



Rohstoffpolitik und Entwicklungspolitik

Dr. Peter Wolff, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Martin Stürmer, Institut für Internationale Wirtschaftspolitik, Universität Bonn

Das BMWI hat angekündigt, bis zum Herbst 2010 eine nachhaltige Rohstoffstrategie für Deutschland vorzulegen. Sowohl das BMWI als auch ein Strategiepapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 6. Juli 2010 („Deutschlands und Europas Rohstoffversorgung sichern“) beziehen sich auf die Rohstoffinitiative der EU-Kommission von 2006 und deren Ansatz einer „gemeinsamen Rohstoffpolitik von Wirtschafts-, Außen- und Entwicklungspolitik“ (CDU/CSU-Papier). Die folgenden Ausführungen präsentieren Überlegungen zu diesem Thema aus entwicklungspolitischer Perspektive. Sie sehen die wesentliche Aufgabe der Entwicklungspolitik darin, im übergreifenden Interesse an einer global nachhaltigen Rohstoffpolitik die Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, die wirtschaftlichen Entwicklungschancen der Förderung von Rohstoffen besser als bisher zu nutzen und gleichzeitig die Risiken für die lokale Bevölkerung, die Umwelt und die Entwicklung der Länder zu begrenzen.

Die Welt-Rohstoffmärkte waren in den vergangenen Jahren durch hohe Preise und Marktknappheiten bei vielen energetischen und mineralischen Rohstoffen gekennzeichnet. Dies muss nicht so bleiben. Vielmehr sind starke Preiszyklen typisch für Rohstoffmärkte. Aufgrund der langen Investitionszyklen wechseln Hochpreisphasen (wie in den 1970er Jahren) mit Phasen relativ niedriger Preise (wie in den 1980er und 1990er Jahren). Entgegen verbreteter Meinung ist auch nicht mit langfristig steigenden Preisen zu rechnen.

Die Hochpreisphase der vergangenen Jahre hat die Marktstellung der Anbieter – darunter viele Entwicklungsländer – gestärkt und den Wettbewerb unter den Verbraucherländern verschärft. Letzteres ging teilweise auf Kosten eines freien Welthandels von Rohstoffen. Insbesondere Exportzölle und andere Beschränkungen haben zugenommen und zu Handelsverzer-

rungen geführt. Die EU, USA und Mexiko haben 2009 ein Verfahren gegen das WTO-Mitglied China wegen Exportrestriktionen auf Bauxit, Koks, Magnesium, Mangan und andere Rohstoffe eröffnet. Durch diese Entwicklung sind Vorschläge der EU, Japans und anderer Staaten zu einer verstärkten Verregelung von Exportrestriktionen im Rahmen der WTO verstärkt in den Blickpunkt der Doha-Welthandelsrunde gekommen.¹

Eine zweite prägnante Entwicklung ist das verstärkte Engagement von Unternehmen aus den Schwellenländern bei Auslandsinvestitionen in den Rohstoffsektor. Besondere Aufmerksamkeit hat in diesem Zusammenhang wiederum China erlangt. Es besteht der Eindruck, dass China mit Investitionen durch Staatsunternehmen versucht, Rohstoffquellen zu „sichern“, d.h. sie zumindest in Zeiten der Knappheit dem freien Welthandel zu entziehen, oder seinen nationalen Unternehmen einen preislichen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Eine neue Veröffentlichung des Washingtoner Peterson-Instituts zu den chinesischen Rohstoff-Investitionen kommt jedoch zu dem Ergebnis: „*Evidence from the 16 largest Chinese natural resource procurement arrangements shows that Chinese efforts – like Japanese deployments of capital and purchase agreements in the late 1970s through the 1980s – fall predominantly into categories that help expand, diversify, and make more competitive the global supplier system.*“² Insofern ist es auch aus europäischer Sicht begrüßenswert, dass China in den notorisch riskanten und hoch kapitalintensiven Rohstoffsektor investiert – sofern die Investitionen entwicklungspolitisch und ökologisch für die Förderländer nachhaltig sind.

Die deutschen und europäischen Überlegungen zur Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen bauen ganz überwiegend – dem europäischen Interesse als großem Rohstoff-Importeur folgend – auf die Gewährleistung des freien Welthandels von Rohstoffen und entsprechenden Vorkehrungen durch internationale Vereinbarungen, insbesondere im Rahmen der WTO. Dabei geht es vor allem um den Abbau von Handels- und Wettbewerbsverzerrungen durch Exportzölle und -restriktionen, auch im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen. Diese Grundorientierung an freien Weltmärkten und einem *level playing field* für Unternehmen ist auch im übergeordneten Interesse der Entwicklungsländer, welche im Gro-

1 Siehe WTO: Revised submission on export taxes. Communication from the European Communities. TN/MA/W/101, 2008. Download from <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/tn/ma/W101.doc> am 20.03.2010.

WTO: Enhanced transparency on export licensing. Communication from the separate customs territory of Chinese Taipei, Penghu, Kinmen and Matsu; Japan; Republic of Korea, Ukraine and the United States. Revision. TN/MA/W/15/Add.4/Rev.5, 2009. Download from: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/tn/ma/W15A4R5.doc> am 23.04.2010.

2 Theodore H. Moran: China's Strategy to Secure Natural Resources: Risks, Dangers, and Opportunities, Washington, D.C. 2010

ßen und Ganzen vom Welthandelssystem und dem funktionierenden multilateralen Ordnungsrahmen der WTO profitieren. Im Übrigen sind diese ebenfalls für einen Großteil ihrer Rohstoffe auf Importe angewiesen.

Diese handelspolitisch liberale, wettbewerbsorientierte und an multilateralen Vereinbarungen orientierte Strategie setzt sich von einer überkommenen nationalistischen, merkantilistischen Rohstoffpolitik ab, die allerdings für einige Schwellenländer, vor dem Hintergrund kolonialer Abhängigkeit und merkantilistischer Politiken der alten Industrieländer in der Vergangenheit, noch eine gewisse Überzeugungskraft hat.

Auch in den Verlautbarungen des BMWI wird eine gewisse Skepsis an den Durchsetzungsmöglichkeiten einer liberalen und kooperativen handelspolitischen Strategie im Rohstoffsektor deutlich. Deshalb werden flankierende Maßnahmen speziell für deutsche Unternehmen zur Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen erwogen. So stellt die Bundesregierung bereits heute Investitionsgarantien sowie Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK) bereit, die der Energie- und Rohstoffversorgung der Bundesrepublik dienen. Es ist indes keineswegs gesichert, dass Auslandsinvestitionen in die Rohstoffausbeutung auf längere Sicht das geeignetste Instrument für eine sichere Versorgung mit Rohstoffen darstellen. Außer in Weltkriegszeiten ist in den vergangenen 100 Jahren kein Fall bekannt, in welchem über einen längeren Zeitraum bestimmte Basisrohstoffe nicht auf dem Weltmarkt erhältlich gewesen wären.

Ebenso wird auch der Versuch, Rohstoffpreise durch Verknappung künstlich hoch zu halten, nur kurzfristig Erfolg haben. Langfristig werden hohe Rohstoffpreise zu höheren Investitionen in die Exploration und Ausbeutung, oder in die schnellere Nutzung und Entwicklung alternativer Materialien führen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Reserven der meisten Rohstoffe durch weitere Exploration und neue technische Möglichkeiten der Förderung erweitert werden können. Die meisten Rohstoffe sind nur kurzfristig knapp; langfristig steigt das Angebot mit der Nachfrage.

Entsprechend können sich Unternehmen, sich über Termingeschäfte und langfristige Vertragsbeziehungen gegen Preis- und Lieferschwankungen absichern. Gleichzeitig tragen natürlich die Förderung von Investitionen in den Rohstoffsektor zu einer generellen Förderung des Angebots auf den Weltmärkten und insoweit auch zu einer relativen Stabilisierung der Rohstoffpreise bei.

Die Aufgaben der Entwicklungspolitik im Rahmen einer integrierten rohstoffpolitischen Strategie aus Wirtschafts-, Außen- und Entwicklungspolitik liegen in folgenden Bereichen:

Handelspolitik:

Bei der Gestaltung der deutschen und europäischen Positionen in den multilateralen handelspolitischen Prozessen (Doha-Runde und darüber hinaus) sollte die Entwicklungspolitik darauf hinwirken, dass die Belange der Entwicklungsländer, insbesondere der LDC, für die Rohstoffexporte von besonderer Bedeutung sind, im übergeordneten Interesse an einer globalen nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt werden. Dies heißt z.B.:

- Festlegung von länderspezifische Obergrenzen für Exportzölle in Verhandlungen (Schedules of Concessions), ähnlich wie für Importzölle. Dies erhöht die Vorhersehbarkeit der Handelspolitik im Bereich der Rohstoffe. (Siehe Vorschlag der EU-Kommission in der Doha Runde). Für Exportrestriktionen sind eine erhöhte Transparenz und klare Regelungen für Ausnahmen notwendig (siehe Vorschlag von Japan, USA und anderen in der Doha Runde). Gleichzeitig sollte ein Regelwerk für „geduldete“ Exportbeschränkungen für Rohstoffe entwickelt werden, welches die industriepolitischen Belange von Entwicklungsländern in Rechnung stellt. Eine unreflektierte Orientierung an einem kompletten Verbot von Exportbeschränkungen ist weder politisch durchsetzbar noch entwicklungspolitisch sinnvoll.
- Entwicklung eines Regelwerks für Investitionen im Rohstoffsektor unter dem Schirm oder außerhalb der WTO, welches den Rohstoffländern die Freiheit lässt, ihren Rohstoffsektor nach ihren Vorstellungen zu organisieren, die Vergabe von Lizenzen und Konzessionen jedoch international geltenden Wettbewerbs- und Transparenzregeln unterwirft, Subventionen für Investitionen unterbindet und für die Investitionen allgemein geltenden Umwelt- und Sozialstandards zur Voraussetzung macht. (Letzteres stieß in der Doha-Runde auf massiven Widerstand der Entwicklungs- und Schwellenländer (G 77 und China), bleibt aber auf lange Sicht eine wichtige Forderung. Das Regulierungs-Vakuum bei Investitionen multinationaler Unternehmen bleibt aus wettbewerbs- und aus entwicklungspolitischer Sicht auf der Tagesordnung).
- Handelspolitische Förderung der LDC durch zoll- und quotenfreien Zugang von Agrar- und Industrieprodukten zu den Märkten von Industrie- und möglichst auch von Schwel-

lenländern. Diese Forderung ist auch von rohstoffpolitischer Relevanz, weil sie Rohstoffe exportierenden LDC eine Diversifizierung ihrer Exporte und damit eine potenziell nachhaltigere Rohstoffpolitik erlauben würde. (Die Forderung steht auf der Tagesordnung der Doha-Runde und wird unter dem Begriff *early harvest* als Möglichkeit diskutiert, den LDC entgegen zu kommen, auch wenn sich die handelspolitischen Konflikte zwischen Schwellen- und Industrieländern im Rahmen der Doha-Runde nicht werden lösen lassen.)

Multilaterale Institutionen und Prozesse:

Die multilateralen Entwicklungsbanken (Weltbankgruppe und Regionale Entwicklungsbanken, zukünftig auch die Europäische Investitionsbank³) sind wichtige Akteure zur Beeinflussung der Rohstoffpolitik von Entwicklungsländern, entweder über die Finanzierung von Investitionen im Rohstoffsektor oder durch die Beratung von Partnerregierungen (etwa durch die Beratung der Weltbank bei der Ausgestaltung von Konzessionen und Verträgen mit ausländischen Unternehmen oder durch Vereinbarungen der multilateralen Banken mit Partnerregierungen im Rahmen von nicht an Projekte gebundenen Budgetkrediten/*policy based lending*). In dieser Kapazität können sie dazu beitragen, dass Investitionen in den Rohstoffsektor nachhaltig und entwicklungsfreundlich gestaltet werden, entweder über die Einflussnahme auf die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen oder durch die Durchsetzung hoher Umwelt- und Sozialstandards bei einzelnen Investitionen. In den *Executive Boards* der multilateralen Banken setzt sich Deutschland traditionell im Verbund mit anderen EU-Ländern gegen eine Senkung hoher Umwelt- und Sozialstandards – wie sie vor allem von den Schwellenländern, insbesondere China und Indien, gefordert werden – ein. Diese Position entspricht nicht nur dem Interesse der Unternehmen aus Industrieländern im Wettbewerb mit Unternehmen aus Schwellenländern, sondern dient auch der Nachhaltigkeit der Investitionen.

Im politischen Dialog mit Schwellenländern sollte beständig für die Vorteile allgemein gültiger Umwelt- und Sozialstandards insbesondere im Rohstoffsektor geworben werden. Dies vor dem Hintergrund, dass der Entwicklungsbeitrag des Rohstoffsektors in vielen Entwicklungsländern in Frage steht, massive Umweltschäden und katastrophale Arbeitsbedingungen - insbesondere im Kleinbergbau - zu beklagen sind, Konflikte durch mangelhafte *Governance* gefördert werden (Zentralafrika), die Nachhaltigkeit einer rohstoffbasierten Entwicklung also offensichtlich nicht, wenigstens nicht ohne korrigierende Einflussnahme auf die Rahmenbedingungen und auf wichtige Akteure, gegeben ist.

3 Auf EU-Ebene wird derzeit diskutiert, die EIB, möglicherweise fusioniert mit der EBRD, zu einer global agierenden Entwicklungsbank zu machen.

Die beständige Durchsetzung hoher Investitions-Standards durch die multilateralen Entwicklungsbanken hat auch dazu geführt, dass kommerzielle Banken die Standards übernommen haben. So wurden die ursprünglich von der IFC entwickelten Prinzipien für umwelt- und sozialverträgliche Infrastruktur-Investitionen als *Equator Principles* von vielen Banken übernommen, inzwischen auch von der *China Investment Bank*.

Weitere multilaterale Prozesse beziehen sich auf die Transparenz der Finanzströme im Zusammenhang mit dem Rohstoffsektor. Mit einem größeren Maß an Transparenz soll dazu beigetragen werden, die staatlichen Einnahmen aus dem Rohstoffsektor zu erhöhen und Korruption zu bekämpfen.⁴ Die bekannte *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) ist ein erster wichtiger Schritt, jedoch nicht hinreichend um dieses Problem anzugehen. Stattdessen hat eine auf der Seite internationaler Unternehmen ansetzende Initiative, die *Publish What You Pay Initiative* durch die Finanzkrise unerwarteten Rückenwind bekommen. Mit dem jüngst vom US-Kongress verabschiedeten *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* werden alle in den USA registrierten Unternehmen, und das betrifft den Großteil der internationalen Rohstoffunternehmen, dazu verpflichtet, alle Zahlungsströme, einschließlich der Zahlungen an Regierungen und Einzelpersonen in Entwicklungsländern, offen zu legen. Das Gesetz „...will give citizens of resource-rich countries essential information to hold their governments to account and ensure that natural resources generate benefits for everyone, rather than a select few.“⁵ Von den USA ausgehend werden sich diese Regeln vermutlich rasch ausbreiten, zumal auch die internationalen Standards der Rechnungslegung für Unternehmen (IASB), die weltweit gelten, entsprechend angepasst werden sollen.

Die Entwicklungspolitik kann dazu beitragen, auf multilateraler Ebene und im Dialog mit Schwellen- und Entwicklungsländern für die Umsetzung und für ein gemeinsames Verständnis dieser Initiativen einzutreten. Die deutsche Wirtschaft ist nicht immer ausreichend in derartigen internationalen Prozessen engagiert – siehe z.B. die von der deutschen Wirtschaft zunächst kaum wahrgenommene Anti-Korruptions-Bewegung der 1990er Jahre.

4 Zur Frage der nicht erschlossenen Potenziale für Einnahmen aus der Rohstoffausbeutung in Entwicklungsländer siehe Martin Stürmer, *Let the good times roll? Raising tax revenues from the extractive sector in sub-Saharan Africa during the commodity price boom*, DIE Discussion Paper 7/2010, Bonn

5 *Financial Times*, 16.07.2010 „Landmark US legislation sheds light on billions in payments from oil and mineral companies“

Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit:⁶

Bei der Unterstützung der Partnerländer im Rahmen der bilateralen EZ geht es im Zusammenhang mit der Rohstoffpolitik wiederum um die Gewährleistung der entwicklungspolitischen und ökologischen Nachhaltigkeit des Rohstoffsektors. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe/BGR als nachgeordnete Behörde des BMWI sowie andere entwicklungspolitische Akteure verfügen über jahrzehntelange Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im Rohstoffsektor. Es bestehen also Spielräume, die wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit ausgewählten Entwicklungsländern im Rohstoffsektor auszubauen.

Folgende Handlungsfelder der bilateralen EZ sind hervorzuheben:

- Unterstützung bei der Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards in Rohstoffprojekten; durch die Stärkung entsprechender Kapazitäten in den Partnerländern sowie durch die Ko-Finanzierung beispielhafter Projekte.
- Unterstützung bei der Gestaltung der *Governance* und der Besteuerung von Rohstoffunternehmen im Rahmen von Reformen des *Public Financial Management*, um den wirtschaftlichen Nutzen der Förderung von Rohstoffen in den Partnerländern zu erhöhen und gleichzeitig Schwankungen der Weltmarktpreise abzufedern.
- Unterstützung bei der Gestaltung von Investitionspolitiken für den Rohstoffsektor in den Partnerländern, einschließlich der Gestaltung infrastruktureller und sozialpolitischer Begleitmaßnahmen.
- Zusammenarbeit mit der Wirtschaft: Rohstoffimportierende Unternehmen in Deutschland können dabei unterstützt werden, die international zunehmend wichtiger werdenden Zertifizierungsprozesse entlang ihrer Zulieferkette zu organisieren und zum Nutzen der Lieferländer umzusetzen. Die mit dem *Kimberley-Prozess* für Rohdiamanten eingeführte Zertifizierung wird zunehmend auch für andere Rohstoffe relevant werden.

⁶ Als kleiner Geber (meist weniger als 5% der gesamten EZ an ein Partnerland) ist Deutschland oft nicht in der Position, die Rohstoffpolitik eines Partnerlandes im bilateralen entwicklungspolitischen Dialog effektiv zu beeinflussen. Umso wichtiger sind Initiativen der Gebergemeinschaft, der EU sowie die Einflussnahme auf multilaterale Prozesse.

- Für die finanzielle Förderung von Rohstoffunternehmen in Entwicklungsländern durch die KfW und die DEG in Zusammenarbeit mit deutschen Unternehmen gilt das gleiche wie für die multilateralen Entwicklungsbanken: Die Förderung durch öffentliche Mittel muss durch einen entwicklungspolitischen Mehrwert gerechtfertigt sein, der sich in einem hohen Maß an entwicklungspolitischer und ökologischer Nachhaltigkeit als Maßstab für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung niederschlägt.

Bonn, August 2010