



>>> DEUTSCHLANDS UND EUROPAS ROHSTOFFVERSORGUNG SICHERN

Rohstoffstrategie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion
Beschluss vom 6. Juli 2010

Vorgelegt auf dem Rohstoffkongress der
CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 7. Juli 2010 in Berlin

Rohstoffe sind für moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften unverzichtbar. Daher ist eine sichere Rohstoffversorgung zu bezahlbaren Preisen von existenzieller Bedeutung für Deutschland und Europa. Steigende Energiepreise und der wiederholte Gaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine haben die Abhängigkeit Deutschlands und Europas von Öl- und Gasimporten für alle deutlich gemacht und auf die politische Agenda gesetzt. Vergleichbare Probleme bei der Versorgung mit nicht-energetischen Rohstoffen haben noch nicht diese Aufmerksamkeit erlangt, obwohl die Versorgungsrisiken, insbesondere bei einigen Hochtechnologiemetallen, höher sind als bei Öl und Gas.

Die Versorgungslage wird voraussichtlich auf Dauer angespannt bleiben, da aufgrund der Transformation zahlreicher Entwicklungsländer zu Schwellenländern die Nachfrage nach Rohstoffen auch zukünftig hoch bleiben oder sogar weiter zunehmen wird. Es besteht zudem die wachsende Gefahr von Rohstoffkonflikten in vielen Förderländern, angeheizt durch den international ungleichen Zugang zu diesen Rohstoffen sowie durch eine neue Handelsgeografie, hervorgerufen durch den Aufstieg der Schwellenländer.

Die Sicherung der Rohstoffversorgung ist in erster Linie Aufgabe der rohstoffverarbeitenden Industrie selbst. Die Verantwortung des Staates beschränkt sich darauf, die politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für eine international wettbewerbsfähige Rohstoffversorgung zu setzen. Er muss sich für eine möglichst weitreichende Liberalisierung der Weltmärkte in den internationalen Gremien, insbesondere innerhalb der EU sowie der OECD und der WTO, einsetzen. Parallel dazu kann er konkrete Aktivitäten von Unternehmen flankierend unterstützen. Flankierende Maßnahmen durch die Bundesregierung und die EU-Kommission werden angesichts der wachsenden globalen Herausforderungen immer wichtiger. Neben Maßnahmen zur Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen, besteht ein wichtiger Weg zur Reduktion der Importabhängigkeit in der Steigerung der Ressourceneffizienz und in der Stärkung der Stoffkreisläufe zur Steigerung des Versorgungsbeitrags durch Recycling von Alt- und Abfallstoffen.

Fortbestehende Abhängigkeit von Rohstoffimporten

Deutschland ist kein rohstoffarmes Land. Der Bedarf an Kiesen und Sanden, Steinen und Erden sowie Kali- und Steinsalz wird vollständig aus Rohstofflagerstätten in Deutschland gedeckt. Allerdings sind einige Rohstofflagerstätten – wie in anderen EU-Mitgliedstaaten auch – durch Schutzgebietsausweisungen und Festsetzungen mit anderen Nutzungen überplant und damit der Rohstoffgewinnung entzogen.

Bei den meisten anderen Rohstoffen ist die deutsche Volkswirtschaft zumeist erheblich oder vollkommen von Importen abhängig, wie zum Beispiel bei Kupfer- und Eisenerz, die zusammen mit anderen zu importierenden metallischen Rohstoffen für eine Vielzahl von Branchen – von der Luft- und Raumfahrttechnik, dem Automobilbau bis hin zur Elektrotechnik und Elektronikindustrie – unverzichtbar sind. Insgesamt wurden 2008 Energierohstoffe, Metalle (Erze und Metalle der ersten Verarbeitungsstufe) und Nichtmetalle im Wert von 126,7 Mrd. Euro importiert.

Neben diesen Primärrohstoffen benötigt unsere Volkswirtschaft zudem in erheblichen Mengen sogenannte Sekundärrohstoffe, d.h. Schrott und Abfälle, deren Wiederverwendung energetisch günstiger ist. Der

Bedarf an Sekundärrohstoffen ist innerhalb der EU inzwischen auf 40 bis 60 Prozent des Ausgangsmaterials für die Metallerzeugung angestiegen.

Ein großer Bedarfsträger von Rohstoffimporten ist die für unsere Volkswirtschaft so wichtige Exportindustrie. Rund 80 Prozent der Rohstoffe, die deutsche Unternehmen aus dem Ausland importieren, werden in veredelter Form wieder exportiert.

Eine hochgradige Importabhängigkeit besteht auch bei sogenannten Hochtechnologiemetallen wie Kobalt, Platin, Titan und seltenen Erden. Diese strategischen Rohstoffe sind für Schlüsseltechnologien und damit für die technologische Zukunft unseres Landes unverzichtbar. Sie werden für die Herstellung technisch anspruchsvoller Produkte, z. B. für die Umstellung auf eine nachhaltige Produktion und umweltfreundliche Produkte z. B. auch für die Elektromobilität, zunehmend wichtig.

Grundlegende Veränderungen auf den Weltrohstoffmärkten

Verfügbarkeit von Rohstoffen

Es ist zwar eine unumstößliche Tatsache, dass die Rohstoffausstattung der Erdkruste endlich ist, doch prinzipiell gibt es ausreichend mineralische Rohstoffressourcen, die den weltweiten Rohstoffbedarf auch langfristig decken können. Die seit der Jahrtausendwende zu beobachtende hohe Preisvolatilität auf den Rohstoffmärkten ist das Ergebnis eines Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage. Sie hat ihre Ursache hingegen nicht, wie oft irrtümlich angenommen, in der Erschöpfung von Rohstoffvorkommen. So beträgt die statistische Ressourcenreichweite von Chrom 600 Jahre und die der Platinmetalle noch immerhin 190 Jahre. Dennoch sind die Preise dieser und anderer Metalle mit mittleren Reichweiten in hohem Maße volatil. Die Marktturbulenzen sind das Ergebnis eines Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage.

Die Rohstoffversorgung ist global hoch vernetzt und dadurch vielfältigen Einflüssen ausgesetzt, die von einem Staat (z. B. mit Hilfe nationaler Kartellbehörden) oder gar einem einzelnen Unternehmen nur begrenzt beherrschbar sind. Marktstörungen können verschiedene Ursachen haben. Sie bestehen zumeist nicht in einer vollständigen Unterbrechung der Rohstoffzufuhr, sondern in Lieferverzögerungen, in Konzentrationsprozessen in der Bergbaubranche, mit negativen Folgen für den Wettbewerb oder in der Instabilität von Förderländern, was zum kurzfristigen Ausfall ganzer Produktionsstätten führen kann. Marktstörungen entstehen aber auch, wenn – wie in der Vergangenheit zu beobachten war – durch das rapide Wachstum von Entwicklungs- und Schwellenländern die Rohstoffnachfrage unvorhergesehen schnell ansteigt oder revolutionäre Technologieschübe Bedarfsspitzen oder auch Nachfrageeinbrüche zur Folge haben.

Das Störpotential ist dort besonders groß, wo keine (oder keine schnellen) Substitutionsmöglichkeiten für knappe und teure Rohstoffe existieren. So ist Chrom in rostfreien Stählen nicht ersetzbar, Kobalt nicht in verschleißfesten Legierungen, Indium nicht in Flüssigkristall-Displays und Flachbildschirmen, und Neodyn nicht in starken Permanentmagneten.

Zudem gibt es zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren Nachfragekonkurrenzen um bestimmte Rohstoffe. So wird Tantal in der Elektrotechnik, in der Stahlveredlung und in der Chirurgie benötigt, Platin in der Chemie und der Kfz-Industrie.

Die hohe Volatilität der Rohstoffpreise in den zurückliegenden Jahren geht zu einem großen Teil auf Fehleinschätzungen der Marktteilnehmer, insbesondere der Bergbauunternehmen, zurück. Eine erste Fehleinschätzung bestand darin, dass technologische Neuerungen nicht (rechtzeitig) erwartet wurden. Ein Beispiel dafür ist der starke Anstieg der Zinnnachfrage und des Zinnpreises als Folge des Umstiegs der Elektro- und Elektronikindustrie auf bleifreie Lote – denn diese benötigen einen höheren Zinnanteil. Die von neuen Technologien ausgehenden Impulse für die Rohstoffnachfrage zeigt die gestaltende Kraft des technischen Wandels. Eine vom Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) zusammen mit dem Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums herausgegebene Studie¹ geht der Frage nach, welche Impulse die zukünftige industrielle Nutzung von Zukunftstechnologien auf die Rohstoffnachfrage auslöst und auf welche Rohstoffe solche Innovationen besonders angewiesen sind. Bei einigen dieser Hochtechnologierohstoffe wird der Bedarf im Jahr 2030 auf ein Vielfaches der derzeitigen Weltproduktion geschätzt. So ist der von absehbaren technischen Innovationen ausgehende Bedarf an Gallium und Neodyn in 2030 6 bzw. 3,8-mal so hoch, wie deren gesamte heutige Weltproduktionsmenge. Bedarfstreiber bei Gallium sind die Dünnschicht-Photovoltaik und schnelle integrierte Schaltungen, bei Neodyn die bereits genannten Hochleistungspermanentmagnete. Informationen darüber, welche Innovationen einen Nachfrageboom für bestimmte Rohstoffe auslösen, sind strategische Informationen für Rohstoffkonzerne, um ihre Produktionskapazitäten rechtzeitig an den zukünftigen Bedarf anpassen zu können.

Die zweite Fehleinschätzung betraf die stürmische Entwicklung der chinesischen Wirtschaft und den dadurch ausgelösten Importsog nach Rohstoffen, der für viele Marktteilnehmer unerwartet kam. Vor allem China hat dafür gesorgt, dass das jährliche Wachstum der Weltwirtschaft von über viele Jahre hinweg moderaten 3,8 Prozent seit 2004 auf 5 Prozent angestiegen ist. Angetrieben durch das hohe Wirtschaftswachstum Chinas erreichte der fünf Jahre anhaltende Rohstoff-Superzyklus Ausmaße, wie wir sie in der modernen Wirtschaftsgeschichte so noch nicht gesehen haben. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Preise für die meisten Metallrohstoffe zwischenzeitlich sinken lassen, allerdings auf ein für eine globale Wirtschaftskrise vergleichsweise hohes Niveau, von dem aus sie bereits wieder steigen.

Die Entwicklungen in China waren zwar der Hauptauslöser der jüngsten, von 2003 bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 herrschenden Rohstoffhausse, nicht aber ihre alleinige Ursache. Die Hausse ist auch auf das für die Rohstoffbranche typische zyklische Investitionsverhalten zurückzuführen. Indien spielt zwar derzeit noch keine große Rolle als Nachfrager auf den Rohstoffmärkten, dies dürfte jedoch angesichts der sich schnell entwickelnden indischen Volkswirtschaft nur eine Frage der Zeit sein. Dank der Bestätigung der reformorientierten Regierung von Premierminister Singh in den Parlamentswahlen vom Mai 2009 ist Indien weiterhin auf Reformkurs. China und Indien sind die einzigen größeren Volkswirtschaften, die im Krisenjahr 2009 mit 8 bzw. 5 Prozent noch nennenswert gewachsen sind. Ihr Wachstum wird auch in diesem Jahr deutlich über dem Wachstum des euro-atlantischen Raums liegen.

¹ IZT/ISI, Rohstoffe für Zukunftstechnologien. Einfluss des branchenspezifischen Rohstoffbedarfs in rohstoffintensiven Zukunftstechnologien auf die zukünftige Rohstoffnachfrage, Schlussbericht, 15. Mai 2009.

Die hohen und nach einem vorübergehenden Rückgang in 2008/2009 bereits wieder ansteigenden Rohstoffpreise sind nicht das Ergebnis eines Angebotschocks, sondern die Folge einer großen Nachfrage, die von einem starken weltwirtschaftlichen Wachstum und zum Teil durch Spekulation ausgelöst wurde.

Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass sich auch das Wachstum Indiens und anderer Schwellenländer merklich auf die Rohstoffnachfrage auswirken wird. Das wirtschaftliche Aufholen der weniger entwickelten Weltregionen – ist gewollt und Voraussetzung für eine friedliche Zukunft. Eine nachholende Entwicklung der armen Länder wird zwangsläufig das Weltwirtschaftswachstum über das langfristige Mittel der Vergangenheit steigen lassen. Aber selbst wenn das künftige jährliche Wirtschaftswachstum wieder auf Jahreswachstumsraten von 3,8 Prozent zurückfallen sollte, wird die Weltwirtschaftsleistung im Jahre 2030 bereits das 2,4-fache von 2006 erreichen, wovon zweifellos starke Impulse auf den zukünftigen Rohstoffbedarf ausgehen werden.

Die Nachfrage nach Massenrohstoffen, sogenannten **Commodities**, mit breitem Verwendungsspektrum wie Eisen und Stahl, Kupfer und Chrom, dürfte in der Zukunft stärker vom Weltwirtschaftswachstum getrieben werden, während die Nachfrage nach Hochtechnologiemetallen wie Gallium, Neodym, Indium u. a. m. eher vom technologischen Fortschritt bestimmt sein dürfte. Bei den Platinmetallen, Tantal, Silber, Titan und Kobalt dürften sich beide Treiber in gleicher Weise auf die Nachfrage auswirken.

Zu den Besonderheiten der Produktion metallischer Rohstoffe gehört ihr häufig gemeinsames („vergesellschaftetes“) Vorkommen in Erzen. Steigt die Erzproduktion aufgrund der größeren Nachfrage nach einem bestimmten Metall, werden auch andere damit gekoppelte Metalle in größeren Mengen produziert und umgekehrt. So wird z. B. das extrem knappe Indium als Koppelprodukt von Aluminiumerz (Bauxit) und Zink gewonnen.

Bei einigen Metallen wie Platin, Indium und Neodym ist die Versorgungssicherheit aus drei gewichtigen Gründen als kritisch einzuschätzen. Zum einen handelt es sich dabei um strategische Rohstoffe für unsere Industrie. Zum zweiten ist nicht nur die Importabhängigkeit sehr hoch, sondern auch die Zahl der Lieferländer sehr klein. Drittens gibt es für diese Rohstoffe derzeit keine Substitutionsmöglichkeiten.² China ist der größte Produzent von vielen Hochtechnologiemetallen, die es zunehmend in der eigenen im Aufbau befindlichen Hightech-Industrie einsetzt. Für etliche davon hat Peking bereits Exportbegrenzungen verfügt, was insbesondere da gravierend ist, wo China, wie bei Neodym, mit 97 Prozent der Weltproduktion derzeit quasi über ein Weltförderungsmonopol verfügt.

Neue Risiken durch gestörte Weltmärkte

Die wichtigsten Fördergebiete für viele Hochtechnologiemetalle liegen in China, Afrika, Südamerika, Russland und Australien. Einige dieser Länder und Regionen sind wirtschaftlich oder politisch instabil, andere sind durch einen erheblichen Einfluss der Regierungen auf die Wirtschaft geprägt.

² Im Jahr 2000 kam es beispielsweise infolge des Handy-Booms zu Versorgungsschwierigkeiten bei Tantal. Solche (temporären) Engpässe sind in Zukunft häufiger zu erwarten.

Schwellenländer verfolgen zunehmend Strategien, die darauf hinauslaufen, ihren eigenen, Rohstoffe verarbeitenden Industrien einen privilegierten und preisgünstigeren Zugang zu heimischen Rohstoffvorkommen zu sichern als ausländischen Konkurrenten. Mehr als 450 Exportbeschränkungen für mehr als 400 verschiedene Rohstoffe wurden von der EU festgestellt.³ Einige Schwellenländer zielen zudem darauf, sich privilegierten Zugang zu rohstoffreichen Ländern zu verschaffen. So hat sich China in den vergangenen Jahren an mehreren Großprojekten zur Erschließung von Rohstofflagerstätten in Afrika beteiligt.⁴

Typisch für eine Rohstoffpreis-Hausse ist die wachsende Konzentration und vertikale Integration der Unternehmen innerhalb des Bergbau- und Verarbeitungssektors. Bei anhaltender Entwicklung kann dies zu Einschränkungen des Wettbewerbs und damit zu höheren (Oligopol) Preisen führen.

Über 50 Prozent der wichtigen Rohstoffvorkommen liegen in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter zehn US Dollar pro Tag. Für viele dieser armen rohstoffexportierenden Staaten hat sich ihr Rohstoffreichtum als „Fluch“ erwiesen. Das Phänomen „Armut trotz Rohstoffreichtum“ lässt sich durch makroökonomische („**Dutch Disease**“) und politisch-institutionelle Defizite („**Bad Governance**“) erklären. Allerdings gibt es mit Chile und Botswana zwei löbliche Ausnahmen.

Mehr als die Hälfte der weltweiten Rohstoffproduktion erfolgt in Ländern, die von der Weltbank als politisch instabil oder extrem instabil eingestuft werden. Bei metallischen Rohstoffen stammen über 60 Prozent der Produktion allein aus instabilen oder extrem instabilen Ländern. Bei einigen Metallerzen stammt sogar die gesamte Weltförderung aus Ländern dieser Kategorien. Das politische Risiko, dass diese Länder aufgrund von militärischen Konflikten, Terrorismus oder der Verstaatlichung von Rohstoffquellen als Lieferanten ausfallen könnten, ist relativ hoch. Diese Gefahr besteht vor allem in Zentralafrika.

Herstellung von Versorgungssicherheit in globalisierten Märkten

Materialeffizienz und Ressourcenproduktivität erhöhen

Die kritische Abhängigkeit der deutschen und europäischen Industrie von bestimmten Rohstoffen zeigt die Dringlichkeit, die Effizienz der Nutzung von Primärrohstoffen weiter zu verbessern und das Recycling von Altstoffen zu stärken. Dafür sollten Ressourceneffizienz, Recycling und die Substitution sowie der verstärkte Einsatz erneuerbarer Rohstoffe gefördert werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist die Förderung von Rückgewinnungsverfahren von kleinen Rohstoffanteilen aus komplexen Produkten. Zudem sind größere Investitionen in leistungsfähige Recyclingtechniken notwendig, die kosteneffizient Sekundärrohstoffe in der Qualität von Primärrohstoffen gewinnen. Sekundärrohstoffe sind bei Metallen die einzige nennenswerte heimische Rohstoffquelle. Recycling verbessert zudem die Energieeffizienz, vor allem in der Metallerzeugung, da hier bei der Verarbeitung von Sekundärrohstoffen

³ Zu den wichtigsten Ländern, die solche Maßnahmen ergriffen haben, gehören China, Russland, Ukraine, Argentinien, Südafrika und Indien.

⁴ U. a. in Sambia (Kupfer), DR Kongo (Kupfer, Kobalt), RSA (Eisenerz) und Zimbabwe (Platin).

deutlich weniger Energie eingesetzt werden muss als bei der Verarbeitung von Primärrohstoffen.

Erschließung heimischer Rohstofflagerstätten

Um die Versorgung mit heimischen Rohstoffen sicherzustellen, muss die Erschließung neuer Rohstofflagerstätten ermöglicht werden. Dazu sollte die Bundesregierung im Zusammenwirken mit den rechtlich zuständigen Bundesländern eine gleichrangige Abwägung zwischen der Rohstoffgewinnung und anderen Belangen sicherstellen. Auch in der EU müssen die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass der Zugang zu in Europa verfügbaren Rohstoffen dauerhaft gesichert wird. Die dauerhafte Versorgung mit Rohstoffen aus heimischen Quellen setzt auch mehr Wissen über die in der EU vorhandenen Lagerstätten voraus. Durch eine stärkere Einbeziehung der staatlichen geologischen Anstalten, die sich zudem europaweit besser vernetzen sollten, in die Raumplanung könnte der Zugang zu Rohstofflagerstätten für eine spätere Erschließung offen gehalten werden.

Strategien zur Sicherung der Rohstoffimporte

Die Rohstoffversorgung ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen selbst. Die Unternehmen brauchen dafür einen eigenen strategischen Ansatz, der mit der Beschaffung strategischer Informationen über die Entwicklung des eigenen Bedarfs (unter Berücksichtigung des technologischen Fortschritts und Steigerung der Ressourceneffizienz), über drohende Rohstoffverknappungen und mögliche Preiserhöhungen beginnen muss. Den Firmen stehen verschiedene Instrumente unternehmerischer Rohstoffsicherung zur Verfügung, die auf die Sicherung des Rohstoffbezugs, auf die Erkennung und Abfederung von Rohstoffverknappung und -verteuerungen sowie auf die direkte Verständigung mit Rohstoffproduzenten und -lieferanten abzielen.

Eine Möglichkeit, den Rohstoffbezug zu sichern, ist die Beteiligung an der Rohstoffförderung („Rückwärtsintegration“). Hierdurch erhöhen sich die Chancen, den betreffenden Rohstoff in ausreichender Menge und Qualität zum benötigten Zeitpunkt zu beziehen. Allerdings ist eine solche Beteiligung oder gar der direkte Kauf einer Rohstofflagerstätte mit hohem finanziellem Aufwand verbunden. Deshalb unterstützt der Bund förderungswürdige oder im besonderen staatlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegende Vorhaben mit Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK). Als förderungswürdig erachtet werden insbesondere Vorhaben, die der Erhöhung der Versorgungssicherheit Deutschlands mit Rohstoffen dienen (rohstoffpolitische Förderungswürdigkeit). Voraussetzung ist, dass auf der Grundlage von langfristigen Lieferverträgen mit inländischen Abnehmern Rohstoffe nach Deutschland verbracht werden, an deren Bezug ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht.

Eine für die meisten Firmen realistische Option ist die Sicherung des Rohstoffbezugs durch langfristige Lieferverträge mit einer Bergbaugesellschaft, eventuell verbunden mit der Vereinbarung einer Partnerschaft. Daneben ist die Diversifizierung der Lieferbeziehungen ein klassisches Instrument der Risikostreuung. Zur Absicherung gegen kurzfristige Rohstoffpreisanstiege und -fluktuationen existieren verschiedene finanzielle Absicherungsinstrumente (OTC-Forwards, -Swaps, -Optionen und Bandbreitenstrategien). Solche Absicherungsinstrumente sind allerdings nur für solche Rohstoffe möglich, für die es einen offiziellen Referenzpreis (z. B. einen Börsenpreis) gibt. Ein weiteres Instrument ist die Pflege guter Geschäftsbeziehungen

(„**Good Practice**“) zwischen den Partnern einer Wertschöpfungskette. Hierdurch können existentielle Krisen bei einzelnen Gliedern vermieden werden, bei gleichzeitiger Absicherung der Überlebensfähigkeit aller.

Aufgrund der hohen Abhängigkeit Deutschlands und der EU von Rohstoffimporten sind freie Weltmärkte ohne Handelsverzerrungen eine grundlegende Voraussetzung für die sichere Rohstoffversorgung. Allerdings sind die internationalen Rohstoffmärkte in beträchtlichem Maße von Handels- und Wettbewerbsverzerrungen gekennzeichnet. Insbesondere bedeutende Schwellenländer wie China setzen in strategischer Weise handels- und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen ein, um die eigene Rohstoffversorgung zu sichern. Infolge der Finanzmarktkrise kamen zusätzliche handelsverzerrende Maßnahmen zur Anwendung. Es ist Aufgabe der EU, im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten, mit dem ganzen zur Verfügung stehenden Instrumentarium für offene und funktionierende Weltrohstoffmärkte und für gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen einzutreten.

Das politische Problembewusstsein für Rohstofffragen ist in den vergangenen Jahren ohne Zweifel gewachsen: Die Bundesregierung macht Handels- und Wettbewerbsverzerrungen bei Rohstoffen inzwischen zum Gegenstand bilateraler Gespräche. Die EU-Kommission geht gegen Verstöße gegen bestehende WTO-Vereinbarungen zum Handel mit Rohstoffen inzwischen im Rahmen von WTO-Streit-schlichtungsverfahren vor. Darüber hinaus fordert sie den Abbau von Ausfuhrbeschränkungen auf Rohstoffe bei bilateralen WTO-Beitrittsverhandlungen.

Um dem Problem noch wirksamer begegnen zu können, hat die EU-Kommission bereits im Jahr 2006 den Vorschlag gemacht, die WTO-Regeln um ein Verbot von Exportzöllen auf Rohstoffe zu ergänzen. Dies umzusetzen ist aufgrund des anhaltenden Widerstands insbesondere der Entwicklungsländer bislang nicht gelungen und erscheint derzeit eher unwahrscheinlich.

Der bilateralen Ebene kommt angesichts der Schwierigkeit, auf multilateraler Ebene kurz- und mittelfristig Verbesserungen zu erzielen, große Bedeutung zu.

In den bilateralen Gesprächen mit den betreffenden Ländern muss – vonseiten der Bundesregierung und der EU-Kommission – konsequent auf den Abbau handels- und wettbewerbsverzerrender Maßnahmen hingewirkt werden, sowohl im Rahmen der handels- als auch der außen- und entwicklungspolitischen Gespräche. Dies sollte in abgestimmter Form im Rahmen einer gemeinsamen Rohstoffpolitik von Wirtschafts-, Außen-, und Entwicklungspolitik geschehen, wie es in der Rohstoffinitiative der EU-Kommission bereits angestrebt wird. Entsprechende Ansätze sind auf nationaler und europäischer Ebene gefordert, sie sollten wirksam miteinander verzahnt werden. Kurzum: Deutschland und Europa brauchen eine aktive und integrierte Rohstoffpolitik.

Darüber hinaus müssen Verbote von Ausfuhrbeschränkungen auf Rohstoffe zum Gegenstand bilateraler Handelsabkommen gemacht werden, die von der EU-Kommission verhandelt werden. Auch für den Abschluss von WTO-Beitrittsverhandlungen muss der umfassende Abbau solcher Beschränkungen weiterhin angestrebt werden.

Die politischen Herausforderungen für die Versorgung mit nicht-energetischen Rohstoffen sind vielschichtig und komplex; sie betreffen Wirtschafts- und Umweltpolitik ebenso wie Außen-, Handels- und Entwicklungspolitik. Die Verantwortung für viele der genannten Politikbereiche liegt heute ganz oder zum Teil bei der Europäischen Kommission. Zur Sicherung der Versorgung Europas mit Rohstoffen werden deshalb ganzheitliche Politikansätze benötigt – bei denen die EU die nationalen Maßnahmen sinnvoll ergänzt.

Nach Aufforderung durch den EU-Rat für Wettbewerbsfähigkeit hat die EU-Kommission während der deutschen Präsidentschaft in der ersten Hälfte 2007 damit begonnen, einen solchen ganzheitlichen Politikansatz zu entwickeln. Sie hat im November 2008 eine Rohstoffinitiative zur Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern vorgelegt, die auf drei Säulen basiert: Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs zu den auf dem Weltmarkt gehandelten Rohstoffen, Senkung des Primärrohstoffverbrauchs in der EU und Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen aus heimischen Quellen.⁵ Zur Sicherung des Zugangs zu den benötigten Rohstoffen strebt sie ein besseres Management der bestehenden strategischen Partnerschaften⁶ sowie der vielfältigen Kontakte zu den meisten in diesem Kontext relevanten Staaten und regionalen Zusammenschlüssen an. Insbesondere mit Afrika soll der Dialog über den Zugang zu Rohstoffen im Rahmen des bestehenden Aktionsplans intensiviert werden. Des Weiteren soll mit rohstoffreichen Schwellenländern wie Russland und China vor allem der Dialog mit dem Ziel einer Aufhebung marktverzerrender Maßnahmen (wie z. B. Exportbeschränkungen) intensiviert werden. Mit ähnlich rohstoffabhängigen Ländern wie Japan und den USA soll schließlich ein Dialog über gemeinsame Interessen und Initiativen zur Stärkung des freien Welthandels geführt werden. Außerdem will sich die EU für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit engagieren und innerhalb der G8, OECD, UNCTAD und UNEP für ihre Position werben. Zu begrüßen ist auch das europäische Engagement in Zukunftsfragen – wie im Tiefseebergbau, in der Arktis und bei der Sicherung der internationalen Handelswege für Rohstoffe.⁷ Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes setzt die EU auch auf ihre Entwicklungspolitik, um die staatlichen Strukturen in vielen schwachen Rohstoffförderländern zu stärken und eine nachhaltige Rohstoffbewirtschaftung zu unterstützen. Auch die Bundesregierung unterstützt Partnerländer mit eigenen Rohstoffvorkommen dabei, die Voraussetzungen für eine nachhaltige und stabile Entwicklung zu schaffen. Durch die Förderung von klaren staatlichen Steuerungsstrukturen, Transparenz und Anti-Korruptionsmaßnahmen werden die Grundlagen für verlässliche Handelspartnerschaften geschaffen.⁸

Sowohl die Bundesregierung als auch die EU zielen darauf ab, durch die Förderung eines günstigen Investitionsklimas zu einer Erhöhung des Rohstoffangebots beizutragen. Dazu gehört auch die Forderung an die Wettbewerbsbehörden der EU wie auch der Mitgliedstaaten, stärker auf die internationalen Konzentrationsprozesse in den Rohstoffsektoren

5 Mitteilungen der Europäischen Kommission, Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern, KOM(2008) 699, Brüssel, 4. November 2008.

6 Die EU hat strategische Partnerschaften mit China, USA, Russland, Indien, Japan, Brasilien und Kanada geschlossen.

7 Mitteilungen der Europäischen Kommission zu Rohstoffen, KOM(2008) 699, S. 6f.

8 Siehe dazu das erst kürzlich veröffentlichte Positionspapier des BMZ „Entwicklungsfaktor Extraktive Rohstoffe“

zu achten, um die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen zu angemessenen Preisen nicht durch Unternehmenszusammenschlüsse zu gefährden.

Die EU-Rohstoffstrategie muss konsequent umgesetzt und wirksam mit den Rohstoffstrategien der EU-Mitgliedstaaten verknüpft werden. Auf Ebene Deutschlands sollten die „Elemente einer Rohstoffstrategie“ die auf dem 2. BDI-Rohstoffkongress vorgestellt wurden, zu einer ganzheitlichen Rohstoffstrategie weiterentwickelt werden, die effektiv mit der EU-Rohstoffstrategie verzahnt wird. Der nationalen Rohstoffstrategie sollte in der Bundesregierung hohe Aufmerksamkeit beigemessen werden.

Viele der für die Sicherung der Rohstoffversorgung Deutschlands und Europas als notwendig erachteten Maßnahmen sind weder bilateral noch auf EU-Ebene zu erreichen, sondern nur international und in Kooperation mit anderen interessierten Partnern umzusetzen. Dazu gehört eine deutlichere Ausrichtung sowie eine bessere Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit wie auch die weiterführende Unterstützung internationaler Transparenzinitiativen und anderer Maßnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung und Entwicklung rohstoffreicher Entwicklungsländer. Nur über das nachhaltige Management der eigenen Rohstoffvorkommen und der damit verbundenen Einnahmen werden die rohstoffreichen Entwicklungs- und Schwellenländer in der Lage sein wirtschaftliche und politische Stabilität zu erreichen. Hier hat die internationale Gemeinschaft die Aufgabe, die Länder dabei zu unterstützen und den internationalen Austausch zu „**Best Practices**“ zu fördern. Ein Beispiel in diesem Kontext sind sogenannte nationale Rohstofffonds, wie sie bereits von Norwegen und Chile eingerichtet wurden und auch vermehrt von anderen Ländern angestrebt werden (z. B. Mongolei, Zentralafrika). Wichtige Kriterien für den Erfolg solcher Fonds sind ein unabhängiges Management, auch um eine wirksame öffentliche Kontrolle zu ermöglichen, die Transparenz von Einnahmen und Ausgaben, um der Korruption entgegenzuwirken, sowie die Zweckbindung der Erträge für eine nachhaltige Entwicklung. Da viele Staaten nicht selbst in der Lage sind, derartige Institutionen entlang dieser Kriterien aufzubauen und zu betreiben, benötigen sie hierbei die Unterstützung von bilateralen Partnern und von internationalen Organisationen (z. B. von einer VN-Unterorganisation oder der Weltbank). Hier findet bereits an unterschiedlichen Stellen eine internationale Abstimmung statt, die jedoch noch klarer durch ein politisches Mandat eingefordert werden sollte. Solche Rohstofffonds dürfen aber nicht den freien Zugang zu Rohstoffen einschränken.

Ein gutes Beispiel für die zielorientierte internationale Abstimmung ist die „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI), die sowohl von der Bundesregierung als auch von der deutschen Industrie politisch und finanziell unterstützt wird. In ihrem Kern besteht sie darin, dass Zahlungsströme an öffentliche Stellen im Bereich der Rohstoffgewinnung, wie etwa Konzessionsabgaben oder Genehmigungskosten, von den Unternehmen offengelegt werden. Die Herstellung von Transparenz über Zahlungsflüsse ist ein wichtiges Mittel zur Korruptionsbekämpfung und für **Good Governance**. Die Initiative „**Publish What You Pay**“ verfolgt ähnliche Ziele, und die „**Global Reporting Initiative**“ zielt auf die Veröffentlichung von Umwelt- und Sozialdaten.

Neben der EITI bestehen weitere Ansätze auf internationaler Ebene, mit Hilfe von Standards Rahmenbedingungen für verantwortlichen Umgang mit Rohstoffen und damit verbundenen Einnahmen zu schaffen. Hierzu gehört der „**International Council on Mining and Metals**“ (ICMM), der von international tätigen Bergbauunternehmen gegründet wurde. Er hat zehn Prinzipien für Nachhaltigkeitsstandards für seine Mitgliedsunternehmen formuliert – ein erster wichtiger Schritt zur Schaffung und Implementierung von Umwelt- und Sozialstandards, der auch mit bilateralen und multilateralen Ansätzen verknüpft werden sollte. Neben dem seit längerem bestehenden Kimberley-Zertifizierungsprozess für Diamanten ist von deutscher Seite eine Initiative zur Zertifizierung von Handelsketten im Rohstoffbereich ausgegangen. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) hat ein Konzept erarbeitet, wie die Handelswege von Hightech- und Edelmetallen wie Tantal, Wolfram, Zinn und Gold speziell aus dem handwerklichen (artisanalen) Kleinbergbau überprüft und zertifiziert werden können. Mit Hilfe eines geochemischen „Fingerabdrucks“, der jedem Erz eigen ist, können illegal gewonnene und gehandelte Rohstoffe identifiziert werden. Das Konzept zeigt, wie der Weg eines Rohstoffs auf der Grundlage internationaler Umwelt- und Sozialstandards vom lokalen Produzenten bis zu den industriellen Abnehmern zertifiziert werden kann. Gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit werden gleichzeitig die entsprechenden staatlichen Kontrollinstanzen in den Förderländern aufgebaut und gestärkt, um die Anwendbarkeit des Mechanismus sicherzustellen und so den Entwicklungskreislauf zu schließen.

Die Informationen über Rohstoffe und ihre Verwendung stammen aus ganz unterschiedlichen Quellen. Eine bessere Vernetzung der bestehenden Institutionen könnte hier Abhilfe schaffen und den Bergbaukonzernen sowie den rohstoffnachfragenden Industrien aufbereitete Informationen zur Verfügung stellen. Informationsaustausch zwischen diesen Wirtschaftsakteuren dürfte zu einer besseren Abstimmung von Rohstoffangebot und -nachfrage führen und die risikobehaftete und damit kostenträchtige Volatilität auf den Rohstoffmärkten reduzieren. In diesem Zusammenhang ist die jüngste Ankündigung des Bundeswirtschaftsministeriums zu begrüßen, die BGR mit einer neuen, serviceorientierten Rohstoffagentur zum Dienstleister der Wirtschaft auszubauen. Dadurch soll die Transparenz auf den Rohstoffmärkten in engem Schulterschluss mit der Wirtschaft erhöht werden. Als Sofortmaßnahme wird die BGR eine „Kontaktstelle für Rohstofffragen“ als Serviceeinrichtung für die rohstoffverarbeitende Industrie einrichten.

Ausblick

Rohstoffsicherheit ist kein Selbstzweck, sondern entscheidende Voraussetzung für die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der gesamten industriellen Wertschöpfungskette und damit für Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und Europa. Niemand kann die künftige Entwicklung der Rohstoffmärkte voraussagen. Die eingehende Analyse der treibenden Faktoren und die Herstellung von Transparenz über fundamentale Marktdaten erlauben es jedoch, belastbare Entwicklungstrends zu identifizieren. Dieser Trend geht in Richtung einer insgesamt steigenden Rohstoffnachfrage. Damit steigt auch die Gefahr einer geostrategischen Abhängigkeit Europas insbesondere bei metallischen Rohstoffen. Der vorübergehende Preisverfall im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat an der grundsätzlichen Bedeutung, unsere Rohstoffabhängigkeit zu reduzieren und sich um eine nachhaltige Sicherung unserer Rohstoffimporte zu be-

mühen, nichts geändert. Unternehmen, Bundesregierung und EU bleiben aufgefordert, durch aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken den freien Zugang zu den Rohstoffen dieser Welt zu sichern.

 **CDU/CSU FRAKTION IM DEUTSCHEN BUNDESTAG**

Herausgeber: CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Peter Altmaier MdB

Stefan Müller MdB

11011 Berlin

Text: Arbeitsgruppe Auswärtiges

Foto: Markus Hammes