, 68 American Journal of International Law (1974), S. 475.

Rohstoffunternehmen.⁶⁵ In den 1980er Jahren folgte eine Welle von Privatisierungen und erneut nach Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre, vor allem in den Staaten Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion. Diese Privatisierungswellen wurden maßgeblich durch die Politik der Internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank und des IWF befördert und standen in Einklang mit der herrschenden Ansicht in den Wirtschaftswissenschaften, dass Wirtschaftswachstum und Entwicklung am besten durch privatwirtschaftlichen Wettbewerb gewährleistet seien. Staatliche Intervention sollte sich auf die Durchsetzung von Vertrags- und Eigentumsrechten beschränken und das Ausgleichen gewisser Fälle von Marktversagen zum Beispiel bei der Bereitstellung öffentlicher Güter.⁶⁶

Mit der Herausbildung dieses **neoliberalen Konsens** über den Nutzen von Privatisierungen wurde zugleich der in den 60er und 70er Jahren bestehende Antagonismus zwischen Entwicklungsländern und Industrienationen, zwischen Regierungen und Verwaltungen der Entwicklungsländer und transnationalen Unternehmen weitgehend abgeschwächt.⁶⁷ Wie schon in der Argumentationsform der „Entwicklungsabkommen“, wurden ausländische Investoren nun häufig als Agenten der wirtschaftlichen Entwicklung, Beförderer sozialen Wohlstands und Quelle von Kapital und Technologie verstanden.⁶⁸ Die starke Unterstützung solcher auf Privatisierung staatlicher Funktionen abzielender Wirtschaftsmodelle im „*Washington Consensus*“ durch internationale Institutionen, insbesondere IWF und Weltbank, aber in Ansätzen auch durch die WTO,⁶⁹ steht in Widerspruch zum Prinzip der politischen

⁶⁵ Für einen guten Überblick über Verstaatlichungen im Ölsektor s. *Mabro*, Oil Nationalism, the Oil Industry and Energy Security Concerns, ARI 114/2007 (25.10.2007), zu finden unter: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_in/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_in/Zonas_in/ARI114-2007 (31.5.2013).

⁶⁶ Für eine Formulierung des Washington Consensus durch den Begründer dieses Begriffs s. *Williamson*, A Short History of the Washington Consensus, 2004, www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf; für Kritik s. *Stiglitz*, Globalization and Its Discontents, 2002; *Rodrik*, The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy, 2011.

⁶⁷ So auch *Sacerdoti*, NIEO (Fn. 7).

⁶⁸ Siehe den Beitrag von Stephan Schill in diesem Band.

⁶⁹ So werden zum Beispiel Privatisierungen zur Bedingung für erfolgreiche Beitrittsverhandlungen gemacht, s. Beitritt der Russischen Föderation, WTO, Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization, WT/MIN(11)/2 (17.November.2011); s. a. *Nguyen*, WTO Accession at Any Cost?, Temple International and Comparative Law Journal 22 (2008), S. 243.

Neutralität. **Politische Neutralität** ist nicht nur eines der Prinzipien der NIEO,⁷⁰ auch die Gründungsverträge der Internationalen Finanzinstitutionen enthalten Verbote der Einmischung in die politischen Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten.⁷¹ Die starke Einflussnahme internationaler Organisationen auf staatliche Wirtschaftsordnungen seit Ende des kalten Krieges und in Abkehr vom Prinzip der politischen Neutralität lässt manche Völkerrechtler bereits von der Herausbildung einer neoliberalen Weltwirtschaftsverfassung sprechen.⁷²

Die Überzeugungskraft dieser vorrangig ökonomisch motivierten Wachstumsvorstellungen hat in den letzten Jahren im Lichte wachsender Wohlstandsgefälle sowie regionaler und globaler Finanzkrisen jedoch deutlich nachgelassen. Dies wirkt sich auch auf den Kampf um Zugang zu Rohstoffen aus. So häufen sich in den letzten Jahren wieder Nationalisierungen im Rohstoffsektor und andere Maßnahmen zur Stärkung staatlichen Einflusses auf die Rohstoffausbeutung, in der Berichterstattung oft als „**Resource Nationalism**“ bezeichnet.⁷³ Die Verstaatlichung von *Yukos* in Russland⁷⁴ und *Repsol* in Argentinien⁷⁵ sind nur zwei der spektakulärsten Fälle. In einer Reihe von Staaten in Lateinamerika, Asien und Afrika sind Regierungen bestrebt, die Herrschaft über die Rohstoffausbeutung wiederzugewinnen. Oft wird die Stärkung staatlicher Kontrolle über die Rohstoffausbeutung mit der Förderung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen gerechtfertigt. So soll Simbabwe Politik der Indigenisierung oder das Südafrikanische *Black Empowerment* Programm der historisch benachteiligten schwarzen Bevölkerung stärkere Teilhabe am Rohstoffsektor vermitteln.⁷⁶ Einige Staaten wenden sich darüber hinaus vom

⁷⁰ GA Res. 3201 (S-VI) (1974), Rn. 4 (a).

⁷¹ Art. IV, Sec. 10 IBRD Articles of Agreement; Art. V, Sec. 6 IDA Articles of Agreement; Art. IV, Sec. 3 b) IMF Articles of Agreement; zur Interpretation des Neutralitätsprinzips der Weltbank *Shihata*, *The World Bank in a Changing World*, Bd. III, 2000, Kapitel 5.

⁷² *Nicol*, *The Constitutional Protection of Capitalism*, 2010; vgl. a. *Jouannet*, *The Liberal-Welfarist Law of Nations. A History of International Law*, 2012.

⁷³ *Mabro*, *Oil Nationalism* (Fn. 65); *The Economist*, *Resource Nationalism in Africa. Wish you Were Mine*, *The Economist*, 11.2.2012.

⁷⁴ Zur *Yukos*-Affäre und den nachfolgenden Entwicklungen im russischen Öl- und Gassektor *Waltrip*, *The Russian Oil and Gas Industry After Yukos. Outlook for Foreign Investment, Transnational Law & Contemporary Problems* 17 (2008), S. 575.

⁷⁵ *Webber/Johnson*, *Argentina to Renationalise Oil Group YPF*, *Financial Times*, 17.April.2012, zu finden unter: www.ft.com/intl/cms/s/0/ae91248c-87e0-11e1-b1ea-00144feab49a.html#axzz25PzjRcEY (31.5.2013).

⁷⁶ *The Economist*, *Resource Nationalism* (Fn. 73); zum ICSID-Investitionsschutzverfahren belgischer und italienischer Investoren gegen Südafrika wegen der *Black Economic Empowerment*-Gesetzgebung *Vis-Dunbar*, *European Miners and South Africa Suspend Proceedings*, *Investment Treaty Newsletter*, 2.4.2009, zu finden unter:

internationalen Investitionsschutzrecht ab und kündigen bilaterale Investitionsschutzverträge oder ihre Mitgliedschaft in ICSID.⁷⁷

Nach allgemeinem Völkerrecht handelt es sich bei den Nationalisierungen um die Ausübung der **ständigen Souveränität über natürliche Ressourcen**. Soweit sie menschenrechtskonform und gegen Entschädigung des ausländischen Investors, gegebenenfalls nach Maßgabe anwendbarer Investitionsschutzverträge, erfolgen, sind sie nicht rechtswidrig. Dennoch gehen sie zumeist mit schwerer Kritik in der internationalen Presse unter dem Schlagwort „*Resource Nationalism*“ und durch regionale und internationale Organisationen sowie der Heimatstaaten der Investoren einher, werden als populistisch und ökonomisch unsinnig bewertet. Nicht selten versuchen die Heimatstaaten der Investoren Druck auf den Gaststaat auszuüben. Die Enteignung wird dann als unfreundlicher Akt interpretiert, welchem im Wege der Retorsion durch eigene unfreundliche Akte begegnet werden kann.⁷⁸

In den letzten Jahren und im Zuge der Debatte um den Rohstofffluch,⁷⁹ sprechen sich jedoch auch prominente Entwicklungsökonominnen vermehrt für stärkere **staatliche Intervention** in die Rohstoffwirtschaft aus.⁸⁰ Nach verbreiteter Auffassung sind gute Institutionen wichtig, damit Rohstoffausbeutung zu nachhaltigem Wachstum und Wohlstand führt. Dem Staat kommt im Rohstoffsektor wegen dessen Besonderheit bei der Gewährleistung des institutionellen Rahmens eine besondere Rolle zu.⁸¹ Diese

www.iisd.org/itn/2009/04/02/european-miners-and-south-africa-suspend-proceedings/
(31.5.2013).

⁷⁷ Venezuela hat seinen BIT mit den Niederlanden 2008 gekündigt: *Peterson* (ed.), *Investment Arbitration Reporter*, 16.5.2008; 2009 hat Russland die vorläufige Anwendung des Energiechartavertrags beendet, s. *Yukos Universal Limited (Isle of Man) v. The Russian Federation*, PCA Case No. AA 227, UNCITRAL, Interim Award on Jurisdiction and Admissibility, 30.11.2009, Rn. 36–40; Bolivien, Ecuador und Venezuela haben die ICSID-Konvention 2007, 2009 bzw. 2012 gekündigt.

⁷⁸ *Webber/Johnson*, Spain Warns Argentina on YPF Holdings, *Financial Times*, 12.4.2012, zu finden unter: www.ft.com/intl/cms/s/0/a5708718-84b0-11e1-a3c5-00144feab49a.html#axzz25PzjRcEY (31.5.2013); *Chaffin/Spiegel*, EU to Retaliate for Argentina's YPF Seizure, *Financial Times*, 20.4.2012, zu finden unter: www.ft.com/intl/cms/s/0/79061f22-8afe-11e1-bc84-00144feab49a.html#axzz257YxZlYp (31.5.2013). Für eine differenziertere Sichtweise zu Hintergründen und Sinn von Nationalisierungen im Ölsektor *Mabro*, *Oil Nationalism* (Fn. 65).

⁷⁹ Zum Rohstofffluch s. unten III.2.c).

⁸⁰ Siehe z. B. die Beiträge von *Jeffrey Sachs* und *Joseph Stiglitz* in: *Humphreys/Sachs/Stiglitz* (Hg.), *Resource Curse* (Fn. 63); *Collier*, *The Political Economy of Natural Resources*, *Social Research* 77 (2010), S. 1105.

⁸¹ *Collier*, a.a.O.; s.a. die Betonung der Besonderheiten der Rohstoffwirtschaft in *WTO*, *World Trade Report Report 2010* (Fn. 1).

Besonderheit liegt darin, dass Rohstoffe Vermögenswerte darstellen, die nicht durch den Einsatz von Kapital und Arbeitskraft erwirtschaftet wurden. Eigentum an den Rohstoffen liegt in der Regel zunächst beim Staat, der es im Sinne der Allgemeinheit nutzen und dabei eventuell auch besondere Rechte indigener Gruppen berücksichtigen muss.⁸² Die Übertragung von Ausbeutungsrechten an private Investoren hängt also davon ab, ob deren Ausübung der Bevölkerung des Rohstoffstaates zu Gute kommt. Ob dies der Fall ist, wird durch die Ausgestaltung der Nutzungsrechte und Investorenpflichten bedingt. Wenn sich die Regierung aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Informationen und technischen Kapazitäten nicht in der Lage sieht, Ausbeutungsrechte so auszugestalten, dass sie größtmöglichen sozialen Nutzen gewährleisten, kann es sinnvoll sein, dass die Regierung mit der Ausbeutung durch eigene Unternehmen beginnt.⁸³ Vorher ist jedoch noch die Frage zu beantworten, ob überhaupt ausgebeutet werden soll. Staaten sollten sich gegen die Ausbeutung durch staatliche oder private Unternehmen entscheiden, wenn die hiermit verbundenen sozialen und ökologischen Kosten höher erscheinen als deren Nutzen. So gibt es in Ecuador Pläne, auf die Ausbeutung der Ölvorkommen und damit auch auf Abholzung von Regenwald im Yasuni-Nationalpark zu verzichten, wenn die Staaten der internationalen Gemeinschaft dies als Beitrag Ecuadors zum Klimaschutz honorieren, indem sie in einen internationalen von UNDP zu Gunsten Ecuadors verwalteten Fonds – den *Yasuni Trust Fund* – einzahlen.⁸⁴

⁸² Indigene Bevölkerungsgruppen spielen eine besondere Rolle im Kampf um den Zugang zu Rohstoffen, da sich Bodenschätze nicht selten in Gebieten befinden, die traditionell von Indigenen bewohnt und bewirtschaftet werden. Zum völkerrechtlichen Erfordernis des „Free, Prior and Informed Consent“ Barelli, Free, Prior and Informed Consent in the Aftermath of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Developments and Challenges Ahead, *International Journal of Human Rights* 16 (2012), S. 1; Göcke, The Case of Ángela Poma Poma v. Peru Before the Human Rights Committee. The Concept of Free, Prior and Informed Consent and the Application of the International Covenant on Civil and Political Rights to the Protection and Promotion of Indigenous People's Rights, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 14 (2010), S. 337.

⁸³ Stiglitz, What is the Role of the State?, in: Humphreys/Sachs/Stiglitz (Hg.), *Resource Curse* (Fn. 63), S. 23; Collier/Venables, *Managing the Exploitation* (Fn. 3).

⁸⁴ Informationen zum *Yasuni Trust Fund* finden sich auf der UNDP website: <http://mptf.undp.org/yasuni> (31.5.2013).

c) Importstaat/Importstaat

Konkurrenz um den Zugang zu Rohstoffen in Entwicklungsländern kann es auch zwischen Importstaaten (bzw. deren Investoren) geben, die gleichermaßen von der Einfuhr von Rohstoffen abhängig sind. Die Konkurrenz um Zugang zu Rohstoffen erfährt im Moment eine Zuspitzung durch den rasant ansteigenden Rohstoffbedarf der Schwellenländer bei gleichzeitig vermeintlicher Knappheit, vor allem der Energierohstoffe.⁸⁵ In diesem Konkurrenzkampf werden die Regierungen der Importstaaten in unterschiedlichem Maße tätig. Die chinesische Regierung etwa ist sehr aktiv an der Akquisition von Ausbeutungsrechten beteiligt. Ein Mittel, welches sie im Wettlauf um Zugang einsetzt, ist die Zusage der Bereitstellung von Infrastruktur als Gegenleistung für Ausbeutungsrechte.⁸⁶ Während Industrienationen wie Deutschland in der Vergangenheit – trotz ihrer großen Abhängigkeit von Rohstoffimporten – vergleichsweise wenig in den Wettbewerb um Zugang eingriffen,⁸⁷ scheint sich dies in den letzten Jahren zu ändern. Die Bundesregierung verhandelt heute sogenannte **Rohstoffpartnerschaften** als Bestandteil der 2010 vorgestellten Rohstoffstrategie der Bundesregierung für nichtenergetische Mineralien.⁸⁸ Diese Rohstoffpartnerschaften sind völkerrechtliche Verträge, die deutschen Unternehmen den Zugang zu den Rohstoffvorkommen der Vertragspartner erleichtern sollen.⁸⁹

⁸⁵ Für Öl werden diese Knappheit und ihre möglichen Auswirkungen seit einigen Jahren unter dem Stichwort „peak oil“ debattiert; s. *Simmons*, Twilight in the Desert. The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy, 2005; *Rubin*, Why Your World is About to Get a Whole Lot Smaller. Oil and the End of Globalization, 2009; Knappheit von Rohstoffen war jedoch auch früher schon Thema in Ökonomie und Ökologie, s. *Malthus*, An Essay on the Principle of Population, 1798; *Meadows/Meadows/Randers*, The Limits to Growth, 1972.

⁸⁶ *Collier/Venables*, Managing the Exploitation (Fn. 3).

⁸⁷ *Kirchner et al.*, Rohstofferschließungsvorhaben (Fn. 63), S. 133 ff.; zur aktiveren US-Außenpolitik *Krasner*, Defending the National Interest. Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy, 1979.

⁸⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, 2010, zu finden unter: www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (31.5.2013).

⁸⁹ Die Bundesregierung hat bisher Rohstoffpartnerschaften mit der Mongolei und Kazachstan abgeschlossen. Die Texte der Abkommen finden sich auf der Website des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie: www.bmwi.de/DE/Themen/industrie,did=337102.html (31.5.2013).

Angesichts der expansiven Rohstoffpolitik Chinas wird von Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Gruppen der Vorwurf des **unfairen Wettbewerbs** erhoben. Insbesondere wird vorgebracht, die chinesische Regierung beschaffe sich durch Bestechung Wettbewerbsvorteile.⁹⁰ Die UN- und OECD-Konventionen zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung und Multistakeholder-Initiativen zur Schaffung von Transparenz über staatliche Einnahmen und Zahlungen im Rohstoffsektor wie „*Publish What You Pay*“ oder die „*Extractive Industries Transparency Initiative*“ sind mit Blick auf das Verhältnis zwischen konkurrierenden Importstaaten und Unternehmen auch als Versuch zu werten, Wettbewerbsbedingungen anzugleichen.⁹¹

2. Rohstoffgewinnung

Die Ausbeutung natürlicher Rohstoffvorkommen ist häufig mit hohen ökonomischen, sozialen und ökologischen Kosten verbunden.⁹² Diesen stehen die (potentiellen) Nutzen gegenüber, resultierend aus der Schaffung von Arbeitsplätzen, dem Aufbau verarbeitender Industrie und Investitionen von Gewinnen aus der Rohstoffvermarktung in öffentliche Dienstleistungen, wie Bildung oder Gesundheitsversorgung. Welcher Gewinn tatsächlich aus der Rohstoffausbeutung gezogen wird, wie Kosten und Nutzen verteilt sind, hängt entscheidend von der gesetzlichen und vertraglichen Ausgestaltung der kommerziellen Ausbeutung von Rohstoffvorkommen ab. Aber auch völkerrechtliche Normen, Rechtsnormen anderer Staaten als des Rohstoffstaates und hybride privat/öffentliche Rechtsregime bestimmen und beeinflussen die Kosten- und Nutzenverteilung zwischen Rohstoffstaat und Investor, zwischen Investor und Bevölkerung und zwischen Rohstoffstaat und Bevölkerung.

⁹⁰ Im Bribe Payers Index 2011 von Transparency International nimmt China den vorletzten Platz vor Russland ein. Dieser Index bezeichnet, wie Wirtschaftsakteure die Bestechungsbereitschaft von Unternehmen unterschiedlicher Nationalität einschätzen: *Transparency International*, Bribe Payers Index Report 2011, zu finden unter: <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/> (31.5.2013).

⁹¹ Zu diesen Initiativen s. unten III.2.c). S. a. den Beitrag von Anne van Aaken zu Korruption und Entwicklung in diesem Band,

⁹² Die hohen sozialen und ökologischen Kosten langjähriger Rohstoffausbeutung zeigt UNEP in einem aktuellen Report über die Ölausbeutung in Nigeria eindrucksvoll auf: http://postconflict.unep.ch/publications/OEA/UNEP_OEA.pdf.

a) Rohstoffstaat/Investor

Die mit Ende der Kolonialzeit vorherrschende skeptische bis feindselige öffentliche Meinung gegenüber transnationalen Unternehmen (die kein Spezifikum der Entwicklungsländer war) wandelte sich Ende der 1970er und in den 1980er Jahren und wich der pragmatischen Einsicht vieler Entwicklungsländer, auf ausländisches Kapital angewiesen zu sein.⁹³ Die Internationalen Finanzinstitutionen betrachteten ausländische Investoren als unabdingbaren Motor von Entwicklung. Um Investitionen zu fördern, verfolgten sie in dieser Zeit mit ihren Strukturanpassungsprogrammen eine Politik der Liberalisierung. Im Zuge dieser Politik wurde die Rohstoffindustrie in vielen Entwicklungsländern nicht nur wieder privatisiert, sie wurde auch oft niedrig besteuert, um **Anreize für ausländische Direktinvestitionen** zu schaffen. Weitere Anreize für Investoren schafften die *International Finance Corporation* (IFC) und die *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), beide Institutionen der Weltbankgruppe, indem sie durch Kredite und Versicherungen die Risiken privater Investoren verringern. Diese Risiken sind häufig politischer Natur. Sie resultieren aus der Unsicherheit, wie sich die Regierung des Rohstoffstaats in Zukunft gegenüber dem Investor verhalten wird, aber auch aus politischer Instabilität in Ländern, in denen Rebellen Gruppen um Rohstoffe und politische Macht kämpfen.⁹⁴ Das vor allem in bilateralen Investitionsschutzverträgen niedergelegte Investitionsschutzrecht schützt ausländische Investoren, indem es die Rohstoffstaaten für die Zukunft bindet und ihre Gestaltungsfreiheit oft erheblich einschränkt.⁹⁵

Wenn die Rohstoffausbeutung nicht durch staatliche Unternehmen erfolgt, und sofern Entwicklungsländer nicht durch Konditionalitäten von Gebern gebunden sind, können sie über die Vergabe von Ausbeutungsrechten, die Vertragsgestaltung, Steuer- und andere Gesetzgebung Einfluss auf die Operationen der Unternehmen im Rohstoffsektor und die Gewinnverteilung zwischen Staat und Unternehmen nehmen. Während die Regierung die größtmögliche Beteiligung an den Nutzen der Rohstoffausbeutung anstrebt

⁹³ *Sacerdoti*, NIEO (Fn. 7); *Sornarajah*, Foreign Direct Investment (Fn. 48), S. 23, 24.

⁹⁴ Zur Weltbankpolitik im Bergbausektor und ihrer Kritik *Szablowski*, *Transnational Law and Local Struggles. Mining Communities and the World Bank*, 2007.

⁹⁵ Siehe Stephan Schills Beitrag in diesem Band, S. 335.

(oder im Sinne der Bevölkerung anstreben sollte), möchte der Investor den eigenen Profit maximieren.

Die **Vergabe von Ausbeutungsrechten** erfolgt meist entweder durch Vertragsverhandlungen mit ausgesuchten Unternehmen oder über öffentliche Auktionen mit unterschiedlich ausgestalteten Modalitäten des Bietens. Entwicklungsökonomien befürworten die Vergabe von Ausbeutungsrechten im Wege **öffentlicher Auktionen**, da sie Informationsasymmetrien zwischen Investor und Staat, aufgrund des oftmals bestehenden Wissensvorsprungs der Investoren hinsichtlich des Werts der Rohstoffe,⁹⁶ ausgleichen können. Der Wettbewerb bei einer Auktion zwingt die Unternehmen einerseits, nicht unter Wert zu bieten, andererseits schaffen Auktionen ein größeres Maß an Transparenz. Transparenz beugt Korruption vor und ist eine wichtige Bedingung für Kontrolle der Rohstoffgeschäfte durch die Bevölkerung.⁹⁷ Auktionen können so ausgestaltet sein, dass das Gebot die Lizenzgebühren oder Förderabgaben umfasst, dass die Auktionsteilnehmer einen Bonus für den Vertragsabschluss bieten oder dass die gesamte Vertragsausgestaltung Inhalt des Gebots ist.⁹⁸

Was die **Vertragsausgestaltung** betrifft, so gibt es im Wesentlichen zwei Modelle, die sich hinsichtlich des Zeitpunkts der Eigentumsübertragung an den Rohstoffen unterscheiden: zum einen die Vergabe von **Konzessionen**, bei denen das Eigentum am Rohstoff im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses auf den Investor übergeht, zum anderen die Gewährung von **Förderrechten**, wobei das Eigentum zunächst beim Rohstoffstaat verbleibt. Beide Modelle bieten jedoch mannigfaltige Ausgestaltungsmöglichkeiten, was z. B. Besteuerung, Förderabgaben oder Lizenzgebühren betrifft und ihre Bewertung kann nur anhand der konkreten Vertragsgestaltung und der jeweiligen Rohstoffsituation erfolgen.⁹⁹ Eine schon erwähnte Besonderheit der Rohstoffgewinnung ist, dass Gewinne nicht nur das Ergebnis von Investitionen sind, sondern dass sie auch sogenannte „rents“ und „windfall profits“ umfassen, die nicht aus dem Einsatz

⁹⁶ Stiglitz, Role of the State?, in: Humphreys/Sachs/Stiglitz (Hg.), Resource Curse (Fn. 63), S. 23.

⁹⁷ Zu verschiedenen Auktionsformen Johnston, Fiscal Terms, in: Humphreys/Sachs/Stiglitz (Hg.), Resource Curse (Fn. 63), S. 53.

⁹⁸ A.a.O.

⁹⁹ A.a.O.; Prinzipien, an denen sich Rohstoffstaaten orientieren können, bietet die zivilgesellschaftliche Initiative Natural Resource Charter (www.naturalresourcecharter.org) an.

von Kapital und Arbeitskraft resultieren.¹⁰⁰ Diese sollten, so der Entwicklungsökonom *Paul Collier*, zu 99% vom Staat besteuert werden.¹⁰¹ Bei der Besteuerung stellt sich jedoch abermals das Problem der Informationsasymmetrien, welche die Durchsetzung der Steuerpflichtigkeit von Unternehmen stark erschweren können. Außerdem versuchen Unternehmen häufig durch Buchhaltungsmanöver wie sog. „*Transfer Pricing*“ oder „*Trade Mispricing*“ steuerpflichtige Einkommen zu ihren Gunsten zu manipulieren.¹⁰²

Die Vertragsausgestaltung betrifft nicht nur die Gewinnverteilung zwischen Investor und Rohstoffstaat; auch die Bereitstellung von **Infrastruktur** (inklusive sozialer Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser) und die Abwicklung eines Rohstoffprojektes, einschließlich **Aufräum- und Renaturalisierungsarbeiten**, können Vertragsgegenstand sein. Letztere sind für die Kostenverteilung von besonderer Bedeutung, da die Rohstoffausbeutung oft zu einer Verwüstung und Kontaminierung des Geländes mit Chemikalien führt. Die Verpflichtung zur Einrichtung eines Treuhandkontos stellt eine Möglichkeit dar, wie die Regierung des Rohstoffstaates sicherstellen kann, dass das Unternehmen seinen vertraglich vereinbarten Aufräumarbeiten nachkommt.¹⁰³

b) Investor/Bevölkerung

Durch Rohstoffprojekte können sowohl der lokalen Bevölkerung als auch Wanderarbeitnehmern Arbeitsplätze verschafft werden. Allerdings zeigen sich hier weitere Besonderheiten des Rohstoffsektors: Dieser ist einerseits nicht sehr arbeitsintensiv, andererseits werden in Entwicklungsländern häufig ausländische Facharbeitskräfte eingesetzt.¹⁰⁴ Die Bevölkerung kann außerdem von der Bereitstellung von Infrastruktur, z. B. dem Bau von Siedlungen oder

¹⁰⁰ *Sachs*, How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth, in: *Humphreys/Sachs/Stiglitz* (Hg.), *Resource Curse* (Fn. 63), S. 173, 180.

¹⁰¹ *Collier*, *Plundered Planet* (Fn. 37), S. 88.

¹⁰² *Erklärung von Bern* (Hg.), *Rohstoff. Das Gefährlichste Geschäft der Schweiz*, 2011, S. 266 ff; *Mullins*, *International Tax Issues for the Resource Sector*, in: *Daniel/Keen/McPherson* (Hg.), *The Taxation of Petroleum and Minerals. Principles, Problems and Practice*, 2010, S. 378, 388-391.

¹⁰³ *Collier/Venables*, *Managing the Exploitation* (Fn. 3), S. 12.

¹⁰⁴ Für eine journalistische Darstellung dieser Umstände in der Ölindustrie Äquatorialguineas *Maass*, *World, The Violent Twilight of Oil*, 2009, Kapitel 2.

Krankenhäusern, durch die Rohstoffunternehmen profitieren.¹⁰⁵ Die lokalen Anwohner sind es aber auch, die zuerst unter den **sozialen und ökologischen Kosten** des Rohstoffabbaus leiden. Häufig erfordern große Förderprojekte Umsiedlungen, ist traditionelle Landwirtschaft in der näheren Umgebung wegen Verunreinigung des Bodens nicht mehr oder nur noch eingeschränkt möglich, kommt es zu gesundheitsbeeinträchtigenden Luft- und Grundwasserverschmutzungen.¹⁰⁶ Immer wieder werden auch Menschenrechtsverletzungen beklagt, durch schlechte Arbeitsbedingungen oder Ausübung physischer Gewalt, oft durch Militär oder Paramilitär, teilweise in Kollusion mit den Unternehmen.¹⁰⁷

Abgesehen von vertraglichen Regelungen, z. B. über Entschädigungszahlungen wegen Umsiedlungen, befassen sich allgemein geltende Rechtsnormen mit den Gefahren und Kosten großer Rohstoffvorhaben. Neben der nationalen Gesetzgebung sind auch **inter- und transnationale Rechtsnormen** relevant, insbesondere menschenrechtliche Verträge und Normen der Internationalen Arbeitsorganisation,¹⁰⁸ sowie Verhaltenskodizes.¹⁰⁹ Eine potentiell wichtige Rolle im Schutz der Bevölkerung spielen extraterritorial wirksame Rechtsnormen der Hocheinkommensländer; eine besondere Stellung nimmt hier die *Alien Tort Claims Act* der USA ein.¹¹⁰

Was inter- und transnationale Normen betrifft, so besteht ein Ungleichgewicht zwischen dem in vielen Staaten sehr stark ausgeprägten Schutz ausländischer Investoren vor staatlichen Eingriffen und staatlicher Regulierung und einem vergleichsweise schwach ausgeprägten Schutz von Arbeitnehmern und der

¹⁰⁵ *Kirchner et al.*, Rohstofferschließungsvorhaben (Fn. 63), S. 90 ff.; s. aber auch die kritische Darstellung von Mass, a.a.O., 3. Kapitel; *Erklärung von Bern* (Hg.), Rohstoffe (Fn. 102), S. 94 ff.

¹⁰⁶ Mass, a.a.O.; *Erklärung von Bern* (Hg.), a.a.O.

¹⁰⁷ Für eine Darstellung der Konflikte im Niger Delta *Obi/Aas Rustad* (Hg.), *Oil and Insurgency* (Fn. 30).

¹⁰⁸ Spezielle Arbeitsschutznormen für den Bergbausektor finden sich im ILO Übereinkommen über die Begrenzung der Arbeitszeit im Kohlenbergbau von 1931 (abgeändert durch Abkommen 46 von 1935 und noch nicht in Kraft getreten) und ILO Übereinkommen 176 über den Arbeitsschutz in Bergwerken, das am 5. Juni 1998 in Kraft getreten ist.

¹⁰⁹ Ein speziell auf die Förderindustrie zugeschnittener Verhaltenskodex sind die Freiwilligen Grundsätze zur Wahrung der Sicherheit und der Menschenrechte für Förder- und Energieunternehmen von 2000. Diese nichtbindenden Grundsätze entspringen einer Initiative von Regierungen, Industrie und Zivilgesellschaft und sollen Gefahren eindämmen, die entstehen, wenn sich Unternehmen privater Sicherheitsunternehmen bedienen: www.voluntaryprinciples.org/principles/index.php (31.5.2013).

¹¹⁰ Alien Tort Statute 28 United States Code § 1350; allgemein zur Alien Tort Claims Act *Seibert-Fohr*, United States Alien Tort Statute, in: Wolfrum (Hg.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2008-, online edition, [www.mpepil.com] (31.5.2013).

Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung durch Unternehmen.¹¹¹ Das Ungleichgewicht ist vor allem ein **Vollzugsungleichgewicht**. Viele Investitionsabkommen eröffnen Investoren den Rechtsweg zu einem internationalen Schiedsgericht, welches dem Investor für etwaige Schadensersatzansprüche gegen den Gaststaat Rechtstitel erteilen kann.¹¹² Die Durchsetzungsmöglichkeiten für Normen zum Schutz von Arbeitern, Bevölkerung und Umwelt, soweit diese bestehen,¹¹³ sind dagegen oft schwächer ausgeprägt. Dies liegt zum einen an Defiziten in Administration und Gerichtsbarkeit der Entwicklungsländer, zum anderen beschränken sich Durchsetzungsmechanismen im Bereich von Umwelt- und Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene häufig auf Berichts- oder Beschwerdeverfahren, die nicht in vollziehbare Rechtstitel für die betroffenen Individuen münden können. Transnationale Rechtsregime, die unmittelbar die Tätigkeiten von Unternehmen betreffen, erschöpfen sich zumeist in nichtbindenden Normen und Selbstverpflichtungen der Industrie. Zu diesen gehören die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen,¹¹⁴ die Äquatorprinzipien, die die Nachhaltigkeit von Projektfinanzierung gewährleisten sollen,¹¹⁵ und die Freiwilligen Grundsätze zur Wahrung der Sicherheit und der Menschenrechte für Förder- und Energieunternehmen.¹¹⁶

Die **Heimatstaaten der Unternehmen**, die deren extraterritoriale Tätigkeiten grundsätzlich regulieren könnten,¹¹⁷ tun dies häufig nicht. In den USA besteht jedoch für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit, Unternehmen auf Grundlage der ***Alien Tort Claims Act*** (ATCA) vor US-amerikanischen Gerichten auf Schadensersatz zu verklagen.¹¹⁸ Einige Klagen

¹¹¹ Zu Menschenrechts- und Umweltschutz im Kontext von Entwicklung, s. die Beiträge von Markus Kaltenborn und Thilo Marauhn in diesem Band.

¹¹² Siehe den Beitrag von Stephan Schill in diesem Band,

¹¹³ Siehe hierzu insbesondere die Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, A/HRC/17/31 (21.3.2011) und die Berichte von *John Ruggie*, Sonderbeauftragter für Wirtschaft und Menschenrechte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen: Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts, A/HRC/4/035 (9.2.2007); Business and Human Rights: Further steps toward the operationalization of the “protect, respect and remedy” framework, A/HRC/14/27 (9.4.2010).

¹¹⁴ OECD, Guidelines for Multinational Enterprises, zu finden unter: www.oecd.org/daf/inv/mne/ (31.5.2013.).

¹¹⁵ Equator Principles, www.equator-principles.com/ (31.5.2013).

¹¹⁶ Siehe oben Fn. 109.

¹¹⁷ Guiding Principles (Fn. 113), S. 7.

¹¹⁸ Siehe oben Fn. 110.

gegen Rohstoffunternehmen, denen vorgeworfen wird, im Rohstoffstaat in Zusammenarbeit mit Regierung und Militär schwerste Menschenrechtsverletzungen, wie Folter und Tötungen, begangen zu haben, wurden schon vor Gerichten verhandelt.¹¹⁹ Bisher haben die Gerichte jedoch in keinem Fall auf Grundlage von ATCA den Klägern Schadensersatz zugesprochen.¹²⁰ Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Klage auf Grundlage von ATCA Erfolg hat, sind umstritten.¹²¹ Bisher hatten Gerichte festgestellt, dass nach ATCA auch Unternehmen schadensersatzpflichtig sein können und dass die Extraterritorialität der streitigen Handlungen der Zulässigkeit von ATCA Klagen nicht entgegenstehe. Im Fall *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*, dem eine Sammelklage einiger Ogoni aus dem Nigerdelta gegen den Ölkonzern Shell auf Schadensersatz nach ATCA unter anderem wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zugrunde liegt, hat der *US Supreme Court* die extraterritoriale Anwendbarkeit von ATCA in Abweichung vorheriger Rechtsprechung jedoch sehr eingeschränkt.¹²² Im konkreten Fall lehnte der *Supreme Court* auf Grundlage einer Vermutung gegen extraterritoriale Rechtsanwendung und mangels konkreten Bezugs des Falles zu den USA die Anwendbarkeit von ATCA ab.¹²³

¹¹⁹ *Sarei v. Rio Tinto* (9th Cir., Oct. 25, 2011), *Doe I v. Unocal Corp.*, 395 F.3d 932, 942-43 (9th Cir. 2002); *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, 621 F.3d 111 (2d Cir. 2010). Auch vor kanadischen Gerichten wurden Klagen gegen Bergbauunternehmen erhoben. Am 1. November 2012 hat der kanadische Oberste Gerichtshof einen Antrag der Canadian Association Against Impunity abgelehnt. Dieser Fall betrifft Klagen gegen das kanadische Unternehmen *Anvil Mining Limited* wegen Beteiligung an Verbrechen des kongolesischen Militärs, s. *Global Witness, No Justice in Canada for Congolese Massacre Victims as Canada's Supreme Court Dismisses Leave to Appeal in Case Against Anvil Mining*, zu finden unter: www.globalwitness.org/library/no-justice-canada-congolese-massacre-victims-canada%E2%80%99s-supreme-court-dismisses-leave-appeal (31.5.2013).

¹²⁰ Der Streitfall *Doe v. Unocal* endete mit einem Vergleich. Einige burmesische Dorfbewohner hatten auf Grundlage von ATCA wegen Menschenrechtsverletzungen in Verbindung mit dem Bau einer Gaspipeline in Myanmar gegen das Ölunternehmen UNOCAL geklagt; zu diesem Fall siehe *Rosencranz/Louk, Doe v. UNOCAL. Holding Corporations Liable for Human Rights Abuses on Their Watch*, Chap. L. Rev. 8 (2005), S. 135. Im Januar 2013 waren Nigerianische Bauern mit Klagen gegen Shell auf Schadensersatz aufgrund von Ölunfällen in der Nähe ihrer Dörfer teilweise erfolgreich: <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Den-Haag/Nieuws/Pages/DutchjudgementsonliabilityShell.aspx> (14.5.2013).

¹²¹ *Köbele, Corporate responsibility under the Alien Tort Statute. Enforcement of International Law Through US Torts Law*, 2009.

¹²² *Kiobel v. Shell*, No. 10–1491, Urteil des US Supreme Court vom 17.4.2013.

¹²³ Für eine abweichende Beurteilung der Frage der Extraterritorialität siehe *Bernstorff/Jacob/Dingfelder Stone, The Alien Tort Statute before the US Supreme Court in the Kiobel Case. Does International Law Prohibit US Courts to Exercise Extraterritorial Civil Jurisdiction Over Human Rights Abuses Committed Outside of the US?*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 72 (2012), S. 579; *Amicus Curiae*, Schriftsatz des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Zusammenarbeit mit Völkerrechtsexperten, zu

Anlässlich dieser **transnationalen Menschenrechtsprozesse**¹²⁴ wird auch über deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung armer Länder debattiert. Kritiker vertreten die Ansicht, Klagemöglichkeiten in Industrienationen für extraterritoriale Akte von Unternehmen schaden der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie führten dazu, dass Investoren die ärmsten Länder mit schwach ausgeprägtem Menschenrechtsschutz mieden. Dieser Behauptung ist *Joseph Stiglitz* in seinem *amicus curiae*-Schriftsatz in *Kiobel* entgegengetreten.¹²⁵ Wenn unter Entwicklung nicht nur Wirtschaftswachstum verstanden werde, sondern auch Menschenrechtsschutz als konstitutiver Bestandteil von Entwicklung, so könne die effektive Durchsetzung von Menschenrechtsstandards nicht als entwicklungshemmend angesehen werden. Doch auch auf Grundlage eines rein wachstumsbasierten Entwicklungsbegriffs bedürfe es des Nachweises, dass Menschenrechtsschutz durch ATCA Klagen Investitionsentscheidungen negativ beeinflusse. Dieser empirische Nachweis, so *Stiglitz*, sei bisher nicht erbracht worden. Dagegen verweist er auf Studien wonach Menschenrechtsschutz und Wirtschaftswachstum positiv korrelierten.¹²⁶ Die *amicus curiae* Schriftsätze von NGOs, Wissenschaftlern und Industrievertretern in ATCA Prozessen und die begleitenden Auseinandersetzungen in wissenschaftlichen Arbeiten und den Medien verdeutlichen, dass transnationale Menschenrechtsprozesse nicht nur geeignet sein können, die rechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen zu begründen bzw. durchzusetzen, sondern überdies auch eine internationale Diskussion über die Verteilung der Kosten und Nutzen globaler Wirtschaftstätigkeit anstoßen können.¹²⁷

Die Seltenheit extraterritorialer Jurisdiktion über transnationale Unternehmen zeigt, dass Heimatstaaten ihre Verantwortlichkeit für das Verhalten von

finden unter: [www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/archive/2012/july/article/institut-reichte-gutachterliche-stellungnahme-vor-dem-obersten-gerichtshof-der-usa-ein-rechtsstreit.html?tx_ttnews\[day\]=12&cHash=46a9020b094b0d62ddfa0e35c320732f](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/archive/2012/july/article/institut-reichte-gutachterliche-stellungnahme-vor-dem-obersten-gerichtshof-der-usa-ein-rechtsstreit.html?tx_ttnews[day]=12&cHash=46a9020b094b0d62ddfa0e35c320732f) (31.5.2013).

¹²⁴ Zu transnationalen Menschenrechtsprozessen *Koh*, *Transnational Public Law Litigation*, *Yale Law Journal* 100 (1991), S. 2347.

¹²⁵ *Stiglitz*, *Amicus Curiae Brief in support of petitioners in Kiobel v. Shell*, zu finden unter: <http://harvardhumanrights.files.wordpress.com/2012/01/brief-of-joseph-e-stiglitz.pdf> (31.5.2013).

¹²⁶ *Ibid.*, S. 10 ff.

¹²⁷ Siehe nur die verschiedenen *amicus curiae* Schriftsätze in *Kiobel v. Shell*: <http://harvardhumanrights.wordpress.com/criminal-justice-in-latin-america/alien-tort-statute/kiobel-v-royal-dutch-petroleum-co/>.

Unternehmen im Ausland allgemein als gering bewerten und auch, dass sich die **Verpflichtung zur Kooperation** in der effektiven Kontrolle transnationaler Unternehmen, wie in der Erklärung über eine Neue Weltwirtschaftsordnung gefordert,¹²⁸ nicht etablieren konnte.¹²⁹ Stärker als die Verantwortlichkeit der Staaten, die von der Wirtschaftstätigkeit transnationaler Unternehmen profitieren oder in denen diese Unternehmen ihren Sitz haben, wird die Verantwortlichkeit derer diskutiert, die die Wirtschaftstätigkeit transnationaler Unternehmen direkt, insbesondere durch **Finanzierung**, unterstützen. Die Äquatorprinzipien sollen solcher Verantwortlichkeit Rechnung tragen. Mit ihnen haben sich private Finanzinstitute (nicht-bindend) verpflichtet, bei der Projektfinanzierung die Einhaltung bestimmter Umwelt- und Sozialstandards einzufordern.¹³⁰

Aber auch staatliche und zwischenstaatliche Akteure gewähren transnationalen Unternehmen finanzielle Unterstützung und sind dem Vorwurf ausgesetzt, damit für Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschädigungen der unterstützten Unternehmen mitverantwortlich zu sein. Handelt es sich bei den unterstützenden Institutionen um solche mit dem Ziel der **Entwicklungsförderung**, so kann aus ihrem Mandat auch eine Verpflichtung begründet werden, nur solche Unternehmen und Projekte zu fördern, die tatsächlich der Entwicklung des Gaststaates dienen. Die Institutionen der Weltbankgruppe sind ebensolche Institutionen. Nachdem die Weltbank lange Zeit der scharfen Kritik, vor allem durch NGOs, ausgesetzt war, sie lege einen zu einseitigen Schwerpunkt auf Liberalisierung und Wirtschaftswachstum und vernachlässige soziale Aspekte, insbesondere den Menschenrechtsschutz, reagierte sie mit verschiedenen Reformen auf diesen Vorwurf.¹³¹ IFC und MIGA verabschiedeten 1998 und 1999 eigene **Safeguard Policies**, die periodisch

¹²⁸ UNGA Res. 3201 (S-VI) (1974), Rn. (g).

¹²⁹ Den UN Entwurf eines Code of Conduct on Transnational Corporations, der von der Commission on Transnational Corporations entwickelt wurde, hat die UN Generalversammlung nie angenommen: Commission on Transnational Corporations, Report on the Special Session (7-18 March and 9-21 May 1983) Official Records of the Economic and Social Council, 1983, Supplement No. 7; (E/1983/17/Rev. 1), Annex II. Allgemein zu Unternehmen im Völkerrecht *Muchlinski*, Corporations in International Law, in: Wolfrum (Hg.), Encyclopedia of Public International Law, 2008-, online edition, [www.mpepil.com].

¹³⁰ Equator Principles, www.equator-principles.com/; allgemein zu den Äquatorprinzipien *Wright*, The Equator Principles, in: Hale/Held (Hg.), Handbook of Transnational Governance. Institutions and Innovations, S. 229.

¹³¹ *Szablowski*, Transnational Law and Local Struggles, 2007.

weiterentwickelt wurden.¹³² Diese betreffen Themen wie Umweltverträglichkeit, Umsiedlungen, Auswirkungen auf indigene Gruppen, Gesundheit und Arbeitsstandards und stellen Minimumstandards dar, die IFC und MIGA bei ihren Tätigkeiten einhalten müssen. Die Jurisdiktion des *Inspection Panel*, welches die Weltbank 1993 zur quasigerichtlichen Überprüfung der Einhaltung ihrer eigenen operationellen Standards und Verfahren einrichtete,¹³³ erstreckt sich nicht auf die Tätigkeiten von MIGA und IFC. Stattdessen gibt es seit 2000 das Amt eines „*Compliance Advisor Ombudsman*“, an den lokale Gemeinschaften, die von durch MIGA und IFC finanzierte Projekte betroffen sind, Beschwerden richten können.¹³⁴

Nachdem die Weltbankgruppe besonders wegen Unterstützung von Rohstoffförderprojekten in die Kritik geriet, initiierte Weltbankpräsident *Wolfensohn* eine **unabhängige Evaluierung** der Aktivitäten der Weltbankgruppe in Bezug auf die Förderindustrie. Die Evaluierung, die von 2001-2003 durchgeführt wurde, sollte feststellen, ob die geförderten Projekte tatsächlich Entwicklung und Armutsbekämpfung förderten. Der abschließende Bericht, der die Gefährdungen der Bevölkerung durch Förderprojekte und deren potentielle soziale und ökologische Kosten aufzeigt, kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass IFC und MIGA Öl-, Gas- oder Bergbauprojekte nur dann unterstützen sollten, wenn die Regierung des Rohstoffstaates auf die sozialen, ökologischen und administrativen Herausforderungen vorbereitet sei.¹³⁵ In Reaktion auf diesen Bericht äußerte das Management der Weltbankgruppe die Absicht, Förderindustrie nur noch dann zu unterstützen, wenn die Regierung des Rohstoffstaats die Transparenz ihrer Einnahmen aus der Förderindustrie

¹³² Siehe Sustainability Framework der IFC (in Kraft seit 1.1.2012), bestehend aus „Policy and Performance Standards on Environmental and Social Sustainability“ und „Access to Information Policy“, zu finden unter: www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_sustainabilityframeworkk (31.5.2013); MIGA, Policy on Social & Environmental Sustainability (1.10.2007), zu finden unter: www.miga.org/documents/enviro_social_review_021507.pdf (31.5.2013).

¹³³ *Shihata*, The World Bank Inspection Panel, 2. Auflage 2000.

¹³⁴ Für Mandat, Verfahren und Fälle siehe die Webseite des Compliance Advisor Ombudsman: www.cao-ombudsman.org/ (31.5.2013).

¹³⁵ Striking a Better Balance – The World Bank Group and Extractive Industries. The Final Report of the Extractive Industries Review (Dezember 2003), prepared by Emil Salim, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html> (31.5.2013).

gewährleiste.¹³⁶ Außerdem unterstützte es die Aussage des Berichts, dass gewisse natürliche Habitats aufgrund ihrer Biodiversität nicht für Förderprojekte in Frage kämen. Ihr Schutz solle durch die bankinternen Regeln gewährleistet werden.¹³⁷

Vermeehrt gibt es heute auch **Initiativen der Rohstoffunternehmen** selbst, die über bloße Selbstverpflichtungen zur Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards und die Einstellung sogenannter *Compliance Officers* zur Überwachung ihrer sozialen Verantwortung hinausgehen und die dazu beitragen können, die sozialen Kosten ihrer Aktivitäten einzudämmen sowie deren sozialen Nutzen zu vergrößern. Hierzu gehören z. B. die Versorgung lokaler Gemeinschaften mit Energie oder Spenden an den Global Trust Fund zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria.¹³⁸ Außerdem existieren Versuche der Industrie, die lokale Bevölkerung durch Beteiligung einzubinden, etwa um zu verhindern, dass durch Unruhen oder Diebstahl die Operationen des Unternehmens gefährdet werden. So schließen Ölförderunternehmen im Nigerdelta Abkommen mit einzelnen Personengruppen und treten ihnen Ölquoten ab, um den in dieser Region weit verbreiteten Öldiebstahl einzudämmen.¹³⁹ Das Unternehmen verfolgt mit diesen Praktiken das Ziel, seine eigenen Operationen gegen sozialen Unfrieden abzusichern und daneben seine internationale Reputation zu stärken. Ob es als Akteur mit partikularen Interessen der Profitmaximierung jedoch geeignet ist, zu einer gerechten Kosten- und Nutzenverteilung beizutragen, ist zweifelhaft.

¹³⁶ Zu den verschiedenen Transparenzinitiativen in Bezug auf die Rohstoffindustrie siehe unten III.2.c).

¹³⁷ *World Bank Group Management*, Response. Striking a Better Balance – The World Bank Group and Extractive Industries The Final Report of the Extractive Industries Review (17.9.2004), [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/\\$File/volume1english.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/$File/volume1english.pdf) (31.5.2013).

¹³⁸ *Chevron*, zum Beispiel, weist auf einer eigenen Webseite auf seine Förderung gemeinnütziger Projekte in Nigeria hin: www.chevron.com/countries/nigeria/inthecommunity/ (31.5.2013); dass solche Unternehmensaktivitäten nicht immer tatsächlich der Bevölkerung zugute kommen, zeigt *Maass*, *Crude World* (Fn. 104), 2009, Kapitel 2.

¹³⁹ *Müller*, *Turning the Curse into a Blessing: A Convenient Illusion. Lessons from the Nigerian EITI Process*, in: Runge/Shikwati (Hg.), *Geological Resources and Good Governance in Sub-Saharan Africa. Holistic Approaches to Transparency and Sustainable Development in the Extractive Sector*, 2011, S. 69.

c) Rohstoffstaat/Bevölkerung

Die internationalen Menschenrechtskonventionen stellen klar, dass es sich bei der **Souveränität über natürliche Ressourcen** um ein **Recht der Völker** und nicht der Staaten handelt.¹⁴⁰ Die Staatsorgane nehmen dieses Recht lediglich stellvertretend für die Bevölkerung und in deren Sinne wahr. Diese Interpretation wird besonders deutlich in Art. 21 der Banjul Charter zum Ausdruck gebracht. Hier wird ein Recht des Volkes gegen den Staat auf Entschädigung für die Plünderung natürlicher Ressourcen postuliert.¹⁴¹ Dieses Konventionsrecht steht jedoch gerade in Afrika häufig in krassem Widerspruch zur Realität der Ausbeutung natürlicher Ressourcen – in einer Weise, von der nicht nur Großunternehmen, sondern auch Regierungsbeamte zu Lasten der allgemeinen Bevölkerung profitieren.¹⁴²

Es ist ein bekanntes und vieldiskutiertes Phänomen, dass Reichtum an industrierelevanten Rohstoffen nicht zwangsläufig zu Wirtschaftswachstum führt; und auch dort, wo er in Wirtschaftswachstum resultiert, nicht immer sozialer Wohlstand folgt. Der Umstand, dass Rohstoffreichtum häufig nicht bessere Lebensbedingungen bedeutet, das Wirtschaftswachstum rohstoffreicher Länder stagniert und sich militärische Konflikte um die Rohstoffreserven entzünden oder durch sie finanziert werden, bezeichnen Ökonomen als **Rohstofffluch**.¹⁴³ Ob es tatsächlich einen Kausalzusammenhang zwischen Rohstoffreichtum und Unterentwicklung gibt, ist umstritten. Während einige Untersuchungen einen Zusammenhang zwischen Rohstoffreichtum und stagnierendem Wirtschaftswachstum, dysfunktionaler Demokratie und militärischen Konflikten nahelegen,¹⁴⁴ widersprechen andere. Rohstoffreichtum führe in Entwicklungsländern in der

¹⁴⁰ Art. 1:2 der beiden internationalen Menschenrechtspakte; Art. 21:1 Banjul Charta (Fn. 50). *Yussuf*, Self-Determination, in: Cassese (Hg.), *Realizing Utopia* (Fn. 45), 2012, S. 375.

¹⁴¹ Art. 21:2 Banjul Charta: "In case of spoliation the dispossessed people shall have the right to the lawful recovery of its property as well as to an adequate compensation."

¹⁴² Siehe nur *Obi/Aas Rustad*, Oil (Fn. 30); *Maass*, *Crude World* (Fn. 104), 2009, Kapitel 2; die negativen Auswirkungen der Rohstoffausbeutung auf die Bevölkerung ist auch Gegenstand von Belletristik, s. *Habila*, *Oil on Water*, 2010.

¹⁴³ Der Ausdruck "resource curse" geht zurück auf *Auty*, *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*, 1993.

¹⁴⁴ *Collier*, *Political Economy* (Fn. 80); *Sachs/Warner*, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working Paper 5398 (Dezember 1995), zu finden unter: www.nber.org/papers/w5398 (31.5.2013).

Regel zu größerem Wirtschaftswachstum als in Entwicklungsländern ohne (bekannte) Vorkommen an Bodenschätzen. Außerdem korrelierten Rohstoffreichtum und Erosion demokratischer Institutionen nicht negativ.¹⁴⁵

Weitgehend unbestritten ist jedoch, dass Rohstoffreichtum sich unter bestimmten Umständen negativ auf Wirtschaft, politische Institutionen und sozialen Frieden auswirken kann, und dass die Gefahr besteht, dass Rohstoffreichtümer ausgebeutet und erschöpft werden, ohne dass an ihre Stelle Gegenwerte treten, die künftigen Generationen zu Gute kommen können.

Stagnierendes oder sinkendes Wirtschaftswachstum kann damit erklärt werden, dass es durch Rohstoffe zu einem Absinken an Produktivität kommen kann. Rohstoffexporte führen zu einer Aufwertung der heimischen Wertung, wodurch andere Exportprodukte der verarbeiteten Industrie global an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Dies kann zur Folge haben, dass deren Produktion eingestellt wird, während allein innerstaatlich gehandelte Waren vermehrt produziert werden.¹⁴⁶ Dieser Zusammenhang zwischen Rohstoffexporten und der Verdrängung verarbeitender Exportindustrie wird von Ökonomen als *Dutch Disease* bezeichnet. Eine weitere, in den 1980er Jahren favorisierte, Erklärung für den negativen Einfluss von stark rohstoffbasierter Wirtschaft auf das Wirtschaftswachstum gründet auf der starken Volatilität der Rohstoffpreise. Diese kann zu Ausgabenerhöhungen durch die Regierung und Kreditaufnahmen in Boomzeiten führen, die bei fallenden Preisen nur schwer wieder rückgängig gemacht bzw. zurückgezahlt werden können.¹⁴⁷

Heute liegt der Fokus von Ökonomen, die das Verhältnis von Rohstoffreichtum und Entwicklung untersuchen, auf **Institutionen**. Nach überwiegender Ansicht können sich Institutionen – wie etwa Eigentumsrechte und deren Durchsetzbarkeit vor Gericht, aber auch transparente Vergabeverfahren – positiv auf die Nutzbarmachung von Rohstoffen für Entwicklung auswirken. Umstrittener ist dagegen die These, dass Rohstoffe sich negativ auf, insbesondere demokratische, Institutionen auswirken. Letztere wird wie folgt

¹⁴⁵ Alexeev/Conrad, The Elusive Curse of Oil, The Review of Economics and Statistics 91 (2009), S. 586.

¹⁴⁶ Sachs/Warner, Resource Abundance (Fn. 144); Sachs, How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth, in: Humphreys/Sachs/Stiglitz (Hg.), Resource Curse (Fn. 63), S. 173, 181 ff.

¹⁴⁷ Für Überblick über verschiedene Erklärungsansätze Collier, Bottom Billion (Fn. 2), S. 39-44.

plausibilisiert.¹⁴⁸ Einkünfte aus Rohstoffen bieten der Regierung den Anreiz und die Mittel, Wählerstimmen zu kaufen, anstatt durch langfristig wirkende Investitionen um die Gunst der Wähler zu werben. Zahlt die Bevölkerung kaum Steuern, so hat sie ihrerseits weniger Anreize, das Regierungsverhalten zu überwachen. Schwache Überwachung begünstigt Korruption, mangelnde Investitionen in öffentliche Güter und Dienstleistungen. *Paul Collier* betont überdies das Zeitproblem, das aus periodischen Wahlen resultiert und das Sparen von Rohstoffeinkünften verhindert. Der Umstand, dass heutige Regierungen nicht darauf vertrauen könnten, dass nachfolgende Regierungen ihre Sparpolitik fortsetzen und Rohstoffeinkünfte nicht verschwendeten, führe zu nicht nachhaltigen Ausgaben der jetzigen Regierungen. Überdies können Rohstoffe Anlass für gewalttätige Rebellionen sein, kann ihre (illegale) Ausbeutung bestehende Konflikte und Rebellengruppen finanzieren.¹⁴⁹ Die Ansicht, dass nicht primär die Rohstoffe, sondern **schlechte Regierungsführung** ursächlich dafür sei, dass viele Bevölkerungen rohstoffreicher Länder nicht von der Rohstoffausbeutung profitierten, kann auf Erfahrungen in Ländern verweisen, deren Rohstoffe für Wirtschaftswachstum und verbesserte Lebensbedingungen nutzbar gemacht werden konnten.¹⁵⁰ Beispiele von Entwicklungsländern, die nicht dem Rohstofffluch zum Opfer gefallen sind, sind Botswana und Indonesien.

Von Politik und zivilgesellschaftlichen Gruppen wurde die ökonomische Diagnose, dass schlechte Regierungsführung negative Auswirkungen von Rohstoffreichtum verstärke – und der Behandlungsvorschlag der Schaffung guter Institutionen (**good governance**) zur Förderung der Umwandlung von Rohstoffreichtum in sozialen Wohlstand – aufgegriffen. So stellen für das NGO Bündnis *Publish What You Pay* Kleptokratie, Korruption, schwache und unverantwortliche Regierungen und Intransparenz von Zahlungen und Einkommen die Haupthindernisse für Entwicklung in rohstoffreichen Entwicklungsländern dar.¹⁵¹ Und auf der Internetseite des deutschen

¹⁴⁸ *Collier*, Political Economy (Fn. 80).

¹⁴⁹ A.a.O.

¹⁵⁰ *Alexeev/Conrad*, Curse of Oil (Fn. 145).

¹⁵¹ Siehe das "mission statement" des NGO Bündnisses Publish What You Pay: www.publishwhatyoupay.org/mission (31.5.2013).

Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung heißt es:

„Missmanagement, Korruption und lokale Konflikte verhindern in vielen rohstoffreichen Entwicklungsländern, dass die Einnahmen auch der armen Bevölkerung zugutekommen. Nigeria, Angola, Tschad, die Demokratische Republik Kongo und Liberia sind Beispiele dafür, dass die Bevölkerung auch in rohstoffreichen Ländern unter großer Armut leiden kann.“¹⁵²

Verschiedene internationale und transnationale Akteure und Rechtsregime haben sich nun zum Ziel gesetzt durch Rechtsnormen, Konditionalitäten von Entwicklungshilfe oder das Bereitstellen von Best Practices „good governance“ zu fördern.¹⁵³ Sie verfolgen dabei im Wesentlichen drei Ansätze.

Erstens soll bindendes Recht **Bestechung** durch transnational tätige Unternehmen und **Korruption** von Regierungen unterbinden.¹⁵⁴ Die Verbote von Bestechung und Korruption sollen nicht nur der Bevölkerung in den Rohstoffstaaten, sondern zugleich durch ein „levelling of the playing field“ auch den Unternehmen im Wettbewerb untereinander zu Gute kommen.

Zweitens sollen transnationale sogenannte Multistakeholder-Prozesse, wie die **Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)**, die **Transparenz im Rohstoffsektor** erhöhen. So soll eine öffentliche Debatte über die wirtschaftliche Nutzung von Rohstoffen und die Verwendung von Erlösen ermöglicht sowie die Bevölkerung ermächtigt werden, die eigene Regierung zur Verantwortung zu ziehen.¹⁵⁵

EITI ist eine seit 2004 bestehende Initiative, an der sich Vertreter von Regierungen, Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen, Kapitalanlagegesellschaften, Rentenfonds, lokaler zivilgesellschaftlicher Gruppen und internationaler NGOs beteiligen. Sie geht zurück auf eine

¹⁵² www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/transparenz/eiti/index.html (31.5.2013).

¹⁵³ Zu Transparenz und Entwicklung siehe auch den Beitrag von Anne van Aaken in diesem Band.

¹⁵⁴ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (in Kraft getreten am 15.2.1999); UN Convention Against Corruption (in Kraft getreten am 14.12.2005). Die Verbote von Bestechung und Korruption sollen nicht nur der Bevölkerung in den Rohstoffstaaten, sondern zugleich durch ein „levelling of the playing field“ auch den Unternehmen im Wettbewerb untereinander zugute kommen.

¹⁵⁵ Siehe die EITI Principles, in: *EITI, Rules*, 2011 Edition including the Validation Guide, S. 10, http://eiti.org/files/2011-11-01_2011_EITI_RULES.pdf (31.5.2013).

Kampagne der NGO *Global Witness*,¹⁵⁶ wurde durch die britische Regierung und nachfolgend die G8 unterstützt und 2008 auch durch die UN-Generalversammlung anerkannt.¹⁵⁷ Erklärtes Ziel dieser Initiative ist es, die **Transparenz von Rohstoffeinkünften** zu erhöhen.¹⁵⁸ Dies soll dadurch erfolgen, dass Unternehmen ihre Zahlungen an Regierungen und die Regierungen ihre Einnahmen im Rohstoffsektor offenlegen. Die Bevölkerung soll so in die Lage versetzt werden, die Regierung für Unstimmigkeiten zur Verantwortung zu ziehen, etwa wenn die Summe der Unternehmenszahlungen die der verzeichneten Staatseinkünfte übersteigt. Außerdem sollen diese Offenlegungen der Bevölkerung ermöglichen, in Frage zu stellen, ob die Einkünfte dem Wert der ausgebeuteten Rohstoffe entsprechen. Dieses Potential wird jedoch dadurch beschränkt, dass die EITI lediglich eine Veröffentlichung aggregierter Zahlungen, nicht jedoch eine Veröffentlichung einzelner Zahlungen individueller Unternehmen verlangt.¹⁵⁹

Die Initiative hat keine verbindlichen Rechtspflichten etabliert. Die Teilnahme ist freiwillig, doch müssen Regierungen von teilnehmenden Rohstoffstaaten gewisse Kriterien erfüllen, um **EITI-Teilnehmerstatus** zu er- und behalten. Die Teilnahme beginnt mit dem **Status als Kandidatenstaat**, der erworben wird, wenn die Regierung fünf Eingangskriterien erfüllt. Dazu gehört die Selbstverpflichtung der Regierung mit Zivilgesellschaft und Unternehmen zusammenzuarbeiten, eine Multistakeholdergruppe in Abstimmung mit EITI zu etablieren und ein Individuum zu ernennen, welches die Implementierung eines Arbeitsplanes, der ebenfalls erstellt werden muss, leitet.¹⁶⁰

¹⁵⁶ *Global Witness*, *A Crude Awakening. The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*, 1999, www.globalwitness.org/library/crude-awakening.

¹⁵⁷ Strengthening Transparencies in Industries, UNGA Res. 62/274 (2008); zur Entwicklung der EITI-Transparenznormen *Gillies*, *Reputational Agendas and the Emergence of Oil Sector Transparency as an International Norm*, *International Studies Quarterly* 54 (2010), S. 103; *Eigen*, *Fighting Corruption in a Global Economy. Transparency Initiatives in the Oil and Gas Industry*, *Houston Journal of International Law*, 29(2006/07), S. 327, 334.

¹⁵⁸ EITI Principle 5, in: *EITI, Rules* (Fn. 155), S. 10.

¹⁵⁹ Zu den strengeren Anforderungen der Nigerian Extractive Industry Initiative *Müller*, *Nigerian EITI Process*, in: *Runge/Shikwati* (Hg.), *Geological Resources* (Fn. 139), S. 69.

¹⁶⁰ *EITI, Rules* (Fn. 155), S. 12 ff.

Sind die Eingangsanforderungen erfüllt, so wird der Rohstoffstaat zum Kandidatenstaat und das EITI-Board¹⁶¹ setzt Fristen fest, innerhalb derer der Kandidatenstaat weitere Anforderungen erfüllen muss, um den **Status „Compliant“** zu erlangen. Die Regierung muss unter anderem die im Öl-, Gas- und Bergbausektor tätigen Unternehmen, einschließlich staatlicher Unternehmen, rechtlich verpflichten, ihre Zahlungen an die Regierung offenzulegen. Außerdem muss die Regierung sicherstellen, dass alle Regierungseinheiten, die substantielle Zahlungen erhalten, diese ebenfalls offenlegen. Diese Daten, die internationalen Buchhaltungsregeln entsprechen müssen, werden in einem Bericht zusammengeführt und von einem externen „Validator“¹⁶² evaluiert. So sollen Unstimmigkeiten und Differenzen zwischen Zahlungen und Einkünften offenbar werden. Die EITI-Regeln sehen weiter vor, dass der Validierungsbericht öffentlich gemacht und einer öffentlichen Debatte zugeführt wird. Der abschließende Validierungsbericht muss spätestens 2 1/2 Jahre nach Verleihung des Kandidatenstatus erstellt sein. Kommt der *Validator* zu dem Ergebnis, dass der Kandidatenstaat alle Anforderungen erfüllt hat, so wird der Kandidatenstaat zum „Compliant“ Staat.¹⁶³

Das EITI-Regelwerk bestimmt, dass es sich bei den EITI-Anforderungen nur um **Mindeststandards** handelt.¹⁶⁴ Die Internationalen Finanzinstitutionen sind ebenfalls in die EITI eingebunden. Die Weltbank verwaltet einen **Multi Donor Trust Fund**, der dazu verwendet wird, teilnehmenden Rohstoffstaaten technische Unterstützung zu gewähren.¹⁶⁵ Außerdem gewinnen die Anforderungen der EITI dadurch an Verbindlichkeit, dass sie Bestandteil der Konditionalitäten finanzieller Unterstützung durch die Internationalen Finanzinstitutionen werden.¹⁶⁶

Die EITI stellt vor allem Anforderungen an die Rohstoffstaaten, insbesondere die Anforderung, Unternehmen rechtlich zu verpflichten, Zahlungen offenzulegen. Die Rohstoffstaaten werden in der Erfüllung dieser

¹⁶¹ Das Board besteht aus 20 Mitgliedern, welche implementierende Staaten, Unterstützerstaaten, zivilgesellschaftliche Organisationen, Industrie und Investmentunternehmen vertreten: <http://eiti.org/about/board>.

¹⁶² Das EITI unterhält eine Liste akkreditierter Validatoren: <http://eiti.org/validation/validators>.

¹⁶³ Dieser Status kann auch wieder entzogen werden: *EITI*, Rules (Fn. 155), S. 12.

¹⁶⁴ A.a.O., S. 11.

¹⁶⁵ Informationen zu institutioneller Struktur und Gebern des Fonds finden sich unter: <http://go.worldbank.org/B1H1S35S70> (31.5.2013).

¹⁶⁶ *Runge/Shikwati* (Hg.), *Geological Resources* (Fn. 139).

Anforderungen durch Gesetzgebungsinitiativen in den USA und der EU unterstützt, die entsprechende **Rechtspflichten für Unternehmen** vorsehen. Nach Section 1504 der *Dodd-Frank Act*, der sogenannten *Cardin Lugar-Vorschrift*, sollte die US Börsenaufsichtsbehörde – die *Securities and Exchange Commission* (SEC) – bis 17. April 2011 Rechtsnormen erlassen, die Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen, welche bei der SEC registriert sind, verpflichten, Zahlungen (wie Steuern oder Lizenzgebühren) an die US Regierung und ausländische Regierungen auf Projektbasis zu veröffentlichen.¹⁶⁷ Am 22. August 2012 verabschiedete die SEC schließlich entsprechende Regelungen.¹⁶⁸ In der EU sollen die bestehenden Richtlinien zu Buchhaltung und Transparenzanforderungen von Unternehmen dahingehend geändert werden, dass Unternehmen (börsennotierte und andere große Unternehmen), die nach dem Recht eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsgebiets inkorporiert und in der Holzwirtschaft oder Förderindustrie tätig sind, alle Zahlungen über €100.000 an Regierungen getrennt nach Land und Projekt offenlegen.¹⁶⁹ Beide Reformprojekte sind auf starken Widerstand der Bergbau und Förderindustrie gestoßen.¹⁷⁰ Die Schwierigkeiten diese Reformprozesse zum Abschluss zu bringen, stellen Sinn und Durchführbarkeit von „*good governance*“ Initiativen wie der EITI in Frage. Angesichts des Einflusses, den große Förderunternehmen auf die politischen Prozesse auch in den rohstoffimportierenden Staaten nehmen, erscheint es fast naiv, darauf zu hoffen, dass Transparenz und öffentliche Debatten in rohstoffexportierenden Entwicklungsländern zu einer gerechteren Gewinnverteilung führen werden. Der dritte Ansatz transnationaler und internationaler Akteure *good governance* zu fördern und auf die Gewinnverteilung zwischen Regierung und Bevölkerung Einfluss zu nehmen ist **Politikberatung** und die Bereitstellung von **Best**

¹⁶⁷ The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (“Dodd-Frank Act”) § 1504, Pub. L. 111-203, 124 Stat. 1376 (July 21, 2010).

¹⁶⁸ 17 CFR Parts 240 and 249 (22.8.2012, zu finden unter: www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/speccorpdisclosure.shtml (31.5.2013)).

¹⁶⁹ Siehe die Kommissionsvorschläge vom 25.10.2011: COM(2011)683/2 und COM(2011)684/2.

¹⁷⁰ Das *American Petroleum Institute et al.* klagten vor dem US District Court for the District of Columbia gegen die Securities and Exchange Commission. Sie machen einen Verstoß der Transparenzregeln gegen das First Amendment und die Administrative Procedure Act geltend, siehe Civil Action No. 12-1668 (10.10.2012), zu finden unter: www.doddfrankupdate.com/Resource.ashx?sn=APIvSECNo12-1668Complaint (31.5.2013); Eine weitere Klage vor dem US Court of Appeals wurde am 26.05.2013 mangels Zulässigkeit abgewiesen, No. 12-1398.

Practices zu Vertragsgestaltung und Verwendung von Einkünften aus der Rohstoffausbeutung. Verschiedene Akteure – nationale Regierungen, die EU Kommission, Finanz- und Entwicklungshilfeinstitutionen – konkurrieren miteinander in diesem Feld der Politikberatung als einer Art technischer Unterstützung.¹⁷¹ Auch hier kann die normative Wirkung erhöht werden, wenn bestimmte Politiken oder Institutionen zum Bestandteil von Konditionalitäten von Entwicklungshilfe gemacht werden. Beispielsweise hat die Weltbank die Einrichtung eines Rohstofffonds für Erlöse aus der Ölförderung zur Bedingung für die Gewährung eines Darlehens an den Tschad gemacht.¹⁷² Für Importstaaten kann die Leistung technischer Unterstützung von Interesse sein, weil sie die Verbindung zu Rohstoffstaaten stärkt und damit potentiell auch den Zugang zu Rohstoffen sichern kann. Sie ist daher auch Bestandteil der deutschen Rohstoffpartnerschaften.¹⁷³ Die von *Paul Collier* gegründete Natural Resource Charter¹⁷⁴ hat das Ziel, unabhängig von Regierungsinteressen Entwicklungsländern entwicklungsökonomisch fundierte Prinzipien und Strategien für die Nutzung ihrer Rohstoffe und die Investition von Rohstoffeinkünften für nachhaltige Entwicklung an die Hand zu geben.

Was die Nachhaltigkeit der **Verwendung von Rohstoffeinkünften** betrifft, so ist das Verhältnis von Investitionen zur Bildung von Spareinlagen von besonderem Interesse; außerdem die Frage, ob Investitionen besser durch den Staat oder Private getätigt werden. Häufig wird die Einrichtung von **Staatsfonds für Rohstoferlöse** vorgeschlagen. Dies scheint vor allem deshalb der Fall zu sein, da Botswana und Norwegen, Länder, die nicht dem Rohstofffluch erlegen sind, beide über solche Fonds verfügen.¹⁷⁵ Die Einrichtung von Fonds für Rohstoffeinkünfte kann zwei Ziele verfolgen. Zum

¹⁷¹ Einige dieser Initiativen auf inter- und transnationaler Ebene sind die EITI++-Initiative der Weltbank, der IMF Topical Trust Fund und die Natural Resource Charter.

¹⁷² Für eine kritische Bewertung dieses Fonds *Humphreys/Sandbu*, *The Political Economy of Natural Resource Funds*, in: *Humphreys/Sachs/Stiglitz* (Hg.), *Resource Curse* (Fn. 63), S. 194, 195. Besondere Relevanz für von den Internationalen Finanzinstitutionen geförderte Projekte haben auch deren eigene Verhaltenskodices wie der IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency und das Manual on Fiscal Transparency oder der IMF Guide on Resource Revenue Transparency.

¹⁷³ Siehe oben, Fn. 89.

¹⁷⁴ www.naturalresourcecharter.com.

¹⁷⁵ *Humphreys/Sandbu*, *Resource Funds*, in: *Humphreys/Sachs/Stiglitz* (Hg.), *Resource Curse* (Fn. 63), S. 194; zum norwegischen Staatsfonds *Catá Backer*, *Sovereign Investing and Markets-Based Transnational Legislative Power: The Norwegian Sovereign Wealth Fund in Global Markets*, Consortium for Peace & Ethics, No. 2012-11/11 (November 2012).

einen kann ein solcher Fonds dazu dienen, in Zeiten niedriger Rohstoffpreise bei gleichbleibenden Ausgaben Einnahmedefizite auszugleichen. Zum anderen können mit Hilfe eines Fonds Staatseinnahmen langfristig angelegt werden. So kann der Wert, der vormals in den Rohstoffvorräten steckte, durch neue Werte ersetzt werden, von denen zukünftige Generationen zehren können, wenn die Rohstoffreserven aufgebraucht sein werden. Solche Fonds können aber nur dann den Zweck der Vorhaltung von Reserven für künftige Generationen erfüllen, wenn Regierungen nicht ohne weiteres auf sie zugreifen können.¹⁷⁶

Statt Einkünfte zu sparen, können sie auch investiert werden: Entweder durch Private, denen Rohstoffeinkünfte direkt ausbezahlt werden, oder durch den Staat, z. B. in die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, wie Bildung, Gesundheitsversorgung und andere Sozialleistungen. **Öffentliche Investitionen** werden häufig die Voraussetzung dafür sein, dass Private in die Lage versetzt werden, selbst nachhaltig zu investieren und sind, jedenfalls in sehr armen Ländern, aus entwicklungsökonomischer Perspektive daher Auszahlungen an die Bevölkerung vorzuziehen.¹⁷⁷ Wenn nach dem richtigen Verhältnis von Investieren und Sparen gefragt wird, so ist aus Entwicklungsperspektive zu berücksichtigen, dass in sehr armen Gesellschaften der Nutzen von Investitionen größer sein wird als in wohlhabenderen Gesellschaften. Außerdem können Investitionen erforderlich sein, um Entwicklungsanforderungen – wie Stillung von Grundbedürfnissen oder Realisierung von Freiheiten – gerecht zu werden.¹⁷⁸

Die drei aufgeführten Ansätze: Korruptionsbekämpfung, Schaffung von Transparenz und Politikberatung zielen alle auf die Stärkung von „good governance.“ Daneben gibt es weitere trans- und internationale Initiativen, welche weniger das Verhältnis zwischen Regierung und Allgemeinheit betreffen, sondern das zwischen **Regierung und Rebellen**, welche Rohstoffvorkommen für eigene Zwecke ausbeuten möchten. Die prominenteste unter ihnen ist der *Kimberley Process*, eine Multistakeholder-Initiative von

¹⁷⁶ A.a.O.

¹⁷⁷ Sachs, Oil Wealth, in: Humphreys/Sachs/Stiglitz (Hg.), Resource Curse (Fn. 63), S. 173; Collier/van der Ploeg/Venables, Managing Resource Revenues in Developing Economies, IMF Staff Papers 57 (2010), S. 84; Collier, Plundered Planet (Fn. 37), S. 127-149 (Collier übt Kritik an der Politik der Internationalen Finanzinstitutionen, die Rohstoffstaaten vordringlich zum Sparen der Rohstofflöse anzuhalten.).

¹⁷⁸ A.a.O.

Regierungen, Diamantenindustrie und NGOs zur Eindämmung des Handels mit Konfliktdiamanten,¹⁷⁹ die von der UN unterstützt wird.¹⁸⁰ Hauptbestandteil des *Kimberley Process* ist das rechtlich nicht verbindliche *Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds* (KPCS).¹⁸¹ Die teilnehmenden Staaten verpflichten sich mit Teilnahme, nur solche Rohdiamanten ein- und auszuführen, die staatlich zertifiziert wurden.¹⁸² Für Rohdiamanten aus Staaten, die nicht am *Kimberley Process* teilnehmen, besteht ein Handelsverbot.¹⁸³ Dieses ist zwar nicht rechtlich bindend, Verstöße können jedoch dadurch sanktioniert werden, dass ein gegen das KPCS verstoßender Staat aus dem *Kimberley Process* ausgeschlossen wird.¹⁸⁴ Außerdem werden rechtlich bindende Verpflichtungen zur Beachtung der Handelsverbote dadurch begründet, dass die Teilnehmer sie durch verbindliche Rechtsvorschriften implementieren.¹⁸⁵ Der *Kimberley Process* ist in den letzten Jahren der Kritik teilnehmender NGOs ausgesetzt. Zum einen, weil er nicht in ausreichendem Maße auf Diamantenschmuggel reagiere, z. B. durch Ausschluss von Teilnehmern, zum anderen, weil er keine Handhabe biete gegen die Menschenrechtsverstöße im Diamantenbergbau, wie etwa auf den *Marange*-Diamantenfeldern in Simbabwe.¹⁸⁶

Diamanten sind nicht die einzigen Rohstoffe, die Bürgerkriege finanzieren -- sogenannte **Konfliktrohstoffe**. Auch andere Rohstoffe begünstigen das Andauern blutiger Konflikte. Dazu gehören Öl, Holz oder Coltanerz. Letzteres wird unter anderem in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) gewonnen

¹⁷⁹ Zur Entstehung und Hintergründen des Kimberley Process *Smillie*, Blood on the Stone. Greed, Corruption and War in the Global Diamond Trade, 2010.

¹⁸⁰ Siehe UNGA Res. 57/302 (2002) und UNSC Res. 1459 (2003).

¹⁸¹ Das KPCS Dokument findet sich unter www.kimberleyprocess.com/web/kimberley-process/core-documents (31.5.2013).

¹⁸² A.a.O., Section III (a) und (b).

¹⁸³ A.a.O., Section III (c).

¹⁸⁴ Ob die Mindestanforderungen des KPCS eingehalten werden, überwacht das Participation Committee. Rn. 4.3 seiner Terms of Reference vom 29.10.2004 lautet: "[i]f the Committee concludes that the Participant no longer meets the said requirements it will inform the Chair in writing of the reasons for such a conclusion and may recommend any further action that the Committee believes is appropriate."

¹⁸⁵ Für die Implementierung durch EU Recht siehe Verordnung 2368/2002, OJ (2002) L358/28; die Implementierung in den USA erfolgte durch die Clean Diamond Act (Public Law 108-19 (25.4.2003)).

¹⁸⁶ Siehe nur die Debatte im britischen Parlament zu Blutdiamanten aus Simbabwe, Transkript unter:

www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Zimbabwe_Diamonds_debate_House_of_Commons_17_July_2012.pdf (31.5.2013.).

und für die Mobiltelefonherstellung benötigt. Verschiedene nationale Initiativen versuchen, den Handel mit diesen Konfliktrohstoffen zu reduzieren. So sieht Section 1502 der *Dodd-Frank Act* eine SEC-Verordnung zu Berichtspflichten über die Verarbeitung von Konfliktrohstoffen aus der DRC und angrenzenden Ländern vor¹⁸⁷ und die Deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe setzt sich seit einigen Jahren für die Zertifizierung von Handelsketten im Bereich mineralischer Rohstoffe ein und führt hierzu seit 2008 ein Pilotprojekt in Ruanda durch.¹⁸⁸

Die in diesem Abschnitt geschilderten internationalen und transnationalen Initiativen zeichnen sich dadurch aus, dass der Impuls für sie zumeist von **NGOs westlicher Industrienationen** ausgegangen ist.¹⁸⁹ Ihre Effektivität hängt jedoch maßgeblich von der Implementierung und Durchsetzung durch die Entwicklungsländer sowie von der Ausübung der durch Transparenz geschaffenen Kontrollmöglichkeiten durch die Bevölkerung ab. Am effektivsten scheinen Initiativen zu sein wie die zur Korruptionsbekämpfung, an deren Erfolg auch transnationale Unternehmen ein Interesse haben, etwa weil sie Wettbewerbsbedingungen angleichen.¹⁹⁰

3. Handel mit Rohstoffen

Die **Preisentwicklung von Rohstoffen** bestimmt maßgeblich, welchen Gewinn Entwicklungsländer aus der Ausbeutung ihrer Rohstoffvorräte ziehen können. Als Exportstaaten haben sie ein Interesse an steigenden Preisen, aber auch an Preisstabilität. Denn starke Preisschwankungen führen häufig zu Verschuldung, etwa weil staatliche Ausgabenerhöhungen, die zu Boomzeiten getätigt wurden, in Zeiten fallender Rohstoffpreise nicht gekürzt werden oder weil Rohstoffreserven als Sicherheit für die Aufnahme hoher Darlehen durch

¹⁸⁷ Dodd-Frank Act (Fn. 167) § 1502, implementiert durch SEC Rule 17 CFR Parts 240 and 249 b (22.8.2012), zu finden unter: www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/speccorpdisclosure.shtml (31.5.2013).

¹⁸⁸ Informationen zu den Aktivitäten der Deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe im Bereich der Zertifizierung mineralischer Rohstoffe finden sich unter www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Home/CTC_node_en.html (31.5.2013).

¹⁸⁹ Zur Entstehung des *Kimberley Process* aus den Aktivitäten der kanadischen NGO Global Witness *Smillie*, *Blood on the Stone*, (Fn.179); *Collier*, *Bottom Billion* (Fn. 2), S. 145.

¹⁹⁰ *Collier*, *Bottom Billion* (Fn. 2), S. 146.

Rohstoffstaaten dienen.¹⁹¹ Während immer wieder starke Schwankungen der Rohstoffpreise zu beobachten sind, ist sowohl die Prognose dieser Preisentwicklungen als auch die Feststellung der Ursachen für Preisschwankungen schwierig. In den 1950er und 1960er Jahren vertraten die Ökonomen *Raúl Prebisch* und *Hans Singer* die These, dass die Rohstoffpreise im Vergleich zu den Preisen von Industrieprodukten einem langfristigen Abwärtstrend folgten.¹⁹² Diese These der sich verschlechternden „*terms of trade*“ hatte großen Einfluss auf die Entwürfe einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Einerseits sollten die Entwicklungsländer Industrie aufbauen, um von Rohstoffexporten unabhängig zu werden, andererseits sollten Produzentenkartelle und internationale Kooperation in Rohstofforganisationen der Preisstabilisierung und –erhöhung dienen.¹⁹³

Spätere Perioden steigender Rohstoffpreise schienen die *Prebisch-Singer*-These zu widerlegen. Sie gingen in den 1970er Jahren mit Überlegungen einher, dass Knappheit und Endlichkeit der natürlichen Rohstoffe zu stetig steigenden Preisen führten.¹⁹⁴ Doch auch diese Vorhersage hat sich nicht bestätigt. Es scheinen **starke Preisschwankungen** in den letzten Jahren sogar zuzunehmen. Ökonomen der Weltbank gehen mit Blick auf ökonometrische Studien davon aus, dass Rohstoffpreise keinem langfristigen Trend folgten.¹⁹⁵ Hinsichtlich der Preisschwankungen scheiden sich die Geister insbesondere mit Blick auf die Frage, welchen Einfluss der Derivatehandel auf die Entwicklung von Rohstoffpreisen nimmt.¹⁹⁶

In der Realwirtschaft erscheinen die Konfliktlinien relativ klar. Die Interessen der exportierenden Rohstoffstaaten an steigenden Preisen sind denen der importabhängigen Staaten, ihrer Verbraucher und verarbeitenden Industrie an

¹⁹¹ *Sachs*, How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth, in: Humphreys/Sachs/Stiglitz (Hg.), *Resource Curse* (Fn. 63), S. 173, 181 ff.

¹⁹² *Prebisch*, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, 1950 (1949 auf Spanisch erschienen); *Singer*, *The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*, *The American Economic Review* 40 (1950), S. 473; s.a. *Toye/Toye*, *The Origins and Interpretations of the Prebisch-Singer Thesis*, *History of Political Economy* 35 (2003), S. 437.

¹⁹³ Siehe *Prebisch*, *New Trade Policy* (Fn. 8); kritisch *Johnson*, *Commodities: Less Developed Countries' Demands and Developed Countries' Responses*, in: Bhagwati (Hg.), *The New International Economic Order: The North-South Debate*, S. 240.

¹⁹⁴ *Brahmbatt/Canuto*, *Natural Resources and Development Strategy after the Crisis*, *World Bank Economic Premise* (February 2010), <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP1.pdf>, S. 2 (31.5.2013).

¹⁹⁵ A.a.O.

¹⁹⁶ Siehe unten Abschnitt III.3.b).

günstigen Rohstoffimporten potentiell entgegengesetzt. Schwierig ist hingegen die Bestimmung der Opponenten, wenn in die Betrachtung der **Derivatehandel** mit einbezogen wird. Dies liegt zum einen an der bestehenden Unsicherheit über dessen Auswirkungen, zum anderen an der Vielzahl der implizierten Akteure, die in verschiedenen Rollen von der „Finanzialisierung“ des Rohstoffhandels zugleich profitieren und durch sie benachteiligt werden können. So können etwa Individuen als Fondsanleger an in die Höhe schnellenden Preisen gewinnen und zugleich als Verbraucher verlieren. Die rechtliche Zuschreibung von Verantwortlichkeiten wird durch die Multiplizität der verschiedenen Rollen von Marktteilnehmern erschwert. Die Debatte in internationalen und transnationalen Institutionen wie G8, G20 oder der *International Organization of Securities Commissions (IOSCO)* konzentriert sich auf den Faktor der Ungewissheit über die Funktionsweise der Märkte und die Notwendigkeit von mehr Transparenz und mehr Information. Sie erweckt den Anschein, als stünden wir alle – Gesetzgeber, Individuen, Verbraucher, Unternehmen – den Märkten gegenüber, vereint in unserem Unverständnis der komplexen Zusammenhänge und dem Interesse an Stabilität und globalem Wirtschaftswachstum.¹⁹⁷

a) Rohstoffstaat/Importstaat

In den Debatten um eine Neue Weltwirtschaftsordnung setzten sich die Entwicklungsländer für eine Reihe **staatlicher Marktinterventionen** ein, um Rohstoffpreise zu steuern. Diskutiert wurden vor allem Preissteuerung durch Exportrestriktionen, die Einrichtung von Rohstofflagern und die Kopplung von Rohstoffpreisen an die Preise von Industrieerzeugnissen sowie die Verhinderung der Produktion synthetischer Ersatzstoffe.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Siehe nur UNGA Res. 66/188 (2011), Rn. 2: “Stresses the need to take active measures to reduce excessive food price volatility, while acknowledging that there is an incomplete understanding of its

causes and that more research needs to be done, and in this regard underlines the need to promote greater transparency and market information at all levels“.

¹⁹⁸ Declaration on the Establishment of the New International Economic Order, UNGA Res. 3201 (S-VI) (1974), Rn. 4 (j); Charter of Economic Rights and Duties of States, UNGA Res. 3281 (XXIX) (1974), Art. 5 und 6; *Abi-Saab*, Analytical Study (Fn. 44), Rn. 149-162; *Chimni*, International Commodity Agreements. A Legal Study, 1987, S. 24 ff.; *Pelikahn*, Internationale Rohstoffabkommen, 1990, S. 129 ff.

Zum Teil wurden diese Vorschläge in **Produzentenkartellen** oder Internationalen Rohstoffabkommen umgesetzt. Von den Produzentenkartellen war die 1960 gegründete und noch heute aktive *Organization of Petroleum Producing Countries* (OPEC) das effektivste in dem Sinne, dass es tatsächlich Einfluss auf die Ölpreise nehmen kann. Auch im frühen 20. Jahrhundert gab es schon Kartellbildungen im Rohstoffsektor. Profiteure dieser Kartelle waren aber vor allem die Unternehmen der Kolonialmächte.¹⁹⁹

Eine weniger antagonistische Alternative zu Produzentenkartellen waren die **Internationalen Rohstoffabkommen**. Schon die Havanna Charta für eine Internationale Handelsorganisation von 1948 sah die Bildung solcher Abkommen vor.²⁰⁰ Um die Mitsprache der Regierungen der Importstaaten zu gewährleisten, machte die Havanna Charta die Teilnahme von Importstaaten zu einer rechtlichen Voraussetzung solcher Abkommen.²⁰¹ Mit dem Scheitern der Internationalen Handelsorganisation war jedoch auch das Kapitel über Rohstoffabkommen zunächst Makulatur. In den 1960er und 70er Jahren wurde die Idee internationaler Rohstoffabkommen wieder aufgegriffen, jetzt mit entwicklungspolitischer Zielrichtung. Nun war die UNCTAD das maßgebliche Forum für die Aushandlung solcher Abkommen und das in der Havanna Charta postulierte Ziel der Preisstabilisierung wurde ergänzt durch das Ziel der Erhöhung der Exporterlöse für Entwicklungsländer.²⁰² Bis in die 1980er Jahre kam es dann zur Schaffung einer Reihe von Rohstoffabkommen mit Quotenregelungen und Einrichtung von Vorratslagern. Von Beginn an waren diese Maßnahmen harscher Kritik von Ökonomen ausgesetzt;²⁰³ ihre Marktinterventionen waren häufig wegen eingeschränkter Beteiligung und finanzieller Ausstattung nicht effektiv. Der spektakulärste Misserfolg war 1985 der Bankrott des Internationalen Zinnrates.²⁰⁴ Der Gemeinsame Rohstofffonds

¹⁹⁹ Pelikahn, Rohstoffabkommen (Fn. 198), S. 88 ff.

²⁰⁰ Charter for an International Trade Organization (24.3.1948), UN Doc. E/CONF.2/78, 3 (Havanna Charta), Kapitel VI; John Maynard Keynes lieferte die ökonomische Begründung für den Nutzen von Preisbindungen und Ausgleichslagern zur Stabilisierung von Rohstoffpreisen: Keynes, *The International Control of Raw Materials* (1942), *Journal of International Economics* 4 (1974), 299.

²⁰¹ Art. 60:1 (d) Havanna Charta.

²⁰² Chimni, *Commodity Agreements* (Fn. 198), S. 24 ff.

²⁰³ Siehe z.B. Johnson, *Commodities*, in: Bhagwati (Hg.), *New International Economic Order* (Fn. 193), S. 240.

²⁰⁴ Hartwig, *The International Tin Council* (ITC), in: Wolfrum (Hg.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2008-, online edition, [www.mpepil.com].

(*Common Fund for Commodities*), der ursprünglich der Finanzierung von Ausgleichslagern dienen sollte, trat erst 1989 (9 Jahre nach Annahme seines Gründungsdokumentes) in Kraft und dient heute hauptsächlich der Förderung von Agrarproduktion in Entwicklungsländern.²⁰⁵

Aktuell bestehen nur noch wenige Rohstoffabkommen für Agrarrohstoffe wie Kaffee, Kakao und Holz. Sie werden nicht mehr marktintervenierend tätig und dienen heute vor allem dem Informationsaustausch, der Konsultation und der Bewerbung des jeweiligen Rohstoffs.²⁰⁶ Dieser Wandel von marktintervenierenden zu **konsultativen Institutionen** ist auch dem Druck der Industrienationen geschuldet. So traten die USA 1993 aus dem Internationalen Kaffeeabkommen aus und traten erst 2005 unter der Bedingung wieder bei, dass es im Rahmen des Abkommens keine weiteren Bemühungen gäbe, Preise künstlich zu heben.²⁰⁷

Neben den Internationalen Rohstoffabkommen, die ursprünglich aktiv in den Markt eingreifen sollten, etablierte sich ein weiteres Instrument, um die Nachteile der Preisvolatilität für Entwicklungsländer auszugleichen. Dies sind **kompensatorische Finanzhilfen**, die Entwicklungsländern gewährt werden, um Ausfälle von Erlösen aus dem Rohstoffexport auszugleichen.²⁰⁸ Solche Finanzhilfen zur Stabilisierung von Exporterlösen wurden den AKP-Staaten von der EU zunächst im Rahmen des Lomé-Abkommens und später unter dem Cotonou-Abkommen gewährt. Auch der IWF verfügt über Fazilitäten zur Vergabe von Darlehen, um Einbußen in Exporteinkommen, die durch exogene Shocks verursacht werden, auszugleichen.²⁰⁹

²⁰⁵ *Ohler*, Common Fund for Commodities (CFC); in: Wolfrum (Hg.), Encyclopedia of Public International Law, 2008-, online edition, [www.mpepil.com].

²⁰⁶ *Schorkopf*, Internationale Rohstoffverwaltung zwischen Lenkung und Markt, Archiv des Völkerrechts 46 (2008), S. 245; aber noch immer gibt es nationale Rohstofflager zur Sicherung der Versorgung.

²⁰⁷ Zum Austritt der USA aus dem Internationalen Kaffeeabkommen *Foli*, International Coffee Agreements and the Elusive Goal of Price Stability, Minnesota Journal of Global Trade 4 (1995), S. 79, 94; *Bartels*, Preventing Coffee Cooperation from Grinding to a Halt: An Institutional Analysis of the International Coffee Agreements and Recommendations for Achieving Long-term Cooperation in the International Coffee Trade, Creighton Law Review 42 (2009), S. 279.

²⁰⁸ *Abi-Saab*, Analytical Study (Fn. 44), Rn. 155-161.

²⁰⁹ Zu den verschiedenen Mechanismen für kompensatorische Finanzierung UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2010, UNCTAD/LDC/2010, S. 194, 195.

b) „Wir“/„Die Märkte“

Im Zuge der Finanzkrise von 2007/2008 konzentriert sich die Debatte über Preisschwankungen auf die These, dass plötzliche Preisanstiege nicht allein mit den Fundamentaldaten des Handels, wie Änderungen in Angebot und Nachfrage, zu erklären, sondern auf **spekulative Geschäfte mit Derivaten** zurückzuführen seien. Unterschiedliche Institutionen vertreten zu dieser Annahme unterschiedliche Ansichten. Von den internationalen Institutionen wird zumeist darauf hingewiesen, dass keine Einigkeit über die Ursache von Preisschwankungen bestehe.²¹⁰ Eine Ausnahme ist UNCTAD, die einen klaren Zusammenhang zwischen Derivatehandel und verstärkter Preisvolatilität sieht.²¹¹ Unbestritten ist, dass der Rohstoffhandel von einer großen Intransparenz gekennzeichnet ist, die den Nachvollzug von Transaktionen und Preisentwicklung erschwert. Insbesondere fehlen häufig öffentliche Informationen über Rohstoffvorräte; ein Problem, das durch die Privatisierungen in der Rohstoffwirtschaft verschärft wurde, da private Unternehmen oft keine Auskunft über Rohstoffvorräte geben. Dazu kommen die Intransparenz und die Komplexität des Derivatehandels.

Entsprechend bilden mangelnde Information und Transparenz den Fokus von Initiativen zur stärkeren Marktregulierung. Sie dienen jedoch gleichsam als Argument gegen Regulierung: Solange angesichts der Komplexität des Marktgeschehens nicht sicher sei, ob Regulierung mehr wirtschaftlichen Nutzen denn Kosten verursache, seien die jeweiligen Regulierungsvorschläge noch nicht reif für die Umsetzung. Viele Initiativen konzentrieren sich daher auf die Schaffung von **Transparenz und Zusammenführung von Informationen in Datenbanken** durch inter- und transnationale Kooperationen.²¹² Die G20 haben beispielsweise in Reaktion auf die Schwankungen von Nahrungsmittelpreisen ein Informationssystem für den Agrarmarkt geschaffen,

²¹⁰ Siehe *FAO/IFAD/IMF/OECD/UNCTAD/WFP/World Bank/WTO/IFPRI/UN HLTF*, Price Volatility in Food and Agricultural Markets, June 2011, www.oecd.org/tad/agriculturaltrade/48152638.pdf.

²¹¹ UNCTAD, Price Formation in Financialized Commodity Markets, June 2011, http://unctad.org/en/Docs/gds20111_en.pdf.

²¹² Siehe zum Beispiel IOSCO Task Force on Commodity Futures Markets, Final Report (März 2009), <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD285.pdf>.

das „*Agricultural Market Information System*.“²¹³ Dieses soll unter anderem über anormale internationale Marktbedingungen berichten und Frühwarnsysteme stärken. Im Ölsektor ist JODI (*Joint Organizations Data Initiative*) -Oil eine Initiative verschiedener Internationaler Institutionen, die sowohl ölproduzierende als auch importierende Staaten repräsentieren. JODI-Oil unterhält eine Datenbank zur Sammlung von Informationen und Statistiken über Produktion, Nachfrage, Importe, Exporte und Ölvorräte. Eine entsprechende Initiative für den Gassektor ist JODI-Gas.²¹⁴ Auch im Derivatehandel sollen verschiedene Rechtsreformen für größere Transparenz sorgen. Bessere Einblicke in den Handel mit Derivaten sollen in der EU durch Clearing- und Berichtspflichten gewährt werden;²¹⁵ auch in den USA wurden zusätzliche Berichtspflichten für den Handel mit Derivaten eingeführt.²¹⁶

Einige Reformen und Reformvorschläge gehen über die Sammlung von Informationen und die Schaffung von Transparenz hinaus und beschränken den Markt mit Rohstoffderivaten bzw. sehen Marktinterventionen durch die Verwaltung vor. Auf Grundlage der *Dodd-Frank Act* sollte die US-amerikanische *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC) quantitative Obergrenzen für den Handel mit Rohstoffderivaten, sogenannte **Positionslimits**, einführen.²¹⁷ Wie die Rechtsetzungsvorschläge über Offenlegungen von Zahlungen im Rohstoffsektor²¹⁸ ist diese Einschränkung des Derivatehandels auf starken Widerstand der Industrie, hier der Finanzindustrie, gestoßen.²¹⁹ Auch die Instrumente der Internationalen Rohstoffabkommen haben im Zuge der Finanzkrise eine Renaissance erfahren. So haben die G8 2008 einen Vorschlag des *International Food Policy Research Institute* aufgegriffen,²²⁰ der die Einrichtung eines **virtuellen Ausgleichslagers** und Marktinterventionen durch

²¹³ G20, Cannes Summit Final Declaration (4.11.2011), Rn. 44; siehe auch die AMIS website: www.amis-outlook.org/.

²¹⁴ G20, Cannes Summit Final Declaration (4.11.2011), Rn. 52-55; www.jodidata.org/.

²¹⁵ EU Verordnung 648/2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister.

²¹⁶ Dodd-Frank Act (Fn. 167) Title VII.

²¹⁷ Dodd-Frank Act (Fn. 167) § 737.

²¹⁸ Siehe oben Text zu Fußnoten 167-170.

²¹⁹ Ein US-Gericht hat die CFTC Verordnung zu Positionslimits auf eine Klage von Industrieverbänden hin aufgehoben: *Int'l Swaps and Derivatives Assoc., et al. v. U.S. Commodity Futures Trading Commission*, Civil, Action No. 11-cv-2146 (D.C., 28.9.2012).

²²⁰ G8, Leaders' Statement on Global Food Security, 2008.

eine internationale Behörde vorsieht.²²¹ Durch diese Maßnahmen sollen Nahrungsmittelspekulationen vorgebeugt bzw. deren negative Auswirkungen auf die Lebensmittelversorgung eingedämmt werden.²²²

IV. Entwicklung im Transnationalen Rohstoffrecht: Wer ist verantwortlich?

Die Zeit der Neuen Weltwirtschaftsordnung war von Versuchen gekennzeichnet, **Verantwortlichkeiten** für den Zusammenhang zwischen Rohstoffhandel und Unterentwicklung (bzw. Entwicklung) im Recht festzuschreiben. Die Vertreter der Entwicklungsländer machten Ausbeutung durch die ehemaligen Kolonialmächte und Abhängigkeit vom Rohstoffsektor für ihre wirtschaftliche Unterentwicklung verantwortlich. Zum Ausgleich vergangenen Unrechts und um das strukturelle Ungleichgewicht aufzuheben, forderten sie von den Industrienationen Wiedergutmachung und Technologietransfer als Teil eines **Rechts auf Entwicklung**; um andauernde Ausbeutung zu beenden, die Anerkennung des Rechts zu Verstaatlichungen und die Kooperation in der Regulierung von transnationalen Unternehmen. Der Verwaltung der natürlichen Rohstoffe im Interesse der Bevölkerung wollten sie selbstbestimmt nachkommen, d.h. frei von Interventionen in ihre innerstaatlichen politischen und wirtschaftlichen Systeme.

Diese Verantwortungszuschreibungen finden sich nur zum Teil im geltenden Recht wieder. Während das Völkerrecht mit dem Prinzip der Ständigen Souveränität über Natürliche Ressourcen dem Streben nach Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit entgegenkommt, nimmt es kaum Bezug auf **strukturelle Ungleichheit und Abhängigkeit**. Dort wo das Recht diese Ungleichheit reflektiert, wie in Vorschriften über besondere und unterschiedliche Behandlung, sind daran kaum positive Rechtspflichten der Hoheinkommensländer geknüpft.

Spätere Rechtsdiskurse und Rechtsschichten²²³ können als Weiterentwicklung des Gedankens der **Eigenverantwortlichkeit** begriffen werden. Nicht

²²¹ Von Braun/Torero, Implementing Physical and Virtual Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure, IFPRI Policy Brief 10 (Februar 2009), www.ifpri.org/publication/implementing-physical-and-virtual-food-reserves-protect-poor-and-prevent-market-failure.

²²² A.a.O.

Strukturen werden für das Misslingen der Transformation von Ressourcenreichtum in gesellschaftlichen Wohlstand verantwortlich gemacht, sondern Einzelne und deren Fehlverhalten oder Kriminalität: Regierungsbeamte, die korrupt sind, zu hohe Staatsausgaben tätigen oder Wählerstimmen kaufen; einzelne Unternehmen, die Umweltstandards verletzen oder Menschenrechtsverletzungen begehen; Rebellen, die sich mit Gewalt der Rohstoffe bemächtigen und mit den Erlösen aus dem Rohstoffhandel blutige Konflikte finanzieren. Das Recht reagiert entsprechend mit Verboten von Bestechung, „best practices“ für „good governance,“ *Corporate Social Responsibility* oder Handelskontrollen. Der Gedanke der Eigenverantwortlichkeit findet sich ferner in den Initiativen zur Ermächtigung der Zivilgesellschaft. Transparenz von Zahlungen und Einnahmen im Rohstoffsektor, soll die Bevölkerung ermächtigen, selbst Einfluss auf Kosten- und Gewinnverteilung der Rohstoffausbeutung zu nehmen, indem sie gute Regierungsführung einfordert.

In der Debatte um die Volatilität der Rohstoffpreise wird diese Reduzierung von Entwicklung auf eine Frage der Aufrichtigkeit von Politikern, der verantwortlichen Unternehmensführung und der Ermächtigung der Bevölkerung durch Transparenz und Beteiligung wieder hinterfragt. Es werden erneut **Marktinterventionen** diskutiert, die an Strukturen der internationalen Märkte anknüpfen. Eine weitere Begleiterscheinung der Finanzkrisen ist eine zunehmend kritische Reflexion der Funktionsweisen und Leistungsfähigkeit demokratischer Prozesse.²²⁴ Die Demokratiekritik hat auch Auswirkungen auf die Konzeption des Zusammenhangs zwischen Recht und Entwicklung, die sich im geltenden transnationalen Rohstoffrecht widerspiegelt. In Zeiten, in denen die Rede von der Alternativlosigkeit bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen die demokratischen Prozesse der Industrienationen prägt, können Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten nicht unhinterfragt als Königsweg zu **kollektiver Selbstbestimmung** in Fragen der Rohstoffausbeutung präsentiert werden.²²⁵

²²³ Weiler, *The Geology of International Law. Governance, Democracy and Legitimacy*, *Zeitschrift für Ausländisches Recht und Völkerrecht* 64 (2004), S. 547.

²²⁴ Siehe nur Streeck, *The Crises of Democratic Capitalism*, *New Left Review* 71 (2011), S. 5.

²²⁵ Zu Demokratie als Entwicklungstechnologie siehe den Beitrag von Charlotte Steinorth in diesem Band, S. 519.

Ausgewählte Literatur:

Anghie, Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law, Cambridge 2005.

Chimni, International Commodity Agreements. A Legal Study, London 1987.

Collier, The Political Economy of Natural Resources, Social Research 77 (2010), S. 1105.

Collier/Venables, Managing the Exploitation of Natural Assets: Lessons for Low Income Countries (2008), <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/africa.htm> (31.5.2013).

Humphreys/Sachs/Stiglitz (Hg.), Escaping the Resource Curse, New York 2007.

Schrijver, Sovereignty Over Natural Resources. Balancing Rights and Duties, Cambridge 1997.

WTO, World Trade Report 2010. Trade in Natural Resources, 2010, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report10_e.pdf (31.5.2013).