

Das Ende der Rohstoffpartnerschafts- Illusion?

Die bilateralen Rohstoffpartnerschaften
Deutschlands mit der Mongolei und Kasachstan im Fokus –
Bilanz und mögliche Weichenstellungen nach vorne

**KAS Kasachstan & Mongolei
Analyse und Bewertung**

Das Ende der Rohstoffpartnerschafts-Illusion?

Die bilateralen Rohstoffpartnerschaften
Deutschlands mit der Mongolei und Kasachstan im Fokus –
Bilanz und mögliche Weichenstellungen nach vorne

Abstract

Vor 15 Jahren, im Jahr 2011, schloss die Bundesrepublik Deutschland unter Bundeskanzlerin Angela Merkel die erste bilaterale Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei. Im Jahr darauf, 2012, wurde die zweite Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan initiiert. Seither zählt das Instrument der bilateralen strategischen Rohstoffpartnerschaft zum Kerninstrumentarium der deutschen und EU-Wirtschafts- und v.a. Rohstoffpolitik. In den letzten Jahren wurden die deutschen Rohstoffpartnerschaften u.a. auf Kanada, Australien, Chile, Peru, Ghana, Brasilien und Usbekistan ausgeweitet.¹ Die gegenwärtigen geopolitischen Herausforderungen rund um kritische und strategische Rohstoffe, globale Lieferkettenrisiken und strukturelle Abhängigkeiten von dominanten Akteuren wie China lassen Rohstoffpartnerschaften als geeignetes Politikinstrument erscheinen. Sobald von der Diversifizierung von Lieferquellen die Rede ist, werden neue Partnerschaftsabkommen mit rohstoffreichen Staaten auf den Weg gebracht.

Doch hält das politökonomische Instrument einer Rohstoffpartnerschaft in der Praxis, was es verspricht? Sind strategische Rohstoffpartnerschaften tatsächlich ein wirksames Instrument der Politik, um neue Bezugsquellen für die deutsche und europäische Industrie und unseren Mittelstand zu erschließen und Rohstoffprojekte mit lokalen Partnern zu initiieren, die eine größere Wertschöpfung vor Ort schafft? Wurde mithilfe der Rohstoffpartnerschaften die massive Abhängigkeit Deutschlands von Rohstoffimporten aus China verringert beziehungsweise haben wir unseren Zugang diversifiziert? Am Beispiel der ersten beiden Rohstoffpartnerschaften zwischen Deutschland und der Mongolei und Kasachstan soll diesen Fragen nachgegangen und Handlungsempfehlungen für eine aktive Rohstoffpolitik Deutschlands erschlossen werden.

Das Analyse-&-Argumente-Paper verfolgt damit zwei Ziele: Erstens soll eine möglichst fundierte Bestandsaufnahme zur Bilanz der beiden Rohstoffpartnerschaften seit deren Inkrafttreten erstellt werden. Nach 15 Jahren ist es höchste Zeit, dass bei diesem Politikinstrument Klarheit darüber herrscht, was es zu leisten imstande ist, was nicht funktioniert und wo Potenziale aktiviert werden können. Zur Leistungsbilanz gehört auch die weiterführende Analyse der Ursachen für die etwaige Nichterreicherung von Zielen. Zweitens dient die Analyse als Grundlage für praktische Handlungsempfehlungen vorrangig an die Adresse der deutschen, aber auch europäischen Politik. Im politischen Berlin muss

die Frage beantwortet werden, ob und in welcher Weise das Instrument der bilateralen Rohstoffpartnerschaft in Zukunft angewendet werden soll. Grundsätzlich sind drei Politikoptionen mit unterschiedlich starkem politischem Engagement der Bundesregierung denkbar: Option 1: „Status-quo-Politik mit unveränderter Umsetzungsintensität“, Option 2: „Strategische Intensivierung und operative Unterlegung der Rohstoffpartnerschaften“ oder Option 3: „Integrierte geoökonomische Rohstoffstrategie mit systemischer Wertschöpfungsbindung“.

Die Analyse basiert in methodisch-analytischer Hinsicht auf zwei Säulen: zum einen auf einer umfassenden Analyse einschlägiger Fachpublikationen und Primärquellen (Literaturrecherche), und zum anderen auf qualitativen Leitfadeninterviews. Dazu wurden Gespräche mit politischen Entscheidungsträgern, Unternehmen, wissenschaftlichen Institutionen und internationalen Partnern am Rande des Mongolia-EU Business and Investment Forums 2025 im Oktober 2025 in Ulaanbaatar sowie in Almaty geführt.

Autoren:

Dr. Jakob Kullik (Technische Universität Chemnitz & Arbeitskreis „Junge Außenpolitik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung)

Yilmaz Akkoyun (Arbeitskreis „Junge Außenpolitik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung)

Viktor Frank (Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsbüro Mongolei/Kasachstan)

Inhalt

Abstract	3
1. Einleitung: Ein neues Zeitalter der Rohstoff-Geopolitik	7
2. Deutschlands Rohstoffpartnerschaften mit der Mongolei und Kasachstan: Entstehungshintergrund, Ziele und Vorstellungen	13
2.1 Mongolei und Kasachstan – Vorkommen und Potenziale kritischer Rohstoffe	16
2.1.1 Mongolei	16
2.1.2 Kasachstan	17
2.2 Ziele und Bestimmungen der Rohstoffabkommen	19
3. Die Bilanz der Rohstoffpartnerschaften	21
3.1 Deutschland und die Mongolei: Rohstoffhandel und Rohstoffprojekte	21
3.2 Deutschland und Kasachstan: Rohstoffhandel und Rohstoffprojekte	22
3.3 Ursachen und Problemfelder	26
3.3.1 Geographische Lage und Infrastruktur	27
3.3.2 Diskrepanz zwischen Erwartungen und Engagement auf allen Seiten	32
3.3.3 Herausfordernde innenpolitische Verhältnisse in den Partnerländern	36
3.3.4 Defensives Auftreten der Europäischen Union	40
3.3.5 Ausbleibende Rohstoffinvestments deutscher Unternehmen	46
3.3.6 Chinas überlegene Rohstoffposition in der Region	48

4.	Deutschlands politische Grundsatzentscheidungen und Optionen	51
4.1	Option 1: „Status-quo-Politik mit unveränderter Umsetzungsintensität“	51
4.2	Option 2: „Strategische Intensivierung und operative Unterlegung der Rohstoffpartnerschaften“	52
4.3	Option 3: „Integrierte geoökonomische Rohstoffstrategie mit systemischer Wertschöpfungsbindung“	54
5.	Fazit und Ausblick	57
6.	Quellen- und Literaturverzeichnis	59

1

● Einleitung: Ein neues Zeitalter der Rohstoff-Geopolitik

Deutschland als Hochindustrieland ist auf die gesicherte Versorgung mit einer Vielzahl an sogenannten kritischen und strategischen Rohstoffen* und Zwischenprodukten angewiesen. Diese kritischen Rohstoffe bilden die materielle Grundlage für die Erneuerbare-Energie-Transformation, die Digitalisierung und den wachsenden Verteidigungs- und Rüstungssektor. Die Abhängigkeit der deutschen Industrie von den Weltrohstoffmärkten ist keine neue Entwicklung. Im Gegenteil: Diese strukturelle Tatsache ist jahrzehntealt und ein wesentlicher Grund für die traditionell liberale Ausrichtung der bundesdeutschen Außenwirtschafts- und Rohstoffpolitik. Seit jeher setzt sich die Bundesregierung, gleich welcher parteipolitischen Couleur, für offene Weltmärkte und möglichst regelbasierte internationale Staatenbeziehungen ein. Zur außenwirtschafts- und rohstoffpolitischen DNA der Bundesrepublik zählt ebenfalls eine ordnungspolitische Grundausrichtung beziehungsweise Arbeitsteilung im Inneren. Gemäß dieser Arbeitsteilung ist die deutsche Wirtschaft für ihre Rohstoffbeschaffung haupt- und alleinverantwortlich, der Staat hält sich dabei weitgehend zurück und flankiert punktuell. Wenn der Staat bzw. die Politik in der Außenwirtschaftspolitik aktiv wird, dann durch gezielte Rohstoffdiplomatie mit außereuropäischen Drittstaaten (strategische Rohstoffpartnerschaften), den weltweiten Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen durch die Welthandelsorganisation sowie die Setzung von Nachhaltigkeits-, Transparenz- und Lieferkettenstandards. Ein aktives Engagement des deutschen Staates auf den internationalen Rohstoffmärkten etwa durch eine staatliche Unternehmensbeteiligung oder die Gründung einer staatlichen Rohstofffirma wurde bislang stets abgelehnt und nie ernsthaft in Erwägung gezogen.

* Zur Gruppe der *kritischen* Rohstoffe zählen laut EU-Kommission mineralische und metallische (nicht-energetische) Rohstoffe mit einer (sehr) hohen volkswirtschaftlichen Relevanz und (sehr) hohen Versorgungsrisiken. *Strategische* Rohstoffe sind gegenüber kritischen Rohstoffen nochmals herausgehoben und zeichnen sich durch eine besonders hohe mengen- und nachfragebasierte Relevanz in erneuerbaren Energietechnologien, Digitaltechnologien und im Luft-, Raumfahrt- und Verteidigungssektor aus (siehe Tabelle 1).

Der Wandel in den Weltwirtschaftsbeziehungen und die Neuausrichtung des geopolitischen Kräftegleichgewichts (Zeitenwende) zwischen den USA, China, Russland, der Europäischen Union und zahlreichen aufstrebenden Mächten des Globalen Südens haben Auswirkungen auf Rohstoffmärkte und Lieferketten. Der Zugang und die Kontrolle von Lagerstätten und die Dominanz ganzer Lieferkettensegmente ist zu einer doppelten geoökonomisch-geopolitischen Herausforderung für rohstoffbeziehende Staaten geworden. Chinas strukturelle Dominanz zahlreicher Märkte kritischer Rohstoffe vom Erz bis zum E-Auto ist in ökonomischer, technologischer und sicherheitspolitischer Hinsicht zu einer andauernden existenziellen Bedrohung für die USA und die EU geworden. Als traditionelles Mittel der Wahl, um die rohstoffbasierte China-Abhängigkeit zu durchbrechen, zählen Partnerschaften mit rohstoffreichen Staaten auf der ganzen Welt. Auf der Grundlage bilateraler Abkommen sollen Rohstoffe erschlossen, Minenprojekte initiiert und stabile Handelsbeziehungen auf- bzw. ausgebaut werden.

Dieser Prozess der Geopolitisierung von Rohstoffhandelsbeziehungen verlangt in vielerlei Hinsicht ein Umdenken bisheriger deutscher Politikansätze, Planungshorizonte und Erwartungen der involvierten Stakeholder. Der Bergbau- und Rohstoffsektor ist ein langfristiges Geschäftsfeld. Wer im Rohstoffsektor kurzfristige Erfolge erwartet, unterschätzt die Struktur des Geschäfts. Zwischen der ersten geologischen Exploration, der technisch-ökonomischen Bewertung (Machbarkeitsstudien), Finanzierung und Genehmigung bis hin zur Inbetriebnahme einer Mine liegen – je nach Projekt – häufig Zeiträume von zehn bis fünfzehn Jahren. Für den schnelllebigen Politikbetrieb, der meist von (vier- bis fünfjährigen) politischen Legislaturperioden getrieben ist, sind dies unvorstellbar lange Zeiträume. Nicht nur die Länge der Anlaufphase für erfolgreiche Rohstoffprojekte, sondern auch die niedrige Erfolgsquote bei der Suche nach vielversprechenden Lagerstätten ist ein Faktor für die geringe Langfristaufmerksamkeit für Rohstoffmärkte und Rohstoffstrategie seitens der Politik. Dennoch muss die Politik sich trotz der Faktoren Zeit und Erfolgsaussichten, die gegen eine langfristige Beschäftigung mit Rohstoffinvestitionen sprechen, mit der Tatsache auseinandersetzen, dass die Kontrolle über strategische Schlüsselrohstoffe und Lieferketten zu einer globalökonomisch-strukturellen Wettbewerbs-, Wohlfahrts- und Resilienz-Frage geworden ist. China ist der führende Förderer und industrielle Weiterverarbeiter für fast alle kritischen Rohstoffe. Dieser Fakt trug bis vor kurzem zu günstigen Bezugspreisen der deutschen und EU-basierten

rohstoffverarbeitenden Industrie bei. Die vertikale Integration chinesischer Staatsunternehmen entlang zentraler Rohstoff- und Wertschöpfungsketten verschafft China eine erhebliche strategische Hebelwirkung. Dadurch entsteht eine strukturelle Abhängigkeit europäischer Industriebranchen von vorgelagerten Rohstoff- und Verarbeitungsstufen, die außerhalb ihres eigenen Einflussbereichs liegen.

Von April bis Oktober 2025 demonstrierte China erneut, wer am längeren Hebel sitzt: Peking belegte sämtliche Ausfuhren Seltener Erden und weiterer kritischer Rohstoffe mit einem strengen Lizenzsystem. US-amerikanische und europäische Unternehmen waren mit zeitweiligen Lieferengpässen konfrontiert und Produktionsbänder standen dabei auch in der Bundesrepublik still. Chinas strukturelle Marktmacht übersetzte sich auch in der internationalen Politik, denn kurz nach den Handelsrestriktionen bei kritischen Rohstoffen schlug die US-Regierung unter Donald Trump konziliantere Töne an und zog den angekündigten „Zollhammer“ gegen China zurück. Fürs erste behielt China die Oberhand im Handelskonflikt mit den Vereinigten Staaten. Europa blieb dabei weitgehend reaktiv und verfügte über keine vergleichbaren Instrumente strategischer Einflussnahme.

Eine strategische Neuausrichtung der deutschen Rohstoff- und Industriepolitik ist daher unerlässlich, um die gegenwärtigen Abhängigkeiten zu verringern und den europäischen Einfluss über kritische Lieferketten und Zukunftstechnologien nachhaltig zu stärken. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn stabile Beziehungen mit rohstoffreichen Staaten bestehen und dadurch die Lieferströme tatsächlich verändert werden. Bilaterale Rohstoffpartnerschaften bilden ein Element in einer größeren De-Risking-Strategie. Erfolgreiche Rohstoffpartnerschaften können, sofern sie jene aus China importierten Rohstoffe ersetzen, zu einem schrittweisen De-Coupling beitragen. Damit dies gelingt, müssen drei Faktoren gegeben sein bzw. erreicht werden. Aus den Rohstoffpartnerländern müssen genau jene Rohstofferte gefördert und nach Deutschland transportiert werden, die die deutsche Industrie passgenau benötigt. Es müssten Lagerstätten erkundet und Minenprojekte in den Partnerländern entstehen, die sich über einen längeren Zeitraum erfolgreich am Markt etablieren und in relevanten Größenordnungen auch zur Rohstoffversorgung des Bezugslandes (Deutschland) beitragen. Erforderlich dafür sind stabile und transparente institutionelle Rahmenbedingungen in den Partnerstaaten, die Investitionsanreize schaffen und nicht durch Korruption, mangelnde Verwaltungskapazitäten oder regulatorische Unsicherheiten das unternehmerische Engagement strukturell hemmen. Kurz um: Damit

Rohstoffpartnerschaften, die zurzeit lediglich auf dem Papier bestehen, zu echten strategischen Rohstoffpartnerschaften erwachsen, sind Anstrengungen und ein langfristiger Einsatz von beiden Seiten notwendig. Ohne kontinuierlichen Einsatz insbesondere der Politik werden Unternehmen an herausfordernden lokalen Gegebenheiten scheitern. Politischer Einsatz ist essenziell, denn Rohstoffprojekte sind in vielen Ländern politische Projekte. Zahlreiche rohstoffreiche Entwicklungsländer sind sich ihrer strategischen Relevanz zunehmend bewusst. Für ein erfolgreiches Engagement deutscher Unternehmen im Rohstoffsektor ist eine kontinuierliche politische Flankierung durch die Bundesregierung erforderlich, die diplomatische Zugänge sichert, regulatorische Hürden adressiert und langfristige Verlässlichkeit signalisiert. Bleibt eine solche politische Unterstützung aus, scheitern entsprechende Vorhaben häufig bereits in frühen Projektphasen. Nutznießer dieser Zurückhaltung ist ein Akteur, der Rohstoffsicherung seit langem systematisch geoökonomisch organisiert: China.

Dieser Sachverhalt ist nicht neu. Schon in der Neuauflage der Rohstoffstrategie der Bundesregierung vom Jahr 2020 wurde er – wenngleich zurückhaltender formuliert – beschrieben: *„Die Abhängigkeit aufgrund der geringen Anteile Deutschlands und Europas an der Rohstoffgewinnung und -weiterverarbeitung sowie das kompetitive Marktumfeld bilden insgesamt ein hohes Wettbewerbsrisiko.“*² Die EU-Kommission spricht mittlerweile offen von einem geopolitischen Kampf um kritische Rohstoffe.³ Die EU-Kommissionspräsidentin sieht eine neue Ära der Geoökonomie heraufziehen: *„Die Wirtschaft ist in unserer heutigen Welt zum zentralen Machtinstrument geworden. Diejenigen, die an den Hebeln der Wirtschaft sitzen, sind diejenigen, die Kontrolle über Andere ausüben können. Über die weltweiten Lieferketten.“*⁴ Und Lieferketten beginnen in der Regel beim Rohstoff.

Das Thema Rohstoffsicherheit hat seither auch die deutsche Bundespolitik erreicht und angesichts der neuen Realitäten ist eine integrative Neupositionierung dringender denn je. Rohstoffsicherheit ist Teil der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik und Deutschland muss sich die Frage stellen, ob es lediglich Rohstoffkonsument und Regelsetzer auf den internationalen Märkten sein will oder sich stärker geoökonomisch-geopolitisch engagieren will. Bundeskanzler Friedrich Merz brachte diesen Zusammenhang im Rahmen der jährlichen Botschafterkonferenz in Berlin im September 2025 zum Ausdruck: *„Diese neue Weltordnung entwickelt sich auf vielen Gebieten gleichzeitig, sie zeigt sich im Wettlauf um Rohstoffe und im Wettbewerb um Märkte. Wir können es uns als rohstoffarmes Land, als Exportland, als Industrieland im Wortsinn schlicht nicht leisten, dabei*

Zuschauer zu bleiben, und wir dürfen es auch im Sinne unserer Sicherheit nicht riskieren, wieder abhängig zu werden. Abhängigkeiten machen uns erpressbar.“⁵

Das veränderte internationale Umfeld, die strukturellen Abhängigkeiten Deutschlands bei kritischen Rohstoffen sowie ein zunehmend strategisch ausgerichtetes außenpolitisches Selbstverständnis machen eine grundlegende Überprüfung der bisherigen Rohstoffstrategie und ihres Instrumentariums erforderlich.

Eine solche Bestandsaufnahme darf sich nicht auf inkrementelle Anpassungen beschränken. Sie muss vielmehr die bislang nur zögerlich geführte Grundsatzfrage beantworten, wie das Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft in einer geopolitisch geprägten Weltwirtschaft künftig ausgestaltet sein soll – und welchen strategischen Einsatz an politischen, diplomatischen und finanziellen Ressourcen Deutschland mit Blick auf unsere Rohstoffversorgung bereit ist zu leisten.

Tabelle 1: Liste der kritischen und strategischen Rohstoffe der EU

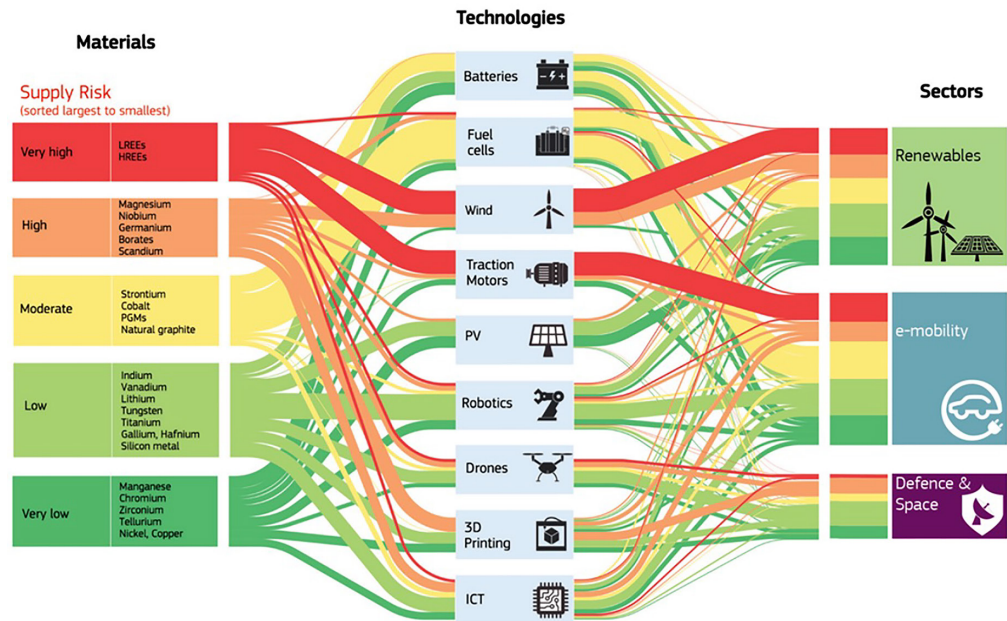
kritische Rohstoffe (n=34)	strategische Rohstoffe (n=17)
Antimon, Arsen, Bauxit/Aluminiumoxid/Aluminium, Baryt, Beryllium, Bismut, Bor, Kobalt, Kokskohle, Kupfer, Feldspat, Flussspat, Gallium, Germanium, Hafnium, Helium, Schwere Seltene Erden, Leichte Seltene Erden, Lithium, Magnesium, Mangan, Graphit, Nickel, Niob, Phosphatgestein, Phosphor, Platingruppenmetalle, Scandium, Siliziummetall, Strontium, Tantal, Titanmetall, Wolfram, Vanadium	Bauxit/Aluminiumoxid/Aluminium, Bismut, Bor, Kobalt, Kupfer, Gallium, Germanium, Lithium, Magnesiummetall, Mangan, Graphit, Nickel, Platingruppenmetalle, Seltenerdmetalle, Siliziummetall, Titanmetall, Wolfram

Quelle: EU-Verordnung 2024/1252.⁶



Kritische Rohstoffe, hier: Seltene Erden, Graphit, Wolfram

Quelle: USGS.⁷



Verwendungsbereiche kritischer Rohstoffe

Quelle: European Commission.⁸

2. Deutschlands Rohstoffpartnerschaften mit der Mongolei und Kasachstan: Entstehungshintergrund, Ziele und Vorstellungen

Angesichts der damaligen rohstoffpolitischen Rahmenbedingungen wirkte die Initiative der Bundesregierung der ersten beiden Rohstoffpartnerschaften zunächst wie ein vorausschauender Schritt zur strategischen Diversifizierung. Ein Jahr nach der ersten Seltenerden-Krise im Herbst 2010, während der China für mehrere Wochen alle Seltenerdenlieferungen nach Japan ausgesetzt hatte und damit seine rohstoffbasierte Verhandlungsmacht gegenüber Tokio demonstrierte, schloss die deutsche Bundesregierung das erste Rohstoffabkommen mit der Mongolei, einem Nachbarland Chinas. Im Oktober 2011 unterzeichnete Bundeskanzlerin Merkel während ihres ersten Besuchs in der mongolischen Hauptstadt Ulaanbaatar das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich“⁹. Das Abkommen war das erste vorzeigbare Resultat der deutschen Rohstoffdiplomatie, welche in der Rohstoffstrategie von 2010 formuliert wurde. In der Rohstoffstrategie skizzierte die Bundesregierung ihre Erwartungen an bilaterale Rohstoffpartnerschaften. Leitmotiv war und ist die Realisierung einer beiderseitigen Win-Win-Situation, wonach die Interessen der Partnerländer und Deutschlands zu berücksichtigen und *„sinnvoll in Ausgleich zu bringen und im Sinne gemeinsamer Vorteile fortzuentwickeln“*¹⁰ seien. Hierfür müsse sich allerdings auch die deutsche Wirtschaft einbringen und vor Ort konkrete Rohstoffprojekte entwickeln. Im Idealfall könnte eine Rohstoffpartnerschaft aus Sicht der Bundesregierung neun stolze Ziele umfassen: 1) einen Modernisierungsbeitrag im Rohstoffsektor im Partnerland, 2) die Ansiedlung einer modernen rohstoffverarbeitenden Industrie, 3) neue Arbeitsplätze im Rohstoffsektor, 4) Fachkräfteausbildung, 5) Unterstützung bei der Lagerstättenerschließung, 6) Förderung von Transparenz bei Finanzströmen im Rohstoffsektor, 7) finanz- und fiskalpolitische Hilfsmaßnahmen gegen Rohstoffpreisschwankungen, 8) Unterstützung bei Umwelt-, Sozial-, und Rechtsstandards sowie 9) wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit¹¹.

Dieses breite Themenportfolio geht über bloße Rohstofflieferungen und die Realisierung von Minenprojekten deutlich hinaus. Alles in allem war die deutsch-mongolische Rohstoffpartnerschaft von Anfang an weniger eine ökonomische Rohstoffpartnerschaft als vielmehr eine breitere Rohstoff- und Entwicklungspartnerschaft.

Rückblickend erscheint die erste Rohstoffpartnerschaft nicht nur strategisch begrenzt fokussiert, sondern zugleich mit einer Vielzahl politischer, entwicklungs- und industriepolitischer Zielsetzungen überfrachtet. Die breite Themenagenda erschwerte eine klare Priorisierung und operative Umsetzung. In geologischer und rohstoffökonomischer Hinsicht sprach vieles für das rohstoffreiche Land in Ostasien. Andere Faktoren und Rahmenbedingungen unter anderem die Geographie des Binnenstaates zwischen Russland (im Norden) und China (im Süden) sprachen dagegen. In seinem Buch „Führung und Verantwortung“ gibt der damalige Berater für Außen- und Sicherheitspolitik von Kanzlerin Merkel, Christoph Heusgen, seine Sicht der Dinge im Vorfeld des Abkommens wieder: *„In diesem Zusammenhang erinnere ich mich besonders an den ersten Besuch Angela Merkels 2011 in der Mongolei [...], der zudem der erste eines deutschen Regierungschefs überhaupt war. Auch dort waren die Sympathien für Deutschland sehr groß; viele Mongolen hatten in der DDR studiert oder gearbeitet. Der ehrgeizige Präsident Elbegdorsch flehte richtiggehend um ein starkes deutsches Engagement, er wollte nicht zwischen den beiden großen Nachbarn Russland und China gefangen bleiben. So vereinbarte die Kanzlerin eine Rohstoffpartnerschaft, die der deutschen Wirtschaft die Türen öffnete [...].“*¹² Auf mongolischer Seite galt es, die Optionen eines dritten Partners bzw. Nachbarn neben Russland und China zu finden und durch Investitionen und Projekte zu binden.¹³ Die mongolische Regierung erhofft sich dadurch mehr außenpolitischen Gestaltungsspielraum gegenüber Moskau und Peking.

Auf deutscher Seite stellte die Mongolei das erste Testfeld ihrer Rohstoffstrategie dar – wenngleich rückblickend konzediert werden kann, dass andere Länder womöglich weniger herausfordernd gewesen wären. Immerhin kann Deutschland auf eine lange Zusammenarbeit im Geosektor mit der Mongolei zurückschauen, die 1962 mit der ehemaligen DDR begann und 1990 mit dem wiedervereinigten Deutschland fortgesetzt wurde. Aus diesen Jahrzehnten stammt ein bis in die Gegenwart existierendes positives Deutschlandbild in der Mongolei.¹⁴

Dieselben Motive auf deutscher Seite waren auch handlungsleitend für das zweite Abkommen mit Kasachstan im Jahr 2012.¹⁵ Das größere geopolitische Umfeld zu jener Zeit war insgesamt günstig. Die EU engagierte sich stärker in der Region Zentralasien und mit Russland bestanden noch stabile Beziehungen sowohl in der Wirtschaft als auch in der Politik. In den frühen 2010er Jahren war die strategische Konkurrenz zwischen Washington und Peking zwar erkennbar, jedoch weder systemisch zugespitzt noch von der heutigen Intensität wirtschaftlicher und technologischer Entkopplungsdebatten geprägt. Die deutsche Bundesregierung setzte auf ihre bewährte Außenwirtschaftspolitik einer Handels- und Zivilmacht, wonach Geopolitik und strategische Rohstoffsicherheitserwägungen keine Rolle spielten. Es galt, der deutschen (Export-)Wirtschaft weltweit die Türen zu öffnen und den Außenhandel auf ein stabiles – wenn möglich – vertraglich fixiertes Fundament zu stellen. In diesem internationalen und ordnungspolitischen Koordinatensystem muss das frühe deutsche Rohstoffengagement Deutschlands mit der Mongolei und Kasachstan betrachtet werden. Der sprichwörtliche „Run“ auf kritische Rohstoffe hatte noch nicht die gegenwärtige geopolitische Dynamik erreicht. Die damaligen geostrategischen Realitäten spiegelten sich auch innenpolitisch. Trotz der beiden Rohstoffabkommen mit der Mongolei und Kasachstan und der einmaligen Chance, Deutschland einen frühzeitigen Sonderzugang zu industriegkritischen Rohstoffen in beiden Ländern zu sichern, war Rohstoffsicherheit lange Zeit nur ein politisches Nischenthema im Schatten der „größeren“ Energie- und Handelspolitik. Sicherheitspolitische oder geostrategische Gesichtspunkte bei der Rohstoffversorgung spielten für die Bundesregierung und die sie konstituierenden Regierungsparteien keine Rolle.¹⁶ Es galt parteiübergreifend die Devise: Die Politik öffnet Türen, aber hindurchgehen und Fakten schaffen, muss die Wirtschaft allein.

2.1 Mongolei und Kasachstan – Vorkommen und Potenziale kritischer Rohstoffe

2.1.1 Mongolei

Die Mongolei ist reich an zahlreichen Rohstoffvorkommen, insbesondere an Kohle, Kupfer, Gold, Eisen, Uran, Zink und den strategischen Rohstoffen Seltene Erden, Lithium und Wolfram. Nicht alle Rohstoffvorkommen sind bislang hinreichend erkundet, bewertet und bergwirtschaftlich relevant. Auf einer Landesfläche von mehr als der vierfachen Größe Deutschlands sind große Areale noch vollkommen unterexploriert. Laut einer Schätzung des Internationalen Währungsfonds sind die im Land bekannten und vermuteten Rohstoffe rund drei Billionen US-Dollar wert.¹⁷ Der mongolische Bergbau hat also noch enorme Potenziale. Die für das bergbaugetriebene Wirtschaftswachstum wichtigsten Rohstoffe sind Kohle, Gold, Eisenerz, Kupfer, Flussspat und Zink. Seltene Erden zählen bislang nicht dazu, die verschiedenen Vorkommen werden allerdings seit einigen Jahren exploriert. Die Datenlage ist noch unvollständig und nur teilweise öffentlich zugänglich. Bei den Seltenen Erden sind derzeit 71 Vorkommen und fünf Lagerstätten bekannt. Diese Zahlen werden sich durch neue Untersuchungen verändern. In der jährlichen Rohstoffstatistik des US-amerikanischen Geologischen Dienstes (USGS) taucht die Mongolei weder als Produzent Seltener Erden noch als Land mit relevanten Reserven auf. Der südliche Nachbar der Mongolei, die Volksrepublik China, ist mit einem Weltmarktanteil von 70 Prozent seit langem der führende Produzent dieser Rohstoffe.¹⁸ China verfügt über knapp die Hälfte der weltweiten Reserven an Seltenen Erden. Weitere Untersuchungen könnten in Zukunft auch die Mongolei zu einem Land mit Seltenerden-Reserven werden lassen.

Die (rohstoffbasierten) Handelsbeziehungen der Mongolei sind sehr stark durch die geographische Lage als Binnenstaat ohne Meerzugang zwischen Russland und China geprägt. China ist bei den Im- und Exporten der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Mongolei. Weitere relevante Außenhandelspartner bei den Importen sind Russland, Japan, Südkorea und Deutschland; bei den Exporten sind es die Schweiz, Singapur und Südkorea. Chinas wirtschaftliche Bedeutung für die Mongolei ist überragend, insgesamt über 90 Prozent aller Exporte aus der Mongolei gehen in die Volksrepublik. Auf Europa entfällt nur etwas mehr als sechs Prozent¹⁹. Die deutsch-mongolischen Wirtschaftsbeziehungen bewegen sich seit Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau. Im Jahr 2023 betrugen Deutschlands Exporte in die Mongolei etwas mehr als 211 Millionen Euro, die Importe lediglich 14,8 Millionen Euro. Die

mengenmäßig bedeutendsten Exportprodukte aus Deutschland waren Autos und Medikamente.²⁰

Die Ausrichtung der Mongolei auf China bei den Kohle- und Kupferexporten und Russland bei den Kraftstoffeinfuhren und der gesamtwirtschaftliche Schwerpunkt auf Bergbau machen das Land geoökonomisch-handelspolitisch abhängig und anfällig für Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten. Vor diesem Marktumfeld müssen sämtliche Überlegungen zur Entwicklung einer stabilen Rohstoffpartnerschaft zwischen Deutschland und der Mongolei besonders bei kritischen Rohstoffen (Seltene Erden) gesehen werden. China als Weltmarktführer bei der Förderung und Verarbeitung Seltener Erden und zahlreicher weiterer kritischer Rohstoffe wird im Falle einer Auseinandersetzung vermutlich nicht tatenlos zusehen, wie westliche Staaten in der Mongolei strategische Investments tätigen und dadurch potenziell Pekings Marktführerschaft – zumindest mittelfristig – herausfordern könnten. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für Russland, wenngleich das Land in der Mongolei weit weniger wirtschaftlich aktiv und durch den Krieg in der Ukraine in vielerlei Hinsicht stark gebunden ist.

In rohstoff-geopolitischer Hinsicht ist die Mongolei Teil der chinesischen One-Belt-One-Road-Initiative (BRI). Gleichzeitig ist das Land Mitglied des trilateralen „Critical Mineral Dialogue“ mit den USA und Südkorea. Ziel dieses Formats ist der Informationsaustausch zu Rohstoffen und Lieferketten²¹. Die Mitgliedschaft der Mongolei in mehreren rohstoffpolitischen Kooperationsformaten unterstreicht ihren Willen, außenwirtschaftliche Spielräume jenseits einseitiger Abhängigkeiten zu erweitern. Für Deutschland und die EU ergibt sich daraus ein Handlungsauftrag: Dialoge müssen in Projekte überführt werden. In einem zunehmend geopolitisierten Rohstoffumfeld entscheidet operative Präsenz – nicht politische Rhetorik – über strategische Relevanz.

2.1.2 Kasachstan

Die zentralasiatischen Staaten sind in wirtschaftlicher, geopolitischer und rohstoffökonomischer Hinsicht schon länger bedeutsam. Mit dem wachsenden Bedarf an kritischen Industrierohstoffen steigt ihr Wert als potenzielle Lieferanten und alternative Produzenten zu China zusätzlich²². Im Einflussbereich der beiden Großmächte Russland und China haben sich Deutschland sowie die EU, aber auch die USA schon vor über einem Jahrzehnt dieser Region zugewendet. Von den fünf Ländern Zentralasiens ist Kasachstan

das wirtschaftlich stärkste und – ebenso wie die Mongolei – mit einer Vielzahl an Bodenschätzen geologisch gesegnet. Die geologische Rohstoffvielfalt deckt beinahe das gesamte Periodensystem ab. Bei den Rohstoffen Erdöl, Erdgas und Uran ist Kasachstan seit langem ein bedeutendes Förderland, bei Uran sogar das weltweit führende. Bei den klassischen Industriemetallen und den kritischen beziehungsweise strategischen Rohstoffen sieht die Lage anders aus. Kasachstan verfügt über nachgewiesene Vorkommen (Reserven) an zahlreichen Metallen und Mineralien, so etwa an Mangan, Chrom, Zink, Titan, Kupfer, aber auch Kobalt und Lithium (Ressourcen). Bei eben diesen industriegkritischen Rohstoffen gehört Kasachstan zu den weltweit führenden Bergbauländern, so etwa bei Chromerz und Magnesiummetall (Rang 2), Rohgallium (Rang 3), Bismut (Rang 5), Gold (Rang 7) und Zink (Rang 8)²³. Viele dieser Rohstoffe wurden bereits zu Sowjetzeiten entdeckt und gefördert, weshalb auch der geologische Datenbestand aus dieser Zeit stammt und noch nicht vollständig an internationale Standards angepasst wurde.²⁴ Der Bergbau- und Rohstoffsektor ist mit einem Anteil von knapp 16 Prozent am Bruttoinlandsprodukt der volkswirtschaftlich wichtigste Sektor Kasachstans. Hiervon entfällt der größte Teil auf die Ölbranche, wovon 80 Prozent exportiert wird.²⁵

Vorkommen an Seltenen Erden existieren ebenfalls, allerdings befindet sich die Lagerstättenexploration und Bewertung erst in der Anfangsphase. Derzeit sind fünf Lagerstätten in drei Regionen Kasachstans bekannt, die in unterschiedlichen Erkundungsstadien sind. In der neuesten Rohstoffstatistik des US-amerikanischen Geologischen Diensts taucht Kasachstan noch nicht als Land mit Seltenerden-Reserven auf. Dies könnte sich in Zukunft ändern, da etwa 65 Prozent der Landesfläche noch nicht erkundet sind, 5000 mineralische Vorkommen gelten als unterexploriert.²⁶ Wie viele davon förderwürdige Seltenerden-Mineralisationen enthalten, werden künftige Untersuchungen zeigen. In kleinen Mengen werden Seltene Erden bereits vor Ort produziert. Eine Anlage in Stepnogorsk des Unternehmens ATEK LLC fördert kleine Mengen Seltene Erden aus Uranerz-Rückständen. Deren Jahreskapazität liegt bei 1.500 Tonnen.²⁷ Insgesamt steht Kasachstan bei der Förderung Seltener Erden erst am Anfang. Die wichtigsten Maßnahmen sind die weitere Modernisierung des geologischen Datenbestandes, umfassende Erkundungen vor Ort und Investitionen in Minen und Anlagen sowie die prinzipielle Verbesserung der Rahmbedingungen für ausländische Investoren.

In geopolitischer Hinsicht ist Kasachstan sowohl Teil der von Russland dominierten Eurasischen Wirtschaftsunion und der chinesischen

Seidenstraßen-Initiative. Der außenpolitische Balanceakt zwischen Moskau und Peking bleibt für Astana zentral. Gleichzeitig begrüßt das Land Investitionen aus der EU, den USA und anderen regionalen Akteuren (bspw. der Türkei), um Alternativen zu den beiden regionalen Großmächten Russland und China zu haben. In diesem geopolitisch kompetitiven Umfeld sind alle deutschen Rohstoffinvestments zu betrachten. Insbesondere die weiter zunehmende wirtschaftliche Stärke Chinas und dessen Rohstoffmonopol bei Seltenen Erden und weiteren kritischen Rohstoffen entfalten eine regionale Sogwirkung.

2.2 Ziele und Bestimmungen der Rohstoffabkommen

Die beiden Abkommen zwischen Deutschland und der Mongolei (2011) beziehungsweise Kasachstan (2012) sind in vielen Punkten ähnlich. In der nachfolgenden Tabelle sind die wesentlichen Inhalte und Bestimmungen dargestellt.

Tabelle 2: Regelungsinhalte der bilateralen Rohstoffabkommen zwischen Deutschland, der Mongolei und Kasachstan

Mongolei	Kasachstan
a) Erkundung, Erschließung, Gewinnung und Verarbeitung von Rohstoffen	a) Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung von Rohstoffen
b) Schaffung und Ausbau der technischen Infrastruktur	b) Schaffung und Ausbau der technischen Infrastruktur
c) Verbesserung der Rohstoff- und Ressourceneffizienz	c) Verbesserung der Rohstoff- und Ressourceneffizienz
d) Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards bei der Rohstoffgewinnung und -aufbereitung	d) Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards bei der Rohstoffgewinnung und -aufbereitung
e) Verbesserung der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen und administrativer Abläufe im Rohstoffsektor	e) Aufbau von Industrieclustern einschließlich Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten
f) Aus- und Weiterbildung, Qualifizierung von Fachkräften im Rohstoffbereich	f) Verbesserung des Investitions- und Innovationsklimas

Eigene Darstellung der Autoren basierend auf beiden Abkommen.²⁸

Einige Details fallen im Vergleich auf. So heißt es im Abkommen mit der Mongolei, dass die gemeinsamen Aktivitäten nicht auf die Rohstofferkundung und Förderung beschränkt bleiben, sondern die Verarbeitung „die Wertschöpfung bis zum Endprodukt“²⁹ einschließe. Das ist zweierlei Hinsicht bemerkenswert, weil es erstens die ganze Wertschöpfungskette vom Erz zum Endprodukt umfasst, ergo die Mongolei nicht als bloßer Rohstofflieferant fungiert. Zweitens, weil dies in praktischer Hinsicht bedeutet hätte, Chinas Rohstoffmonopol bereits in der Mongolei zu brechen. Wie bei jedem Abkommen gilt jedoch, dass vertragstheoretische Überlegungen mit Leben gefüllt werden müssen. Hierfür sind konkrete Projekte und Initiativen notwendig, ohne die jede strategische Rohstoffpartnerschaft nur ein Papiertiger bleibt. Für die Umsetzung auf deutscher Seite wurde das Bundeswirtschaftsministerium mit der Federführung betraut. Zur besseren Verzahnung zwischen Politik und Wirtschaft wurden in den Abkommen zusätzlich die Schaffung gemeinsamer Arbeitsgruppen und Wirtschaftsausschüsse vereinbart. Für das erste Abkommen wurde eine „Deutsch-Mongolische Regierungsarbeitsgruppe zur Zusammenarbeit im Rohstoffbereich“ und ein „Deutsch-Mongolischer Wirtschaftsausschuss“ eingerichtet. Für das zweite Abkommen wurden die „Deutsch-Kasachische Regierungsarbeitsgruppe Wirtschaft und Handel“ und der „Deutsch-Kasachische Wirtschaftsausschuss für die Partnerschaft im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich“ ins Leben gerufen.³⁰

3

• Die Bilanz der Rohstoffpartnerschaften

3.1 Deutschland und die Mongolei: Rohstoffhandel und Rohstoffprojekte

Im Untersuchungszeitraum ab dem Jahr 2011, dem Beginn der deutsch-mongolischen Rohstoffpartnerschaft, bis 2025 ist der statistisch erfasste Rohstoffhandel bei relevanten (kritischen) Metallrohstoffen zwischen beiden Ländern nahezu unbedeutend. Nach etwa fünf Jahren (2016) wurden lediglich etwas mehr als 200 Tonnen raffiniertes Kupfer im Wert von 828.000 Euro aus der Mongolei nach Deutschland eingeführt. Weitere fünf Jahre später (2021) – und damit zehn Jahre nach Abschluss der Rohstoffpartnerschaft – weist die Handelsstatistik lediglich 0,2 Tonnen Kupfererz aus. Andere Rohstoffe (Erze, Konzentrate, Kathoden) wie etwa Eisen, Kupfer, Seltene Erden und Lithium wurden zwischen beiden Ländern nicht gehandelt. Die Mongolei als rohstoffreiches Land ist auch nach nunmehr knapp 15 Jahren nicht zu einem relevanten Rohstofflieferanten für Deutschland aufgestiegen. Selbst bei den gut entwickelten Rohstoffsparten (Kohle, Kupfer) spielt das Land keine Rolle für den deutschen Rohstoffbezug.³¹ Dies hat verschiedene Ursachen, etwa die Reduzierung von Kohle im deutschen Energiemix und die engen Handelsbeziehungen mit China. Der Rohstoffhandel als Indikator für den Erfolg der politischen Rohstoffpartnerschaft ist bis dato negativ zu bewerten.³²

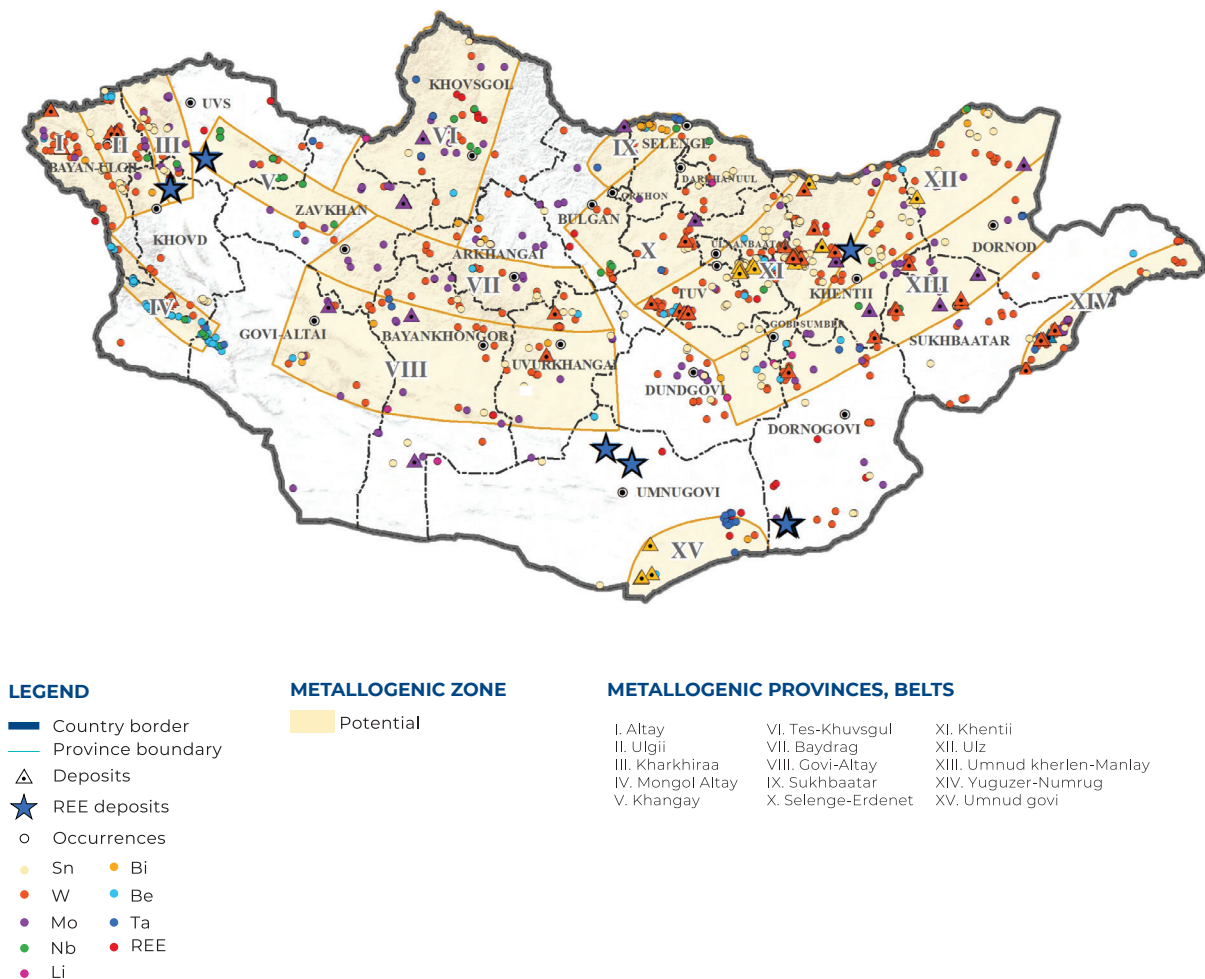
Bei den Rohstoffprojekten, also förderwürdigen Minenprojekten, ist die Bilanz ebenfalls negativ. Bis zum heutigen Tag wurde kein einziges Rohstoffprojekt von relevanter Größenordnung mit deutscher Beteiligung in der Mongolei realisiert. Im Kataster des Amtes für bergbauliche Rohstoffe und Erdöl, das dem Mongolischen Ministerium für Bergbau und Schwerindustrie zuarbeitet, waren im Jahr 2020 zwei deutsche Lizenzinhaber vermerkt.³³ Weiterhin existierten drei deutsch-mongolische Partnerlizenzen. Projekte im Seltenerdensektor mit deutscher Beteiligung sind nicht bekannt.

3.2 Deutschland und Kasachstan: Rohstoffhandel und Rohstoffprojekte

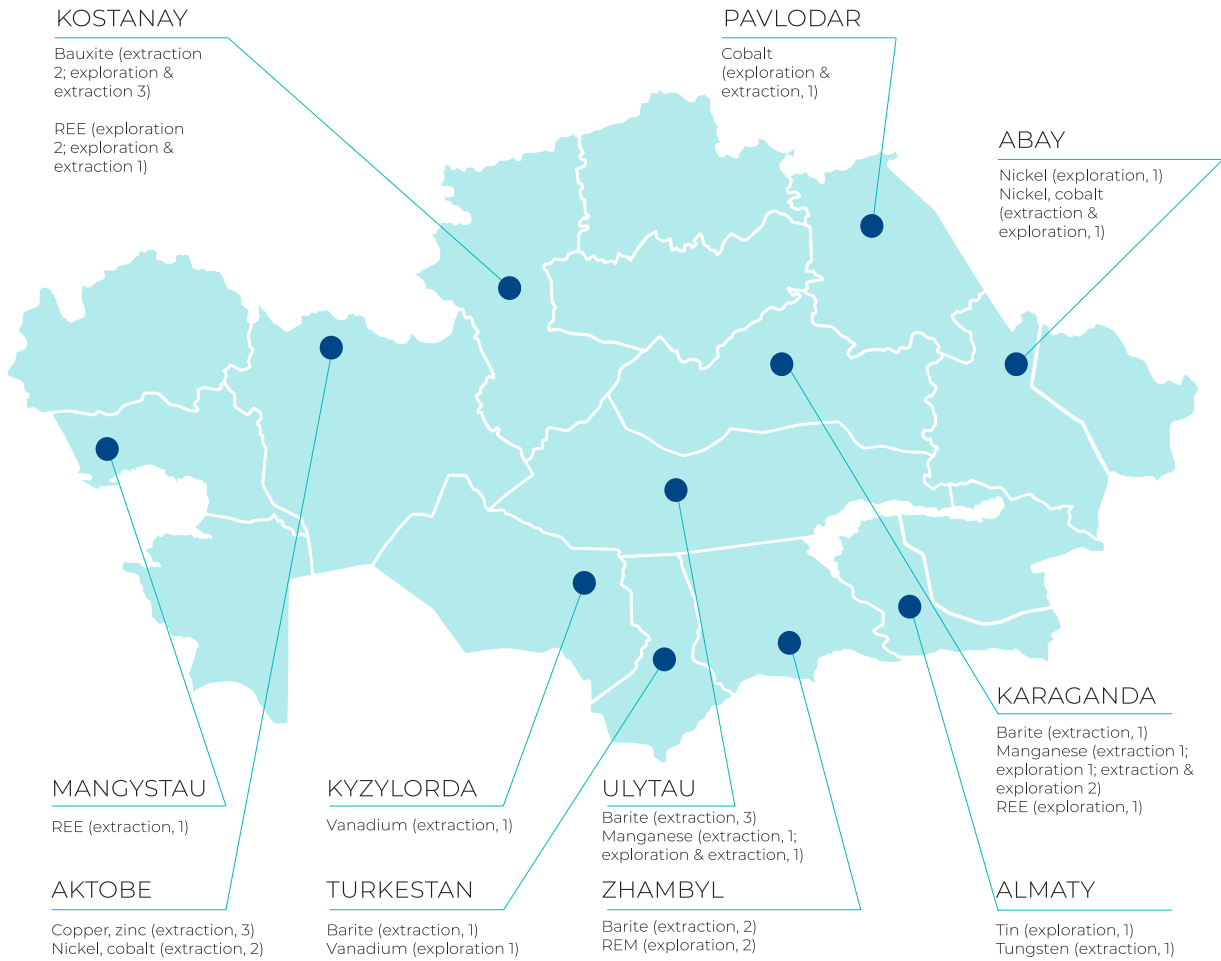
Die Gesamtbilanz beim Rohstoffhandel und der Realisierung konkreter Rohstoffprojekte mit deutscher Firmenbeteiligung in Kasachstan seit Inkrafttreten der Rohstoffpartnerschaft im Jahr 2012 ist ebenfalls ernüchternd, wenngleich nicht ganz so dürrtief wie im Falle der Mongolei. Die Handelsstatistik weist eine Reihe an Rohstoffimporten aus Kasachstan auf, so etwa für das Jahr 2017 – fünf Jahre nach Abschluss der Rohstoffpartnerschaft – mit 4.100 t Zink, 2.600 t raffiniertem Kupfer und 1.700 t Ferrosiliziummangan. Im Jahr 2022 – zehn Jahre nach Abschluss der Rohstoffpartnerschaft – wurde etwa die doppelte Menge an Ferrosiliziummangan (3.200 t) importiert. Die Menge an raffiniertem Kupfer sank hingegen beträchtlich auf 635 t. Immerhin wurde eine Kleinmenge von 0,5 t Seltenerdenmetallgemisch nach Deutschland ausgeführt.³⁴ Diese Mengenangaben nach jeweils fünf und zehn Jahren seit Inkrafttreten der deutsch-kasachischen Rohstoffpartnerschaft sind nur Spotlights, die den größeren Trend unterstreichen: nämlich, dass der bilaterale Rohstoffhandel bei industriekritischen Metallerzen auf einem sehr niedrigen Niveau verharrte und kritische beziehungsweise strategische Rohstoffe wie Seltene Erden keine Rolle spielten. Nach über 13 Jahren muss konzediert werden, dass Kasachstan kein relevanter alternativer Lieferant für kritische und strategische Rohstoffe für die deutsche Industrie geworden ist. In der Rangfolge der Außenhandelspartner der Bundesrepublik belegte Kasachstan im Jahr 2024 Platz 52. Die gestiegene Bedeutung Kasachstans als Erdöllieferant ist weniger Ausdruck einer gezielten rohstoffpolitischen Partnerschaftsdynamik, sondern vielmehr Folge der energiepolitischen Umsteuerung Deutschlands infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine.³⁵

Bei den Rohstoffprojekten (Minenanlagen) ist das Bild ähnlich. Im Erzbergbau sind keine Projekte mit deutscher Beteiligung in einem relevanten Entwicklungsstadium bekannt. Für das Jahr 2018 gab es die Meldung, dass das deutsche Unternehmen Aurum Deutschland AG Gold und Kupferporphyr explorierte und Investitionen vor Ort ins Auge fasste. Weiterhin wurde 2023 bekannt, dass das kasachische Unternehmen LLP Qazag Lithium und die deutsche HMS Bergbau AG eine Kooperationsvereinbarung bei der Exploration und Rohstoffaufbereitung geschlossen haben. Eine weitere Vereinbarung mit Beteiligung der HMS Bergbau AG zur Exploration und Verarbeitung eines polymetallischen Vorkommens in Ost-Kasachstan wurde ebenfalls 2023 geschlossen.³⁶ Dies sind allesamt Kleinprojekte in der Frühphase, aus denen sich eventuell einmal Förderstätten entwickeln werden. Doch dafür muss in langen Zeiträumen gedacht und jedes Projekt gegen diverse

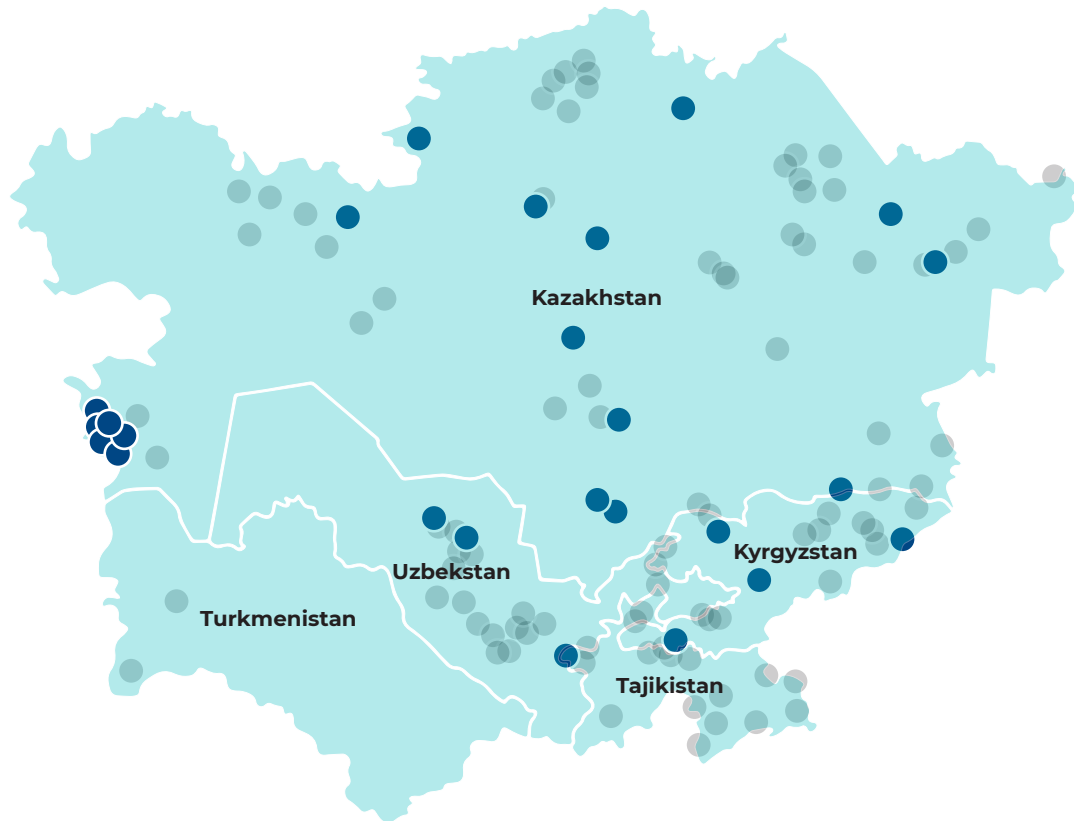
Widrigkeiten beharrlich vorangetrieben werden. Zum jetzigen Zeitpunkt (2026) muss festgehalten werden, dass sowohl beim bilateralen Handel als auch auf lokaler Projektebene das ursprüngliche Ziel der Partnerschaft, „das Rohstoffpotenzial Kasachstan[s] durch Investitionen, Innovationen und Lieferbeziehungen sowie Technologietransfer in die Republik Kasachstan einer umfassenden Nutzung und Entwicklung zuzuführen“³⁷, nicht erreicht wurde.



Quelle: National Geological Survey of Mongolia 2022:
<https://mmhi.gov.mn/wp-content/uploads/2022/10/IMARC1-2.pdf>



Quelle: Kazakhstan as a minerals investment hub: unlocking potential through the aifc:
https://aifc.kz/wp-content/uploads/2025/10/eng-mining-aifc-2025_final_for_publication.pdf



RARE EARTH ELEMENT OCCURENCE TYPE

- Deposit (economically viable, or potentially economically viable)
- Prospect (early stage exploration; economic potential uncertain)

Quelle: <https://www.rferl.org/a/central-asia-trump-critical-minerals-diplomatic-deals-summit/33583397.html>

3.3 Ursachen und Problemfelder

Die hier festgestellte Negativbilanz zur Wirksamkeit der bilateralen Rohstoffpartnerschaften mit der Mongolei und Kasachstan über einen Zeitraum von mittlerweile knapp 14 Jahren reiht sich ein in diverse Untersuchungen aus früheren Jahren³⁸. Jüngst stellte der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht zur europäischen Rohstoffpolitik fest, dass strategische Rohstoffpartnerschaften zwar die Kooperation verbesserten, allerdings nur wenig zur tatsächlichen Versorgungssicherheit mit Materialien beitragen würden.³⁹ Dieser Befund für die strategischen Partnerschaften auf EU-Ebene gilt eins zu eins für die Partnerschaften auf nationaler deutscher Ebene. Im Hinblick auf die Ausgangsbedingungen bei Vertragsabschluss und das sehr herausfordernde Geschäftsumfeld auf den internationalen Rohstoffmärkten und in den Untersuchungsländern ist die Bilanz in der Rückschau nicht überraschend. Zwei Lesarten lassen sich daraus ableiten, eine positiv-optimistische und eine negative. Die positiv-optimistische Lesart ist, dass Rohstoffprojekte andere Zeiträume zur Umsetzung benötigten. Was demnach im letzten Jahrzehnt versäumt bzw. zaghaft angestoßen wurde, muss in mehrjähriger Entwicklungsarbeit beharrlich unterstützt und protegiert werden. Kurzum: Auch wenn die deutschen Rohstoffpartnerschaften bislang kaum vorzeigbare Resultate gebracht haben, könne aus den Fehlern und Versäumnissen gelernt und neue Impulse für die Dekade 2030/40 angestoßen werden.

Die negative Lesart ist, dass das Instrument der Rohstoffpartnerschaft keinen substanziellen Mehrwert für die deutsche Rohstoffpolitik entfaltet hat und daher von Grund auf neu konzipiert oder eingestellt werden müsse. Die langen Planungs- und Umsetzungszeiträume im Bergbausektor dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass mittelfristig vorzeigbare Resultate in der Handelsbilanz oder auf Projektebene stehen müssen. Andererseits besteht das nicht unerhebliche Risiko, Erfolge auf den Sankt-Nimmerleins-Tag zu verschieben. Dies wäre das Gegenteil einer erfolgs- und evidenzbasierten Rohstoff-Geostrategie.

Die jeweilige Lesart und der Glaube an die strategische Leistungs- und Umsetzungsfähigkeit der deutschen Politik und der heimischen Industrie entscheiden über eine mögliche Neuausrichtung dieses Politikinstrumentes samt politischem Ressourceneinsatz. Zunächst erfolgt jedoch die Analyse der wesentlichen Ursachen und Problemfelder, die im Zusammenspiel für die negative Bilanz verantwortlich sind.

3.3.1 Geographische Lage und Infrastruktur

Mongolei

Transportkorridore und Exportabhängigkeit

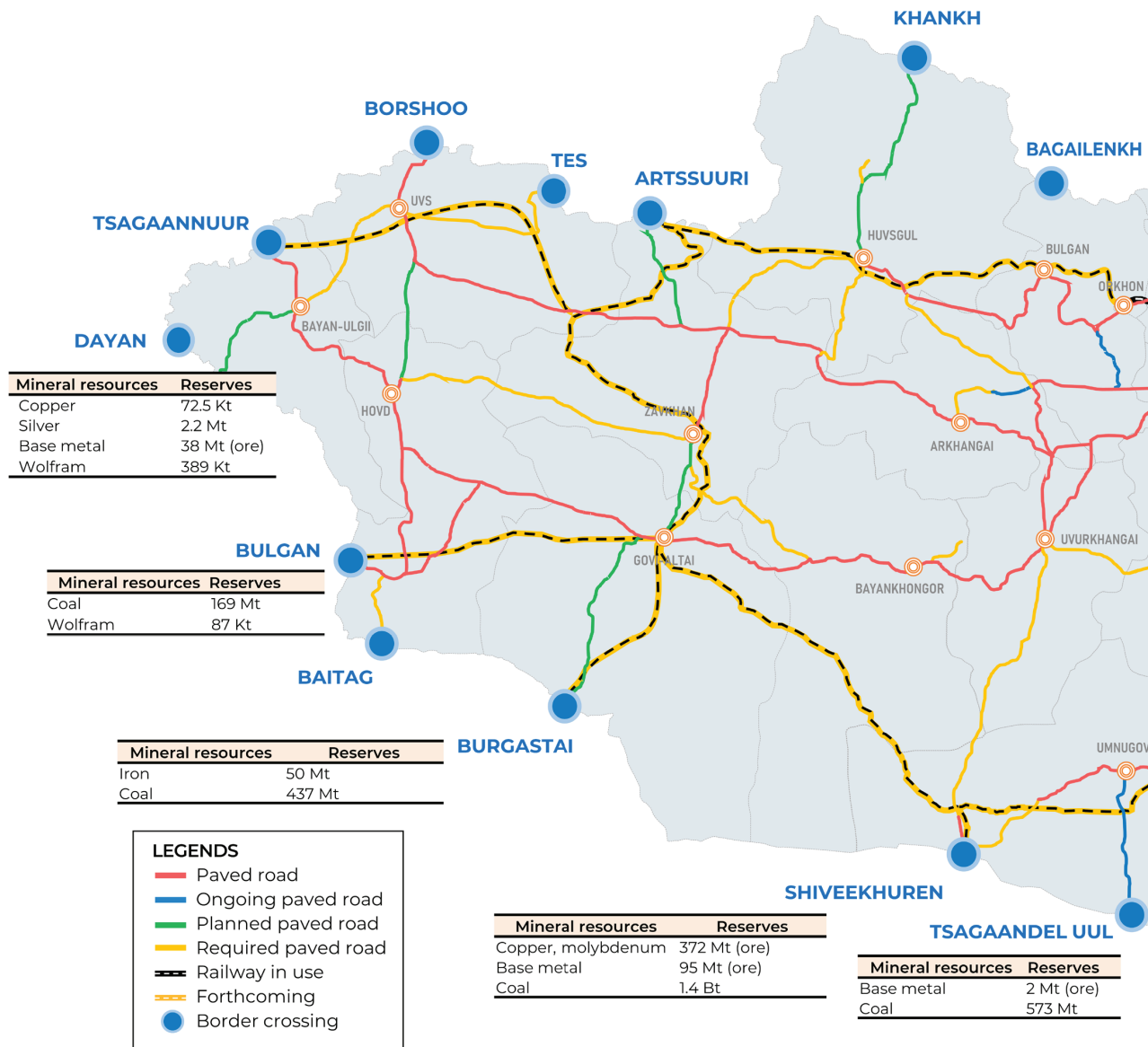
Die Mongolei ist ein rohstoffreicher Binnenstaat in Zentral-Ostasien, eingebettet zwischen Russland und China. Ihre geographische Lage prägt die rohstoffpolitischen Handlungsoptionen maßgeblich: Als Land ohne direkten Zugang zu Seehäfen ist sie vollständig auf Transitkorridore über ihre beiden Nachbarn angewiesen. Der ehemalige mongolische Präsident Elbegdorsch beschrieb die Lage seines Landes einst wie folgt: Die Mongolei sei „das sanfte Steppenpferd zwischen den Elefanten Russland und China.“⁴⁰ Diese strukturelle Binnenabhängigkeit beeinflusst Exportkosten, Verhandlungsmacht und Diversifizierungsstrategien im Bereich kritischer Rohstoffe. Mit einer Fläche von rund 1,56 Millionen Quadratkilometern bei gleichzeitig geringer Bevölkerungsdichte (ca. 3,5 Mio. Einwohner) sind Lagerstätten häufig in abgelegenen Regionen lokalisiert. Besonders bedeutend sind Vorkommen im Süden des Landes, etwa im Umfeld von Tavan Tolgoi (Kohle) und Oyu Tolgoi (Kupfer).⁴¹ Die großen Distanzen zwischen Förderorten, Verarbeitungsanlagen und Grenzübergängen erhöhen die Logistikkosten entlang der Wertschöpfungskette erheblich.

Das Eisenbahnnetz ist historisch auf eine Nord-Süd-Achse ausgerichtet und schließt an die Transsibirische Eisenbahn an. Rohstoffexporte – insbesondere Kohle – werden überwiegend in Richtung China abgewickelt. China fungiert damit nicht nur als Absatzmarkt, sondern de facto als logistisches Nadelöhr.

Diese Struktur erzeugt eine asymmetrische Abhängigkeit und schwer aufzubrechende Handelsstrukturen:

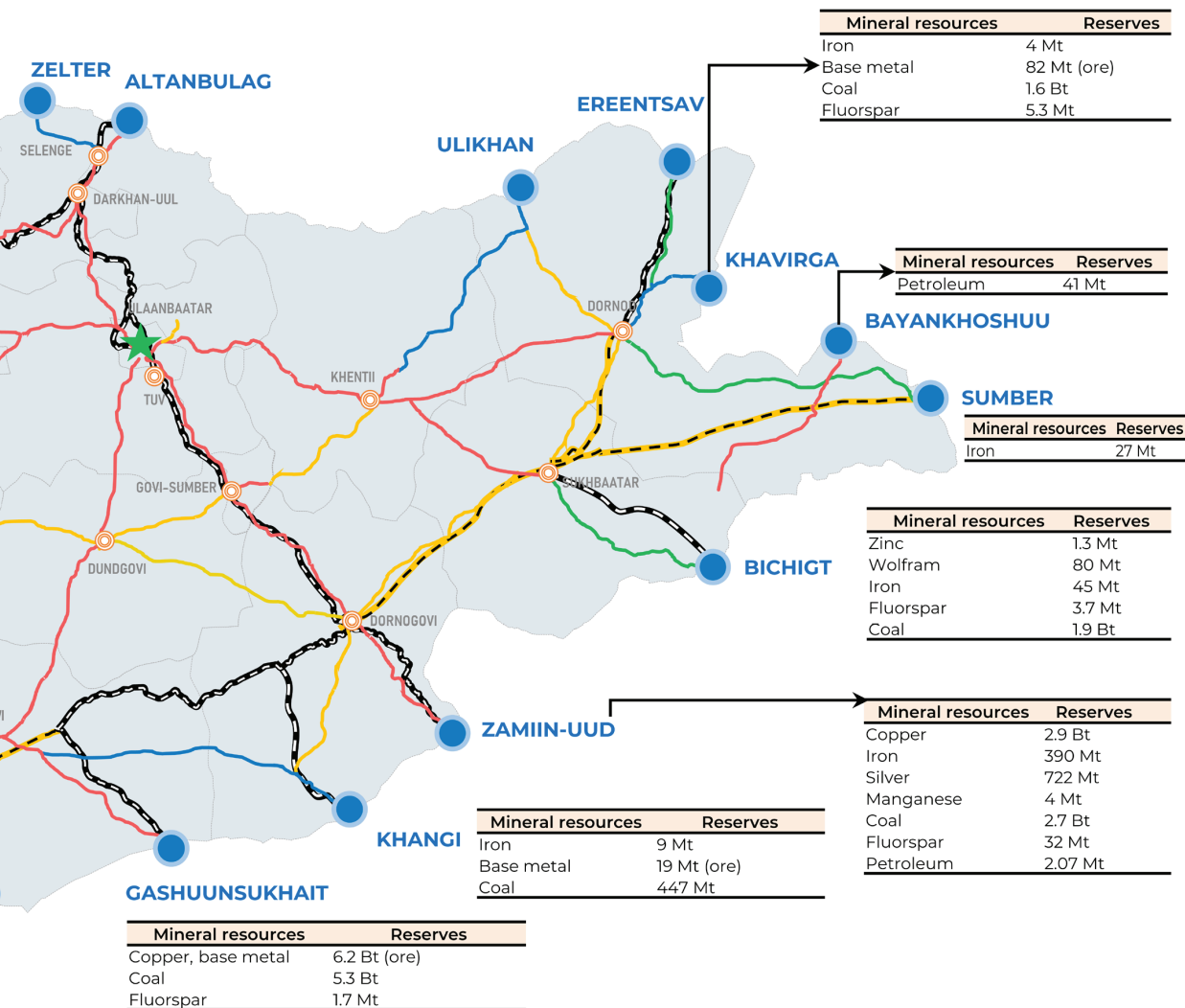
- Preisverhandlungen erfolgen unter dem Druck begrenzter Alternativrouten.
- Transportengpässe wirken sich unmittelbar auf Staatseinnahmen aus.
- Eine Diversifizierung der Exportmärkte ist infrastrukturell nur eingeschränkt möglich. Die Landwege führen nur über Russland und China, ein unabhängiger Seeweg existiert nicht. Einzig über den Luftweg wären geringe – ggf. teurere – unabhängige Transportkapazitäten möglich.

Die Straßeninfrastruktur bleibt außerhalb der Hauptachsen teilweise unzureichend ausgebaut, was saisonale Unterbrechungen begünstigt und Transportzeiten erhöht. Für kritische Rohstoffe mit hoher strategischer Bedeutung – etwa Seltene Erden – stellt dies ein Risiko für stabile Lieferketten dar.



Energie- und Versorgungsstruktur

Die Energieversorgung basiert primär auf kohlebasierten Kraftwerken. In abgelegenen Bergbauregionen bestehen weiterhin Engpässe, die Investitionen in dezentrale Lösungen oder Netzausbau erfordern. Hinzu kommt Wasserknappheit in den südlichen Förderregionen, was insbesondere für die Aufbereitung metallischer Rohstoffe relevant ist.⁴² Rohstoffpolitisch bedeutet dies: Die Mongolei ist zwar ressourcenreich, verfügt jedoch nur eingeschränkt über integrierte Wertschöpfungskapazitäten und teils ungünstige Rahmenbedingungen für schnelle Investitionen. Ein Großteil



der Weiterverarbeitung der geförderten Rohstoffe erfolgt zudem im Ausland (d.h. China), wodurch sie überwiegend als Primärrohstofflieferant in globale Lieferketten eingebunden ist und dadurch am Phänomen des „Ressourcenfluchs“* in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zur Sektor-Struktur leidet.

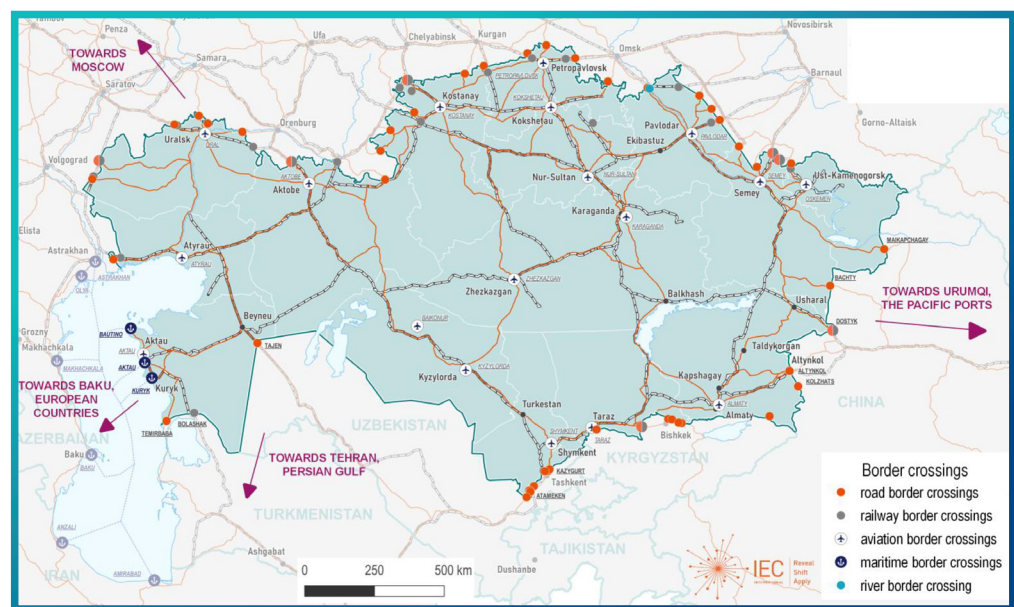
* Unter dem Phänomen des „Ressourcenfluchs“ wird die einseitige Ausrichtung einer Volkswirtschaft auf die Rohstoffförderung bei gleichzeitiger Vernachlässigung anderer Wirtschaftssektoren verstanden. Die rohstoffbasierte Wirtschaft ist dadurch anfällig von schwankenden Weltmarktpreisen und vernachlässigt die eigene industrielle Entwicklung. In politischer Hinsicht dominieren Korruption, Patronage und nicht selten innerstaatliche Gewalt und verbreitete Armut. Die nichtnachhaltige Ausbeutung des geologischen Rohstoffreichtums endet demnach in einem – meist durch politische Misswirtschaft verursachten – „Ressourcenfluch“.

Kasachstan

Transportkorridore und Exportabhängigkeit

Im Vergleich zum Binnenstaat Mongolei ist Kasachstan infrastrukturell viel stärker in eurasische Eisenbahn- und Transportnetzwerke eingebunden. Zu den wichtigsten Transportvektoren des Landes zählen westliche Routen über das Kaspische Meer Richtung Südkaukasus und Europa, nördliche Verbindungen nach Russland, östliche Bahnverbindungen nach China und südliche Achsen nach Zentralasien. Diese multivektoralen Transportalternativen reduzieren die einseitige Abhängigkeit von einzelnen Transitstaaten.⁴³ In rohstoffpolitischer Hinsicht stärkt dies die Verhandlungsposition gegenüber Abnehmern und erhöht die Resilienz gegenüber geopolitischen Spannungen.

KAZAKHSTAN'S TRANSPORT INFRASTRUCTURE SYSTEM



LEGEND

- Transport infrastructure motorways
- = sets railways
- sea routes

<https://aifc.kz/wp-content/uploads/2024/07/2.3-transport-and-logistics-in-kazakhstan-april-2024.pdf>

Industrielle Weiterverarbeitung im Rohstoffsektor

Kasachstan verfügt über eine stärker entwickelte Verarbeitungsindustrie im Metall- und Uransektor. Im Gegensatz zur Mongolei ist das Land nicht ausschließlich auf den Export unverarbeiteter Rohstoffe angewiesen, sondern kann teilweise höhere Wertschöpfungsstufen im Inland realisieren. Dies wirkt stabilisierend auf Einnahmen, Beschäftigung und Außenhandelsoptionen.⁴⁴

Vergleichende Einordnung im Kontext europäischer Rohstoffsicherheit

Für deutsche und europäische rohstoffbasierte Diversifizierungsstrategien ergeben sich aus der geographischen Lage beider Länder unterschiedliche Risikoprofile:

Kriterium	Mongolei	Kasachstan
Geographische Binnenlage	vollständig transitabhängig von Russland und China	Zugang zum Kaspischen Meer bietet Alternativrouten
Hauptabsatzmarkt	sehr starke China-Orientierung	diversifizierter (Schwerpunktländer Russland und China)
Transportkorridore	begrenzt	multivektoral
Inländische Verarbeitungskapazitäten	gering	moderat (abhängig vom Rohstoffsektor)
Geopolitische Resilienz	begrenzt	vergleichsweise höher

Eigene Darstellung der Autoren.

Während die Mongolei strategisch als potenzieller Diversifizierungspartner erscheint, begrenzen infrastrukturelle Engpässe, Transitabhängigkeiten und die wirtschaftliche Schwerpunktorientierung nach China die unmittelbare Lieferkettenstabilität und erschweren eine langfristige Erschließung des mongolischen Ressourcenpotenzials durch ausländische Investoren. Kasachstan hingegen verfügt über eine robustere logistische Einbindung, ist jedoch stärker in regionale Machtkonstellationen eingebettet. Das Land ist permanent zwei Machtzentren ausgesetzt: dem regionalen außen- und sicherheitspolitischen Gestaltungsanspruch Russlands und der wirtschaftlich-handelsbasierten Sogwirkung durch China.

Aus rohstoffpolitischer Perspektive zeigt sich somit: Geographie ist kein statischer Standortfaktor, sondern wirkt unmittelbar auf Lieferkettenrisiken, Investitionsanreize und außenwirtschaftliche Handlungsspielräume.

3.3.2 Diskrepanz zwischen Erwartungen und Engagement auf allen Seiten

Die Mehrzahl der bisherigen Bewertungen der bilateralen Rohstoffpartnerschaften folgt einem ähnlichen Muster: Das Instrument gilt im Grundsatz als sinnvoll, jedoch als unzureichend operationalisiert.

Lange Zeit blieb allerdings offen, welche Akteure konkret Verantwortung für die inhaltliche Neubelebung übernehmen sollten und mit welchen Instrumenten dies geschehen könnte. Ein wesentlicher Faktor für die bislang begrenzte Wirksamkeit war zudem ein nicht hinreichend abgestimmtes Erwartungsmanagement auf beiden Seiten. Auf mongolischer und kasachischer Seite bestand in der Anfangsphase die Vorstellung, dass die Partnerschaftsabkommen wie ein schnelles Tauschgeschäft funktionieren würden: Deutschland würde mit Kapital kommen und Technologien ins Land bringen und im Gegenzug Zugang zu Rohstoffen erhalten sowie im Idealfall Joint-Ventures mit lokalen Rohstofffirmen eingehen, alles möglichst schnell staatlich organisiert. Exemplarisch für diese Vorstellung steht die Aussage des damaligen Ersten Vize-Ministers für Industrie und neue Technologien der Republik Kasachstan, Albert Rau: *„Wir handeln nach der Formel ‚Rohstoffe im Austausch für Technologie und Investitionen‘. Deutsche Firmen bekommen Zugang zu unseren Rohstoffressourcen, wir erhalten dafür fortgeschrittene Technologien. Der Vorteil für beide Seiten liegt auf der Hand. Leider ist derzeit der Anteil deutscher Ausrüstungen in der kasachischen Industrie noch sehr gering.“*⁴⁵ Das deutsche Unternehmensengagement sollte auch künftig gering bleiben, was in der Bundespolitik bemerkt wurde. Es folgten jedoch keine neuen Impulse, um die nach einigen Jahren brachliegenden Abkommen wiederzubeleben. Die Bundesregierung beließ es beim Benennen des unbefriedigenden Ist-Zustandes. Im März 2015 – vier Jahre nach Inkrafttreten der Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei – bilanzierte Kanzlerin Merkel: *„Unsere bilaterale Zusammenarbeit hat als spezielles Charakteristikum eine Rohstoffpartnerschaft. Wir haben es geschafft, eine deutsch-mongolische Hochschule für Rohstoffe und Technologie zu gründen, die auch im Zusammenhang mit der Entwicklungskooperation finanziert werden konnte. Allerdings muss man sagen, dass die wirtschaftlichen Kooperationsprojekte zum Teil noch notleidend sind. Hier können wir mehr machen. Wir haben vieles sozusagen in Aussicht gestellt und es gibt auch eine gemeinsame Arbeitsgruppe, aber bei vielem hapert es noch bei der Realisierung.“*⁴⁶

Deutsche/europäische Erwartungen	Erwartungen auf Seiten der Mongolei und Kasachstans
Erwartet wurde, dass Partnerstaaten: · stabile Investitionsbedingungen gewährleisten · regulatorische Transparenz schaffen · Infrastrukturprojekte priorisieren · Umwelt- und Sozialstandards an internationale Anforderungen anpassen	Erwartet wurde von Deutschland/EU: · Technologietransfer · Aufbau lokaler Verarbeitungsstufen · Ausbildungskooperationen · substantielle Investitionen in den Bergbau- und Rohstoffsektor · langfristige Kapitalbindung

Eigene Darstellung der Autoren.

Sowohl die Mongolei als auch Kasachstan erachten ihre Rolle nicht als bloße Rohstofflieferanten für ausländische Abnehmermärkte. Beide wollen mit Hilfe der Bodenschätze, den Sprung auf die nächste industrielle Verarbeitungsstufe einleiten, um größere Wertschöpfungsanteile im Land zu behalten und wenig anfällig von schwankungsintensiven Weltmarktpreisen für Rohstoffe zu sein. In der Praxis bleibt jedoch die inländische Wertschöpfung in beiden Ländern, vor allem bei den kritischen/strategischen Rohstoffen, vielfach stark begrenzt. Europäische Abnehmer interessieren sich primär für gesicherte Liefermengen, während Investitionen in komplexe Weiterverarbeitung oder industrielle Clusterbildung oft ausbleiben. Daraus entsteht auf Seiten der Partnerländer der Eindruck, weiterhin primär als Rohstofflieferanten statt als gleichberechtigte Industriepartner wahrgenommen zu werden.

Ein weiterer kritischer Faktor, der in besonderem Maße im risikoreichen Bergbau- und Rohstoffsektor eine Rolle spielt, ist der Faktor Zeit beziehungsweise unterschiedliche Zeithorizonte zwischen Partnerländern und privatwirtschaftlich geführten Rohstoffunternehmen. Dieser „Spannungsfaktor Zeit“ wurde entlang der Zeitachse zwischen dem Abschluss der Partnerschaftsabkommen (2011/12), diversen Gipfeltreffen und Absichtserklärungen und der Realisierung sichtbarer Projekte deutlich. Die unterschiedlichen Zeithorizonte der involvierten Akteure zeigen sich dergestalt:

- Europäische Politik operiert unter kurzfristigem Versorgungsdruck und begrenzten Aufmerksamkeitsspannen für die Rohstoffproblematik.
- Partnerstaaten (Mongolei, Kasachstan) verfolgen strukturelle Entwicklungsstrategien über Jahrzehnte.
- Europäische Unternehmen operieren innerhalb kurzfristiger Gewinnerwartungen und realistischere langfristigen Amortisationszyklen im Bergbaugeschäft.

- Chinesische Bergbau- und Rohstoffunternehmen operieren nach langfristigen Markterschließungsstrategien und genießen intensive politisch-finanzielle Unterstützung durch die chinesische Regierung.

Konkurrenz erfährt Deutschland nicht nur von chinesischer Seite. Andere Staaten der Region und westliche Verbündete engagieren sich ebenfalls in beiden Ländern. Südkorea und die Mongolei vereinbarten im Jahr 2022 den Aufbau eines gemeinsamen Zentrums für Seltenerdenmetalle und 2023 die Schaffung eines bilateralen Komitees, um die gemeinsame Rohstoffexploration und Technologiekooperation im Bergbaubereich voranzutreiben. Die Vereinigten Staaten unterzeichneten im selben Jahr ein Memorandum of Understanding, um Investitionen in den mongolischen Rohstoffsektor zu erleichtern. Die Mongolei ist dabei ein Bindeglied in der größeren US-Indopazifik-Strategie.⁴⁷

Hinzu kommen wechselseitige Wahrnehmungen, die das Engagement beeinflussen. Europäische Akteure verweisen auf regulatorische Unsicherheiten oder Governance-Fragen. Umgekehrt nehmen zentralasiatische Staaten europäische Investoren teils als zögerlich oder normativ anspruchsvoll wahr, ohne entsprechend hohe Kapitalbindung zu leisten. Diese gegenseitigen Vorbehalte verstärken die Diskrepanz zwischen strategischem Narrativ und operativer Umsetzung zusätzlich. Die recht schnell eintretenden Folgen auf beiden Seiten waren Ernüchterung und Enttäuschung – wenngleich dies nie offen eingestanden wurde.

Über die Jahre wurden die Aussagen der Bundesregierung zum Fortgang der Partnerschaften daher stets ernüchternder. 2016 – fünf Jahre nach deren Beginn – fiel die politische Bewertung noch einigermaßen diplomatisch-optimistisch aus: *„Insgesamt lässt sich schon jetzt sagen, dass die Partnerschaften u. a. einen Beitrag zur Modernisierung des Rohstoffsektors, zur Aus- und Weiterbildung von Personal leisten und daneben die Partnerländer bei der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards unterstützen.“*⁴⁸ Das ursprüngliche Hauptziel, stabile Rohstoffbeziehungen aufzubauen und der deutschen Industrie neue Bezugsquellen zu erschließen, wurde verfehlt, was in der Bewertung der Bundesregierung im Jahr 2020 deutlich zum Ausdruck gebracht wurde: *„Vor dem Hintergrund einer deutlichen Beruhigung der Lage auf den Rohstoffmärkten konnte die deutsche Wirtschaft in den letzten Jahren in der Regel ihren Rohstoffbedarf auf den Märkten zu angemessenen Preisen decken, so dass die Option bilateraler Vereinbarungen im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften weniger relevant wurde.“*⁴⁹ Die Formulierung „weniger relevant“ hieß in der Praxis de facto irrelevant, denn der Aufwand

zur Erschließung und Projektumsetzung überstieg die Rohstoffpreise auf den Weltmärkten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die anfängliche Diskrepanz zwischen politischen Zielvorstellungen und operativen Erwartungen im weiteren Verlauf nicht systematisch korrigiert wurde. Eine strategische Nachjustierung blieb aus.

Das gegenseitige Entgegenkommen beschränkte sich weitgehend auf programmatische Bekundungen und politische Dialogformate, ohne sich in konkreten Projekten, Investitionsentscheidungen oder messbaren Fortschritten niederzuschlagen. Auf deutscher Seite zeigte sich dieses Verhalten mit dem Abschluss einer strategischen Partnerschaft zwischen der Mongolei und Deutschland im Zuge des Staatsbesuchs von Bundespräsident Steinmeier in der Mongolei im Februar 2024. Steinmeier beschrieb die politischen Beziehungen zwischen beiden Ländern wie folgt: *„Deutschland ist fest entschlossen, sich mit der Mongolei und anderen Partnern in Asien und im Indopazifik noch stärker zu vernetzen, nicht zuletzt, um weniger verwundbar zu sein. Wir sind deshalb froh, dass Sie uns seit einiger Zeit zu Ihren Drittnachbarn zählen. Es ist wichtig, dass unsere Regierungen vereinbart haben, unsere Beziehungen auszuweiten und zu vertiefen, und ich freue mich, dass wir heute eine strategische Partnerschaft zwischen Deutschland und der Mongolei vereinbart haben.“*⁵⁰

Der Abschluss einer übergeordneten strategischen Partnerschaft kann aus diplomatischer Perspektive sinnvoll sein und das bilaterale Verhältnis institutionell aufwerten. Gleichwohl darf er nicht darüber hinwegtäuschen, dass zusätzliche Rahmendokumente allein die bestehenden geopolitischen und politökonomischen Strukturbedingungen nicht substanziell verändern. Von einer tatsächlichen Vertiefung kann daher nur gesprochen werden, wenn sich die Kooperation in konkreten, projektbasierten Vorhaben im Wirtschafts- und Rohstoffbereich niederschlägt. Eine solche operative Tiefe ist bislang nur in Ansätzen erkennbar. Ein positives Deutschlandbild bildet zwar eine wichtige Grundlage für Zusammenarbeit, ersetzt jedoch keine belastbaren Investitionen, langfristigen Lieferbeziehungen und institutionell abgesicherten Projekte. Sollten die Partnerschaften zu tragfähigen Säulen einer europäischen Rohstoffstrategie werden, bedarf es einer deutlich stärkeren wirtschaftlichen Substanz.

3.3.3 Herausfordernde innenpolitische Verhältnisse in den Partnerländern

Die innenpolitischen Rahmenbedingungen stellen einen zentralen Unsicherheitsfaktor für stabile rohstoffpolitische Kooperationen dar. Während strategische Partnerschaften auf Stabilität, Planbarkeit und langfristige Kapitalbindung angewiesen sind, sind die innenpolitischen Rahmenbedingungen sowohl in der Mongolei als auch in Kasachstan von strukturellen Problemfaktoren geprägt, die diese Voraussetzungen nur eingeschränkt erfüllen.

Mongolei

Die Mongolei ist formal zwar eine konsolidierte Demokratie, ist jedoch durch eine hohe politische Fluktuation gekennzeichnet: häufige Regierungswechsel führen nicht nur zu einer Änderung auf der obersten Regierungsebene, sondern auch zu häufigen Personalwechseln auf den Leitungsebenen der Ministerien, wodurch Investoren kaum nachhaltige politisch-administrative Kontakte aufbauen und vertiefen können.⁵¹ Im Korruptionswahrnehmungs-Index von Transparency International belegte die Mongolei im Jahr 2025 Rang 124 von 182 Ländern. Über die Zeit, seit Bestehen der Rohstoffpartnerschaft mit Deutschland im Jahr 2011, hat sich die Situation im Land nach einer kurzen Verbesserung bis etwa 2015 stetig verschlechtert⁵². Regierungskoalitionen sind oft fragil, und wirtschaftspolitische Leitlinien werden wiederholt neu justiert. Instabilität ist ein politisch-systemischer Dauerzustand.⁵³ Für langfristige Investitionsprojekte im Rohstoffsektor, die Kapitalbindungen über Jahrzehnte erfordern, bedeutet dies ein erhebliches Planungsrisiko.

Ein besonders sensibles Feld ist die Debatte um ausländische Beteiligungen an strategisch bedeutenden Rohstoff-Lagerstätten. In Wahlkampfphasen oder wirtschaftlichen Krisen werden nicht selten bestehende Verträge öffentlich hinterfragt, Beteiligungsquoten diskutiert oder aktive Nachverhandlungen bis hin zu etwaigen Enteignungen gefordert. Diese Dynamik ist Ausdruck demokratischer Aushandlungsprozesse, erzeugt jedoch für externe Partner eine strukturelle Unsicherheit hinsichtlich:

- Vertragsstabilität,
- fiskalischer Rahmenbedingungen,
- steuerlicher Belastungen,
- staatlicher Beteiligungsmodelle.

Hinzu kommt eine ausgeprägte fiskalische Abhängigkeit vom Rohstoffsektor. Da ein erheblicher Teil der Staatseinnahmen direkt oder indirekt aus dem Bergbau stammt, führen Preisverfälle unmittelbar zu Haushaltskrisen. Der Anteil des Bergbausektors am BIP der Mongolei beträgt knapp 22% und an der gesamten Industrieproduktion sogar über 72%.⁵⁴ In Phasen niedriger Rohstoffpreise steigt demnach der innenpolitische Druck, kurzfristig zusätzliche Einnahmen zu generieren – etwa durch Abgabenerhöhungen oder regulatorische Anpassungen. Für Investoren entsteht dadurch das Risiko unerwarteter Eingriffe in die laufenden Geschäftsaktivitäten beziehungsweise die Projektentwicklung.

Zudem sind Umwelt- und Verteilungsfragen innenpolitisch hochsensibel. Proteste gegen Bergbauprojekte, insbesondere im Zusammenhang mit Wasserverbrauch oder ökologischen Schäden, können Projekte verzögern oder politische Neubewertungen erzwingen. Damit sind selbst formal genehmigte Projekte nicht vollständig vor politischer Revision geschützt. Szenarien von Enteignungen aufgrund nationalen Interesses schwingen politisch als Damoklesschwert in politischen Diskussionen mit. Dieses Risiko resultiert zu einem nicht unwesentlichen Teil aus der Teilhaberschafts- und Lizenzregelung an diversen Lagerstättentypen. Bei Lagerstätten, die von privatwirtschaftlichen Unternehmen exploriert und erschlossen wurden, beträgt die Höhe der möglichen Teilhaberschaft des mongolischen Staates am lizenzhaltenden Unternehmen 34%. Bei Lagerstätten, die als „strategisch wichtig“ eingestuft wurden und bei denen staatliche Mittel bei der Exploration und Erschließung verwendet wurden, beträgt die Teilhaberschaft des mongolischen Staates bis zu 50%.⁵⁵ Diese rechtlich mögliche hohe Staatsquote muss jeder ausländische Investor im Blick behalten, wenn ein langfristiges Investment gerade bei strategischen Elementen wie Seltenen Erden oder Lithium angestrebt wird. Der mongolische Staat ist sehr darauf bedacht, die nationalen Bodenschätze nicht einem kompletten Ausverkauf durch das Ausland preiszugeben, was in entwicklungsökonomischer Hinsicht berechtigt ist. Die hohe Teilhaberschaft des Staates an rohstofffördernden Unternehmen kann jedoch zugleich eine potenziell abschreckende Wirkung für ausländische Investoren entfalten, insbesondere ohne starke Unterstützung durch die eigene Regierung und vor dem Hintergrund der zahlreichen innenpolitischen Problemfelder.

Kasachstan

Kasachstan wird häufig als politisch stabiler wahrgenommen, doch diese Stabilität ist stark exekutivzentriert und autoritär-systemisch fundiert. Administrative Entscheidungsprozesse können zwar effizient erfolgen, sind jedoch in hohem Maße von politischen Machtkonstellationen abhängig, die um die Person des Präsidenten konzentriert ist.⁵⁶ Institutionelle Checks and Balances sind vergleichsweise schwach ausgeprägt, was ausländische Investoren vor ein ambivalentes Umfeld stellt: kurzfristige Berechenbarkeit bei gleichzeitiger struktureller Intransparenz. Im Korruptionswahrnehmungs-Index von Transparency International belegte Kasachstan im Jahr 2025 Rang 96 von 182 Ländern. Über die Zeit, seit Bestehen der Rohstoffpartnerschaft mit Deutschland im Jahr 2012, hat sich die Situation im Land geringfügig verbessert.⁵⁷

Die politischen Unruhen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass soziale Spannungen rasch eskalieren können. Reformprogramme zur Modernisierung von Verwaltung und Justiz sind eingeleitet worden, befinden sich jedoch noch in Umsetzung. Deren erfolgreiche Implementierung ist keinesfalls garantiert. Solange dieser Transformationsprozess nicht institutionell verankert ist, bleibt unklar, inwieweit angekündigte Verbesserungen dauerhaft greifen. Die geographische, sprachliche und teilweise kulturell-ethnische Nähe zu Russland, die aus der vormaligen Zugehörigkeit zum zaristischen Russland und zur Sowjetunion resultiert, macht sich bis heute in vielerlei Hinsicht bemerkbar und entfaltet Einfluss auf gesellschaftliche und innenpolitische Dynamiken.

Für großvolumige Rohstoffprojekte, die auf transparente Genehmigungs- und berechenbare Investitionsbedingungen angewiesen sind, erhöhen solche politisch-administrativen Umfeldfaktoren die Risikoprämien. Internationale Finanzierungsinstitutionen kalkulieren entsprechende politische Risiken systematisch ein, was Projekte verteuern oder verzögern kann.

Rohstoffe als nationale Identitätsfaktoren mit Spannungspotenzial in der Mongolei und Kasachstan

In beiden Ländern ist der Rohstoffsektor nicht nur ökonomisch relevant, sondern auch identitäts- und legitimitätsstiftend. Die Erwartung, dass natürliche Ressourcen Wohlstand generieren, soziale Entwicklung sichern und die auswärtigen Wirtschaftsbeziehungen stabilisieren, ist hoch. Bleiben diese Erwartungen unerfüllt oder ungleich verteilt, entstehen politische

Spannungen, die Einfluss haben auf das Investitionsumfeld. Dadurch entstehen mehrere strukturelle Risikofaktoren:

- Forderungen nach Renationalisierung oder stärkeren Staatsanteilen an Rohstoffprojekten und ausländischen lizenzhaltenden Unternehmen,
- kurzfristige fiskalische Maßnahmen zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte,
- Schaffung von Versorgungsposten für politische Unterstützer,
- politische Instrumentalisierung von Rohstoffprojekten im Wahlkontext,
- wachsende Sensibilität gegenüber ausländischer Dominanz.

Das Zusammenwirken dieser Risikofaktoren kann in Zeiten globaler Rohstoffpreisvolatilitäten konfliktive Dynamiken entfalten, infolgedessen Rohstoffpolitik zu einem innenpolitischen (gesellschaftlich getragenen) Konfliktfeld werden kann – mit unmittelbaren Auswirkungen auf Projektverläufe und internationale Partnerschaften.

Unmittelbare und potenzielle Folgen für deutsche/europäische Rohstoffpartnerschaften

Die beschriebenen Rahmenbedingungen in beiden Ländern wirken nicht nur punktuell problematisch, sondern systemisch-strukturell. Sie führen dazu, dass

- selbst langfristige Investitionszusagen – eingerahmt in wiederholte bilaterale Dialogformate – politisch angreifbar bleiben und unter dem Druck permanenter Nachverhandlungen stehen können (insbesondere in der Mongolei),
- regulatorische und planbarkeitsermöglichende politisch-administrative Stabilität nicht vollständig garantiert ist,
- Governance-Risiken die Finanzierungskosten erhöhen,
- gesellschaftliche Akzeptanz („social license to operate“) nicht dauerhaft gesichert ist und insbesondere bei der potenziellen Förderung strategischer Rohstoffe (Seltene Erden) erhöhte Sensibilität herrscht (besonders in der Mongolei).

Diese sektoralen Risikofaktoren machen beide Länder nicht nur zu anspruchsvollen Partnern, sondern wirken teilweise als strukturelle Investitionshemmnisse. Sie erhöhen die Unsicherheit für privatwirtschaftliche Akteure ebenso wie für öffentliche Kapitalgeber und mindern die Bereitschaft, langfristige, kapitalintensive Rohstoffprojekte zu initiieren. Die Umsetzung langfristiger kapital- und technologieintensiver Rohstoffkooperationen auf Unternehmensebene wird dadurch in teils erheblichem Maße erschwert. Die außenwirtschaftlich-strategischen Überlegungen Deutschlands und der EU, die Mongolei und Kasachstan als sichere Bezugsländer für kritische Rohstoffe aufzubauen, müssen diese lokalen Verhältnisse im Blick haben und gegebenenfalls auf diese positiv-förderlich einwirken (z.B. über Sektor-Reformprogramme und institutionellen Kapazitätsaufbau), da ansonsten die Rohstoffpartnerschaften auch in Zukunft nicht über das Stadium von Deklarationen und Ankündigungen hinauskommen werden.

3.3.4 Defensives Auftreten der Europäischen Union

Zu den geopolitisch-ökonomischen Umfeldfaktoren und herausfordernden innenpolitischen Rahmenbedingungen tritt eine weitere Dimension hinzu: Das durchweg defensive Auftreten der Europäischen Union in der praktischen Ausgestaltung und Umsetzung ihrer Rohstoffpartnerschaften. Grundsätzlich kann hinterfragt werden, warum es gleichzeitig nationaler und EU-basierter Rohstoffpartnerschaften bedarf. Dessen ungeachtet ist der entscheidende Punkt die Lücke zwischen Zielen und operativer Umsetzung. Obwohl die EU strategische Autonomie und Diversifizierung ihrer Lieferketten in den letzten Jahren immer wieder politisch stark betont, bleibt ihr operatives Engagement in Zentralasien bislang zurückhaltend, kleinteilig und risikoavers. Fünf Problembereiche kennzeichnen das rohstoffstrategische Engagement der EU. Ihr Zusammenwirken hat bislang verhindert, dass sich die EU zu einem relevanten Player auf den internationalen Rohstoffmärkten und einer echten Alternativen zu den marktdominanten Mächten der Region (China, Russland) entwickeln konnte. Die fünf Problembereiche, die die negative Gesamtbilanz der EU im Wettbewerb um die kritischen Rohstoffe in der Mongolei, Kasachstan und der größeren Region Zentralasien erklären, sind:

1. Strategischer Anspruch versus operative Zurückhaltung
2. Risikovermeidung statt strategischer Vorleistung
3. Normativ-regulatorischer Anspruch als strategische Hürde
4. Binnenkonkurrenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten
5. Reaktiver Gestaltungsansatz statt proaktiver Dominanzansatz

1. Strategischer Anspruch versus operative Zurückhaltung

Es mangelt der EU nicht an strategischen Initiativen und angekündigten Projektvorhaben mit Regionalbezügen. Die Liste ambitionierter Strategieinitiativen im weiteren Politikfeld Rohstoff(versorgungs)sicherheit und Lieferketten-Resilienz ist seit dem Jahr 2008 – der Formulierung der Rohstoff-Diplomatie der EU-Kommission – stetig angewachsen. Die EU verfügt seither über den European Green Deal (2019), die European Raw Materials Alliance (2020), die Global Gateway Initiative (2021), den EU Critical Raw Materials Act (2024) und seit Dezember 2025 über einen ReSourceEU Action Plan. Viele dieser Initiativen überlappen sich in Sachbereichen und Zielvektoren. In Summe werden folgende Ziele avisiert:

- Diversifizierung der Rohstoffbezugsquellen,
- Reduktion strategischer Abhängigkeiten und damit verbundener Vulnerabilitäten,
- Ausbau resilienter und möglichst transparenter Lieferketten und eigener Kapazitäten in den Bereichen Rohstoffgewinnung, Verarbeitung und Recycling,
- Stärkung globaler Partnerschaften und multilateraler Global Governance-Strukturen.

Einige dieser Ziele werden bereits seit über einem Jahrzehnt verfolgt, andere sind neueren Datums. In der praktischen Umsetzung zeigt sich jedoch eine auffällige Diskrepanz zwischen politisch-normativer Zielsetzung und tatsächlicher Umsetzung. Singulär auf die EU zurückzuführende Investitionen in Explorations- und Förderprojekte in der Mongolei oder Kasachstan bleiben im Vergleich zu anderen Akteuren – insbesondere China – bisher begrenzt. Die EU agiert überwiegend koordinierend und regulativ, weniger jedoch als direkt investierender Akteur, was unter anderem auch an der fehlenden operativen Handlungsfähigkeit – etwa in Gestalt einer EU-Rohstoffagentur oder anderen operativ-handlungsfähigen Vehikeln – liegt. Die negative Bilanz zwischen strategischem Anspruch und operativer Zurückhaltung bzw. Umsetzung wird – sofern diese nicht überwunden wird – zur Fortsetzung der schwachen Marktposition der EU beziehungsweise EU-basierter Rohstoffunternehmen führen und auf politischer Ebene die Glaubwürdigkeit der Union als ernstzunehmender Partner, der Taten sprechen lässt, schwächen.

2. Risikovermeidung statt strategischer Vorleistung

Ein zweites zentrales Merkmal des europäischen Auftretens im Bergbau- und Rohstoffsektor ist die starke Risikovermeidung. Politisch-strukturelle Unsicherheiten, Governance-Fragen oder infrastrukturelle Defizite in den jeweiligen Partnerländern führen häufig zu Zurückhaltung bei langfristigen Investitionsvorhaben und Kapitalbindungen. Während Rohstoffprojekte hohe Anfangsinvestitionen und lange Amortisationszeiträume erfordern, verfügen europäische Instrumente bislang nur eingeschränkt über die notwendige Flexibilität, geopolitisch motivierte Vorleistungen zu erbringen. EU-basierte Förderprogramme sind oftmals an strenge Nachhaltigkeits-, Transparenz-, Partizipations- und Beihilferegeln gebunden, was zwar regulatorisch-normativ kohärent ist, aber die Geschwindigkeit und Attraktivität europäischer Engagements in den Augen der Partnerländer begrenzt.

Im Ergebnis entsteht ein strukturelles Dilemma: Die EU fordert – von den Mitgliedsstaaten und den europäischen Unternehmen – eine Diversifizierung der Rohstoffversorgung, ohne in gleichem Maße bereit zu sein, die damit verbundenen politischen und finanziellen Risiken flankierend mitzutragen. Der ausgeprägte Politikpfad einer umfassenden Absicherungsmentalität verhindert bereits im Ansatz eine – durchaus risikoreiche –, aber potenziell geoökonomisch erfolgreiche Vorleistungsbereitschaft in umkämpften Risikomärkten und Regionen.

3. Normativ-regulatorischer Anspruch als strategische Hürde

Ein weiterer – politisch wesensbestimmender – Aspekt des defensiven Auftretens liegt im ausgeprägten normativen Selbstverständnis der EU. Die EU agiert nie ohne entsprechende normative Rechtsanforderungen und Standards, besonders bei Rohstoffprojekten. Nachhaltigkeitsstandards, Umweltauflagen, Transparenzanforderungen und Governance-Kriterien sind integraler Bestandteil europäischer Rohstoffpolitik. Diese Prinzipien wirken auf zweierlei Weise und zwei Richtungen. Sie stärken einerseits langfristig die Legitimität von Partnerschaften, andererseits können sie jedoch – nicht nur kurzfristig – als Hürde wahrgenommen werden, da:

- sich Genehmigungsprozesse verlängern,
- Finanzierungen komplexer werden,
- Verhandlungen über regulatorische Angleichungen Projekte verzögern,

- bestimmte Standards und Förderbereiche als Einmischungen in innere Angelegenheiten betrachtet werden,
- bestimmte Förderprogramme als unerwünscht oder nicht zielerfüllend wahrgenommen werden,
- die damit einhergehenden Anforderungen sich als komparativer Nachteil erweisen.

Für Partnerstaaten entsteht daher nicht selten der Eindruck, dass europäische Kooperationen stärker konditioniert sind als alternative Angebote anderer globaler Akteure wie etwa chinesische. Dies führt in der Realität zu einer Schwächung der Verhandlungsmacht der EU in Wettbewerbsumfeldern, in denen es um Attraktivität, pragmatische Flexibilität und Geschwindigkeit geht. Die bisher festgestellte Langfristfolge ist allerdings, dass sich die EU mithilfe ihres umfassenden normativ-regulatorischen Anspruchs oft selbst aus dem (Rohstoff-)Rennen nimmt und dadurch die globale Verbreitung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstandards nicht stärkt, sondern schwächt. Denn, nur wer auf den internationalen Rohstoffmärkten durch eigene Unternehmen und politische Macht präsent und relevant ist, kann überhaupt Normen und Standards vertreten und zu deren Verbreitung beitragen. Geoökonomisch-geopolitische Macht ist die Voraussetzung für normative Macht.

4. Binnenkonkurrenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten

Trotz zahlreicher gemeinsamer Strategiedokumente auf politischer Ebene bleiben zwei strukturelle Probleme bestehen: Die Rohstoffpolitik ist ein Politikfeld geteilter Kompetenzen, was zur Folge hat, dass die EU-Kommission strategische Leitlinien formulieren kann, aber die EU-Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“ und damit der konkreten Umsetzung bleiben. Diese Binnenkonkurrenz bei gleichzeitigem Anspruch auf strategische Kohärenz (auf EU-Ebene) prägt die Wettbewerbsfähigkeit und das Wettbewerbsverhalten der EU ungemein. Denn die Mitgliedsstaaten und EU-basierte Rohstoffunternehmen bleiben dadurch Konkurrenten auf den internationalen Rohstoffmärkten, wodurch Investitionsentscheidungen nicht (ausschließlich) in Brüssel, sondern (auch) in den nationalen Hauptstädten und den Firmenzentralen getroffen werden.

Diese doppelte Binnenkonkurrenz zwischen EU-Mitgliedstaaten und EU-basierten Unternehmen führt zu:

- unterschiedlichen nationalen Prioritäten in der Rohstoff(versorgungs) politik,
- fehlender Bündelung finanzieller Ressourcen,
- parallelen bilateralen (mitunter redundanten und konkurrierenden) Initiativen,
- begrenzter strategischer Kohärenz,
- verringerter Schlagkraft auf den Rohstoffmärkten und gegenüber den Hauptkonkurrenten (China, Russland).

Gerade im langfristigen und kapitalintensiven Wettbewerb um kritische Rohstoffe wirkt diese doppelte Binnenkonkurrenz selbsthemmend und – in Verbindung mit Problemfeld 3 (*dem hohen normativ-regulatorischen Anspruch*) paralysierend. Partnerländer sehen sich nicht einem geschlossenen europäischen Akteur gegenüber, sondern einer Vielzahl teilweise divergierender Interessen.

Besonders deutlich zeigt sich diese Dynamik in der Mongolei. Im Januar 2025 unterzeichnete der französische Staatskonzern Orano ein Investitionsabkommen zur Uranförderung mit der mongolischen Regierung. Bemerkenswert ist dabei vor allem der strategische Ansatz: Frankreich hatte über mehr als zwei Jahrzehnte hinweg auf diesen Abschluss hingearbeitet und ihn diplomatisch auf höchster politischer Ebene begleitet – ohne zuvor eine formalisierte Rohstoffpartnerschaft zwischen beiden Staaten zu etablieren.⁵⁸ Das Beispiel verdeutlicht, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten durchaus in der Lage sind, ihre Rohstoffinteressen eigenständig und geopolitisch flankiert zu verfolgen. Gleichzeitig wirft das Projekt Fragen hinsichtlich der europäischen Abstimmung auf. Ein erheblicher Teil der künftig geförderten Rohstoffe dürfte aufgrund der regionalen Nachfrage in asiatische Märkte gehen, insbesondere nach China, das weltweit zu den wichtigsten Wachstumsmärkten für Kernenergie zählt.⁵⁹ Vor diesem Hintergrund erscheint die Koordination innerhalb der Europäischen Union sowohl bei der Rohstoffsicherheit als auch bei einer möglichen De-Risking-Strategie gegenüber China zumindest begrenzt kohärent.

5. Reaktiver Gestaltungsansatz statt proaktiver Dominanzansatz

Im Bergbau- und Rohstoffbereich erscheint das generelle europäische Auftreten häufig reaktiv und nur schwach wahrnehmbar. Politische Initiativen folgen nicht selten externen Schockereignissen – etwa Lieferkettenunterbrechungen oder geopolitischen Spannungen. Ein proaktives langfristig-strategisches Vorgreifen findet im Grunde nur bei der Setzung regulatorischer Nachhaltigkeitsstandards statt, nicht aber auf der konkreten Projektebene.

Diese Reaktivität erschwert den Aufbau stabiler Partnerschaften, da Vertrauen und industrielle Integration kontinuierliche Präsenz und intensiven Dialog erfordern. Während andere globale Akteure frühzeitig Infrastruktur, Finanzierung und industrielle Integration anbieten – und darüber hinaus eine interessengeleitete Gestaltungsdominanz verfolgen –, beschränkt sich die EU vielfach auf regulatorische Rahmensetzung und politische Dialogformate, die in den meisten Fällen ohne vorzeigbare Resultate enden. Dies befördert Resignation und Enttäuschung bei den Partnerländern.

Die Grundsatzorientierung der EU an Regeln, Normen und Standards verhindert bereits auf der politisch-konzeptionellen Ebene die Ausprägung und Umsetzung eines einflussnehmenden Dominanzanspruchs in kompetitiven Märkten und Regionen. Alle Großmächte – China, Russland, USA und weitere – verfolgen strategische Interessen, die über die bloße Wirtschaftsebene hinausgehen. Dahingegen agiert die EU dergestalt, als ob marktbasierter und geopolitischer (Rohstoff-)Dominanz und die politische Instrumentalisierung von Abhängigkeiten nicht existieren würden. Diese bewusste – vergleichsweise viel zu späte – Anerkennung ebenjener Phänomene und Entwicklungen, die einen anderen Politikansatz erfordern, ist mitursächlich für die gegenwärtige strategisch abgehangene Position der EU in den strategischen Zukunftsmärkten.

Bisherige und künftige Folgen für das EU-basierte Rohstoffengagement in der Mongolei und Kasachstan:

Die dargestellten fünf Problemfelder bestimmen das generell defensive Auftreten der EU und verstärken die zuvor beschriebenen landesspezifischen Herausforderungen:

- In der Mongolei bleiben infrastrukturelle Engpässe bestehen, weil europäische Großinvestitionen ausbleiben.

- In Kasachstan konkurriert die EU mit etablierten Einflusstrukturen, ohne stets mit vergleichbarer wirtschaftlicher Hebelwirkung aufzutreten.
- Erwartungsasymmetrien vertiefen sich, wenn politische Rhetorik nicht durch substantielle Projekte unterlegt wird.
- China und in kleineren Teilen Russland werden die Rohstoffpotenziale in beiden Ländern weitgehend ohne Konkurrenz überlassen, wodurch insbesondere das bestehende chinesische Monopol bei Seltenen Erden und zahlreichen weiteren kritischen Rohstoffen gestärkt wird.
- Ohne langfristige Präsenz auf den eurasischen Rohstoffmärkten (Mongolei, Kasachstan) ist das größere geopolitisch-handelspolitische Auftreten der EU weniger stark ausgeprägt.
- Die bisherige Negativbilanz der Rohstoffpartnerschaften kann die Aussichten für Diversifizierungsvorhaben (inkl. Rohstoffabkommen) in anderen Weltregionen negativ vorprägen.

Damit entsteht ein strategisches Paradox: Die EU identifiziert kritische Rohstoffe als sicherheitspolitisch relevant und Voraussetzung für ihre eigene strategische Autonomie, behandelt ihr Engagement jedoch primär als geopolitikfreies wirtschaftspolitisches Kooperationsfeld.

3.3.5 Ausbleibende Rohstoffinvestments deutscher Unternehmen

Die Negativbilanz der bilateralen Rohstoffpartnerschaften ist nicht allein auf nationaler oder EU-Ebene zu suchen. Das Investitionsverhalten deutscher Unternehmen ist in operativer Hinsicht der Hauptgrund für die begrenzte Wirksamkeit der Partnerschaften. Schließlich sind gemäß der ordnungspolitischen Arbeitsteilung der deutschen Rohstoffpolitik die privatwirtschaftlichen Unternehmen die Hauptverantwortungsträger bei der Rohstoffbeschaffung. Der Staat ist nur flankierend und punktuell unterstützend in der Pflicht.

In der Rückschau ist das ausbleibende Rohstoffengagement deutscher Unternehmen in Kasachstan und der Mongolei aus einem weiteren Grund ernüchternd. Denn im selben Jahr – 2012 – als die zweite Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan vereinbart wurde, gründeten zahlreiche deutsche Industrieunternehmen die Rohstoffallianz GmbH.⁶⁰ Diese sollte die Rohstoffinteressen ihrer Gesellschafter bündeln und für die deutsche Industrie strategische Rohstoffinvestments anstoßen. Zu den Gesellschaftern

zählten diverse Schwergewichte der deutschen Industrie.* Diese besondere Form der strategischen Selbstorganisation deutscher Industrieunternehmen scheiterte jedoch bereits drei Jahre später (2015). Die Gründe lagen an den fallenden Rohstoffpreisen und damit verringertem Beschaffungsdruck, unvereinbaren Unternehmensinteressen und Konkurrenzdynamiken sowie einem generell nachlassenden Handlungsdruck bei der Thematik der Rohstoffsicherheit. Die Beziehungen mit China galten als stabil und noch frei von geopolitischen Spannungen – trotz der ersten kurzzeitigen Seltenerdenkrise zwischen China und Japan im Herbst 2010. Überdies gelang nie eine strategische Verzahnung zwischen den politischen *Rohstoffpartnerschaften* und der unternehmensseitigen *Rohstoffallianz*.

Die Gründe für ausbleibende Rohstoffinvestments deutscher Unternehmen liegen an folgenden sektorspezifischen Faktoren und funktional-organisatorischen Handlungslogiken:

- **Geschäftsmodellbedingte Distanz zum Bergbau- und Rohstoffsektor:** Die deutsche Industrie ist traditionell sehr stark im verarbeitenden Gewerbe, hat aber ihre vormalige Kompetenz und Marktpräsenz etwa im Metallerzbergbau seit den 1990er Jahren schrittweise zurückgefahren und aufgegeben. Deutsche Großkonzerne verfügen daher über keine eigenen integrierten Inhouse-Fähigkeiten in der Exploration und im Bergbaugeschäft mehr. Sie sind Bezieher von Rohstoffen, Zwischen- und Endprodukten und in sektorspezifischer Hinsicht zu weit entfernt von der vorgelagerten Primärrohstoffförderung.
- **Politische Risiken als kapitalvulnerables Investitionshemmnis:** Das beschriebene mehrfach herausfordernde Wettbewerbsumfeld in der Mongolei und in Kasachstan verhindert schnelle Renditeerwartungen, etwa für börsennotierte Unternehmen mit strengen Rechenschaftspflichten und Shareholder-Interessen. Rohstoffprojekte in Risikoländern schlagen sich oft in erhöhten Finanzierungskosten nieder, wodurch eine Präferenz für vergleichsweise sichere Beschaffungsmärkte besteht.
- **Unzureichende staatliche Risikoabsicherung:** Im Vergleich zu anderen Staaten sind die staatlichen Unterstützungsinstrumente bei kapitalintensiven und risikoreichen Rohstoffinvestments für deutsche Unternehmen vergleichsweise begrenzt oder stark reguliert. Exportkreditgarantien oder Investitionsgarantien decken zwar

* Die Gesellschafterunternehmen der Rohstoffallianz in alphabetischer Reihenfolge: Aurubis, BASF, Bayer, BMW, Chemetall, Evonik Industries, Georgsmarienhütte Holding, Robert Bosch, SGS – Stahl-Holding-Saar, ThyssenKrupp Metallurgical Products, Wacker Chemie, VW.

bestimmte Risiken ab. Sie kompensieren jedoch nicht vollständig politische Systemrisiken, langfristige Marktpreisvolatilitäten oder Infrastrukturdefizite.

- **Fehlende industriepolitische Globalflankierung:** Beinahe alle rohstoffbeziehenden Industriestaaten (China, Japan, USA) agieren im engen Schulterschluss mit ihren nationalen Industrieunternehmen. Die langfristige staatliche Flankierung wirkt wie ein Türöffner und Schild gegenüber Risikounternehmungen und im Fall diplomatischer Spannungen. Deutsche Unternehmen agieren marktorientiert und weitgehend ohne staatliche Rückendeckung. Wenn letzteres fehlt, sprechen die betriebswirtschaftlichen Überlegungen der Unternehmen gegen langfristige Investitionen – und damit geringeren Einfluss auf Produktions- und Lieferkettenstrukturen. Bestehende Markt- und Lieferantenstrukturen können nicht verändert, neue Marktsegmente nicht hinreichend erschlossen werden.

Aus diesen Gründen und Logiken agiert die deutsche Industrie (über) vorsichtig und kapitaldiszipliniert. Strategisch motivierte Vorleistungen – etwa Beteiligungen zur Sicherung zukünftiger Lieferketten und zum Aufbau von Verarbeitungskapazitäten – stehen häufig im Spannungsverhältnis zu kurzfristigen Wirtschaftlichkeitskriterien und zahlreichen Rechenschaftspflichten (u.a. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz).

3.3.6 Chinas überlegene Rohstoffposition in der Region

Die dargestellten Ursachen und Problemfelder treffen in Summe auf einen Akteur, der diese strategisch (gegen Deutschland und die EU) zu nutzen weiß: China. Chinas Rohstoffstrategie ist nicht nur an ökonomischen Gewinnerwartungen ausgerichtet, sondern ist zu weiten Teilen geo- und machtstrategisch motiviert. Die Staats- und Parteiführung in Peking legt die langen Linien der Rohstoffpolitik fest und stellt Mittel zu deren Umsetzung bereit, mit denen Deutschland und die EU bislang nicht konkurrieren konnten. Aus den folgenden Gründen ist und wird China seine überlegene Rohstoffposition in der Großregion Zentral-Ostasien auch künftig behaupten können und könnte ein – auch verstärktes – deutsches/europäisches Engagement in vieler Hinsicht erschweren:

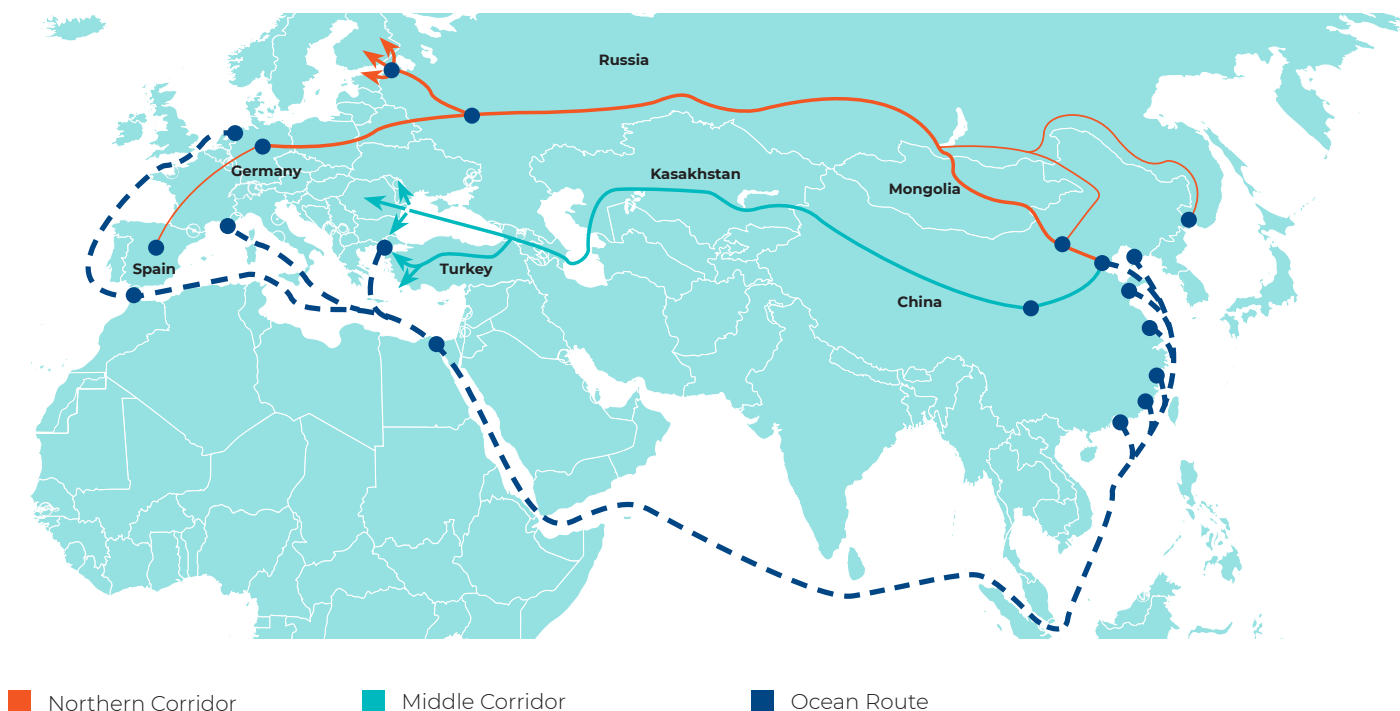
1. Geographische Nähe und infrastrukturelle Großraum-Integration

Aus russischer und chinesischer Sicht sind die Mongolei und Kasachstan nicht nur aus rohstoffökonomischen Gründen bedeutsam. Beide Länder

werden von Moskau und Peking auch unter regionalstrategischen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten betrachtet – einerseits im Sinne nationaler Interessen, andererseits gegenüber dem jeweils anderen. Die Mongolei ist in der russischen Regionallogik auch geopolitischer Puffer gegen China.

Im Bergbau- und Rohstoffbereich ist die direkte Nachbarschaft Chinas ein enormer Wettbewerbsvorteil. Wenn sich das weltweit wichtigste Zentrum der Seltenerden-Förderung und industriellen Verarbeitung in relativer Nähe zu den potenziellen Vorkommen in der Mongolei befindet, dann wird China die Entwicklungen im mongolischen Rohstoffsektor intensiv verfolgen. Noch werden in der Mongolei keine Seltenen Erden abgebaut. China wird zudem in der mongolischen Politik und Gesellschaft durchaus kritisch beäugt – trotz der starken Exportorientierung und Rohstoffströme, die aus der Mongolei nach China fließen und welche durch Energie- und Transportprojekte zusätzlich vertieft werden.

Über die Landkorridore der BRI – strategisch koordiniert durch staatliche Investitionsprogramme – hat China Transportachsen, Logistikzentren und Grenzübergänge systematisch mit der Mongolei und Kasachstan ausgebaut. Damit kontrolliert es nicht nur zu großen Teilen die Nachfrage, sondern zunehmend auch die Infrastruktur, über die Rohstoffe exportiert werden.



2. Gewinne und Geopolitik: Vertikale Integration der Wertschöpfungskette durch chinesische Rohstoffunternehmen

In der chinesischen Markterschließungs- und Dominanzlogik wird die gesamte Wertschöpfungskette von der Erzförderung über die Aufbereitung bis zur Zwischen- und Endproduktfertigung betrachtet und vertikal verzahnt. Dies ermöglicht der chinesische Staat durch seine umfassende Teilhaberschaft in strategischen Rohstoffsektoren und die Bereitstellung scheinbar unbegrenzter Finanzmittel. China will Märkte nicht nur erschließen, sondern diese kontrollieren und politisch beherrschen. Gewinn und Geopolitik sind zwei Seiten einer Medaille. Diese strategisch-systemische Logik zeigt sich in der institutionellen Struktur chinesischer Investitionspolitik. Staatliche Banken und Förderinstrumente ermöglichen:

- Langfristige Kredite zu günstigen Konditionen,
- Politische Risikoabsicherung und die Bereitschaft zur Eskalation,
- schnelle Entscheidungsprozesse und Umsetzungszeiträume,
- Konsortiallösungen: Bündelung von Infrastruktur-, Transport- und Rohstoffprojekten,
- Geringere Relevanz von sozio-ökologischen Nachhaltigkeits- und Lieferkettenstandards.

Aus diesen Gründen hat China eine überlegene Rohstoffposition in Zentral- und Ostasien. Diese wird verstärkt durch die zuvor identifizierten Schwächen europäischer Akteure: (1) Strategischer Anspruch bei operativer Zurückhaltung, (2) Risikovermeidung, (3) normativ-regulatorische Vorgaben, (4) Binnenkonkurrenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten, (5) reaktiver Gestaltungsansatz der EU. Damit entsteht eine verfestigte und sich weiter verfestigende strategische Asymmetrie, in der Europa zwar strategische Rohstoffpartnerschaften sucht, China jedoch die operativen Strukturen kontrolliert und in letzter Konsequenz europäische Akteure im Rohstoffbereich überflügelt.

4. ● Deutschlands politische Grundsatzentscheidungen und Optionen

Die bisherige Umsetzung der beiden Rohstoffpartnerschaften mit der Mongolei (seit 2011) und Kasachstan (seit 2012) blieb im ursprünglichen Kernbereich – der strategischen Erschließung neuer Rohstoffbezugsquellen für die deutsche Industrie – deutlich hinter den Erwartungen zurück. Kritiker sprechen dabei von einem Fehlschlag. Die ausbleibende positive Bilanz hat verschiedene Ursachen. Die deutsche Bundesregierung muss sich angesichts der globalen Lage auf den internationalen Rohstoffmärkten dringend fragen, ob und wie das Politikinstrument der bilateralen Rohstoffpartnerschaften in Zukunft genutzt und an die neue politische Lage (multiple Zeitenwenden) angepasst werden soll.

Die Bundespolitik und die deutsche Industrie verfügen nur über begrenzten Einfluss auf die strukturellen Rahmenbedingungen in den Partnerländern. Gestalt- und steuerbar sind jedoch der Umfang und die Intensität des eigenen politischen Engagements sowie die strategische Ausrichtung und Ausstattung der eingesetzten Instrumente.

Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Handlungsoptionen unterscheiden. Sie variieren im Grad staatlicher Aktivität, im Ressourceneinsatz sowie im strategischen Anspruch und sind jeweils mit spezifischen Chancen und Risiken verbunden.

4.1 Option 1: „Status-quo-Politik mit unveränderter Umsetzungsintensität“

Setzt die Bundesregierung die bilateralen Rohstoffpartnerschaften in ihrer bisherigen Form fort, ohne sie strategisch zu intensivieren oder institutionell nachzusteuern, sind die Konsequenzen absehbar. Sollten auch im kommenden Jahrzehnt – bis 2036 – keine substanziellen Rohstoffprojekte mit deutscher Beteiligung initiiert werden, bleiben die strukturellen Abhängigkeiten der deutschen und europäischen Industrie weitgehend

unverändert. Die bestehenden Lieferkettenrisiken würden fortgeschrieben, ohne dass Diversifizierungsfortschritte erkennbar wären. Zugleich verschärfte sich das reputationspolitische Risiko: Bei den Partnerländern könnte sich der Eindruck verstärken, dass politischen Bekenntnissen keine operative Umsetzung folgt. Die Partnerschaften würden formal fortbestehen, faktisch jedoch an strategischer Relevanz verlieren und sich auf diplomatische Dialogformate beschränken. Ein solches Szenario bzw. das Fortleben der aktuellen Verhältnisse ließe auch neu geschlossene Rohstoffpartnerschaften Gefahr laufen, denselben Wirkungsverlust zu erleiden.

4.2 Option 2: „Strategische Intensivierung und operative Unterlegung der Rohstoffpartnerschaften“

In dieser Option intensiviert die Bundesregierung ihr politisches und finanzielles Engagement gegenüber den bestehenden Rohstoffpartnerländern und unterlegt die Partnerschaften operativ stärker als bislang. Eine strategische Intensivierung der Rohstoffpartnerschaften würde voraussetzen, dass aus den bislang überwiegend dialogorientierten Formaten systematisch projektorientierte Kooperationsstrukturen entwickelt werden. Ziel wäre es, konkrete Investitions- und Infrastrukturvorhaben zu identifizieren, zu priorisieren und über längere Zeiträume hinweg politisch zu begleiten. Dazu bedarf es einer klareren strategischen Steuerung innerhalb der Bundesregierung. Das federführende Bundeswirtschaftsministerium sollte die Rohstoffthematik ressortübergreifend noch enger koordinieren und gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt sowie den relevanten Finanzierungsinstitutionen eine verbindliche Projektpipeline für beide Partnerländer definieren. Für jedes Land könnten wenige, aber strategisch relevante Vorhaben benannt werden, deren Umsetzung kontinuierlich politisch flankiert und regelmäßig evaluiert wird.

Eine solche operative Unterlegung setzt zudem eine stärkere personelle und fachliche Präsenz vor Ort voraus. Die Botschaften in Ulaanbaatar und Astana sollten dabei über ausgewiesene Rohstoffexpertise verfügen, die nicht nur diplomatische Kontakte pflegt, sondern konkrete Investitionsprojekte begleitet. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) könnte hierbei eine dauerhaft analytische Rolle übernehmen und geologische Entwicklungen, Lizenzvergaben und Explorationsaktivitäten systematisch begleiten und bewerten. In enger Abstimmung mit den Auslandshandelskammern und deutschen Unternehmen ließe sich so eine belastbare Entscheidungsgrundlage für potenzielle Investitionen schaffen.

Parallel dazu bedarf es einer gezielten finanziellen Flankierung. Bestehende Instrumente der Investitions- und Exportkreditgarantien sollten strategisch priorisiert und, wo notwendig, flexibilisiert werden, um politische Risiken und infrastrukturelle Unsicherheiten in den Partnerländern teilweise abzufedern. Die KfW- und DEG-Finanzierungsinstrumente könnten ebenfalls projektbezogen stärker eingebunden werden, ohne dabei die privatwirtschaftliche Verantwortung zu ersetzen. Der Staat würde in diesem Modell nicht als Betreiber auftreten, sondern als Risikoabsicherer und Koordinator, um marktwirtschaftlich tragfähige Projekte überhaupt erst investitionsfähig zu machen.

Darüber hinaus sollte die Außenwirtschaftspolitik noch stärker projekt- und umsetzungsorientiert ausgestaltet werden. Hochrangige Staatsbesuche und Regierungsdialoge gewinnen dann an strategischer Substanz, wenn sie klar definierte wirtschaftliche Zielsetzungen verfolgen und konkrete Fortschritte vorbereiten. Gerade im Falle der Mongolei, die Deutschland im Rahmen ihrer „Dritter-Nachbar“-Politik weiterhin eine besondere Rolle zuschreibt, könnte dieses politische Vertrauen systematischer in wirtschaftliche Kooperation überführt werden. Weiterhin sollte die bisherige Ausrichtung der deutschen Außenwirtschaftspolitik ihren „normativen Überschuss“⁶¹ – wie es Bundeskanzler Merz in seiner Rede auf der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz pointiert beschrieb – auf ein handlungsermöglichendes Maß zurückfahren. Rohstoffpartnerschaften sind und sollten im Kern *rohstoffökonomische Kooperationsprojekte* sein.

Inhaltlich sollten sich die Partnerschaften stärker auf jene Bereiche konzentrieren, in denen deutsche Unternehmen über komparative Stärken verfügen. Dazu zählen insbesondere Bergbausequipment, Maschinen- und Anlagenbau, Effizienz- und Aufbereitungstechnologien, Infrastruktur- und Logistiklösungen sowie Umwelt- und Sanierungstechnik. Die Rolle Deutschlands läge damit weniger im klassischen operativen Minenbetrieb, sondern in der technologischen und infrastrukturellen Wertschöpfungsintegration. Eine konsequente politische Flankierung würde sicherstellen, dass deutsche Anbieter im internationalen Wettbewerb unter fairen Bedingungen auftreten können.

Eine solche strategische Intensivierung bliebe innerhalb des bestehenden ordnungspolitischen Rahmens, würde jedoch die Kohärenz und die operative Durchschlagskraft der Rohstoffpartnerschaften deutlich erhöhen. Ihr Erfolg hänge maßgeblich davon ab, ob es gelingt, politische Steuerung, finanzielle Instrumente und unternehmerische Investitionsbereitschaft

enger miteinander zu verzahnen und zu koordinieren als in der vergangenen Dekade. Option 2 stellt damit keinen Systemwechsel dar, sondern eine substanzielle Nachsteuerung des bestehenden Instrumentariums – mit realistischeren Erfolgsaussichten.

4.3 Option 3: „Integrierte geoökonomische Rohstoffstrategie mit systemischer Wertschöpfungsbindung“

Die Fallbeispiele der Rohstoffpartnerschaften mit der Mongolei und Kasachstan verdeutlichen, dass ein erfolgreiches Rohstoffengagement nicht auf den Bergbausektor im engeren Sinne reduziert werden kann. Zentrale Herausforderungen betreffen vielmehr infrastrukturelle Defizite, die Energieversorgung, Transport- und Logistikstrukturen sowie regulatorische Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund erscheint ein sektorübergreifender Ansatz angezeigt. Ein integriertes Rohstoff-, Industrie- und Logistikkonsortium, getragen von Unternehmen unterschiedlicher Branchen und flankiert durch gezielte staatliche Unterstützung, könnte finanzielle Ressourcen, technologische Kompetenzen und langfristige Abnahmevereinbarungen bündeln. Ein solcher Verbund würde die strukturellen Wettbewerbsnachteile einzelner Akteure verringern und die strategische Durchsetzungsfähigkeit deutscher Anbieter im internationalen Umfeld stärken.

Wenn größere deutsche Industrie- und Infrastrukturunternehmen (beispielsweise VW, BMW, Heidelberg Materials, Deutsche Bahn, u.a.) gemeinsam mit staatlichen Institutionen (BMWE, BGR, AHK) koordinierte Projektpakete anbieten – von Exploration und Förderung über Verarbeitungsschritte bis hin zu Transport- und Lieferkettenlösungen –, ließe sich die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit deutschen Engagements erheblich erhöhen. Ein integrierter Auftritt dürfte die Erfolgsaussichten gegenüber fragmentierten Einzelinitiativen deutlich verbessern. Eine Allianz dieser Größenordnung setzt allerdings eine klare strategische Steuerung sowie ein langfristiges und belastbares Commitment aller Beteiligten voraus. Beides ist organisatorisch anspruchsvoll und erfordert institutionelle Lernprozesse. Die Bundesregierung müsste dabei als politischer Schirmherr auftreten und geeignete De-Risking-Instrumente bereitstellen, etwa durch einen gezielt ausgestatteten Rohstofffonds sowie erweiterte Bürgschafts- und Risikoabsicherungsmechanismen. Ziel wäre es nicht, private Investitionen zu ersetzen, sondern deren Realisierbarkeit unter

geopolitisch erhöhten Risikobedingungen zu verbessern. Hinzu kommt, dass zahlreiche Herausforderungen in den Partnerländern über rein finanzielle Fragestellungen hinausgehen und eine politische Dimension besitzen, die oftmals nur auf Regierungsebene adressiert werden kann. Eine kohärente Verknüpfung wirtschaftlicher Projekte mit diplomatischer Begleitung wäre daher essenziell.

Voraussetzung für ein solches Modell ist zugleich die Anpassung interner Rahmenbedingungen. Förderinstrumente, Entscheidungsprozesse und regulatorische Vorgaben müssten so ausgestaltet werden, dass sie strategisch relevante Projekte ermöglichen, ohne die ordnungspolitischen Grundsätze deutscher Außenwirtschaftspolitik aufzugeben. Langfristiges Ziel wäre es, deutsche und europäische Unternehmen entlang zentraler Rohstoffwertschöpfungsketten stärker zu verankern und damit die geoökonomische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union insgesamt zu stärken. Ein Blick auf die Vereinigten Staaten zeigt, dass strategische Rohstoffpolitik zunehmend als integrierte geoökonomische – und sicherheitspolitische – Aufgabe verstanden wird. Über Instrumente wie die U.S. International Development Finance Corporation (DFC) oder Mittel aus dem Defense Production Act tritt der Staat dort gezielt als Ankerinvestor oder Risikoabsicherer auf, um private Investitionen in kritische Rohstoffprojekte zu mobilisieren. Zentrale Elemente könnten wir adaptieren: etwa die temporäre Beteiligung eines staatlich gestützten Rohstofffonds an strategisch relevanten Projekten, eine verstärkte politische Risikoabsicherung sowie die Moderation langfristiger Abnahmevereinbarungen zwischen Industrie und Förderunternehmen. Ein solches Ankerinvestor-Modell würde nicht auf dauerhafte Staatsbeteiligung zielen, sondern auf eine initiale Stabilisierung von Projekten in frühen, risikobehafteten Entwicklungsphasen. Ziel wäre es, privates Kapital zu hebeln, nicht zu ersetzen.

In Kombination mit einer projektorientierten Diplomatie und einer stärkeren europäischen Koordinierung könnte Deutschland so seine marktwirtschaftliche Grundordnung bewahren und zugleich strategische Handlungsfähigkeit im internationalen Rohstoffwettbewerb stärken.

Am Ende gilt: Ohne Marktpräsenz keine weltpolitische Relevanz; und letztere lässt sich nur im Zusammenspiel von Politik und Industrie und mit starker EU-Flankierung sicherstellen.⁶² Eine dauerhafte internationale Gestaltungsmacht entsteht für die Bundesrepublik nicht durch politische Absichtserklärungen, sondern durch wirtschaftliche Präsenz entlang zentraler Wertschöpfungsketten. Wer in kritischen Rohstoffsegmenten nicht operativ

verankert ist, verfügt auch nur über begrenzte Einflussmöglichkeiten auf Standards, Lieferströme und industrielle Entwicklungspfade. Marktpräsenz ist daher in dem Verständnis der Autoren nicht nur eine betriebswirtschaftliche Kategorie, sondern auch eine strategische Ressource. Sie stärkt Verhandlungsspielräume, erhöht Resilienz gegenüber externen Schocks und ermöglicht es, technologische Souveränität substantiell abzusichern. Eine solche Position lässt sich nur im koordinierten Zusammenspiel von Politik, Industrie und europäischer Einbettung erreichen. Nationale Initiativen gewinnen zudem an Hebelwirkung, wenn sie mit EU-Instrumenten, Finanzierungsmechanismen und handelspolitischen Maßnahmen verzahnt werden.

Eine integrierte Rohstoffstrategie würde damit nicht nur die Versorgungssicherheit verbessern, sondern zugleich die geoökonomische Handlungsfähigkeit Deutschlands und Europas in einem zunehmend wettbewerbsgeprägten internationalen Umfeld stärken.

5.

Fazit und Ausblick

Ob es sich bei den bilateralen Rohstoffpartnerschaften um ein ausgereiztes Instrument oder um ein bislang unzureichend genutztes Potenzial handelt, ist letztlich keine semantische, sondern eine strategische Frage. Die Analyse der Partnerschaften mit der Mongolei und Kasachstan legt nahe, dass weniger das Instrument selbst als dessen operative Unterlegung und politische Priorisierung das zentrale Problem darstellen.

Auf eine parlamentarische Anfrage zum Stand aktueller und künftiger Rohstoffpartnerschaften antwortete die Bundesregierung unlängst: *„Die Versorgungssicherheit mit kritischen Rohstoffen ist der Bundesregierung ein zentrales Anliegen. Mit dem Ziel, diese zu gewährleisten, arbeitet sie mit Hochdruck an einer Vielzahl von Maßnahmen, unter anderem am Ausbau strategischer Rohstoffpartnerschaften.“*⁶³ Die wiederholte Bekräftigung der Bundesregierung, der Ausbau strategischer Rohstoffpartnerschaften erfolge „mit Hochdruck“, steht in einem Spannungsverhältnis zur tatsächlichen Projektbilanz der vergangenen anderthalb Jahrzehnte. Gerade die fehlende Geschwindigkeit bei der Identifizierung, Finanzierung und Umsetzung konkreter Vorhaben zählt zu den strukturellen Schwächen deutscher Rohstoffpolitik. Während andere Akteure – in Eurasien ebenso wie im transatlantischen Raum und in Ostasien – ihre Strategien zunehmend integrieren und beschleunigen, droht Deutschland an strategischer Relevanz zu verlieren.

Damit stellt sich die titelgebende Frage in zugespitzter Form: Wird die Erwartung, über dialogbasierte bilaterale Partnerschaften ohne tiefere institutionelle und finanzielle Unterlegung substanzielle Diversifizierungseffekte zu erzielen, eine Illusion? Die bisherigen Erfahrungen sprechen zumindest dafür, dass politische Absichtserklärungen und strategische Grundsatzpapiere allein keine marktverändernde Wirkung entfalten. Eine Neuausrichtung erfordert

daher mehr als rhetorische Nachjustierungen. Sie berührt grundlegende ordnungspolitische Annahmen der deutschen Außenwirtschaftspolitik, insbesondere die traditionelle Rollenteilung zwischen unternehmerischer Initiative und staatlicher Flankierung. In einem Umfeld wachsender geoökonomischer Rivalität erweist sich diese Trennung als nur bedingt tragfähig. Deutschland steht somit vor einer strategischen Weichenstellung: Entweder werden bestehende und neue Rohstoffpartnerschaften operativ intensiviert und mit klarer politischer Priorität versehen, oder es bedarf eines weitergehenden, integrierten Ansatzes, der Industrie, Finanzierung und Diplomatie enger verzahnt. Beide Wege verlangen ein höheres Maß an strategischer Kohärenz als bislang.

Das „Ende der Rohstoffpartnerschafts-Illusion“ bedeutet daher nicht zwingend das Ende des Instruments selbst. Es markiert vielmehr das Ende der Vorstellung, Rohstoffsicherheit lasse sich ohne strukturelle Anpassungen, ohne politische Risikobereitschaft und ohne institutionelle Lernprozesse erreichen. Ob Deutschland und Europa ihre rohstoffpolitische Handlungsfähigkeit stärken können, wird sich daran entscheiden, ob sie bereit sind, Marktpräsenz als strategische Ressource zu begreifen – und entsprechend zu handeln. In einer Welt verschärfter Großmächterivalität ist wirtschaftliche Verankerung entlang kritischer Wertschöpfungsketten eine Voraussetzung politischer Selbstbehauptung. Die Frage lautet somit weniger, ob Rohstoffpartnerschaften fortgeführt werden sollen, sondern in welcher Intensität und mit welchem strategischen Anspruch. An dieser Entscheidung bemisst sich letztlich die geoökonomische Handlungsfähigkeit Deutschlands – und damit ein Teil der zukünftigen Position Europas im internationalen Wettbewerb um Ressourcen, Technologie und Einfluss. Deutschland als volkswirtschaftlich wichtigster Mitgliedsstaat der EU muss bei der Neuausrichtung der Rohstoffpolitik vorangehen und einen überzeugenden Ansatz finden. Dieser muss die Stärken der deutschen und EU-basierten Industrie vereinen und Rohstoffsicherheit auch unter geopolitischen Machtkategorien denken. Hierfür sind zwei Vorgehensweisen möglich: die stärkere politische Flankierung der alten und neuen Rohstoffpartnerschaften und die Formierung einer Geoökonomischen Rohstoff-Allianz 2.0. Letztere ist am aufwendigsten, böte aber den größten Hebel für die Umsetzung von Rohstoffprojekten und wäre der erste große Schritt, um Chinas Rohstoffdominanz herauszufordern. Die deutsche Bundesregierung muss sich demnach für oder gegen stärkere rohstoffstrategische Handlungsfähigkeit entscheiden, die letztendlich die Grundlage für die politisch-ökonomische Selbstbehauptung Europas in einer Weltordnung sich verschärfender Großmächterivalitäten bildet.

6. Quellen- und Literaturverzeichnis

Die letzten Zugriffe auf alle internetbasierten Quellen erfolgte im **Februar 2026**.

- 1 Antwort der Bundesregierung (2026): Aktueller Stand von bilateralen Rohstoffabkommen und Rohstoffpartnerschaften der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten und Planungen für weitere derartige Abkommen und Partnerschaften, Drucksache 21/4072, 10.02.2026, URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/040/2104072.pdf>, S. 1-2.
- 2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nichtenergetischen mineralischen Rohstoffen, 15.01.2020, URL: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf>, S. 9.
- 3 Vgl. European Commission (2025): RESourceEU Action Plan. Accelerating our critical raw materials strategy to adapt to a new reality, Brussels, 03.12.2025, COM(2025) 945 final, URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/01c448d6-dc93-40d7-9afe-4c2af448d00c_en, S. 1.
- 4 Rede von Präsidentin von der Leyen auf dem Berlin Global Dialogue 2025, 25.10.2025, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/speech_25_2515/SPEECH_25_2515_DE.pdf, S. 2.
- 5 Rede von Kanzler Merz bei Konferenz der Leiterinnen und Leiter deutscher Auslandsvertretungen (2025): „Arbeiten für Deutschland, jeden Tag, mit Verbündeten und Partnern in aller Welt“, 08.09.2025, URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/merz-botschafterkonferenz-2383372>.
- 6 Vgl. Verordnung (EU) 2024/1252 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 und (EU) 2019/1020, Amtsblatt der Europäischen Union, 03.05.2024, URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401252, S. 55-58.

- 7 Vgl. USGS (2026): What is a critical mineral?, 05.03.2026, URL: <https://www.usgs.gov/faqs/what-a-critical-mineral#multimedia>.
- 8 Vgl. EU Commission (2020): Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study, URL: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/CRMs_for_Strategic_Technologies_and_Sectors_in_the_EU_2020.pdf, S. 10.
- 9 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011): Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, 13.10.2011, URL: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abkommen-zwischen-brd-und-mongolei-zusammenarbeit-rohstoff-industrie-technologie.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 10 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Rohstoffstrategie der Bundesregierung, S. 24.
- 11 Vgl. ebd., S. 24.
- 12 Heusgen, Christoph (2023): Führung und Verantwortung. Angela Merkels Außenpolitik und Deutschlands künftige Rolle in der Welt, München, S. 230.
- 13 Vgl. Schmücking, Daniel (2015): Die Suche nach der dritten Grenze. Mongolische Außenpolitik zwischen Russland und China, in: KAS Auslandsinformationen, Nr. 10/2015, S. 22-39.
- 14 Vgl. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) & Agentur für Mineralische Rohstoffe Mongolei (MRAM) (2012): 50 Jahre Mongolisch-Deutsche Zusammenarbeit im Geosektor 1962-2012, Ulaanbaatar.
- 15 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kasachstan über Partnerschaft im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, 08.02.2012, URL: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abkommen-zwischenbrd-und-kasachstan-partnerschaft-rohstoff-industrie-und-technologiebereich.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 16 Vgl. Kullik, Jakob (2024): Versorgungssicherheit mit kritischen Rohstoffen? Analyse der Rohstoffpolitik Deutschlands im europäischen Kontext, Baden-Baden.
- 17 Vgl. Märkte der Welt (2023): Mongolei. Bergbau noch lange nicht ausgereizt, 19.05.2023, Nr. 20, S. 6.

- 18 Vgl. Chung, Jaewon (2025): 2023 Minerals Yearbook – Mongolia (Advance Release), United States Geological Survey, Juni 2025, URL: <https://pubs.usgs.gov/myb/vol3/2023/myb3-2023-mongolia.pdf>; Hollenberg, Thomas (2025): Kapitel 36. Der Bergbau auf Seltene Erden in der Mongolei, in: Frenz, Walter (Hrsg.) (2025): Handbuch Rohstoffwirtschaft. Recht, Ingenieur- und Naturwissenschaften, Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Digitalisierung, Erich Schmidt Verlag, Berlin, S. 863-936, hier S. 915 ff.; U.S. Geological Survey (2026): Mineral Commodity Summaries – Rare Earths, Februar 2026, URL: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2026/mcs2026.pdf>, S. 152-153.
- 19 Vgl. Hollenberg (2025), S. 870; Ministry of Mining and Heavy Industry of Mongolia (2024): Minerals and Mining Investment Guide 2023-2024, Ulaanbaatar, URL: <https://mmhi.gov.mn/wp-content/uploads/2024/05/MINERALS-AND-MINING-INVESTMENT-GUIDE-2023-2024.pdf>, S. 7.
- 20 Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Basistabelle Mongolei, Stand: 19.11.2025, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Staat/Asien/MN.html>; Ebel, Viktor (2025): Abhängigkeit von Rohstoffen rächt sich für die Mongolei, Germany Trade & Invest, 21.07.2025, URL: <https://www.gtai.de/de/trade/mongolei-wirtschaft/wirtschaftsausblick>.
- 21 Vgl. Global Times (2022): China-Mongolia ties to embrace greater potentials from infrastructure to trade under China's BRI and Mongolia's Steppe Road Program: envoy, 13.10.2022, URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202210/1277101.shtml>; Chung/USGS (2025), S. 18.1.
- 22 Mihalasky, Mark J. (2018): Rare Earth Element and Rare Metal Inventory of Central Asia, United States Geological Survey, Fact Sheet 2017-3089, März 2018, URL: <https://pubs.usgs.gov/fs/2017/3089/fs20173089.pdf>; Vakulchuk, Roman/Overland, Indra (2021): Central Asia is a missing link in analyses of critical materials for the global clean energy transition, in: One Earth, Vol. 4, Issue 12, 17.12.2021, S. 1678-1692; Kalra, Prajakti/Shin, Boram/Saxena, Siddharth S. (2026): Critical minerals and the shaping of Central Asian economies through the ages, Energy Research & Social Science, Vol. 131, Januar 2026, Nr. 104507, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2025.104507>.
- 23 Vgl. Renaud, Karine M. (2025): Minerals Yearbook – Kazakhstan (Advance Release), United States Geological Survey, März 2025, URL: <https://pubs.usgs.gov/myb/vol3/2022/myb3-2022-kazakhstan.pdf>, S. 24.1; Bastian, Dennis/Bookhagen, Britta/Fritz, Alexander/Liedtke, Maren/Mährlitz, Paul/Schmidt, Michael (2025): DERA-Rohstoffliste 2025. Angebotskonzentration bei mineralischen Rohstoffen und Zwischenprodukten – potenzielle Preis- und Lieferrisiken, DERA Rohstoffinformationen 62, August 2025, URL: https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Themen/Rohstoffmarktrisiken/Rohstoffliste/rohstoffliste_node.html, S. 49-53.

- 24 Vgl. The World Bank (2023): Mining Sector Diagnostic – Kazakhstan, Februar 2023, URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099081823001539573/pdf/P17674501063760b08b290a4ae6547845d.pdf>, S. 12.
- 25 Vgl. Voskanyan, Hovsep/Quiring, Michael/Triebel, Jan/Knupp, Marcus (2024): Investitionsführer Kasachstan, AHK Zentralasien/ Germany Trade & Invest/Rödl & Partner, URL: <https://zentralasien.ahk.de/de/publikationen/investitionsfuehrer-kasachstan-2024>, S. 12-13.
- 26 Vgl. Astana International Financial Centre (AIFC) (2025): Kazakhstan as a Minerals Hub: Unlocking Potential Through the AIFC, August 2025, URL: <https://aifc.kz/wp-content/uploads/2025/09/mining-report-aifc-2025-eng.pdf>, S. 31; Ebel, Viktor (2026): Kasachstan verbessert Bedingungen für Rohstoffabbau, Germany Trade & Invest, 09.01.2026, URL: <https://www.gtai.de/de/trade/kasachstan/branchen/kasachstan-kritische-rohstoffe-rahmenbedingungen-1967600>.
- 27 Vgl. USGS (2026), S. 153; AIFC (2025), S. 42-43; Renaud/USGS (2025), S. 24.18.
- 28 Vgl. Art. 2 Abs. 3 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei (2011) sowie Art. 2 Abs. 3 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kasachstan (2012).
- 29 Art. 1 Abs. 1 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei (2011).
- 30 Vgl. Art. 7 u. 8 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei (2011) sowie Art. 7 u. 8 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kasachstan (2012).
- 31 Vgl. International Monetary Fund (2025): Mongolia: 2025 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Alternate Executive Director for Mongolia, 15.09.2025, URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2025/265/article-A001-en.xml>, S. 10.
- 32 Vgl. Kullik (2024), S. 618.
- 33 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021): Der Bergbau- und Rohstoffsektor in der Mongolei. (interne) Marktstudie, November 2021, S. 17.
- 34 Vgl. Kullik (2024), S. 614.
- 35 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025): Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2024, Stand: 02.10.2025, URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?__blob=publicationFile; Statista (2025):

Anteile ausgewählter Länder an der deutschen Importmenge von Erdöl in den Jahren 2022 bis 2024, Juli 2025, URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1346532/umfrage/verteilung-der-deutschen-importmenge-von-erdoel-nach-laendern/>.

- 36 Vgl. Kullik (2024), S. 618-619; Kazakh Invest (2023): Rare Earth Metals and Energy: Kazakhstan and Germany Sign Documents for \$1.7 Billion, 21.06.2023, URL: <https://invest.gov.kz/media-center/press-releases/rare-earth-metals-and-energy-kazakhstan-and-germany-sign-documents-for-1-7-billion/>.
- 37 Art. 3 Abs. 1 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kasachstan (2012).
- 38 Vgl. Dahlmann, Anja/Mildner, Stormy-Annika (2013): Deutschlands Rohstoffpartnerschaften: Modell mit Zukunftscharakter?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente, Ausgabe 137, 20.11.2013, URL: <https://www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/deutschlands-rohstoffpartnerschaften-modell-mit-zukunftscharakter-;> Rüttinger, Lukas/Schüler, Fiona/Scholl, Christine/Bach, Anna (2016): Die deutschen Rohstoffpartnerschaften – Analyse der Umsetzung und Ausblick, adelphi, RohPolRess-Kurzanalyse Nr. 6, Kurzanalyse im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dezember 2016, URL: https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/1968/dokumente/2017-02-01_rohpolress_ka_6_rohstoffpartnerschaften.pdf; Kullik, Jakob/Gutzmer, Jens (2023): Warum die Rohstoffpartnerschaften bisher wenig gebracht haben – und was sich ändern muss, Handelsblatt, 07.11.2023, URL: <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-warum-die-rohstoffpartnerschaften-bisher-wenig-gebracht-haben-und-was-sich-aendern-muss/29458468.html>; Kullik (2024), S. 608-658.
- 39 Vgl. European Court of Auditors (2026): Critical raw materials for the energy transition. Not a rock-solid policy, Special Report 04/2026, URL: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-04/SR-2026-04_EN.pdf, S. 25.
- 40 Elbegdorsch zitiert in: Rey, Johannes D. (2011): Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Mongolei, Länderbericht Mongolei, Konrad-Adenauer-Stiftung, Oktober 2011, URL: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=55d745ac-304e-2652-6dee-e323b9395c21&groupId=268650, S. 2.
- 41 Investmentprofil der Mine Oyu Tolgoi von Rio Tinto (2026), URL: <https://www.riotinto.com/en/operations/asia/oyu-tolgoi>.
- 42 Vgl. IEA-Energieprofil der Mongolei im Jahr 2026, URL: <https://www.iea.org/countries/mongolia>.

- 43 Vgl. Voskanyan, Hovsep/Quiring, Michael/Triebel, Jan/Knupp, Marcus (2024): Investitionsführer Kasachstan, AHK Zentralasien/Germany Trade & Invest/Rödl & Partner, URL: <https://zentralasien.ahk.de/de/publikationen/investitionsfuehrer-kasachstan-2024>, S. 18.
- 44 Vgl. Voskanyan, Hovsep/Quiring, Michael/Triebel, Jan/Knupp, Marcus (2024): Investitionsführer Kasachstan, AHK Zentralasien/Germany Trade & Invest/Rödl & Partner, URL: <https://zentralasien.ahk.de/de/publikationen/investitionsfuehrer-kasachstan-2024>, S. 11.
- 45 Interview mit Dr. Albert Rau zum deutsch-kasachischen Partnerschaftsabkommen. Rohstoffsicherheit durch Rohstoffpartnerschaft, in: WeltTrends – Zeitschrift für internationale Politik, Nr. 88, 21. Jg., Januar/Februar 2013, S. 23-28, hier S. 24.
- 46 Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Staatspräsidenten der Mongolei, Elbegdorj, 03.03.2015, zitiert in: Kullik (2024), S. 635.
- 47 Vgl. Villalobos, Fabian/Tariq, Zohan Hasan/Nergui, Anujin/Yoshiara, Elisa/Lee, Jinyoung/Pollmann, Mina/Goers, Harriet/Bennett, Bruce W. (2025): Securing South Korea's Critical Minerals Supply Chains Through Trilateral Cooperation. Analysis and Tools for Supply Chain Net Assessment, Supply Chain Corporation, and Economic Security, Research Report, RAND Corporation, 04.08.2025, URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA4000-1.html, S. 54.
- 48 Antwort der Bundesregierung (2016): 5-jähriges Jubiläum des Rohstoffpartnerschaftsabkommen mit der Mongolei, Drucksache 18/9626, 14.09.2016, URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/096/1809626.pdf>, S. 18.
- 49 Antwort der Bundesregierung (2020): Rohstoffpartnerschaften, Drucksache 19/17224, 17.02.2020, URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/172/1917224.pdf>, S. 2.
- 50 Der Bundespräsident (2024): Staatsbankett in der Mongolei, Ulan Bator/Mongolei, 07.02.2024, URL: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2024/02/240207-Staatsbankett-Mongolei.html>.
- 51 Vgl. World Bank (2025): Doing Business Report Mongolia, URL: <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/mongolia#:~:text=Download%20profile,DB%20Score%2067.8>.
- 52 Vgl. Transparency International: Corruption Perceptions Index (2025): Mongolia, URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2025/index/mng>.
- 53 Vgl. Frank, Viktor/Smith, Lukas (2025): Alle Jahre wieder: Regierungskrise in der Mongolei, Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderbüro Mongolei, Mai 2025, URL: <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/alle-jahre-wieder-regierungskrise-in-der-mongolei>.

- 54 Vgl. Hollenberg (2025), S. 869.
- 55 Vgl. Hollenberg (2025), S. 890.
- 56 Vgl. Voskanyan, Hovsep/Quiring, Michael/Triebe, Jan/Knupp, Marcus (2024): Investitionsführer Kasachstan, AHK Zentralasien/Germany Trade & Invest/Rödl & Partner, URL: <https://zentralasien.ahk.de/de/publikationen/investitionsfuehrer-kasachstan-2024>, S. 5.
- 57 Vgl. Transparency International: Corruption Perceptions Index (2025): Kazakhstan, URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2025/index/kaz>.
- 58 Vgl. World Nuclear News: Investment agreement signed for Mongolian uranium project (17.01.2025), URL: <https://www.world-nuclear-news.org/articles/investment-agreement-signed-for-mongolian-uranium-project>.
- 59 Vgl. Nuclear Engineering International: Mongolia – a new uranium source (2025), URL: <https://www.neimagazine.com/analysis/mongolia-a-new-uranium-source/>.
- 60 Vgl. Tiemann, Marcel (2021): Unternehmenskooperationen in disruptiven Zeiten. Erfolgsfaktoren für strategische Allianzen und Innovationsführerschaft, Stuttgart, S. 117.
- 61 Rede von Bundeskanzler Merz bei der Münchner Sicherheitskonferenz: „Unsere Freiheit behaupten wir mit unseren Nachbarn“, 13.02.2026, URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-kanzler-msc-2407218>.
- 62 Vgl. Kullik, Jakob/Bastian, Dennis (2026): Angriff auf Chinas Rohstoffmonopol – Wie Europa bei Seltenen Erden & Co. unabhängiger werden kann, Arbeitspapier 2/2026, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, URL: <https://www.baks.bund.de/de/arbeitspapiere/2026/angriff-auf-chinas-rohstoffmonopol-wie-europa-bei-seltenen-erden-co>, S. 5.
- 63 Antwort der Bundesregierung (2026): Aktueller Stand von bilateralen Rohstoffabkommen und Rohstoffpartnerschaften der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten und Planungen für weitere derartige Abkommen und Partnerschaften, Drucksache 21/4072, 10.02.2026, URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/040/2104072.pdf>, S. 2.



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Konrad-Adenauer-Stiftung
Auslandsbüro Mongolei

Meru Tower 8th floor
Jamiyan Gun Street 18-2
Sukhbaatar District 1st. Khoroo
Ulaanbaatar 14210
Mongolia

www.kas.de/mongolei
www.facebook.com/kas.mongolei
www.kas.de