

Auch die Außenpolitik
muss sich um Wachstum
und Arbeitsplätze
für Deutschland
und Europa bemühen

Rohstoffe als Frage der Zukunftsfähigkeit

Philipp Mißfelder

Deutschland ist wie viele seiner europäischen Partner von Rohstoffimporten abhängig. Energiepolitische Fragen binden seit Langem die Aufmerksamkeit der Politik. Öl- und Gaslieferungen, Politik und Pipelineprojekte geben ehemaligen leitenden Angestellten unseres Landes Arbeit. Die „anderen“, nicht energetischen Rohstoffe hielt die rot-grüne Regierung dagegen für weniger beachtenswert. Das hat sich geändert, seit die schwarz-gelbe Koalition eine strategisch angelegte Rohstoffpolitik vorantreibt.

Rohstoffsicherheit ist eine Frage von Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und Europa. Moderne Industrien sind auf den Zugang und die sichere Versorgung besonders mit seltenen Metallen angewiesen. Ohne sogenannte Seltene Erden beispielsweise lassen sich heute weder Katalysatoren noch Hochleistungsdauermagnete für Windturbinen und Elektrofahrzeuge bauen. Diese besonders wichtige Gruppe chemischer Elemente wird zwar nur in relativ kleinen Mengen gebraucht, aber nach dem heutigen Stand der Technik gilt: ohne sie keine Hochtechnologie. Die Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze deutscher und europäischer Hochtechnologie- und Industrieunternehmen hängen davon ab, ob es gelingt, die Versorgung mit Rohstoffen langfristig zu sichern. Versorgungssicherheit ist auch Voraussetzung dafür, dass die Ziele der Klimapolitik erreichbar sind.

Die Nachfrage steigt. Zwei Faktoren treiben die Nachfrageentwicklung: das weltwirtschaftliche Wachstum insgesamt

und die technologische Entwicklung besonders in Schwellenländern. 2008 hatte beispielsweise der Weltmarkt für Seltene Erden ein Volumen von etwa 1,25 Milliarden US-Dollar. Er ist im vergangenen Jahrzehnt durchschnittlich um acht bis elf Prozent pro Jahr gewachsen. 2009 prognostizierte die OECD eine Fortsetzung dieses Wachstums. Ein weiteres Beispiel: Das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung schätzte 2009 den Bedarf an Gallium, das für die Produktion von Dünnschicht-Fotovoltaik und schnellen integrierten Schaltungen benötigt wird, im Jahr 2030 sechsmal so hoch wie die gesamte heutige Weltproduktion. Der weltweit steigende Bedarf an Rohstoffen und starke Konzentrationsentwicklungen bei der Förderung haben zu der Sorge geführt, dass die Rohstoffversorgung zum Spielball politischer Interessen werden könnte.

Versorgungssicherheit und globaler Interessenausgleich

Deutschland und Europa müssen auf diese neuen Herausforderungen reagieren. Bei allen Unwägbarkeiten der Marktentwicklung steht fest, dass wir uns dabei auch mit dem Szenario eines *race for resources* auseinandersetzen und Lösungen im globalen Rahmen erarbeiten müssen. Der Zugang zu Rohstoffen ist nicht allein von technologischen Möglichkeiten abhängig, sondern auch von den politischen Rahmenbedingungen. Daher geht es um ein kluges Zusammenwirken der Unternehmen und der Politik.

Die Sicherung der Versorgung mit metallischen und mineralischen Rohstoffen ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen, die ihren Bedarf am besten einschätzen und ihre Einkaufspolitik steuern können. Aufgabe der Politik ist es, Wettbewerbsverzerrungen zu bekämpfen und ein Marktumfeld zu gestalten, das für einen fairen Interessenausgleich sorgt.

Ziele deutscher und europäischer Industrie- und Außenpolitik müssen daher Versorgungssicherheit und ein solcher langfristiger Interessenausgleich auf bilateraler und globaler Ebene sein. Der EU-Vertrag formuliert entsprechende Ziele für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die Europäische Union will zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beitragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Sie will laut Artikel 21 des EU-Vertrages eine Weltordnung fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.

Deutschland und die Europäische Union brauchen eine Rohstoffaußenpolitik aus einem Guss, wenn wir die Ziele Versorgungssicherheit und Interessenausgleich erreichen wollen. Nur so vermeiden wir das *race for resources* und kommen zu einem *sustainable resource management*.

Die Rolle Chinas

China spielt hier eine besondere Rolle. Die größte Exportwirtschaft der Welt hat bei den Seldernen Erden derzeit eine Monopolstellung. Als China 2010 den Export von Seldernen Erden nach Japan unterband, nachdem der politische Konflikt um die Senkaku-Inseln wieder ausgebrochen war, wurden Befürchtungen laut, China könnte diese Monopolstellung für politische Zwecke nutzen. Unser transatlantischer Partner, die Vereinigten Staaten, betrachtet die Monopolstellung

Chinas auch aus der sicherheitspolitischen Perspektive. So diskutierte der Senat der Vereinigten Staaten im April 2010 einen Bericht des *United States Government Accountability Office* zum Thema „Rare Earths in the Defense Supply Chain“, der aufzeigte, dass bestimmte verteidigungsrelevante Produkte nicht ohne Seldene Erden aus China hergestellt werden könnten.

Wie andere Produzenten hat China das berechtigte Anliegen, die eigene Versorgung mit Seldenen Erden sicherzustellen und dabei Umweltverschmutzung und illegalen Raubbau zu verhindern (so James T. Areddy in: *The Wall Street Journal*, 15. November 2010). China will durch Technologietransfer die gesamte Wertschöpfungskette für sich erschließen. Dies birgt aber das Risiko, dass Unternehmen durch die Einschränkung von Exporten zur Verlagerung ihrer Produktion nach China gezwungen werden könnten. Die Folge könnte der Verlust von Wertschöpfung und Technologieentwicklung in Deutschland sein. Chancen bestehen auf der anderen Seite darin, dass die Technologien der deutschen Industrie für die umwelt- und ressourcenschonende Produktion in China und anderen Herkunftsändern wesentliche Fortschritte bringen können. Premierminister Wen Jiabao jedenfalls betonte am 6. Oktober 2010 in Brüssel, China werde Seldene Erden nicht als Verhandlungsshebel benutzen, sondern wolle sich an der nachhaltigen Entwicklung der Welt beteiligen. Daran muss sich die Rohstoffpolitik Chinas messen lassen.

Initiativen: Deutschland, EU, USA

Innerhalb der Bundesregierung nehmen die Ziele Versorgungssicherheit und Interessenausgleich inzwischen einen wichtigen Stellenwert ein. So nimmt die Rohstoffstrategie der Bundesregierung Anregungen für eine strategische und ganzheitliche Rohstoffpolitik auf, die die

CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Juli 2010 mit ihrem Positionspapier „Deutschlands und Europas Rohstoffversorgung sichern“ entwickelt hatte. Mit der Gründung der Deutschen Rohstoffagentur (DERA) und des Helmholtz-Instituts für Ressourcentechnologie an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg sind Plattformen für Informationsaustausch und Vernetzung entstanden, die Unternehmen und Politik zur Verfügung stehen.

Diese Initiativen korrespondieren mit Bestrebungen unserer wichtigsten Partner, die allesamt politische Strategien entwickeln, um die Rohstoffversorgung ihrer Volkswirtschaften zu flankieren. So verabschiedete das Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten von Amerika am 29. September 2010 mit großer Mehrheit den *Rare Earths and Critical Materials Revitalization Act*, mit dem siebzig Millionen US-Dollar für ein Rohstoffprogramm autorisiert werden sollen. Die Zusammenarbeit mit dem Ziel einer langfristig gesicherten Rohstoffversorgung ist ein Schwerpunkt der *EU-US Transatlantic Innovation Action Partnership*.

Frankreich hat im Januar 2011 ein Komitee für strategisch wichtige Metalle (*Comité pour les Métaux Stratégiques – COMES*) gegründet. Diese Maßnahme ist Teil eines übergreifenden Aktionsplans.

Die Europäische Kommission wiederum hat 2008 mit der „Rohstoffinitiative“ (Mitteilung KOM [2008] 699) die konzeptionelle Grundlage für eine kohärente Rohstoffpolitik der Europäischen Union gelegt und diese mit der Mitteilung „Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze“ vom 2. Februar 2011, die man mit Fug und Recht als die „EU-Rohstoffstrategie“ bezeichnen kann, fortgeschrieben. Die Initiative fußt auf drei Säulen: gesichertem Zugang zu Rohstoffvorkommen in Drittländern zu gleichen Bedingungen für alle, Förderung einer nachhaltigen

Versorgung mit Rohstoffen aus europäischen Quellen sowie Steigerung der Ressourceneffizienz und Förderung der Kreislaufwirtschaft.

Wettbewerbsverzerrungen bekämpfen

Die Notwendigkeit einer nationalen Rohstoffstrategie ergibt sich auch aus der Konkurrenz mit milliardenschweren Staatsfonds, derer sich Mitbewerber deutscher Unternehmen bedienen und mit denen teilweise staatseigene oder staatlich gelenkte Rohstoffunternehmen gestützt werden. Wettbewerbsverzerrungen entstehen auch durch Exportbeschränkungen der Rohstoff-Lieferländer, mit denen heimischen Unternehmen Zugang zu Rohstoffen zugesichert wird. So listet der Katalog der EU mehr als 450 Exportbeschränkungen für etwa 400 verschiedene Rohstoffe weltweit auf. Nach Angaben des Bundesverbandes der Deutschen Industrie sind deutsche Unternehmen derzeit von mehr als 200 Handels- und Wettbewerbsverzerrungen betroffen. Die Welthandelsorganisation hat im Juli 2011 Exportbeschränkungen Chinas für nicht mit WTO-Regeln vereinbar erklärt. Diese Entscheidung muss umgesetzt werden, damit unzulässige Praktiken beendet werden.

Sorge bereiten auch immer stärkere Preisschwankungen im Rohstoffsektor, wie sie ab 2003 bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 zu beobachten waren. Diese Preisansteige waren auch Folge von Rohstoffspekulationen. Hier ist zu prüfen, inwieweit über eine stärkere Regulierung, vor allem im Interesse von niedrigeren Transaktionskosten und mehr Transparenz, die negativen Auswirkungen des Handels mit Rohstoffderivaten begrenzt werden können.

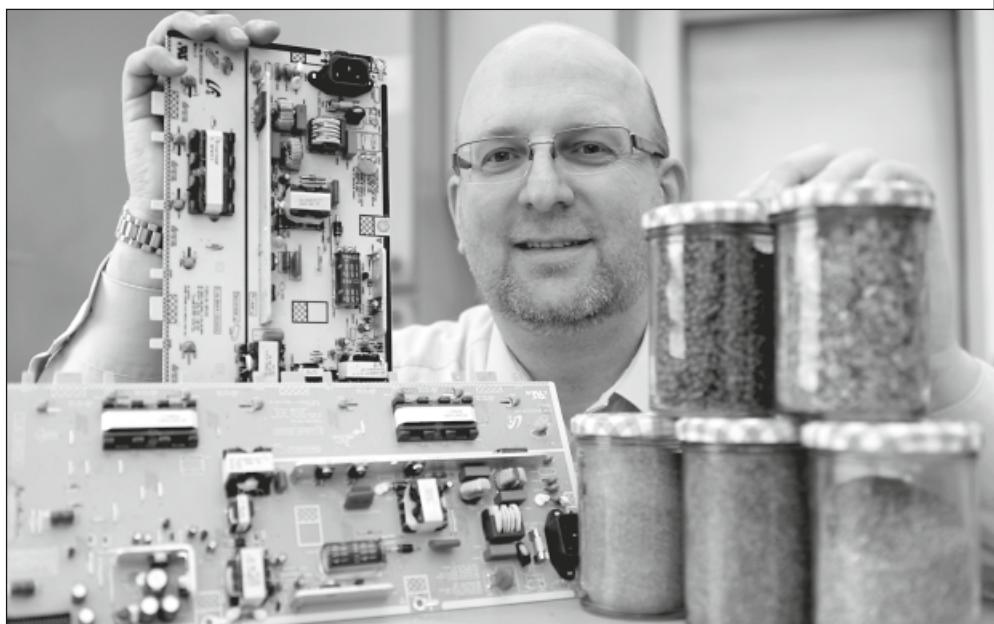
Deutschland muss es angesichts der beschriebenen Wettbewerbsverzerrungen gelingen, seinen hervorragenden Ruf als Wirtschafts- und Handelspartner in

Thomas Adamec präsentierte am 9. Februar 2011 in Fürth, wie er Elektronikschrott (links) in jedes seiner Einzelteile recycelt.

Ob kaputte Mobiltelefone, Computer und Digitalkameras – im Elektronikschrott stecken Gold, Kupfer, Aluminium, Stahl sowie 40 bis 50 Prozent Kunststoff.

In jahrelanger Arbeit hat Adamec eine hoch effiziente Recyclinganlage entwickelt, die 98 bis 99 Prozent aller Rohstoffe separiert und zur erneuten Verarbeitung bereitstellt.

© picture-alliance/dpa, Foto: Daniel Karmann



der Welt zu nutzen, um Ansätze zur Diversifizierung und Erweiterung der Rohstoffbasis der deutschen Wirtschaft zu entwickeln.

Diversifizierung durch Rohstoffpartnerschaften

Erfolg versprechende Anfänge sind hierbei gemacht. Durch erste Schritte hin zu strategischen Rohstoffpartnerschaften, zum Beispiel mit Kasachstan und der Mongolei, hat die Bundesregierung unmittelbar mit der Umsetzung der Strategie in eine Rohstoffaußenpolitik begonnen. Durch solche bilateralen Rohstoffpartnerschaften, die langfristig auch mit Russland und Chile ins Leben gerufen werden könnten, lässt sich Deutschlands Rohstoffbezug diversifizieren und ein Beitrag zum Interessenausgleich zwis-

schen rohstofffördernden und rohstoffimportierenden Ländern leisten.

Recycling und Rohstoffeffizienz

Der klassische Weg für ein ressourcenarmes Land wie Deutschland, seine Abhängigkeit von Importen zu reduzieren, ist zugleich der effiziente Einsatz von Rohstoffen. Materialkosten stellen im produzierenden Gewerbe mit durchschnittlich gut 45 Prozent den größten Kostenblock dar. Deutschland nimmt beim Recycling international bereits eine Vorreiterrolle ein. Dieses Know-how gilt es zu nutzen und auszubauen.

Hightech-Schrott und Metallschrotte sind Teil der Rohstoffbasis. Teilweise fehlt es noch an den technischen Möglichkeiten, diese zu erschließen. Das so genannte *Urban Mining* wird aber laut

Expertenstimmen aus der Industrie dadurch erschwert, dass auf dem europäischen Markt Händler aktiv sind, die nicht vor unlauteren Mitteln zurückschrecken. Der Schrott wird fälschlicherweise als „zum weiteren Gebrauch“ deklariert, um die zoll- und abfallrechtlichen Bestimmungen zu umgehen, mit denen verhindert werden soll, dass wertvolle Sekundärrohstoffe dem europäischen Markt verloren gehen.

Rohstoffaußenpolitik – Weltordnungspolitik gestalten

Ein gerechter globaler Interessenausgleich lässt sich nur durch eine strategische Rohstoffaußenpolitik erreichen, die die Anstrengungen der Wirtschaft flankiert. Die Industrie- und Schwellenländer haben ein Interesse an Versorgungssicherheit. Gerade die am wenigsten entwickelten Länder können besonders abhängig von Rohstoffexporten werden und daher benachteiligt sein, wenn es keine multilateralen Regeln gäbe.

Die deutsche Außenpolitik kann damit werben, dass Deutschlands Ansehen als vertrauenswürdiger und fairer Partner eines der besten in der Welt ist. Unsere Entwicklungszusammenarbeit ist in vielen Ländern die Grundlage für diese Wertschätzung. Die Unterstützung internationaler Transparenzinitiativen wie der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) ist für Deutschland selbstverständlich. Eckpunkte der Rohstoffpolitik sind daher insbesondere die Förderung guter Regierungsführung, etwa durch Beratung zur Korruptionsverhinderung, sowie der Aufbau von Strukturen für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, beispielsweise durch die Ausbildung von Fachkräften.

Deutschland hätte auch die Erfahrung, rohstoffexportierenden Ländern beim Aufbau nationaler Rohstofffonds zur Verwaltung von Erträgen aus der Bewirtschaftung von Rohstoffvorkommen zu

helfen. Denn diese Fonds können, ausgehend von klaren Regeln, dafür verwendet werden, das allgemeine Lebensniveau in rohstoffreichen Entwicklungsländern zu heben sowie den Bildungssektor und Infrastrukturen auszubauen.

Mit der Implementierung eines unabhängigen Managements und einer wirksamen öffentlichen Kontrolle sowie von Transparenz der Einnahmen und Ausgaben kommen Erträge solcher Fonds, wie sie bereits in Chile oder Norwegen existieren, der nachhaltigen Entwicklung in den rohstoffreichen Ländern zugute. Die Rohstoffeinnahmen könnten durch die Einrichtung entsprechender Fonds der willkürlichen Verwendung entzogen werden und Wohlstand und die Entwicklung wettbewerbsfähiger Industrie- und Dienstleistungsstrukturen fördern. So könnte die Tatsache, dass unter den Ländern, die am meisten von Rohstoffexporten abhängen, auffällig viele arme und ärmste Länder sind, geändert werden.

Wenn Deutschland im Sinne dieses Ziels werben und wirken will, müssen deutsche Unternehmen zunächst einen erweiterten Zugang zum Rohstoffsektor gewinnen. Das gelingt nur, wenn die Interessenlage der Länder, die über Rohstoffvorkommen verfügen, respektiert wird. Sie erwarten von der Kooperation im Rohstoffbereich regelmäßig auch Investitionen in die Verkehrs-, Energie- und Umweltinfrastruktur und Technologie-transfer.

Der chinesische Premierminister hat recht, wenn er sagt, dass es um die nachhaltige Entwicklung der Welt geht. Unsere Ziele sind dabei Versorgungssicherheit und Interessenausgleich. Nehmen wir Wen Jiabao beim Wort. Durch die Umsetzung der deutschen und der europäischen Rohstoffstrategie, durch die Kooperation mit unseren Partnern und durch neue Rohstoffpartnerschaften können wir im globalen Rahmen auf dieses Ziel hinarbeiten.