

Die deutsche Rohstoffstrategie

Eine Bestandsaufnahme

Heidi Feldt

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2012

Die deutsche Rohstoffstrategie

Eine Bestandsaufnahme

Heidi Feldt

Knapp eineinhalb Jahre sind seit der Veröffentlichung der deutschen Rohstoffstrategie vergangen. Auf Forderungen der deutschen Wirtschaft, die zunehmend Probleme in ihrer Rohstoffversorgung befürchtete und eine aktivere Unterstützungspolitik anmahnte, hatte die Bundesregierung am 25.10.2010 ihre Rohstoffstrategie veröffentlicht. Dieser war bereits 2008 eine Mitteilung der Europäischen Kommission zu Rohstoffen vorausgegangen, die ebenfalls auf Bestreben der deutschen Industrieverbände entwickelt wurde.

In dem vorliegenden Papier soll eine Bestandsaufnahme der Umsetzung einzelner Kernelemente der Rohstoffstrategie mit dem Schwerpunkt auf Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit¹ erfolgen:

Die europäische Rohstoffstrategie als Ausgangspunkt

Die europäische Strategie basiert auf drei Säulen, die in den Mitteilungen der Europäischen Kommission 2008 und 2011 festgelegt wurden². In der ersten werden Probleme in der Versorgung und Verfügbarkeit von metallischen Rohstoffen aufgegriffen. Hier sollen vor allem handels- und investitionspolitische Maßnahmen greifen, zu deren Unterstützung die EU eine eigene „Rohstoffdiplomatie“ aufbaut. Diese soll gegenüber Afrika den Zugang zu Rohstoffen sichern, gegenüber rohstoffreichen Entwicklungsländern auf die Aufhebung marktverzerrender Maßnahmen drängen und gemeinsame Interessen mit anderen rohstoffabhängigen Ländern wie den USA und Japan ermitteln und daraus gemeinsame Aktionen ableiten. Die zweite Säule setzt sich mit den Möglichkeiten der Erschließung bzw. dem Ausbau europäischer Lagerstätten auseinander, um die Importabhängigkeit von einigen Rohstoffen zu reduzieren.³ Dritter Bestandteil der EU Strategie sind die Bereiche Ressourceneffizienz, Recycling und Wiederverwendung, dem sich auch die Ende Februar 2012 veröffentlichte Mitteilung der EU- Kommission zu Innovationspartnerschaften bei Rohstoffen⁴ widmet. Darin wird als Ziel formuliert, bis 2020 die Importabhängigkeit Europas von Rohstoffen signifikant zu verringern. Als Mittel dazu werden u.a. aufgeführt:

- der Abbau von Rohstoffen in der EU und als Voraussetzung dafür der Aufbau eines europäischen geologischen Informationssystems;
- die Vermeidung von Abfall, Urban Mining und
- die Verhinderung von illegalem Export von Schrott.

Ein Netzwerk aus europäischen Forschungsinstituten, Firmen, Politik und Institutionen der Mitgliedsstaaten soll ermöglichen, dass dieses Ziel erreicht wird.

Kernstück der europäischen Strategie bildet jedoch der Abbau von handelspolitischen Hemmnissen. So hat die EU zusammen mit den USA und Mexiko bereits 2009 eine Klage vor der Welthandelsorganisation (WTO) gegen China eingereicht. China hatte mehrere Rohstoffe und Raffinadeprodukte (Bauxit, Flussspat, Koks, Mangan,

1 Fragen der Rohstoffeffizienz und – suffizienz werden im Rahmen des Papiers nicht weiter aufgegriffen. Siehe dazu auch das Ressourceneffizienzprogramm ProgRes, das vom Kabinett am 29.2.2012 beschlossen wurde.

2 Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern (COM (2008) 699 final)
Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze (COM (2011) 25 final)

3 siehe auch: Improving Framework Conditions for Extracting Minerals for the EU, 2010

4 Mitteilung der Europäischen Kommission, Making raw materials available for Europe's future Wellbeing, Proposal for a European Innovation Partnership on raw materials, Brussels, 29.2.2012, COM(2012) 82 final

Magnesium, gelber Phosphor, Siliziummetall, Siliziumcarbid und Zink) mit Exportzöllen und –quoten belegt. Die WTO entschied, dass die Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe mit den Regeln der WTO nicht vereinbar seien. China hatte gegen diesen Beschluss Einspruch eingelegt, den die WTO am 30.1.2012 in letzter Instanz abwies⁵ - nicht weil die WTO eindeutig Exportzölle verbietet, sondern weil China sich bei seinem Beitritt explizit dazu verpflichtet hat, die Exportzölle abzubauen und auf die Ausnahmeklauseln der WTO zum Schutz von Umwelt und natürlichen Ressourcen sowie der nationalen Sicherheit verzichtet.

Nach diesem WTO-Schiedsspruch gegen Chinas Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe haben die EU, die USA und Japan im März 2012 nun Klage gegen Chinas Exportbeschränkungen für Seltene Erden eingereicht.

Zwar wird in einer Aktualisierung dieser Strategie 2011 die Frage der Kohärenz von Entwicklungspolitik und Rohstoffsicherung stärker betont, doch an der grundsätzlichen Ausrichtung auf Bekämpfung der Handelsbarrieren ändert sich wenig.

Tabelle 1 Eckdaten deutscher und europäischer Rohstoffpolitik

	Deutschland	Europa
März 2005	1. Rohstoffkongress der BDI- Vereinbarung mit der Bundesregierung, gemeinsam eine Rohstoffstrategie für Deutschland zu entwickeln	
Dezember 2005		Mitteilung der EU Kommission: Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen
März 2007	2. Rohstoffkongress des BDI Vorstellung der „Elemente einer Rohstoffstrategie der Bundesregierung“	
2007	Reform der Instrumente der Außenwirtschaftsförderung	
2008		Veröffentlichung der Mitteilung der EU Kommission „Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern“
2009		Klage der EU, der USA und Mexiko gegen die von China verhängten Exportzölle und -quoten auf neun unterschiedliche Rohstoffe

⁵ <http://www.euractiv.de/druck-version/artikel/rohstoffstreit-eu-und-usa-erfolgreich-im-wto-streit-mit-china-005925>, Stormy-Annika Mildner (2012) Zwei zu null im Rohstoffstreit, SWP

2010	<p>Verabschiedung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung durch das Bundeskabinett</p> <p>3. Rohstoffkongress des BDI Vorstellung der deutschen Rohstoffstrategie</p> <p>Vorstellung der spezifischen Rohstoffstrategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</p>	<p>Veröffentlichung des Berichts zu kritischen Rohstoffen Definiert 14 kritische Rohstoffe für die europäische Wirtschaft</p>
Februar 2011		<p>Mitteilung der EU Kommission zur europäischen Rohstoffstrategie „Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze“ in Fortschreibung der Strategie von 2008</p>
Juli 2011		<p>Verabschiedung des „Report on an effective raw materials strategy for Europe“ durch das Europäische Parlament (Berichterstatter MEP Bütikofer) mit der Forderung, verstärkt Recycling und Wiederverwertung zu fördern und nach einer internationalen Rohstoffgovernancestruktur</p>
Oktober 2011	<p>Unterzeichnung der Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei</p>	
Januar 2012	<p>Bildung der „Allianz zur Rohstoffsicherung“ durch deutsche Unternehmen, die sich an Bergbauvorhaben direkt beteiligen wollen</p>	<p>Konferenz EU – Africa Partnership zu Rohstoffen</p>
Februar 2012	<p>Unterzeichnung der Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan</p> <p>Verabschiedung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) des BMU durch das Bundeskabinett</p>	<p>Mitteilung der EU Kommission: Rohstoffe für das künftige Wohlergehen Europas nutzbar machen – Vorschlag für eine europäische Innovationspartnerschaft für Rohstoffe zur Unterstützung des Rohstoffabbaus in Europa, des Recyclings von Elektroschrott und der Substituierung kritischer Mineralien und Metalle</p>

Quelle: Blume et al. (2011)⁶, eigene Zusammenstellung

⁶ Blume, Jutta, Greger, Nika, Pomrehn (2011) Oben hui, unten pfui, Rohstoffe für die „grüne“ Wirtschaft, PowerShift, Forum für Umwelt und Entwicklung, Berlin

Kernziele der deutschen Rohstoffstrategie

Ähnliche Aspekte finden sich auch in der deutschen Rohstoffstrategie. Wie die europäische ist sie geprägt von dem Interesse, den Zugang zu Rohstoffen für die (deutsche) Wirtschaft zu verbessern. Daraus leitet die Bundesregierung folgende Kernziele für ihre Strategie ab:

- Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen,
- Unterstützung der deutschen Wirtschaft bei der Diversifizierung ihrer Rohstoffbezugsquellen,
- Unterstützung der Wirtschaft bei der Erschließung von Synergien durch nachhaltiges Wirtschaften und Steigerung der Materialeffizienz,
- Weiterentwicklung von Technologien und Instrumenten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Recycling,
- Aufbau bilateraler Rohstoffpartnerschaften mit ausgewählten Ländern,
- Eröffnung neuer Optionen durch Substitutions- und Materialforschung,
- Fokussierung rohstoffbezogener Forschungsprogramme,
- Herstellung von Transparenz und Good Governance bei der Rohstoffgewinnung,
- Verzahnung nationaler Maßnahmen mit der europäischen Rohstoffpolitik.

Handels- und Außenwirtschaftsmaßnahmen stehen dabei im Vordergrund. So setzen sowohl die Rohstoffstrategie Deutschlands wie der EU den Freihandel mit Rohstoffen und den Abbau aller Handelsbeschränkungen im Rohstoffhandel an erste Stelle. So geht der erste Bericht zur Umsetzung der Rohstoffstrategie, der für den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages im Mai 2011 erstellt wurde, ausschließlich auf die handels- und investitionspolitischen Aspekte der Strategie ein.

Institutioneller Rahmen

Rohstoffpolitik wurde als Querschnittsaufgabe innerhalb der Bundesregierung verankert, die Außen- und Sicherheits-, Forschungs- und Technologie-, Außenwirtschafts- und Handels-, Entwicklungs-, Industrie-, Umwelt-, Agrar- und Forst- sowie Europapolitik tangiert. Diese unterschiedlichen Politikressorts arbeiten in einem Interministeriellen Ausschuss (IMA) Rohstoffe unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie⁷ zusammen.

Hinzu kommen weitere Behörden wie die Deutsche Rohstoffagentur / Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) sowie die Bundesbank. Vertreter des BDI und anderer Wirtschaftsverbände arbeiten als sogenannte Sachverständige permanent im IMA mit, wodurch die Grenze zwischen politischer Entscheidungsfindung und Interessenpolitik im Sinne der großen Wirtschaftsverbände verschwimmt. Eine breitere Konsultation/ Diskussion über die Rohstoffpolitik der Bundesregierung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit ist in diesem institutionellen Setting nicht vorgesehen.

Ein wesentliches Instrument zur Unterstützung der Wirtschaft ist der Ausbau des institutionellen Rahmens und der Beratungsleistung, die der Staat den Unternehmen anbietet. Neben bereits existierenden Informationsangeboten zur Außenwirtschaftsförderung (wie German Trade and Investment) wurden für die Umsetzung der Rohstoffstrategie zwei spezifische Institutionen geschaffen, die Deutsche Rohstoffagentur

⁷ Folgende Ministerien sind im IMA vertreten: Auswärtiges Amt, die Bundesministerien für Finanzen; für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; für Bildung und Forschung; für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Innern .

(DERA) und das Institut für Ressourcentechnologie, deren Einrichtung bereits im Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung vorgesehen war.

Die Deutsche Rohstoffagentur (DERA) wurde als zentrale Informations- und Beratungsplattform unter dem Dach der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) eingerichtet.⁸ Zu ihren Beratungsleistungen für die deutsche Wirtschaft gehören u.a. die Entwicklung eines Frühwarnsystems zur Erkundung von Risiken in der Rohstoffversorgung, die Entwicklung neuer Instrumente und Methoden in der Rohstoff- und Bergwirtschaft sowie die Kooperation mit den Rohstoffpartnerländern. Risiken werden in diesem Zusammenhang vornehmlich als Versorgungsrisiken definiert, zu deren Kriterien die Verfügbarkeit, Subsidiarität, Konzentration von Abbauländern und Bergbauunternehmen sowie politische Risiken zählen.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit führt die DERA zusammen mit der BGR Projekte durch, die die Entwicklungsländer bei der nachhaltigen Nutzung ihrer Rohstoffpotentiale und der Integration in die internationale Rohstoffwirtschaft zu unterstützen sollen.

Insgesamt ist das Profil der neuen Agentur noch unscharf. Viele der Aufgaben wurden bisher bereits von der BGR durchgeführt und werden jetzt unter einem neuen Firmenzeichen weitergeführt. Das gilt auch für die Consultingleistungen, die die DERA für die deutsche Wirtschaft anbietet.

Eindeutig technischer ist das Aufgabengebiet des Helmholtz-Instituts für Ressourcentechnologie in Freiberg gefasst, dass im August 2011 mit dem Helmholtz-Zentrum Dresden-Rossendorf und der TU Bergakademie Freiberg gegründet wurde. Es soll „innovative Technologien für die Wirtschaft entwickeln, um mineralische und metallhaltige Rohstoffe effizienter bereitzustellen und zu nutzen sowie umweltfreundlich zu recyceln“. Zu den Aufgaben des Instituts gehört u.a. auch die Beratung der deutschen Wirtschaft bei der Prospektion, Exploration und dem Abbau einheimischer Rohstoffe. Die Suche nach neuen Lagerstätten und die Überprüfung bekannter Vorkommen, die z.T. in früheren Jahren bereits abgebaut wurden, finden zurzeit vor allem in Thüringen und Sachsen statt.⁹

Der Aufbau dieser Informations- und Beratungssysteme stellt einen nicht zu unterschätzenden Beitrag der Bundesregierung zur Wirtschaftsförderung und Rohstoffsicherung dar.

Rohstoffpartnerschaften

Ein weiteres wesentliches Element der deutschen Rohstoffstrategie stellen die Rohstoffpartnerschaften dar. Die Bundesregierung will damit einen Rahmen schaffen, durch den die deutsche Industrie in den Rohstoffpartnerländern z.B. in Infrastrukturvorhaben investiert und im Gegenzug dafür bevorzugten Zugang zu Rohstoffen erhält. Die Partnerschaftsverträge bilden einen völkerrechtlich verbindlichen Rahmen zwischen den Staaten, auf dessen Grundlage privatrechtliche Verträge zwischen Industrieunternehmen geschlossen werden. Bisher wurden Partnerschaftsverträge mit der **Mongolei** und mit **Kasachstan** geschlossen. Die Auswahl der sogenannten Rohstoffpartnerländer basiert u.a. auf einer Erhebung der BGR über Länder, die für die Rohstoffversorgung Deutschlands wichtig sind oder potenziell werden. Weitere Länder sind im Gespräch, dazu gehören Sambia, Angola, Namibia, die Republik Südafrika, Bolivien, Peru und weitere Länder Zentralasiens. Nicht formalisiert besteht bereits seit mehreren Jahren eine Rohstoffpartnerschaft mit Russland.

⁸ Der Sitz der DERA ist mittlerweile in Berlin und Hannover

⁹ So führt die Deutsche Rohstoff AG Prospektions- und Explorationsarbeiten für die sogenannten High Tech Metalle Indium und Gallium im Erzgebirge durch.

Partnerland Kasachstan

Fläche: 2.724.900 km², **Einwohner:** 15.888.000, **Bruttonationaleinkommen:** 6.920 US\$ pro Einwohner¹⁰

Rohstoffe:

Erdöl und Erdgas, außerdem ist Kasachstan der größte Uranproduzent weltweit, Bauxit. Chrom (drittgrößter Produzent weltweit), Gold, Eisen, Mangan, Zink, sowie Seltene Erden, Indium, Germanium etc. Der metallurgische Sektor ist einer der wichtigsten Industriezweige des Landes.

Wirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffsektors:

79% des Exports sind mineralische Produkte (vor allem Erdöl und Erdgas,) und Erzeugnisse daraus. Kasachstan ist die führende Wirtschaftsmacht Zentralasiens und der wichtigste Handelspartner Deutschlands in der Region: 86% des deutschen Handelsvolumens mit Zentralasien werden mit Kasachstan abgewickelt und 66 % der deutschen Exporte in diese Region gehen nach Kasachstan.¹¹

Menschenrechtssituation in Kasachstan

Das Auswärtige Amt stellt fest, dass Kasachstan nur begrenzte Fortschritte auf dem Weg zu einem Rechtsstaat gemacht hat. Seit 1990 wird das Land von Präsident Nasarbajew regiert. Korruption und willkürliche Strafverfahren stellen nach wie vor große Probleme dar. Internationale Aufmerksamkeit hat die gewaltsame Niederschlagung einer Demonstration in Schangaösen am 16.12.2011 erlangt. Die Demonstration stand in Zusammenhang mit dem Streik von Arbeitern der Ölindustrie, der seit Mai andauerte.

Human Rights Watch schreibt zu den Vorfällen¹², dass unmittelbar nach den Unruhen vom 16. bis zum 21. Dezember alle Telefonleitungen in Schangaösen und landesweit einige Websites, auch Twitter.com, gesperrt wurden. Während dieser vier Tage haben kasachische Behörden Hunderte Personen festgenommen. Nach Angaben von Human Rights Watch und anderen haben Betroffene und Zeugen berichtet, dass Polizisten Inhaftierte willkürlich getreten und mit Schlagstöcken verprügelt haben. Polizeibeamte haben Häftlinge gezwungen, sich nackt auszuziehen, haben sie niedergetrampelt und Minusgraden ausgesetzt. Darüber hinaus hat Human Rights Watch den Tod des 50-jährigen Bazarbai Kenzhebaew dokumentiert, der am 16. Dezember auf offener Straße verhaftet wurde. Er starb an Verletzungen, die ihm augenscheinlich in Haft zugefügt worden waren.

Mindestens drei Öl-Arbeiter, die sich alle im vergangenen Jahr öffentlich für die Forderungen der streikenden Arbeiter ausgesprochen haben, wurden wegen „Organisation von Massenunruhen“ angeklagt. Im Januar wurden drei oppositionelle Aktivisten verhaftet, weil sie „zu sozialem Unfrieden angestiftet“ haben sollen, einem Straftatbestand, der so vage und unklar formuliert ist, dass er grundlegenden Menschenrechtsstandards widerspricht. Die Behörden beschuldigen Wladimir Kozlow, Führer der inoffiziellen Oppositionspartei Alga, den Streik der Arbeiter instrumentalisiert zu haben, „um zu sozialem Unfrieden anzustiften und die Situation in der Region zu destabilisieren“.

Auf eine schriftliche Anfrage der Abgeordneten der Grünen Bundestagsabgeordneten Ute Koczy, antwortete die Bundesregierung im Februar 2012, dass Nasarbajew Aufklärung zugesichert und bereits erste Schritte unternommen habe. Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch fordern darüber hinaus, dass die Anschuldigungen gegenüber den Aktivisten fallen gelassen werden, Presse- und Versammlungsfreiheit gewährt werden und die Einschüchterung von Journalisten aufhört. Ob die Rohstoffpartnerschaft ein Mittel ist, Staatspräsident Nasarbajew zur Einhaltung der Menschenrechte zu bewegen, ist zumindest zweifelhaft.

¹⁰ Daten basieren auf Fischer Weltalmanach 2012

¹¹ <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/Bilaterale-Wirtschaftsbeziehungen/laenderinformationen,did=316524.html>

¹² <http://www.hrw.org/de/news/2012/02/06/kasachstandeutschland-menschenrechte-sollen-grundlage-für-gute-beziehungen-sein>

Dass die Partnerschaftsverträge an wirtschaftlichen Interessen ausgerichtet sind, liegt in der Natur der Sache. Auffällig ist allerdings, dass keine Voraussetzungen geschaffen werden, tatsächlich strukturell die Bedingungen im Bergbausektor zu verbessern. Dies wäre vor allem im Fall Kasachstan wichtig, da das Land kein Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist.

Zwar werden in den Verträgen neben Transparenz auch die Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards bei der Rohstoffgewinnung und –verarbeitung benannt¹³. Es werden aber keine Maßnahmen erwähnt, die dies fördern würden. So verzichtet man darauf, die existierenden Multistakeholder-Komitees der Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) in den Ländern¹⁴ oder zivilgesellschaftliche Organisationen einzubeziehen, um tatsächlich Schritte in Richtung zu mehr Transparenz sowie der Beachtung von Menschenrechten und Standards im Bergbau zu machen. Es muss daher befürchtet werden, dass Rohstoffpartnerschaften mit autoritären Regimen - wie im Falle Kasachstans - der Stärkung dieser Regime dienen. Anton Artemyev vom International Centre for Transparency and Accountability in Almaty fordert daher als Mindestvoraussetzung, dass die Bürger in beiden Ländern umfassend und regelmäßig über die Umsetzung der Partnerschaft informiert werden sollten.

Die Mongolei hingegen ist Partnerland der deutschen EZ, die dort seit mehreren Jahren zu Fragen der Transparenz und Good Financial Governance im Rohstoffsektor arbeitet. Dennoch gilt auch hier, dass die EZ bei den Rohstoffpartnerschaften sowohl von deutscher wie von Partnerseite eher ein „Nebenprodukt“ ist, da die inhärente Logik der Rohstoffpartnerschaften die Rohstoffsicherung und nicht die EZ sei – so ein Beobachter. Das Land hat ein Interesse, sich wirtschaftlich unabhängiger von China und Russland zu entwickeln. Der Vertrag mit Deutschland legt einen Schwerpunkt auf die technische Entwicklung der Kohleverarbeitung und -verflüssigung, Produktion von Schwarzmetallurgie, Verarbeitung von Bunt- und von Industriemetallen. (Art.5)

Partnerland Mongolei

Fläche: 1.564.100 km², **Einwohner:** 2.515.000, **Bruttonationaleinkommen:** 600 US\$ pro Einwohner.

Rohstoffe: Kupfer, Gold und Kohle, Wolfram und Fluoride. Uran, Eisenerz, Seltene Erden und Erdöl erfahren zunehmende Aufmerksamkeit.

Wirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffsektors: Kohle 31,2 % aller Exporte gefolgt von Kupferkonzentrat mit 27,8, 15,7 Eisenerz und Konzentrate, 8,1 % Rohöl.

Das Bruttoinlandsprodukt der Mongolei¹⁵ ist 2011 um 15% gestiegen, trotz des relativen Aufschwungs liegt die Anzahl der Menschen, die 2011 in Armut lebten, bei 36,9 %. Eine Zahl, die sich auch in den letzten fünfzehn Jahren nicht verändert hat. Die Bevölkerung erhält zwar kleinere Beträge direkt aus den Bergbaugewinnen (zwischen 15,5 und 51,9 US\$ pro Monat pro Person), diese haben jedoch nicht zur Verbesserung der Lebenssituation beigetragen. Zudem besteht ein besorgniserregender Missstand in der Verwaltung der Bergbaueinnahmen.

Die CO₂ Emissionen und die Luftverschmutzung sind hoch, nicht weil die Industrialisierung so weit fortgeschritten wäre, sondern wegen veralteter Kohlekraftwerke, alter Autos und fehlender Überwachung von Grenzwerten. Die ländliche Bevölkerung sind mehrheitlich Nomaden und Viehhirten. Obwohl die Mongolei nur ein dünn besiedeltes Land ist, werden viele von ihnen durch den Bergbau von ihren Weidegründen in die Stadt (nach Ulaanbaatar) vertrieben, wo sie mittlerweile einen Armengürtel bilden.

¹³ Siehe: Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, vom 13.10.2011 und Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kasachstan über Partnerschaft im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, 8.2.2012

¹⁴ Sowohl die Mongolei als auch Kasachstan sind Mitglied von EITI

¹⁵ Angaben zusammengestellt von Sukhgerel Dugursen für das Fachgespräch von der Heinrich Böll Stiftung und Südwind zu den Rohstoffpartnerschaften, 6.3.2012

Sukhgerel Dugersuren von der mongolischen NRO OT Watch forderte daher, dass die lokale Bevölkerung vor Ort ihre Rechte kennen muss. „Die zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Mongolei beginnen erst das Monitoring der Aktivitäten der Bergbauindustrie zu lernen. Die Überprüfung der Auswirkungen vor Ort zu dokumentieren und zu kommunizieren und so aufzubereiten, dass sie zu einem Politikdialog führen, kann nicht ohne Unterstützung von außen erfolgen. Die Bevölkerung vor Ort braucht Kenntnisse über die Menschenrechte und Umweltstandards, über verantwortliche Bergbaupraktiken und die Einhaltung von entsprechenden Managementplänen. Finanzielle Unterstützung ist für diese Gemeinschaften notwendig, um Monitoring, Dokumentation und Kommunikation zu ermöglichen.“

Deutschland könne dazu beitragen, die Bergbau- und Umweltgesetze, die zurzeit in der Diskussion sind, zu verbessern, so Sukhgerel Dugersuren. Theoretisch wäre dies im Rahmen der vereinbarten Partnerschaft möglich. Die Bundesregierung müsste dafür nur den Blick über die Industrieverbände hinaus auch auf zivilgesellschaftliche Organisationen öffnen.

Allianz zur Rohstoffsicherung

Die deutsche Rohstoffstrategie geht jedoch weit über die Rohstoffpartnerschaften und den Ansatz „Rohstoffe gegen Technik/ Industriehilfe“ hinaus. Auch die Rückwärtsintegration der deutschen Industrie, d.h. die Aufnahme von Bergbautätigkeiten zur Sicherung der Versorgung, ist Bestandteil der Rohstoffstrategie. Ende Januar 2012 haben sich zwölf Unternehmen, Aurubis, BASF, Bayer, BMW, Chemetall, Daimler, Evonik Industries, Georgsmarienhütte Holding, Bosch, Stahl-Holding-Saar, ThyssenKrupp und Wacker Chemie, zur Allianz zur Rohstoffsicherung zusammengeschlossen, um sich gemeinsam an Rohstoffprojekten im Ausland zu beteiligen. Es soll eine „global agierende, gewinnorientierte Rohstoffgesellschaft“ entstehen, deren Konzept vom BDI entwickelt wurde. Die Allianz zur Rohstoffsicherung will zunächst vier Rohstoffvorhaben erschließen. Laut Pressemitteilung handelt es sich dabei um Vorkommen von Seltenen Erden, Wolfram sowie die in der Stahlindustrie eingesetzte Koks Kohle.¹⁶ Zudem ist eine Beteiligung an einem Großvorhaben, einschließlich Förderung, Verarbeitung und Verkauf der Rohstoffe vorgesehen. Die beteiligten Unternehmen in der Rohstoffallianz würden dann Vorkaufsrechte erhalten.

„Die Unternehmen erhoffen sich von Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass diese dem Projekt organisatorisch zur Seite steht und sie Kontakte zu den Regierungen der rohstoffreichen Staaten herstellt. Das Auswärtige Amt, das Bundeswirtschafts- und Bundesentwicklungsministerium sind an dem Projekt schon beteiligt.“ (Handelsblatt vom 2.11.2011). Bundeswirtschaftsminister Rösler hat bereits Unterstützung zugesagt. Wie diese Unterstützung aussieht, bleibt bisher unklar. Insgesamt gibt es nur wenig öffentlich zugängliche Informationen zur Allianz. Ob zum Beispiel geplant ist, die Rohstoffallianz durch einen Rohstofffonds, wie es ihn bereits in den 1970er Jahren zur Unterstützung von Explorationsvorhaben deutscher Bergbauunternehmen gab, oder durch andere Maßnahmen zu unterstützen, ist nach Aussagen aus dem Wirtschaftsministerium noch nicht entschieden.

Außenwirtschaftsförderung

Neben den Rohstoffpartnerschaften, dem Aufbau von Informationssystemen und der Förderung der Rückwärtsintegration einzelner Wirtschaftsunternehmen bilden die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung eine weitere Säule zur Unterstützung der Rohstoffversorgung durch die Bundesregierung. Vor allem die Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK) sollen der Rohstoffsicherung dienen. Mit UFK-Garantien sollen Vorhaben im Ausland, die nicht an deutsche Lieferleistungen gebunden sind, aber im besonderen staatlichen

¹⁶ URL: <http://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/0,2828,787235,00.html>, Deutsche Industrie schließt Rohstoffallianz, 21.9.2011

Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegen, unterstützt werden. Bereits 2009 wurden die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung reformiert. So wurde der Deckungsschutz für Investitions-garantien erweitert und die Risikodeckung bei ungebundenen Finanzkrediten auf wirtschaftliche Risiken erweitert. Der Wirtschaft sollen damit Anreize geschaffen werden, direkt in Rohstoffvorhaben zu investieren. Für die ungebundenen Finanzkredite bestand in den 1960er und 1970er Jahren noch relativ große Nachfrage, die aber in den 1990er aufgrund des ausreichenden Rohstoffangebots abebbte. Nach der Reform kam es in der Folge laut BMWi seit mehr als zehn Jahren erstmals wieder zu UFK Abschlüssen für ein Eisenerzprojekt in Mauretanien und für die Nord Stream Pipeline von Russland nach Deutschland. Weitere Projekte z.B. zum Kupferabbau befinden sich in der Prüfung.

Bedingungen und Möglichkeiten zur stärkeren Beachtung von Umwelt- und Sozialstandards sowie Menschenrechten wurden im Rahmen der Reformierung nicht berücksichtigt, obwohl diese gerade bei Projekten im Bergbau- und Erdölsektor besonders gefährdet sind. Auch werden Fragen der Transparenz nicht gesondert geprüft. So zählt z.B. die EITI Mitgliedschaft des Rohstofflandes bzw. des Unternehmens nicht zu den Prüfkriterien.

Neben den „klassischen“ Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung (Exportkreditgarantien, Investitions Garantien, UFK) bietet das BMWi weitere Anreiz- und Fördermaßnahmen. So wurde z.B. die Initiative „Neue Zielmärkte“ ins Leben gerufen, mit der neue Märkte jenseits der BRIC Staaten¹⁷ erschlossen werden sollen. Auch hier wird der Rohstoffversorgung eine große Bedeutung beigemessen. So wurden in der Vorstellung der Initiative¹⁸ explizit das Angebot an Rohstoffen und die Möglichkeit strategischer Rohstoffpartnerschaften mit den „Zielmärkten“ Kolumbien, Vietnam, Malaysia, Nigeria, Mexiko und Indonesien genannt. Hervorgehoben wird dabei auch die Abstimmung zwischen Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit.

Entwicklungszusammenarbeit

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat in der Umsetzung der Rohstoffstrategie eine eigene Strategie¹⁹ erarbeitet, die in erster Linie auf gute Regierungsführung und die Mobilisierung von Geldern aus dem Bergbausektor für Entwicklung setzt.

Das BMZ hat jetzt die Globale Entwicklungspolitische Rohstoffinitiative (GERI) ins Leben gerufen, die im Wesentlichen eine Bündelung aller EZ Instrumente und die Koordination der Durchführungsorganisationen GIZ und BGR zur besseren Umsetzung der Rohstoffprojekte vorsieht. Die Rohstoffinitiative stellt Menschenrechte, Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards, Beteiligungsmechanismen der Zivilgesellschaft und rechtliche Verankerung des Bergbausektors in den Vordergrund. Sie geht dabei von dem „Do no harm“ Ansatz aus. In der Praxis unterstützt die deutsche EZ u.a. eine Reihe von EITI Mitgliedsländern in der Umsetzung der Transparenzinitiative auf der jeweiligen nationalen Ebene, den Aufbau eines Zertifizierungssystems in der Region der Großen Seen und die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für den Bergbau.

Aber auch die entwicklungspolitische Rohstoffinitiative geht von den Interessen der Wirtschaft aus. So soll die EZ explizit der Flankierung deutscher Rohstoffinteressen dienen. Der Widerspruch zwischen entwicklungspolitischer Zielstellung und den Interessen zumindest der Wirtschaftsverbände wird an der aktuellen Diskussion um die Verbindlichkeit der Transparenz im Rohstoffsektor deutlich.

¹⁷ Brasilien, Russland, Indien und China

¹⁸ Z.B. durch Bundeswirtschaftsminister Philip Rösler am 13.9.2011 auf der 50. Jahresfeier zu den UFK

¹⁹ Entwicklungspolitisches Strategiepapier Extraktive Rohstoffe, BMZ Strategiepapier 4/2010

Mangelnde Kohärenz

Am 25.10.2010 hat die EU-Kommission zwei Richtlinienentwürfe zur Transparenz im Rohstoffsektor (KOM(2011) 684 und KOM(2011) 683) vorgestellt, die sich zurzeit im Abstimmungsverfahren befinden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission will alle europäischen Bergbau-, Erdöl- und Erdgasunternehmen sowie die holzeinschlagende Industrie verpflichten, ihre Zahlungen an die öffentliche Hand auf Projektebene zu veröffentlichen. Die vorgeschlagene Regulierung bezieht sich auf eine ähnliche Regelung in den USA, dem US Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Act vom Juli 2009, der alle an den US Börsen gelisteten Bergbau- und Erdölunternehmen verpflichtet, ihre Zahlungen an Regierungen weltweit auf einer länder- und projektbezogenen Basis zu veröffentlichen.

Die Entwicklungspolitik sieht darin eine konsequente Weiterentwicklung der Ansätze der Extractive Industry Transparency Initiative. So hat z.B. die Staatssekretärin im BMZ, Gudrun Kopp, bereits auf der letzten EITI Konferenz 2011 in Paris ihre Unterstützung für verbindliche Transparenzregeln betont. Auch die Mitglieder des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit sprechen sich fraktionsübergreifend für verbindliche Regeln aus, um Korruption und Bestechung in diesem Wirtschaftssektor zu erschweren. Trotzdem hat sich die Bundesregierung auf der ersten Anhörung der EU Richtlinie im Wettbewerbsrat (Competitiveness Council) am 20.2.2012 gegen projektbasierte Offenlegungspflichten der Bergbau- und Erdölindustrie in Europa ausgesprochen. Bleibt die Bundesregierung bei dieser Haltung, verpasst sie eine wichtige Chance, die deutsche und europäische Rohstoffpolitik so zu gestalten, dass nicht nur Industrieinteressen berücksichtigt werden, sondern auch die Interessen der Bevölkerung rohstoffreicher (Entwicklungs-)Länder.

Eine Kohärenz der Rohstoffpolitik unter menschenrechtlichen wie auch unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten ist jedoch dringend erforderlich, um die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung von rohstoffreichen Ländern zu unterstützen.