



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Stellungnahme

## **Menschenrechtliche Verantwortungslücken in der Rohstoffbeschaffung schließen**

Stellungnahme zur Novellierung der Rohstoffstrategie  
der Bundesregierung

**Mai 2019**

---

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Transnationale Auswirkungen berücksichtigen</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zugang zu Recht</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Politikkohärenz</b>	<b>5</b>

---

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt die vorgesehene Novellierung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Aus Menschenrechtssicht sollte die novellierte Fassung einen Beitrag zur Schließung der Verantwortungslücke leisten, die zwischen den rohstoffreichen, extrahierenden Ländern und kapitalintensiven Abnehmerstaaten über transnationale Lieferketten entsteht.

Hierfür sollte eine Rohstoffstrategie mindestens die vier folgenden Aspekte berücksichtigen, die sich aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte<sup>1</sup> und der Forschung des Deutschen Instituts für Menschenrechte<sup>2</sup> ergeben:

- Nationale Strategien der Rohstoffbeschaffung müssen transnationale Auswirkungen berücksichtigen.
- Der Zugang zu Recht von Opfern von Menschenrechtsverletzungen in den Abbaugebieten muss auch in Deutschland gewährleistet werden.
- Der Staat muss von Unternehmen die Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht verlangen, insbesondere die Einhaltung der „Mitigationshierarchie“: *Vermeiden – Verringern – Mildern – Wiedergutmachen*.
- Der Staat muss Politikkohärenz gewährleisten, so dass sämtliche staatliche Stellen, die die Unternehmenspraxis beeinflussen, die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates beachten.

## 1 Transnationale Auswirkungen berücksichtigen

Nationale Strategien der Rohstoffbeschaffung müssen transnationale Auswirkungen berücksichtigen. Rohstoffverarbeitende, kapitalintensive Länder sollten aus Menschenrechtssicht ihre Rohstoffbeschaffungs-Strategien so anpassen, dass lokale Praktiken, vor allem Wirtschafts- und Lebensweisen in den Abbaugebieten, nicht verdrängt werden. Mit zunehmender Komplexität transnationaler Lieferketten müssen internationale Strategien der Rohstoffbeschaffung transnationale Auswirkungen berücksichtigen. Neben der oft schon integrierten Nachhaltigkeit bedeutet dies, dass solche Strategien auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die ökonomischen Bedingungen vor, während und nach der Zeit des Rohstoffabbaus mitdenken. In einigen Ländern werden im formalen Sektor bereits Minenschließungs- und Umweltregenerierungspläne angelegt, bevor die Abbaulizenz vergeben wird. Die Menschenrechte sind bislang kein bindender Teil solcher Pläne der lokalen Regierungen. Menschenrechtlich obliegt es auch der Pflicht der Staaten rohstoffverarbeitender Länder, dafür Sorge zu tragen, dass solche Pläne in den Abbaugebieten angelegt werden und glaubwürdig sind. Werden die Kosten der Regenerierung nicht nur der Umwelt, sondern auch der sozialen und kulturellen Bedingungen nicht berücksichtigt, findet eine menschenrechtlich folgenschwere und nicht hinnehmbare Bereicherung der kapitalintensiven Staaten an den Betroffenen vor Ort statt.

<sup>1</sup> UN, Human Rights Council (2011): UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Resolution 17 /4. 16.06.2011, UN Doc. A / HRC / 17 / 31

<sup>2</sup> Insbesondere: Niebank / Utlu (2017): Schutzlücken schließen. Transnationale Zusammenarbeit zu Menschenrechten am Beispiel Kohleabbau in Kolumbien, Analyse, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin sowie Utlu / Niebank (2017): Das kalkulierte Risiko. Ökonomische vs. Menschenrechtliche Anforderungen an eine Risikoanalyse, Analyse, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

## 2 Zugang zu Recht

Der Zugang zu Recht von Opfern von Menschenrechtsverletzungen in den Abbaugebieten muss auch in Deutschland gewährleistet werden. Menschrechtlicher Pflichtenträger ist der Staat. Um Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, also auch Unternehmen, zu gewährleisten, muss er geeignete Maßnahmen treffen, um solche Verletzungen zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden oder wiedergutzumachen. Hierzu empfehlen die UN-Leitprinzipien, die volle Spanne der zulässigen Präventiv- und Abhilfemaßnahmen zu nutzen: wirksame Politik, Gesetzgebung und gerichtliche Entscheidungsverfahren.

Das geltende Völkerrecht lässt sich so interpretieren, dass die Schutzpflicht eines Staates auch extraterritorial gilt. Staaten müssten dann das Verhalten ihrer Unternehmen auch außerhalb des eigenen Staatsgebiets regulieren. Die nicht rechtsverbindlichen Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte interpretieren jedenfalls die staatliche Schutzpflicht auf diese Weise.<sup>3</sup> Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gehen zwar nicht vom Bestehen derartiger Pflichten aus, nach Leitprinzip 2 sollten Staaten jedoch die „Erwartung zum Ausdruck bringen, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit die Menschenrechte achten.“ Ausgehend von der Tatsache, dass es Staaten völkerrechtlich jedenfalls nicht generell untersagt ist, global tätige Unternehmen zu regulieren, nennen die UN-Leitprinzipien gute Gründe für Staaten eine solche Regulierung anzustreben. Der Erlass interstaatlicher Maßnahmen mit extraterritorialer Geltung wird auch vermehrt von den UN-Vertragsorganen empfohlen und nimmt inzwischen ausschussübergreifend eine prominente Rolle in den Allgemeinen und Abschließenden Bemerkungen der UN-Fachausschüsse ein.<sup>4</sup>

## 3 Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen

Der Staat muss von Unternehmen die Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht verlangen und durch Gesetzgebung und Politik dazu bewegen diese auszuüben. Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht ist der Kern der von Unternehmen erwarteten Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte und besteht unabhängig von staatlichen Schutzpflichten, die die erste Säule der UN-Leitprinzipien bilden. Der Staat sollte bei den Unternehmen, die Rohstoffe beschaffen oder in deren Produkte Rohstoffe verarbeitet sind, die Einhaltung dieser Sorgfaltspflichten einfordern, über Anreizmechanismen fördern und bei Nichteinhaltung sanktionieren. Insbesondere bei einer Rohstoffbeschaffung aus Konfliktregionen, sollte der Staat sowohl die Unternehmen in der eigenen Jurisdiktion als auch den Staat, in dem die Rohstoffe abgebaut werden, darin unterstützen, ihren Schutz- und Achtungspflichten nachzukommen, damit Unternehmen nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind.

<sup>3</sup> Vgl. ETOs (2013): Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights.

<sup>4</sup> Siehe Kaufmann, Christine / Good, Christoph / Ghielmi, Sabrina / Blattner, Charlotte (2016), Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. S.54

Von besonderer Relevanz ist die im Rohstoffsektor von Unternehmen häufig nicht berücksichtigte „Mitigationshierarchie“: *Vermeiden – Verringern – Mildern – Wiedergutmachen*. Wenn sich identifizierte Risiken vermeiden lassen, darf das Unternehmen diese Risiken nicht mit dem Argument eingehen, dass die Auswirkungen später verringert oder die Schäden, zu denen es kommt, wieder gut gemacht werden.<sup>5</sup>

## 4 Politikkohärenz

Die staatliche Schutzpflicht beinhaltet die Gewährleistung von Politikkohärenz. Hiernach sollten Staaten sicherstellen, dass sämtliche staatliche Stellen, die die Unternehmenspraxis beeinflussen, die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates beachten. Im Sinne der horizontalen Politikkohärenz gilt das auch für staatliche Stellen, die für Investitionen, Exportkredite, ungebundene Finanzkredite und Handel zuständig sind. Eine nationale Strategie der Rohstoffsicherung wirkt sich über die Unternehmenspraxis auf die Menschenrechte in den Abbauregionen aus<sup>6</sup> und sollte so gestaltet sein, dass sie die schrittweise Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vor Ort wenigstens nicht verhindert.

---

### Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Deniz Utlu | Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-469  
Fax: 030 25 93 59-59  
utlu@institut-fuer-menschenrechte.de  
nap@dimr.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019  
Alle Rechte vorbehalten

### Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

---

<sup>5</sup> Deutsches Global Compact Netzwerk und Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): Menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen ermitteln. Perspektiven aus der Unternehmenspraxis.

<sup>6</sup> Vgl. Lambert, Tobias (2012): Bergbau-Boom mit Nebenwirkungen. Rohstoffsicherung für Deutschland und die Europäische Union – Probleme in Kolumbien und Peru. Hg. v. FDCL (Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika)