

17. Wahlperiode

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Wirtschafts- und Außenpolitik für eine sichere Rohstoffversorgung – Wachstum und Arbeitsplätze in Deutschland, Europa und den Partnerländern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine Frage der Zukunftsfähigkeit

Als wichtige Industrienation zählt Deutschland zu den größten Rohstoffkonsumenten der Welt. Vor allem bei den Metallrohstoffen und vielen wichtigen Industriemineralien besteht eine nahezu vollständige Importabhängigkeit. Auch Energierohstoffe müssen in großem Umfang aus dem Ausland eingeführt werden. Unser Land braucht Versorgungssicherheit, um Arbeitsplätze und Wachstum zu sichern.

Die Rohstoffsicherung ist primär Aufgabe der Wirtschaft. Der Bundestag begrüßt deren Bemühungen, durch Kooperation und Allianzen die Versorgung auf eine breitere Basis zu stellen. Mit ihrer Rohstoffpolitik schafft die Bundesregierung die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine verlässliche, international wettbewerbsfähige Rohstoffversorgung. Hier arbeitet die Bundesregierung insbesondere im Interministeriellen Ausschuss Rohstoffe (IMA) eng mit der Wirtschaft zusammen.

Der Zugang zu Rohstoffen ist nicht allein von technologischen Möglichkeiten abhängig, sondern auch von den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Der weltweit steigende Bedarf an Rohstoffen und die starke Konzentration der Förderung auf teilweise wenige Standorte oder auch Unternehmen haben zu der Sorge geführt, dass die Rohstoffversorgung dort zum Spielball politischer Interessen werden könnte, wo die Unternehmen staatlicher Steuerung unterliegen. Deutschland und Europa haben auf diese Herausforderung reagiert; weitere Schritte sind nötig. Die Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze deutscher und europäischer Hochtechnologie- und Industrieunternehmen hängen davon ab, ob es gelingt, die Versorgung mit Rohstoffen langfristig zu sichern.

Bei den für die industrielle Produktion unverzichtbaren metallischen Primärrohstoffen ist Deutschland zu 100 Prozent von Einfuhren abhängig. Die Europäische Kommission hat im Rahmen der EU-Rohstoffinitiative 14 kritische metallische und mineralische Rohstoffe identifiziert, durch deren Knappheit die europäische Wirtschaft besonders betroffen wäre. Lithium, das für alle Produkte mit aufladbaren Batterien vom Handy über das Notebook bis zum Elektroauto gebraucht wird, wird schon als das „weiße Gold“ bezeichnet. Prognosen schätzen den Bedarf an Gallium, das für die Produktion von Dünnschicht-Photovoltaik und schnellen integrierten Schaltungen benötigt wird, im Jahr 2030 sechsmal so hoch wie die gesamte heutige Weltproduktion. Negativszenarien sagen Verteilungskämpfe unter dem Stichwort „race for resources“ voraus.

Seltene Erden sind ein notwendiger Rohstoff, beispielsweise für Katalysatoren oder Hochleistungs-Dauermagnete in Windturbinen oder Elektrofahrzeugen. Versorgungssicherheit ist damit auch Voraussetzung dafür, dass die Ziele der Klimapolitik erreichbar sind. Durch die dynamische Wirtschaftsentwicklung vor allem in den Schwellenländern steigt die Nachfrage. 2008 hatte beispielsweise der Weltmarkt für Seltene Erden ein Volumen von etwa 1,25 Milliarden US-Dollar. Er ist im vergangenen Jahrzehnt durchschnittlich um 8 bis 11 Prozent pro Jahr gewachsen. 2009 prognostizierte die OECD eine Fortsetzung dieses Wachstums.

Eine besondere Rolle als Produzent wie als Verbraucher von Rohstoffen nimmt China ein. Bereits seit einer Reihe von Jahren wendet China Exportrestriktionen auf zahlreiche metallische Rohstoffe wie Zink, Bauxit, Magnesium, gelber Phosphor, Silikonkarbid, Silikonmetall, Koks und Flussspat an. Diese Restriktionen sind vor allem Exportzölle, Exportgebühren, Exportquoten und zusätzliche Verfahrensvorschriften für ausländische Unternehmen sowie ein Exportpreissystem mit staatlich vorgegebenen Mindestpreisen. Dieses behindert den freien, WTO-regelgebundenen Handel mit Rohstoffen in teilweise erheblichem Maße und fördert künstliche Knappheiten am Markt.

Bei vielen Seltenen Erden hat China derzeit sogar nahezu eine Monopolstellung. Zwar werden derzeit weltweit Lagerstätten von Seltenen Erden neu erschlossen oder stillgelegte wieder eröffnet, was das Angebot in der Zukunft auf eine breitere Basis stellt. Kurzfristig ist die besonders starke wirtschaftliche Position Chinas aber ein Faktum. Dies hat auch allgemeinpolitische Implikationen. So nährt vor allem die Tatsache, dass China 2010 den Export von Seltenen Erden nach Japan unterband, nachdem zwischen beiden der politische Konflikt um die Senkaku-Inseln wieder ausgebrochen war, die Befürchtung, dass China bereit sein könnte, seine derzeitige Quasi-Monopolstellung für politische Zwecke zu nutzen. Premierminister Wen Jiabao betonte am 6. Oktober 2010 in Brüssel, China werde Seltene Erden nicht als Verhandlungshebel benutzen, sondern sei für die nachhaltige Entwicklung der Welt. An dieser Aussage muss China sich messen lassen. Die starke Marktposition Chinas ist auch unter sicherheitspolitischen Aspekten zu betrachten. So befasste sich der Senat der Vereinigten Staaten von Amerika im April 2010 mit einem Bericht des United States Government Accountability Office zum Thema „Rare Earths in the Defense Supply Chain“, der aufzeigte, dass bestimmte verteidigungsrelevante Produkte nicht ohne Seltene Erden aus China hergestellt werden könnten.

Wie andere Produzenten hat China das berechtigte Anliegen, die eigene Versorgung mit Seltenen Erden sicherzustellen und dabei Umweltverschmutzung und illegalen Raubbau zu verhindern. Primäres Interesse Chinas auf diesem Gebiet ist dabei der Ausbau der Wertschöpfungskette durch Technologietransfer. Dies birgt das Risiko, dass Unternehmen durch die Einschränkung von Exporten zur Verlagerung ihrer Produktion nach China gezwungen werden könnten, was den Verlust von Wertschöpfung und Technologieentwicklung in Deutschland zur Folge haben könnte. Chancen bestehen darin, dass die Technologien der deutschen Industrie für die umwelt- und ressourcenschonende Produktion in China und anderen Herkunftsländern wesentliche Fortschritte bringen können. Freier Marktzugang ohne Diskriminierung ausländischer gegenüber einheimischen Rohstoffunternehmen sowie der wirksame Schutz geistigen Eigentums sind die besten Voraussetzungen für den notwendigen Ausgleich der Interessen.

Initiativen auf nationaler und europäischer Ebene

Die Bundesregierung hat im Jahr 2010 die Ergebnisse des intensiven Dialogs zur Rohstoffsicherheit mit Wirtschaft, Politik und Wissenschaft in der „Rohstoffstrategie der Bundesregierung“ zusammengeführt. Auch auf Anstoß Deutschlands hin ist die Europäische Union aktiv geworden. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Initiativen, welche die Bundesregierung und die Europäische Kommission ergriffen haben, um diese Ziele zu erreichen.

Mit der Gründung der Deutschen Rohstoffagentur (DERA) und ersten Schritten hin zu Rohstoffpartnerschaften, zum Beispiel mit Kasachstan und der Mongolei, hat die Bundesregierung unmittelbar mit der Umsetzung der Strategie begonnen. Die Anfänge für strategische Rohstoffpartnerschaften sind also gemacht. Durch bilaterale Rohstoffpartnerschaften kann Deutschland seinen Rohstoffbezug diversifizieren und einen Beitrag zum Interessenausgleich zwischen rohstofffördernden und rohstoffimportierenden Ländern leisten.

Diese Initiativen korrespondieren mit Bestrebungen unserer wichtigsten Partner wie den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich und Japan. So ist die Zusammenarbeit mit dem Ziel einer langfristig gesicherten Rohstoffversorgung ein Schwerpunkt des EU-US Transatlantic Innovation Action Partnership. Frankreich hat als Teil eines Aktionsplans am 26. Januar 2011 ein Komitee für strategisch wichtige Metalle (Comité pour les Métaux Stratégiques - COMES) eingerichtet.

Die Europäische Union will zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beitragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherstellen. Die Europäische Kommission hat 2008 mit der „Rohstoffinitiative“ die konzeptionelle Grundlage für eine kohärente Rohstoffpolitik der Europäischen Union gelegt und diese mit der Mitteilung „Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze“ vom 2. Februar 2011 (im Folgenden: EU-Rohstoffstrategie) weiterentwickelt. Die Initiative fußt auf drei Säulen: gesicherter Zugang zu Rohstoffvorkommen in Drittländern zu gleichen Bedingungen

für alle, Förderung einer nachhaltigen Versorgung mit Rohstoffen aus europäischen Quellen sowie Steigerung der Ressourceneffizienz und Förderung der Kreislaufwirtschaft.

Wettbewerbsverzerrungen bekämpfen

Auch im Rohstoffbereich sind weltweit offene Märkte und das handelspolitische Prinzip der Nicht-Diskriminierung der unter Wettbewerbsbedingungen operierenden Unternehmen die beste Voraussetzung für Wohlstand und Wachstum aller Beteiligten. Davon ist die Realität derzeit noch weit entfernt. So operieren Mitbewerber deutscher Unternehmen teilweise mit milliardenschweren Staatsfonds, mit denen staatseigene oder staatlich gelenkte Rohstoffunternehmen gestützt werden, und nicht wenige Rohstoff-Lieferländer arbeiten mit Exportbeschränkungen, um heimischen Unternehmen Zugang zu Rohstoffen zu sichern. So listet der Katalog der EU mehr als 450 Exportbeschränkungen für etwa 400 verschiedene Rohstoffe weltweit auf. Nach Angaben des Bundesverbandes der Deutschen Industrie sind deutsche Unternehmen derzeit von mehr als 200 Handels- und Wettbewerbsverzerrungen betroffen.

Von besonderer Bedeutung für die Weltwirtschaft sind dabei die seit einer Reihe von Jahren zu verzeichnenden chinesischen Handelsbeschränkungen bei Rohstoffen. Insbesondere gegen die Exportrestriktionen auf eine Reihe von metallischen Rohstoffen hatten die EU, die USA und Mexiko am 23. Juni 2009 ein WTO-Streitverfahren eingeleitet. Im Juli dieses Jahres hat das WTO-Streitschlichtungspanel festgestellt, dass die beanstandeten chinesischen Maßnahmen gegen die Regeln der Welthandelsorganisation verstoßen. Diese Entscheidung hat wegweisende Bedeutung: Erstmals wurde die WTO-Widrigkeit der Erhebung von Exportzöllen oder Exportquoten nachgewiesen. China ist nun aufgefordert, die betreffenden Maßnahmen in Einklang mit WTO-Recht zu bringen. Wird die Entscheidung des WTO-Panels rechtskräftig, kann sie dazu beitragen, die Sicherung der Rohstoffversorgung insbesondere auch für die deutsche Wirtschaft zu verbessern.

Sorge bereiten zudem die immer stärkeren Preisschwankungen im Rohstoffsektor. Besonders deutsche mittelständische Unternehmen stehen vor Problemen, wenn sie sich gegen diese Preisschwankungen absichern wollen.

Diversifizierung, Recycling und Rohstoffeffizienz

Der Bundestag begrüßt die Ansätze zur Diversifizierung und Erweiterung der Rohstoffbasis der deutschen Wirtschaft und fordert diese auf, sich verstärkt um Rohstoffexploration auch in Deutschland sowie um Rückwärtsintegration zu bemühen. Die geplante eigenständige Rohstoffallianz der deutschen Wirtschaft, welche Unternehmen Beteiligungsmöglichkeiten bei Rohstoffprojekten im Ausland ermöglicht, ist hierfür ein guter Ansatz.

Der effiziente Einsatz von Rohstoffen ist ein weiterer wichtiger Weg für ein ressourcenarmes Land wie Deutschland, seine Abhängigkeit von Importen zu reduzieren. Materialkosten stellen im produzierenden Gewerbe mit durchschnittlich gut 45 Prozent den größten

Kostenblock dar. Deutschland nimmt beim Recycling international bereits eine Vorreiterrolle ein. Dieses Know-how gilt es zu nutzen und auszubauen.

High-Tech-Schrott und Metallschrotte sind Teil der Rohstoffbasis. Teilweise fehlt es noch an den technischen Möglichkeiten. Das so genannte Urban Mining wird aber laut Expertenstimmen aus der Industrie dadurch erschwert, dass auf dem europäischen Markt Händler aktiv sind, die nicht vor unlauteren Mitteln zurückschrecken. Beispielsweise werden Altfahrzeuge oder Elektroaltgeräte fälschlicherweise als „zum weiteren Gebrauch“ deklariert, um die zoll- und abfallrechtlichen Bestimmungen für die grenzüberschreitende Abfallverbringung zu umgehen. Dadurch gehen auch wertvolle Sekundärrohstoffe dem europäischen Markt verloren. Teilweise ist die Verwertung im Ausland mit erheblichen Schäden für Menschen und Umwelt verbunden. Um diesen negativen Folgen zu begegnen, ist insbesondere eine Stärkung des Vollzugs erforderlich.

Deutschland sollte sich national und im europäischen Rahmen weiterhin für die Erhöhung der Rohstoffeffizienz einsetzen. Ein wichtiger Baustein, um auf nationaler Ebene eine nachhaltige und effiziente Nutzung von Ressourcen zu forcieren, soll das geplante deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes) sein. Möglicherweise könnten die Erfahrungen im Bereich Energieeffizienz für Deutschland und die EU dabei als Basis für die Entwicklung eines Systems von Anreizen und Standards dienen.

Rohstoffpolitik - fairer Interessenausgleich auf der Basis von Markt und Wettbewerb

Die deutsche Politik kann damit werben, dass Deutschlands Ansehen als vertrauenswürdiger und fairer Partner eines der besten in der Welt ist. Deutschland setzt sich in den regionalen wie multilateralen Verhandlungen zur Handels- und Investitionsliberalisierung seit jeher für die Prinzipien von Markt und Wettbewerb ein und ist damit im Kreis der europäischen Partner der Vorreiter.

Unsere Entwicklungszusammenarbeit ist in vielen Ländern die Grundlage für diese Wertschätzung. Deutschland unterstützt internationale Transparenzinitiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) aus Überzeugung. Eckpunkte der Rohstoffpolitik sind daher insbesondere die Förderung guter Regierungsführung, etwa durch Beratung zur Korruptionsverhinderung, sowie der Aufbau von Strukturen für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, beispielsweise durch die Ausbildung von Fachkräften. Darüber hinaus könnte Deutschland durch technische Zusammenarbeit Hilfe leisten für den Aufbau nationaler Rohstofffonds zur Verwaltung von Erträgen aus der Bewirtschaftung von Rohstoffvorkommen. Durch unabhängiges Management und die wirksame öffentliche Kontrolle sowie die Transparenz von Einnahmen und Ausgaben kommen Erträge solcher Fonds, wie sie Chile oder Norwegen eingerichtet haben, der nachhaltigen Entwicklung zugute.

Deutschland kann umso eher im Sinne dieses Ziels werben und wirken, wenn deutsche Unternehmen zunächst einen erweiterten Zugang zum Rohstoffsektor gewinnen. Die deutsche Politik flankiert die Rohstoffsicherungsaktivitäten der Wirtschaft nachdrücklich und effizient,

insbesondere unterstützt sie die Wirtschaft mit ihrem rohstoffpolitischen Förderinstrumentarium und berücksichtigt dabei wirtschafts-, außen- und entwicklungspolitische Ziele. Dabei muss die Interessenlage der Länder, die über Rohstoffvorkommen verfügen, respektiert werden. Diese erwarten von der Kooperation im Rohstoffbereich regelmäßig auch Investitionen in die Verkehrs-, Energie- und Umweltinfrastruktur und Technologietransfer.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel:

1. gemeinsam mit der EU-Kommission darauf hinzuwirken, dass wo möglich im Dialog, wo nötig mit aller Konsequenz gegen unzulässige wettbewerbsverzerrende Maßnahmen und Handelsbeschränkungen vorgegangen wird;
2. die außenwirtschaftlichen Instrumente des Bundes zur Rohstoffsicherung (z. B. Investitionsgarantien, Ungebundene Finanzkredite) weiter bedarfsorientiert weiterzuentwickeln und zu flexibilisieren sowie die Notwendigkeit zur (Wieder-)Einführung zusätzlicher Instrumente gemeinsam mit der Wirtschaft zu prüfen;
3. die Arbeit im Interministeriellen Ausschuss Rohstoffe (IMA) kontinuierlich fortzusetzen und zugleich Möglichkeiten für einen vertieften Austausch auch mit der deutschen Wirtschaft zu prüfen;
4. auf die Koordinierung im Rahmen der Europäischen Union, insbesondere durch die stärkere Vernetzung der geologischen Dienste der Mitgliedstaaten, hinzuwirken;
5. den Austausch von Praxiserfahrungen mit Partnern wie Japan und den Vereinigten Staaten von Amerika zu suchen und die Kooperationschancen bei Recycling sowie Forschung und Entwicklung auszuloten;
6. mit Blick auf den globalen Wettbewerb, in dem die Unternehmen stehen, für Rahmenbedingungen zu sorgen, die die Energiekosten für die rohstoffverarbeitende Industrie langfristig kalkulierbar machen und auf einem wettbewerbsfähigen Niveau halten;
7. Investitionen in Erforschung und Entwicklung von Technologien für die effiziente Wiedergewinnung wertvoller Rohstoffe unter Einbindung der Industrie zu fördern und die Innovationspartnerschaft Rohstoffe auf europäischer Ebene voranzubringen;
8. die Förderpolitik in den unterschiedlichen Forschungsprogrammen verstärkt in Richtung auf ressourcen- und energieeffiziente Produktions- und Verarbeitungsprozesse auszubauen und auszurichten. Dazu kann auch die Erforschung neuer Technologien zählen, wie beispielsweise der Nanotechnologie oder die Erforschung von Ersatzmaterialien für

Rohstoffe, deren Gewinnung sehr aufwändig oder deren Extraktion mit hohen Umweltbelastungen verbunden ist;

9. Ressourceneffizienz in die Normung einzubeziehen und neben dem Energieverbrauch auch andere Ressourcenaspekte stärker zu berücksichtigen. Dabei soll auch die Eigenschaft eines Produkts, gänzlich oder zu einem Großteil in technischen Kreisläufen Wiederverwendung finden zu können, bewertet werden. Dies soll die Anreize erhöhen, ressourceneffiziente Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln und zur Marktreife zu führen.
10. Hemmnisse zu beseitigen, die der Entwicklung von Stoffkreisläufen und der stofflichen Verwertung von mineralischen Abfällen oder strategisch bedeutsamer Metalle entgegenstehen und die Produktverantwortung materialbezogen über die Kreislaufwirtschaft zu stärken. Mit der Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sollen die Rahmenbedingungen so verbessert werden, dass eine deutliche Stärkung des Recyclings möglich wird;
11. gemeinsam mit den Bundesländern darauf hinzuwirken, dass die Regelungen zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung, die verhindern können, dass wertvolle Rohstoffe dem europäischen und deutschen Markt illegal entzogen werden, konsequent zur Anwendung gebracht werden;
12. bilaterale Rohstoffpartnerschaften zu entwickeln, welche die Versorgung für die Industrie ebenso sicherstellen wie das Interesse der Partnerländer, die Erträge aus dem Rohstoffexport langfristig zu sichern und zukunftsträchtig zu investieren;
13. Maßnahmen, wie sie auch die Europäische Kommission vorgeschlagen hat, zu unterstützen, mit denen die Transparenz der Rohstoffmärkte erhöht werden kann;
14. langfristig auf multilateraler Ebene darauf hinzuwirken, dass Rahmen und Regeln für grenzüberschreitende Investitionen in Rohstoffe im Rahmen der Welthandelsorganisation entwickelt werden;
15. die Kooperation im Rohstoffbereich auch durch die Möglichkeit von Investitionen in die Infrastruktur im Rahmen wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit zu fördern;
16. mit den Instrumenten der Wirtschafts-, Außen- und Entwicklungspolitik verstärkt eine transparente und nachhaltige Rohstoffwirtschaft in Entwicklungsländern zu fördern;
17. Bestrebungen von Unternehmen durch Rückwärtsintegration, zum Beispiel in Form von Unternehmensbeteiligungen, die Rohstoffversorgung zu sichern, angemessen zu unterstützen;

18. den Umsetzungsprozess der nationalen Rohstoffstrategie voranzutreiben und dazu ein Arbeitsprogramm mit Zielen und Erfolgskriterien vorzulegen und den Deutschen Bundestag über die Umsetzung jährlich in geeigneter Form zu informieren, sowie sich für eine schnelle und effektive Umsetzung der EU-Rohstoffstrategie einzusetzen.

Berlin, den XX. Oktober 2011

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion