

Neue Deutsche Rohstoffstrategie – eine moderne »Enclosure of the Commons«?

Lili Fuhr

Lithium und Kobalt zur Herstellung von Autobatterien; Titan, Chrom und Palladium zur Meerwasserentsalzung; Ruthenium und Selen für die Photovoltaik; Seltene Erden¹ für Handys und Laptops – die europäische Industrie ist für die Entwicklung und Nutzung vieler Zukunftstechnologien auf die Nutzung von Mineralien angewiesen, die zu einem Großteil importiert werden müssen. Was vor wenigen Jahren noch kein Thema war, steht plötzlich ganz oben auf der politischen Tagesordnung: die langfristig gesicherte Versorgung mit sogenannten »kritischen« Rohstoffen. Hierzu hat die Deutsche Bundesregierung im Oktober 2010 eine Rohstoffstrategie beschlossen. Auch die Europäische Kommission präsentierte im Februar 2011 eine Neufassung ihrer Rohstoffstrategie von 2008. Beide Strategien sollen über die Handels- und Investitionspolitik² und insbesondere mit außenhandelspolitischen Instrumenten dazu beitragen, die europäische bzw. deutsche Industrie zuverlässig mit wichtigen mineralischen Rohstoffen zu versorgen. Diese Rohstoffe sind wie alle natürlichen Ressourcen zunächst Gemeinressourcen. Deshalb stellt sich auch hier die klassische Gemeingüterfrage: Wie gehen wir so damit um, dass das, was geteilt werden muss, für alle sinnvoll und fair genutzt wird, ohne anderen zu schaden?

Wie ist nun die neue deutsche Rohstoffstrategie vor dem Hintergrund dieser Frage zu bewerten?

Die Auseinandersetzung um die Verfügbarkeit mineralischer Rohstoffe hat sich erst in jüngster Zeit zugespitzt: Ohne das wachsende Interesse an Kommunikationstechnologien und Erneuerbaren Energien würden viele dieser Rohstoffe schlüssig im Boden bleiben. Hinzu kommt, dass die verstärkte Förderung nicht nur

1 | »Seltene Erden« kürzt die korrektere Bezeichnung »Metalle der Seltenen Erden« ab. Zu den Seltenen Erden gehören Cer, Yttrium, Neodym und viele mehr. Zwar kommen sie in der Erdkruste recht häufig vor, allerdings nur stark verstreut oder anderen Metallen beigemischt. Tatsächlich selten sind also größere Lagerstätten. Ein Großteil der industriellen Gewinnung von Seltenerdmetallen geschieht daher durch die chemische Aufbereitung bei der Gewinnung stärker konzentriert vorliegender Metalle – mit entsprechenden Folgen für die Umwelt (Anm. der Hg.).

2 | Vergleiche dazu den Beitrag von Beatriz Busaniche in diesem Buch (Anm. der Hg.).

die Frage nach der Verteilung dieser Mineralien aufwirft, sondern ganz systematisch zu zusätzlichen Nutzungskonflikten bei anderen Gemeinressourcen führt. Schließlich greift die Gewinnung seltener Mineralien erheblich in Landnutzung und Bodenstrukturen, Wasserhaushalt und Waldbewirtschaftung ein. Die gemeinschaftliche Nutzung dieser Ressourcen jedoch liegt in der Regel im Interesse der lokalen Bevölkerung. Die zunehmende Ausbeutung mineralischer Bodenschätze macht eine commons-gemäße Nutzung derselben oft unmöglich. Die negativen Auswirkungen des Rohstoffabbau in Entwicklungsländern³ mit schwachen Institutionen sind unter den Begriffen »Fluch der Ressourcen« und »Paradox of Plenty« vielfältig belegt. Dabei werden Gemeindeland und -wälder, die eigentlich Einnahme- oder Nahrungsquelle für die Armen sind, intensiv ausgebeutet. Einige Rohstoffe werden sogar für Technologien eingesetzt, deren Sinnhaftigkeit an sich hinterfragt werden kann: militärische Technologien zum Beispiel.

Zahlreiche Firmen sind durch Explorationsgeschäfte oder den Handel mit Rohstoffen direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörungen und Konfliktgeschehen beteiligt. So wurde etwa die Deutsche Firma H.C. Starck beschuldigt, mit dem Handel von Coltan den Bürgerkrieg in der Demokratischen Republik Kongo indirekt mitfinanziert zu haben. In ihrer neuen Rohstoffstrategie »unterstreicht« die Bundesregierung die Menschenrechte, und sie »tritt verstärkt dafür ein«, dass ökologische und soziale Standards beachtet werden. Dennoch unternimmt sie keine konsequenten Anstrengungen, diese verbindlich in ihre Instrumente der Außenwirtschaftsförderung (Garantien für ungebundene Finanzkredite, Investitionsgarantien, Hermes-Bürgschaften⁴) aufzunehmen oder den börsennotierten deutschen Unternehmen verbindliche Auflagen zu machen. Es können also auch künftig Garantien und Bürgschaften für ökologisch und menschenrechtlich fragwürdige Investitionen der deutschen Wirtschaft vergeben

3 | Vergleiche dazu beispielsweise den Beitrag von Cesar Padilla in diesem Buch (Anm. der Hg.).

4 | Hermesbürgschaften sind staatliche Sicherungsgarantien für risikoreiche Exportgeschäfte. Zahlt der ausländische Abnehmer nicht, springt der deutsche Staat ein. In der Umsetzung ist seit über 60 Jahren die Euler Hermes Kreditversicherungs-AG federführend, weshalb sich die Begriffe »Hermesdeckungen« oder »Hermesbürgschaften« etabliert haben. Solche Ausfuhrversicherungen können für förderungswürdige Exportgeschäfte bei vertretbarem wirtschaftlich-politischem Risiko gewährt werden. Als förderungswürdig gelten nicht selten große Staudämme oder Atomanlagen. Allein zwischen Oktober 2009 (nach dem Regierungswechsel in Deutschland) und August 2010 wurden nach Angaben von Umweltschützern staatliche Garantien für Lieferungen zu zehn Atomanlagen in China, Frankreich, Japan, Südkorea, Litauen, Russland und Slowenien prinzipiell übernommen. Nach Angaben des Außenwirtschaftsportals der deutschen Bundesregierung, <http://ixpos.de> (Zugriff am 25.11.2011), wurden im Bundeshaushalt für die Absicherung privater Exportgeschäfte bis zu 135 Milliarden Euro eingeplant. Zu Ausgaben führen diese Bürgschaften aber nur, wenn der betreffende Kunde nicht zahlt. Ziel des Instruments ist die Sicherung von Arbeitsplätzen in Deutschland. Vergleichbare Exportkreditversicherungsanstalten (ECA) und -instrumente gibt es auch in anderen europäischen Ländern (Anm. der Hg.).

werden. Menschenrechtsverletzungen, die Beschneidung traditioneller Nutzungsrechte indigener Gemeinschaften, die Vertreibung von Siedlerinnen und Siedlern aus künftigen Abbaugebieten sowie die allgemeine Zerstörung von Lebens- und Einkommensgrundlagen können somit nicht auf verbindlicher Rechtsgrundlage verfolgt oder gar geahndet werden.

Rohstoffreiche Entwicklungsländer nutzen vielfach handelspolitische Maßnahmen wie Exportzölle oder Importvergünstigungen, um – je nach politischer Wetterlage – ihre Wirtschaft zu schützen, die staatlichen Einnahmen zu stabilisieren, eine aktive Industrialisierungspolitik durchzuführen oder negative Umweltauswirkungen einzudämmen. Anders liegt der Fall in China. Das Land kontrolliert 97 Prozent der Weltmarktproduktion an Seltenern Erden und setzt exportregulierende Maßnahmen ein, um politischen Druck auf seine Handelspartner auszuüben. Damit stellt China letztlich auch die gegenwärtige internationale Arbeitsteilung in Frage. Bundesregierung und EU beklagen dies – oft unterschiedslos – als Verstoß gegen die Regeln des Freihandels und warnen vor Einbußen und Jobverlusten in Deutschland, womit sie ein Totschlagargument bemühen, das die Aussichten auf Proteste der deutschen Bevölkerung minimiert. Nur den ärmsten Entwicklungsländern werden Ausnahmen eingeräumt. Die EU droht diesen jedoch mitunter mit einem Ausschluss aus dem Allgemeinen Präferenzsystem⁵, das ihnen bevorzugten Marktzugang gewährt.

Die in der deutschen und europäischen Rohstoffstrategie befürwortete Fortschreibung liberaler Handelspolitik behindert somit systematisch die Möglichkeit eines nachhaltigen und fairen Rohstoffmanagements im Interesse der Bevölkerungen rohstoffreicher Länder und letztlich in unser aller Interesse.

Die Themen Recycling, Substitution und Ressourceneffizienz kommen in beiden Strategiepapieren nur am Rande vor. Unsere Ressourcenkonsummuster werden ebenso wenig hinterfragt wie die stets steigende Nachfrage nach Rohstoffen weltweit. Im Gegenteil: Da die Bundesregierung die Lage auf den internationalen Rohstoffmärkten für »sehr kritisch« hält, strebt sie an, deutsche Unternehmen darin zu unterstützen, vermehrt selbst in das Explorationsgeschäft einzusteigen. Zwar findet Erwähnung, dass bei »diesen Projekten [...] auch der Schutz von Klima, Boden, Wasser, Luft und biologischer Vielfalt zu berücksichtigen« ist (BMWi 2010: 11), doch verbindliche Schutzklauseln für Menschenrechte und Umwelt sowie soziale Kriterien sucht man vergeblich.

Die Entfaltungsmöglichkeiten der Commons geraten also aus rohstoffpolitischer Sicht von mehreren Seiten unter Druck:

Zum Einen übernimmt in vielen rohstoffreichen Entwicklungsländern der Staat die Verfügungsgewalt über das Management lokaler natürlicher Ressourcen. Er tut dies oft ohne Abwägung der damit verbundenen sozialen und ökologischen Konsequenzen. Die Verträge zwischen Regierungen und multinationalen Konzernen sind überwiegend so gestaltet, dass nur geringe Mittel in die Staatskassen

5 | In ihrer Gemeinsamen Handelspolitik begrenzt und steuert die EU unerwünschte Importe aus Drittländern unter anderem durch Zölle. Ärmeren Entwicklungsländern jedoch werden Zollvergünstigungen und Ausnahmen gewährt, um ihre wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen.

fließen und damit nicht für Gemeinwohlinteressen zur Verfügung stehen. Zwar ist es vielen Entwicklungsländern in den letzten Jahren gelungen, deutlich vorteilhaftere Verträge abzuschließen und somit ihre Rohstoffe zu höheren Preisen auf dem Weltmarkt zu verkaufen, doch auch dies garantiert weder Nachhaltigkeit noch soziale Teilhabe. Die oben erwähnten Konflikte zwischen dem gemeinschaftlichen Anspruch auf Land, Boden und Wasser einerseits und der nationalstaatlich verwalteten Verfügung über die Bodenschätze andererseits bleiben ohnehin bestehen. Die Verlierer dieser Konflikte sind oft die lokalen Gemeinschaften, wovon der vorliegende Band eindrücklich berichtet.

Zum Anderen zielen die Rohstoffstrategien der Bundesregierung und der EU vornehmlich auf den Zugriff zu solchen Rohstoffen, auf denen – im Wortsinn – andere sitzen. Dies lässt die Interessen der lokalen Bevölkerungen in den Hintergrund treten.

Entgegen eigener Verpflichtungen zur Kohärenz zwischen Entwicklungs-, (Außen-)Handels- und Investitionspolitik werden die Anstrengungen zur Armutsbekämpfung oder Klimastabilisierung auf diese Weise konterkariert und Optionen für selbstbestimmte und auf Commons gegründete Entwicklungspfade schwingen.

Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2010): Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Berlin, online unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=365186.html> (Zugriff am 06.02.2012).

Lili Fuhr (Deutschland) leitet das Referat Internationale Umweltpolitik in der Zentrale der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin. Ihr Schwerpunkt liegt auf internationaler Klima- und Ressourcenpolitik.