

Der Kampf um Rohstoffe

Knappe Rohstoffe drohen zum Sicherheitsrisiko zu werden. Internationale Zusammenarbeit muss die Konflikte entpolitisieren und die Lage der armen Förderländer verbessern. Sinnvoll wäre es, eine deutsche Rohstoffgesellschaft zu gründen.

Stormy Mildner, Volker Perthes | Berlin

Politiker, Wirtschaftsverbände und Medien überschlagen sich mit Warnungen über drohende Rohstoffengpässe. Sogar ein neuer Kalter Krieg wird heraufbeschworen. Doch auch abseits jeder Panikmache nimmt die Befürchtung zu, dass sich die Versorgung mit Rohstoffen zum Sicherheitsrisiko des 21. Jahrhunderts entwickeln könnte.

Grund dafür sind zunächst die turbulenten Preisentwicklungen der letzten Jahre. Mit der wirtschaftlichen Erholung 2010 sind die Notierungen wieder sprunghaft angestiegen: Wurde beispielsweise im Januar 2009 ein Barrel Öl mit 50 US-Dollar veranschlagt, liegt der Preis mittlerweile wieder bei über 80 US-Dollar; die Preise für Stahl verdoppelten sich innerhalb eines Jahres. Auch die Getreidepreise sind auf ein neues Hoch geklettert: Die Welternährungsorganisation (FAO) warnte jüngst vor neuen Hungerkrisen.

Hinzu kommen künstliche Angebotsverknappungen wie die russischen Quoten auf den Export von Getreide oder auch Exportquoten für Seltene Erden in China. Sie schüren Versorgungsängste. Die EU-Kommission identifizierte jüngst zahlreiche Metalle als kritisch für die europäische Industrie. Schließlich sorgen neben dem rasanten Wirtschaftswachstum der aufstrebenden Schwellenländer technische Innovationen in den Wachstumsbranchen Telekommunikation und Umwelt für einen neuen Nachfrageschub.

Ohne Frage ist die Konkurrenz um knappe Ressourcen schärfer geworden. Die Antwort sollte in verbesserten internationalen Initiativen für freie Märkte und Transparenz in der Förderung bestehen. Sinnvoll wäre auch die Gründung einer deutschen Rohstoffgesellschaft, die in Exploration und Förderung investieren könnte und etwa von Unternehmen der Auto- und Stahlindustrie getragen würde – ohne staatliche Beteiligung.

Laut dem Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung sind natürliche Ressourcen der zweithäufigste Konfliktgegenstand, Tendenz steigend. Eines dieser Konfliktländer ist die Demokratische Republik Kongo. Nach wie vor werden im rohstoffreichen Osten des Landes Minen von bewaffneten Gruppen illegal und unter katastrophalen Arbeitsbedingungen ausgebeutet. Gewaltsame Auseinandersetzungen gibt es auch in Angola, Nigeria und dem Sudan. Die Erlöse des Verkaufs von Coltan, Diamanten oder auch Edelhölzern dienen der Kriegsfinanzierung.

Den wenigsten Entwicklungsländern ist es bislang gelungen, ihren Rohstoffreichtum als Sprungbrett für Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu nutzen. Heute leben rund 75 Prozent der armen Bevölkerung der Welt in rohstoffreichen Staaten. Viele dieser Länder sind von Korruption und schlechter Regierungsführung geprägt. Aufgrund der hohen politischen und wirtschaftlichen Instabilität mangelt es an privaten Investitionen aus dem Ausland. Um sich in diesen Ländern an der Rohstoffförderung zu beteiligen, bedarf es schon eines erheblichen Risikoappetits. Wenige westliche Unternehmen haben ihn.

Anders sieht es mit chinesischen Unternehmen aus, deren Engagement in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat. Nicht nur müssen sie, gestützt vom Staat, hohe Ausfallrisiken weniger fürchten. Sie stehen zudem nicht unter dem Druck der Öffentlichkeit. Rechtsstaatlichkeit, Sicherheitsstandards für Arbeiter und Umweltstandards

müssen sie weniger einfordern als ihre westlichen Konkurrenten. Mittlerweile liefert Angola, eines der korruptesten Länder des Kontinents, mehr Öl nach China als Saudi-Arabien. In Nigeria beteiligt sich China massiv an Ölfeldern und investiert im Gegenzug in die marode Infrastruktur.

Innerstaatliche Konflikte gefährden die Versorgungssicherheit. Deutschland und Europa sind aufgrund ihrer hohen Importabhängigkeit besonders verwundbar gegenüber Unterbrechungen der Lieferketten. Die Metapher von Rohstoffkriegen ist dennoch überzogen. Wer so denkt, schürt Konfliktrisiken und übersieht, dass die meisten zwischenstaatlichen Beziehungen im Rohstoffhandel noch immer kooperativ sind. Trotz Handelsstreitigkeiten über Seltene Erden gilt dies auch für den Handel zwischen der EU und China.

Überdies stehen den Industrie- und Schwellenländern zahlreiche Instrumente zur Verfügung, um ihre Versorgung mit Rohstoffen zu sichern. Dazu gehören die Verbesserung der Rohstoff- und Materialeffizienz, das Recycling, die Erschließung von Substituten und das Hedgen von Preisrisiken. Dies ist in erster Linie Aufgabe der Industrie.

Ist der Staat damit seiner Verantwortung entbunden? Nein, denn die Versorgungsrisiken durch Unterbrechungen der Lieferketten sind nicht von der Hand zu weisen. Die Rohstoffgewinnung außerhalb von Europa staatlich zu flankieren und offene Märkte einzufordern ist richtig und notwendig. Tatsächlich sind Überlegungen, wie künftig der Zugriff auf bestimmte Rohstoffe gesichert werden soll, von hoher strategischer Bedeutung.

Eine Geopolitisierung des Themas ist hingegen der falsche Weg. So haben einige Länder aufgrund wirtschaftlicher Abhängigkeiten begonnen, Reserven strategisch wichtiger Metalle zu bilden, ihren Export zu drosseln und durch Partnerschaften ihren Zugriff auf Rohstoffe in aller Welt zu sichern. Dazu gehört vor allem China. Das Problem liegt allerdings nicht so sehr im Engagement des Landes, sondern in den fehlenden westlichen Alternativangeboten.

Die deutsche Politik hat ihre Verantwortung richtig erkannt und jüngst in ihrer Rohstoffstrategie angekündigt, den Zugang zu Ressourcen im Rahmen klarer, transparenter und fairer Marktregelungen und internationaler Abkommen zu sichern und die engere Zusammenarbeit für Forschung und Technologie und den Transfer von Technik in ressourcenexportierende Länder zu fördern. Ein Punkt, der dabei allerdings zu kurz kommt, ist Transparenz.

Als G8-Vorsitz hatte Deutschland das Thema 2007 in Heiligendamm schon einmal auf die internationale Agenda gesetzt. Die Partnerländer hatten sich dort verpflichtet, Initiativen zu unterstützen, die den Handel mit Konfliktrohstoffen und Korruption im Rohstoffsektor eindämmen. Die Umsetzung der Beschlüsse ist allerdings mühsam. Der Kimberly-Prozess zur Zertifizierung von Diamanten ist ins Kreuzfeuer der Kritik geraten, als der World Diamond Council Mitte des Jahres Simbabwe wieder gestattete, Rohdiamanten aus der Marange-Mine mit dem Gütesiegel des Kimberley-Prozesses zu exportieren, trotz nach wie vor menschenunwürdiger Förderbedingungen. In den USA müssen alle an US-Börsen notierten Unternehmen in ihren Jahresberichten darlegen, ob ihre Produkte Metalle aus der DR Kongo oder aus Nachbarstaaten enthalten. Ebenso müssen sie Zahlungen an ausländische Regierungen offenlegen, wenn diese in Zusammenhang mit Extraktion und Handel von Metallen und Energierohstoffen stehen.

Wichtig ist, entsprechende Transparenzinitiativen durch entwicklungspolitische Maßnahmen zu flankieren, zum Beispiel durch technische Hilfe bei der Zertifizierung von Metallen. Zudem sollte rohstoffreichen Entwicklungsländern verstärkt geholfen werden, ihre Rohstoffe auch vor Ort weiterzuverarbeiten und damit ein höheres Maß an Wertschöpfung in diesen Ländern zu erreichen, das dort Einkommen und Arbeitsplätze schafft. Dies würde auch die Attraktivität von Raubinvestitionen, die den Regierungen zwar schnelle Einnahmen bringen, aber wenig mit nachhaltiger Rohstoffbewirtschaftung

zu tun haben, verringern und die Bereitschaft der betroffenen Länder erhöhen, sich internationalen Transparenzinitiativen anzuschließen. Die Bundesregierung hat Rohstoffpartnerschaften vorgeschlagen. Die erste, mit der Mongolei, wurde bereits auf den Weg gebracht.

Diskutiert wird auch, ob neben der jüngst gegründeten Rohstoffagentur eine Deutsche Rohstoffgesellschaft gegründet werden sollte, die in Rohstoffexploration und -förderung im Ausland investiert. Getragen würde sie sinnvollerweise von mehreren großen Konzernen, deren Produktion in hohem Maße von Rohstoffimporten abhängig ist. Solche Investitionen könnten die Versorgungssicherheit für die deutsche Industrie erhöhen und weltweit auch zu einer Diversifizierung beitragen, gegen den Trend zur Konzentration der Förderung in einem Land. Positiv käme hinzu, dass damit Wachstumseffekte in rohstoffreichen Entwicklungsländern ausgelöst würden und diese deutschen und europäischen Standards unterworfen wäre. Eine Staatsbeteiligung am Kapital eines solchen Unternehmens braucht es nicht: Angesichts der deutschen und europäischen Kritik an der Politisierung des Umgangs mit Rohstoffen in anderen Ländern wäre das sogar ein falsches Signal.

Über die angesprochenen Ideen und Maßnahmen hinaus setzt die Bundesregierung vor allem auf die Welthandelsorganisation (WTO). Doch diese stößt klar an ihre Grenzen. Aktuell prüft ein Streitschlichtungspanel die Rechtmäßigkeit der chinesischen Exportbeschränkungen. Das Land drosselt die Ausfuhren zahlreicher mineralischer Stoffe wie Zink und Bauxit. Für besondere Nervosität an den Märkten sorgen die Exportquoten auf Seltene Erden, die in der boomenden Umwelt- und Informationstechnologie kaum zu ersetzen sind. Auf China entfallen 97 Prozent der weltweiten Produktion dieser Elemente. Die EU und USA kritisieren, dass China seinen nachgelagerten Unternehmen einen unfairen Wettbewerbsvorteil verschaffe. Wer vor der WTO gewinnt, ist offen. Eine Alternative zur WTO könnten regionale und bilaterale Freihandelsabkommen sein. Viele sind deutlich ambitionierter und verbieten Exportquoten und -zölle. Der einzige Haken: Die EU wird sobald kein Freihandelsabkommen mit China bekommen.

Herkömmliche Institutionen und Regeln stoßen vor allem dann an ihre Grenzen, wenn Länder Rohstoffe als politisches Machtinstrument in internationalen Konflikten nutzen, Ressourcen also politisieren. So unterband China nach einem Zwischenfall in der Nähe einer von Peking und Tokio beanspruchten Inselgruppe in der Ostchinesischen See im September 2010 kurzzeitig den Export von Seltenen Erden nach Japan. Damit demonstrierte China seine Ansprüche und seine Macht, beschädigte aber auch bei regionalen und internationalen Partnern sein Image als verlässlicher Handelspartner.

Wenn Rohstoffkonflikte vermieden werden sollen, muss das Thema entpolitisiert werden. Nichts ist schädlicher für eine nachhaltige Rohstoffnutzung als eine aufgeheizte Rhetorik und Kampfansagen. Auf bilateraler Ebene allein wird dies nicht gelingen. Das Thema gehört in die G20. Als nächster Vorsitzender will Frankreich Rohstoffe daher prominent auf der Agenda platzieren. Der Schwerpunkt Preisvolatilität und Spekulation ist allerdings zu kurz gegriffen. Die Versorgungsrisiken lassen sich nur dann in den Griff bekommen, wenn auch die Konfliktursachen in den Förderländern behandelt werden.

Stormy Mildner ist Senior Fellow in der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Seit Anfang 2009 leitet sie den Forschungsschwerpunkt „Konkurrenz um knappe Ressourcen“, der sich dem Zusammenhang von Rohstoffen und Konflikten widmet. Sie unterrichtet internationale Wirtschaft an der Hertie School of Governance in Berlin. Mildner hat sich intensiv mit der Liberalisierung des Welthandels sowie der globalen Regierungskooperation in der G7 und der G20 befasst.

Volker Perthes leitet seit Oktober 2005 die SWP, die Bundestag und Bundesregierung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen berät. Er lehrt an der Humboldt- und an der Freien Universität in Berlin. Bis 2005 leitete er die SWP-Forschungsgruppe Naher Osten und Afrika. Perthes ist einer der besten deutschen Kenner des Nahen und Mittleren Ostens und hat gute Kontakte zu den dortigen Regierungen sowie zu Vertretern der Zivilgesellschaft.