



Bolivien, wo riesige Lithiumvorräte in einem Salzsee in den Anden lagern, hat unter Präsident Evo Morales die Rohstoffausbeutung einer stärkeren staatlichen Kontrolle unterworfen. Auch die Verfassung wurde geändert und bezeichnet nun die natürlichen Ressourcen als »direktes, unteilbares und unverjährbares Eigentum und Besitz des bolivianischen Volkes«, die vom Staat im Sinne des Gemeinwohls verwaltet werden sollen.

Seltene Erden und Lithium sind wichtige Bestandteile hochtechnologischer Produkte: Diese Lithium-Ionen-Zellen werden beispielsweise für Batterien von Elektroautos benötigt.

Der Kampf um Rohstoffe

Wie das Recht Kosten und Nutzen der Rohstoffausbeutung verteilt

Rohstoffe, die Regulierung ihrer Ausbeutung und Vermarktung sind in den letzten Jahren ins Zentrum der Aufmerksamkeit nationaler, regionaler und internationaler Politik gerückt: Die Bundesregierung hat eine Rohstoffstrategie veröffentlicht, die EU-Kommission eine Rohstoffinitiative ins Leben gerufen, und die Staatsoberhäupter der G20 beraten über Preisschwankungen im Rohstoffsektor. Hintergrund dieser politischen Aktivität sind die spezifischen Spannungen und Interessenkonflikte im Zusammenhang mit Rohstoffausbeutung und -handel.

Rohstoffe bilden nicht nur unsere natürlichen Lebensgrundlagen, sie sind auch Bestandteil vieler technologischer Produkte, die in Hocheinkommens- und Schwellenländern produziert und massenhaft konsumiert werden.

Große Rohstoffvorräte lagern in den Entwicklungsländern, doch ihre Ausbeutung führt in diesen Ländern oft weder zu steigendem Wirtschaftswachstum noch zu verbesserten Lebensverhältnissen der Bevölkerung. Von der Milliarde der ärmsten Menschen lebt fast ein Drittel in den rohstoffreichen Ländern. Kann das transnationale Rohstoffrecht dazu beitragen, dass die Verteilung gerechter abläuft und nicht nur die Investoren und Konsumenten der Nordhemisphäre und der Schwellenländer von den Rohstoffen der Welt profitieren? Die Juniorprofessorin Isabel Feichtner untersucht die Verteilungsgerechtigkeit im Rohstoffrecht.

Beispiele sind Metalle und seltene Erden wie Lithium, Niob, Indium oder Germanium, die zur Herstellung von Batterien, Platinen, Touchscreens, Solarzellen oder Glasfaserleitungen benötigt werden. Während die Nachfrage nach diesen Rohstoffen steigt, sind ihre Vorkommen endlich und gelten als knapp. Geografisch sind die industrierelevanten Rohstoffe ungleich verteilt: Oft fallen Ort der Rohstoffausbeutung und Ort der Verarbeitung und des Konsums auseinander.

von Isabel Feichtner



tragen, Korruption und Bestechung sowie die illegale Ausbeutung sind eher die Regel als die Ausnahme. Schließlich sind es auch die Bevölkerungen der ärmsten Länder, die am meisten unter Preisschwankungen im Rohstoffsektor leiden. Extreme Preisschwankungen sind seit einigen Jahren zu beobachten. Die Ursachen hierfür sind nicht nur das Wechselspiel von Angebot und Nachfrage, sondern auch die zunehmenden Spekulationen.

Diese für die Rohstoffwirtschaft typischen Spannungslagen provozieren Fragen, wie sowohl der Zugang als auch Kosten und Nutzen besser verteilt werden können. Ressourcenknappheit, steigender Verbrauch und Klimawandel spitzen die aktuellen Diskussionen um Entwicklungsperspektiven der ärmeren Weltregionen und um Definitionen sozialen Fortschritts zu. Darüber hinaus wirft die Geschichte der Industrialisierung und Kolonialisierung Fragen nach der Verantwortlichkeit des Nordens auf. Und auch der Umstand, dass die Rohstoffausbeutung in Entwicklungsländern oft hohe soziale Kosten verursacht, während sie vor allem dem Konsum in Industrienationen und Schwellenländern dient, rückt globale Gerechtigkeit und Verantwortlichkeit in den Fokus.

Trotz Öl- und Diamantenreichtums gehört Angola zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Erde.

der. Viele Entwicklungsländer sind reich an natürlichen Ressourcen, Hoheinkommensländer wie Deutschland sind dagegen häufig auf Rohstoffimporte angewiesen.

Zugang zu Rohstoffen: Ohne Rücksicht auf Nachhaltigkeit

Die Endlichkeit natürlicher Ressourcen sowie der steigende Verbrauch, insbesondere durch das rasante Wirtschaftswachstum von Schwellenländern wie China, verschärfen den Wettbewerb um ihre Ausbeutung. Während sich der Rohstoffreichtum vieler Entwicklungsländer zunächst als große Chance darstellt, führt er in der Realität oft zu stagnierendem Wirtschaftswachstum, zu »bad governance« und manchmal auch zu langwierigen militärischen Konflikten. Dem britischen Ökonom Paul Collier zufolge lebt knapp ein Drittel der ärmsten Milliarde Menschen in rohstoffreichen Ländern. Neben diesem »Fluch der Ressourcen« verursachen einzelne Vorhaben zur Rohstoffausbeutung in Entwicklungsländern hohe soziale Kosten, wie Umsiedlungen und Umweltschäden. Der Kampf um den Zugang zu Rohstoffvorkommen wird ohne Rücksicht auf Nachhaltigkeit ausge-

Das Recht: Spiegel der vielfältigen Akteure und ihrer Interessen

Das Recht verhält sich zu diesen Fragen nicht neutral. Vielmehr kann das Rohstoffrecht als Antwort auf den Wettbewerb um Zugang zu Rohstoffen, auf den Kampf um Verteilung aus der Rohstoffwirtschaft resultierender Kosten und Nutzen verstanden werden. Das Recht präsentiert keine einheitliche Antwort, sondern spiegelt die Vielzahl der Akteure und die Unterschiedlichkeit ihrer Interessen wider. Um beurteilen zu können, welche Akteure und welche Interessen sich durchzusetzen vermögen und welchen Stellenwert dabei verschiedene Vorstellungen oder Theorien von Entwicklung einnehmen, bedarf es einer Zusammenschau aller relevanten Normen und Normsetzungsprozesse.

Die Verteilungsgerechtigkeit im Rohstoffrecht ist Gegenstand eines Forschungsprojektes im Rahmen meiner Juniorprofessur »Law and Economics« am House of Finance der Goethe-Universität. Sachlich beschränkt sich dieses Projekt auf die für den Export bestimmte Rohstoffgewinnung in Entwicklungsländern. Das Projekt befasst sich zum einen mit den als Ware handelbaren Rohstoffen (im Englischen »commodities«) – und nicht mit natürlichen Lebensgrundlagen wie Wasser oder Ackerland. Zum anderen geht es um Entwicklungsländer als Exporteure ihrer eigenen Rohstoffe; es behandelt also nicht die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die jenseits des Hoheitsbereichs eines bestimmten Staates liegen und die – wie beispielsweise das Tiefseebett – vom Recht teilweise als gemeinsames Menschheitserbe bezeichnet werden. Ebenfalls ausgeblendet wird die Rohstoffausbeutung während militärischer Besatzung oder im Rahmen territorialer Administration bei begrenzter Staatlichkeit.

Um zu den Verteilungsimplicationen des Rechts für diesen Sachverhalt, die Rohstoffausbeutung in Entwicklungsländern für Produktion und Konsum in Schwellen- und Hoheinkommensstaaten, Aussagen treffen zu können, wähle ich die Perspektive des transnationalen Rechts. Das bedeutet, dass der analyserele-



Illegaler Handel mit dem Metallerz Coltan, das unter anderem für die Herstellung von Handys verwendet wird, finanziert blutige Bürgerkriege in der Demokratischen Republik Kongo.

vante Rechtskorpus aus allen Normen besteht, die auf diesen transnationalen Sachverhalt Anwendung finden. Die Analyse beschränkt sich also nicht auf ein bestimmtes Rechtsregime, wie das Welthandelsrecht, oder einzelne Institutionen, wie Investitionsschiedsgerichte oder die Weltbank. Bei den relevanten Rechtsnormen handelt es sich nicht nur um nationale, regionale und internationale Normen, sondern auch um nichtbindende, freiwillig eingegangene Verpflichtungen von Staaten und Industrie, die aus sogenannten »Multistakeholder-Initiativen« von Regierungen, Zivilgesellschaft und Industrie hervorgehen. Beispiele für solche Initiativen im Bereich der Rohstoffwirtschaft sind der »Kimberley Process«, der sich gegen den illegalen Diamantenhandel von Rebellen richtet, oder die »Extractive Industries Transparency Initiative«, die fordert, dass Investoren ihre Zahlungen an Gaststaaten offenlegen, um damit größere Transparenz bei den Einkünften aus der Ressourcenausbeutung zu erreichen. Mit diesem Fokus auf das transnationale Rohstoffrecht knüpfte ich an ein Forschungsprojekt der Goethe-Universität aus den 1970er Jahren an, in dessen Rahmen Christian Kirchner, Erich Schanze, Thomas Wälde und andere Wissenschaftler Rohstofferschließungsvorhaben in Entwicklungsländern aus einer transnationalrechtlichen Perspektive untersuchten.

Zunächst werde ich die verschiedenen Akteure, Rechtsetzungsprozesse und Normen ermitteln. Auf der Grundlage einer solchen Kartografie (»Mapping«) kann dann eine Evaluierung stattfinden. Dieses Vorgehen macht das Projekt zu einem interdisziplinären Unterfangen: Während ich bei der Kartierung auf Erkenntnisse und Methoden der Rechtssoziologie und der Politikwissenschaft zugreife, finden sich normative Grundlagen für die Evaluierung des transnationalen Rohstoffrechts nicht nur im Recht selbst, sondern vor allem in der Entwicklungsökonomie und der Moralphilosophie. Da ähnliche Fragestellungen auch in anderen Forschungsprojekten der Universität bearbeitet werden, insbesondere im Rahmen des Exzellenzclusters »Die Herausbildung normativer Ordnungen«, eröffnet das Projekt vielfältige Möglichkeiten für fachbereichsübergreifende Kooperationen.

Die Kartografie soll anhand potenziell konfliktträchtiger Akteursbeziehungen erfolgen. Zu diesen Beziehungen gehört die Rechtsbeziehung zwischen rohstoffimportierenden und rohstoffexportierenden Staaten, die vorwiegend auf dem Völkerrecht basiert und die maßgeblich durch die Geschichte der Kolonialisierung bestimmt ist. So ist das postkoloniale Völkerrecht geprägt von der Spannung zwischen den ehemals abhängigen Territorien, die ihre neu erlangte Souveränität behaupten – was sich unter anderem in UN-Generalversammlungserklärungen zu Enteignungsrecht und Souveränität über natürliche Ressourcen niederschlägt – und andererseits den ehemaligen Kolonialmächten, die ihren Zugang zu den Rohstoffreichtümern der Entwicklungsländer weiterhin sichern wollen – ein Bestreben, das als eine Ursache für die Entwicklung des internationalen Investitionsschutzrechts gewertet wird.

Eine weitere Akteursbeziehung, die ich in den Blick nehmen werde, ist das Verhältnis zwischen ausländischem Investor und Gaststaat. Dieses ist ebenfalls ein spannungsträchtiges und kann im Lichte verschiede-

5 Fragen an die Nachwuchsforscherin



Dr. Isabel Feichtner, LL. M., Juniorprofessur »Law and Economics«, Institut für Zivil- und Wirtschaftsrecht, Fachbereich Rechtswissenschaft, House of Finance
feichtner@hof.uni-frankfurt.de

1. Wann begannen Sie sich für Ihr Fachgebiet zu interessieren? Gab es prägende Ereignisse oder Vorbilder?

Während meines Auslandsstudiums 1995/1996 an der Universität von Amsterdam habe ich viel Völker- und Europarecht, vor allem bei Jan Klabbers, gehört und begonnen, mich für diese Rechtsgebiete zu interessieren, in denen sich für mich Idealismus mit philosophischen Fragestellungen verbindet.

2. Welche Stationen Ihrer wissenschaftlichen Laufbahn waren für Sie die wichtigsten?

Die Studienaufenthalte in Amsterdam, an der Humboldt-Universität bei Professor Christian Tomuschat und an der Cardozo Law School bei Frank Michelman und John O. McGinnis waren alle wichtig und für mein Verständnis von Recht prägend. In den letzten Jahren habe ich am Max-Planck-Institut in Heidelberg bei Armin von Bogdandy und an der New York University bei Joseph Weiler sehr viel über Wissenschaft und Wissenschaftler gelernt, was mir jetzt hilft, eine eigene Haltung zu entwickeln.

3. In welchen Augenblicken fühlen Sie sich als Wissenschaftlerin am glücklichsten?

Wenn ich Texte lese, die mich inspirieren, weil in ihnen Dinge stehen, von denen ich nur eine vage Ahnung hatte.

4. Wer oder was hilft, wenn bei der Arbeit Schwierigkeiten auftreten?

Ein Freund in Kanada und eine Freundin in Berlin.

5. Was tun Sie, wenn Sie eine Pause von der Wissenschaft brauchen?

Ich konzentriere mich mehr aufs Unterrichten, weil ich dann wieder das Gefühl bekomme, etwas Sinnvolles zu tun. Oder ich gehe mit meiner Tochter in Südafrika auf Safari.

ner Entwicklungstheorien interpretiert werden. Während Entwicklungsländer schon immer auf ausländische Investitionen für technologieintensive und risikoreiche Ausbeutungsprojekte angewiesen waren, hat sich die Einstellung zur Rolle ausländischer Investoren für die wirtschaftliche Entwicklung im Laufe der Zeit gewandelt. Zu Zeiten der Neuen Weltwirtschaftsordnung in den 1960er und 1970er Jahren strebten die Regierungen der rohstoffreichen Entwicklungsländer eine direkte Beteiligung an den Gewinnen privater Investoren an. So erfolglos die Bestrebungen der Entwicklungsländer für eine in ihren Augen gerechtere und solidarischere Weltwirtschaftsordnung blieben, so effektiv waren dagegen die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank in den 1980er Jahren: Steuerensenkungen und niedrige Lizenzgebühren sollten ein investitionsfreundliches Klima schaffen. Nach diesem neoliberalen Ansatz der Entwicklungsökonomie sollte



Die Gewinne aus der Rohstoffausbeutung, hier die Diamantensuche im indonesischen Borneo, führen oft nicht zu nachhaltiger Entwicklung und mehr Wohlstand in den Ursprungsstaaten. Inzwischen wächst die Zahl der Initiativen, die mehr Transparenz und verbindliche Normen für den Abbau und die Vermarktung von Rohstoffen fordern.

Deregulierung, verknüpft mit Vertragsfreiheit und Eigentumsschutz, Investitionen fördern, die dann ihrerseits zu Wirtschaftswachstum und damit Entwicklung in den rohstoffreichen Ländern führen würden. Der private ausländische Investor handelte also nicht nur im eigenen Interesse, um seinen Profit zu maximieren, sondern wurde gleichsam zum Agenten der internationalen Entwicklungsförderung.

Ende der 1990er Jahre wandelte sich das vorherrschende Verständnis von Entwicklung und ihren Bedingungen erneut. Nicht zuletzt die scharfe Kritik an der neoliberalen Politik der internationalen Finanzinstitutionen, ihren Strukturanpassungsprogrammen sowie den hohen sozialen Kosten, mit denen die von ihnen geförderten Infrastruktur- und Rohstoffausbeutungsprojekte einhergingen, lenkte den Fokus auf »good governance«, »ownership« und Nachhaltigkeit: Wirtschaftswachstum allein, darüber herrscht heute weitgehend Konsens, bedeute nicht notwendigerweise Entwicklung. Vielmehr verwirkliche Entwicklung sich erst dann, wenn Wirtschaftswachstum den Menschen, etwa durch sinkende Armut und bessere Bildung, zugutekomme.

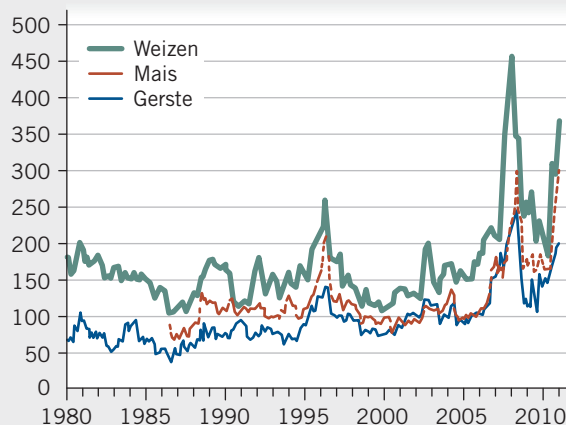
Dieses gewandelte Verständnis lenkt den Blick auf eine dritte, potenziell konfliktreiche Beziehung: dieje-

nige zwischen Regierung und Bevölkerung. Verschiedene Rechtsnormen sollen heute sicherstellen, dass Rohstoffausbeutung und -handel nicht nur Regierungen und Rebellen zugutekommen, sondern auch der breiten Bevölkerung. Dazu zählen die Normen der schon erwähnten »Extractive Industries Transparency Initiative« und des »Kimberley Process«. Auffällig ist dabei, dass die meisten transnationalen Normen, die der Nachhaltigkeit der Rohstoffwirtschaft dienen sollen, lediglich »soft law« darstellen, das heißt, sie sind ohne Implementierung durch nationales Recht nicht rechtlich verpflichtend.

»Wir« versus »die Märkte«: Das Schreckgespenst der unkontrollierbaren Preisschwankungen

Schließlich ist noch eine letzte Beziehung zu erwähnen: »Wir« versus »die Märkte«. »Wir«, das sind die Bevölkerungen der Hocheinkommens- und der Entwicklungsländer, ihre Regierungen sowie internationale Organisationen wie IWF und Weltbank. Auf der anderen Seite stehen »die Märkte«, die zunehmend

Entwicklung der Getreidepreise 1980–2010
(\$ pro Tonne)



Quelle: UNCTADstat; and IMF, primary commodity price tables.

»Entpersonalisiertes Schreckgespenst«: Die Rohstoffmärkte sind durch starke Preisschwankungen gekennzeichnet, für die zunehmend auch Spekulanten verantwortlich gemacht werden. Besonders gravierend sind die Auswirkungen bei Grundnahrungsmitteln, hier die Kursschwankungen von Mais, Gerste und Weizen [Quelle: UNCTADstat and IMF, primary commodity price tables].

als ein entpersonalisiertes Schreckgespenst wahrgenommen werden, das nicht nur den Verlauf von Währungs- und Finanzkrisen bestimmen kann, sondern auch Rohstoffpreise unkontrollierbar in die Höhe schnellen und wieder fallen lässt.

Eine stärkere Regulierung »der Märkte« scheint ein gemeinsames Interesse sowohl von Rohstoffexporteuren als auch -importeuren zu sein. Ihre rhetorische Gleichsetzung mit einem unabwendbaren Naturphänomen lässt sie indes als nicht regulierbar erscheinen. Dabei sind auch »die Märkte« ein Produkt des Rechts und damit nicht den Verantwortlichkeiten echter Akteure entzogen. Zu Letzteren gehören auch die Rechtswissenschaftler. Sie stehen in der Verantwortung, den Beitrag des Rechts zu den globalen Verteilungsungerechtigkeiten, die sich im Bereich der Rohstoffwirtschaft ganz besonders deutlich zeigen, zu (er)klären. ♦

Weiterführende Literatur

Anthony Anghie, <i>Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law</i> , 2005	Can Be Done About It, 2007	Paul Collier, <i>The Plundered Planet. Why We Must – and How We Can – Manage Nature for Global Prosperity</i> , 2010	tersucht am Beispiel der Weltbank, der EU und der Bundesrepublik Deutschland, 2011	ze et.al., <i>Rohstofferschließungsvorhaben in Entwicklungsländern</i> , 1977
Bhupinder S. Chimni, <i>International Commodity Agreements. A Legal Study</i> , 1987	Philippp Dann, <i>Entwicklungsverwaltungsrecht. Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit, un-</i>	Philip C. Jessup, <i>Transnational Law</i> , 1956	Christian Kirchner, Erich Schan-	Ian Smillie, <i>Blood on the Stone. Greed, Corruption and War in the Global Diamond Trade</i> , 2010
Paul Collier, <i>The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What</i>				UNCTAD, <i>Price Formation in Financialized Commodity Markets. The Role of Information</i> , 2011