

2.5. Versorgungssicherheit um jeden Preis? Europas Rohstoffhunger zwischen Angst vor Knappheit und Notwendigkeit zur Kooperation

Christiane Fröhlich, Lena Guesnet und Marie Müller

Wirtschaft und Gesellschaft der EU und der Bundesrepublik Deutschland sind in ihrer derzeitigen Struktur existenziell von Rohstoffimporten aus anderen Teilen der Welt abhängig. Die europäische *Raw Materials Initiative* (RMI) bzw. die deutsche „Rohstoffstrategie“ sind darauf ausgerichtet, die daraus entstehende Verwundbarkeit zu verringern. Bei beiden steht die kurzfristige Sicherung der Versorgung mit Primärrohstoffen im Vordergrund und nicht etwa der Aufbau einer hoch effizienten, rohstoffschonenden Volkswirtschaft. Angesichts der Bilder von Kriegen, die durch Rohstoffe angeheizt wurden wie Sierra Leone in den 1990er Jahren, oder von brennenden Ölfeldern im Irak, drängen sich folgende Fragen auf:

Nimmt Europa seine Rohstoffabhängigkeit zum Anlass für internationale Kooperation, oder steht die Durchsetzung eigener Interessen mit allen Mitteln im Vordergrund? Welche Verflechtungen existieren zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und der Rohstoffstrategie und vor allem – wie wirkt sie sich auf das Ziel einer umfassenden, menschlichen Sicherheit für alle vom Produktions- und Extraktionsprozess Betroffenen aus?

Rohstoffsicherung: oberste Priorität?

Die europäische Rohstoffinitiative reagiert auf eine Abhängigkeitssituation, die sich laut Europäischer Kommission folgendermaßen darstellt: Rund zwei Drittel der in Europa verwendeten Rohstoffe stammen aus außereuropäischen Ländern.¹ 30 Millionen Arbeitsplätze innerhalb der Europäischen Union hängen von einer reibungslosen und ausreichenden Versorgung mit und der Erreichbarkeit von mineralischen Rohstoffen ab.² Insgesamt schätzt die EU

1 Peter Hennicke/Kora Kristof/Ulrike Dörner: Ressourcensicherheit und Ressourceneffizienz – Wege aus der Rohstoffkrise. Policy Paper 7.3, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal 2009, S. 5.

2 Vgl. European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The Raw Material Initiative – Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe. {SEC(2008) 2741}, Brüssel COM(2008) 699, 2008, <http://ec.europa.eu>.

die Versorgung der europäischen Wirtschaft mit 14 Hightech-Metallen wie Seltenen Erden, Platin, Kobalt und Koltan (Tantal) als „kritisch“ ein – d.h. ihre ökonomische Bedeutung und ihre Lieferisiken sind höher als bei den anderen 41 untersuchten Metallen und Mineralien.³

Die Lieferisiken ergeben sich für die Kommission in erster Linie aus der Tatsache, dass einige wichtige Lieferländer über eine Quasi-Monopolstellung für bestimmte Rohstoffe verfügen oder politisch und wirtschaftlich instabil sind. So stammen 97 Prozent Seltener Erden aus China, während 45 Prozent des weltweiten Kobaltvorkommens aus der Demokratischen Republik Kongo kommen,⁴ einer der instabilsten Staaten Afrikas.

Die kritischen Metalle spielen unter anderem eine zentrale Rolle bei der Entwicklung innovativer Umwelttechnologien, die wiederum Voraussetzung für eine bessere Energieeffizienz und eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen sind. Im Bereich dieser Zukunftstechnologien sind daher laut EU sprunghafte Nachfragesteigerungen zu erwarten.⁵ Wegen des Wachstums sich entwickelnder Ökonomien befürchtet die EU-Kommission gar, dass die Geschwindigkeit und das Ausmaß des Nachfrageanstiegs zu einer Versorgungslücke führen könnten. Grund zur Sorge sind für die Kommission außerdem die außenwirtschaftspolitischen Strategien einiger aufstrebender Volkswirtschaften wie China, Russland, die Ukraine, Argentinien, Südafrika und Indien, die ihre Rohstoffbasis sichern, um so ihre verarbeitenden Industrien zu fördern. Dazu gehören die Erhöhung von Exportsteuern und -quoten, Subventionen, Preisbindung, doppelte Preisnotierung und restriktive Investmentregeln.⁶

Die europäische Rohstoffinitiative

Die europäische Rohstoffinitiative besteht laut der entsprechenden EU-Kommunikation aus drei Säulen:

- (1) „Sicherung des Zugangs europäischer Unternehmen zu Rohstoffen auf dem internationalen Markt „zu den gleichen Bedingungen wie andere industrielle Konkurrenten“;

3 Vgl. European Commission: Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials, Version of 30 July 2010, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_en.htm.

4 Vgl. ebd., S. 12; UBS: Schwellenländer im Wettlauf um Rohstoffe. UBS research focus, Zürich September 2010, S. 12.

5 Vgl. European Commission, a.a.O., 2010. Sollten die aktuellen Entwicklungen in Japan und das Atom-Moratorium der Bundesregierung tatsächlich zu einem schnellen Atomausstieg führen, stiege der Bedarf an besagten Metallen noch weiter.

6 Vgl. ebd., S. 4-5.

- (2) „Herstellung von Rahmenbedingungen innerhalb der EU, die eine stabile Versorgung mit Rohstoffen aus europäischen Quellen fördern“;
- (3) „Stärkung der Rohstoffeffizienz und Erhöhung der Recyclingquote, um den Verbrauch von Primärrohstoffen innerhalb der EU zu senken und die relative Importabhängigkeit zu reduzieren“.⁷

Unter der ersten Säule ist eine Art „Rohstoff-Diplomatie“ zu verstehen, die verschiedene Bereiche der EU-Außenpolitik wie Außenbeziehungen, Handel, Entwicklung und Sicherheit koordinieren soll, um den „diskriminierungsfreien Zugang“ zu Rohstoffen zu sichern. Die EU plant dazu Politikdialoge mit Partnern aus rohstoffpolitisch interessanten Regionen, z.B. Afrika.

Die Aktionsebenen 4 und 5 in der Tabelle verdeutlichen, dass der Zugang zu Rohstoffen für die EU-Handelspolitik Priorität hat und selbst entwicklungspolitische Instrumente dafür eingesetzt werden sollen. Die europäischen Interessen sollen vor allem mittels bilateraler Freihandelsabkommen, z.B. zwischen der EU und Indien, durchgesetzt werden. Neben der Marktöffnung für den Güterhandel geht es dabei in erster Linie um die Liberalisierung von Dienstleistungen und Investitionen, um Wettbewerbspolitik und um den Schutz geistigen Eigentums. Die EU versucht zudem, Ausfuhrsteuern gänzlich zu verbieten oder zumindest die Möglichkeiten ihrer Nutzung massiv einzuschränken.⁸

Beispiel Deutschland

Die deutsche Wirtschaft ist massiv von Öl-, Gas-, Uran- und Metallimporten abhängig.⁹ „Der Wert der Rohstoffimporte Deutschlands lag im vergangenen Jahr bei rund 84 Milliarden Euro. Davon entfielen knapp 22 Milliarden Euro auf Metalle und 62 Milliarden Euro auf Energierohstoffe.“¹⁰

Aktionsebenen und Akteure der EU-Rohstoffinitiative *

Aktionsebene	Europäische Kommission	Mitgliedstaaten	Industrie
1 Kritische Rohstoffe definieren.	X	X	X

⁷ Vgl. European Commission, a.a.O., 2008, S. 5-6.

⁸ Vgl. Nicola Jaeger: Ran an den Stoff! Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung untergräbt, in: Forum Umwelt und Entwicklung – Rundbrief (2010): 4, S. 6f.

⁹ Stormy-Annika Mildner/Florian Wassenberg: Immer knapper, immer teurer? Die Importabhängigkeit bei metallischen Rohstoffen schafft Verwundbarkeit, in: Internationale Politik, (2009): 11/12, S. 53.

¹⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2011, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/energie,did=363220.html>.

Aktionsebene	Europäische Kommission	Mitgliedstaaten	Industrie
2 Strategische EU-Rohstoffdiplomatie gegenüber wichtigen industrialisierten und rohstoffreichen Staaten einführen.	X	X	
3 Maßnahmen für den Zugang zu und das nachhaltige Management von Rohstoffen in alle bi- und multilateralen Handelsabkommen und regulativen Dialog einschließen.	X	X	
4 Marktverzerrende Maßnahmen, die von Drittstaaten getroffen werden, identifizieren und mit allen möglichen Mitteln anfechten, inklusive WTO–Verhandlungen, Streitbeilegung und Marktzugangspartnerschaften, dabei diejenigen Maßnahmen, die offene internationale Märkte am stärksten zum Nachteil der EU unterminieren, prioritär behandeln. Fortschritt beobachten durch jährliche Berichte über die Umsetzung der Handelsaspekte, wo angemessen, basierend auf Input von Stakeholdern.	X	X	X
5 Den nachhaltigen Zugang zu Rohstoffen mit Maßnahmen im entwicklungspolitischen Sektor fördern, etwa durch Budgethilfe, Kooperationsstrategien und andere Instrumente.	X	X	
6 Den regulativen Rahmen für Landzugang in Europa verbessern durch: – Förderung des Austauschs der <i>best practices</i> im Bereich der Planung von Landnutzung und bei Verwaltungsbedingungen für Exploration und Extraktion sowie – Richtlinien entwickeln, die Klarheit über die Vereinbarkeit von Extraktion in oder nahe Natura-2000-Gegenden mit Umweltschutz bringen.	X	X	

Aktionsebene	Europäische Kommission	Mitgliedstaaten	Industrie
7 Besseres Vernetzen von nationalen Bodengutachten mit dem Ziel fördern, die Wissensbasis in der EU zu vergrößern.		X	
8 Fähigkeiten und spezialisierte Forschung in innovativen Explorations- und Extraktionstechnologien, Recycling, Materialsubstitution und Rohstoffeffizienz fördern.	X	X	X
9 Rohstoffeffizienz steigern und Ersetzen von Rohstoffen fördern.	X	X	X
10 Recycling propagieren und Nutzung sekundärer Rohstoffe in der EU ermöglichen.	X	X	X

*European Commission, a.a.O., 2008, S. 13.

In den vergangenen Jahren hat sich die deutsche Industrie, vertreten durch ihren Bundesverband (BDI), daher um politische Unterstützung für eine bessere Rohstoffzufuhr bemüht. Die im Oktober 2010 vorgestellte Rohstoffstrategie der Bundesregierung gibt in großen Teilen Vorschläge des BDI wieder. Sie zielt auf die „Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung der Industrie mit mineralischen Rohstoffen“¹¹ ab und beinhaltet neben Forderungen nach Freihandel finanzielle Garantien für deutsche Rohstoffprojekte wie Investitions- und Exportgarantien und ungebundene Finanzkredite zur Sicherung langfristiger Lieferverträge. Im Oktober 2010 wurde zur Unterstützung der deutschen Wirtschaft im weltweiten Wettbewerb um wertvolle Rohstoffe die Deutsche Rohstoffagentur gegründet.

Die Bundesregierung rühmt sich außerdem, einen entscheidenden Einfluss auf die Ausarbeitung der europäischen Rohstoffinitiative von 2008 ausgeübt zu haben.¹²

11 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, Berlin 18.10.2010, S. 1, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=365186.html>.

12 Ebd.

Rohstoffabhängigkeit im Kontext globaler Sicherheit

Die EU-Kommission formuliert mit ihrer Darstellung der europäischen Rohstoffabhängigkeit ein Bedrohungsszenario für die europäische Wirtschaft. Dies zeigt sich auch in der aggressiven Sprache, die im Originaltext der EU-Kommunikation (Aktionsebene 4 der obigen Tabelle) verwendet wird, wie „mit allen möglichen Mitteln anfechten“ oder „diejenigen Maßnahmen, die offene internationale Märkte am stärksten zum Nachteil der EU unterminieren, prioritär behandeln“. Diese Formulierungen lassen auf eine absolute Priorisierung eigener handelspolitischer Interessen schließen. Europäische Sicherheitspolitiker definieren Rohstoffknappheit schon länger als Sicherheitsproblem. Diesem Versuch der Versicherheitlichung (*securitizing move*) der Rohstoffversorgung leistet die europäische Rohstoffinitiative Vorschub. Ein *securitizing move* stellt eine Vorstufe der Rechtfertigung „besonderer Maßnahmen“ zur Umsetzung eigener Interessen dar – der Einsatz von Gewalt, militärisch und strukturell, eingeschlossen.

Zuletzt äußerte sich der ehemalige deutsche Verteidigungsminister zu Guttenberg in diesem Sinne: „Die Sicherung der Handelswege und der Rohstoffquellen sind ohne Zweifel unter militärischen und globalstrategischen Gesichtspunkten zu betrachten.“¹³

Diese Konstruktion von Rohstoffknappheit zu einem europäischen Sicherheitsproblem verstellt jedoch den Blick auf andere sicherheitspolitische Aspekte, etwa die Auswirkungen auf die menschliche Sicherheit anderswo. Es gilt daher, das der aggressiven Handelspolitik zugrunde liegende Bedrohungsszenario und die Priorisierung der eigenen Rohstoffversorgung zu hinterfragen.

Rohstoffknappheit: Illusion oder Realität?

Knappheit ist kein absoluter, sondern ein relativer Begriff. Auch sehr seltene Rohstoffe können in ausreichender Menge vorhanden sein, nämlich dann, wenn sie nicht nachgefragt werden.¹⁴ Grundsätzlich ist, trotz der in den Rohstoffstrategien verbreiteten Knappheitsperzeption, weltweit“(a)uf lange Sicht (...) bei den meisten Rohstoffen keine physische Verknappung (zu sehen).

¹³ Der ehemalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg auf der Berliner Sicherheitskonferenz im November 2010, zitiert in: Frankfurter Rundschau, 10.11.2010, <http://www.fr-online.de/politik/meinung/hinter-der-maske-der-moral/-/1472602/4822114/-/index.html>.

¹⁴ Stormy-Annika Mildner (Hrsg.): Konkurrenz um knappe Ressourcen. Projektpapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2010, S. 7.

Eng werden kann es bei den Seltenen Erden Neodym und Dysprosium – unter der Voraussetzung, dass die Elektromobilität zur Marktreife gelangt, die Windkraft weiter ausgebaut wird und es bis dahin keine Substitutionsmöglichkeiten gibt.“¹⁵Rohstoffknappheit meint also meist relative Knappheit.

In der Tat verknappen handelsbeschränkende Maßnahmen mehrerer Rohstoff exportierender Länder das Angebot. Insbesondere der zeitweise Ausfuhrstopp Seltener Erden aus China Ende 2010 führte zu panikartigen Reaktionen der europäischen Wirtschaft und der Medien. Es ist jedoch irreführend zu behaupten, dass diese Länder die einzigen Unruheherde auf sonst perfekt funktionierenden Märkten seien. Auch die EU und ihre Mitgliedstaaten greifen durch politische Maßnahmen in die internationalen Handelsbedingungen ein. Zum Beispiel drücken die europäischen Regierungen mit Landwirtschafts- und Industriesubventionen die Exportpreise (vgl. Beitrag 1.3.). Mit Außenzöllen, die Industrieproduktimporte höher besteuern als Vorprodukte, erschweren sie verarbeiteten Produkten den Marktzugang zur EU. Durch bilaterale Handels- und Investitionsschutzabkommen schaffen sie sich erleichterten Zugang zu Rohstoffen und zu Märkten anderer Länder. Während die EU also ihren eigenen Markt schützt, will sie die Volkswirtschaften rohstoffreicher Länder liberalisieren, um den europäischen Zugriff zu erleichtern. Dies birgt ein eigenes Konfliktpotenzial, da die EU hier offensichtlich mit zweierlei Maß misst.

Relative Knappheit, europäisches Sicherheitsbedürfnis und globale Sicherheitsrisiken

Die Frage, ob diese politischen Handelsmaßnahmen der Rohstoffexportländer deren wirtschaftliche Entwicklung fördern oder der ökologischen Nachhaltigkeit dienen, tritt in den europäischen Rohstoffstrategien jedoch hinter den erwähnten Sicherheitsbedürfnissen zurück oder wird ganz ausgeblendet. Diese Gesichtspunkte sind aber von zentraler Bedeutung für die globale menschliche Sicherheit. Denn wenn die europäische Rohstoffpolitik die Entwicklung rohstoffproduzierender Länder förderte, trüge das zur menschlichen Sicherheit in diesen Regionen bei. Und wenn höhere Rohstoffpreise die Industriestaaten dazu brächten, ihren Rohstoffverbrauch zu senken, reduzierte dies die Belastung der Umwelt.

Ziele wie Umweltschutz und die Förderung menschlicher Sicherheit in Produzentenländern gilt es daher den tatsächlichen (im Unterschied zu den

15 Dr. Peter Buchholz zitiert in Sabine Spinnaker: Knappe Rohstoffe: Industrie kämpft, in Produktion. Technik und Wirtschaft für die deutsche Industrie, 22.02.2011, <http://www.produktion.de/werkstoffe/knappe-rohstoffe-industrie-kaempft/>.

befürchteten) Folgen der relativen Knappheit für Europas Wirtschaft gegenüberzustellen. Bisher wird Rohstoffknappheit als Rechtfertigung für die Rohstoffstrategien der Kommission und der Bundesregierung herangezogen. Statt realistische Auswirkungen klar zu benennen, wird ein Bedrohungsszenario aufgebaut, während Konsequenzen der europäischen Rohstoffpolitiken für die Rohstoffgeberländer völlig ausgeblendet werden.

Die Abkehr von Bedrohungsszenarien und *securitizing moves* und eine ehrliche und transparente Risikoabschätzung sind angezeigt. In einer weniger eurozentrischen Analyse der Bedrohungssituation müssen die tatsächlichen Folgen relativer Knappheit für die EU gegen die Auswirkungen der EU-Rohstoffpolitik auf die globale Sicherheit abgewogen werden.

Auswirkungen der EU-Rohstoffpolitik auf rohstoffreiche Entwicklungsländer

Über 50 Prozent der wichtigen mineralischen Rohstoffreserven liegen innerhalb von Staaten, deren Bruttonationaleinkommen pro Kopf und Tag bei zehn US-Dollar oder weniger liegt.¹⁶ Einige leiden unter Gewaltkonflikten, die u.a. durch die Konkurrenz um lokale Rohstoffvorräte angeheizt werden. Kombiniert mit schlechter Regierungsführung und schwachen staatlichen Strukturen ergibt sich daraus ein deutlich erhöhtes Konfliktpotenzial.

Laut europäischer Rohstoffinitiative erhielten rohstoffreiche Entwicklungsländer, insbesondere in Afrika, durch ihre Zusammenarbeit mit der EU neue Möglichkeiten für die Erhöhung ihrer Nationaleinkommen. Entwicklungspolitik spiele dabei auf drei Ebenen eine Rolle: erstens bei der Stärkung von Staaten, zweitens bei der Förderung eines gesunden Investitionsklimas und drittens bei der Verbreitung nachhaltigen Managements von Rohstoffen.

Die Problematik und auch erste Handlungsoptionen werden also genannt – doch die Benennung führt nicht zu einer entsprechenden Ausrichtung der Rohstoffstrategie. Stattdessen werden die deutsche und die europäische Entwicklungspolitik immer mehr dem Ziel des uneingeschränkten Zugangs zu Rohstoffen untergeordnet. Die Tatsache, dass die EU, die USA und Mexiko zur Umsetzung der Rohstoffstrategie zunächst ein Streitschlichtungsverfahren vor der Welthandelsorganisation (WTO) gegen China anstrebten, illustriert dies. Dieser Kurs steht zwar im Einklang mit der generellen Richtung der EU-Handels- und Investitionspolitik, widerspricht aber den entwicklungspolitischen Zielen der EU, da es die Risiken und Nachteile für rohstoffreiche

¹⁶ Vgl. ebd., S. 5.

Entwicklungsländer verstärkt. Damit wird die Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele immer stärker handelspolitischen Interessen untergeordnet, wie der Umsetzungsbericht zur EU-Rohstoffinitiative und auch die vagen Formulierungen der RMI veranschaulichen.¹⁷

Die EU drohte in einem Vorentwurf der aktualisierten Rohstoffinitiative gar, Länder, die den Export von Rohstoffen beschränken, aus dem System der Ausnahmeregelungen (*Generalized System of Preferences*, GSP) für Entwicklungsländer auszuschließen. Außerdem kündigte sie an, die Regulierung von Auslandsinvestitionen in ihre bilateralen Handelsabkommen aufzunehmen. Das lehnen die Entwicklungsländer bisher kategorisch ab.¹⁸

Auch wenn die Wortwahl zu Entwicklungsfragen in der offiziellen aktualisierten Fassung versöhnlicher ausfällt, beschränken sich die konkreten Maßnahmen weiterhin auf die Unterstützung freiwilliger Initiativen für mehr Transparenz im Rohstoffsektor wie die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) oder die Arbeit der OECD im Bereich der Sorgfaltspflicht von Unternehmen.¹⁹ Die Unterstützung guter Regierungsführung geht nicht über die Beratung zu Besteuerungssystemen und einem guten Investitionsklima hinaus. Die für Transparenz, die Einhaltung der Menschenrechte und der Umwelt- und Sozialstandards dringend notwendigen, verbindlichen Regulierungen – beispielsweise bei den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung – bleibt die EU weiter schuldig.

Um die negativen Folgen von Rohstoffreichtum zu minimieren und die wirtschaftliche wie soziale Entwicklung (und damit die menschliche Sicherheit) in rohstoffreichen Entwicklungsländern zu fördern, wäre aber gerade die Regulierung des Rohstoffsektors notwendig, also verstärkte staatliche Kontrolle und erhöhte Zoll- und Steuereinnahmen, einhergehend mit besserer Regierungsführung und einer Stärkung staatlicher Strukturen.

Denn Länder, die reich an Rohstoffen sind, erleben nicht automatisch wirtschaftliches Wachstum und mehr allgemeinen Wohlstand. In vielen rohstoffreichen Ländern ist sogar das Gegenteil der Fall: 75 Prozent der Armen weltweit leben in rohstoffreichen Ländern.²⁰ In einigen Ländern werden Gewalt-

17 European Commission Directorate-General for Trade: Raw materials policy. 2009 annual report, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146207.pdf.

18 Vgl. Lili Fuhr: Green New Deal und Rohstoffboom, in: Forum Umwelt und Entwicklung – Rundbrief (2010): 4, S. 4.

19 Die OECD Richtlinien für Multinationale Unternehmen wurden 2010 um eine OECD *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chain Management of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* ergänzt.

20 Gitta Lauster/Stormy-Annika Mildner/Wiebke Wodni: Transparenz im Rohstoffhandel. SWP-Aktuell 76, Berlin 2010, S. 1.

konflikte nicht zuletzt auf Rohstoffreichtum zurückgeführt. Das bekannteste Beispiel ist die Demokratische Republik Kongo: ein mit Rohstoffen geradezu gesegnetes Land, in dessen Ostprovinzen jedoch seit 1996 nahezu ununterbrochen kriegerische Auseinandersetzungen ausgetragen werden. Die kongolesischen Vorkommen an Gold, Zinnerz, Koltan, Wolfram und vielen anderen Mineralien waren zwar nicht die Ursache des Bürgerkriegs. Doch sie beeinflussen das Konfliktgeschehen, da sie von allen Gewaltakteuren als direkte Finanzquelle genutzt werden. Bewaffnete Gruppen – Rebellen, Milizen, aber auch die staatliche Armee – beteiligen sich durch die direkte Kontrolle von Abbaugebieten oder die Erpressung von Zöllen auf Handelswegen am Rohstoffgeschäft. Dies ist so lukrativ, dass der Konflikt teilweise aufrechterhalten wird, um weiterhin Zugang zu den Rohstoffeinnahmen zu haben (vgl. Beitrag 4.2. in Friedensgutachten 2003). Hier wurden die Chancen und Potenziale, die Rohstoffreichtum bietet, nicht verwirklicht, sondern in ihr Gegenteil verkehrt.

Vom „Fluch der Ressourcen“ ist die Rede, wenn sich eine Volkswirtschaft überwiegend auf die Einnahmen aus Rohstoffexporten stützt und deshalb dazu tendiert, andere produktive Sektoren zu vernachlässigen. Die nationale Wirtschaft wird zunehmend abhängiger von diesen Exporteinnahmen und anfällig für einen Preisverfall auf den internationalen Märkten. Schlechte Regierungsführung, insbesondere im Rohstoffsektor, tut dann ein Übriges: Bestechung und intransparente Konzessionsvergabe ersetzen eine effektive Regulierung und Überwachung des Rohstoffabbaus.

Oftmals versuchen staatliche Eliten außerdem, sich an den Erlösen aus Rohstoffexporten zu bereichern: Aus dem schwachen Staat wird ein Rentierstaat, der weitgehend von Rohstoffern abhängig ist. Die Chance, die Einnahmen für nachhaltige Entwicklung und somit zur Verbesserung der Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung einzusetzen, bleibt ungenutzt. Das Paradebeispiel für diesen Fall ist das Niger-Delta in Nigeria. Zur Sicherung der Ölförderung arbeiteten dort operierende Ölfirmen in der Vergangenheit auch mit der nigerianischen Militärregierung zusammen, wobei es zu massiven Menschenrechtsverletzungen und erheblichen Umweltverschmutzungen kam. Nicht zuletzt wegen dieser fortwährenden Missachtung der Belange der Bevölkerung eskaliert die Gewalt im Niger-Delta.

Die Rohstoffinitiativen enthalten keine Kriterien, wie mit derartigen Konfliktrohstoffen zu verfahren ist. Stattdessen scheint zu gelten: *anything goes*. Ebenso fehlt jeder Bezug zu Entwicklungszielen wie der Diversifizierung der Wirtschaft, die dem Ressourcenfluch entgegenwirken könnten. Auch die Unterstützung von lokalen Zivilgesellschaften und eine konsequente diplomatische Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen bleiben sowohl die Rohst-

offinitiative als auch die Außenpolitik schuldig, wie das aktuelle Beispiel der nordafrikanischen Länder zeigt.

Das Risiko für interne Gewaltkonflikte ist in Staaten mit schlechter Regierungsführung und gleichzeitig starkem Repressionsapparat jedoch besonders hoch. Wird der Rohstoffsektor von einer Elite verwaltet, die sich gleichzeitig daran bereichert, und bleibt der Weg demokratischer Teilhabe verschlossen, kann dies Anreiz für andere Akteure sein, sich gewaltsam Zugang zu diesen Pfründen zu verschaffen – über einen versuchten Staatsstreich wie im Falle von Rebellen Gruppen in Tschad, eine Sezession oder über bewaffnete Attacken auf Ölanlagen wie im Nigerdelta.

Wenn nun also die EU auf forcierte Rohstoffbeschaffung setzt und dabei die rohstoffreichen Entwicklungsländer im Blick hat, muss sie sich der Probleme in diesen Ländern bewusst sein. Als Abnehmer von Rohstoffen haben europäische Staaten und ihre Unternehmen eine Verantwortung gegenüber den Produzentenländern. Sie können nicht an einer Stelle als Verfechter der Menschenrechte auftreten, diese aber an anderer zum eigenen Nutzen missachten (lassen). Eine Intensivierung des Rohstoffabbaus für den europäischen Bedarf darf nicht zu weiteren Menschenrechtsverletzungen, Gewaltkonflikten, schwachen Institutionen und Zerstörung des Lebensraums in den Abbauländern führen.

Empfehlungen

Die Rohstoffstrategien der EU und der Bundesregierung tragen zur Konstruktion von Rohstoffknappheit als Sicherheitsproblem bei, beinhalten aber keine realistische und transparente Risikoabschätzung. Die Ausrichtung der Sicherheits- und Entwicklungspolitik an unmittelbaren wirtschaftspolitischen Interessen wird so verstärkt. Neu ist, dass die europäische Entwicklungspolitik dem Ziel einer „sicheren“ Rohstoffversorgung offen untergeordnet wird. Eine derartige Politik verschärft nationalistische Konkurrenz und Aggressivität.

Insgesamt gilt: Eurozentrisch die Versorgung mit Rohstoffen zu sichern, ohne die globale Situation in den Blick zu nehmen, ist kurzfristig. Erstens beschäftigen sich die Rohstoffstrategien mit der Versorgung mit nicht erneuerbaren, also endlichen Rohstoffen, und zwar im globalen Kontext des stetig steigenden Pro-Kopf-Verbrauchs etwa bei Metallen. Zweitens ergeben sich aus einer rücksichtslosen Rohstoffhandelspolitik Risiken für Produzentenländer und damit für die globale menschliche Sicherheit, welche die Vorteile einer kurzfristig sicherer erscheinenden Rohstoffversorgung zunichte machen.

Angesichts der diagnostizierten „Rohstoffkrise“ wird zudem deutlich, dass letztlich nur ein Ausstieg aus dem allgegenwärtigen Wachstumsparadigma, verbunden mit dem massiven Ausbau erneuerbarer Energien in Europa, einer Steigerung der Rohstoffeffizienz und der Recyclingrate, nachhaltige Linderung verschaffen kann. Um nicht nur nationale, sondern auch internationale Rohstoffsicherheit zu erreichen, ist die aktuelle, rohstoffintensive Wirtschaftsstruktur grundsätzlich zu überdenken. Preisschocks lassen sich abfedern, indem weniger Primärrohstoffe eingesetzt werden. Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung und der EU in diesem Bereich sind unzureichend, da sie sich auf die Verfügbarkeit und die Beschaffung von Rohstoffen konzentrieren.

Im für den Herbst 2011 geplanten „Deutschen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess)“ ließen sich endlich die überfälligen Gegenmaßnahmen formulieren und verbindlich festlegen. Nur so ist langfristig eine Verringerung der Importabhängigkeit und der außenwirtschaftlichen und -politischen Verwundbarkeit realisierbar, ebenso wie Entlastung der Umwelt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Minimierung des absoluten Rohstoffverbrauchs durch einen effizienteren Einsatz von Primärrohstoffen und verstärktes Recycling können zudem Konflikte vermeiden helfen, die oft im Umfeld von extraktiven Industrien entstehen.

Bisher existiert keine internationale Konvention zum nachhaltigen und gerechten Rohstoffmanagement. UN-Normen werden weiterhin nur mit freiwilligen Verhaltenskodizes versehen. Auf nationaler Ebene sind Regulierungsansätze zwar vorhanden, werden aber kaum umgesetzt. Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße können so praktisch nicht geahndet werden. Statt weniger fordern wir deshalb im Gegenteil die längst überfällige, international verbindliche Regulierung des internationalen Rohstoffsektors. Dazu gehören Transparenzkriterien ebenso wie effektive Maßnahmen für den Schutz von Menschenrechten und Umwelt im Umfeld von Rohstoffprojekten. Um den Unterschieden der verschiedenen Rohstoffe Rechnung zu tragen, sind jeweils spezifische Standards zu entwickeln. Bereits bestehende Standards müssen durch unabhängige Prüfmechanismen gestärkt werden.

Anstelle nationaler Alleingänge bedarf es eines internationalen Prozesses, der eine Balance zwischen eigenwirtschaftlichen Interessen, den Anliegen der Rohstoffexportländer und der globalen Sicherheit herstellt. Die EU sollte dies für die internationale Gemeinschaft initiieren und sich auf diese Weise als Vorreiter im Bereich innovativer und nachhaltiger Rohstoff- und Energiepolitik auf der weltpolitischen Bühne profilieren. Die Bundesregierung kann ihren Einfluss in der EU in diesem Sinne nutzen.

Wo europäischen Regierungen Möglichkeiten offen stehen, das Verhalten

ihrer Unternehmen in ausländischen Rohstoffvorhaben zu regulieren, sollten sie diese aktiv nutzen. Insbesondere die Außenwirtschaftsförderung, die mit der deutschen Rohstoffinitiative intensiviert werden soll, bietet dafür einen entscheidenden Hebel. Die Kredit- und Garantievergabe muss an verbindliche soziale und umweltrechtliche Kriterien geknüpft werden, die negative Konsequenzen verhindern.

Die EU und die Bundesregierung können durch ihre Entwicklungspolitik gute *Resource Governance* rohstoffreicher Entwicklungsländer aktiv unterstützen und so gewaltsame Konflikte vermeiden helfen: Armutsreduzierung und regionale Entwicklung durch Rohstoffförderung begünstigen die menschliche Sicherheit vor Ort. Dazu müssen Menschen- und Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft im Umfeld extraktiver Industrien geschützt werden. In einem ersten Schritt gilt es, grundlegende Transparenz- und Partizipationsprinzipien einzuhalten. Zu nennen wäre hier in den Produzentenländern das Prinzip freier, frühzeitiger und informierter Zustimmung (*free prior informed consent*) der lokalen Bevölkerung im Vorfeld von Bergbauprojekten sowie das Offenlegen von Konzessionsverträgen.

Zu begrüßen sind aktuelle Bekenntnisse einiger europäischer Politiker zu einer verbindlichen, länderbezogenen Berichtspflicht für in Europa notierte Rohstoffunternehmen in Anlehnung an den *Dodd-Frank-Act* der USA vom Juli 2010. Um die negativen Folgen von Rohstoffreichtum zu minimieren und die wirtschaftliche wie soziale Entwicklung zu fördern, reichen transparente Zahlungsströme aber nicht aus. Notwendig ist neben erhöhten Zoll- und Steuereinnahmen eine bessere Regierungsführung im Sinne einer gerechteren und transparenten Verwendung der Steuergelder und einer effektiveren staatlichen Kontrolle über Rohstoffvorhaben. Die Rolle der Zivilgesellschaft als Ergänzung und Kontrolle der staatlichen Aufsicht ist hier nicht zu unterschätzen und findet in den Rohstoffinitiativen bislang keine Erwähnung.

Rohstoffpolitik für menschliche Sicherheit

Bisher wird Rohstoffsicherheit innerhalb eines geopolitischen Rahmens diskutiert und behandelt. Die durch die aufstrebenden Schwellenländer entstehenden neuen Herausforderungen für Europa dürfen jedoch nicht zu einem reflexhaften Rückfall in das Konkurrenzgebaren des Kalten Krieges führen. Stattdessen sollten sie genutzt werden, um verbindliche Regeln für alle einzuführen. Das Konzept der menschlichen Sicherheit könnte als alternatives Kriterium dienen, mit dessen Hilfe einige Schlüsselkomponenten der europäischen Sicherheit neu und besser verständlich werden. Eine Herangehensweise an die

Rohstoffproblematik im Sinne menschlicher Sicherheit bedeutet Kooperation, um den universalen Zugang zu Rohstoffreserven zu erhalten und Stabilität und Entwicklung der Staaten zu stärken, die extrem abhängig von Rohstoffexporten sind. Dies gilt für energetische ebenso wie für nicht-energetische Rohstoffe.

Statt wie Thyssen-Krupp Chef Ekkehard Schulz zu fragen „Warum sollen wir Afrika den Chinesen überlassen?“²¹ und damit nicht nur neokoloniale Töne anzuschlagen, sondern auch eine Ausbeutung um jeden Preis zu implizieren, muss auch in der Rohstoffpolitik die Frage lauten: Wie kann menschliche Sicherheit global erreicht werden? Denn nur das kann Europa Sicherheit bringen. Im Energie- und Rohstoffsektor sollte die EU dazu eine Vorreiterrolle bei der Einführung und Einhaltung von Unternehmensstandards anstreben, die den Rohstoffgeberländern und ihren Bevölkerungen zugute kommen. Ziel muss ein Interessensausgleich im Rahmen einer internationalen Regulierung des Rohstoffsektors sein.

21 Zitiert in: „Neue Deutschland AG oder VEB Rohstoffe: Rohstoffversorgung im Blickpunkt“. <http://www.finanzwirtschaftler.de/8080-neue-deutschland-ag-oder-veb-rohstoffe-rohstoffversorgung-im-blickpunkt/>.