



AUSGABE 137
November 2013

ANALYSEN & ARGUMENTE

Deutschlands Rohstoff- partnerschaften: Modell mit Zukunftscharakter?

Anja Dahlmann | Stormy-Annika Mildner (ext.)

Rohstoffpartnerschaften sind ein zentrales Element der Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Bislang hat Deutschland solche Kooperationsabkommen mit Kasachstan und der Mongolei sowie eine entsprechende Absichtserklärung mit Chile unterzeichnet. Die Bundesregierung prüft außerdem weitere Partnerschaftsoptionen.

Während die Bundesregierung die Partnerschaften als nützliches Instrument der Rohstoffpolitik lobt, trifft es auf Kritik aus der Zivilgesellschaft und wird auch von den deutschen Unternehmen eher zögerlich aufgenommen. Der vorliegende Beitrag analysiert die Umsetzung der bestehenden Rohstoffpartnerschaften und zeigt verschiedene Handlungsoptionen für die Bundesregierung auf. Dabei wird deutlich, dass sowohl die Umsetzung als auch das Modell der Rohstoffpartnerschaft überdacht und in einen europäischen Kontext gesetzt werden müssen.¹

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Sebastian Barnet Fuchs
Kordinator Entwicklungspolitik und Menschenrechte
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-34 67
E-Mail: sebastian.fuchs@kas.de

Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-011-1



INHALT

3 | SACHSTAND: DIE DEUTSCHE ROHSTOFFSTRATEGIE UND ROHSTOFFPARTNERSCHAFTEN

- Mongolei 4
- Kasachstan 6
- Chile 7

8 | HANDLUNGSOPTIONEN DER BUNDESREGIERUNG

- Option 1: Aufkündigung der Partnerschaften 8
- Option 2: Abschluss neuer Partnerschaften nach altem Modell 8
- Option 3: Modell vertiefte und erweiterte Rohstoffpartnerschaften – die Entwicklungspartnerschaft 8
- Option 4: Neue Partnerschaften nach dem Modell Chile – der Rohstoffdialog 9
- Option 5: EU-Rohstoffpartnerschaften 10

10 | SCHLUSSFOLGERUNGEN

DIE AUTORINNEN

Anja Dahmann ist Forschungsassistentin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Dr. Stormy-Annika Mildner ist Mitglied der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.



„Der Zugang zu Rohstoffen ist nicht nur von technologischen Möglichkeiten abhängig, sondern auch von wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Rohstoffpartnerschaften leisten einen wesentlichen Beitrag zur Unterstützung der deutschen Wirtschaft bei der Rohstoffversorgung“², lobte Bundeswirtschaftsminister Philipp Rösler die Rohstoffpartnerschaften als zentrales Element der Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Bislang sind zwei völkerrechtlich verbindliche Rohstoffabkommen mit der Mongolei und Kasachstan sowie ein Rohstoffkooperationsvertrag mit Chile unterzeichnet worden. Zurzeit verhandelt die Bundesregierung mit Peru über ein weiteres Rohstoffabkommen, im Gespräch ist auch Südafrika.³ Ebenfalls diskutiert werden Partnerschaften mit Sambia, Angola, Namibia, Bolivien und einigen zentralasiatischen Ländern.⁴ Die Abkommen sind allerdings umstritten.

Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organizations, NGOs) kritisierten gerade die Partnerschaft mit Kasachstan und monierten, dass zugunsten wirtschaftlicher Interessen auf Kriterien der Transparenz und der guten Regierungsführung verzichtet worden sei. So wird bemängelt, dass die Verträge keine verbindlichen Standards oder Maßnahmen zum Umweltschutz, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Menschenrechte beinhalten. Der Aspekt der Unternehmensverantwortung wird in den Abkommen nicht behandelt. Der Vertrag mit Kasachstan, ebenso wie der mit der Mongolei, sei in erster Linie nach wirtschaftlichen Interessen ausgerichtet; entwicklungspolitische Erwägungen spielen nur eine Nebenrolle. Eine nachhaltige Entwicklung des Rohstoffsektors in den Partnerländern sei so nicht möglich.⁵

Während die deutsche Wirtschaft die Rohstoffpartnerschaften zunächst nachdrücklich als ein Baustein der deutschen Rohstoffstrategie unterstützte, werden auch von Unternehmerseite zunehmend Zweifel an der Effektivität des Instruments der Bundesregierung geäußert. Einer Umfrage des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) Ende 2012 zufolge sehen nur 36 Prozent der befragten Unternehmen einen Bedarf für weitere Partnerschaften neben der Mongolei und Kasachstan, viele wünschen sich die politische Unterstützung eher durch den Abbau von Handelshemmnissen. Die befragten Unternehmen gaben zudem an, die bestehenden Rohstoffpartnerschaften zwar als ein Instrument zur Diversifizierung ihrer Bezugsquellen zu nutzen, wichtiger seien aber direkte Lieferverträge, Rohstoffbörsen und die Beteiligung an Rohstoffprojekten.⁶ Nach der ursprünglichen Begeisterung ist also Ernüchterung eingetreten.

Die Rohstoffpartnerschaften haben Erwartungen geschürt, die sie so nicht erfüllen konnten. Dies spiegelt sich auch in der Interessenformulierung des BDI sowie der Politik der Bundesregierung wider. So setzte sich der BDI beim Bundes-

ministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) dafür ein, dass zunächst keine weiteren Partnerschaften angestoßen werden. Grundsätzlich unterstützt der BDI nach wie vor das Instrument der Rohstoffpartnerschaften. Allerdings sollten diese zunächst zum Erfolg geführt werden, auch als Referenz für zukünftige Partnerschaften. Wichtig sei überdies, dass die Erwartungen an die Partnerschaften nicht überfrachtet werden, denn es handele sich bei ihnen um ein erst langfristig wirkendes Instrument.⁷ Die Bundesregierung teilt in weiten Zügen diese Einschätzung und hat darauf mit einem deutlich weniger ambitionierten Rohstoffdialog mit Chile reagiert. Ganz verabschiedet hat sie sich jedoch noch nicht von Rohstoffabkommen nach dem Modell Mongolei/Kasachstan. Dem avisierten Abkommen mit Peru soll ebenfalls ein völkerrechtlicher Vertrag zu Grunde liegen. Wie also sind die Rohstoffpartnerschaften zu bewerten?

SACHSTAND: DIE DEUTSCHE ROHSTOFF-STRATEGIE UND ROHSTOFFPARTNERSCHAFTEN

Deutschland hat einen hohen Bedarf an Rohstoffen, den es teilweise aus eigenen Lagerstätten decken kann (Sande, Kies, Steine und Erden), zu großen Teilen aber importieren muss (Metalle). Basierend auf der Importabhängigkeit in Verbindung mit dem Risiko von Lieferunterbrechungen (Versorgungsrisiko) kann eine Reihe kritischer Metalle für die deutsche und europäische Industrie identifiziert werden. Laut der Ad-Hoc Working Group der Raw Materials Supply Group (RMSG)⁸ sind dies die folgenden 14 mineralischen Rohstoffe: Antimon, Beryllium, Fluorit, Gallium, Germanium, Graphit, Indium, Kobalt, Magnesium, Niobium, Platinmetalle, Seltene Erden, Tantal und Wolfram.⁹

Die Bundesregierung hat 2010 unter Federführung des BMWi und in Zusammenarbeit mit dem BDI eine Rohstoffstrategie vorgelegt, welche die Versorgung der deutschen Industrie mit nicht-energetischen, mineralischen Rohstoffen unterstützen soll.¹⁰ Die deutsche Rohstoffstrategie ruht auf vier Pfeilern: (1) Diversifizierung der Bezugsquellen, (2) Materialeffizienz, Entwicklung von Substituten und Verbesserung des Recyclings, (3) Verbesserung der Informationslage und Ausbildung für Tätigkeiten im Rohstoffsektor sowie politische Flankierung der Tätigkeit deutscher Unternehmen und (4) Unterstützung von Maßnahmen für gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung in rohstoffreichen Ländern. Um das Auslandsengagement deutscher Unternehmen zu fördern, bietet die Bundesregierung unter anderem Garantien für Forderungen aus Ungebundenen Finanzkrediten an das Ausland (UFK-Garantien), Investitionsgarantien und Hermesdeckungen an. Um faire Wettbewerbsbedingungen auf den globalen Märkten zu schaffen, soll die europäische Handelspolitik auf einen Abbau von Exportbeschränkungen im Rohstoffhandel beispielsweise im Rahmen der WTO oder in Verhandlungen um Freihandelsabkommen hin-



arbeiten. Auch die Rohstoffpartnerschaften gehören zum Instrumentenkasten der deutschen Rohstoffstrategie.¹¹

Die Rohstoffpartnerschaften werden unter der Federführung des BMWi verhandelt, beteiligt sind zudem das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Als Vertreter der Wirtschaft ist vor allem der BDI in die Konzeption und Verhandlung der Partnerschaften eingebunden. Die Rohstoffpartnerschaften sollen der deutschen Industrie helfen, ihre Bezugsquellen gerade für kritische Rohstoffe zu diversifizieren, und so das Versorgungsrisiko reduzieren. Entsprechend bieten die Partnerschaften zwar keine exklusiven Zugangsrechte für deutsche Unternehmen zum Rohstoffsektor der Partnerländer, das Partnerland garantiert jedoch Rechtssicherheit und Nicht-Diskriminierung gegenüber anderen Bietern. Zudem flankiert die Bundesregierung die Verhandlungen mit potentiellen Partnern vor Ort. Im Gegenzug bietet die Bundesregierung an, die Partnerländer bei der Modernisierung ihres Rohstoffsektors (u.a. nachhaltige Rohstoffförderung) einschließlich des Aufbaus einer weiterverarbeitenden Industrie zu unterstützen, bei der Ausbildung von Arbeitskräften und beim Ausbau neuer Lagerstätten zu helfen (Technologietransfer), die Transparenz von Zahlungsströmen und Handelsketten zu fördern, den Rechtsrahmen zu verbessern und daran mitzuwirken, eine funktionierende Finanz- und Fiskalpolitik aufzubauen. Die deutsche Industrie soll wiederum durch stabilere und transparentere Investitionsbedingungen von den Maßnahmen der Bundesregierung profitieren.¹² Diese betont gleichwohl, dass sie mit den Partnerschaften nur den Rahmen schafft – die deutschen Unternehmen müssen diesen durch konkrete Projekte mit Leben füllen.

Die Verträge über die Rohstoffpartnerschaften mit der Mongolei (Oktober 2011) und Kasachstan (Februar 2012) gelten für fünf Jahre mit stillschweigender Verlängerung um jeweils weitere fünf Jahre. Die im Januar 2013 unterzeichnete Absichtserklärung der Bundesregierung mit Chile unterscheidet sich allerdings deutlich von diesen Partnerschaften. Die deutsch-chilenische Partnerschaft folgt eher dem Format von Rohstoffdialogen; ihm unterliegt kein völkerrechtlich bindender Vertrag wie dies bei den Partnerschaften mit der Mongolei und Kasachstan der Fall ist. Die Bundesregierung verhandelt zudem zurzeit mit Peru über ein weiteres Rohstoffabkommen. Dieses soll dem Modell Mongolei/Kasachstan folgen. Ende Juni 2013 schlug Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel eine Rohstoffpartnerschaft mit Afghanistan vor.

Die zwei Partnerschaften mit Kasachstan und der Mongolei sowie das Kooperationsabkommen mit Chile ähneln sich in weiten Teilen, weisen aber auch einige Unterschiede auf. Zu

den gemeinsamen Schwerpunkten gehören die Erkundung, Erschließung, Gewinnung und Verarbeitung von Rohstoffen. Ferner soll die notwendige Infrastruktur im Partnerland geschaffen beziehungsweise ausgebaut und die Rohstoffeffizienz verbessert werden. Schließlich sollen die Länder bei der Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards unterstützt werden. Wichtige Themen für die Mongolei sind daneben die Verbesserung der administrativen Abläufe sowie Aus- und Weiterbildung von Fachpersonal. Letzteres ist auch ein wichtiges Anliegen im Abkommen mit Chile. Im Vertrag mit Kasachstan spielt der Aufbau von Industrieclustern eine zentrale Rolle.¹³

Mongolei

Deutschland ist der wichtigste Handelspartner der Mongolei in der EU, das BMWi sieht aber weiteres Potential in dieser Wirtschaftsbeziehung.¹⁴ Auch auf entwicklungspolitischer Ebene bestehen schon länger bilaterale Kontakte. Seit 51 Jahren existiert eine Rohstoffkooperation mit dem Land.¹⁵ Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), eine nachgeordnete Behörde des BMWi, unterstützt seit 2007 das Geologische Zentrallabor der Mongolei durch ein Projekt zur Herstellung zertifizierter Referenzmaterialien, welche einen chemischen Herkunftsnachweis von Rohstoffen ermöglichen.¹⁶ Seit 2005 berät die BGR im Kontext des Projekts „Umweltschutz im Bergbau“ die mongolische Bergaufsichtsbehörde unter anderem bei der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen für den Bergbau. Im August 2011 veröffentlichte die BGR ein Investorenhandbuch, um die Mongolei bei der realistischen Abschätzung des Potenzials ausgewählter Rohstoffe zu unterstützen. Dabei wurden unterschiedliche Aspekte der Thematik berücksichtigt, beispielsweise die Lagerstätten, Sozial- und Umweltverträglichkeit und die internationale Vermarktung.¹⁷

Die integrierte Rohstoffinitiative (IMRI) im Programm „Nachhaltiges Rohstoffmanagement“ des BMZ in der Mongolei gilt als eines der Leuchtturmprojekte im Bereich nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung.¹⁸ Die drei Schwerpunkte der Initiative sind gute wirtschaftliche Regierungsführung im mineralischen Rohstoffsektor, Kapazitätsaufbau für nachhaltige Wirtschaftspolitik und Kooperationsförderung im mineralischen Rohstoffsektor. Im Oktober 2011 vertiefte das BMWi die Zusammenarbeit durch die bilaterale Rohstoffpartnerschaft.

Rohstoffvorkommen, wirtschaftliche und politische Lage

Die Mongolei gilt laut BMWi als eines der zehn rohstoffreichsten Länder der Welt.¹⁹ Das Land verfügt über umfangreiche Vorkommen einer Vielzahl an Rohstoffen, beispielsweise Eisenerz, Flussspat, Kalk, Molybdän, Salz, Silber, Steine, Wolfram, Zement und Zink sowie große Vorkommen an



Gold und Kupfer. Energetische Rohstoffe in der Mongolei sind Kohle, Uran und Erdöl.²⁰ Bergbauprodukte machen 80 Prozent der mongolischen Exporte aus,²¹ das BIP stammt zu 18,6 Prozent aus dem Bergbausektor.²² Ausländische Investitionen in diesem Sektor sind auch die treibende Kraft dafür, dass die mongolische Wirtschaft eine der dynamischsten Asiens ist. Trotz dieses Wachstums zählt die Mongolei mit einem BIP von zehn Milliarden US-Dollar im Jahr 2012 (3.627 US-Dollar pro Kopf) weiterhin zu den Entwicklungsländern.²³ Die OECD ordnet das Land in die Gruppe der Staaten und Regionen mit einem geringen mittleren Einkommen ein.²⁴

Das Wirtschaftswachstum in Verbindung mit der Demokratisierung macht das Land zu einem Vorbild seiner Region. Es ist Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) und der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), im Governance Index der Weltbank schneidet es ebenfalls recht gut ab (zumindest bei den Indikatoren Mitspracherecht und Verantwortlichkeit, politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt sowie Rechtsstaatlichkeit).²⁵ Problematisch ist aber die hohe Korruption im Land: Der Korruptionsindex von Transparency International 2011 stuft die Mongolei auf Rang 120 von 183 Ländern ein.²⁶ Allerdings ist ein positiver Trend zu verzeichnen: Mit Rang 94 (176 Staaten und Regionen) schnitt das Land 2012 bereits deutlich besser ab.²⁷ Korruptionsbekämpfung, Förderung der Transparenz und Stabilisierung der Demokratie sind auch wichtige Ziele der rohstoffpolitischen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Mongolei. Gute wirtschaftliche Regierungsführung soll dazu beitragen, dass der Boom im Sektor der mineralischen Rohstoffe zu einem nachhaltigen und beschäftigungswirksamen Wachstum im ganzen Land führt. Die Mongolei erhofft sich neben der Entwicklungszusammenarbeit auch eine Diversifizierung der Abnehmerländer: derzeit ist China mit 92,6 Prozent der mongolischen Exporte Hauptabnehmer der Mongolei, während auf Deutschland bisher nur 0,4 Prozent der mongolischen Exporte entfallen.²⁸ Die Bundesregierung verspricht sich von der rohstoffwirtschaftlichen Zusammenarbeit ein verbessertes Investitionsklima für deutsche Unternehmen.

Das Abkommen

Bei dem Abkommen handelt es sich um einen bindenden völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Mongolei.²⁹ Die Ziele sind Versorgungssicherheit für deutsche Unternehmen einerseits sowie Nachhaltigkeit und Transparenz im mongolischen Rohstoffsektor andererseits. Das Abkommen bildet dabei einen Rahmen, der durch Kooperationsmaßnahmen der Durchführungsorganisationen sowie durch Projekte deutscher Unternehmen mit Leben gefüllt werden soll. Beide Vertragsparteien haben sich zu Leistungen verpflichtet, wobei keine Durchsetzungsmechanismen im Falle der Nichterfüllung vor-

gesehen sind. So will die Bundesregierung deutsche Unternehmen durch außenwirtschaftspolitische Förderung unterstützen, also Exportversicherungen, Investitions Garantien, Garantien für ungebundene Finanzkredite anbieten. Gegenüber der Mongolei verpflichtet sich Deutschland zu Beratung hinsichtlich von Investitionen, Innovationen, Rohstoffeffizienz und Umwelt- und Sozialstandards, zur Aus- und Weiterbildung von Fachkräften und Managern sowie zur Unterstützung bei der Einführung internationaler Standards im Bergbau. Die Mongolei sichert im Gegenzug diskriminierungsfreie, transparente und faire Geschäftsbedingungen für deutsche Unternehmen zu und verbietet in diesem Zusammenhang die Begrenzungen von Exportmengen.

Das Abkommen sah die Gründung einer deutsch-mongolische Regierungsarbeitsgruppe zur Überwachung der Projekte und zum partnerschaftlichen Dialog vor, die mittlerweile ihre zweite Sitzung abgehalten hat. Darüber hinaus informiert ein deutsch-mongolischer Wirtschaftsausschuss aus Unternehmensvertretern die Regierungsarbeitsgruppe über die konkrete Zusammenarbeit im Rohstoffbereich.

Umsetzung

Bereits am Rande der Vertragsunterzeichnung schlossen die Unternehmen Erdenes Tavantolgoi, Siemens und BBM Operta Verträge ab. Siemens erhielt einen Auftrag für den Bau eines Kraftwerks zur Versorgung der Kohlemine Tavan Tolgoi. Zudem erwarb die deutsche BBM Operta Gruppe zusammen mit dem australischen Unternehmen Macmahon Holdings Limited die Rechte zum Abbau von Teilen der Kohlelagerstätte Tavan Tolgoi – eine der größten noch unerschlossenen Koks-kohlelagerstätten der Welt.³⁰ BBM Operta ist allerdings kurze Zeit später wieder aus dem Projekt ausgestiegen.

Die Regierungsarbeitsgruppe und der Wirtschaftsausschuss tagten zum ersten Mal im März 2012 in Berlin, das zweite Treffen fand im Mai 2013 in Ulan Bator statt. In den Gesprächen ging es vor allem um rechtliche Rahmenbedingungen, Aus- und Weiterbildung sowie konkrete Projekte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.³¹ Zeitgleich dazu tagte der deutsch-mongolische Wirtschaftsausschuss und beriet vor allem über den Aufbau eines Industrieparks sowie über Projekte zu Kohlevergasung und -verflüssigung.³²

Das zentrale entwicklungspolitische Projekt im mongolischen Rohstoffsektor ist die Integrierte Rohstoffinitiative, welche das BMZ mit zwölf Millionen Euro fördert. Die berufliche Bildung im Bergbau soll vor allem durch eine deutsch-mongolische Hochschule für Rohstoffe und Technologien in Ulan Bator gefördert werden. Das BMZ stellt hierfür vier Millionen Euro bereit.³³ Neben der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit gibt es allerdings kaum konkrete Projekte der Privatwirtschaft.³⁴



Kasachstan

Bereits seit 1999 ist die BGR im Rahmen der bilateralen Technischen Zusammenarbeit im Auftrag des BMZ in Kasachstan tätig.³⁵ Gemäß der BMZ-Länderliste zur Entwicklungszusammenarbeit wird Kasachstan als B-Kooperationsland gleichwohl ausschließlich bei der regionalen Entwicklungskooperation berücksichtigt. Dies gilt auch für Rohstoffprojekte. Seit 2007 führen Deutschland und Kasachstan über die Regierungsarbeitsgruppe Wirtschaft und Handel einen wirtschaftspolitischen Dialog.

Rohstoffvorkommen, wirtschaftliche und politische Lage

Kasachstan verfügt über zahlreiche große Rohstoffvorkommen. So war das Land im Jahr 2011 der größte Produzent von Uran, der zweitgrößte Chromproduzent, der viertgrößte Produzent von Titanschwamm, Kadmium sowie Magnesium und lag auf Rang fünf bei der Rheniumproduktion. Auch die für Deutschland kritischen Metalle Antimon und Gallium wurden abgebaut, und es gibt Vorkommen Seltener Erden.³⁶

Kasachstan gehört der OECD zufolge zu den Ländern mit einem gehobenen mittleren Einkommen.³⁷ Das BIP lag 2012 bei 196,4 Milliarden US-Dollar (11.773 US-Dollar pro Kopf), davon stammten 17,4 Prozent aus dem Bergbau.³⁸ Laut dem BMWi hat das Land gute Wachstumsaussichten. Das bilaterale Handelsvolumen zwischen Deutschland und Kasachstan lag 2012 bei sechs Milliarden Euro, wobei zumindest die deutsche Ausfuhr in den letzten Jahren angestiegen ist.³⁹

Besonders problematisch sind die Menschenrechtspolitik der repressiven Regierung⁴⁰ und die starke Korruption im Land. Im Korruptionsindex von Transparency International lag Kasachstan 2011 auf Rang 120 von 183,⁴¹ 2012 schnitt das Land sogar noch schlechter ab (133 von 176 Staaten und Regionen).⁴² Es überrascht daher nicht, dass die Verbesserung des Investitionsklima ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung ist.

Das Abkommen

Das Abkommen zwischen der Bundesregierung und der Regierung Kasachstans wurde im Februar 2012 unterzeichnet. Parallel wurden etwa fünfzig Vereinbarungen zwischen Unternehmen getroffen. Beteiligt waren unter anderem Siemens, Thyssen-Krupp, Metro, Knauf, Claas und Lanxess sowie zahlreiche Mittelständler. Das Interesse der deutschen Wirtschaft war groß.

Im Grundsatz gleicht das Abkommen zwischen der Bundesregierung und Kasachstan dem Abkommen mit der Mongolei, doch wird der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

weniger Gewicht beigemessen: Kasachstan gehört anders als die Mongolei nicht zu den Schwerpunktländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Im deutsch-mongolischen Abkommen wird ausdrücklich Wert darauf gelegt, Gesetzgebung und Verwaltung im Rohstoffsektor zu verbessern, der deutsch-kasachische Vertrag sieht dies nicht vor. Auch fehlt dort bei den Leistungen und Pflichten der Partner der Hinweis auf Transparenz. Im Abkommen mit Kasachstan geht es vor allem um Technologie- und Wissenstransfer. Die kasachische Regierung stellt deutschen Unternehmen außerdem in Aussicht, sie in eine Liste prioritärer Projekte aufzunehmen und ihnen damit vor allem administrative Unterstützung zu gewähren. Allerdings fehlt ein Verbot der Beschränkungen von Exportmengen im Abkommen.

Die Regierungsarbeitsgruppe Wirtschaft und Handel soll im Rahmen der Rohstoffpartnerschaft den Dialog aufrechterhalten und die Projekte überwachen. Der deutsch-kasachische Wirtschaftsausschuss für die Partnerschaft im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich hat eine Berichtspflicht gegenüber der Regierungsarbeitsgruppe.

Umsetzung

Bundeswirtschaftsminister Rösler traf sich im Oktober 2012 mit dem kasachischen Premierminister Achmetow, um über die Konkretisierung der Rohstoffpartnerschaft zu sprechen. Außer einem schon bestehenden Fortbildungsprogramm für Manager wurden aber keine konkreten Maßnahmen genannt.⁴³ An dem Programm haben seit 2003 etwa 370 Manager teilgenommen.⁴⁴ Zumindest soll aber die Regierungsarbeitsgruppe regelmäßig tagen. Im Juni fand eine weitere Sitzung statt; das Interesse der Industrie war gleichwohl verhalten. Konkrete Ergebnisse gab es nicht. Industrievertreter kritisieren die schwierigen Investitionsbedingungen – dazu zählen mangelnde Vertragstreue und Transparenz bei Entscheidungsprozessen, ungenügende Informationen über das Volumen und die Wirtschaftlichkeit von Rohstoffprojekten, fehlende Rechtssicherheit, staatliche Interventionen in die Wirtschaft und die damit verbundenen zu hohen Risiken sowie die undurchschaubar Vielfalt an Ansprechpartnern in den verschiedenen Ministerien.

Überdies machten eingeschränkte Finanzierungs- und Rückversicherungsmöglichkeiten Projekte in Kasachstan unattraktiv. Nachdem kasachische Banken 2009 im Zuge der heimischen Bankenkrise ihre fälligen Zahlungen nicht leisten konnten, sichert die Bundesrepublik Exportgeschäfte mit Kreditlaufzeiten über zwölf Monate nur noch von Fall zu Fall mit Exportkreditgarantien (sogenannten Hermes-Deckungen) ab. Für Geschäfte mit öffentlichen Abnehmern sind grundsätzlich Garantien des Finanzministeriums oder der Zentralbank notwendig. Gedeckt werden Exporte an private Abnehmer nur dann, wenn Sicherheiten von mehrheitlich im



Auslandsbesitz befindlichen Banken oder aber Staatsgarantien gestellt werden können. Letzteres kommt in den seltensten Fällen vor.⁴⁵ In einem Interview mit der *Wirtschaftswoche* betonte der kasachische Vize-Industrieminister Albert Rau: „Die Hermes-Deckungen sollte man sich projektbezogen anschauen. Das ist hilfreicher als die Blockade. Die Chinesen bringen komplette Finanzierungen mit. Das erwarte ich auch von Deutschland.“⁴⁶ Der Bundesregierung sind hier jedoch die Hände gebunden, will sie nicht von ihren risiko-basierten Kredit- und Deckungsstandards abweichen.

Trotz dieser Schwierigkeiten soll das Abkommen weiter umgesetzt werden. So sollen konkrete Projekte identifiziert, die Arbeit der geschaffenen Gremien organisiert und die Zusammenarbeit der BGR mit dem Geologischen Dienst Kasachstans gefördert werden.⁴⁷ Das BMZ fördert ein Programm zur Nutzung des mineralischen Rohstoffsektors für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Ausgeführt wird das Projekt durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die BGR. Ziel ist es, die Voraussetzungen zur Nutzung des mineralischen Rohstoffsektors für eine breitenwirksame wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Im Auftrag der GIZ baut der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft eine national-regionale Dialogplattform im Rohstoffsektor auf. Sie soll es Unternehmen ermöglichen, die Investitionsbedingungen zu diskutieren, Defizite zu identifizieren und Handlungsempfehlungen zu formulieren, um die Rahmenbedingungen für Investitions- und Technologieförderung zu verbessern. Die BGR unterstützt den geologischen Dienst und die Bergaufsicht.⁴⁸

Unternehmerische Aktivitäten gibt es wenige. Im Juni 2012 gründeten die Ablai Resources GmbH mit Sitz in Frankfurt am Main und die kasachische nationale Bergbaugesellschaft NGK Tau-Ken Samruk das Joint Venture Tau-Ken Project. Dieses will 70 kasachische Lagerstätten, in denen Rohstoffe wie Wolfram, Zinn, Zink, Germanium und Seltene Erden vermutet werden, neu bewerten und damit für ausländische Unternehmen zugänglich machen.⁴⁹ Die Umsetzung steht gleichwohl noch aus.

Chile

Die Absichtserklärung mit Deutschland ist für Chile die erste Vereinbarung dieser Art,⁵⁰ allerdings ist bereits seit Anfang der 1990er Jahre die BGR im Auftrag des BMZ in Chile tätig.⁵¹ Heute ist das Land besonders an Fortschritten in der effizienten Ressourcennutzung sowie an der Rückgewinnung aus Halden interessiert.⁵² Unternehmenskooperationen zwischen deutschen und chilenischen Unternehmen bestehen seit Jahren, seit 2012 existiert ein Kompetenzzentrum Bergbau und Rohstoffe in der Außenhandelskammer (AHK) Chile als zentrale Anlaufstelle für deutsche Unternehmen im chilenischen Bergbausektor.⁵³ Ein weiterer Schritt zur Rohstoff-

kooperation war die Konstituierung des Deutsch-Chilenischen Bergbau- und Rohstoffforums als Plattform für Politik, Wirtschaft und Forschung im November 2012.⁵⁴

Rohstoffvorkommen, wirtschaftliche und politische Lage

Chile ist ein rohstoffreiches Land und führend bei der Produktion von Kupfer, Jod, Rhenium und Lithium. Bei Arsen und Borkalk nimmt es Rang zwei der Weltproduktion ein, bei Molybdän Rang drei. Nach Schätzungen des United States Geological Survey (USGS) hat Chile zudem die größten Vorkommen an Kupfer, Lithium, Rhenium und Selen, die zweitgrößten Jodreserven und die drittgrößten Reserven an Molybdän und Silber weltweit.⁵⁵

Laut OECD liegt Chiles Entwicklungsstand wie der Kasachstans im gehobenen mittleren Bereich.⁵⁶ Das BIP pro Kopf war 2012 mit 15.410 US-Dollar das höchste der drei betrachteten Staaten (268,2 Milliarden US-Dollar insgesamt).⁵⁷ Im Korruptionsindex von Transparency International schneidet Chile regelmäßig gut ab. So lag es 2011 auf Rang 22 von 183 und 2012 auf Platz 20 von 176 Ländern.⁵⁸

Absichtserklärung

Anders als mit der Mongolei und Kasachstan hat Deutschland mit Chile kein rechtlich bindendes Abkommen, sondern eine gemeinsame Absichtserklärung der zuständigen Ministerien sowie eine gemeinsame Erklärung der Regierungen unterzeichnet.⁵⁹ Demnach wollen die Staaten (insbesondere die zuständigen Ministerien) ihre Zusammenarbeit im Bergbau vertiefen, nennen aber keine Regelung für den Zugang deutscher Unternehmen zum chilenischen Markt. Eine solche könnte in einem späteren Abkommen formuliert werden, wobei nicht klar ist, ob ein verbindlicher Vertrag folgen soll. Gegen eine weitere Vertiefung spricht, dass der chilenische Bergbausektor relativ gut entwickelt ist und bereits zahlreiche internationale Firmen dort tätig sind. Das BMWi spricht von einer „neuen Form der Rohstoffpartnerschaft“⁶⁰, auch die Absichtserklärung nennt es eine „partnerschaftliche Verbindung neuer Qualität“⁶¹. Geplant sind Projekte zur Ressourceneffizienz, zu Umwelt- und Sozialstandards oder auch der Weiterbildung von Fachpersonal sowie der Ausbau des deutsch-chilenischen Forums für Bergbau und mineralische Rohstoffe als Plattform zur Förderung von Nachhaltigkeit und Transparenz.

Umsetzung

Die erste Tagung des Forums fand in Santiago de Chile im Juli 2013 statt.⁶² Die AHK Chile zeigt sich bezüglich der weiteren Umsetzung optimistisch und hat offenbar bereits konkrete Projekte geplant. Diese umfassen unterschiedliche



Bereiche wie die Beteiligung an Messen, Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie Projekte zur Aus- und Weiterbildung von Fachkräften.⁶³ Zudem führt die BGR im Auftrag des BMWi in Zusammenarbeit mit der AHK Chile eine wirtschaftliche Bewertung von Rückständen aus dem chilenischen Bergbau durch.⁶⁴

HANDLUNGSOPTIONEN DER BUNDESREGIERUNG

Die Rohstoffpartnerschaften stehen vor mehreren gravierenden Problemen.⁶⁵ An erster Stelle sind die Interessendivergenzen zwischen den Partnerländern zu nennen: Die Bundesregierung hat in erster Linie Interesse an einer Verbesserung der Versorgungssicherheit Deutschlands mit kritischen Rohstoffen. Die Rohstoffpartnerschaften sollen Unternehmen helfen, ihre teils hochkonzentrierten Bezugsquellen zu diversifizieren, unter anderem indem der Zugang zu neuen Bezugsquellen geöffnet und Investitionsbedingungen verbessert werden. Den Partnerländern ist hingegen vor allem an Technologietransfer gelegen. Sie hoffen, dass deutsche Unternehmen in den Bergbau, die Aufbereitung und Weiterverarbeitung investieren – eine Hoffnung, die sich bislang nicht erfüllt hat, was zu viel Frustration geführt hat. Überraschend ist das geringe Engagement der deutschen Industrie hingegen nicht. Denn es gibt kaum noch deutsche Unternehmen, die im Bergbau tätig sind.

Zweitens stehen die Partnerschaften vor einem zeitlichen Zielkonflikt. Die Partnerschaften sollen wie beschreiben zügig die Versorgung der deutschen Wirtschaft gerade mit kritischen Rohstoffen verbessern und die Bezugsquellen der deutschen Industrie diversifizieren. Entsprechend sollen Partnerschaften gerade mit solchen Ländern geschlossen werden, die reich an Rohstoffen sind, mit denen die deutsche Wirtschaft aber nicht ohnehin schon umfangreiche Kontakte unterhält und Projekte durchführt und in denen die Industrie die Flankierung durch die Politik tatsächlich braucht. Dies sind in der Regel Länder mit einem hohen politischen und wirtschaftlichen Risiko. Schnelle Erfolge sind also nicht zu erwarten. Die Partnerschaften umfassen zwar auch entwicklungspolitische Maßnahmen, doch stehen diese nicht im Vordergrund. Ohnehin werden diese erst langfristig ihre Wirkung entfalten und das Investitionsklima verbessern.

Die Bundesregierung hat mehrere Optionen im Umgang mit den Rohstoffpartnerschaften: 1. Sie kann die bestehenden Partnerschaften mit der Mongolei und Kasachstan fristgerecht auslaufen lassen und keine weiteren Partnerschaften nach diesem Modell abschließen; 2. sie kann die bestehenden Partnerschaften fortführen und nach dem alten Modell Mongolei und Kasachstan weitere Partnerschaften abschließen; 3. sie kann die bestehenden Partnerschaften fortführen und vertiefen sowie weitere Partnerschaften nach einem

vertieften Rohstoffpartnerschaftsmodell abschließen; 4. sie kann neue Partnerschaften nach dem Modell Chile verhandeln oder 5. sie kann das Instrument der Rohstoffpartnerschaften von der nationalen auf die europäische Ebene verlagern und darauf hinwirken, dass die EU-Kommission weiterer Partnerschaften abschließt.

Option 1: Aufkündigung der Partnerschaften

Die erste Option ist nicht naheliegend, denn das Instrument der Rohstoffpartnerschaften ist durchaus empfehlenswert: Es kann (wenn richtig ausgestaltet) als Entwicklungspartnerschaften dazu beitragen, eine nachhaltigere Rohstoffbewirtschaftung im Partnerland zu fördern, wovon langfristig auch die deutsche Industrie profitieren würde. Angesichts dessen ist es politisch kaum vorstellbar, dass die Bundesregierung die bestehenden Partnerschaften aufkündigen würde.

Option 2: Abschluss neuer Partnerschaften nach altem Modell

Gleichwohl erfüllen die Rohstoffpartnerschaften den an sie gestellten Anspruch bislang weder aus Sicht Deutschlands noch der Partnerländer. Sie haben weder die Versorgung mit kritischen Metallen verbessert, noch einen bedeutenden Beitrag zur nachhaltigeren Rohstoffbewirtschaftung in den Partnerländern geleistet. Sicherlich muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass es sich bei den Partnerschaften auch noch um sehr junge Instrumente handelt, und eine Umsetzung ihre Zeit braucht. Dennoch ist der Abschluss weiterer Partnerschaften nach dem Modell Kasachstan und Mongolei nicht überzeugend.

Option 3: Modell vertiefte und erweiterte Rohstoffpartnerschaften – die Entwicklungspartnerschaft

Eine weitere Option besteht darin, die Partnerschaften zu umfassenden Entwicklungspartnerschaften mit einem größeren Umfang an Entwicklungsprojekten einerseits aber auch umfassenderen Pflichten der Vertragspartner andererseits auszubauen. Der Juraprofessor Markus Krajewski hat im Auftrag des Europaparlamentarier Reinhard Bütikofer (Grüne) einen Entwurf für ein solches vertieftes und erweitertes Rohstoffabkommen erstellt.⁶⁶ Er plädiert dafür, dass sich die Abkommen stärker an fünf Zielen orientieren: Transparenz, nachhaltige Entwicklung, ökologische Rohstoffbewirtschaftung, Unternehmensverantwortung sowie Beteiligung der Zivilgesellschaft und der lokalen Bevölkerung. Johanna Ferretti, Klaus Jacob und Stefan Werland vom Forschungszentrum für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin befassen sich mit der Integration von Umweltaspekten als Teilaspekt der Rohstoffpartnerschaften und greifen eine Reihe von Krajewskis Empfehlungen auf. Sie sprechen sich dafür aus,



Umweltbelange in zukünftigen Rohstoffpartnerschaften stärker zu berücksichtigen, was den Autoren zufolge auch der deutschen Industrie zugute käme.⁶⁷

Hinsichtlich der Transparenz wird eine stärkere Offenlegung von Zahlungsströmen zwischen Unternehmen und öffentlichen Stellen empfohlen, ähnlich wie sie Sektion 1504 des US-amerikanischen Dodd-Frank Acts für an US-Börsen notierten Unternehmen und die jüngst verabschiedeten EU-Transparenzrichtlinien⁶⁸ verlangen. Hinsichtlich der Unternehmensverantwortung werden beispielsweise die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder auch die OECD-Empfehlungen zur Due Dilligance in der Wertschöpfungskette von Mineralien genannt. Die Partnerländer sollten sich verpflichten, entsprechende Standards zu entwickeln und zu implementieren. Die Gewährung von außenwirtschaftspolitischen Förderinstrumenten könnte davon abhängig gemacht werden, ob sie eingehalten werden, so der Vorschlag von Markus Krajewski.

Während die stärkere Verankerung von Transparenzstandards und Standards für Unternehmensverantwortung in Rohstoffabkommen zu begrüßen wäre, ist ihre Koppelung an die Außenwirtschaftsförderung (über die Verpflichtungen hinaus, die ohnehin bereits für Instrumente wie staatliche Investitions Garantien und Exportkreditversicherungen gelten) nicht unproblematisch. Denn eine solche Bedingung würde die deutsche Industrie einseitig treffen, nicht jedoch weitere Unternehmen, die im Partnerland aktiv sind, was einen deutlichen Wettbewerbsnachteil für erstere nach sich ziehen könnte.

Die Autoren der Studie der Freien Universität fordern außerdem, Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung und eine ökologische Rohstoffbewirtschaftung zu schaffen. Dies würde sicherstellen, dass die Erlöse aus dem Rohstoffbereich gerechter im Land verteilt werden und die Extraktion, Auf- und Weiterverarbeitung von Rohstoffen umweltverträglich gestaltet werden. Auch dies wäre zu begrüßen. Demgemäß dürfen die Rohstoffabkommen nicht nur entsprechende Selbstverpflichtungen der Partnerländer beinhalten, sie müssten darüber hinaus noch stärker als die bestehenden Verträge die Förderung von Projekten konkretisieren, insbesondere im Bereich der Kreislaufwirtschaft und des Recyclings. Von der Modernisierung der Rohstoffwirtschaften in den Partnerländern könnten auch deutsche Unternehmen profitieren, denn für sie ergäben sich neue Exportmöglichkeiten für Umwelttechnologien und -produkte.

Schließlich wird gefordert, die Zivilgesellschaft und die lokale Bevölkerung stärker als bisher in die Verhandlung der Rohstoffpartnerschaften und die Ausarbeitung konkreter Projekte einzubeziehen. Die Akzeptanz von Rohstoffprojekten ist

eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Rohstoffwirtschaft zur nachhaltigen Entwicklung des Landes beiträgt.⁶⁹

Mit einem erweiterten Rohstoffpartnerschaftsmodell wäre ein deutlicher Mehraufwand für die Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die deutsche Wirtschaft und Partnerländer verbunden. Der Mehrwert liegt in der Entwicklung einer ökologisch und sozial nachhaltigeren Rohstoffwirtschaft in den Partnerländern, größerer gesellschaftlicher Akzeptanz von Rohstoffprojekten und stabileren Investitionsbedingungen. Es würde sich bei solchen Abkommen aber in erster Linie um ein entwicklungspolitisches Instrument handeln. Ob solche Partnerschaften attraktiv genug für Rohstoffländer sind, denen insbesondere am Transfer von Technologie gelegen ist, ist allerdings fraglich. Abnehmer ihrer Rohstoffe gibt es schließlich genug, dafür brauchen sie kein Abkommen. Die Verhandlungen mit Kasachstan haben den engen Spielraum für weitreichende Vereinbarungen gerade bezüglich von Transparenz, Menschenrechten oder auch der Einbeziehung der Zivilgesellschaft gezeigt.

Zudem versprechen solche Abkommen keine schnellen Erfolge für die deutsche Industrie. Durch ein solches Modell nicht angegangen werden Marktzugangsbarrieren in den Partnerländern oder auch Hürden in der Projektfinanzierung und -versicherung. Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung sind diesbezüglich ohnehin begrenzt, wenn sie nicht vom zentralen Leitgedanken abweichen will, dass die Hauptverantwortung für die Rohstoffsicherung bei den Unternehmen selbst liegt. Eine Ausgestaltung der Partnerschaften entlang von bilateralen Investitionsabkommen mit einer noch stärkeren Verankerung von Inländerbehandlung (ausländische Unternehmen dürfen nicht schlechter als inländische Unternehmen behandelt werden) und Investitionsschutz würde die Bundesregierung in Konflikt mit der EU bringen, die mittlerweile die Kompetenz über den Abschluss solcher Abkommen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik zugesprochen bekommen hat. Exklusive Lieferverträge hingegen würden dem multilateralen Handelsrecht der WTO zuwider laufen.

Option 4: Neue Partnerschaften nach dem Modell Chile – der Rohstoffdialog

Alternativ zu Rohstoffpartnerschaften nach dem Modell Mongolei und Kasachstan könnte die Bundesregierung weitere Abkommen nach dem Modell Chile abschließen.⁷⁰ Ihr Vorteil wie auch ihr Nachteil liegt in ihrem informellen Charakter. Es werden zwar Ziele definiert, doch sind diese weniger konkret gefasst und verbindlich. Bei den potentiellen Partnern Peru und Südafrika handelt es sich zudem um Länder, mit denen bereits intensive politische und wirtschaftliche Beziehungen bestehen und in denen die wirtschaftlichen und



politischen Risiken deutlich geringer sind als im Fall von Kasachstan und der Mongolei. Dass privatwirtschaftliches Engagement in Ländern wie Südafrika, Peru oder auch Chile staatlich flankiert werden muss (über die bestehenden Instrumente der Außenwirtschaftsförderung hinaus), liegt zwar nicht unmittelbar auf der Hand. Dennoch können solche Partnerschaften sinnvoll sein, da die Länder vor erheblichen Herausforderungen in ihrem Rohstoffsektor stehen. Entsprechend sinnvoll ist die punktuelle Zusammenarbeit wie beispielsweise beim Thema Rohstoffeffizienz.

Option 5: EU-Rohstoffpartnerschaften

Rohstoffkooperationsabkommen hat die EU bislang nicht geschlossen, doch unterzeichnete die EU-Kommission am 13. Juni 2012 eine Absichtserklärung („Letter of Intent“) mit Grönland, welche der EU-Wirtschaft perspektivisch den Zugang zu grönländischen Rohstoffvorkommen erleichtern soll. EU-Industriekommissar Antonio Tajani unterzeichnete zudem Absichtserklärungen mit Chile und Uruguay, die allerdings auch Kooperationen in anderen Bereichen einschließen. Weitere Abkommen sind mit Marokko und Tunesien geplant.⁷¹ Diese Absichtserklärungen sind nicht mit den deutschen Rohstoffpartnerschaften mit Kasachstan und der Mongolei vergleichbar, vielmehr ähneln sie der Absichtserklärung, welche die Bundesregierung mit Chile unterzeichnet hat.

EU-Rohstoffpartnerschaften als Alternative zu bilateralen Rohstoffpartnerschaften zwischen einzelnen EU-Mitgliedern und Drittländern könnten die Konkurrenz um Rohstoffe mindern, ein mögliches Wettrennen um die Sicherung von Vorkommen zwischen EU-Mitgliedern verhindern und die Verhandlungsposition der EU-Mitglieder gegenüber den potentiellen Partnern deutlich stärken. Zudem könnten bei einem unkoordinierten Vorgehen Konflikte zwischen EU-Ländern auftreten, deren Interesse auf dasselbe Förderland gerichtet ist. Wenn ein rohstoffreiches Land mehrere Partnerschaften unterhält, könnte auch die Koordination in der Entwicklungszusammenarbeit darunter leiden. EU-Rohstoffabkommen könnten dies verhindern helfen. Aufgrund unterschiedlicher Interessen der EU-Staaten dürften Rohstoffpartnerschaften der Union nach deutschem Vorbild allerdings kaum machbar sein.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Rohstoffpartnerschaften sind ein zentrales Instrument der Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Die Erwartungen an sie waren hoch, bislang konnten diese jedoch nicht erfüllt werden. Dafür gibt es zahlreiche Gründe. Erstens ist der Handlungsspielraum der Bundesregierung im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften eingeschränkt, will sie nicht in Konflikt mit der EU oder der WTO geraten. Zweitens handelt

es sich bei den Partnerschaften um eher langfristig wirkende Instrumente. Erwartungen, dass schnelle Erfolge in Form von steigenden deutschen Investitionen in den Partnerländern oder steigenden Rohstoffimporten aus diesen Ländern zu erzielen wären, waren überzogen. Letztlich ist die Struktur der deutschen Industrie selbst zu nennen: Deutsche Unternehmen sind kaum noch im Bergbau aktiv. Die deutsche weiterverarbeitende Industrie ist an einer sicheren Lieferung von Rohstoffen interessiert, hat aber kaum Interesse an Beteiligungen an Rohstoffunternehmen in den Partnerländern. Dies gilt umso mehr, als es sich dabei um hochrisikoreiche Länder und Projekte handelt. Das damit verbundene Risiko kann und will gerade der deutsche Mittelstand nicht tragen, auch wenn die Rohstoffallianz, ein Zusammenschluss mehrerer deutscher Unternehmen, die deutsche Beteiligung in Bergbauprojekten wieder erhöhen will.⁷² Es gilt daher, das bestehende Modell der Rohstoffpartnerschaften gründlich zu überdenken.

Schließlich sind Rohstoffpartnerschaften lediglich einer von mehreren Bausteinen in der Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Um insbesondere bei kritischen Rohstoffen langfristig die Importabhängigkeit zu reduzieren, gehören dazu die Verbesserung der Rohstoff- und Produkteffizienz, die Steigerung des Sekundärrohstoffeinsatzes und die Entwicklung von Substituten. Überdies gilt es, Handels- und Wettbewerbsverzerrungen abzubauen, um die Industrie bei ihren Anstrengungen zur Sicherung des Rohstoffbezugs aus dem Ausland zu unterstützen. Nur wenn dies gelingt, kann das Versorgungsrisiko für die deutsche Industrie gemindert werden.

- 1| *Stand des Beitrags ist August 2013.*
- 2| *BMW i, Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan unterzeichnet, Pressemitteilung, 08.02.2012, online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=474650.html> (zuletzt eingesehen am 24.06.2013).*
- 3| *Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy, Oliver Krischer, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 17/13434, 10.05.2013, online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/134/1713434.pdf> (zuletzt eingesehen am 11.06.2013), S. 13.*
- 4| *Vgl. Heidi Feldt, Die deutsche Rohstoffstrategie. Eine Bestandsaufnahme, Heinrich-Böll-Stiftung, 2012, online verfügbar unter http://www.boell.de/downloads/201208_Dt_Rohstoffstrategie.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.2013), S. 5.*
- 5| *Vgl. Heidi Feldt, „Rohstoffgovernance als globale Ordnungsaufgabe“, in: Forum Locom, 2.2013, S. 8-11. Bundesregierung, Fn. 3; Power Shift, Alternative Rohstoffpartnerschaften, 2013, online verfügbar unter <http://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2013/06/RohstoffsteckbriefAlternative-Rohstoffpartnerschaften-Mai2013.pdf> (zuletzt eingesehen am 11.06.2013); Markus Krajewski, Entwurf eines Alternativen Rohstoffabkommen der Bundesrepublik Deutschland. Mustertext mit Erläuterungen, 01.10.2012, online verfügbar unter <http://reinhardbuetikofer.eu/wp-content/uploads/2012/10/Alternatives-Rohstoffabkommen-Text-und-Erl%C3%A4uterungen-fin.pdf> (zuletzt eingesehen am 11.06.2012).*



- 6| Vgl. BDI, Rohstoffinteressen deutscher Unternehmen im Ausland. Executive Summary – BDI-Unternehmerbefragung 2012, o. J., online verfügbar unter: www.bdi.eu/images_content/EnergieUndRohstoffe/BDI-Umfrage_Rohstoffinteressen_im_Ausland_Executive_Summary.pdf (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 7| Grundlage dieser Information sind Gespräche mit Vertretern des BDI.
- 8| Die RMSG ist eine Gruppe von Interesseneignern, in der Industrie, NGOs, Gewerkschaften, Mitgliedstaaten, EU-Beitrittskandidaten und die EU-Kommission vertreten sind.
- 9| Vgl. BMWi, Rohstoffpolitik, o. J., online verfügbar unter: <http://bmwi.de/DE/Themen/industrie,did=337102.html> (zuletzt eingesehen am 04.06.2013).
- 10| Vgl. BMWi, Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, Oktober 2010, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung> (zuletzt eingesehen am 04.06.2013).
- 11| Vgl. BMWi, Fn. 9.
- 12| Vgl. BMWi, Fn. 10, S. 24.
- 13| Vgl. Martin Wedig, „FAB-Länderworkshop – Rohstoffpartnerschaft und Kooperation“, in: Mining Report 149, Heft 3, 2013.
- 14| Vgl. BMWi, Mongolei – Wirtschaftliche Beziehungen, o. J., online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Bilaterale-Wirtschaftsbeziehungen/Laenderinformationen,did=276834.html?> (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 15| Vgl. BGR, 50 Jahre Zusammenarbeit mit der Mongolei, 05.12.2012, online verfügbar unter http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Nachrichten/Aktuelles/2012-12-05_50-jahre-mongolei.html (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 16| Vgl. BGR, Mongolei – Zertifizierung von Referenzmaterialien, 25.07.2012, online verfügbar unter http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Zusammenarbeit/TechnZusammenarbeit/Projekte/Abgeschlossen/Asien/969_2006-2142-5_Mongolei_Referenzmaterialien.html (zuletzt eingesehen am 10.08.2013).
- 17| Vgl. BGR, Investorenhandbuch Nichtmetall- und ausgewählte Metallrohstoffe der Mongolei 30.07.2011, online verfügbar unter http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Projekte/Rohstoffwirtschaft-abgeschlossen/Investorenhandbuch_Mongolei.html?nn=1797942 (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 18| Vgl. Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Vierzehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung – Weißbuch, Drucksache 17/13100, 18. 04. 2013, online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/131/1713100.pdf> (zuletzt eingesehen am 24.06.2013).
- 19| Vgl. BMWi, Fn. 14.
- 20| Vgl. Susan Wacaster (2012), „The Mineral Industry of Mongolia“, in: USGS, 2011 Minerals Yearbook, online verfügbar unter <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2011/myb3-2011-mg.pdf> (zuletzt eingesehen am 04.06.2013), S. 18.4.
- 21| Vgl. Wacaster, Fn. 20, S. 18.1.
- 22| Vgl. GTAI, Wirtschaftsdaten kompakt: Mongolei, Mai 2013, online verfügbar unter http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2012/11/pub201211268031_13556.pdf (zuletzt eingesehen am 04.06.2013).
- 23| Vgl. BMWi, Fn. 14.
- 24| Vgl. OECD, DAC List of ODA Recipients. Effective for Reporting on 2012 and 2013 Flows, online verfügbar unter <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf> (zuletzt eingesehen am 04.06.2013).
- 25| Vgl. World Bank, Country Data Report for Mongolia, 1996-2011, Worldwide Governance Indicators, online verfügbar unter <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c147.pdf> (zuletzt eingesehen am 24.06.2013).
- 26| Vgl. Transparency International, Corruption Perception Index 2011, online verfügbar unter <http://www.transparency.org/cpi2011/results> (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 27| Vgl. Transparency International, Corruption Perception Index 2012, online verfügbar unter <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 28| Vgl. GTAI, Fn. 22.
- 29| Vgl. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, 13.10.2011, online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abkommen-zwischen-brd-und-mongolei-zusammenarbeit-rohstoff-industrie-technologie,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (zuletzt eingesehen am 04.06.2013).
- 30| Vgl. Johannes Rey, Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Mongolei, Länderbericht Konrad Adenauer Stiftung, Oktober 2011, online verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_5018-1442-1-30.pdf?111108071202 (zuletzt eingesehen am 25.06.2013).
- 31| Vgl. BMWi, Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei auf gutem Weg, 08.05.2013, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=575276.html> (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 32| Vgl. Mongolische Botschaft in Deutschland, Die 2. Sitzung der mongolisch-deutschen Regierungsarbeitsgruppe, 09.05.2013, online verfügbar unter: http://www.botschaft-mongolei.info/index.php?option=com_content&view=article&id=162:die-2-sitzung-der-mongolisch-deutschen-regierungsarbeitsgruppe&catid=13:wirtschaft-&Itemid=9 (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 33| Vgl. BMZ, Gudrun Kopp sagt vier Millionen Euro für Gründung von Deutsch-Mongolischer Hochschule für Rohstoffe und Technologie zu, 07.05.2013, online verfügbar unter http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2013/mai/130507_pm_94_Gudrun-Kopp-sagt-4-Millionen-Euro-fuer-Gruendung-von-Deutsch-Mongolischer-Hochschule-fuer-Rohstoffe-und-Technologie-zu/ (zuletzt eingesehen am 05.07.2013).
- 34| Vgl. Rüdiger Schwarz, „Rohstoffpartnerschaften – Chile und wie weiter?“, in: WeltTrends. Zeitschrift für Internationale Politik, Mai/Juni 2013, S.15-20, hier: S. 15.
- 35| Vgl. BGR, Technische Zusammenarbeit mit Kasachstan, online verfügbar unter <http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Zusammenarbeit/TechnZusammenarbeit/Laender/kasachstan.html?nn=1799520> (zuletzt eingesehen am 10.06.2013).
- 36| Vgl. Mark Brininstool (2013), „The Mineral Industry of Kazakhstan“, in: USGS, 2011 Minerals Yearbook, online verfügbar unter <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2011/myb3-2011-kz.pdf> (zuletzt eingesehen am 04.06.2013), S. 24.1 und 24.6.
- 37| Vgl. OECD, Fn. 24.
- 38| Vgl. GTAI, Wirtschaftsdaten Kompakt: Kasachstan, Mai 2013, online verfügbar unter http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2012/11/pub201211268003_159840.pdf (zuletzt eingesehen am 08.06.2013).
- 39| Vgl. GTAI, Fn. 38.
- 40| Vgl. Human Rights Watch, Kasachstan: Unverhältnismäßige Reaktion auf Ölarbeiter-Streiks, 10.09.2012, online verfügbar unter <http://www.hrw.org/de/news/2012/09/10/kasachstan-unverh-ltnism-ige-reaktion-auf-larbeiter-streiks> (zuletzt eingesehen am 11.06.2013).
- 41| Vgl. Transparency International, Fn. 26.
- 42| Vgl. Transparency International, Fn. 27.
- 43| Vgl. BMWi, Rösler: Umsetzung der Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan eröffnet neue Perspektiven, 26.10.2012, online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=520956.html> (zuletzt eingesehen am 08.06.2013).
- 44| Vgl. BMWi, Kasachstan – Wirtschaftliche Beziehungen, o. J., online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Bilaterale-Wirtschaftsbeziehungen/Laenderinformationen,did=316524.html> (zuletzt eingesehen am 10.06.2013).



- 45] Vgl. BMWi, Rösler empfängt kasachischen Außenminister Idrisow, 31.01.2013, online verfügbar unter <http://www.bmw.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=549140.html> (zuletzt eingesehen am 08.06.2013); Peter Tiels, „Noch keine Entwarnung“, in: Ost-Ausschuss Informationen, Ausgabe 3/2013, online verfügbar unter http://zentralasien.ahk.de/uploads/media/20130312_OA-Info_Finanzierungsbedingungen_in_KAS.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.2013).
- 46] Florian Willershausen, „Null Bewegung bei den Deutschen“, in: Wirtschaftswoche, 26.04.2013, online verfügbar unter <http://www.wiwo.de/politik/ausland/kasachstan-null-bewegung-bei-den-deutschen/8090652.html> (zuletzt eingesehen am 10.06.2013).
- 47] Vgl. BMWi, Fn. 44.
- 48] Vgl. GIZ, Mineralische Rohstoffe für Entwicklung, o. J., online verfügbar über <http://www.giz.de/themen/de/37465.htm> (zuletzt eingesehen am 25.06.2013); Schwarz, Fn. 34, S. 16.
- 49] Vgl. Fabian Nemitz, Kasachstan muss mehr für die Rohstofferkundung tun, 15.08.2012, online verfügbar unter <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=627426.html> (zuletzt eingesehen am 04.07.2013).
- 50] Vgl. Botschaft der Republik Chile in Deutschland, Bundeskanzlerin Angela Merkel zu offiziellem Besuch in Chile, 28.01.2013, online verfügbar unter <http://www.echile.de/index.php/de/nachrichten/162-bundeskanzlerin-angela-merkel-zu-offiziellem-besuch-in-chile> (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 51] Vgl. BGR, Technische Zusammenarbeit mit Chile, o. J., online verfügbar unter <http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Zusammenarbeit/TechnZusammenarbeit/Laender/chile.html?nn=1799520> (zuletzt eingesehen am 10.06.2013).
- 52] Vgl. BDI, Chile steht überdurchschnittlich gut da, 23.10.2012, online verfügbar unter: http://www.bdi.eu/pressemitteilungen_pm_dtchilenwirtschaftstage.htm (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 53] Vgl. Kompetenzzentrum Bergbau und Rohstoffe in der AHK Chile, Willkommen, o. J., online verfügbar unter <http://www.rohstoffzentrum.cl/> (zuletzt eingesehen am 04.07.2013).
- 54] Vgl. AHK Chile, Deutsch-Chilenisches Bergbau- und Rohstoffforum, 29.11.2012, online verfügbar unter http://chile.ahk.de/news/single-view/artikel/deutsch-chilenisches-bergbau-und-rohstoffforum?no_cache=1&cHash=278c31dca736ee02beb158334135596e (zuletzt eingesehen am 04.07.2013).
- 55] Vgl. Steven T. Anderson (2013), „The Mineral Industry of Chile“, in: USGS, 2011 Minerals Yearbook, online verfügbar unter <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2011/myb3-2011-ci.pdf> (zuletzt eingesehen am 05.06.2013).
- 56] Vgl. OECD, Fn. 24.
- 57] Vgl. GTAI, Wirtschaftsdaten kompakt: Chile, Mai 2013, online verfügbar unter http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2012/11/pub201211278004_159470.pdf (zuletzt eingesehen am 10.06.2013).
- 58] Vgl. Transparency International, Fn. 26; Transparency International, Fn. 27.
- 59] Vgl. Gemeinsame Absichtserklärung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie der Bundesrepublik Deutschland und dem Bergbauministerium der Republik Chile über die Zusammenarbeit im Bereich Bergbau und mineralische Rohstoffe, 26.01.2013, online verfügbar unter <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-absichtserklaerung-regierung-bergbau,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.2013); Gemeinsame Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Chile zur Zusammenarbeit im Bereich Bergbau und mineralische Rohstoffe, 26.01.2013, online verfügbar unter <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-erklaerung-regierung-bergbau,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.06.2013).
- 60] BMWi, Deutsch-chilenische Rohstoffpartnerschaft vereinbart, 26.01.2013, online verfügbar unter <http://www.bmw.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=547974.html> (zuletzt eingesehen am 10.06.2013).
- 61] Gemeinsame Absichtserklärung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie der Bundesrepublik Deutschland und dem Bergbauministerium der Republik Chile über die Zusammenarbeit im Bereich Bergbau und mineralische Rohstoffe, Fn. 59, Präambel.
- 62] Vgl. AHK Chile, 4. Juli 2013: Erste Tagung des Deutsch-Chilenischen Forums für Bergbau und mineralische Rohstoffe in Chile, 01.07.2013, online verfügbar unter http://chile.ahk.de/news/single-view/artikel/4-juli-2013-erste-tagung-des-deutsch-chilenischen-forums-fuer-bergbau-und-mineralische-rohstoffe-in-chile?no_cache=1&cHash=1714a38f35b8963f406ccb9a6f85f0b2 (zuletzt eingesehen am 04.07.2013).
- 63] Vgl. Kompetenzzentrum Bergbau und Rohstoffe in der AHK Chile, Pressenotiz AHK Chile. EU-LAC-Gipfel: Unterzeichnung eines deutsch-chilenischen Rohstoffabkommens im Beisein von Bundeskanzlerin Angela Merkel, 27.01.2013, online verfügbar unter <http://www.rohstoffzentrum.cl/news/> (zuletzt eingesehen am 04.07.2013).
- 64] Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy, Oliver Krischer, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/13212, 10.05.2013, online verfügbar unter dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/134/1713434.pdf (zuletzt eingesehen am 04.07.2013).
- 65] Vgl. Deutscher Bundestag, Fn. 3, S. 2.
- 66] Vgl. Krajewski, Fn. 5, S. 2.
- 67] Vgl. Johanna Ferretti, Klaus Jacob und Stefan Werland, Kurzanalyse 2: Rohstoffpartnerschaften im Rahmen der Rohstoffstrategie der Bundesregierung, April 2013, online verfügbar unter http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRess_ZB_AP2-Kurzanalyse-2_Rohstoffpartnerschaften_final.pdf (zuletzt eingesehen am 23.06.2013).
- 68] Vgl. Europäische Kommission (Hg.), Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission, KOM(2011) 683 final, 25.10.2011, online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0683:FIN:DE:PDF> (zuletzt eingesehen am 23.06.2013); Europäische Kommission (Hg.), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen, KOM(2011) 684 final, 25.10.2011, online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0684:FIN:DE:PDF> (zuletzt eingesehen am 23.06.2013).
- 69] Vgl. Krajewski, Fn. 5, S. 4.
- 70] Vgl. BMWi, Starke Industrie. Starke Wirtschaft. Handlungsfelder der Industriepolitik, April 2013, online verfügbar unter <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/starke-industrie-starke-wirtschaft-handlungsfelder-der-industriepolitik,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (zuletzt eingesehen am 04.06.2013), S. 23.
- 71] Quelle dieser Information ist eine Befragung von Mitarbeitern der GD Unternehmen und Industrie am 16.10.2012.
- 72] Vgl. Rohstoffallianz, Überblick, 2012, online verfügbar unter <http://rohstoffallianz.com/de/home/home-extended/> (zuletzt eingesehen am 11.08.2013). Wie viel akademische Bildung brauchen wir zukünftig?