

# Rohstoffpartnerschaften: Kein Garant für Versorgungssicherheit und Entwicklung

Anja Dahlmann / Stormy-Annika Mildner

Ende 2010 legte die Bundesregierung eine Rohstoffstrategie für Deutschland vor, um die Versorgung mit kritischen Metallen und Mineralien zu sichern. Ein Herzstück dieser Strategie sind Partnerschaften mit ausgewählten rohstoffreichen Ländern. Die Bundesregierung verpflichtet sich, den Aufbau rohstoffverarbeitender Industrien im Partnerland zu fördern und Bemühungen um besseres Rohstoffmanagement zu unterstützen. Im Gegenzug garantiert die Partnerregierung deutschen Unternehmen diskriminierungsfreie und faire Investitionsmöglichkeiten. Mittlerweile hat Deutschland Abkommen mit der Mongolei und Kasachstan geschlossen. Rohstoffpartnerschaften sind zwar zu begrüßen, werden aber nicht ausreichen, um die Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber Lieferengpässen spürbar zu reduzieren. Außerdem können sie nur einen bescheidenen Beitrag zur Entwicklung der Partnerländer leisten.

Als Technologiestandort hat Deutschland einen hohen Rohstoffbedarf. Nicht nur ist die deutsche Industrie bei vielen metallischen und mineralischen Rohstoffen fast ausnahmslos auf Importe angewiesen. Auch werden wichtige Metalle wie Seltene Erden aus nur wenigen Ländern importiert: 2010 beispielsweise stammte rund die Hälfte der Einfuhren Seltener Erden aus China. Als unersetzlich gelten sie sowohl in der High-tech-Industrie als auch bei grünen Technologien wie Photovoltaik, Windkraftanlagen und E-Mobilität. Neben Seltenen Erden gehören laut einer 2011 für die KfW erstellten Studie vor allem Antimon, Bismut, Chrom, Gallium, Germanium, Indium, Niob, Palladium, Rhenium, Silber, Wolfram und Zinn

zu der Gruppe der sogenannten kritischen Rohstoffe. Diese sind nicht nur für die deutsche Industrie besonders wichtig und müssen fast vollständig aus dem Ausland importiert werden, sondern zeichnen sich zudem durch eine hohe geologische und/oder unternehmerische Konzentration aus.

Aufgrund der hohen Importabhängigkeit von wenigen Ländern ist Deutschland besonders verwundbar gegenüber Preisschwankungen und Lieferengpässen. Rohstoffpartnerschaften sollen hier Abhilfe schaffen, indem sie den Zugang zu Rohstoffen im Ausland verbessern und helfen, die Bezugsquellen zu diversifizieren. Grundlage der Partnerschaften ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Er bildet den Rahmen für

Kooperationen zwischen deutschen Unternehmen und Firmen im Partnerland. Quoten oder gar einen exklusiven Zugang zu bestimmten Rohstoffen enthält der Vertrag nicht. Die Bundesregierung übernimmt nur eine flankierende Rolle für die deutsche Wirtschaft. In deren Kompetenz allein liegt also nach dem deutschen ordnungspolitischen Verständnis die konkrete Umsetzung in Form von Unternehmenskooperationen.

Weiterhin sollen die Partnerschaften dafür sorgen, dass die Anforderungen von Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft besser koordiniert werden. Rohstoffpartnerschaften werden daher ressortübergreifend konzipiert. Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Beteiligt sind das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesumweltministerium (BMU). Die deutsche Wirtschaft ist vor allem über den BDI eingebunden.

### **Partner Mongolei**

Den ersten Rohstoffpartnerschaftsvertrag schloss die Bundesregierung im Oktober 2011 mit der Mongolei ab. Er gilt für fünf Jahre und verlängert sich stillschweigend um weitere fünf, sofern er nicht gekündigt wird. Parallel wurden Verträge zwischen den Unternehmen Erdenes Tavantolgoi, Siemens und BBM Operta unterzeichnet.

Überwacht wird die Partnerschaft von einer Regierungsarbeitsgruppe der zuständigen Ministerien. Die Zusammenarbeit der Firmen wiederum koordiniert ein Wirtschaftsausschuss, der aus Vertretern von Unternehmen und Unternehmensverbänden beider Länder besteht.

Laut Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe finden sich in der Mongolei Vorkommen von Kupfer, Gold, Flussspat, Molybdän, Seltenen Erden und Wolfram. Dem US Geological Survey (USGS) zufolge war die Mongolei 2011 nach China und Mexiko drittgrößter Produzent von Flussspat weltweit. Über energetische Roh-

stoffe verfügt das Land ebenfalls: Kohle, Uran und in geringem Maße auch Erdöl. Die meisten Minen im Land sind in staatlichem Besitz. Nach Informationen des USGS werden 70 Prozent der Lizenzen von heimischen Unternehmen gehalten, 30 Prozent von Joint Ventures mit ausländischen Firmen, allen voran chinesischen und russischen. Für die Mongolei ist Deutschland der wichtigste Handelspartner in der EU. Der Anteil der Ausfuhren nach Deutschland aber beläuft sich laut BMWi bislang auf nur 0,8 Prozent der Gesamtexporte. 84,8 Prozent gehen nach China.

Wie vielen anderen rohstoffreichen Ländern ist es der Mongolei bisher nicht gelungen, ihren Reichtum als Sprungbrett für Entwicklung zu nutzen. Zwar hat sich das politische System des Landes stark gewandelt. Die Mongolei ist sowohl Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) als auch der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Immer wieder wird das Land als Vorbild für Demokratisierung und Marktwirtschaft unter den Transformationsländern des ehemaligen Ostblocks gelobt. Auch im Governance-Index der Weltbank liegt die Mongolei im guten Mittelfeld der 213 untersuchten Länder: In puncto Effektivität der Regierungsführung belegt sie Platz 32, bei Regulierungsqualität Platz 42. Doch in der öffentlichen Verwaltung grassiert nach wie vor die Korruption. Im Korruptionsindex von Transparency International lag die Mongolei 2011 auf Rang 120 von 182 Ländern. Kritisiert werden auch mangelnde Reformen des Finanz-, des Energie- und des Umweltsektors.

Transparenz ist ein hilfreiches Instrument, um Good Governance und Investitionssicherheit zu fördern. Im Partnerschaftsvertrag werden daher ausdrücklich stabile und transparente Rahmenbedingungen als Ziele genannt. Zur Verbesserung des Rohstoffmanagements und Eindämmung der Korruption unterstützen BMZ und BGR beispielsweise die Arbeit der Agentur für Mineralische Rohstoffe der Mongolei.

Ferner dient es der Entwicklung des Landes, wenn dort rohstoffverarbeitende

Industrien aufgebaut werden, um die Produktions- und Exportstruktur zu diversifizieren und die Anfälligkeit gegenüber Preisschwankungen zu senken. Die Bundesregierung hat sich im Vertragswerk daher verpflichtet, ein entsprechendes Engagement der deutschen Wirtschaft zu unterstützen. Explizit genannt werden Verarbeitung und Verflüssigung von Kohle, Produktion von Schwarzmetallurgie sowie Verarbeitung von Bunt- und Industriemetallen.

Für die Mongolei ist eine Rohstoffpartnerschaft mit Deutschland auch deshalb interessant, weil sie einen Weg weist, ihre Rohstoffabnehmer zu diversifizieren und damit weniger abhängig von China und Russland zu werden. Deren Dominanz ist aber so groß, dass Erfolge sich allenfalls auf lange Sicht einstellen dürften.

### **Partner Kasachstan**

Nach intensiven Verhandlungen unterzeichnete die Bundesregierung im Februar 2012 einen zweiten Rohstoffpartnerschaftsvertrag, diesmal mit Kasachstan. Gleichzeitig wurden rund 50 Wirtschaftsvereinbarungen getroffen. Beteiligt waren unter anderem Siemens, ThyssenKrupp, Metro, Knauf, Claas und Lanxess sowie zahlreiche Mittelständler.

Der Rohstoffpartner Kasachstan verfügt laut USGS über Vorkommen von Seltenen Erden, Gallium, Indium, Kupfer, Molybdän, Niob und Rhenium. Dies macht das Land für die deutsche Wirtschaft besonders attraktiv. Die Gesellschaft der Bundesrepublik für Außenwirtschaft und Standortmarketing, Germany Trade & Invest (GTAI) hat ermittelt, dass in Asien nur China und Russland ein größeres Potential im Erzbergbau besitzen als Kasachstan. Das BMWi bezeichnet das Land als wichtigsten Partner der deutschen Wirtschaft in Zentralasien. Ähnlich wie im Fall der Mongolei gehen jedoch nur 3 Prozent (2010) der kasachischen Warenausfuhr nach Deutschland. Bedeutendste Handelspartner des Landes sind China und Russland. Kasachstan exportiert insbesondere Erdöl, Eisen- und Stahlerzeugnisse sowie chemische Produkte.

Obwohl die kasachische Regierung nach Modernisierung strebt, treffen deutsche Unternehmen zum Teil auf schwierige Rahmenbedingungen im Partnerland. Dazu zählen mangelnde Vertragstreue und Transparenz bei Entscheidungsprozessen, fehlende Rechtssicherheit sowie staatliche Interventionen in die Wirtschaft. Kasachstans politisches System ist autoritär; die OZSE kritisiert die Wahlen im Land als unfrei. Hinzu kommt, dass die Menschenrechtssituation angespannt ist, unter anderem wegen der eingeschränkten Meinungs- und Pressefreiheit.

Anders als die Mongolei gehört Kasachstan nicht zu den Schwerpunktländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Im deutsch-mongolischen Abkommen wird ausdrücklich Wert darauf gelegt, Gesetzgebung und Verwaltung im Rohstoffsektor zu verbessern. Der deutsch-kasachische Vertrag hingegen sieht dies nicht vor. Auch fehlt der Hinweis auf Transparenz bei Leistungen und Pflichten der Partner. Im Abkommen mit Kasachstan geht es vor allem um Technologie- und Wissenstransfer. Darum dürfte sich der Einfluss auf die Verbesserung verantwortlicher Staatsführung oder der Menschenrechtssituation in Grenzen halten.

Enttäuschend für die deutsche Wirtschaft ist zudem, dass das Abkommen weiterhin mengenmäßige Beschränkungen bei der Ausfuhr zulässt. Im Vertrag mit der Mongolei ist dies explizit untersagt. Exportzölle und -quoten sind der deutschen Wirtschaft seit langem ein Dorn im Auge, können sie doch gerade im Falle großer Lieferanten die Weltmarktpreise verzerren.

### **Nachbesserungsbedarf**

Mit Blick auf die Versorgungssicherheit sind Rohstoffpartnerschaften grundsätzlich zu begrüßen. Eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und des Investitionsklimas in den Partnerländern kann es deutschen Unternehmen erleichtern,

sich in Rohstoffprojekten zu engagieren. Als Teil einer umfassenden Entwicklungsstrategie können die Partnerschaften auch zur Entwicklung der Partnerländer beitragen, allerdings nur, wenn die Strategie in einigen Punkten nachgebessert wird. Selbst dann ist nicht garantiert, dass sie ihre Ziele erreicht, da der Bundesregierung der Hebel zur Durchsetzung der Pflichten fehlt, gerade bei den entwicklungspolitischen Vertragskomponenten wie Transparenz.

**Umfassende Rohstoffpolitik.** Rohstoffpartnerschaften werden nur als Teil einer umfassenden Rohstoffstrategie erfolgreich sein. Nicht nur deutsche Unternehmen sind an den Rohstoffvorkommen im Ausland interessiert. Sie stehen im scharfen Wettbewerb, etwa mit chinesischen Firmen. Sinnvolle Instrumente, um die Importabhängigkeit zu mindern, bleiben die Verbesserung der Rohstoff- und Produkteffizienz, die Steigerung des Recyclinganteils und die Entwicklung von Substituten.

**Auswahl weiterer Partner.** Neue Partner sollten auf der Basis eines transparenten Kriterienkatalogs ausgewählt werden. Er muss nicht nur Rohstoffvorkommen berücksichtigen, sondern bereits bestehende wirtschaftliche Verflechtung genauso wie politische Stabilität. Die Bundesregierung prüft zurzeit weitere Rohstoffpartnerschaften, etwa mit Chile und Südafrika, die für die deutsche Industrie kritische Rohstoffe besitzen. Dennoch eignen sie sich nicht sonderlich als Rohstoffpartner, denn schon heute sind die Importe aus diesen Ländern hoch, und der Markt ist für ausländische Investoren gut zugänglich. Ohnehin gilt es erst einmal, die bestehenden Partnerschaften mit Leben zu füllen, bevor neue aus der Taufe gehoben werden.

**Entwicklungskomponente stärken.** Wenn über weitere Partnerschaften verhandelt wird, sollte die entwicklungspolitische Komponente gestärkt werden. Neben der Verbesserung des Rohstoffmanagements sollten die rohstoffreichen Partner vor

allem auf dem Gebiet der Öffentlichen Finanzen unterstützt werden. »Good Financial Governance« ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Einnahmen aus dem Rohstoffsektor auch der Bevölkerung des Landes zugutekommen und in Bildung, Infrastruktur und Gesundheit investiert werden. Solche Maßnahmen, etwa Unterstützung bei Finanzreformen, sind in Rohstoffpartnerschaften bislang nicht vorgesehen. Überdies sollte die Bundesregierung darauf drängen, Transparenz als Ziel im Vertragstext festzuschreiben.

**Absprache mit den EU-Partnern.** Unbegründet ist die Befürchtung, Rohstoffpartnerschaften könnten gegen multilaterales Handelsrecht der WTO verstoßen, denn deutsche Unternehmen erhalten keinen exklusiven Zugang zu Rohstoffen des Partnerlandes. Gleichwohl können Konflikte zwischen Importländern auftreten, deren Interesse auf dasselbe Förderland gerichtet ist. Wenn ein rohstoffreiches Land mehrere Partnerschaften unterhält, könnte auch die Koordination in der Entwicklungshilfe darunter leiden. Aus diesen Gründen sollten Rohstoffpartnerschaften zumindest auf europäischer Ebene abgestimmt werden. In der EU greift hier die Gemeinsame Handelspolitik. Sie weist der EU die Kompetenz für bilaterale Investitionsabkommen (Bilateral Investment Treaty, BIT) zu. Die EU-Mitglieder dürfen BITs nur noch dann schließen, wenn nicht schon europäische Investitionsvereinbarungen geplant sind. Aufgrund unterschiedlicher Interessen der EU-Staaten dürften Rohstoffpartnerschaften der Union nach deutschem Vorbild aber kaum machbar sein.

Die deutsche Strategie lässt sich augenscheinlich mit EU-Recht vereinbaren. Trotzdem tut die Bundesregierung gut daran, ihre Strategie mit der Kommission und den EU-Mitgliedern abzusprechen, damit ein Wettrennen um Rohstoffe vermieden wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364