



Dokumentation

Menschenrechtliche und entwicklungspolitische Aspekte des Abbaus von Rohstoffen für den deutschen bzw. europäischen Markt

Menschenrechtliche und entwicklungspolitische Aspekte des Abbaus von Rohstoffen für den deutschen bzw. europäischen Markt

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 030/19
Abschluss der Arbeit: 25. März 2019
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Transparenz und Beachtung menschenrechtlicher Standards	4
2.1.	EITI	4
2.2.	Rohstoffstrategie der Bundesregierung	6
2.3.	EU-Verordnung zu Konfliktmineralien	7
2.4.	Mögliche technische Lösungen	7
3.	Proaktive EZ und TZ zwecks Vermeidung der Holländischen Krankheit	7

1. Einleitung

Der Abbau einiger Rohstoffe in Entwicklungsstaaten ist im Hinblick auf menschenrechtliche, arbeitsrechtliche, entwicklungspolitische und Umweltaspekte oft fragwürdig. Neben dem bekannten Problem des sogenannten Extraktivismus, bei dem Rohstoffe in Entwicklungsstaaten abgebaut und danach zumeist ohne jede Weiterverarbeitung im Lande, d.h. also auch ohne großen ökonomischen Nutzen für das Herkunftsland oder gar die Region, außer Landes verschifft werden, kann das Vorhandensein und der Abbau von Rohstoffen lokale Konflikte befördern und zu schweren Menschenrechtsverletzungen sowie Umweltschäden führen. Darüber hinaus können die Extraktion von Rohstoffen und der damit generierte Devisenzufluss die Entwicklung der einheimischen Wirtschaft, d.h. deren Aufbau und Diversifizierung, hemmen; ein Phänomen, dass gemeinhin als Holländische Krankheit bzw. *dutch disease* bezeichnet wird.

Im selbstformulierten Interesse an einer weltweiten Durchsetzung von Menschenrechten, Arbeiterrechten und einer nachhaltigen Entwicklung aller Staaten sind solche negativen Auswirkungen von Rohstoffabbau und -vermarktung zumindest für die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union nicht erwünscht. Deswegen werden Transparenz und Einhaltung von Mindeststandards angestrebt.

Diese Dokumentation befasst sich mit den Bemühungen Deutschlands bzw. der EU, die eigenen Ansprüche durchzusetzen sowie den dabei erzielten Erfolgen bzw. Misserfolgen. Dabei wird sich auf die Bereiche Transparenz der Lieferketten, Einhaltung menschenrechtlicher Standards sowie etwaige Versuche, das Entstehen der *dutch disease* durch flankierende Entwicklungszusammenarbeit in Entwicklungsländern mit Rohstoffvorkommen zu verhindern, beschränkt. Begonnen wird mit EITI, der derzeit wichtigsten internationalen Initiative für Transparenz im Rohstoffsektor, bevor dann die Nationale Rohstoffstrategie der Bundesrepublik, die entsprechenden EU-Richtlinien sowie abschließend die Bemühungen deutscher EZ, Rohstoffabbau zum Nutzen der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes zu nutzen, behandelt werden.

2. Transparenz und Beachtung menschenrechtlicher Standards

Mangelnde Transparenz des Rohstoffsektors, insbesondere am Anfang der Lieferketten, also bei der Förderung, der Vergabe von Förderlizenzen und der Einbringung in den Handel, ist ein großes Problem, vor allem in Entwicklungsstaaten und bildet oft die Grundlage für die straflose Verletzung menschenrechtlicher, arbeitsrechtlicher und Umweltstandards. Die Herstellung von Transparenz ist darum Grundbedingung von Verbesserungen in diesen Bereichen.

2.1. EITI

Seit 2003 wurden die Regeln der **Extractive Industries Transparency Initiative** (Transparenzinitiative rohstoffabbauender Industrien, **EITI**) von mehr als 50 Staaten implementiert. Dazu gehören unter anderem auch die Bundesrepublik sowie sämtliche EU-Staaten. In den Jahren 2015/2016 führte die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine groß angelegte Studie über die Effektivität von EITI durch. Die Ergebnisse der

Untersuchungen wurden unter dem Titel **Assessing the Effectiveness and Impact of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)**¹ veröffentlicht.

Die GIZ zieht darin 25 Schlussfolgerungen und leitet daraus acht Empfehlungen an Politik und Wirtschaft ab. Im Hinblick auf die sich von EITI erhofften Auswirkungen hinsichtlich der Transparenz von Lieferketten sowie der Schaffung entsprechender Strukturen vor Ort kommt die Untersuchung zu keinen klaren Aussagen. In freien, demokratischen sowie eindeutig autoritär geführten Staaten scheinen die Wirkungen gering zu sein, weil hier entweder schon die gewünschte Transparenz vorliegt oder aber (in den autoritären Staaten) gar nicht erst angestrebt wird.² Somit sind es die dazwischen liegenden Staaten – darunter die meisten Entwicklungsländer – bei denen sich die Auswirkungen EITIs am deutlichsten zeigen. Dennoch räumt die GIZ ein, dass die Untersuchung EITIs schwierig sei, weil die Initiative selbst keinen klaren Referenzrahmen bzw. kein Indikatorenraster bereitstellt, um Erfolge oder Misserfolge verlässlich zu messen. Die Untersuchungsergebnisse der GIZ basieren daher laut eigener Aussage vor allem auf der Wahrnehmung in den untersuchten Ländern. Darum ist die Schaffung von Messbarkeit (*measurability*) auch die erste der Empfehlungen der GIZ. Die GIZ konstatiert, dass zwar Institutionen geschaffen wurden, um EITI zu implementieren, und die entsprechenden EITI-Ziele mehr oder weniger gut umgesetzt wurden, es aber an der Umsetzung der operationellen Ziele hapere und die Entwicklungsziele EITIs am schlechtesten umgesetzt bzw. untersuchbar seien.

Zu einem sehr ähnlichen Schluss, allerdings deutlich knapper formuliert, gelangen Päivi Lujala, Siri Aas Rustad und Philippe Le Billon vom Christian Michelsen Institut der Universität Bergen im Artikel **Has the EITI been successful? Reviewing evaluations of the Extractive Industries Transparency Initiative**³, der als Ergebnis einer Untersuchung verschiedener Evaluationen von EITI entstand. Nach den Autoren kommen die von ihnen analysierten Evaluationen zum Schluss, dass institutionelle Ziele gut, operationelle mäßig und entwicklungspolitische Ziele von EITI am schlechtesten implementiert seien bzw. die Implementierung aufgrund fehlender oder vager Vorgaben sich nicht messen lasse.

Nicht direkt auf EITI, sondern auf die Probleme, die zu EITI geführt haben, geht der ebenfalls für das Christian Michelsen Institut publizierte Artikel **Shadow Value Chains: Tracing the link between corruption, illicit activity and lootable natural resources from West Africa**⁴ von Åse

¹ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Assessing the Effectiveness and Impact of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), September 2016, https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_impact_study_giz_2016.pdf (zuletzt abgerufen am 14. März 2019).

² Siehe dazu auch Rohstoffe in Afrika: Transparenz-Initiative in Gefahr, DW am 23. Januar 2018, zum EITI-Ausstieg von Niger, <https://www.dw.com/de/rohstoffe-in-afrika-transparenz-initiative-in-gefahr/a-42278583> (zuletzt abgerufen am 12. März 2019).

³ Päivi Lujala, Siri Aas Rustad und Philippe Le Billon, Has the EITI been successful? Reviewing evaluations of the Extractive Industries Transparency Initiative, U4 BRIEF August 2017 No 5, <https://www.cmi.no/publications/file/6300-has-the-eiti-been-successful.pdf>

⁴ Åse Gilje Østensen und Mats Stridsman, Shadow Value Chains - Tracing the link between corruption, illicit activity and lootable natural resources from West Africa, U4 Issue June 2017 No. 7, <https://www.u4.no/publications/shadow-value-chains-tracing-the-link-between-corruption-illicit-activity-and-lootable-natural-resources-from-west-africa.pdf> (zuletzt abgerufen am 14. März 2019).

Gilje Østensen und Mats Stridsman ein. Die Schlussfolgerungen der Autoren sind jedoch für die Evaluation von EITI von Belang: am Anfang jeder Wertschöpfungskette im Rohstoffsektor in Entwicklungsländern ist ein besonders hoher Grad an Intransparenz und Korruption feststellbar. Die Gründe dafür und die (Macht-)Strukturen, die sich dadurch herausbilden, seien aber für jedes Land bzw. jede Gesellschaft verschieden und könnten nur durch eine umfassende Kenntnis der lokalen Gegebenheiten verstanden und beseitigt werden. Daraus ließe sich schlussfolgern, dass globale Initiativen wie EITI vermutlich nie den Anspruch einlösen, weltweit und zu jeder Zeit Transparenz zu schaffen, sondern nur den Rahmen dafür schaffen können.

2.2. Rohstoffstrategie der Bundesregierung

Die **Rohstoffstrategie der Bundesregierung - Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen**⁵ wurde 2010 veröffentlicht. Seinerzeit wurde sie von einer Vielzahl von im Umwelt- und Menschenrechtsbereich tätigen NGOs analysiert und zumeist als in dieser Hinsicht unzureichend kritisiert. Die Heinrich-Böll-Stiftung veröffentlichte eine entsprechende Analyse und sammelte die oben erwähnten kritischen Stimmen aus dem In- und Ausland auf ihrer Webseite **Die deutsche Rohstoffstrategie – was steht drin und was bedeutet das?**⁶ vom 25. Oktober 2010.

Die Kritik an der menschen- und umweltrechtlichen Unzureichbarkeit der nationalen Rohstoffstrategie mündete unter anderem in einem von 37 Nichtregierungsorganisationen, darunter auch große NGOs wie Brot für die Welt und Misereor, unterzeichneten Aufruf **Für eine demokratische und global gerechte Rohstoffpolitik – Handlungsempfehlungen deutscher Nichtregierungsorganisationen**⁷, in dem Bundestag und Bundesregierung dazu aufgefordert werden, unter anderem Ausfuhrbestimmungen mit menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht für Unternehmen zu erlassen und Betroffenen die zivilrechtliche Klage vor deutschen Gerichten zu ermöglichen.

Die Bundesregierung plant, die **Rohstoffstrategie fortzuschreiben und im Sommer 2019 einen ersten abgestimmten Entwurf** dafür vorzulegen, wie aus einer **Antwort des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 26. November 2018** auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE hervorgeht.⁸

⁵ Abrufbar unter anderem auf <http://klima-der-gerechtigkeit.de/files/2010/10/Rohstoffstrategie-18-10-2010.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. März 2019).

⁶ Heinrich-Böll-Stiftung, Die deutsche Rohstoffstrategie – was steht drin und was bedeutet das?, 25. Oktober 2010, <https://www.boell.de/de/internationalepolitik/ressourcenpolitik-oekologie-deutsche-rohstoffstrategie-klartext-10431.html> (zuletzt abgerufen am 19. März 2019).

⁷ Für eine demokratische und global gerechte Rohstoffpolitik – Handlungsempfehlungen deutscher Nichtregierungsorganisationen an Bundesregierung und Bundestag, <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/announcement/8183.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. März 2019).

⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE betr.: „Fortschreibung der Rohstoffstrategie durch die Bundesregierung“, BT-Drucksache: 1915729, 26. November 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/19-5729.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt abgerufen am 19. März 2019).

2.3. EU-Verordnung zu Konfliktmineralien

Am 1. Januar 2021 wird die **Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten**⁹ vom 17. Mai 2017 in Kraft treten. Die Europäische Kommission informiert auf einer eigenen **Webseite „Wissenswertes über die Verordnung“**¹⁰ über Grundlagen und Ziele der Verordnung.

2.4. Mögliche technische Lösungen

Zumindest im Hinblick auf die mangelnde **Transparenz von Coltan-Lieferketten** könnte ein in Deutschland entwickeltes, neues technisches Verfahren Abhilfe schaffen. Coltan wird vor allem im Kongo unter zum Teil menschenunwürdigen Bedingungen, oft von Kindern, abgebaut. Es hat sich als sehr schwierig erwiesen, die Lieferketten von den Minen – die oft illegal bzw. irregulär betrieben werden – bis zu den ersten Märkten nachzuverfolgen und transparent zu gestalten. Selbst Großkonzerne wie amerikanische IT-Unternehmen, die durch den Dodd-Frank-Act gesetzlich zur Schaffung von Transparenz verpflichtet sind, geben an, dies nicht zu schaffen.¹¹ Das neue technische Verfahren für den Herkunftsnachweis von Columbit-Tantaliterzen, maßgeblich entwickelt in Deutschland in Kooperation mit verschiedenen Universitäten weltweit, könnte hier den Durchbruch bringen. Die Deutsche Rohstoffagentur stellt das Verfahren auf ihrer Webseite **Coltan: Herkunftsnachweis von Columbit-Tantaliterzen**¹² vor und erläutert seine möglichen Auswirkungen auf Zertifizierungen auf der Webseite **„Coltan-Fingerprint“ der BGR macht Zertifizierung von Handelsketten möglich**.¹³

3. Proaktive EZ und TZ zwecks Vermeidung der Holländischen Krankheit

Die sogenannte **Holländische Krankheit** (*dutch disease*) bezeichnet das ökonomische Phänomen, dass durch den plötzlichen Zufluss von Devisen die Währung eines Landes aufgewertet wird,

⁹ Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, 17. Mai 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0821>

¹⁰ Europäische Kommission, Wissenswertes über die Verordnung, 5. Januar 2018, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_de.htm (zuletzt abgerufen am 14. März 2019).

¹¹ Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Berichterstattung über den Dodd-Frank Act unter besonderer Berücksichtigung von Konfliktmineralien aus der Demokratischen Republik Kongo, 15. Dezember 2015, WD 2-3000-175/15.

¹² https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Projekte/Lagerstaettenforschung-abgeschlossen/LF_Herkunftsnachweis_COLTAN.html?nn=5091226

¹³ https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Projekte/Lagerstaettenforschung-abgeschlossen/LF_Herkunftsnachweis_COLTAN_Newsletter01-2010.html;jsessionid=A970404195A2CCF17BAE3342362BE98A.1_cid292?nn=5091226

was Importe ansteigen, Anreize für eine Diversifizierung anderer Branchen wegfallen sowie die Produktivität anderer Wirtschaftszweige abnehmen lässt.¹⁴ Dies wird meist mit der Entdeckung bzw. des Ausbaus der Ausbeutung von Rohstoffen assoziiert. Neben den oben erwähnten mechanischen Wirkungen führt der Geldzufluss auch oft zu Verschwendung und zu mangelnden Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der eigenen Wirtschaft. Nahezu alle OPEC-Staaten leiden in gewissem Maße an der *dutch disease*. Mögliche Gegenmaßnahmen sind eine Drosselung der Rohstoffexporte, eine Drosselung der Importe (z.B. durch Zölle), verstärkte Investition der Rohstoffeinnahmen in die lokale Infrastruktur, die Schaffung eines Staatsfonds für die Rohstoffeinnahmen (wie in Norwegen) sowie die forcierte Diversifizierung der Wirtschaft. All dies gelingt am ehesten, wenn vor Ort eine gute Regierungsführung, wenig Korruption und effiziente Bürokratie vorliegen, was in den meisten Entwicklungsstaaten nicht der Fall ist. Unter anderem deswegen sind einige der rohstoffreichsten Staaten deutlich unterentwickelt.

Dem BMZ ist die Gefahr, die der unvermittelte und starke Zufluss von Devisen aufgrund von Rohstoffexporten auslösen kann, bewusst. Schon vom November 2006 datiert das BMZ-Papier **Entwickelt Öl? - Möglichkeiten der entwicklungsorientierten Nutzung der Öleinnahmen in Subsahara Afrika**.¹⁵

Neueren Datums, aus dem Jahre 2015, ist der GIZ-Leitfaden für die Technische Zusammenarbeit mit dem Titel **Rohstoffreichtum und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung**.¹⁶ Er legt dar, dass sich die GIZ bzw. die deutsche EZ und TZ des Problems bewusst sind und grundsätzlich Lösungsansätze dafür haben. Dazu gehört die Unterstützung bei der Schaffung der oben erwähnten Grundvoraussetzungen (*good governance* etc.) sowie bei der sinnvollen Investition der Rohstoffeinnahmen, z.B. in Infrastruktur wie Straßen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, aber auch in Bildung und Lokalwirtschaft.

* * *

¹⁴ «Dutch Disease», Neue Zürcher Zeitung am 25. Juli 2007, https://www.nzz.ch/dutch_disease-1.532382 (zuletzt abgerufen am 14. März 2019).

¹⁵ <https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/diskurs008.pdf>

¹⁶ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Rohstoffreichtum und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, 2015, https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2015-de-Rohstoffreichtum_und_Nachhaltige_Wirtschaftsentwicklung.pdf (zuletzt abgerufen am 12. März 2019).