

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3713 11 104
UBA-FB-00 [trägt die UBA-Bibliothek ein]

Die deutschen Rohstoffpartnerschaften - Analyse der Umsetzung und Ausblick

von

Lukas Rüttinger, adelphi, Berlin

Fiona Schüler, adelphi, Berlin

Christine Scholl, adelphi, Berlin

Anna Bach, adelphi, Berlin

RohPolRess-Kurzanalyse Nr. 6

adelphi
Alt-Moabit 91, 10559 Berlin
Tel.: 030 8900068-0

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Dezember 2016

RohPolRes – Entwicklung von Politikempfehlungen für die Weiterentwicklung und Ausgestaltung von strategischen Ansätzen einer nachhaltigen und effizienten Rohstoffgewinnung und –Nutzung.

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes (UFOPLAN) 2013.

Laufzeit: September 2013 - Dezember 2016

FKZ: 3713 11 104

Projektteam

Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI

Breslauer Straße 48, 76139 Karlsruhe

Tel.: 0721 6809-0

Ansprechpartner: Dr. Carsten Gandenberger (Leitung)



Öko-Institut e. V.

Rheinstraße 95, 64295 Darmstadt

Tel.: 06151 8191-158

Ansprechpartner: Andreas Hermann



adelphi

Alt-Moabit 91, 10559 Berlin

Tel.: 030 8900068-0

Ansprechpartner: Lukas Rüttinger



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber oder der Ressorts der Bundesregierung wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar.

Zitationsweise : Rüttinger, Lukas; Schüler, Fiona, Scholl, Christine und Bach, Anna 2016: Die deutschen Rohstoffpartnerschaften - Analyse der Umsetzung und Ausblick. RohPolRes Kurzanalyse Nr. 6.

Abstract

Die Weltbevölkerung wächst und die rohstoffhungrige Technologie und Industrie entwickeln sich stetig weiter. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der global steigende Rohstoffbedarf und –verbrauch auch in Zukunft zunehmen wird (UBA 2010: 2). Dies betrifft insbesondere auch Deutschland als Hightech-Standort und einen der größten Rohstoffverbraucher weltweit. Damit bleibt die Entwicklung der deutschen Industrie und Wirtschaft auf eine langfristige Rohstoffversorgung angewiesen.

Um eine dauerhafte Rohstoffversorgung zu sichern, hat die deutsche Bundesregierung im Oktober 2010 auf Vorlage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Deutsche Rohstoffstrategie (DRS) verabschiedet, ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Rohstoffversorgung. Bilaterale Rohstoffpartnerschaften mit ausgewählten Rohstoff-Exportländern bilden dabei ein zentrales Umsetzungsinstrument der DRS. Im Sinne „gemeinsamer Vorteile“ (BMWi 2010: 24) haben Rohstoffpartnerschaften die Verbesserung des Zugangs der deutschen Industrie zu Rohstoffen durch den Abbau von Handelshemmnissen sowie die Verbesserung von Investitionsbedingungen für deutsche Rohstoffunternehmen zum Ziel, während die Partnerländern beim Kapazitätsaufbau und durch Wissens- und Technologietransfer unterstützt werden sollen. Deutsche Unternehmen – denen eine tragende Rolle in der konkreten Umsetzung der Partnerschaften zukommt – werden innerhalb der Rohstoffpartnerschaften durch eine gezielte politische Flankierung durch die Bundesregierung, sowie durch weitere Instrumente der DRS darin unterstützt, in und mit den jeweiligen Partnerländern Projekte zur Exploration, Gewinnung- und Verarbeitung von Rohstoffen zu realisieren.

Bislang hat Deutschland zwischen 2011 und 2014 vier Rohstoffpartnerschaften abgeschlossen, mit der Mongolei, Kasachstan, Chile (Absichtserklärung) und Peru. Schnell gerieten die Rohstoffpartnerschaften in die Kritik, v. a. da trotz anfänglich großem Interesse deutscher Unternehmen die Umsetzungsergebnisse der Partnerschaften bis heute in den Augen vieler Akteure hinter den anfänglichen Erwartungen zurück blieben. Hinzu kommt eine sinkende Nachfrage nach neuen Rohstoffpartnerschaften.

Auf Basis einer Auswertung der bestehenden Literatur und Experteneinschätzungen wird in dieser Kurzanalyse eine kritische Bestandsaufnahme der bestehenden Rohstoffpartnerschaften vorgenommen und basierend darauf die Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der Rohstoffpartnerschaften geprüft.

Bei der Analyse der verschiedenen Partnerschaften wurde deutlich, dass die Rohstoffpartnerschaften unter sehr verschiedenen Voraussetzungen und mit unterschiedlichen Motivationen geschlossen wurden. Es zeigte sich, dass ein einheitliches Instrument mit der gleichen bzw. einer sehr ähnlichen Zielsetzung für alle Partnerländer eine große Herausforderung bei der Umsetzung darstellt. Zusätzlich nahm das anfänglich große Interesse der deutschen Unternehmen an den Rohstoffpartnerschaften und am Ziel der Versorgungssicherheit aufgrund sich ändernder Kontextfaktoren wie sinkender Rohstoffpreise über die Jahre immer weiter ab. Damit gestaltete sich auch der Versuch, die deutsche Versorgungssicherheit über einen Abschluss von Rohstoffpartnerschaften zu verbessern, als schwierig, und die Grenzen des gewählten Ansatzes und Instrumentes wurden deutlich. So konnte die Politik nur flankieren, aber von den deutschen und partnerländischen Unternehmen keine Kooperationen einfordern.

Aufgrund weiterer verschiedener Herausforderungen, wie zum Beispiel zu hoher Risiken, zu hoher Erwartungen oder Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Projekte war die Attraktivität der Partnerschaften für die Unternehmen auf deutscher Seite, als auch für die Unternehmen in den Partnerländern eher gering. Tatsächliche Erfolge und konkrete Projekte konnten laut der Interviewpartner nur schwer eindeutig den Rohstoffpartnerschaften zugeschrieben werden.

Nichtdestotrotz wurde der unter dem Dach der Partnerschaften ermöglichte bilaterale und institutionalisierte Austausch durch die interviewten Experten durchweg als besonders positiv hervorgehoben, vor allem um einen Diskurs zu bergbaurelevanten Themen und spezifischen Herausforderungen und Zielen in den Partnerländern voran zu treiben und eine Vernetzung der verschiedenen Akteure zu ermöglichen. Auch wurde die Zukunft der Partnerschaften durch Vertreter der deutschen Industrie als insgesamt durchaus positiv eingeschätzt, vor allem mit Blick auf die bisher nur relative kurze Laufzeit.

Im Mittelpunkt der auf Basis der Analyse entwickelten konkreten Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Rohstoffpartnerschaften stehen eine Neuformulierung von Zielen und Inhalten der Rohstoffpartnerschaften, eine Formulierung von realistischen Erwartungen, eine stärkere Nutzung der EZ als Schnittstelle, eine stärkere Einbezug aller Stakeholder bei der Ausgestaltung der Partnerschaften, sowie die Förderung von Nachhaltigkeit und Transparenz im Rohstoffsektor.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	6
1 Einleitung.....	8
1.1 Hintergrund	8
1.2 Fragestellung und Struktur der Kurzanalyse	8
1.3 Analyse und Quellen.....	9
2 Rohstoffpartnerschaften im nationalen und internationalen Kontext.....	9
2.1 Die EU-Rohstoffinitiative und EU-Rohstoffstrategie.....	9
2.2 Deutsche Rohstoffstrategie	10
2.3 Entwicklungspolitisches Strategiepapier Extraktive Rohstoffe	11
2.4 Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgResS).....	11
3 Rohstoffpartnerschaften und ihre Umsetzung	12
3.1 Die Deutschen Rohstoffpartnerschaften	13
3.2 Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei	14
3.3 Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan	17
3.4 Rohstoffpartnerschaft mit Peru.....	20
3.5 Rohstoffpartnerschaft mit Chile	24
4 Schlussfolgerungen	28
5 Handlungsempfehlungen.....	30
6 Quellenverzeichnis.....	32
7 Anhang	37

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AHK	Auslandshandelskammer
B.-Reg.	Bundesregierung
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (heute BMUB)
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DERA	Deutsche Rohstoffagentur
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DKTI	Deutsche Klimatechnologieinitiative
DMHT	Deutsch-Mongolischen Hochschule für Rohstoffe und Technologie
DMUV	Deutsch-mongolischer Unternehmerverband
DMWA	Deutsch-Mongolischer Wirtschaftsausschuss
DRS	Deutsche Rohstoffstrategie
Eepsa	Empresa Eléctrica de Piura
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAB	Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V.
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GKKE	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung
GTAI	Germany Trade and Invest
ICMM	International Council on Mining and Metals
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
IMA	Interministerieller Ausschuss
IMRI	Integrierte Rohstoffinitiative Mongolei
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MOU	Memorandum of Understanding
NRO	Nichtregierungsorganisation

OAV	Ostasiatischer Verein e. V.
ProgRess	Ressourceneffizienzprogramm der Bundesregierung
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
RohPolRess	Forschungsprojekt „Ansätze zur Reduzierung von Umweltbelastung und negativen sozialen Auswirkungen bei der Gewinnung von Metallrohstoffen“ des UBA
SONAMI	Sociedad Nacional de Minería
UBA	Umweltbundesamt
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Die Weltbevölkerung wächst und die rohstoffhungrige Technologie und Industrie entwickeln sich stetig weiter. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der global steigende Rohstoffbedarf und –verbrauch auch in Zukunft zunehmen wird (UBA 2010: 2). Dies betrifft insbesondere auch Deutschland als Hightech-Standort und einen der größten Rohstoffverbraucher weltweit. Damit bleibt die Entwicklung der deutschen Industrie und Wirtschaft auf eine langfristige Rohstoffversorgung angewiesen.

Um eine dauerhafte Rohstoffversorgung zu sichern, hat die deutsche Bundesregierung im Oktober 2010 auf Vorlage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Deutsche Rohstoffstrategie (DRS) verabschiedet, ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Rohstoffversorgung. Bilaterale Rohstoffpartnerschaften mit ausgewählten Rohstoff-Exportländern bilden dabei ein zentrales Umsetzungsinstrument der DRS. Im Sinne „gemeinsamer Vorteile“ (BMWi 2010: 24) haben Rohstoffpartnerschaften die Verbesserung des Zugangs der deutschen Industrie zu Rohstoffen durch den Abbau von Handelshemmnissen sowie die Verbesserung von Investitionsbedingungen für deutsche Rohstoffunternehmen zum Ziel, während die Partnerländern beim Kapazitätsaufbau und durch Wissens- und Technologietransfer unterstützt werden sollen. Deutsche Unternehmen – denen eine tragende Rolle in der konkreten Umsetzung der Partnerschaften zukommt – werden innerhalb der Rohstoffpartnerschaften durch eine gezielte politische Flankierung durch die Bundesregierung, sowie durch weitere Instrumente der DRS darin unterstützt, in und mit den jeweiligen Partnerländern Projekte zur Exploration, Gewinnung- und Verarbeitung von Rohstoffen zu realisieren.

Bislang hat Deutschland zwischen 2011 und 2014 vier Rohstoffpartnerschaften abgeschlossen, mit der Mongolei, Kasachstan, Chile (Absichtserklärung) und Peru. Schnell gerieten die Rohstoffpartnerschaften in die Kritik, v. a. da trotz anfänglich großem Interesse deutscher Unternehmen die Umsetzungsergebnisse der Partnerschaften bis heute in den Augen vieler Akteure hinter den anfänglichen Erwartungen zurück blieben. Hinzu kommt eine sinkende Nachfrage nach neuen Rohstoffpartnerschaften.

1.2 Fragestellung und Struktur der Kurzanalyse

Diese Kurzanalyse hat zum Ziel, eine kritische Bestandsaufnahme der bestehenden Rohstoffpartnerschaften vorzunehmen und darauf basierend Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der Rohstoffpartnerschaften vorzuschlagen. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt der Analyse:

- ▶ Inwieweit konnten die Rohstoffpartnerschaften die gesteckten Ziele (der DRS) erfüllen?
- ▶ Welche Hemmnisse stehen einer stärkeren Nutzung dieses Politikinstrumentes im Weg?
- ▶ (Wie) kann das Instrument weiterentwickelt beziehungsweise genutzt werden?

Die Studie gliedert sich in drei Teile: In Kapitel 2 werden die Rohstoffpartnerschaften in einen nationalen und europäischen Kontext eingeordnet und ihre Verbindungen zu deutschen und europäischen Strategien und Instrumenten dargelegt. In Kapitel 3 werden die einzelnen Rohstoffpartnerschaften beschrieben sowie die spezifischen Umsetzungsergebnisse, Stärken und Schwächen analysiert. Als Synthese der Ergebnisse der Analyse der Partnerschaften folgen in Kapitel 4 Schlussfolgerungen und in Kapitel 5 Handlungsempfehlungen für eine mögliche Weiterentwicklung der Partnerschaften.

1.3 Analyse und Quellen

Die Basis dieser Kurzanalyse bildet eine Auswertung der bestehenden Literatur, die durch Experteneinschätzungen vervollständigt wurde. Dafür wurden neun halb-strukturierte Interviews zwischen August und November 2016 geführt. Als Interviewpartner wurden Personen ausgewählt, die über eine Expertise hinsichtlich der Entstehung der Rohstoffpartnerschaften verfügen und/oder mit ihrer Umsetzung betraut sind. Im Mittelpunkt Literaturanalyse standen die primären Strategiedokumente der deutschen Bundesregierung, wissenschaftliche Studien, Zeitungsartikel sowie Beiträge und Stellungnahmen von Industrieverbänden.

2 Rohstoffpartnerschaften im nationalen und internationalen Kontext

Um ihre bisherige Umsetzung zu analysieren, müssen die Rohstoffpartnerschaften im nationalen sowie europäischen Gesamtkontext betrachtet werden. Auf Grundlage der Europäischen Rohstoffinitiative und der EU-Rohstoffstrategie erarbeitete die deutsche Bundesregierung unter Federführung des BMWi als eines der ersten Mitgliedsländer der Europäischen Union 2010 ihre Rohstoffstrategie. Die DRS bildet zusammen mit dem „Entwicklungspolitischen Strategiepapier Extraktive Rohstoffe“ (2010) und dem 2012 verabschiedeten Ressourceneffizienzprogramm ProgRes, das sich zum Zeitpunkt der Vorstellung der DRS bereits in der Entwicklung befand, die Grundlage der deutschen Rohstoff- und Ressourcenpolitik. Im folgenden Kapitel werden diese Strategien vorgestellt und deren Zusammenhänge mit dem Instrument der Rohstoffpartnerschaften analysiert.

2.1 Die EU-Rohstoffinitiative und EU-Rohstoffstrategie

Die Europäische Union (EU) strebt eine Rohstoffversorgung an, von der die EU-Mitgliedsstaaten gemeinschaftlich profitieren, anstatt gegenseitig in Konkurrenz zu treten. Vor diesem Hintergrund stellt die EU mit ihrer Rohstoffstrategie (2011) einen Rahmen für die nationale Rohstoffpolitik ihrer Mitgliedsländer zur Verfügung. Die zeitlich sich überschneidenden Entwicklungen der Rohstoffstrategien auf EU-Ebene und in Deutschland hatten wechselseitigen Einfluss aufeinander. Die 2008 verabschiedete europäische Rohstoffinitiative, die 2011 durch eine EU-Rohstoffstrategie komplementiert wurde, setzt sich für eine Sicherung der Rohstoffversorgung Europas und für wirtschaftliches Wachstums in der EU ein, wobei sie sich aktiv auf das Instrument der Rohstoffdiplomatie stützt.

Dabei stehen die drei folgenden Schwerpunkte im Mittelpunkt der EU-Rohstoffinitiative:

1. Versorgung und Verfügbarkeit (durch diskriminierungsfreien Zugang zu Rohstoffen)
2. Reduzierung von Importabhängigkeit (durch Erschließung und Ausbau von Rohstoffen innerhalb der EU und der Förderung von nachhaltiger Bewirtschaftung von Rohstoffen)
3. Senkung des Primärrohstoffverbrauchs in der EU (u. a. durch gesteigerte Ressourceneffizienz, Recycling und Wiederverwendung).

Die Rohstoffinitiative ruft die Mitgliedsländer dazu auf, nationale Rohstoffstrategien vorzulegen. Dem kam Deutschland als eines der ersten EU-Mitgliedsländer nach. Als weiteren konkreten Schritt legte die EU-Kommission 2011 die EU-Rohstoffstrategie vor, die sich explizit auf die Rohstoffinitiative bezieht und die Mitgliedsländer zu deren Umsetzung auffordert. Die EU-Rohstoffstrategie wurde, laut Aussage des BMWi, auch durch die intensiven Bemühungen der deutschen Wirtschaft und Politik zur Erarbeitung einer deutschen Rohstoffstrategie und im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 angestoßen (BMWi 2010: 6, BMWi 2008). Umgekehrt zählt die enge Ausrichtung der deutschen Rohstoffstrategie an der europäischen Rohstoffpolitik zu einem der Kernziele der DRS (BMWi 2010: 7). Dementsprechend spiegeln sich die Kernelemente der EU-Strategie (2011) sowie der Rohstoffinitiative (2008) größtenteils auch in der DRS wider, wie etwa der Abbau von Handels-

hemmnissen durch die Erleichterung des Marktzugangs, Kooperationen mit strategischen Partnerländern¹, entwicklungspolitische Ansätze und Nachhaltigkeitsaspekte wie Wiederverwertung, Materialeffizienz und Substitution. Die Umsetzung der europäischen Rohstoffinitiative wird unterstützt durch die Europäische Innovationspartnerschaft zu Rohstoffen (European Innovation Partnership on Raw Materials, Europäische Kommission 2016), einer Beteiligungsplattform für Akteure aus Industrie, öffentlichem Dienst, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen (NROs).

2.2 Deutsche Rohstoffstrategie

Federführend bei der strategischen Lenkung der deutschen Rohstoffpolitik ist das BMWi, welches auch den Interministeriellen Ausschuss (IMA) Rohstoffe koordiniert, in dem alle rohstoffrelevanten Ressorts sowie die Wirtschaft vertreten sind.² Auch die Federführung der Erarbeitung der im Oktober 2010 verabschiedeten DRS der Bundesregierung lag beim BMWi (Mildner und Howald 2013a: 60f). Die DRS stellt ein Maßnahmenpaket mit dem übergeordneten Ziel der Versorgungssicherheit in Deutschland mit nicht-energetischen, mineralischen Rohstoffen dar und stützt sich auf vier Schwerpunkte (Dahlmann und Mildner 2013; Mildner und Howald 2013a: 62). Von diesen Schwerpunkten konzentrieren sich die Diversifizierung der Bezugsquellen (1.) und die Förderung von Materialeffizienz, Entwicklung von Substituten und Verbesserung des Recyclings (2.) insbesondere auf die deutsche Industrie und Wirtschaft. Die Schwerpunkte Verbesserung der Informationslage und Ausbildung für Tätigkeiten deutscher Unternehmen (3.) und die Unterstützung von Maßnahmen für gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung (4.) hingegen zielen insbesondere auf rohstoffliefernde Länder ab.

Insgesamt verfolgt die DRS neun Kernziele:

1. Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen,
2. Unterstützung der deutschen Wirtschaft bei der Diversifizierung ihrer Rohstoffbezugsquellen,
3. Unterstützung der Wirtschaft bei der Erschließung von Synergien durch nachhaltiges Wirtschaften und Steigerung der Materialeffizienz,
4. Weiterentwicklung von Technologien und Instrumenten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Recycling,
5. Aufbau bilateraler Rohstoffpartnerschaften mit ausgewählten Ländern,
6. Eröffnung neuer Optionen durch Substitutions und Materialforschung,
7. Fokussierung rohstoffbezogener Forschungsprogramme,
8. Herstellung von Transparenz und Good Governance bei der Rohstoffgewinnung,
9. Verzahnung nationaler Maßnahmen mit der europäischen Rohstoffpolitik.

Zur Umsetzung dieser Ziele, stellt die deutsche Bundesregierung eine Auswahl an unterstützenden Finanzinstrumenten zur Verfügung wie Garantien für Forderungen aus ungebundenen Finanzkrediten an das Ausland sowie Investitions Garantien und Hermesdeckungen.

¹ Die EU hat derzeit mit Argentinien, Brasilien, Chile, China, Grönland, Japan, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Peru, Russland, den USA und Uruguay, den EuroMed-Ländern (Marokko, Tunesien und Ägypten) sowie der Afrikanischen Union eine solche strategische Kooperation vereinbart – entweder durch Absichtserklärungen, Politikdialoge (policy dialogues) oder andere Instrumente. Diese bilateralen, regionalen oder multilateralen Kooperationen beinhalten jedoch nicht ausschließlich Rohstoffe, sondern auch andere Wirtschaftsbereiche (Europäische Kommission 2016).

² Der 2007 gegründete koordiniert die unterschiedlichen rohstoffrelevanten Ministerien und ihre Interessen. Zudem sind der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und anderer Wirtschaftsverbände in der Funktion so genannter Sachverständige im IMA vertreten.

2.3 Entwicklungspolitisches Strategiepapier Extraktive Rohstoffe

Die deutsche Entwicklungspolitik im Rohstoffsektor baut auf der Annahme auf, dass die nachhaltige Verwendung von Rohstoffen und Ressourcen unerlässlich ist, um Armutsminderung, Konfliktvermeidung und nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Daher setzt sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unter anderem dafür ein, langfristig die Nachhaltigkeit des Rohstoffsektors zu verbessern (BMZ 2010: 7). Hier setzt das „Entwicklungspolitische Strategiepapier Extraktive Rohstoffe“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an, mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen rund um den Rohstoffabbau im Land positiv zu fördern, unter anderem durch die Stärkung guter Regierungsführung.

Das 2010 veröffentlichte Strategiepapier legt den Fokus auf die sechs folgenden Schwerpunkte:

1. Den Rohstoffsektor für Aufbau und Stärkung der Wirtschaft in Entwicklungsländern nutzen,
2. Leistungsfähige Strukturen im Rohstoffsektor aufbauen,
3. Transparenz verwirklichen,
4. Ökologische und soziale Wirkungen berücksichtigen,
5. Ressourcennutzung verbessern,
6. Ressourcen und Konflikte.

Das Strategiepapier reiht sich in die Logik der DRS ein, die Strategien beziehen sich aber nicht explizit aufeinander. Das BMZ-Papier bezieht sich allerdings auf die EU-Rohstoffstrategie. Wie die DRS nimmt das Papier Bezug auf die Importabhängigkeit Deutschlands und fordert deutsche Unternehmen dazu auf, in Entwicklungsländer zu investieren, vorausgesetzt, dass Investitionen und Rohstoffaktivitäten ökologisch, sozial und nachhaltig für das Partnerland sind (BMZ 2010: 4f).

Auch darüber hinaus verbindet das BMZ seine entwicklungspolitischen Ziele mit der deutschen Wirtschaft und fordert explizit ein, EZ-Vorhaben noch stärker „Hand in Hand mit Partnern aus der Wirtschaft“ durchzuführen und umzusetzen (BMZ 2010: 23). Der deutschen Wirtschaft kommt dabei die Verantwortung zu, die Einhaltung von (Umwelt-, Sozial- und Menschenrechts-)Mindeststandards von den Partnerländern zu fordern (BMZ 2010: 16). Deutlich hervorgehoben wird hier auch der direkte Zusammenhang zwischen EZ-Leistungen und dem Nutzen für die Wirtschaft in Form der Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas. Gleichzeitig besteht eine gewisse Abhängigkeit der deutschen EZ vom Engagement der Unternehmen³ und deren Rückmeldungen zu bestehenden Hürden in potenziellen Investitionsländern (BMZ 2010: 11). Jedoch sind die von der Wirtschaft häufig formulierten Forderungen nach einer Abschaffung von Exportbeschränkungen (wie z. B. Exportzöllen) und der Durchsetzung eines uneingeschränkten freien Handels aus entwicklungspolitischer Sicht nicht immer förderlich. Für eine nachhaltige Entwicklung in den rohstoffproduzierenden Ländern muss es z. B. möglich sein, gegebenenfalls Exportzölle zu erheben. Der an sich auch vom BMZ gewünschte freie Welthandel sei daher kontextabhängig zu betrachten, um Ausnahmen zu ermöglichen (BMZ 2010: 22). Die Rohstoffpartnerschaften werden im Strategiepapier nicht explizit genannt.

2.4 Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess)

Im Februar 2012 verabschiedete das Bundeskabinett das Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) mit dem Ziel, die Entnahme und Nutzung natürlicher Ressourcen nachhaltiger zu gestalten sowie die damit verbundenen Umweltbelastungen so weit wie möglich zu reduzieren. ProgRess, welches auf Basis eines Entwurfs des Umweltbundesamts (UBA) aus dem Jahre 2010 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) formuliert wurde, liefert Leitideen und

³ In diesem Fall konkrete Investitionsvorhaben.

Handlungsansätze zum Schutz der natürlichen Ressourcen.⁴ Dabei brachten im Rahmen mehrerer Konsultationsrunden verschiedene Ressorts der Bundesregierung sowie Nichtregierungsorganisationen (NROs) und andere Akteure ihre Vorschläge ein (Kaiser 2013: 74f). Ursprünglich war eine Verabschiedung des Programms für 2011 vorgesehen (Kaiser 2013: 75).

Da seine Entstehungsgeschichte früher begann⁵, kann ProgRes ebenfalls im Kontext der Erstellung der Deutschen Rohstoffstrategie gesehen werden und somit als die DRS komplementierend. Die DRS nimmt bereits auf die Entwicklung von ProgRes Bezug und gibt die Absicht wieder, in diesem Zusammenhang Programme und Projekte verschiedener Bundeseinrichtungen im Rohstoffbereich besser miteinander zu verzahnen und Ergebnisse anderer Bundeseinrichtungen miteinzubeziehen (BMWi 2010: 15). Deutschland ist mit ProgRes eines der ersten europäischen Länder, das ein umfassendes Ressourceneffizienzprogramm vorlegt hat und kommt damit einer Aufforderung der Europäischen Kommission an die EU-Mitgliedsstaaten nach (BMUB 2012: 9).

ProgRes orientiert sich an den folgenden vier Leitideen:

1. Ökologische Notwendigkeiten mit ökonomischen Chancen, Innovationsorientierung und sozialer Verantwortung verbinden,
2. Globale Verantwortung als zentrale Orientierung der nationalen Ressourcenpolitik sehen,
3. Wirtschafts- und Produktionsweisen in Deutschland schrittweise von Primärrohstoffen unabhängiger machen, die Kreislaufwirtschaft weiterentwickeln und ausbauen,
4. Nachhaltige Ressourcennutzung durch gesellschaftliche Orientierung auf qualitatives Wachstum langfristig sichern.

Darauf basierend entwickelt das Programm konkrete Maßnahmen anhand einer Analyse der gesamten Wertschöpfungskette. Die Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung bildet dabei eines von fünf Handlungsfeldern.

Im März 2016 wurde die erste Fortschreibung mit einem Bericht zu Entwicklungsstatus und Fortschritten des Programms (ProgRes II) beschlossen (BDI 2016). Wesentliche Weiterentwicklungen zu ProgRes sind zum einen die Erweiterung der Handlungsfelder um die Themen „Nachhaltiges Bauen und nachhaltige Stadtentwicklung“ und „Ressourceneffiziente Informations- und Kommunikationstechnik“ sowie die verstärkte gemeinsame Betrachtung von Material- und Energieströmen (BMUB 2016).

In ProgRes II wird die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften als ein (erfolgreiches) Ergebnis des Ressourceneffizienzprogramms genannt (BMUB 2016: 20). In die Partnerschaften und Vereinbarungen ähnlicher Art wurden verbindliche und konkrete Vorgaben zur Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Transparenzstandards eingebracht (BMUB 2016: 46).

3 Rohstoffpartnerschaften und ihre Umsetzung

Als ein zentrales Instrument um die Abhängigkeit von volatilen globalen Rohstoffmärkten zu reduzieren und eine nachhaltige Rohstoffversorgung zu fördern, hat die deutsche Bundesregierung in der DRS das Instrument der Rohstoffpartnerschaften eingeführt. In diesem Kapitel werden das Instru-

⁴ Bereits im Oktober 2007 stellte das damalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Rahmen der BMU-Konferenz „Ressourceneffizienz – Strategie für Umwelt und Wirtschaft“ ein Arbeitspapier zur „Strategie Ressourceneffizienz“ vor (BMU 2007). Im Mai 2008 folgte die Veröffentlichung der Strategie durch das BMU.

⁵ Spätestens mit dem UBA-Entwurf im Jahr 2010.

ment an sich sowie die vier bilateralen Rohstoffpartnerschaften kurz dargestellt. Dabei liegt der Fokus auf den spezifischen Inhalten und Umsetzungsergebnissen sowie den Stärken und Schwächen der einzelnen Partnerschaften.

3.1 Die Deutschen Rohstoffpartnerschaften

Bilaterale Rohstoffpartnerschaften bilden das Dach, unter dem die Wirtschaft konkrete Rohstoffprojekte erarbeiten und umsetzen soll (Wedig 2013: 176f). Im Kontext der übergeordneten DRS zielt der bilaterale Dialog vorrangig darauf ab, vorhandene Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen abzubauen und Deutschland so Zugang zu Rohstoffen und damit neuen Bezugsquellen zu schaffen und letztendlich die Rohstoffsicherheit für Deutschland zu verbessern.

Aus deutscher Perspektive soll dies durch verbesserte wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen im Partnerland geschehen. Dem jeweiligen Partnerland werden im Gegenzug Investitionen und Fördermaßnahmen in Aussicht gestellt. Durch Unterstützung der Bundesregierung soll der deutschen Wirtschaft ein verbesserter Zugang zu Rohstoffen ermöglicht werden, um die dauerhafte Rohstoffversorgung in Deutschland zu sichern. Hierzu sichern die Partnerländer Deutschlands deutschen Unternehmen Rechtssicherheit und Nicht-Diskriminierung im Wettbewerb zu. Im Gegenzug unterstützt die deutsche Bundesregierung die Partnerländer bei der Weiterentwicklung ihres Rohstoffsektors durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen von Fachkräften, durch Technologietransfer sowie durch eine Unterstützung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Sektors. Dazu gehören neben dem rechtlichen Rahmen vor allem die Transparenz der Zahlungsströme und eine intakte Finanz- und Fiskalpolitik. Dadurch soll indirekt auch das Investitionsklima im Partnerland für die deutschen Unternehmen verbessert werden. Die deutschen Unternehmen tragen im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften die Verantwortung für die konkrete Umsetzung von Rohstoffprojekten (Dahlmann und Mildner 2013: 4).

Neben dem Kernziel der Versorgungssicherheit und damit einhergehend einer größeren Unabhängigkeit von schwankenden Rohstoffpreisen, nennt das BMWi weitere mögliche positive wirtschaftliche, ökologische und entwicklungspolitische Effekte der Rohstoffpartnerschaften im Partnerland, wie zum Beispiel die Ansiedlung einer weiterverarbeitenden Industrie, Arbeitsplatzschaffung und die Stärkung von Umwelt- und Sozialstandards (BMW 2010: 24). Konkrete Inhalte werden jedoch nicht formuliert und bleiben laut Analysten deshalb unverbindlich (vgl. auch Ferretti 2013: 1). Zur Umsetzung der Partnerschaften bietet die deutsche Bundesregierung ein Bündel an außenwirtschaftlichen Instrumenten, zu denen Exportkreditversicherungen, Investitionsgarantien und Garantien für ungebundene Finanzkredite zählen (Ferretti 2013: 1).

Die Deutsche Rohstoffagentur (DERA) unterstützt als Teil der Bundesanstalt für Geowissenschaften (BGR) die Bundesregierung (bzw. das BMWi) fachlich in der Vorbereitung von Rohstoffpartnerschaften und ähnlichen Kooperationen. Außerdem erstellt die DERA Länderstudien und Investorenbücher, in denen sie die Investitionsbedingungen und das Potenzial einzelner Rohstoffvorkommen in Länderstudien bewertet und organisiert Dialogforen und Netzwerke. Dabei arbeitet sie mit Partnerorganisationen wie den Auslandshandelskammern (AHK) und der Germany Trade and Invest (GTAI) zusammen (DERA 2013: 9ff.)

Bisher wurden Abkommen mit Peru (Juli 2014), der Mongolei (Oktober 2011) und Kasachstan (Februar 2012) geschlossen. Eine ähnliche Partnerschaft in Form einer Absichtserklärung existiert mit

Chile (Januar 2013).⁶ Diese werden im Folgenden auf Inhalt und Umsetzungsergebnisse hin analysiert.

3.2 Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei

Kontext

Die Mongolei verfügt über ein beeindruckendes und größtenteils noch unerschlossenes Potenzial an Rohstoffen wie Kupfer, Gold, Kohle und Uran. Die Gold- und Kupfermine Oyuu Tolgoi und die Kohlemine Tavan Tolgoi sind die größten Vorkommen im Land. Die Mongolei ist eine der am schnellsten wachsenden Ökonomien weltweit, was insbesondere auf die zunehmenden Aktivitäten im Bergbau zurückzuführen ist. Der Export extraktiver Rohstoffe hat einen Anteil von 80,4 % an den gesamten mongolischen Exporten (ICMM 2016). Neben mongolischen Bergbauunternehmen sind auch Unternehmen aus Kanada und Australien aktiv und tätigen große Investitionen im Land (Sarantuya 2014: 3f.). Das Investitionsklima wird für Investoren als relativ stabil bezeichnet (Sarantuya 2014: 5).

Der Bergbausektor des Landes ist noch relativ jung und weist ein großes Entwicklungspotenzial auf. Allerdings erschwert eine rudimentäre Verkehrsinfrastruktur den Zugang zu den Rohstoffen. Die schwierige wirtschaftliche Lage begrenzt zudem die Beschaffung der notwendigen Technologien für die Weiterentwicklung des Sektors (Wedig 2013: 179f.; Experteninterviews).

Ebenso wichtig sind regionale wirtschaftliche Entwicklungen. Die größten regionalen Partner der Mongolei sind Russland und China. Im Juni 2016 schlossen die drei Staaten ein trilaterales Wirtschaftsabkommen ab (Bittner 2016). Insbesondere China bemüht sich um den Zugang zu Rohstoffen in der Region und hat mit der „neuen Seidenstraße“ (die so genannte One Belt, One Road) eine Initiative gestartet, um die Kooperation und wirtschaftliche Integration mit den zentralasiatischen Ländern zu intensivieren. In diesem Zuge soll auch die Infrastruktur der beteiligten Länder ausgebaut werden. Mittelfristig kann dies auch Auswirkungen für den Zugang von Rohstoffen der Mongolei auf den Weltmarkt haben (Experteninterviews). 2015 schloss das Land außerdem ein Freihandelsabkommen mit Japan ab. Ein weiteres ist mit Korea geplant.

Die Mongolei ist deutsches EZ-Partnerland. Für die Mongolen ist Deutschland der größte europäische EZ-Partner. Der thematische Fokus der Zusammenarbeit liegt in nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung im Rohstoffbereich, Biodiversität und Energieeffizienz. Transparenz und Good Governance im Rohstoffsektor sind dabei zwei zentrale Handlungsfelder.

Die Bevölkerung profitiert bisher nur zu einem geringen Maße von den Einnahmen aus dem Bergbausektor (Feldt 2012). Die Verwaltung der Bergbaueinnahmen und ein Monitoring der Bergbauaktivitäten⁷ sind oft unzureichend. Weitere Herausforderungen sind die hohe Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung, eine drohende Wasserknappheit und soziale Konflikte, die sich mit den zunehmenden Bergbauaktivitäten deutlich erhöht haben. Die steigenden Umweltprobleme werden unter anderem durch den Einsatz technisch längst überholter Technologien verursacht (Sarantuya 2014: 5f.; Feldt 2012).

Rohstoffpartnerschaftsabkommen mit der Mongolei

Das 2011 geschlossene Abkommen zwischen Deutschland und der Mongolei umfasst neben der Zusammenarbeit im Rohstoffbereich auch die Bereiche Industrie und Technologie. Zu den Kernzielen

⁶ Die Länderauswahl für Rohstoffpartnerschaften stützt sich auf eine Studie der DERA, in der Länder auf ihre rohstoffwirtschaftliche Bedeutung für Deutschland bewertet werden (BGR 2010).

⁷ Überprüfung der sozialen und ökologischen Auswirkungen des Bergbaus vor Ort.

gehören Transparenz und ein fairer Marktzugang für deutsche Unternehmen in der Mongolei und Technologie- und Innovationstransfers mit der Mongolei (B.-Reg. 2011, Art. 5(3)).

Zu den im Abkommen definierten Schwerpunkten der Zusammenarbeit gehören unter anderem:

- ▶ Verbesserung der Rohstoff- und Ressourceneffizienz
- ▶ Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards bei der Rohstoffgewinnung und –Aufbereitung
- ▶ Verbesserung des gesetzlichen institutionellen Rahmens und der administrativen Abläufe im Rohstoffsektor
- ▶ Aus- und Weiterbildung, Qualifizierung von Fachkräften
- ▶ Aufbau von Industrieclustern einschließlich der Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten, sowie die Verbesserung des Investitions- und Innovationsklimas

Auffällig ist, dass die Zusammenarbeit – anders als z. B. bei Kasachstan (siehe 3.3) – die gesamte Wertschöpfungskette (einschließlich Nutzung und Verarbeitung der mineralischen Rohstoffe) einschließt. Die Entwicklungszusammenarbeit im Bergbausektor wird konkret mit eingebunden. Vor allem in den Schwerpunkten Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards sowie Verbesserung des gesetzlichen und institutionellen Rahmens sind EZ-Maßnahmen möglich (B.-Reg. 2011, Art. 6 (4)). Zudem sieht das Abkommen eine Regierungsarbeitsgruppe und ein Wirtschaftsausschuss vor, an den diese berichtet (B.-Reg. 2011: 10, Art. 9.5).

Mongolei: Umsetzungsergebnisse, Stärken und Schwächen

Das Rohstoffpartnerschaftsabkommen mit der Mongolei entstand laut Experteninterviews eher ad-hoc vor dem Hintergrund einer Reise der deutschen Bundeskanzlerin in die Mongolei im Jahr 2011. Gleich nach Abschluss des Abkommens wurden erste Projektverträge abgeschlossen. Siemens wurde z. B. mit dem Bau eines Kraftwerkes zur Versorgung der Kohlemine Tavan Tolgoi beauftragt (Dahlmann und Mildner 2013: 5). Das Projekt kam jedoch nicht zur Umsetzung. Der Vertrag wurde aufgehoben, indem die nächste Regierung das Projekt neu ausschrieb und andere Firmen auswählte (Experteninterview). Des Weiteren wurde 2011 ein Projekt mit der deutschen BBM Operta Gruppe begonnen. Die staatliche Kohlemine Tavan Tolgoi suchte einen externen Bergwergebetreiber, der den Kohleabbau auf Rechnung durchführte. Das deutsch-australische Konsortium aus BBM Operta und Macmahon Holdings Limited (Australien) erhielt den Auftrag. BBM Operta stieg wenig später jedoch wieder aus und Macmahon führte den Abbau allein weiter (Dahlmann und Mildner 2013: 5; Reuters 2011, Experteninterview).

2015 wurde vom deutschen Unternehmen ThyssenKrupp und dem Ministerium für Energie der Mongolei ein Memorandum of Understanding (MOU) zum Bau einer Kohleverflüssigungsanlage unterzeichnet (DMUV 2015). Da die Wirtschaftlichkeit des Projektes jedoch einen erhöhten Ölpreis erfordert und Deutschland keine Staatsgarantien zur Verfügung stellte, wurde das Projekt nicht umgesetzt (Experteninterviews). Zu weiteren Projektvereinbarungen im Bereich Kohle, Kraftwerkbau und erneuerbare Energien kam es 2015 im Rahmen der Deutschlandreise des mongolischen Ministers für Industrie (DMUV 2015). Zusätzlich schloss der deutsche Rohstoffkonzern Aurubis einen Abnahmevertrag über Kupferkonzentrat mit der mongolischen Firma MAK. Der Vertrag läuft über 15 Jahre und umfasst einen maximalen Abnahmewert von 3,8 Milliarden USD aus der Kupfermine Tsagaan Suvarga (DMUV 2015).

Eine im Abkommen definierte deutsch-mongolische Regierungsarbeitsgruppe ist aktiv und ist laut eines interviewten Experten auf hoher politischer Ebene angesiedelt (Teilnahme von Staatsministern). Auf einer Tagung 2014 entschied sie, die bestehende Rohstoffpartnerschaft mit den Themenbereichen erneuerbare Energien sowie Energieeffizienz auszubauen (BMW 2014a). Der Deutsch-Mongolische Wirtschaftsausschuss (DMWA) – bestehend aus Unternehmensvertretern beider Länder

– trifft sich ebenfalls regelmäßig und berichtet an die Regierungsarbeitsgruppe. Ziel des Ausschusses und der teilnehmenden Unternehmensvertreter ist es, die Kooperation zwischen den beiden Ländern zu fördern sowie Projekte zu flankieren. Im Rahmen des DMWA sollen aktuell unter andere aussichtsreiche Infrastrukturprojekte diskutiert werden. Seit Anfang 2015 ist der DMWA mit einer Kontaktstelle in Deutschland vertreten. Die Umsetzung führte der Außenwirtschaftsverein Ostasiatischer Verein e. V. (OAV) im Auftrag des BMWi durch (Experteninterviews).

Darüber hinaus kam es vor allem zu entwicklungspolitischen Aktivitäten. Mit einem Fokus auf nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in der Mongolei konzentriert sich die deutsche EZ auch auf den Rohstoffbereich. Die darunter fallenden Projekte umfassen die Rechtsberatung zur Absicherung des Rechtsrahmens für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, kooperative Berufsbildung im Rohstoffsektor, die finanzielle Unterstützung Deutschlands (vier Millionen Euro) für den Aufbau der Deutsch-Mongolischen Hochschule für Rohstoffe und Technologie (DMHT) in Ulan Bator (gegründet in 2013), auf der Fachkräfte für den Rohstoffsektor ausgebildet werden und die Integrierte Rohstoffinitiative Mongolei (IMRI). IMRI konzentriert sich auf die nachhaltige Standortentwicklung in Bergbauregionen, das volkswirtschaftliches Management einer rohstoffbasierten Marktwirtschaft und die Begleitung des deutsch-mongolischen Rohstoffabkommens (GIZ 2016a). Das Programm zielt dabei auf die Verbesserung der institutionellen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Durchführungsorganisationen sind die GIZ, die BGR und Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) (BMZ 2016b). Politischer Partner in der Mongolei ist das Ministerium für Industrie. Im Sinne einer Flankierung der Rohstoffpartnerschaften organisiert IMRI zusammen mit dem Deutsch-Mongolischen Unternehmerverband (DMUV) die Deutsch-Mongolischen Wirtschaftstage (eine Messe sowie eine Konferenz). Der DMUV soll als Interessensvertreter der deutschen Wirtschaft in der Mongolei agieren und sich später zu einer Außenhandelskammer entwickeln. IMRI ist in der Deutsch-Mongolischen Regierungsarbeitsgruppe vertreten. Diese bietet eine Plattform, um mit den relevanten Akteuren rohstoffpolitische Fragen zu diskutieren. Das vom BMZ finanzierte GIZ-Vorhaben „Absicherung des Rechtsrahmens für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ soll durch unterstützende Maßnahmen unter anderem die Transparenz und Rechtssicherheit im Bergbausektor erhöht und damit größere Investitionssicherheit geschaffen werden (B.-Reg. 2016: 4). Abzielend auf die Themen Arbeitsschutz- und Sicherheit beauftragte das BMWi die GIZ außerdem von 2013 und 2014 mit EZ-Vorhaben zur Revision und Modernisierung der mongolischen Arbeitsschutzgesetzgebung am Modell Bergbau (Experteninterview).

Insgesamt ist es schwierig zu identifizieren, welche Projekte sich eindeutig auf die Rohstoffpartnerschaften zurückführen lassen. Häufig werden Projekte auf den durch die Rohstoffpartnerschaft geschaffenen Plattformen – beispielsweise im DMWA - aufgegriffen und diskutiert. Ob und inwieweit sich jedoch endgültige Projekte dem Abkommen der Rohstoffpartnerschaft direkt zuordnen lassen, konnten auch die interviewten Experten nicht genau bestimmen.

Auch die Größenordnungen der vorgesehenen Rohstoffprojekte in Bezug auf die Investitionshöhe waren deren Einschätzung nach zu hoch gegriffen und deutschen Unternehmen angesichts schwieriger Rahmenbedingungen im Land zu riskant. Die erwarteten Umsetzungsergebnisse blieben so aus und sorgten insbesondere auf mongolischer Seite für Enttäuschung und Ernüchterung. Um langfristig Umsetzungserfolge der Rohstoffpartnerschaft zu erzielen, plädiert ein interviewter Experte für eine langfristig angelegte Perspektive und kleinere Projekte mit überschaubaren Investitionsvolumen, die Schritt für Schritt ausgebaut werden können. Statt der von mongolischer Seite teils geforderten Investitionen in Milliardenhöhe, die für deutsche Unternehmen meist ein zu hohes Risiko darstellen, brauche es eher kleinere Projekte (bis maximal 100 Mio. Euro). Nach einer Art Schneeballprinzip ließen sich so in einem Zeitraum von etwa 5-10 Jahren auf Basis erfolgreicher kleinerer Projekte verlässliche Partnerschaften aufbauen und damit die Voraussetzungen für größere Investitionen deutscher Unternehmen schaffen.

Mit Blick in die Zukunft scheint es darüber hinaus Potenziale für weitere Kooperationen zu geben. Mit wachsender Industrie und zunehmendem Rohstoffabbau wachsen auch der Energieverbrauch und der Bedarf nach neuen Energiequellen. Zudem sind Unternehmen laut Mineralgesetz der Mongolei nach Schließung ihrer Lagerstätten zur Rekultivierung verpflichtet (Sarantuya 2014: 3ff.). Hier könnte deutsche Technologie und Erfahrung in Zukunft eine Rolle spielen.

3.3 Rohstoffpartnerschaft mit Kasachstan

Kontext

Kasachstan ist weltweit führender Uranproduzent und verfügt über große Vorkommen mineralischer Rohstoffe wie Seltenen Erden. Der Rohstoffsektor spielt für die kasachische Wirtschaft eine große Rolle. Mehr als Dreiviertel der Exporte Kasachstans bestehen aus mineralischen Produkten (Feldt 2012: 6). Der Außenhandel leidet unter den aktuell niedrigen Rohstoffpreisen und das Land kämpft unter anderem aufgrund seiner großen Rohstoffabhängigkeit gegen eine Rezession. Seit Dezember 2015 besteht ein Abkommen zwischen Kasachstan und der EU zur erweiterten Partnerschaft und Kooperation, welches das bisherige Abkommen zwischen Kasachstan und der EU von 1999 ersetzt. Neben dem Fokus auf Außen- und Sicherheitspolitik schließt das Abkommen auch den Bereich Handel mit ein. Hier soll der rechtliche Rahmen unter anderem für den Rohstoff- und Energiehandel verbessert werden (Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft 2016, AHK Kasachstan 2015).

Kasachstan gehört nicht zu den EZ-Schwerpunktländern Deutschlands, sondern ist als Kooperationsland in ein Regionalprogramm eingebettet (Dahlmann und Mildner 2013: 6). Für Deutschland stellt das Land den wichtigsten Handelspartner in Zentralasien dar. 86 % des deutschen Handelsvolumens mit Zentralasien gehen auf den Handel mit Kasachstan zurück (Feldt 2012: 6).

Wichtige weitere Herausforderungen sind unter anderem die Korruption⁸ und die Missachtung grundlegender Menschenrechtsstandards (HRW 2016).

Rohstoffpartnerschaftsabkommen mit Kasachstan

Im Februar 2012 beschlossen die Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Republik Kasachstan ein Abkommen über eine Partnerschaft im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich. Übergeordnete Ziele des Abkommens sind die Weiterentwicklung und Nutzbarmachung des Rohstoffpotenzials in Kasachstan durch Investitionen, Innovationen und Lieferbeziehungen und durch Technologie- und Wissenstransfer und die Förderung der Kooperationen zwischen Unternehmen beider Länder mit dem Ziel einer nachhaltigen Rohstoffversorgung und -nutzung. Das Abkommen orientiert sich inhaltlich stark an dem Abkommen mit der Mongolei, wobei jedoch kein expliziter Fokus auf entwicklungspolitische Kooperation gelegt wird (vgl. Dahlmann und Mildner 2013: 6). Darüber hinaus führt die deutsch-kasachische Vereinbarung unter den Schwerpunkten der Zusammenarbeit zusätzlich den Aufbau von Industrieclustern, einschließlich der Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten und die Verbesserung des Investitions- und Innovationsklimas, auf.

Zu den Verpflichtungen Kasachstans zählt erstens die administrative Unterstützung deutscher Unternehmen, zum Beispiel beim Erwerb von Arbeitsgenehmigung im Land. Zweitens sagt die kasachische Regierung faire und diskriminierungsfreie Bedingungen für Unternehmen zu. Deutschland verpflichtet sich hingegen außenwirtschaftliche Förderinstrumente bereitzustellen (Exportkreditversicherungen, Investitions Garantien und Garantien für ungebundene Finanzkredite).

⁸ Auf dem Korruptionsindex von Transparency International belegte Kasachstan 2015 Platz 123 von 168 (Transparency International 2016b).

Neben einem allgemeinen Bekenntnis zum Einsatz beider Länder für Nachhaltigkeit und Transparenz im Rohstoffsektor (unter anderem durch verbesserte Rahmenbedingungen), werden Transparenz und gute Regierungsführung nicht explizit gefordert. Die Förderung von Demokratie im Land sei damit laut verschiedener NROs wirtschaftlichen Interessen untergeordnet (Mildner und Howald 2013a: 63). Im Vergleich dazu ist Transparenz im Abkommen mit der Mongolei ein wesentliches Element.

Kasachstan: Umsetzungsergebnisse, Stärken und Schwächen

Auf Basis des Abkommens wurde der Deutsch-Kasachische Wirtschaftsausschuss geschaffen, der sich zweimal im Jahr trifft und Unternehmen und Unternehmerverbände zusammen bringt. Ob und wie häufig der Wirtschaftsausschuss tatsächlich zusammenkommt, ließ sich nicht abschließend bestimmen. Dem Wirtschaftsausschuss soll die deutsch-kasachische Regierungsarbeitsgruppe Wirtschaft und Handel zuarbeiten und Projekte vorschlagen. Die Regierungsarbeitsgruppe existiert bereits seit 2007 und entstand damit nicht unter dem Dach der Rohstoffpartnerschaft. Gemeinsam mit dem anlässlich des Besuchs der deutschen Bundeskanzlerin in Kasachstan 2010 gegründeten deutsch-kasachischen Wirtschaftsrats für strategische Zusammenarbeit soll die Arbeitsgruppe die Umsetzung von Projekten unterstützen. So legte die Regierungsarbeitsgruppe eine Liste von möglichen Industrieprojekten vor, aus denen wiederum prioritäre Projekte ausgewählt wurden (WeltTrends 2013: 25f.).

Im Rahmen der Unterzeichnung des Abkommens wurden 30 bis 50 Wirtschaftsverträge in Höhe von 3 bis 4,5 Milliarden Euro (Klinnert 2015: 70) – darunter mit Siemens, ThyssenKrupp, Metro sowie mittelständischen Unternehmen – und die Untersuchung von 250 kasachischen Rohstoffvorkommen auf deren geologisches Potenzial und ihre Wirtschaftlichkeit beschlossen. Dennoch kam es nach Aussagen des kasachischen Vizeministers für Industrie und neue Technologien bis April 2016 noch zu keinen konkreten Projekten oder Investitionen (GKKE 2016: 13f.). Auf der siebten Sitzung des deutsch-kasachischen Wirtschaftsrats im November 2014 wurde im Beisein des deutschen Außenministers erneut die Möglichkeit von Projekten unter dem Dach der Rohstoffpartnerschaft diskutiert (AHK Kasachstan 2014).

In den durchgeführten Experteninterviews wurde die fehlende Zuteilung klarer Verantwortlichkeiten und eine mangelnde Begleitung der Umsetzung als Haupthindernisse für die Umsetzung der Partnerschaft genannt. Allgemein wird moniert, dass es an konkreten Aktivitäten von deutschen Unternehmen bisher fehlt. Ein Grund dafür ist das schwierige Investitionsklima. Schwächen in Transparenz, Rechtssicherheit und Informationspolitik sowie risikobehaftete staatliche Eingriffen in die Wirtschaft und unzureichende Finanzierungs- und Rückversicherungsmöglichkeiten stellen große Herausforderungen dar (Dahlmann und Mildner 2013: 6).

Ein Beispiel für diese Herausforderungen ist das Frankfurter Unternehmen Ablai Resources, das seine geplanten Aktivitäten mit dem staatlichen kasachischen Partner Tau-Ken Samruk wieder einstellte. Geplant war die gemeinsame Neubewertung verschiedener Lagerstätten in Kasachstan und die anschließende Erschließung der Vorkommen (Dahlmann und Mildner 2013: 7; Willerhausen 2013). Geplatze Kredite kasachischer Banken führten dazu, dass Export- und Kreditversicherung Euler-Hermes, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und deren Tochterbank DEG-Invest deutschen Unternehmen hohe Entschädigungen zahlen mussten. Der Bund hat den kasachischen Staat aufgefordert, dieses Geld zurückzuzahlen (Willerhausen 2013).

Ein weiterer Schwachpunkt soll das Fehlen konkreter Rohstoffprojekte – auf Basis zuverlässiger Daten - gewesen sein. Dies ist auch auf die unzureichende Datenlage in Kasachstan zurückzuführen (Wedig 2013: 178f.)

Hinzu kommt, dass die Finanzierungsunterstützung der Bundesregierung eingeschränkt ist. Deutschland gewährt Exportkreditgarantien (Hermes-Garantien) nur unter bestimmten Bedingungen, die in

Kasachstan grundsätzlich schwer und für deutsche Unternehmen daher nur eingeschränkt zu erreichen sind (Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft 2015; Dahlmann und Mildner 2013: 6f.).

Als weiterer Faktor wurden divergierende Interessen genannt, die sich bereits zum Entstehungszeitpunkt der Rohstoffpartnerschaft hervortraten. Während sich die deutschen Unternehmen vor dem Hintergrund drohender Knappheit und der Monopolstellung Chinas bei Seltenen Erden (Hoffmann 2012) insbesondere für Rohstoffe in Kasachstan interessierten, konzentrierte sich das Interesse der kasachischen Seite auf Forschung und Industrie, zwei Bereiche, die das Abkommen ebenfalls abdeckt (Experteninterview). Auch in Bezug auf Rohstoffe gingen die Vorstellungen beider Seiten auseinander. Die deutsche Seite strebte generell besonders langfristige Lieferverträge in Kasachstan an. Kasachische Regierungs- und Unternehmensvertreter monierten hingegen die mangelnde Risikobereitschaft der Deutschen (Willershausen 2013) und forderten mehr Flexibilität. Die Hoffnung der Kasachen, deutsche Bergbauunternehmen kämen ins Land und würden damit den Rohstoffabbau fördern, erwies sich als unrealistisch (Experteninterview). Auch beim Kauf kasachischer Rohstoffe verhalten sich deutsche Unternehmen bisher zurückhaltend. Gründe hierfür sind nach Meinung eines interviewten Experten eine zu geringe Qualität der Rohstoffe sowie kostenintensive Transportkosten.

NROs kritisieren an dem Ankommen die fehlende Verankerung von Standards und Verbesserungen zu Menschenrechten, Transparenz, guter Regierungsführung, Umweltschutz und Arbeitsbedingungen (vgl. GKKE 2016: 13, Dahlmann und Mildner 2013: 3). Klinnert (2015: 70ff.) stellt fest, dass Deutschlands Interesse an wirtschaftlichen Beziehungen zu Kasachstan den normativen Vorbehalten gegenüber Menschenrechtsverletzungen und politischer Unterdrückung überwiegen. Dennoch wurden im Rahmen der EZ in den Bereichen Berufsbildung und der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und damit des Investitionsklimas Aktivitäten und Maßnahmen umgesetzt. Mit dem übergeordneten Ziel der Förderung von Wirtschaft und nachhaltigem Rohstoffabbau des Landes unterstützt das BMZ Kasachstan (sowie Kirgisistan, Tadschikistan) bei der Entwicklung des Rohstoffsektors mithilfe der Durchführungsorganisationen GIZ und BGR (GIZ 2016b; Dahlmann und Mildner 2013: 7). Das Regionalprogramm der GIZ konzentriert sich unter anderem auf den regionalen öffentlich-privaten Fachdialog, den Aufbau marktorientierter rechtlicher Rahmenbedingungen, die Verbesserung der Investitionsbedingungen im Bergbau und auf eine technologieorientierte Fachkräfteausbildung. In Kasachstan wurde innerhalb des Programms bereits ein duales Berufsbildungssystem eingeführt, das auch Ausbildungen fördert, die im Bergbau gefragt sind (GIZ 2016b). Hierzu wurde im Rahmen des von der GIZ geleiteten develoPPP.de-Programms eine öffentlich-private Partnerschaft für ein duales Berufsausbildungsprogramm mit vier Unternehmen geschaffen. Dazu gehört auch Evonik Industries AG, die den Ausbildungsberuf zum Elektroniker für Automatisierungstechnik unterstützt, der unter anderem von Unternehmen im Rohstoffbereich nachgefragt wird (BIPP 2015).

Darüber hinaus wird in dem GIZ-Vorhaben in Kooperation mit dem Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (zu den Trägerverbänden gehört auch der BDI) eine regionale Rohstoff-Dialogplattform organisiert, die auch zu besseren Investitionsbedingungen für deutsche Unternehmen führen sollen (GIZ 2016b; Dahlmann und Mildner 2013: 7). Die Plattform wurde in der ersten Phase des Projekts (2012 bis März 2015) aktiv betrieben und gab den Rahmen um zum Beispiel Umwelt- und Sozialstandards im Bergbau und die Einführung eines „Single-Window-Ansatzes“ für den Bergbausektor zu diskutieren (Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft 2015). Letzterer Ansatz würde die Zusammenarbeit im Rohstoffsektor administrativ vereinfachen, indem sich (deutsche aber auch andere) Unternehmen an nur eine einzige Anlaufstelle bzw. Autorität im Partnerland wenden müssten, um die erforderlichen Dokumente oder Informationen im Zusammenhang mit dem Import, Export oder Transit von Rohstoffen einzureichen. Die Dialogplattform, die auf reges Interesse unter den Beteiligten gestoßen ist, wird auch 2015-2018 weitergeführt.

In einem Projekt der DERA wurden zwischen 2012-2016 verschiedene Lagerstätten in Kasachstan auf ihre Wirtschaftlichkeit neu bewertet. Ergänzend berät die BGR den geologischen Dienst und die Bergaufsicht zu technischen Fragen und Umweltaspekten (Dahlmann und Mildner 2013: 7). Des Weiteren besteht auf kasachischer Seite ein Interesse an Technik und Wissen zu Veredelungsprozessen und Minenschließungen. In den Experteninterviews wurde hier ein Potenzial für deutsche Unternehmen in den Bereichen Technologie und Qualifikationen gesehen, da sich die genannten Themen mit deutschen Interessen und Erfahrungen decken.

3.4 Rohstoffpartnerschaft mit Peru

Kontext

Peru besitzt eine Vielzahl extraktiver Rohstoffe und ist weltweit der zweitgrößte Silberproduzent, der drittgrößte Produzent von Kupfer und Zink, der viergrößte Produzent von Zinn, Blei und Molybdän und der sechstgrößte Produzent von Gold (MEM 2016). Der Bergbau hat eine lange Tradition in Peru und auch heute stützt sich die Wirtschaft des Landes auf diesen Sektor (Feldt und Kerkow 2013, EY 2015). Der Bergbausektor hat einen Anteil von etwa 11,4 % am Bruttoinlandsprodukt (BIP), und etwa 55 % der peruanischen Exporte entfallen auf den Bergbausektor (ICMM 2016, EY 2015). Von den etwa 1,28 Millionen km² Landesfläche Perus sind 14,2 % für den Bergbau ausgewiesen und auf 1,2 % wird derzeit Bergbau betrieben (MEM 2016).

Der peruanische Bergbausektor wird von internationalen Bergbauunternehmen dominiert, die große Bergwerke in Form von multinationalen Konsortien betreiben oder in Zusammenarbeit mit kleineren peruanischen Unternehmen agieren. Eine weitere Kategorie von Bergbauunternehmen in Peru sind einheimische Unternehmen mittlerer Größe. In der Goldproduktion hat der Kleinbergbau eine hervorgehobene Rolle (Feldt und Kerkow 2013).

Seit 2012 ist Peru Vollmitglied der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und konnte damit als erstes lateinamerikanisches Land den EITI-Transparenzstandard erfüllen (World Bank 2012).

Peru hat einige bilaterale Freihandels- und Investitionsschutzabkommen abgeschlossen. Seit 1997 besteht beispielsweise ein Investitionsschutzabkommen zwischen Deutschland und Peru und seit 2009 ein Freihandelsabkommen mit den USA (AHK Peru 2014). 2013 schloss Peru zudem mit den EU-Mitgliedsstaaten ein Freihandelsabkommen.⁹ Die Möglichkeit, durch Exportzölle oder Subventionen Anreize für eine weiterverarbeitende Industrie im Bergbausektor zu schaffen, besteht seitdem nicht mehr (Feldt und Kerkow 2013).

Für die deutsche EZ ist Peru ein Schwerpunktland und konzentriert sich vor allem in den Bereichen Stärkung von Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung, Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, Umwelt- und Klimaschutz sowie Klimaanpassung (BMZ 2016a). Es bestehen Schnittstellen zwischen dem Bergbausektor und allen zentralen Bereichen der deutschen EZ in Peru.

Die peruanische Bevölkerung steht dem Bergbau ambivalent gegenüber. Nur wenige, meist höher gebildete und im städtischen Raum wohnende Menschen profitieren vom Bergbau, während die ärmere und ländliche Bevölkerung vor allem mit den negativen Auswirkungen des Bergbaus – z. B. Umweltverschmutzung oder Wasserknappheit – konfrontiert ist (Feldt und Kerkow 2013). Das führt

⁹ Trade Agreement between the European Union and its member states, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part

zu einer hohen Zahl von sozialen Konflikten¹⁰: Für Oktober 2016 verzeichnet die peruanische Ombudsstelle für Menschenrechte (Defensoría del Pueblo) 97 Konflikte im Zusammenhang mit Bergbau¹¹, knapp die Hälfte aller registrierten sozialen Konfliktfälle im Land (Defensoría del Pueblo 2016).

Rohstoffpartnerschaftsabkommen Peru

Während des 5. Petersberger Klimadialogs 2014 in Berlin wurde das lange verhandelte Rohstoffpartnerschaftsabkommen zwischen Peru und Deutschland von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Perus Präsidenten Ollanta Humala unterzeichnet (BMW 2014d). Das Regierungsabkommen bezieht sich auf die Zusammenarbeit der beiden Staaten im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich und soll zur Diversifizierung und Modernisierung der deutschen und peruanischen Wirtschaft beitragen (BMW 2014c). Das Abkommen zielt auf eine Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beider Staaten ab, wobei „das Rohstoffpotential Perus durch Investitionen, Innovationen und Lieferbeziehungen einer umfassenden nachhaltigen Nutzung und Entwicklung zuzuführen“ ist (BMW 2014c). Weiteres Ziel ist die „Unterstützung der Zusammenarbeit von Unternehmen beider Länder auf dem Gebiet der Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung mineralischer Rohstoffe, die umweltgerechte Stilllegung von Bergwerken und Rekultivierung von Bergwerksregionen“ (BMW 2014c). Gleichzeitig wird festgelegt, dass sich die Parteien im Rahmen des Abkommens für den Abschluss konkreter Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Industrie- und Technologiebereich, eine gesicherte Rohstoffversorgung sowie für Nachhaltigkeit und Transparenz im nationalen und internationalen Rohstoffsektor einsetzen (BMW 2014c).

Als Schwerpunkte der Partnerschaft werden folgende Punkte festgehalten (BMW 2014c):

- ▶ Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung von Rohstoffen,
- ▶ Umweltgerechte Stilllegung von Bergwerken und Rekultivierung von Bergwerksregionen,
- ▶ Schaffung und Ausbau der technischen Infrastruktur,
- ▶ Verbesserung der Rohstoff- und Ressourceneffizienz,
- ▶ Umsetzung von internationalen Umwelt- und Sozialstandards bei der Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung von Rohstoffen,
- ▶ Bau neuer Minenanlagen,
- ▶ Ausrüstung, Rekonstruktion und Modernisierung bestehender Betriebe und
- ▶ Unterstützung beim Abschluss privatrechtlicher Verträge im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich.

Verantwortliche Stellen für die Umsetzung des Abkommens sind zum einen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie der Bundesrepublik und das peruanische Ministerium für Energie und Minen. Zur Umsetzung wurde eine deutsch-peruanische Regierungsarbeitsgruppe zur Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich eingeführt, die mindestens alle zwei Jahre tagen soll. Hier können - neben den Vertragsministerien - auch andere Ministerien und Einrichtungen teilnehmen, unter anderem Unternehmen und Unternehmensverbände. Anders als bei den Abkommen mit der Mongolei und Kasachstan ist im Abkommen mit Peru kein Wirtschaftsausschuss vorgesehen.

¹⁰ Spanisch: *Conflictos Sociales*.

¹¹ Dabei geht es nicht immer um die Verhinderung von Bergbau, sondern es handelt sich teilweise um Widerstand gegen Erweiterung vorhandener Bergwerke, um die Einforderung von Entschädigungen oder Kompensationsleistungen oder um eine gerechtere Umverteilung von Steuern.

Ein Austausch zwischen der BGR und dem Institut für Geologie, Bergbau und Metallurgie Perus wird ebenfalls festgelegt. Hier wird vor allem der Austausch von Daten und Informationen zwischen den Instituten angestrebt.

Die EZ wird konkret mit eingebunden. So wird die bilaterale EZ zwischen Deutschland und Peru neben der bilateralen wissenschaftlich-technologischen- und der bilateralen Zusammenarbeit im Umweltbereich explizit im Abkommen benannt, um weitere Maßnahmen im Rahmen der Partnerschaft zu identifizieren und voran zu bringen.

Besonders hervorzuheben ist der Fokus des Abkommens auf Nachhaltigkeit im Bergbausektor. So werden laut BMWi (2014d) im Abkommen die Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und der Äquator-Prinzipien zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards¹² bekräftigt.¹³ Zusätzlich sichert die Regierung Perus die Einhaltung von internationalen Umwelt- und Sozialstandards bei der Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung von Rohstoffen zu.¹⁴ Dazu gehört das Übereinkommen 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern¹⁵ (BMWi 2014d). Des Weiteren wird die Unterstützung von EITI¹⁶ durch beide Vertragspartner genannt. Die Bundesregierung unterstützt Peru bei der Einführung von internationalen Standards und Normen und bei der Verbesserung der Gesetzgebung im Bereich Bergbaubereich (BMWi 2014d).

Peru: Umsetzungsergebnisse, Stärken und Schwächen

Im Falle des Abkommens zwischen Peru und Deutschland handelt es sich um eine noch sehr junge Vereinbarung – das Abkommen trat erst im Januar 2015 in Kraft. Aufgrund dessen gestaltet es sich schwierig, erste Umsetzungsergebnisse zu analysieren und Stärken und Schwächen zu identifizieren.

Zur Unterstützung einer Umsetzung des Rohstoffabkommens wurde im September 2015 das Kompetenzzentrum für Bergbau und Rohstoffe (Centro Peruano-Alemán de Negocios Mineros) der AHK Peru eröffnet. Das Kompetenzzentrum wurde durch das BMWi mit finanziert und soll als „Plattform für eine Beteiligung der deutschen Zulieferwirtschaft auf allen Stufen der Rohstoffgewinnung und -aufbereitung“ dienen (AHK Peru 2015) Das Kompetenzzentrum organisierte als erste Maßnahme das erste „Deutsch-Peruanische Rohstoffforum“ im September 2015. Hier trafen sich Regierungsarbeitsgruppen, Institutionen und Unternehmen beider Länder mit Fokus auf eine Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich und zur Bildung strategischer Allianzen. Im Oktober 2016 fand das zweite Deutsch-Peruanische Rohstoffforum statt. An diesem nahmen neben Vertretern des BMWi auch hochrangige Vertreter (Staatssekretär) des BMUB teil. Der Fokus des Forums lag verstärkt

¹² Für weiterführende Informationen zu den Äquator-Prinzipien siehe auch Rüttinger et al. (2015): World Bank Environmental and Social Framework und IFC Performance Standards on Environment and Social Sustainability. UmSoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.

¹³ Für weiterführende Information zu den VN-Leitprinzipien siehe auch Rüttinger, Lukas und Laura Griestop (2015): VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. UmSoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.

¹⁴ Einen Überblick über 42 Standards und Handlungsansätze gibt Rüttinger et al. (2016): Umwelt- und Sozialstandards bei der Metallgewinnung: Ergebnisse der Analyse von 42 Standards und Handlungsansätzen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau.

¹⁵ Für weiterführende Informationen zum Übereinkommen 169 der Internationalen Arbeitsorganisation siehe auch Rüttinger, Lukas und Laura Griestop (2015): Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker und dem Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. UmSoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.

¹⁶ Für weiterführende Informationen zu EITI siehe auch Rüttinger, Lukas und Laura Griestop (2015): Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (EITI). UmSoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.

auf einer nachhaltigeren Gestaltung der Rohstoffindustrie unter Einbeziehung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Interessen aller Beteiligten. So wurden Aspekte wie die Formalisierung von Unternehmen zur Entwicklung nachhaltiger Lieferketten, geeignete Methoden zum Management von Bergbauabfällen oder die Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards thematisiert (AKH Peru 2016).

Laut Expertenaussagen haben sich in den 12 Monaten vor Eröffnung des Kompetenzzentrums die Büros von zehn deutschen Unternehmen in Peru angesiedelt, die teils auch rohstoffrelevante Bereiche abdecken, wie z. B. Zulieferung und Infrastruktur. Dies deutet laut Expertenaussagen darauf hin, dass im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften die Beteiligung deutscher Technologien bei der Umsetzung von Rohstoffvorhaben forciert und augenscheinlich auch von den deutschen Unternehmen aufgenommen wird. Dies wird auch durch die Prioritätensetzung innerhalb der Rohstoffpartnerschaft verdeutlicht. Hier gibt es laut der befragten Experten eine Verlagerung vom eigentlich primären Ziel der Versorgungssicherheit bzw. den Rohstoffabbau zur Zulieferung von Technologien. Dies scheint sich auch besser mit den realen Bedürfnissen der deutschen Wirtschaft zu decken, da deutsche Unternehmen meist Zulieferbetriebe und keine Abbaunternehmen sind.

Im Rahmen der EZ wird in einem Regionalvorhaben der GIZ die regionale Kooperation zu einer nachhaltigen Gestaltung des Bergbaus im Auftrag des BMZ unterstützt. Innerhalb dieses Vorhabens gibt es drei zentrale Themenfelder:

- ▶ Politik und Strategie
- ▶ Gute Regierungsführung
- ▶ Technologietransfer und Innovationsförderung

Im letztgenannten Themenfeld sind der Einsatz umweltfreundlicher Technologien zur Einsparung von Wasser und Energie, sowie das Thema Altlasten von hoher Relevanz. Hier kann auch ein konkreter Bezug zur Rohstoffpartnerschaft hergestellt werden: So nutzt das Regionalvorhaben zum Beispiel die Rohstoffpartnerschaft als Dach, um in deren unterschiedlichen Foren und Gremien EZ-relevante Themen und Nachhaltigkeitsansätze im Bergbausektor einzubringen und zu platzieren (Experteninterview). Die Partnerschaften dienen hier also als Referenz- und Anknüpfungspunkt. Das GIZ-Regionalvorhaben in Peru kooperiert dabei mit den Schwestervorhaben der BGR.

Neben diesen den Rohstoffpartnerschaften klar zuzuordnenden Aktivitäten, gibt es bereits seit den 1960er Jahren eine von der AKH initiierte Kooperation zwischen Deutschland und Peru im Aus- und Weiterbildungsbereich. Des Weiteren wurde auf Initiative der deutschen Botschaft ein Verbund der in Peru ansässigen deutschen Unternehmen gegründet (Canasta Tecnológica Alemana). Es werden Unternehmerreisen, zum Beispiel zu Arbeits- und Anlagensicherheit in Perus Bau- und Bergbauwirtschaft durchgeführt, die unter anderem durch das BMWi unterstützt werden und von der Deutsch-Peruanischen Industrie- und Handelskammer angeboten werden. Diese sind Bestandteil des BMWi-Markterschließungsprogramms für kleine und mittlere Unternehmen (Experteninterview).

An privatwirtschaftlichen Einzelprojekten wurde von den interviewten Experten 2015 folgende Projekte genannt: Die zum Energiekonzern Enel bzw. Endesa gehörende Empresa Eléctrica de Piura (Eepsa) hat bei Siemens eine Gasturbine im Wert von etwa 30 Millionen US-Dollar gekauft. Des Weiteren lieferten ThyssenKrupp und Siemens für die Ausstattung in einer peruanischen Kupfermine eine Bandförderanlage und der Wasser- und Entsorgungstechnikkonzern Veolia wurde von der peruanischen Minengesellschaft Milpo mit dem Betrieb einer Meerwasserentsalzungsanlage für die Versorgung von Bergwerken in Peru betraut (ThyssenKrupp 2013; Veolia 2015).

Ein besonderer Fokus des Abkommens liegt auf Nachhaltigkeit im Bergbausektor. Allerdings kritisieren NROs die im Abkommen festgehaltenen Aussagen zum Schutz von Menschenrechten und der Umwelt als nicht konkret genug (Germanwatch 2014). Auch die interviewten Experten gaben an,

dass es innerhalb der Rohstoffpartnerschaft nicht möglich ist, die Einhaltung von Standards vorzugeben. Allerdings bietet sich die Möglichkeit durch die beteiligten deutschen Unternehmen, eine Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards bei ihren Arbeiten vor Ort einzuhalten und deren Einhaltung auch bei Partnerunternehmen oder Zulieferern zu fordern, um so mit gutem Beispiel voran zu gehen (Experteninterview).

3.5 Rohstoffpartnerschaft mit Chile

Kontext

Chile verfügt derzeit mit 36 % über die weltweit größten Kupferreserven und produziert ein Drittel des Weltkupfers (Erze und Kupferkonzentrate). Darüber hinaus produziert Chile unter anderem Jod, Rhenium sowie Lithium (AA 2016; Anderson 2013). Der Bergbau spielt für die chilenische Wirtschaft eine zentrale Rolle und begünstigte den wirtschaftlichen Aufstieg des Landes. Allerdings führten 2015 sinkende Kupferpreise und eine geringere Nachfrage aus China zu einem Abfall an Rohstoffexporten (AA 2016). 2008 ordnete eine BGR Studie dem Bergbau noch 17,6 % des chilenischen BIP zu und bezifferte den Anteil der Rohstoffexporte im Verhältnis aller Warenexport aus Chile mit 61 % (Vasters et al. 2010). 2015 machte der Bergbau laut GTAI nur noch 9 % des chilenischen BIP aus (GTAI 2016).

Neben dem staatlichen Bergbauunternehmen CODELCO und dem privaten chilenischen Bergbauunternehmen Antofagasta Minerals sind multinationale Rohstoffkonzerne wie zum Beispiel BHP Billiton, Rio Tinto und Barrick Gold wichtige Akteure (CORFO 2010). Einige mittelgroße und große Bergbaubetriebe haben sich im Bergbauverband SONAMI (Sociedad Nacional de Minería) zusammengeschlossen (SONAMI 2016).

Laut einer Erhebung zu Attraktivität von Bergbau-Standorten des Fraser-Instituts in Kanada steht Chile als Bergbau-Investitionsland an zwölfter von 112 Stellen. Auf dem Korruptionsindex von Transparency International 2015 lag Chile mit Platz 23 von 168 Ländern relativ weit oben - dazu liegt im Vergleich Kasachstan auf Platz 123 (Amnesty International 2016b).

Auf Basis eines Vergleichs zwischen 180 Ländern zu „Vorkommen und Produktion mineralischer Rohstoffe“ bewertete die BGR Chile 2014 als Deutschlands wichtigsten Rohstofflieferanten (GTAI 2016). Unter den EU-Ländern war Deutschland 2015 der für Chile relevanteste Wirtschaftspartner (AA 2016). Die Außenhandelskammern Chiles und Deutschlands arbeiten eng zusammen. Die Deutsche Außenhandelskammer (AHK) hat seit vielen Jahren einen starken Fokus auf den Bergbau. In diesem Bereich sind die meisten deutschen Zulieferer angesiedelt. Neben den zahlreichen Rohstoffvorkommen wirken sich auch die guten Investitionsbedingungen im Land positiv auf die wirtschaftlichen Beziehungen zu Deutschland aus (Experteninterviews).

In der Vergangenheit führten hohe Marktpreise und neue Methoden zur Kupfergewinnung dazu, dass auch der Abbau von Lagerstätten mit geringeren Erzanteilen profitabel wurde. Zusätzlich kam es teilweise zu vermehrter Rohstoffrückgewinnung aus Halden (Menzie et al. 2013). Diese Prozesse erfordern teils große Mengen an Energie und Wasser. Chilenische Wasserarmut - insbesondere im rohstoffreichen Norden des Landes, macht eine kostenintensive Aufbereitung und Verwendung von Meerwasser erforderlich (Deutsch-Chilenisches Forum für Bergbau und Rohstoffe 2015).

Die knappe Verfügbarkeit von Wasser in der Atacamawüste und der hohe Verbrauch von Wasser beim Abbau von extraktiven Rohstoffen verschärfen allerdings Verteilungskonflikte, vor allem mit indigenen Bevölkerungsgruppen. Die Bergbauindustrie und ihre Umwelt- und Sozialauswirkungen sind immer wieder Gegenstand von Kritik aus der Zivilgesellschaft und Auslöser von Widerstand und Protesten (Li 2016). Seit 1990 hat das Thema Umweltpolitik in Chile deutlich an Bedeutung zuge-

nommen. Dabei spielen die Durchsetzung internationaler Standards und die Einführung grüner Technologien eine wichtige Rolle (AA 2016; Rüttinger et al. 2014).

Die bilaterale EZ mit Chile wurde 2011 beendet (AA 2016). Deutschland unterstützt Chile aber bei seinem Engagement als Gebernation im Rahmen einer so genannten „Dreieckskooperation“, bei der die Bundesregierung Chile beratend bei der bilateralen technischen Zusammenarbeit Chiles zur Seite steht. Seit 2008 und auch nach der Beendigung der bilateralen Zusammenarbeite fördert das Bundesumweltministerium über die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) sowie die Deutsche Klimatechnologieinitiative (DKTI) die Durchführung klimarelevanter Vorhaben im Bereich Erneuerbare Energien (AA 2016). Als Durchführungsorganisationen sind die GIZ sowie die KfW beteiligt (AA 2016). Ein Schwerpunktthema der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Chile ist der nachhaltige Bergbau. Hierzu startete 2013 ein in Chile angesiedeltes Regionalvorhaben, welches zur „wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Gestaltung und Nutzung des Bergbaus in der Andenregion“ beitragen soll. Hierfür stellte die Bundesregierung 3,5 Millionen Euro für einen Zeitraum von drei Jahren zur Verfügung. Das Vorhaben wird durch die GIZ und die BGR implementiert (AA 2016).

Absichtserklärung Chile

Im Unterschied zu den deutschen Rohstoffpartnerschaften mit Peru, der Mongolei und Kasachstan basiert die Partnerschaft mit Chile nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Regierungen der beiden Partnerländer, sondern auf einer Absichtserklärung. Diese Erklärung gleicht einer Kooperationsvereinbarung, und wurde im hochoffiziellen Rahmen – während eines Besuchs der Bundeskanzlerin im Jahr 2013 – unterzeichnet und zwischen dem BMWi und dem Bergbauministerium der Republik Chile geschlossen. Die Vereinbarung ist frei von vertraglichen, gesetzlichen oder finanziellen Verpflichtungen und damit rechtlich nicht bindend (BMW 2013a, Art. 72; Dahlmann und Mildner 2013: 7). Sie stellen eine „partnerschaftliche Verbindung in neuer Qualität“ dar und eine „neue Form der Rohstoffpartnerschaft“ (BMW 2013b).

Die Rohstoffpartnerschaft wurde durch den AHK Chile mit initiiert: So hatte die AHK in Chile seit Beginn einen starken Fokus auf den Bergbau und wandte sich nach der Etablierung der Abkommen mit der Mongolei und Kasachstan an das deutsche Wirtschaftsministerium, um eine Partnerschaft anzuregen und den bisherigen Bemühungen einen systematischen und politischen Rahmen zu geben. Im Falle Chiles wurde aber ein pragmatischer Ansatz gewählt: In Chile ist die AHK als größte binationale Handelskammer bereits ein sehr anerkannter Akteur, weshalb die Rechtsverbindlichkeit in dieser Partnerschaft nicht eine so große Relevanz erlangt wie in anderen Ländern, wo eine Zusammenarbeit einen stärkeren (politischen) Hebel verlangt. Ebenso war Chile auch vor 2013 bereits ein attraktives Rohstoffland für Unternehmen im Sektor. Bereits vor der Unterzeichnung der Absichtserklärung wurde ein Kompetenzzentrum Bergbau und Rohstoffe von der AHK in Kooperation mit der DERA und mit Unterstützung des BMWi gegründet. Ziele waren hier die Errichtung einer Plattform zur Kontaktanbahnung, ein erleichterter Zugang zu Rohstoffen, sowie die Diversifizierung von Lieferpotenzialen (AHK Chile 2016a).

Die im Falle Chiles gewählte Form der Kooperationsvereinbarung hat trotz seiner rechtlichen Unverbindlichkeit Vorteile gegenüber den anderen Partnerschaften. So ist die Partnerschaft mit Chile laut Expertenaussage „einfacher zu handhaben“: Die Umsetzung und Gestaltung liegt sehr stark in den Kompetenzen der AHK Chile unter Absprache mit der DERA und dem BMWi. Dies ermöglicht eine flexible Reaktion auf Bedarfe am Markt und eine Kooperation mit verschiedenen Akteuren. Zusätzlich können die Projektinitiativen ohne Abstimmungen im großen politischen Rahmen angestoßen und umgesetzt werden (Experteninterview). Des Weiteren sind die Markteintrittsbarrieren in Chile (wie auch in Peru) sehr gering. Laut der befragten Experten bieten sich hier auch andere Investitionsperspektiven, weshalb eine Rechtsverbindlichkeit nicht notwendig ist, um Kooperationen anzubahnen.

Anders als bei den anderen drei Abkommen bezieht sich die Kooperationsvereinbarung mit Chile explizit nur auf Bergbau und mineralische Rohstoffe. Chile setzt dabei vor allem auf Innovation und moderne Technologien, für die Deutschland Zulieferer und Dienstleister ist, sowie auf deutsches Know-how (Experteninterview). Die übergeordneten Ziele des Abkommens sind

- ▶ die Vertiefung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet Bergbau und mineralische Rohstoffe,
- ▶ die Stärkung der Beziehungen zwischen Unternehmen der beiden Staaten,
- ▶ der Austausch von technologischem Wissen, sowie
- ▶ die Einhaltung von Nachhaltigkeit und Transparenz im Rohstoffsektor (BMWi 2013a: 2f, Art 1).

Schwerpunkte hierbei sind die

- ▶ Erkundung, Erschließung, Gewinnung, Aufbereitung und Verarbeitung von mineralischen Rohstoffen entlang der gesamten Wertschöpfungskette,
- ▶ Unterstützung bei der Verbesserung der technologischen, bergbaubezogenen Infrastruktur, insbesondere auch im Hinblick auf eine ressourceneffiziente Nutzung von Wasser und Energie,
- ▶ Verbesserung der bergbaubezogenen Produktionsprozesse und Technologieweiterentwicklung im Rahmen von Forschungsprojekten,
- ▶ Unterstützung bei der Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards in der Gewinnung und Aufbereitung von mineralischen Rohstoffen,
- ▶ Aus- und Weiterbildung, Qualifizierung von Fachkräften im Bereich Bergbau und mineralische Rohstoffe und verwandten Bereichen,
- ▶ Verwertung von Bergbaurückständen.

Zur Verwirklichung der Partnerschaft und zur Prozessoptimierung war ein zusätzlicher Schwerpunkt die Gründung des Deutsch-Chilenisches Forums für Bergbau und Rohstoffe, welches im Jahr 2015 eingerichtet wurde. Das Forum soll als „offene Plattform zum Austausch und zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der beiden Staaten im Geiste der Erklärung beitragen“ und von den beteiligten Institutionen und Unternehmen für gemeinsame Vorhaben genutzt werden (B.-Reg. 2013). Das Forum kann Empfehlungen aussprechen, die jedoch nicht verbindlich sind. Es steht offen für interessierte Ministerien; andere staatliche Institutionen und Unternehmen dürfen auf Einladung teilnehmen. Das Forum kann Arbeitsgruppen zur Behandlung spezifischer Themen ins Leben rufen.

Chile: Umsetzungsergebnisse, Stärken und Schwächen

Die AHK Chile wurde bereits im Jahr 1916 gegründet – der Handelsaustausch zwischen den Ländern besteht also bereits seit 100 Jahren. Zusätzlich ist sie mit 600 Mitgliedern die größte nationale Kammer in Chile (AHK Chile 2016b). 2012, vor der Unterzeichnung der Absichtserklärung, wurde bei der AHK Chile ein Kompetenzzentrum Bergbau und Rohstoffe vom AHK Chile in Kooperation mit der deutschen Rohstoffagentur (DERA) mithilfe des BMWi eingerichtet. Nach Unterzeichnung der Absichtserklärung 2013 wurde als eine der ersten Maßnahmen durch die AHK ein Stakeholder-Mapping im Bergbausektor durchgeführt, bei dem sich herausstellte, dass eine Vielzahl an involvierten Akteuren (GIZ, Forschungsinstitutionen, Verbände, etc.) bis dato unabhängig voneinander agierten (Experteninterview). Informationen werden von nun an gebündelt, wobei die AHK für die Akteure auf chilenischer und deutscher Seite als Ansprechpartner im Bergbau funktioniert. So können Bedarfe lokal festgestellt werden, die dann an deutsche Unternehmen kommuniziert werden können, um daraus Projekte entstehen zu lassen.

Des Weiteren wurde 2015 das bereits oben genannte Deutsch-Chilenische Forum für Bergbau und mineralische Rohstoffe gegründet. Es soll die Zusammenarbeit beider Länder auf dem Gebiet des Bergbaus und der mineralischen Rohstoffe intensivieren und wurde als jährlich stattfindende bilaterale Plattform ins Leben gerufen. Das Forum wird von den interviewten Experten als ein erfolgreiches

Instrument und Plattform beschrieben. Es wird durch den AHK Chile in Zusammenarbeit mit der Deutschen Rohstoffagentur (DERA), und mit Unterstützung durch das Vorbereitungskomitee des Forums aus Vertretern des BDI, DIHK, FAB und VDMA inhaltlich vorbereitet und organisiert. Im Forum wird den Unternehmen die Möglichkeit gegeben, miteinander in einem politischen Rahmen in Austausch zu treten, unter der Anwesenheit von Ministern und Abteilungsleitern der deutschen Ministerien.

Das Forum wird, wenn möglich, mit Wirtschaftstagen verbunden. Die AHK hat durch Abgleich aus lokalen Bedarfen und Zielen der DRS im Rahmen des deutsch-chilenischen Forums vier große Potenzial- und Kooperationsbereiche für die Rohstoffpartnerschaft zwischen Deutschland und Chile identifiziert (AHK Chile 2015):

1. Technologietransfer und Entwicklung neuer Lösungen für den lokalen und regionalen Bergbau zur Erhöhung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit
2. Entwicklung des Sekundärbergbaus
3. Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz
4. Humankapital

Ein Kriterium bei der Auswahl war die Umsetzbarkeit der Ziele in diesen Bereichen. Hierfür war unter anderem das tatsächliche Interesse beider Partnerländer von Bedeutung. In den aufgelisteten Bereichen wurden in einem nächsten Schritt Arbeitsgruppen gebildet, um den Austausch zwischen deutschen und chilenischen Akteuren auf konkrete und themenspezifische Weise bzw. Projektbasis voran zu bringen.

Des Weiteren wurden während des ersten Rohstoffforums zwei Vereinbarungen im Beisein des chilenischen Vizeministers für Bergbau und des deutschen Botschafters geschlossen. Zum einen eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen der AHK Chile und der Technologiestiftung „Fundación Tecnológica para la Minería“ des chilenischen Bergbauverbandes SONAMI, zum anderen eine Vereinbarung über die Kooperation bei Aktivitäten zur Bewertung von Wertstoffen aus Bergbauhalden zwischen der Deutschen Rohstoffagentur (DERA) in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) und der AHK Chile (AHK Chile 2015).

Laut Expertenaussagen stoßen innerhalb der Kooperation mit Chile vor allem die Themen Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz (hier vor allem Wassermanagement, Altlasten, Erneuerbare Energien) sowie Sekundärgewinnung von Rohstoffen auf beiderseitiges Interesse. Vor allem im Bereich der Schließung und Rekultivierung ehemaliger Bergwerke setzt Deutschland hohe Standards und leistet durch Technologietransfer Unterstützung im Partnerland.

Der Bereich Humankapital bzw. Aus- und Weiterbildung stellte sich laut Expertenaussagen von den o. g. Themenbereichen bei der Umsetzung am schwerfälligsten dar, da eine Verbesserung im Bildungsbereich auch eine Änderung des Bildungssystems erfordert. Es gibt im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften Ansätze dualer Berufsausbildung; diese sind aber wenig systematisch, und könnten laut der befragten Experten in Chile noch verbessert werden. Generell gibt es wenige deutsche Unternehmen vor Ort, die ausbilden. In der Umsetzung sind eher einzelne Initiativen aktiv, wie zum Beispiel der Curricula Abgleich für Fachleute im Bergbau in Kooperation mit der TU Freiberg, die Manger-Fortbildung im Bergbau oder der Dialog zwischen Industrie und Bergbausektor (Experteninterview).

Die Partnerschaft mit Chile ist noch recht jung und speziell mit Blick auf die nicht vorhandene Rechtsverbindlichkeit der Absichtserklärung kann die Politik nur einen Rahmen setzen. Die interviewten Experten gaben aber an, dass die Rohstoffpartnerschaft ein gewisses Potenzial, vor allem in Bezug auf die Wahrnehmung Deutschlands und deutscher Technologien hat. Zusätzlich wurden die

Rohstoffpartnerschaften als effektives Forum genannt, um Themen wie zum Beispiel zu Nachhaltigkeitsansätzen im Bergbausektor zu platzieren (zum Beispiel über das jährliche Rohstoffforum).

Für die deutsche Industrie dient die Rohstoffpartnerschaft als Referenz- und Anknüpfungspunkt, auf die bei der Anbahnung von Kooperationen verwiesen werden kann. So erhalten deutsche Unternehmen eine erhöhte Aufmerksamkeit bei den chilenischen Partnern durch eine politische Flankierung. Ein privilegierter Zugang zu Rohstoffen hat aber im Zuge der Partnerschaft kaum Bedeutung: Deutsche Unternehmen sind hier – mit Ausnahme beim Abbau von Salzen – nicht am Abbau beteiligt. Zusätzlich müssen Aufträge in Chile ausgeschrieben werden, so dass es keine exklusiven oder privilegierten Ansprüche gibt.

Mit Blick auf die EZ konzentriert sich Deutschland auf die Themen Energieeffizienz, Erneuerbare Energien sowie Berufsbildung und nachhaltigen Bergbau (AA 2016a). BMZ und GIZ haben die Rohstoffpartnerschaft laut Aussagen der Experten schnell in ihre Regionalvorhaben zum nachhaltigen Bergbau aufgenommen. So gilt die GIZ für die AHK als Partner im Themenbereich Nachhaltigkeit. Die beiden Organisationen tagen auch in einem regelmäßig stattfindenden Jour Fixe.

4 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lassen sich folgende Punkte bezüglich der vier bestehenden Rohstoffpartnerschaften festhalten:

Bei der Analyse der verschiedenen Partnerschaften wurde deutlich, dass die Rohstoffpartnerschaften unter sehr verschiedenen Voraussetzungen und mit unterschiedlichen Motivationen geschlossen wurden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Voraussetzungen in den Partnerländern und den damit einhergehenden verschiedenen Interessenlagen der Partnerländer zeigte sich, dass ein einheitliches Instrument mit der gleichen bzw. einer sehr ähnlichen Zielsetzung für alle Partnerländer eine große Herausforderung bei der Umsetzung darstellt. Zusätzlich veränderte sich aufgrund sinkender Rohstoffpreise der Kontext, in dem die Partnerschaften eingebettet wurden - das anfänglich große Interesse der deutschen Unternehmen an den Rohstoffpartnerschaften und am Ziel der Versorgungssicherheit nahm über die Jahre immer weiter ab. Damit gestaltete sich auch der Versuch, die deutsche Versorgungssicherheit über einen Abschluss von Rohstoffpartnerschaften zu verbessern, als schwierig.

Dabei wurden auch Grenzen des gewählten Ansatzes und Instrumentes deutlich: Innerhalb der Rohstoffpartnerschaften kann die Politik nur flankieren und somit die beteiligten Unternehmen zwar zur Aufnahme von Kooperationen motivieren bzw. unterstützen - sie kann aber keine Kooperationen oder Investitionen in den Partnerländern einfordern. Zusätzlich gestaltete sich eine Gewinnung deutscher Unternehmen für den Abbau von Rohstoffen in Partnerländern schwierig, da kaum deutsche rohstofffördernde Unternehmen existieren. Deutsche Unternehmen sind vor allem als Zulieferer von Technologien tätig, nicht beim Abbau von Rohstoffen. Zudem wurde der Abbau von Investitionshemmnissen durch die Partnerschaften und das Engagement der Bundesregierung von den Unternehmen als teilweise zu gering eingeschätzt, um tatsächliche Investitionsanreize zu schaffen.

Des Weiteren identifizierten die interviewten Experten Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Rohstoffprojekten in den Partnerländern als ein weiteres Hindernis bei der Umsetzung. Die angebotenen (Finanz-)Förderinstrumente der Bundesregierung wurden aufgrund der Gegebenheiten im Partnerland zum Teil als nicht praktikabel und/oder deren Volumen als nicht ausreichend eingeschätzt.

Jedoch wird die Zukunft der Partnerschaften durch Vertreter der deutschen Industrie als insgesamt durchaus positiv eingeschätzt, vor allem mit Blick auf die bisher nur relative kurze Laufzeit. Zusätzlich gehen einige der befragten Experten davon aus, dass das Thema Rohstoffsicherheit im Falle er-

neuter Preisschwankungen und Anspannungen auf den Rohstoffmärkten in Deutschland wieder in den Vordergrund geraten könnte.

Auch auf Seiten der Partnerländer waren die Erwartungen teils sehr hoch angesetzt. Dies bezog sich laut Expertenaussagen sowohl auf die Größenordnung der von den Partnern vorgeschlagenen Projekte, als auch auf deren Finanzierungshöhe. Zusätzlich erwarteten die Partnerländer oft konkrete Zusagen und eine erhöhte Risikobereitschaft deutscher Unternehmen, ähnlich der, die sie aktuell zum Beispiel von Partnern wie China erhalten. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sind aber oftmals nicht in der Lage, diese Risiken im Kontext eines volatilen Rohstoffmarktes einzugehen.

Außerdem wurde die zu geringe Attraktivität der Rohstoffpartnerschaften für die Partnerländer hervorgehoben. So konnte Deutschland nur geringe oder keine konkreten Anreize zum Beispiel in Form eines Abbaus von Handelshemmnissen bieten, um privilegierte Partnerschaften zu gestalten und zu erhalten. Zusätzlich steht die Idee eines privilegierten Zugangs zu Rohstoffen in einem gewissen Widerspruch zum Prinzip der freien Marktwirtschaft mit einem gleichberechtigten Zugang für alle Marktteilnehmer. So können die Regierungen weder den Unternehmen in den Partnerländern, noch den deutschen Unternehmen Kooperation miteinander auferlegen.

Hinsichtlich der Umsetzungsergebnisse in den Partnerländern ist festzuhalten, dass tatsächliche Erfolge und konkrete Projekte laut der Interviewpartner nur schwer eindeutig den Rohstoffpartnerschaften zugeschrieben werden können. Es wurde kein Projekt identifiziert, dessen Erfolg eindeutig auf eine Rohstoffpartnerschaften zurückzuführen war. Am leichtesten ließen sich Umsetzungsergebnissen in Form EZ-Vorhaben identifizieren, da diese teils im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften – und insbesondere vor dem Hintergrund der damals angestiegenen Rohstoffpreise – entstanden sind. Hier schrieben die interviewten Experten den Rohstoffpartnerschaften einen Teilerfolg zu. Vor dem Rohstoffpreisanstieg gab es in der EZ kaum Projekte im Rohstoffsektor. Im Kontext sinkender Preise wurde zudem deutlich, dass der Rohstoffsektor auch eine entwicklungspolitische Dimension hat.

Als positiven Aspekt bei der Umsetzung der Rohstoffpartnerschaften erwähnten alle interviewten Experten den unter dem Dach der Partnerschaften ermöglichten bilateralen und institutionalisierten Austausch durch die Ausbildung von Gremien (wie zum Beispiel das Deutsch-Chilenische Forum für Bergbau und mineralische Rohstoffe). In diesen bestehen laut Experten die Chance eines moderierten Austauschs zu bergbaurelevanten Themen sowie zu den spezifischen Herausforderungen und Zielen im Partnerland und somit auch die Möglichkeit einer Vernetzung. Das Fehlen eines solchen Forums in Kasachstan wurde als klares Defizit benannt.

Von zivilgesellschaftlicher Seite wurden vor allem der starke Fokus der Rohstoffpartnerschaften auf die Wirtschaftsförderung und den Abbau von Handelshemmnissen kritisiert, der mit einer Vernachlässigung der Umsetzung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards einhergeht. Die fehlende Verankerung von Verbindlichkeiten wurde auch von den befragten Experten bemängelt. Es fehle zum Beispiel eine Zuweisung konkreter Verantwortlichkeiten und eine strategische und finanzielle Begleitung der Projekte. Derzeitig beruht die Umsetzung konkreter Projekte durch deutsche Unternehmen auf freiwilligen Initiativen. Die Rohstoffpartnerschaften (insbesondere mit Kasachstan und der Mongolei) ähneln damit eher Absichtserklärungen als auf Umsetzung ausgerichteten Abkommen.

Über die mangelnde Verbindlichkeit hinaus, kritisierten die befragten Experten zudem die fehlende ressortübergreifende Kohärenz in Bezug auf die Rohstoffpartnerschaften. Eine ressortübergreifende Strategie für die deutsche Rohstoffpolitik war laut der interviewten Experten oftmals nicht eindeutig zu erkennen.

Allerdings deuten die Aussagen der befragten Experten ebenfalls darauf hin, dass es im Laufe der Zeit beim Abschluss der Partnerschaften zu einem Lernprozess kam. So wurden im Vergleich zu den ersten Abkommen (Mongolei und Kasachstan) bei den später geschlossenen Rohstoffpartnerschaften

(Chile und Peru) im Vorfeld Konsultations- und Sondierungsrunden zu Themen und Herausforderungen der Partnerschaften durchgeführt, und die Bedarfe beider Seiten expliziter ausgearbeitet. Die beiden später abgeschlossenen Partnerschaften mit Chile und Peru wurden aus diesen Gründen auch als generell erfolgreicher eingestuft.

Insgesamt unterstrichen viele Experten, dass Entwicklungen im Rohstoffsektor einer langfristigen Perspektive und eines langfristigen Engagements bedürfen. Die schnellen Erfolge, die man sich von Rohstoffpartnerschaften erhofft hatte, waren damit nur schwer zu erreichen.

5 Handlungsempfehlungen

Auf Basis der vorangegangenen Analyse der Rohstoffpartnerschaften werden im Folgenden konkrete Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Rohstoffpartnerschaften vorgestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei eine Neuformulierung von Zielen und Inhalten der Rohstoffpartnerschaften, eine Formulierung von realistischen Erwartungen, eine stärkere Nutzung der EZ als Schnittstelle sowie die Förderung von Nachhaltigkeit und Transparenz im Rohstoffsektor.

Neuformulierung der Ziele und Inhalte der Rohstoffpartnerschaften

Die Rohstoffpartnerschaften entstanden zu einem Zeitpunkt steigender Rohstoffpreise und Sorgen über die deutsche Versorgungssicherheit. Vor dem Hintergrund sinkender Rohstoffpreise verlor die Versorgungssicherheit als ursprüngliches Ziel der Rohstoffpartnerschaften an Bedeutung. Seitdem scheinen die Rohstoffpartnerschaften kein klar definiertes Ziel mehr zu verfolgen. Laut Experteninterviews ist eine neue Zielformulierung ein essenzieller und notwendiger Schritt, um die Rohstoffpartnerschaften wieder mit Inhalten zu füllen und mehr Interesse für deren Umsetzung zu wecken. Der Hauptfokus der Rohstoffpartnerschaften sollte dabei über den Bereich der Versorgungssicherheit hinaus erweitert werden, um besser die Interessen der Partnerländer als auch den Interessen der deutschen Unternehmen zu reflektieren.

Eine Möglichkeit wäre es, die Versorgungssicherheit Deutschlands als übergeordnetes Ziel zu formulieren, dieses jedoch deutlicher in den Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung des Rohstoffsektors in den Partnerländern einzuordnen. Ebenso sollten Unter- und Zwischenziele definiert werden.

Insgesamt bietet sich der Themenbereich Nachhaltigkeit als neuer Fokusbereich der Rohstoffpartnerschaften an. Diesem wurde in den Experteninterviews generell ein großes Potenzial zugeschrieben. Dies würde z. B. die Themen Erneuerbare Energien, Wassermanagement, Umgang mit Altlasten (zum Beispiel in Chile) oder Minenschließungen und Umwelttechnologien (zum Beispiel in Kasachstan) umfassen. Ein weiteres großes Potenzial für einen möglichen neuen Fokusbereich bietet der Bereich der Sekundärrohstoffe und Recycling.

Zudem wurde die Möglichkeit genannt, den Fokus der Rohstoffpartnerschaften stärker auf die Themen Veredlung von Rohstoffen, Technologietransfer und Qualifikation zu legen. Auch in den Bereichen Anlagenbau, Logistik und Infrastruktur besteht bei den deutschen Unternehmen Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Partnerländern.

Zur Revision der Zielsetzung bzw. der Partnerschaftsverträge sollte ein Monitoring und eine Evaluation der bisherigen Umsetzungsergebnisse sowie eine Identifizierung der Erwartungen Deutschlands und der Partnerländer durchgeführt werden. Die Verhandlungen über eine Überarbeitung der Rohstoffpartnerschaften sollten unter Einbezug einer breiten Öffentlichkeit stattfinden und neben Regierungsvertretern und wirtschaftlichen Akteuren auch Vertreter aus Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen umfassen. Außerdem sollten Verhandlungen transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gestaltet werden.

Realistische Erwartungen ansetzen

Die Rohstoffpartnerschaften können lediglich Rahmenbedingungen für mögliche Kooperationen schaffen. Die Ausgangsbedingungen hierfür sehen von Partnerland zu Partnerland unterschiedlich aus.

Die Rohstoffpartnerschaften haben vor allem das Potenzial, noch stärker als Plattformen für die Themenplatzierung genutzt zu werden und zum Beispiel den rechtlichen Rahmen für Rohstoffkooperationen zu verbessern. Einen Beitrag dazu können insbesondere Capacity Building Maßnahmen im Rahmen von EZ-Vorhaben, Wissenstransfer und die Verbesserung der geologischen Datenlage in den Partnerländern zur konkreten Potenzialbewertung von Rohstoffvorhaben (Beispiel Kasachstan) leisten (siehe auch BDI 2015: 23). Hier greifen einerseits die Potenzialanalysen und Rohstoffstudien von DERA und BGR (u. a. für Kasachstan und Chile), die angestoßenen Kooperationen zwischen BGR und den nationalen geologischen Diensten (u. a. Kasachstan) sowie verschiedene GIZ-Vorhaben bereits.

Wichtig ist es dabei, dass - wie eben bereits formuliert - die Themen und Ziele der Rohstoffpartnerschaften klar und ressortübergreifend abgestimmt werden und die Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei der Themenfindung mit einbezogen werden.

Auch die Erwartungen der Partnerländer an die Größe der Projekte und die Höhe der Investitionen durch deutsche Unternehmen sollten klar formuliert und realistisch überprüft werden. So könnte zum Beispiel mit einer graduellen Staffelung der Projektgrößen zunächst mit der Umsetzung kleinerer bis mittlerer Projekte begonnen werden, die dann die notwendigen Rahmenbedingungen – in Form von verlässlichen Partnerschaften zwischen deutschen Unternehmen und Partnerunternehmen im Ausland – schaffen. Aufbauend auf der erfolgreichen Umsetzung dieser Projekte, könnten in einem zweiten Schritt größere Rohstoffprojekte und höherer deutsche Investitionen erreicht werden.

EZ noch intensiver als Schnittstelle einbinden

Eine Umsetzung der SDGs im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften sollte geprüft und weiter vorangebracht werden. Dabei kann die EZ noch intensiver als Schnittstelle agieren, denn verschiedene Themen der Rohstoffpartnerschaften sind nicht nur für die Wirtschaft relevant, sondern auch aus einer entwicklungspolitischen Perspektive. Ein Beispiel ist der Umwelt- und Arbeitsschutz, der die Situation der Menschen vor Ort verbessert und gleichzeitig für die deutsche Wirtschaft profitabel ist, insofern sich dadurch Möglichkeiten ergeben, deutsche Technologien zu bewerben. Darüber hinaus bietet auch die Potenzialabschätzung von Rohstoffvorkommen und Rahmenbedingungen in den Partnerländern ein Schnittfeld für Kooperationen zwischen der EZ (insbesondere der DERA bzw. BGR) und den Partnerländern.

Nachhaltigkeit und Transparenz im Rohstoffsektor fördern

Die Analyse und die Experteninterviews zeigten, dass Nachhaltigkeits- und Transparenzanforderungen nicht immer ausreichend eingefordert und erfüllt werden. Um dem entgegenzuwirken, können die ProgRess-Leitideen im Rahmen der Rohstoffpartnerschaften aufgegriffen und umgesetzt werden, insbesondere die Leitideen 1 „Ökologische Notwendigkeiten mit ökonomischen Chancen, Innovationsorientierung und sozialer Verantwortung verbinden“ und Leitidee 4 „Nachhaltige Ressourcennutzung durch gesellschaftliche Orientierung auf qualitatives Wachstum langfristig sichern“.

Attraktive Fördermaßnahmen der Bundesregierung für rohstoffreiche Länder und eine Kopplung dieser an die Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Transparenzstandards sowie weitere Sorgfaltspflichten, könnten wichtige Anreize für eine Verbesserung in diesen Bereichen sein. Hierbei sollte ein geeigneter Monitoring- und Sanktionsmechanismus eingeführt werden, um die Umsetzung der Standards zu überprüfen.

6 Quellenverzeichnis

- AA 2016: Länderinformationen Chile. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Chile_node.html.
- AHK Chile 2015: 1. Tagung des Deutsch-Chilenischen Forums für Bergbau und mineralische Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.rohstoffforum.cl/uploads/media/Zusammenfassung_1._Sitzung.pdf.
- AHK Chile 2016a: Kompetenzzentrum Bergbau + Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://chile.ahk.de/alt/business-center/kompetenzzentrum-bergbau-rohstoffe/>.
- AHK Chile 2016b: Über die AHK Chile. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter <http://chile.ahk.de/ueber-uns/ahk-chile/>.
- AHK Kasachstan / Delegation der Deutschen Wirtschaft für Zentralasien (2014): VII. Sitzung des Deutsch-Kasachischen Wirtschaftsrates in Astana (10.11.2014). Zuletzt eingesehen am 14.09.2016 unter: <http://zentralasien.ahk.de/news/nachrichten-kasachstan/ahk-zentralasien-news-aus-kasachstan/artikel/vii-sitzung-des-deutsch-kasachischen-wirtschaftsrates-in-astana/>.
- AHK Kasachstan / Delegation der Deutschen Wirtschaft für Zentralasien (2015): EU und Kasachstan unterzeichnen erweitertes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (22.12.2015). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://zentralasien.ahk.de/news/nachrichten-deutschland/ahk-zentralasien-news-aus-deutschland/artikel/eu-und-kasachstan-unterzeichnen-erweitertes-partnerschafts-und-kooperationsabkommen/?cHash=313381537e86cbbddd52361410f033a8>.
- AHK Peru / Deutsch-Peruanische Industrie- und Handelskammer, Deutsche Rohstoffagentur [DERA] in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe [BGR] und Germany Trade and Invest GmbH [GTAI] (2014): Peru - Herausforderungen und Chancen für eine nachhaltige Entwicklung im Rohstoffsektor. Zuletzt eingesehen am 14.09.2016 unter: http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/studie_peru_gtai.pdf?__blob=publicationFile&v=8.
- AHK Peru 2015: Der Peruanische Bergbau. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.bergbau-peru.com/fileadmin/ahk_peru_bergbau/PDF/2016_TRIPTICO_-_Rohstoffzentrum_DE_-_Bauma_-_Expomin.pdf.
- AHK Peru 2016: 2. Deutsch-Peruanisches Rohstoffforum: „Rohstoffgewinnung und nachhaltige Entwicklung“. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://peru.ahk.de/veranstaltungen/detail-view-d/events/2-deutsch-peruanisches-rohstoffforum-rohstoffgewinnung-und-nachhaltige-entwicklung/?cHash=7285c0086dd129fc17064737f7ebdbf2>.
- B.-Reg. 2011: Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie und Technologiebereich. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abkommen-zwischen-brd-und-mongolei-zusammenarbeit-rohstoff-industrie-technologie,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- B.-Reg. 2012: Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kasachstan über Partnerschaft im Rohstoff-, Industrie und Technologiebereich. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abkommen-zwischenbrd-und-kasachstan-partnerschaft-rohstoff-industrie-und-technologiebereich,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- B.-Reg. 2013: Gemeinsame Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Chile zur Zusammenarbeit im Bereich Bergbau und mineralische Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-erklaerung-regierung-bergbau,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- B.-Reg. 2014: Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Peru über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie und Technologiebereich. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/deutsch-peruanisches-abkommen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- BDI 2015: Anforderungen an eine ganzheitliche und nachhaltige Rohstoffpolitik. BDI-Grundsatzpapier zur Rohstoffpolitik im 21. Jahrhundert. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://bdi.eu/media/presse/publikationen/energie-und-rohstoffe/Grundsatzpapier_Rohstoffpolitik.pdf.

BDI 2016: Ressourceneffizienzpolitik 4.0.: Aktuelle Anforderungen aus Sicht der Industrie. Pressemitteilung (13.04.2016). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://bdi.eu/artikel/news/ressourceneffizienzpolitik-40-aktuelle-anforderungen-aus-sicht-der-industrie/>.

BGR 2010: Rohstoffwirtschaftliche Bewertung der Länder Afrikas, Asiens, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mit Georgien und Südamerikas im Hinblick auf die Bedeutung für Deutschland. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/laenderbewertung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

BGR 2015: Bericht zur Rohstoffsituation in Deutschland 2014. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

BIBB 2015: Das 3x3 der dualen Berufsausbildung. Strategische Allianz zur dualen Berufsausbildung startet in Kasachstan. Pressemitteilung (28.04.2015). Zuletzt eingesehen am 14.09.2016 unter: <https://www.bibb.de/govet/de/27391.php>.

Bittner, Peter 2016: China, Russia, Mongolia Sign Long-Awaited Economic Partnership Agreement. In: The Diplomat (28.07.2016). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://thediplomat.com/2016/06/china-russia-mongolia-sign-long-awaited-economic-partnership-agreement/>.

BMU 2007: Strategie Ressourceneffizienz. Impulse für den ökologischen und ökonomischen Umbau der Industriegesellschaft. Arbeitspapier für die zweite Innovationskonferenz des Bundesumweltministeriums „Ressourceneffizienz – Strategie für Umwelt und Wirtschaft“ (31.10.2007). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/inno_themenpapier.pdf.

BMUB 2012: Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes). Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_broschuere_de_bf.pdf.

BMUB 2016: Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II. Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_ii_broschuere_bf.pdf.

BMWi 2008: Bundesregierung leistet wichtigen Beitrag zur Sicherung der Rohstoffversorgung. Pressemitteilung (06.08.2008). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=259294.html>.

BMWi 2008: Bundesregierung leistet wichtigen Beitrag zur Sicherung der Rohstoffversorgung. Pressemitteilung (06.08.2008). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=259294.html>.

BMWi 2010: Deutsche Rohstoffstrategie. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/rohstoffstrategie-der-bundesregierung>.

BMWi 2013a: Absichtserklärung zwischen dem Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie der Bundesrepublik Deutschland und dem Bergbauministerium der Republik Chile über die Zusammenarbeit im Bereich Bergbau und mineralische Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-absichtserklaerung-regierung-bergbau,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

BMWi 2013a: Absichtserklärung zwischen dem Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie der Bundesrepublik Deutschland und dem Bergbauministerium der Republik Chile über die Zusammenarbeit im Bereich Bergbau und mineralische Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-absichtserklaerung-regierung-bergbau,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

BMWi 2013b: Deutsch-Chilenische Rohstoffpartnerschaft vereinbart. Pressemitteilung (26. Januar 2013). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=547974.html>.

BMWi 2013c: 1. Tagung des Deutsch-Chilenischen Forums für Bergbau und mineralische Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-tagung-chile-erste-tagung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

- BMW 2014a: Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei ausgeweitet. Pressemitteilung (27. Oktober 2014). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmw.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=665804.html>.
- BMW 2014b: Zusammenfassung Dritte Sitzung des Deutsch-Chilenischen Forums für Bergbau und Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 06.09.2016 unter: http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/Deutsch-Chilenisches%20Forums%20f%C3%BCr%20Bergbau%20und%20Rohstoffe.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- BMW 2014c: Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Peru über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/deutsch-peruanisches-abkommen,property=pdf,bereich=bmw2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- BMW 2014d: Deutsch-Peruanische Rohstoffpartnerschaft. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/deutsch-peruanische-rohstoffpartnerschaft,property=pdf,bereich=bmw2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- BMZ 2010: Strategiepapier Extraktive Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier299_04_2010.pdf.
- BMZ 2013: GeRI: Die Globale entwicklungspolitische Rohstoffinitiative. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.giz.de/de/downloads/giz2013-de-globale-entwicklungspolitische-rohstoffinitiative.pdf>.
- BMZ 2016a: Peru. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.bmz.de/de/laender_regionen/lateinamerika/peru/index.html.
- BMZ 2016b: Mongolei: Integrierte Rohstoffinitiative für ein breitenwirksames Wachstum. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: https://www.bmz.de/de/themen/nachhaltige_wirtschaftsentwicklung/wirtschaftspolitik/mongolei_rohstoffinitiative.html.
- Dahlmann, Anja und Stormy-Annika Mildner 2013: Deutschlands Rohstoffpartnerschaften: Modell mit Zukunftscharakter? Konrad-Adenauer-Stiftung Analysen und Argumente, Ausgabe 137 (November 2013). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_36104-544-1-30.pdf?131120143808.
- Defensoría del Pueblo 2016: Reporte de conflictos sociales N° 152. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2016/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-152---Octubre-2016.pdf>.
- DERA 2013: Deutsche Rohstoffagentur (DERA): Ziele Aufgaben und Ergebnisse 2010-2013 (September 2013). Zuletzt eingesehen am 14.09.2016 unter: http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/Taetigkeitsbericht_2010-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Deutsch-Chilenisches Forum für Bergbau und Rohstoffe (2015): 4. Tagung des Deutsch-Chilenischen Forums für Bergbau und mineralische Rohstoffe. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.rohstoffforum.cl/fileadmin/ahk_chile_rohstoffzentrum/03_Programm/151218_Zusammenfassung_Deutsch-Chilenisches_Rohstoffforum2015_-_1_AG__2_.pdf. Abgerufen am 06.09.2016.
- DMUV 2015: Deutsch-Mongolische Wirtschaftsbeziehung durch Projektvereinbarung belebt. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.dmuvmn.com/de/mongolei/wirtschaftsnachrichten.html?start=25>.
- Europäische Kommission 2016: The European Innovation Partnership on Raw Materials. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/>.
- EY 2015: Peru's mining & metals investment guide 2015 / 2016. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Gu%C3%ADa_Minera_2015-2016/\\$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2015-2016.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Gu%C3%ADa_Minera_2015-2016/$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2015-2016.pdf).
- Feldt, Heidi 2012: Die deutsche Rohstoffstrategie – Eine Bestandsaufnahme. Heinrich-Böll-Stiftung. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: https://www.boell.de/sites/default/files/txt_120628_dt_rohstoffstrategiev100.pdf.
- Ferretti, Johanna; Klaus Jacob und Stefan Werland 2013: Rohstoffpartnerschaften im Rahmen der Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Kurzanalyse 2 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung

- von Politikoptionen (PolRes). Überarbeitete Version (Juli 2013). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRes_ZB_AP2-Kurzanalyse-2_Rohstoffpartnerschaften_final.pdf.
- GIZ 2016a: Integrierte Rohstoffinitiative. Programmkurzbeschreibung. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.giz.de/de/weltweit/17750.html>. Abgerufen am 14.07.2016.
- GIZ 2016b: Mineralische Rohstoffe für Entwicklung. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.giz.de/de/weltweit/14122.html>.
- GKKE 2016: Deutsche Rohstoffpolitik und Politikkohärenz für Entwicklung. Forderungen der GKKE-Fachgruppe Kohärenz. Schriftenreihe der der GKKE 63. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www3.gkke.org/fileadmin/files/downloads-allgemein/GKKE_63__Rohstoffpolitik.pdf.
- GTAI 2016: Chiles Bergbau bleibt wichtiger Kunde deutscher Firmen. Pressemitteilung (04.05.2016). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=chiles-bergbau-bleibt-wichtiger-kunde-deutscher-firmen,did=1452732.html>.
- Hoffmann, Kevin P. 2012: Seltene Erden – Auf nach Kasachstan. In: Der Tagesspiegel (06.02.2012). Zuletzt eingesehen am 14.06.2016 unter: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/rohstoffe-seltene-erden-auf-nach-kasachstan/6161112.html>.
- ICMM 2016: Role of mining in national economies: third edition. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.icmm.com/romine/index>.
- Kaiser, Reinhard 2013: ProgRes – und wie geht es weiter? Neues vom Deutschen Ressourceneffizienzprogramm. In: Thomé-Kozmiensky, K. J.; Goldmann, D. (Hgs.): Recycling und Rohstoffe, Band 6, S. 73-85. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.neress.de/fileadmin/partner/56_bmu/Dokumente/73_85_ProgRes_-_und_wie_geht_es_weiter_Kaiser.pdf.
- Klinnert, Anne 2015: Die Politik Deutschlands gegenüber Zentralasien. WeltTrends Thesis, 19. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Kooperation international 2015: Bundespräsident Joachim Gauck besuchte die Deutsch-Mongolische Hochschule für Rohstoffe und Technologie in Ulan Bator. Pressemitteilung (27. Oktober 2015). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.kooperation-international.de/detail/info/german-expertise-and-mongolian-talent-bundespraesident-joachim-gauck-besuchte-die-deutsch-mongolisc.html>.
- Li, Fabiana 2016: The Defeat of Pascua Lama. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://nacla.org/news/2016/03/09/defeat-pascua-lama>.
- MEM 2016: Peru - Mapa Unidades Mineras en Producción. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.minem.gob.pe/images/publicaciones/2016_OPERACIONES-36z3wzzz79zdoz5.jpg.
- Mihm, Andreas 2012: Die Industrie schürft selbst nach Rohstoffen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung online (24. April 2012). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/neue-allianz-die-industrie-schuerft-selbst-nach-rohstoffen-11729127.html>. Abgerufen am 15.07.2016.
- Mildner, Stormy-Annika und Julia Howald 2013a: Deutschland. In: Hilpert, Hanns Günther, Mildner, Stormy-Annika (Hgs.): Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten. SWP-Studien 2013/S 01, Februar 2013, S. 59-68. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S01_hlp_mdn.pdf.
- Mildner, Stormy-Annika und Julia Howald 2013b: Die Europäische Union (EU). In: Hilpert, Hanns Günther, Mildner, Stormy-Annika (Hgs.): Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten. SWP-Studien 2013/S 01, Februar 2013, S. 69-78. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S01_hlp_mdn.pdf.
- Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft 2016: Kasachstan (Stand: September 2015). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.ost-ausschuss.de/kasachstan>.

REUTERS 2011: Deutschland schließt Rohstoffabkommen mit Mongolei (13.11.2011). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://de.reuters.com/article/deutschland-mongolei-rohstoffe-idDEBEE79C05V20111013>.

Rüttinger, Lukas und Laura Griestop 2015: Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker und dem Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. UmSoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.

Rüttinger, Lukas und Laura Griestop 2015: Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (EITI). UmSoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.

Rüttinger, Lukas und Laura Griestop 2015: VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. UmSoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.

Rüttinger, Lukas; Laura Griestop und Christine Scholl 2016: Umwelt- und Sozialstandards bei der Metallgewinnung: Ergebnisse der Analyse von 42 Standards und Handlungsansätzen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau.

Rüttinger, Lukas; Laura Griestop und Christine Scholl 2016: Umwelt- und Sozialstandards bei der Metallgewinnung: Ergebnisse der Analyse von 42 Standards und Handlungsansätzen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau.

Rüttinger, Lukas; Laura Griestop und Johanna Heidegger 2015: World Bank Environmental and Social Framework und IFC Performance Standards on Environment and Social Sustainability. UmSoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.

Sarantuya, Tserenbaltavyn 2014: Bergbau in der Mongolei. Themenbericht Mongolei. August 2014. München: Hans-Seidel Stiftung e.V. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter:

http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/140820_Thema_Bergbau.pdf. Abgerufen am 12.09.2016.

ThyssenKrupp 2013: ThyssenKrupp liefert erneut Bandanlage für Kupfermine in Peru. Pressemitteilung (14.01.2013). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.thyssenkrupp.com/de/newsroom/pressemeldungen/press-release-47519.html>.

Transparency International 2016a: Chile. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.transparency.org/country/#KAZ>.

Transparency International 2016b: Kazakhstan. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.transparency.org/country/#KAZ>.

UBA 2010: Rohstoffeffizienz – Wirtschaft entlasten, Umwelt schonen. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4038.pdf>.

Veolia 2015: Comunicado de prensa - Veolia obtiene el contrato de operación y mantenimiento de la planta desalinizadora de la unidad minera de Cerro Lindo en Perú. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter:

http://www.veolia.com.pe/sites/g/files/dvc296/f/assets/documents/2015/12/Comunicado_Milpo_ES.pdf.

Wedig, Martin 2013: FAB-Länderworkshop – Rohstoffpartnerschaft und -kooperation. In: Mining Report 149 (2013), 176-182. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: http://www.consulting-fab.de/files/mire_3-13_wedig_fab_l_nderworkshop.pdf.

WeltTrends 2013: Rohstoffsicherheit durch Rohstoffpartnerschaft. Interview mit Dr. Albert Rau zum deutsch-kasachischen Partnerschaftsabkommen. In: WeltTrends Zeitschrift für internationale Politik. Nr. 87/21, Januar/Februar 2013, S. 23-28.

Willershausen, Florian 2013: Rohstoffe: Kasachstan lockt, Deutschland zuckt. In: Wirtschaftswoche online (26. 04.2013). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <http://www.wiwo.de/politik/ausland/rohstoffe-kasachstan-lockt-deutschland-zuckt/8090766.html>.

World Bank 2012: Peru became the first country of Latin America to be declared compliant with the standard of the Extractive Industries Transparency Initiative – EITI. Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter:

<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/06/26/peru-first-of-latin-america-to-be-declared-compliant-with-the-standard-of-eiti>.

Zapf, Marina 2013: Peru wird der nächste Rohstoffpartner. In: Weltsichten (14.07.2013). Zuletzt eingesehen am 19.12.2016 unter: <https://www.welt-sichten.org/artikel/15853/peru-wird-der-naechste-rohstoffpartner>.

7 Anhang

Auflistung der interviewten Experten und Expertinnen

Interviewpartner/in	Institution/Funktion
Rainer Goertz	Selbstständiger Berater Ehemals Büroleiter Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Kasachstan
Stefan Hanselmann	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Programmdirektor „Integrierte Rohstoffinitiative Mongolei“ (IMRI)
Dr. Ursula Horn	Referat IVB2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
Henry von Klencke	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) Referent Sicherheit und Rohstoffe
David Oberhuber	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Programmleiter Mineralische Rohstoffe für Entwicklung
Dr. Sven Renner	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) Programmleiter „Rohstoffe & Entwicklung“
Michael Rösch	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Programmleiter „Regionale Kooperation zur nachhaltigeren Gestaltung des Bergbaus“
Cornelia Sonnenberg	Deutsch-Chilenische Industrie- und Handelskammer (AHK Chile) Hauptgeschäftsführerin
Dr. Martin Wedig	Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V. Geschäftsführer