

PolRess AP5 – Diskurse, Vernetzung und Kommunikation

Rohstoffknappheit

Debattenanalyse 5.1

Stefan Werland

Freie Universität Berlin
Forschungszentrum für Umweltpolitik



PolRes – Ressourcenpolitik

Ein Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes

Laufzeit 01/2012 – 05/2015

FKZ: 3711 93 103



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit



Fachbegleitung UBA

Judit Kanthak

Umweltbundesamt

E-Mail: judit.kanthak@uba.de

Tel.: 0340 – 2103 – 2072

Ansprechpartner Projektteam

Dr. Klaus Jacob

Freie Universität Berlin

E-Mail: klaus.jacob@fu-berlin.de

Tel.: 030 – 838 54492

Projektpartner:



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: Werland, S. (2012): Rohstoffknappheit. Debattenanalyse 5.1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRess).

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
Ziel und Vorgehen	1
Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	3
Rohstoffpolitische Diskurse.....	3
1. Der Versorgungssicherheits-Diskurs	4
1.1 Subdiskurs: Freihandel	6
1.2 Subdiskurs: Innovationen in der Rohstoffgewinnung	7
2. Der entwicklungspolitische Rohstoff-Diskurs.....	8
3. Der Effizienz-Diskurs.....	10
3.1. Subdiskurs Internalisierung	12
3.2. Subdiskurs Innovationen für Ressourceneffizienz	12
3.3. Subdiskurs Nachhaltige Konsumstile.....	13
4. Das Verhältnis der Diskurse zueinander.....	14
5. Schlussfolgerungen und Optionen	17
Anhang:	19
Liste der analysierten Dokumente sortiert nach Diskursen.....	19
Analyseraster.....	21

Zusammenfassung

Diese Studie stellt die Ergebnisse einer Debattenanalyse zum Thema Rohstoffknappheit vor. Ziel dabei ist, die Debatte zu systematisieren, d.h. die Positionen zentraler Akteure zu charakterisieren und unterschiedliche Debattenstränge („Diskurse“) zu identifizieren. In diesem Problemfeld wurden drei Diskurse identifiziert: 1. ein wirtschaftlich/ökonomisch geprägter Versorgungssicherheits-Diskurs, der Konkurrenzsituationen um knapper werdende Ressourcen auf den internationalen Rohstoffmärkten betont und die Ausweitung des Rohstoffangebots als Lösungsansatz sieht; 2. einen entwicklungspolitischen Diskurs, der die Folgen von Rohstoffexporten aus rohstoffreichen Entwicklungsländern thematisiert und 3. einen rohstoffpolitischen Effizienz-Diskurs, der als Gegendiskurs zum Versorgungssicherheits-Diskurs von der Prämisse ausgeht, dass der inländische Ressourcenverbrauch als Stellschraube einer Rohstoffpolitik genutzt werden sollte um Abhängigkeiten von Rohstoffimporten zu verringern und negative soziale und ökologische Auswirkungen der Rohstoffgewinnung zu vermeiden. Zwischen diesen Diskursen gibt es Überschneidungen, beispielsweise im Bereich Recycling und Substitution oder bei der Bereitstellung einer besseren Informationsbasis über Ressourcenflüsse, aber auch Gegensätze. Diese zeigen nicht nur in der Problemdefinition und den Lösungsvorschlägen, sondern vor allem auch in der Instrumentierung einer Rohstoffpolitik. Vertreter des Versorgungssicherheits-Diskurses verweisen vor allem auf freiwillige Berichtsinstrumente und Förderprogramme für Investitionen in den Bergbau. Ordnungsrechtliche und fiskalische Instrumente lehnen sie dagegen strikt ab, weil sie vor allem an möglichst niedrigen Rohstoffpreisen interessiert sind. Demgegenüber sprechen sich Vertreter des Rohstoffeffizienz-Diskurses für die Nutzung ebensolcher Instrumente sowie für die Festlegung konkreter Verbrauchsobergrenzen aus.

Ziel und Vorgehen

Ziel dieses Arbeitspapiers ist es, die aktuelle politische Debatte zum Thema Rohstoffknappheit aufzubereiten. In dem Papier werden unterschiedliche Debattenstränge („Diskurse“) identifiziert und systematisiert. Ein Diskurs ist die Art und Weise wie ein Akteur, beispielsweise ein Ministerium, ein Verband, oder eine politische Partei ein Problem versteht; dies umfasst das zu Grunde liegende Problemverständnis, eine Abgrenzung des Politikfeldes sowie Lösungsvorschläge und konkrete Handlungsziele. In einem Politikfeld findet sich i.d.R. nicht nur ein einziger und allgemein geteilter Diskurs, sondern mehrere, häufig gegenläufige Diskurse. Diese unterschiedlichen Verständnisse werden in Statements, die Akteure zum betreffenden Thema abgeben für eine Diskursanalyse greifbar. Aus den unterschiedlichen Diskursen leitet sich ab, wer nach Auffassung der jeweiligen Diskursträger für ein Problem verantwortlich ist, wer für dessen Behebung in die Pflicht zu nehmen ist oder welche politischen Instrumente zur Problemlösung angemessen sind. Die Durchsetzung eines Diskurses gegenüber konkurrierenden Diskursen (das so genannte ‚framing‘ eines Problems) ist daher ein politischer Akt, der eng mit Interessen von Akteuren und der Verteilung von Gewinnen und Kosten verbunden ist.

Diskurse werden an „Kristallisationspunkten“ von Debatten sichtbar. Dies können beispielsweise die Vorstellung politischer Berichte und Strategiedokumente, internationale Konferenzen oder Parlamentsdebatten sein. Für diese Studie wurden die Veröffentlichung der deutschen Rohstoffstrategie im Oktober 2010, sowie die öffentlichen Konsultationen zur Europäischen Rohstoffinitiative und zur Europäischen Innovationspartnerschaft für Rohstoffe als Kristallisationspunkte genutzt. Die Grundgesamtheit dieser Studie bilden solche Politik-Dokumente (Statements), die sich auf die deutsche Rohstoffstrategie und die europäische Rohstoffinitiative beziehen. Insgesamt wurden 43 Dokumente analysiert. Die Quellen sind Bundestags-Drucksachen und Sitzungsprotokolle, Politische Strategiedokumente, Diskussionspapiere und Position Papers, Beiträge zu stakeholder-Konsultationen, Konferenzen und Workshops, veröffentlichte Interviews etc. Die Auswahl der Dokumente sowie der Stakeholder basiert auf öffentlichen Konsultationen zur Europäischen Rohstoffinitiative¹ (Laufzeit Juni-Sept.2010) und zur Europäischen Innovationspartnerschaft für Rohstoffe² (Laufzeit 15.April-20.Juni 2011), dem Bericht des Europäischen Parlaments über eine erfolgreiche Rohstoffstrategie für Europa, der Durchsicht von Bundestags-Drucksachen und Plenarprotokollen, der Analyse der Nachrichtendienste EurActive und ENDS Europe, sowie der gezielten Suche nach Äußerungen zur deutschen Rohstoffstrategie im Internet. Eine Auflistung der analysierten Dokumente findet sich im Anhang.

Diese Dokumente wurden anhand eines standardisierten Analyserasters aufbereitet. Dazu wurden Analysefragen zu drei unterschiedlichen Bereichen formuliert:

- (1) Problemdefinition: Was genau ist aus Sicht des Akteurs das Problem? Wie grenzt der Akteur das Problemfeld ab (welche Rohstoffe, welcher geographische Fokus)? Welche Impacts werden betrachtet (ökonomisch, ökologisch, sozial)? Welche Kausalitäten führen zu dem beschriebenen Problem?
- (2) Ziel: Was genau soll das Ziel einer Rohstoffpolitik sein und wie wird diese begründet (legitimiert)?
- (3) Lösungsmöglichkeiten: Welche Lösungsansätze werden vorgeschlagen? Auf welcher Politikebene? Welche politischen Instrumente sollten dazu genutzt werden? Welche Instrumente werden abgelehnt?

Anhand dieser Analyse werden Gegensätze und Schnittmengen in den Positionen zentraler Akteure identifiziert. Die Ergebnisse dienen dazu, Debatten und Argumentationsmuster zu verstehen und zueinander in Relation zu setzen. Auf dieser Basis können Handlungsspielräume bei der Fortentwicklung einer Rohstoffpolitik ausgelotet werden und Ansatzpunkte sowie Widersprüchlichkeiten (Inkonsistenzen) zu anderen Politikprozessen, insbesondere zur Ressourcenpolitik, identifiziert werden.

¹ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/public-consultation/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/public-consultation-ip/index_en.htm

Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Diese Untersuchung bezieht sich auf Fragen der Rohstoffknappheit. Rohstoffpolitik wird dabei als eine Teilmenge einer umfassenderen Ressourcenpolitik verstanden. Rohstoffpolitik zielt darauf ab, eine stabile und möglichst kostengünstige Versorgung der einheimischen Wirtschaft mit Rohstoffen sicherzustellen. Ressourcenpolitik als erweiterter Begriff schließt hingegen auch Fragen der ökologischen und sozialen Folgen der Nutzung von Ressourcen ein. Zum ressourcenpolitischen Zielsystem zählen neben der Versorgungssicherheit z.B. auch die Einsparung von Ressourcen und der Umweltschutz. Für die vorliegende Analyse wurden solche Dokumente herangezogen, die sich explizit auf die deutsche und europäische Rohstoffpolitik beziehen. Daher wurde auch nur ein Ausschnitt der wesentlich breiteren Debatte um Ressourceneffizienz – d.h. solche Dokumente, die aus einer ressourcenpolitischen Perspektive Kritik an der Rohstoffpolitik äußern – in der Analyse aufbereitet. Eine weitere Untersuchung der Ressourceneffizienz-Debatte wird derzeit in einem weiteren PolRes-Arbeitspapier vorgenommen.

Rohstoffpolitische Diskurse

Im Bereich Rohstoffknappheit lassen sich drei grundlegende Frames, d.h. Problemdefinitionen und Kausalitäten identifizieren. Aus diesen primären Unterscheidungsmerkmalen können drei entsprechende Diskurse abgeleitet werden:

- Ein wirtschaftlich/ökonomisch geprägter Versorgungssicherheits-Diskurs nimmt die zunehmende Nachfrage nach Rohstoffe insbesondere aus Schwellenländern und politisch begründete Exportrestriktionen als Ausgangspunkt. Diese führen zu Konkurrenzsituationen um knapper werdende Ressourcen. Um die deutsche und europäische Wirtschaft wettbewerbsfähig zu halten ist eine Rohstoffpolitik notwendig.
- Ein zweiter Diskurs, der entwicklungspolitische Diskurs, ist ein Korrektiv des Versorgungssicherheits-Diskurses. Er thematisiert die Folgen von Rohstoffexporten aus rohstoffreichen Entwicklungsländern und steht einer zunehmend interessengeleiteten Außen- und Entwicklungspolitik skeptisch gegenüber.
- Drittens lässt sich mit dem rohstoffpolitischen Effizienz-Diskurs ein Gegendiskurs zum Versorgungssicherheits-Diskurs identifizieren. Er geht von der Prämisse aus, dass der inländische Ressourcenverbrauch zu hoch ist und dieser als zentrale Stellschraube einer Rohstoffpolitik dienen sollte. Der Effizienz-Diskurs bezieht sich auf einen erweiterten Ressourcenpolitik-Begriff. Zur Charakterisierung des Effizienz-Diskurses im Rahmen dieses Arbeitspapiers wurden solche Dokumente herangezogen, die im Kontext Rohstoffsicherheits-Debatte publiziert wurden. Damit deckt die Untersuchung einen Teilbereich der wesentlich breiteren Ressourceneffizienzdebatte ab. Eine vertiefte Untersuchung dieser Debatte wird in einem weiteren PolRes Arbeitspapier durchgeführt.

Diese Diskurse sind „Idealtypen“, die so in der Realität nicht zu finden sind. In den meisten analysierten Dokumenten sind Elemente unterschiedlicher Diskurse enthalten.

1. Der Versorgungssicherheits-Diskurs

Der erste identifizierte Diskurs argumentiert aus der Perspektive der deutschen bzw. europäischen Wirtschaft. Er ist der am weitesten verbreitete,³ dominante Diskurs im Politikfeld und betont die Importabhängigkeit der deutschen bzw. europäischen Wirtschaft bei wichtigen Rohstoffen. Als zentrales Problem wird die Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit durch Versorgungsengpässe und volatile Rohstoffpreise ausgemacht. Exemplarisch wird in einer Studie der Commerzbank festgestellt, dass sich „bei rund zwei Dritteln der Unternehmen [...] steigende Rohstoffpreise derzeit negativ auf die Geschäfte aus[wirken]“.

Aus dieser Perspektive sollte das Ziel einer Rohstoffpolitik in der Sicherstellung der „bedarfsgerechten Versorgung“ der einheimischen Wirtschaft mit Rohstoffen bestehen. Es geht um die Diversifizierung der Rohstoffversorgung, d.h. um die Erschließung weiterer und bessere Nutzung bestehender Rohstoffquellen. Die Frage des Ressourcenverbrauchs wird in diesem Diskurs lediglich in einigen Statements am Rande thematisiert (bspw. ZVEI; Beitrag Mißfelder (CDU), BT-Plenarprotokoll 17 133). Dabei wird argumentiert, dass eine absolute Entkopplung von Ressourcenverbrauch und Wirtschaftswachstum aufgrund des bereits hohen Effizienzniveaus in Deutschland/der EU nicht möglich sei und maximal eine relative Entkopplung angestrebt werden könne (bspw. BDI-Thesenpapier Rohstoffeffizienz). Sofern Rohstoffeffizienz angesprochen wird, wird diese in der Regel mit Recycling oder Substitution gleichgesetzt (bspw. Antrag CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/7353; Wirtschaftsvereinigung Metalle; EU-Kommission: Rohstoffe für das künftige Wohlergehen nutzbar machen. Vorschlag für eine Europäische Innovationspartnerschaft für Rohstoffe)

Ursachen für Lieferengpässe und Preisvolatilitäten werden einerseits in der Situation der internationalen Rohstoffmärkte verortet. Die wachsende Nachfrage nach Rohstoffen insbesondere aus Schwellenländern – als Resultat des Bevölkerungswachstums – führt zu einer Konkurrenzsituation an den internationalen Rohstoffmärkten. Der steigenden Nachfrage steht aber in vielen Fällen kein wachsendes Angebot gegenüber. Ursache dafür seien nicht absolute, physische Knappheiten, sondern vielmehr Kapazitätsprobleme bei der Exploration, Gewinnung, Verarbeitung sowie der Transportinfrastruktur in den Förderländern. Dies führe zu Lieferengpässen und Preissprüngen. Vertreter dieses Diskurses weisen darauf hin, dass Marktstörungen verschärfend auf die Situation wirkten: Viele Rohstoffe würden in wenigen, häufig instabilen Staaten gefördert und das weltweite Angebot nicht selten durch Exportrestriktionen in Form von Ausfuhrzöllen und Mengenbeschränkungen weiter künstlich verknappt („interessengeleitete Rohstoffpolitik“); in diesem Zusammenhang wird häufig auf die chinesische Ausfuhrpolitik bei Seltenen Erden als Beispiel verwiesen. Diese Argumentation findet sich in der deutschen Rohstoffstrategie, der Mitteilung der EU-Kommission zu Grundstoffmärkten und Rohstoffen (KOM (2011) 25), in der Argumentation des VCI, der DIHK, des ZVEI und des SSDCEI sowie im Antrag von CDU/CSU und FDP zu (BT-Drs. 17/7353). Einige Vertreter dieses Diskurses verweisen auch auf die Finanzspekulationen an den internationalen

³ Von den 43 analysierten Dokumenten können 23 dem Versorgungssicherheitsdiskurs zugerechnet werden.

Rohstoffbörsen als eine Ursache von Preisvolatilitäten (bspw. deutsche Rohstoffstrategie, Mißfelder (CDU) und Hempelmann (SPD) im BT-Plenarprotokoll 17 133).

Andererseits wird betont, dass Potentiale der einheimischen Ressourcenextraktion nicht genutzt werden. Umweltauflagen und Flächennutzungskonkurrenz würden der heimischen Ressourcenextraktion enge Grenzen setzen. Hier bestünde die Gefahr, dass rohstoffpolitische Belange durch anderen Politikbereiche, vor allem dem Umwelt- und Naturschutz, überlagert würden. Dieser Argumente finden sich nicht nur bei Verbänden aus den Bereich der Rohstoff gewinnenden Unternehmen (IG BCE, SSDCEI, Vereinigung Rohstoffe und Bergbau) sondern auch in der deutschen Rohstoffstrategie, der Mitteilung der EU-Kommission zu Grundstoffmärkten und Rohstoffen (KOM (2011) 25) sowie bei Vertretern des BMWi (z.B. Beitrag Burgbacher BT-Protokoll 17/13) und des DIHK.

Der Diskurs bezieht sich im Wesentlichen auf stofflich genutzte abiotische Rohstoffe. Er betont gleichzeitig, dass ein Fokus auf die 14 im Bericht der EU-Kommission⁴ identifizierten Kritischen Rohstoffe zu kurz gegriffen sei (bspw. Vereinigung Rohstoffe und Bergbau, DIHK).

Die Legitimierung einer Rohstoffpolitik leiten Vertreter dieses Diskurses erstens aus der Abhängigkeit der einheimischen Wirtschaft von Rohstoffimporten und möglichen Folgewirkungen auf den Arbeitsmarkt ab (Antrag CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/7353). Zweitens wird argumentiert, dass eine „interessengeleitete Rohstoffpolitik“ vieler Förderländer mit gezielten Angebotsverknappungen eine Marktstörung sei und politische Reaktionen notwendig macht (deutsche Rohstoffstrategie, Mitteilung der EU-Kommission zu Grundstoffmärkten und Rohstoffen (KOM (2011) 25), Antrag von CDU/CSU und FDP (BT-Drs. 17/7353), VCI, DIHK, ZWEI, Sectoral Social Dialogue Committee Extractive Industries (SSDCEI), Antrag CDU/CSU und FDP zu Wirtschafts- und Außenpolitik für eine sichere Rohstoffversorgung (BT-Drs. 17/7353).

Die vorgeschlagenen rohstoffpolitischen Handlungsoptionen dienen primär der Ausweitung des Rohstoffangebots. Während die Problemdiagnose und Legitimation einer Rohstoffpolitik in den Statements des Versorgungssicherheits-Diskurses weitestgehend einheitlich sind, lassen sich bezüglich der Handlungsoptionen und Instrumentierung zwei Subdiskurse ausmachen:

- Erstens ein freihandelsorientierter Subdiskurs (am weitesten verbreitet), der auf die Abschaffung von Hemmnissen bei der Rohstoffgewinnung und dem Rohstoffhandel drängt. Handlungsoptionen werden vor allem im internationalen Handelsrecht, insbesondere bei WTO-Verhandlungen und bei bilateralen Lieferabkommen verortet. Bezogen auf den einheimischen Rohstoffabbau wird auf Überregulierung zugunsten des Naturschutzes verwiesen.
- Zweitens ein technologisch ausgerichteter, wissens- und innovationsorientierter Subdiskurs, der die Rolle innovativer Technologien der Bergbau- und Recyclingtechnologie bei der Rohstoffversorgung betont. Darin geht es *nicht* um eine Reduzierung des Ressourceneinsatzes, sondern um die Schaffung neuer und die bessere („effektivere“)

⁴ European Commission, 2010

Ausnutzung bestehender Ressourcenquellen. Zudem soll die Exploration von Ressourcenvorkommen durch den Ausbau der „geologischen Wissensbasis“ verbessert werden

1.1 Subdiskurs: Freihandel

Der erste Subdiskurs kann als freihandelsorientierter Subdiskurs bezeichnet werden. Er betont, dass die Rohstoffbeschaffung Sache der Unternehmen sei, diese aber durch die oben genannten Marktstörungen dabei behindert würden. Die Rolle des Staates sei es demnach dafür zu sorgen, dass für alle Marktteilnehmer auf den internationalen Rohstoffmärkten gleiche Bedingungen herrschen; Rohstoffpolitik wird demnach primär als Handelspolitik verstanden mit dem Ziel, förderliche Rahmenbedingungen für das Engagement deutscher und europäischer Unternehmen in Drittländern zu schaffen. Die Abschaffung von Exportrestriktionen und der freie Zugang zu Rohstoffmärkten in Drittländern solle durch WTO-Verhandlungen oder mittels bilateraler Verträge mit Lieferländern gesichert werden. In diesem Zusammenhang werden auch Abkommen im Rahmen der Europäischen Economic Partnership Agreements genannt. Als weitere wichtige Elemente werden Investitionsprogramme wie ungebundene Finanzkredite angesprochen, die das Engagement deutscher bzw. europäischer Unternehmen zur Rohstoffsicherung in Drittländern fördern und absichern können. Einzelne Statements fordern eine stärkere Rückwärtsintegration deutscher Unternehmen in der Lieferkette (bspw. Hempelmann (SPD Fraktion)) oder den „Aufbau eines weltweit agierenden Rohstoffkonzerns“, der die Versorgung der deutschen Wirtschaft mit Rohstoffen sicherstellen soll (Breil (FDP Fraktion)).

Um Transparenz in globalen Lieferketten zu fördern und so Planungssicherheit bei der Rohstoffversorgung zu gewährleisten weisen einige Statements auf die Bedeutung freiwilliger Berichts-Initiativen wie *EITI* (Extractive Industries Transparency Initiative) oder die *fingerprint-Initiative* der BGR hin. (Deutsche Rohstoffstrategie, Strategiepapier der EU-Kommission zu Grundstoffmärkten und Rohstoffen, Antrag CDU/CSU, FDP 17/7353 zu Wirtschafts- und Außenpolitik für eine sichere Rohstoffversorgung, Vereinigung Rohstoffe und Bergbau, Hempelmann (SPD Fraktion), Ruck (CDU/CSU Fraktion), Stellungnahme Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des EP).

Bezüglich der Rohstoffförderung in Deutschland und der EU wird von Vertretern des freihandelsorientierten Subdiskurses argumentiert, dass Regulierungen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes (genannt werden bspw. Natura2000/FFH; Bodenschutz; Wasserschutz; REACH) der Nutzung einheimischer Rohstoffvorkommen entgegen stünden und rohstoffpolitische Belange ein stärkeres Gewicht bekommen sollten. Eine solche Sichtweise wird vor allem von Verbänden der Rohstoffgewinnung vertreten (Vereinigung Rohstoffe und Bergbau, IG BCE, SSDC). Weitergehende staatliche Eingriffe wie bspw. Produktstandards werden hingegen abgelehnt, weil die bestehenden Ressourcenkosten bereits ausreichend Anreize zum ressourceneffizienten Wirtschaften böten. Aus dieser Sicht sollte sich eine Rohstoffpolitik vor allem den Abbau von Regulierungen, die einer inländischen Rohstoffförderung im Wege stehen, beschränken.

Elemente des freihandelsorientierten Subdiskurses finden sich

- in der deutschen Rohstoffstrategie;
- in Konferenzbeiträgen von Vertretern des BMWi;
- in Beiträgen zu Parlamentsdebatten seitens der Bundestagsfraktion von CDU/CSU, FDP sowie SPD;
- im Strategiepapier der Europäischen Kommission zu Grundstoffmärkten und Rohstoffen,
- in Beiträgen zur Stakeholder-Konsultation des BDI, des DIHK, der IG BCE, des SSDCE Sectoral Social Dialogue Committee Extractive Industries“, des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) sowie der Vereinigung Rohstoffe und Bergbau;
- in der Stellungnahme des Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments zur EU-Rohstoffinitiative sowie im Bericht des Europäischen Parlaments über eine erfolgreiche Rohstoffstrategie für Europa.

1.2 Subdiskurs: Innovationen in der Rohstoffgewinnung

Bei diesem Subdiskurs geht es um Innovationen zur effizienteren Nutzung bestehender Rohstofflagerstätten und um die Erschließung weiterer Ressourcenvorkommen. Ziel ist nicht die Verringerung der Nachfrage nach Rohstoffen, sondern die Erhöhung des Rohstoffangebots durch eine verbesserte ‚Effizienz bei der Rohstoffgewinnung‘. Dies kann durch technische Innovationen bei Fördertechnologien, dem Recycling und/oder durch Substitution bestimmter Materialien erreicht werden; allerdings wird in mehreren Statements auf die „*technischen und physikalischen Grenzen der Effizienz*“ sowie das bereits hohe Effizienzniveau in Deutschland verwiesen (BDI-Thesenpapier Rohstoffeffizienz). Als weiteren Lösungsansatz verweisen einige Statements auf die Schaffung einer „geologischen Wissensbasis“ als Grundlage für zukünftige Explorationsvorhaben (Vorschlag der EU-Kommission zur Innovationspartnerschaft für Rohstoffe, Ruck (CDU Fraktion).

Schwerpunkt der Maßnahmen ist Unterstützung von Innovationen durch Forschung und Entwicklung. Einige Statements verweisen auf die Marktchancen für die deutsche Industrie, die sich aus Effizienz-Innovationen ergeben.

Elemente des innovationsorientierten Subdiskurses finden sich

- in der deutschen Rohstoffstrategie;
- in Konferenzbeiträgen von Vertretern des BMWi;
- in Beiträgen zur Stakeholder-Konsultation des BDI;
- In Konferenzbeiträgen und Publikationen des ZVEI, des VCI, der Wirtschaftsvereinigung Metalle sowie des BDI;
- im Bericht des Europäischen Parlaments über eine erfolgreiche Rohstoffstrategie für Europa
- im Strategiepapier der Europäischen Kommission zu Grundstoffmärkten und Rohstoffen, sowie im Kommissions-Vorschlag zur Innovationspartnerschaft für Rohstoffe.

Beiden Subdiskursen ist gemein, dass sie die Versorgungsseite thematisieren. Der Versorgungssicherheits-Diskurs hinterfragt die Importabhängigkeit der Wirtschaft *nicht*, sondern fasst diese als weitgehend unveränderliche Rahmenbedingung auf.

Das Potential von Recycling als Rohstoffquelle spielt in fast allen Statements eine zentrale Rolle. In diesen Komplex fallen F&E-Förderung (Strategiepapier der EU-Kommission zu Grundstoffmärkten und Rohstoffen, Vorschlag der EU-Kommission zur Innovationspartnerschaft für Rohstoffe, Antrag CDU/CSU, FDP 17/7353 zu Wirtschafts- und Außenpolitik für eine sichere Rohstoffversorgung, Hempelmann (SPD), BDI Thesenpapier Rohstoffeffizienz, ZVEI), die Verbesserung von Sammelsystemen (ZVEI, Hempelmann (SPD), BDI Thesenpapier Rohstoffeffizienz), die Etablierung eines internationalen Zertifizierungssystems für Recyclinganlagen (Wirtschaftsvereinigung Metalle, Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des EP) sowie die Verhinderung illegaler Abfall-Exporte, die zu einem Verlust an recycelfähigem Material führen (BDI Thesenpapier Rohstoffeffizienz, Wirtschaftsvereinigung Metalle). Insgesamt sehen Vertreter des ökonomisch geprägten Diskurses *freiwillige* Initiativen wie EITI oder Handelskettenzertifizierung als hilfreich an um die Transparenz auf den Rohstoffmärkten zu erhöhen.

Zudem gehört die Forderung nach einer „Neujustierung“ der Belange von Naturschutz (genannt werden die FFH-Richtlinie, Natura2000, Bodenschutz, Wasserschutz; zudem wird auch REACH erwähnt) und Rohstoffpolitik – zugunsten der Rohstoff-Seite – zu den am weitesten verbreiteten Lösungsvorschlägen der Diskursträger.

Weitestgehende Einigkeit zwischen den Trägern des ökonomisch geprägten Diskurses besteht in der Ablehnung ordnungspolitischer Maßnahmen wie Produktstandards und anderen Maßnahmen, die zu einer noch weiteren Verknappung oder Verteuerung von Rohstoffen führen könnten. Die Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf den Ressourcenverbrauch wird in vielen Statements explizit abgelehnt, ebenso wie die Festlegung absoluter Effizienz- oder Verbrauchsziele. Abgaben und Ressourcensteuern werden ebenso abgelehnt.

2. Der entwicklungspolitische Rohstoff-Diskurs

Der entwicklungspolitische Rohstoff-Diskurs kann als Korrektiv zum Versorgungssicherheits-Diskurs verstanden werden. Vor dem Hintergrund der Importabhängigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft und der Konzentration vieler Rohstofflagerstätten in Entwicklungsländern problematisiert er die Auswirkungen von Rohstoffexporten auf diese Länder. Dabei hinterfragt er die Rolle von Rohstoffpartnerschaften und die Forderung nach freien Rohstoffmärkten (vgl. den ökonomischen Diskurs). Rohstoffexporte werden nicht per se abgelehnt, sondern nach den Bedingungen dafür gefragt, dass diese entwicklungspolitisch sinnvoll nutzbar gemacht werden können. Es geht also um die Sicherstellung einer entwicklungspolitisch nachhaltigen Rohstoffversorgung.

Die Diskursträger bemängeln, dass menschenrechtliche, entwicklungspolitische und umweltpolitische Belange in der Rohstoffpolitik höchstens am Rande Beachtung fänden und Entwicklungspolitik zunehmend interessenpolitisch motiviert, d.h. auf den Zugang zu Rohstoffen ausgerichtet sei (Südwind/Heinrich Böll Stiftung). Durch die geforderten Marktöffnungen würden

Entwicklungsländer in ihrer Entwicklung beeinträchtigt und ihre Abhängigkeit vom Export unverarbeiteter Rohstoffe gefestigt. Letztlich bestünde die Gefahr, dass Rohstoffpolitik zur Korruption und Stärkung autoritärer Regime beiträgt und damit entwicklungspolitisch kontraproduktiv wirkt (EP-Umweltausschuss, Südwind/Heinrich Böll Stiftung, WEED/Oxfam, Hempelmann (SPD Fraktion)). Zudem wird bemängelt, dass Interessen der einheimischen Bevölkerung nicht angemessen berücksichtigt würden, während Wirtschaftsinteressen einen zu starken Einfluss auf die Rohstoffpolitik – und insbesondere die Arbeit des IMA-Rohstoffe – nähmen (Südwind/Heinrich Böll Stiftung).

Ziel einer Rohstoffpolitik sei es demnach – neben der Versorgung der einheimischen Wirtschaft mit Rohstoffen – Menschenrechte, Sozialstandards, und „good governance“ in den Herkunftsländern der Rohstoffe durchzusetzen, um so zur Entwicklung beizutragen. Zudem müsse eine Verlagerung der negativen Folgen der Ressourcennutzung (negative externe Effekte) von Industrieländern in Entwicklungsländer verhindert werden.

Vor diesem Hintergrund fordern die Diskursträger eine Verknüpfung der (internationalen) Rohstoffpolitik mit Auflagen zur Förderung entwicklungspolitischer Aspekte.

Bei den Vorschlägen zur Instrumentierung lassen sich 4 Komplexe identifizieren. Da sich in den meisten Statements Vorschläge aus mehreren Komplexen finden und diese i.d.R. kombiniert werden, lassen sich daraus keine eigenständigen Subdiskurse ableiten.

- Erstens werden Instrumente zur Erhöhung von Transparenz im Rohstoffsektor gefordert. Hierbei handelt es sich insbesondere um Informationen generierende Instrumente. Dazu zählen Herkunfts-Nachweissysteme (z.B. BGR fingerprint), die Offenlegung von Zahlungsströmen wie in der EITI oder analog dem Dodd-Frank Act sowie die Etablierung von Zertifizierungssystemen für Lieferketten. Für letztere wird gefordert, diese im WTO-Recht zu verankern (BMZ Strategiepapier Extraktive Rohstoffe, Stellungnahme des EP-Entwicklungsausschuss, EP-Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, Hempelmann (SPD Fraktion)). Einige Statements bemängeln eine Blockadehaltung der Bundesregierung bei Berichts- und Offenlegungspflichten (Südwind/Heinrich Böll Stiftung).
- Zweitens fordern die Diskursträger, internationale Handelsverflechtungen zu nutzen, um entwicklungspolitische, menschenrechtliche und ökologische Mindeststandards in die Förderländer zu exportieren. Dazu müsse Rohstoffpolitik mit Nachhaltigkeitsstrategien verknüpft werden. Als Hebel dazu wird vorgeschlagen, Investitionsbeihilfen für deutsche und europäische Unternehmen für ein Engagement in Entwicklungsländern an Bedingungen zu knüpfen. Unternehmen, die diese Beihilfen in Anspruch nehmen müssten sich auf die Einhaltung von Menschenrechts, Sozial-, Arbeits- und Umweltschutznormen verpflichten. In diesem Bereich wird vor allem auf freiwillige Instrumente wie die OECD Due Diligence Leitsätze für multinationale Unternehmen oder den Global Compact verwiesen. Zudem wird gefordert, dass Investoren aus Deutschland und der EU sich zur Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltschutznormen verpflichten und bei Verstößen – auch ihrer Tochterunternehmen vor Ort – zur Verantwortung gezogen werden. Ein weiterer Hebel ist

die Verankerung von Sozial- und Umweltnormen in EU-Handelsabkommen und Partnerschaftsabkommen (BMZ Strategiepapier Extraktive Rohstoffe, Antrag die Linke (BT-Drs. 17/6153, Stellungnahme des EP-Entwicklungsausschuss' und des Ausschuss' für Auswärtige Angelegenheiten).

- Drittens kritisiert der entwicklungspolitische Diskurs die Forderung nach einem kompletten Verbot von Rohstoffausfuhrbegrenzungen und Exportrestriktionen – wie im Freihandels-Subdiskurs gefordert werden. Exportbeschränkungen könnten ein legitimes Mittel von Entwicklungsländern sein um ihre Wirtschaft zu diversifizieren. Diese komplett zu verbieten verhindere daher Entwicklungschancen. (BMZ Strategiepapier Extraktive Rohstoffe, Antrag die Linke (BT-Drs. 17/6153), WEED/Oxfam)
- Technologieexport, insbesondere im Bereich Recyclingtechnologie, wird in einigen Statements angesprochen, spielt jedoch keine zentrale Rolle in diesem Diskurs (BMZ Strategiepapier Extraktive Rohstoffe; für eine kritische Einordnung von Technologietransfer vgl. WEED/Oxfam).

Der entwicklungspolitische Diskurs stellt damit keine fundamentale Kritik am Versorgungssicherheits-Diskurs dar, sondern argumentiert aus entwicklungspolitischer Sicht, dass Ansätze zur Rohstoffsicherung um eine entwicklungspolitische Komponente ergänzt werden müssten um eine entwicklungspolitisch nachhaltige Rohstoffversorgung der einheimischen Wirtschaft zu gewährleisten.

Elemente des entwicklungspolitischen Diskurses finden sich

- in Beiträgen zu Parlamentsdebatten seitens der Bundestagsfraktion von SPD, Bündnis90 / Die Grünen und die Linke;
- in der „Grünen Rohstoffstrategie“ (Bündnis90/Die Grünen).
- im Strategiepapier Extraktive Rohstoffe des Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung;
- in Beiträgen und Publikationen von entwicklungspolitischen NGOs (Global Policy Forum Europe, Südwind Institut und Heinrich Böll Stiftung, WEED/Oxfam Germany, Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung)
- in der Stellungnahme des Entwicklungsausschusses sowie des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments zur Rohstoffinitiative sowie im Bericht des Europäischen Parlaments über eine erfolgreiche Rohstoffstrategie für Europa.

3. Der Effizienz-Diskurs

Der rohstoffpolitische Effizienz-Diskurs geht ebenso wie die beiden vorangegangenen Diskurse von der Problemstellung aus, dass die deutsche bzw. europäische Wirtschaft auf Rohstoffimporte angewiesen ist. Entsprechend wird die Notwendigkeit von Rohstoffimporten nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen. Allerdings wird die Lösung nicht darin gesehen, weitere Rohstoffe zu extrahieren und den Zugang zu Rohstoffmärkten zu sichern (*„Effizienz in der Rohstoffgewinnung“*). Vielmehr

komme es darauf an, den inländischen Ressourcenverbrauch zu minimieren und so die Abhängigkeit der einheimischen Industrie von Importen zu verringern (*„Effizienz im Konsum“*).

Der Effizienz-Diskurs stellt einen Gegendiskurs zum Versorgungssicherheits-Diskurs dar. Er kritisiert eine Rohstoffstrategie, die primär auf die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen abzielt, als nicht nachhaltig und kontraproduktiv. Diese verschärfe die internationale Konkurrenzsituation auf den Rohstoffmärkten und verstärke letztlich die Abhängigkeit Deutschlands und Europas von Rohstoffimporten (RNE). Der Effizienz-Diskurs unterscheidet sich vom ökonomischen Diskurs auch darin, dass er sich nicht nur auf Rohstoffe bezieht, sondern von einem wesentlich breiteren Ressourcenbegriff, der auch Umweltmedien, Klima, Biodiversität, Wald, sowie Ökosystem-Dienstleistungen und Nahrungsmittel mit einbezieht, ausgeht (VDI, RNE, FOEE, Factor10-Institut). Zudem werden soziale Folgen der Ressourcennutzung (auf Menschenrechte, Arbeitsnormen, Bürgerkriege) thematisiert.

Das oberste Ziel einer Rohstoffpolitik ist laut dem Effizienzdiskurs die Verringerung der sozialen und ökologischen Folgen der Ressourcennutzung sowie der Erhalt von überlebenswichtigen Ökosystem-Funktionen formuliert. Dazu sei eine Minderung des Ressourcenverbrauchs anzustreben. In den Statements finden sich Abstufungen dieses Ziels von einer relativen Entkopplung des Ressourcenverbrauchs vom Wirtschaftswachstum über die absolute Stabilisierung und die absolute des Ressourcenverbrauchs bis hin zum langfristigen Verzicht auf Nutzung nicht erneuerbarer Rohstoffe. Daneben werden der Umbau zu einer ressourceneffizienten Wirtschaft und die Sicherung unseres Wohlstands mit einem minimalen Aufwand an Ressourcen als Zielsetzungen formuliert.

Als zugrunde liegende Ursachen und Treiber des Ressourcenverbrauchs wird identifiziert, dass Rohstoffpreise die wahren Kosten der Ressourcennutzung nicht reflektieren. Zudem führe die Ausrichtung des westlichen Wirtschaftsmodells zu einer immer weiter steigenden Nachfrage nach Rohstoffen. Gleichzeitig nähmen bei vielen Rohstoffen durch sinkende Konzentrationen in Lagerstätten die Umweltbelastungen aus der Extraktion immer weiter zu.

Aus dieser Diagnose leitet sich die Legitimationsgrundlage einer Rohstoffpolitik (oder vielmehr: Ressourcenpolitik) ab: Weil Naturkapital nicht angemessen bewertet wird können Märkte nicht für eine effiziente Allokation, d.h. den Schutz von lebenserhaltenden Ökosystemen, sorgen. Zudem ergäben sich aus der bestehenden Ausrichtung des Wirtschaftssystems Anreize, Rohstoffe ineffizient zu nutzen. Daher sei es Aufgabe des Staates, Rahmenbedingungen zu schaffen, um negative externe Effekte zu internalisieren und so Anreize zu Ressourcensparen zu setzen.

Um das Problem der Importabhängigkeit der Wirtschaft anzugehen fordert der Effizienzdiskurs eine Hierarchisierung der Rohstoffpolitik: Ressourceneffizienz und Recycling werden als die primären Handlungsfelder identifiziert⁵, gefolgt vom „nachhaltigen Bergbau“ in der EU und, als letzte Option, Rohstoffimporten.

⁵ In den Statements des Effizienz-Diskurses werden ‚Effizienz‘ und ‚Recycling‘ in der Regel als zwei unterschiedliche Optionen gefasst während im ökonomisch geprägten Diskurs Effizienz und Recycling meist gleichgesetzt werden.

Um eine Erhöhung der Ressourceneffizienz in Deutschland und der EU (bzw. in Industrieländern insgesamt) zu erreichen lassen sich drei Bündel von Handlungsoptionen und Lösungsmöglichkeiten identifizieren. Anhand dieser Bündel können drei Subdiskurse ausgemacht werden:

3.1. Subdiskurs Internalisierung

Dieser Subdiskurs legt den Schwerpunkt auf die Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen. Der Diskursstrang konstatiert, dass ‚externe Effekte‘ der Ressourcennutzung unberücksichtigt blieben. Aus diesem Marktversagen leitet der Diskurs eine Handlungslegitimation des Staates ab: es geht demnach um die „Internalisierung von sozialen und ökologischen Kosten sowie sicherheitspolitischen Risiken“ (RNE 20). Naturkapital stelle einen „Wert an sich“ dar und solle, ebenso wie Ökosystem-Dienstleistungen, (monetär) bewertet werden. Letztlich soll ein „Full Cost Pricing“ der Ressourcennutzung erreicht werden, was die wahren Kosten der Ressourcennutzung“ deutlich mache und Anreize zu einer sparsameren Nutzung von Ressourcen setzen würde.

Vertreter dieses Subdiskurses schlagen u.a. vor, die TEEB-Studie auf Ressourcen auszuweiten. Daneben werden die Einführung von Ressourcensteuern zur Anpassung von Rohstoffpreisen an Kosten der Ressourcennutzung sowie der Abbau von Subventionen, die zu einer verstärkten Nachfrage nach Ressourcen führen, als Instrumente angeführt. Zudem wird auf die Rolle der öffentlichen Beschaffung sowie der Verbraucherinformation verwiesen. Freiwillige Initiativen zur Erhöhung von Transparenz in der Lieferkette (EITI, Zertifizierungssysteme) werden ebenso als Optionen identifiziert: gleichzeitig aber darauf verwiesen, dass diese gesetzlich vorgeschriebene Ansätze (wie im Dodd-Frank Act) nicht ersetzen dürften.

Elemente dieses Subdiskurses finden sich bei:

- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2011): Wie Deutschland ein Rohstoffland wird
- Friends of the Earth Europe (2012): Beitrag zur Stakeholder Consultation: Raw Materials Initiative
- Faktor10-Institut (2012): Beitrag zur Stakeholder consultation: Raw Materials Initiative

3.2. Subdiskurs Innovationen für Ressourceneffizienz

Vertreter dieses Subdiskurses sehen Effizienztechnologien als den Schlüssel für eine bessere Nutzung von Ressourcen. Dabei zielt der Diskurs nicht zwangsläufig auf die absolute Senkung des Ressourcenverbrauchs, sondern auf eine *Erhöhung der Ressourceneffizienz*.⁶ Zu diesem Komplex zählt neben ressourcensparenden Produkten, Kreislaufführung und Recycling (sowohl durch innovative Recyclingtechnologien als auch durch bessere Sammelsysteme) auch die Substitution nicht erneuerbarer Materialien durch erneuerbare Ressourcen und Sekundärmaterial. Explizit wird auf Ressourceneffizienzpotentiale bei KMU verwiesen. Einige Statements sehen Effizienz-Innovationen als Wirtschaftsstrategie und „Exportschlager“.

Neben der Forschungsförderung für Effizienztechnologien lassen sich Produktstandards und Normen (Dynamische Standards, Mindestanteil Sekundärmaterial, Recyclingfähigkeit) sowie die Ausweitung

⁶ Hinsichtlich des Effizienz-Begriffs lässt sich aus den analysierten Statements keine eindeutige Zielrichtung ableiten.

der Ökodesign-Richtlinie auf Ressourceneffizienz diesem Subdiskurs als mögliche Instrumentierung zuordnen. Zudem wird auf die Rolle der öffentlichen Beschaffung bei der Markteinführung innovativer Produkte und Verfahren verwiesen.

Bei diesem Subdiskurs bestehen Überschneidungen zu dem innovationsorientierten Subdiskurs des ökonomischen Diskurses, insbesondere in Bezug auf Recycling und Substitution. Auch wird der Import von Rohstoffen aus Entwicklungsländern nicht per se als problematisch angesehen. Der grundlegende Unterschied zwischen den beiden innovationsorientierten Subdiskursen ist ihre Zielrichtung: während bei der Ressourceneffizienztechnologie ein insgesamt effizienterer Umgang mit Ressourcen als Ziel ausgegeben wird, zielt der ökonomische innovationsorientierte Subdiskurs auf die bessere Ausnutzung von Rohstoffquellen zur Erhöhung des Angebots.

Elemente des innovationsorientierten Effizienz-Subdiskurses finden sich

- in Dokumenten und Beiträgen der Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen
- in Beiträgen zur Stakeholder-Konsultation zur Rohstoffinitiative von Friends of the Earth Europe, Faktor10 Institut, dem VDI,
- in den Empfehlungen des Rats für Nachhaltige Entwicklung,
- in der Stellungnahme des Umweltausschuss des Europäischen Parlaments zur Rohstoffinitiative sowie im Bericht des Europäischen Parlaments über eine erfolgreiche Rohstoffstrategie für Europa

3.3. Subdiskurs Nachhaltige Konsumstile

Dieser Subdiskurs geht davon aus, dass technologiebasierte Ansätze zur Verbrauchsminderung (= Effizienz) zwar wichtig seien, diese aber nicht ausreichen würden um den *absoluten Ressourcenverbrauch zu verringern*. Effizienzgewinne würden durch Rebound-Effekte und Wirtschaftswachstum zunichte gemacht. Daher kritisiert dieser Diskurs das existierende, auf dauerndes Wachstum ausgelegte Wirtschaftsmodell und explizit auch die Wirtschaftswachstumsziele der EU. Um den Ressourcenverbrauch in ökologischen Grenzen zu halten sei es wichtig, Produktions- und Konsummuster zu ändern und Lebensstile zu dematerialisieren. Dazu werden die Verlängerung der Produktlebensdauer und Produktnutzung (Mehrfachnutzung), eine Verschiebung von Besitz zu Nutzung und die Etablierung von Leasingmodellen als Alternative zum Eigentum vorgeschlagen.

Elemente dieses Konsum-Subdiskurses finden sich

- in Publikationen und Stellungnahmen von Umwelt- und Entwicklungs-NGOs (NABU, Friends of the Earth Europe, Global Policy Forum Europe, WEED/Oxfam, Faktor10 Institute,
- der Stellungnahme des Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments zur Rohstoffinitiative

Konkrete Verbrauchsziele werden in allen Subdiskursen erwähnt. Dabei finden sich unterschiedliche Ausrichtungen: Auf Produktebene werden ordnungsrechtliche Ansätze wie dynamische Effizienzstandards und Ressourcen Top-Runner sowie die Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf

den Ressourcenverbrauch vorgeschlagen. Ressourcenverbrauchsziele (i.d.R. für Industrieländer) werden sowohl auf gesamtwirtschaftlicher Ebene als auch sektorspezifisch gefordert. Auf internationaler Ebene werden pro-Kopf Ressourcenverbrauchsziele vorgeschlagen; materialspezifisch wird angeregt, für eine begrenzte Anzahl von Schlüsselrohstoffen Effizienzziele bspw. in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verankern.

Diejenigen Statements, die sich mit der Frage nach geeigneten Indikatoren befassen, fordern massebasierte Indikatoren zur Erfassung von Stoffströmen. Es sollten *nicht* die Effekte auf Umwelt und Gesellschaft gemessen werden. In allen Subdiskursen findet sich „Kreislaufwirtschaft, Recycling und Weiternutzung“ als ein zentraler Handlungsansatz. Neben der Verbesserung von Sammelsystemen und F&E für Recyclingtechnologie werden hier Pfandsysteme für Produkte vorgeschlagen.

4. Das Verhältnis der Diskurse zueinander

Im Problemfeld Rohstoffknappheit ist der Versorgungssicherheitsdiskurs der klar dominierende. Daneben finden sich mit dem entwicklungspolitischen und dem Effizienzdiskurs ein Korrektiv sowie ein Gegendiskurs, die sich auf den Versorgungssicherheitsdiskurs beziehen. Der gemeinsame Ausgangspunkt der hier identifizierten Diskurse besteht in der Problemdefinition: Die deutsche und europäische Wirtschaft ist hochgradig von Rohstoffimporten abhängig. Diese stammen häufig aus instabilen und/oder autokratisch regierten Förderländern.

Die identifizierten Diskurse thematisieren unterschiedliche Punkte der Wertschöpfungskette. Für die Extraktionsphase sind der innovationsorientierte Versorgungssicherheits-Diskurs (effizientere Nutzung von Rohstoffquellen) und der entwicklungspolitische Diskurs relevant. Der freihandelsorientierte Diskurs betrachtet primär Rohstoffmärkte und Rohstoffhandel und die Nutzung von Rohstoffen wird im Effizienzdiskurs thematisiert. Lediglich die Entsorgung und das Recycling von Rohstoffen wird von allen Diskursen aufgegriffen. Aus einer solchen Perspektive könnten die Diskurse durchaus komplementär sein. Dennoch ergeben sich hinsichtlich der Zieldimensionen, des verwendeten Ressourcenbegriffs und der Instrumentierung Widersprüche. Im Folgenden werden daher Unvereinbarkeiten aber auch Schnittmengen zwischen den Diskursen dargestellt.

Die Diskurse basieren auf drei unterschiedlichen – teilweise widersprüchlichen – Zieldimensionen: Erstens die Erhöhung bzw. Sicherstellung des Angebots an Rohstoffen („bessere Rohstoffversorgung“); zweitens die Verringerung der entwicklungspolitisch negativen Effekte der Rohstoffnutzung („nachhaltige Rohstoffversorgung“); sowie drittens die Verringerung der inländischen Nachfrage nach Rohstoffen um so die Importabhängigkeit der Wirtschaft zu mindern („effizientere Rohstoffnutzung“).

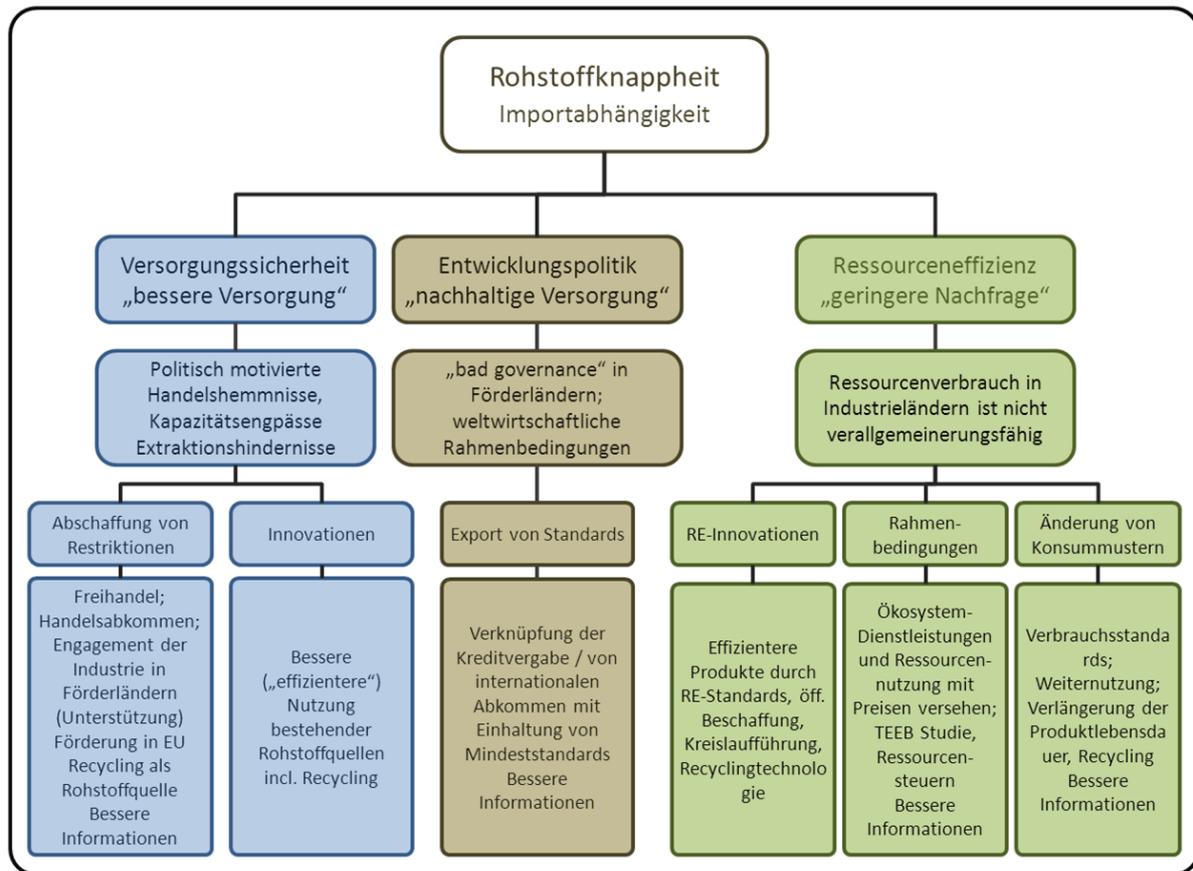


Abbildung 1: Rohstoffpolitische Diskurse

Unterschiede zwischen den Diskursen finden sich – neben der Problemanalyse und Zielsetzung – auch bezüglich des verwendeten Rohstoff- bzw. Ressourcenbegriffes. Während der Versorgungssicherheitsdiskurs einen engen Ressourcenbegriff im Sinne von Material verwendet nutzt der Effizienzdiskurs einen erweiterten Ressourcenbegriff, der neben Rohstoffen auch Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) sowie Ökosystem-Dienstleistungen mit umfasst.

Bei der Instrumentierung wenden sich Vertreter des Versorgungssicherheitsdiskurses strikt gegen verpflichtende Vorgaben und fiskalische Instrumente und verweisen auf den freien Markt als Allokationsgrundlage. Sie fordern die Abschaffung von Hindernissen, die einer sicheren Rohstoffversorgung im Wege stehen. Auf internationaler Ebene wird die Abschaffung von Handelshemmnissen gefordert, auf nationaler Ebene die Schwächung von Naturschutzstandards gegenüber Belangen der Rohstoffförderung. Um die Rohstoffbasis zu stärken werden Investitionsbeihilfen für das Engagement deutscher und europäischer Unternehmen bei Explorations- und Extraktionsvorhaben im Ausland sowie die Förderung von Recyclingtechnologie gefordert.

Auf der anderen Seite des Spektrums sehen Vertreter des Ressourceneffizienz-Diskurses ordnungsrechtliche und fiskalische Ansätze als adäquate Mittel zur Verbesserung von Ressourceneffizienz. Dabei werden unterschiedliche Ansätze vorgeschlagen, u.a. Produkt-Effizienzstandards in der Ökodesign-Richtlinie zu verankern sowie sektorspezifische oder

materialspezifische Verbrauchsziele zu formulieren. Um die Kosten der Ressourcennutzung auszudrücken fordern einige Vertreter des Effizienz-Diskurses die Einführung von Ressourcensteuern.

Trotz ihrer unterschiedlichen Ressourcenbegriffe, Zielsetzungen und Instrumentierungsvorschlägen gibt es zwischen diesen Diskursen auch Überschneidungen. Ein erstes Querschnittsthema ist die *Verbesserung von Wissen* über grenzüberschreitende Rohstoffflüsse. Entsprechend finden sich Instrumente zur Verbesserung der Informationsbasis in allen Diskursen. Dies kann in Form von Zertifikate-Systemen, durch Initiativen wie den BGR-fingerprint oder im Rahmen der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) geschehen. Ein Rechtsakt analog des US-amerikanischen Dodd-Frank Act, der Unternehmen zur Offenlegung von Zahlungsflüssen und Handelsströmen bei bestimmten Rohstoffen verpflichtet wird ebenfalls weithin aufgenommen. Allerdings ist bei Vertretern des Versorgungssicherheits-Diskurses eine Skepsis gegenüber verpflichtenden Maßnahmen weit verbreitet, so dass hier die Freiwilligkeit solcher Instrumente betont wird.

Ein weiteres Querschnittsthema, das in allen Diskursen angesprochen wird ist *Recycling*. In diesem Bereich wird vor allem die Entwicklung von Recyclingtechnologien für Kleinstmengen angesprochen und die Etablierung eines internationalen Recyclingsystems („Recyclingpartnerschaften“) vorgeschlagen.

Sowohl der Versorgungssicherheits-Diskurs als auch der Effizienz-Diskurs weisen *innovationsorientierte Subdiskurse* auf. Während der Versorgungssicherheit-Diskurs mit der Verbesserung der Recyclingtechnologie und Substituten auf die Erhöhung des Rohstoffangebots zielt, thematisiert der Effizienzdiskurs zusätzlich die Verringerung des Ressourcen-Inputs durch Effizienzstandards für Produkte und Dienstleistungen. Dabei ist auffällig, dass die Markchancen, die sich aus Effizienz-Innovationen ergeben vor allem im Versorgungssicherheits-Diskurs, aber auch in den analysierten Dokumenten des Effizienz-Diskurses bislang wenig beleuchtet werden.⁷

Diskursverschränkungen sind wiederkehrende Kombinationsmuster von Elementen unterschiedlicher Diskurse in Statements. In Tabelle 1 (Anhang) sind Akteure und die von ihnen genutzten Diskurse aufgeführt. Am stärksten ausgeprägt ist die Verschränkung von entwicklungspolitischem Diskurs und Effizienzdiskurs (insbesondere der Subdiskurs zu Konsumstilen). In insgesamt acht Statements werden Argumente aus beiden Diskursen an zentraler Stelle genutzt. Das Bindeglied der beiden Diskurse ist das globale Muster des Ressourcenverbrauchs mit unverhältnismäßig hohem Verbrauch in den Industrieländern und den meist negativ bewerteten Auswirkungen des Rohstoffexports in den Förderländern.

Daneben lassen sich Verschränkungen zwischen den beiden innovationsorientierten Subdiskursen sowie zwischen dem Freihandelsorientierten Subdiskurs und dem entwicklungspolitischen Diskurs identifizieren.

⁷ An dieser Stelle sei nochmals betont, dass bei dieser Untersuchung lediglich eine Teilmenge des Ressourceneffizienz-Diskurses, nämlich solche Dokumente, die sich zur Rohstoffpolitik äußern, untersucht wurde.

5. Schlussfolgerungen und Optionen

Die Hauptkonfliktlinie im Problemfeld Rohstoffknappheit verläuft zwischen dem Versorgungssicherheits- und dem Ressourceneffizienzdiskurs; der entwicklungspolitische Diskurs als Ergänzung des Versorgungssicherheits-Diskurses ist an beide Seiten anschlussfähig. Der Versorgungssicherheitsdiskurs ist der dominante Diskurs im Problemfeld Rohstoffknappheit und weitestgehend blind für Belange des Ressourcenschutzes. Vertreter dieses Diskurses sind insbesondere das Bundeswirtschaftsministerium und solche Akteure, die für die Umsetzung relevant sind wie die großen Wirtschafts- und Industrieverbände.

Die weitere Entwicklung des Versorgungssicherheits-Diskurses und die Bedeutung der damit verbundenen Argumente wird vermutlich vor allem von der zukünftigen Situation an den internationalen Rohstoffmärkten abhängen. Als treibender Faktor wird die wachsende Nachfrage nach Rohstoffen aus Schwellenländern ausgemacht, während das Angebot auf den Weltmärkten nicht entsprechend ausgeweitet wird. Zwar kann bei bestimmten Rohstoffen mit einer mittelfristigen Ausweitung des Angebots gerechnet werden um der hohen Nachfrage entgegenzuwirken, dennoch verweist der aktuelle DERA Rohstoffsituationsbericht darauf, dass...

„...in den nächsten Jahren erhebliche Lieferengpässe auftreten [können], welche die Planungssicherheit der Unternehmen einschränken. Der Einfluss von Spekulation auf den Rohstoffmärkten, Wettbewerbsverzerrungen im Handel, die wenig absehbare Entwicklung von rohstoffintensiven Zukunftstechnologien und die zum Teil hohe Konzentration der Weltrohstoffproduktion auf wenige und zum Teil instabile Länder stellen die von Importen abhängige deutsche und europäische Wirtschaft vor neue Herausforderungen.“⁸

Damit ist auch für die nächsten Jahre mit einer anhaltend hohen Aufmerksamkeit für den Versorgungssicherheitsdiskurs zu rechnen.

Gleichzeitig erfährt der Ressourceneffizienz-Diskurs in den letzten Jahren erhöhte Aufmerksamkeit. Fragen des effizienteren Umgangs mit Ressourcen und die Rolle von Innovationen wurden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene institutionalisiert (beispielsweise mit ProgResS, der Europe 2020 Strategie und der EU-Roadmap oder dem UN-Ressourcenpanel), so dass auch hier mit einer länger anhaltenden Aufmerksamkeit zu rechnen sein wird. Die Debatte um ressourceneffiziente Konsumstile wird im Kontext der aktuellen Debatte über neue Wohlstandsmodelle und Wohlfahrtsmessung („Alternativen zum BIP“), bspw. in der Enquete-Kommission "Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität des Bundestags thematisiert. Ob die dort geführten Debatten um einen Wohlstandsverzicht auch zu einem politischen Mainstream werden und in konkrete Politik münden, lässt sich derzeit nicht voraussagen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Frage, wie der bislang dominante Versorgungssicherheitsdiskurs bzw. dessen Vertreter ressourcenpolitisch aufgewertet werden kann. Auch wenn der Ressourceneffizienz-Diskurs als Gegendiskurs zum Versorgungssicherheits-

⁸ Deutsche Rohstoffagentur 2011: DERA Rohstoffinformationen: Deutschland Rohstoffsituation 2010: 13. Online abrufbar: http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/rohstoffinformationen-07.pdf

Diskurs entstanden ist hat die Analyse gezeigt, dass Schnittmengen zwischen den Diskursen bestehen, die mit einer ressourcenpolitischen Zielrichtung genutzt werden können.

Eine Option besteht darin, Ressourceneffizienzpolitik als Innovationspolitik zu kommunizieren und so eine Verbindung zwischen den beiden innovationsorientierten Subdiskursen zu schaffen. Insgesamt thematisieren fast die Hälfte aller analysierten Statements Innovationen als möglichen Lösungsweg. Recycling als Rohstoffquelle und Substitution kritischer Rohstoffe sind im Versorgungssicherheits-Diskurs bereits weithin anerkannte Lösungsansätze. Als Ansatzpunkt bietet sich an, den Innovationsbegriff nicht alleine auf das Recycling zu beschränken, sondern diesen auf ressourceneffiziente Produkte auszuweiten. Auf diese Weise kann der innovationsorientierte Ressourceneffizienz-Subdiskurs an den Rohstoffsicherheitsdiskurs anschlussfähig gemacht werden; entsprechende Argumente wären Risikominimierung und Versorgungssicherheit sowie Wettbewerbsfähigkeit durch Marktchancen für effiziente Produkte und Effizienztechnologien. Dieses Vorgehen findet sich bereits in der ersten ProgRess-Leitidee. Ein potentieller Vermittler zwischen den Diskursen wäre der VDI, der ein Vertreter des innovationsorientierten Effizienz-Diskurses ist. Bestehende Initiativen wie NeRess zielen bereits in diese Richtung.

In diesem Rahmen sollten die bislang vorwiegend normativen – und nur bedingt an den Versorgungssicherheitsdiskurs anschlussfähigen – Argumente der Effizienzdebatte wie ‚globale Gerechtigkeit‘, ‚Generationengerechtigkeit‘ oder ‚Verantwortung von Industrieländern‘ durch solche Argumente untermauert werden, die für eine ökonomische Perspektive nutzbar sind. Für die Diskussion in Deutschland und/oder der EU wäre dies die Bezifferung von Kostenreduktionspotentialen durch Effizienztechnologien, von Kosten und Risiken für Unternehmen aus der Rohstoffversorgung, von zusätzlichen Arbeitsplätzen und von Exportchancen für die einheimische Wirtschaft. Auf internationaler Ebene wären dies Anstrengungen und Initiativen, um externe Effekte der Rohstoffnutzung zu erheben und zu beziffern („Ressourcen-TEEB“).

Die Etablierung und Verbesserung von Informationen generierenden Instrumenten stellt eine weitere Schnittmenge zwischen Versorgungssicherheits- und Effizienzdiskurs dar. Da Wissen über Ressourcenflüsse die notwendige Grundlage von Regulierungen sind, sollte die momentan zu verzeichnende Unterstützung für diese Initiativen genutzt werden um solche Instrumente weiter zu stärken und rechtlich zu verankern.

Anhang:

Liste der analysierten Dokumente sortiert nach Diskursen

Name / Institution	Titel / Anlass	Diskurs
Die Linke Bundestags-Fraktion	Antrag Für eine gerechte und entwicklungsförderliche internationale Rohstoffpolitik, Bt-Drs. 17/6153	EP
Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	Publikation: Rohstoffe, Werte und Interessen. Anforderungen an eine entwicklungspolitisch kohärente deutsche Rohstoffpolitik	EP
SPD Bundestagsfraktion, Redebeitrag Dr. Sascha Raabe	Bundestags-Plenarprotokoll 17/133 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen	EP
Südwind Institut für Ökonomie und Ökumene / Heinrich Böll Stiftung	Publikation: Die Deutsche Rohstoffstrategie. Eine Bestandsaufnahme	EP
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Strategiepapier: Extraktive Rohstoffe	EP / RE
Europäisches Parlament	Bericht über eine erfolgreiche Rohstoffstrategie für Europa. (Bütkofer)	EP / RE _i / VS _i
Global Policy Forum Europe	Anforderungen an eine zukunftsfähige Rohstoffstrategie	EP / RE _k
Europäisches Parlament, Entwicklungsausschuss	Stellungnahme zur Rohstoffinitiative	EP / RE _k
Oxfam Germany	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	EP / RE _k
Bündnis 90/ Die Grünen Bundestagsfraktion	Grüne Rohstoffstrategie	RE _i
Bündnis 90/ Die Grünen Bundestagsfraktion, Fritz Kuhn	Bundestags-Plenarprotokoll 17/133 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen	RE _i
Europäisches Parlament, Umweltausschuss	Stellungnahme zur Rohstoffinitiative	RE _i / EP
Rat für Nachhaltige Entwicklung	Studie: Wie Deutschland ein Rohstoffland wird	RE _{i, int}
Verein Deutscher Ingenieure	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	RE _{i, int}
Factor 10 Insitute / Friedrich Schmidt-Bleek	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	RE _{i, k}
NABU	Europäische Ressourceneffizienz-Roadmap	RE _k
Friends of the Earth Europe	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	RE _k / EP
WEED / Oxfam	Publikation: Die neue Jagd auf Ressourcen	RE _k / EP
Friends of the Earth Europe	Publikation: Overconsumption. Ho to measure Europe's Resource use	RE _{k, int}
CDU/CSU Bundestagsfraktion, Philipp Mißfelder	Bundestags-Plenarprotokoll 17/133 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen	VS _f
CDU/CSU Bundestagsfraktion; Dr. Chrisitan Ruck	Bundestags-Plenarprotokoll 17/133 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen	VS _f
DIHK	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	VS _f
FDP Bundestagsfraktion, Rede Klaus Breil	Bundestags-Plenarprotokoll 17/133 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds	VS _f

	für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen	
IG Bergbau Chemie Energie	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	VS _f
Sectoral Social Dialogue Committee „Extractive Industries“	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	VS _f
Verband der Chemischen Industrie (VCI)	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	VS _f
Vereinigung Rohstoffe und Bergbau	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	VS _f
SPD Bundestagsfraktion, Rede Rolf Hempelmann	Bundestags-Plenarprotokoll 17/133 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen	VS _f / EP
Europäisches Parlament, Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten	Stellungnahme zur Rohstoffinitiative	VS _f / EP
Commerzbank	Studie: Rohstoffe und Energie. Risiken umkämpfter Ressourcen.	VS _i
Verband der Chemischen Industrie (VCI), Hermann Nacke	Beitrag zur Veranstaltung „Mehr Ressourceneffizienz - mehr Wachstum?“, 25. November 2011	VS _i
Wirtschaftsvereinigung Metalle	Beitrag: Europäischer Industrie-Dialog Brüssel-Berlin: "Ressourceneffizienz – ist weniger immer mehr?"	VS _i
Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI), Dr. Klaus Mittelbach	Beitrag zur Veranstaltung „Mehr Ressourceneffizienz - mehr Wachstum?“, 25. November 2011	VS _i
BDI	Thesenpapier: Rohstoffeffizienz in der Produktion als integraler Bestandteil unternehmerischen Handelns	VS _i / RE _i
Europäische Kommission [DG Unternehmen und Industrie]	Rohstoffe für das künftige Wohlergehen Europas nutzbar machen. Vorschlag für eine Europäische Innovationspartnerschaft für Rohstoffe (KOM(2012)82final)	VS _i / RE _i
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dr. Sven Altfelder	Rohstoffe – Die Strategien der Bundesregierung. Beitrag zur Tagung Hochtechnologiemetalle – Motor für Innovation	VS _{i,f}
BDI	Beitrag: Raw Materials Initiative Stakeholder consultation	VS _{i,f}
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	Rohstoffstrategie der Bundesregierung	VS _{i,f}
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Ernst Burgbacher, Parlamentarischer Staatssekretär	Bundestags-Plenarprotokoll 17/133 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen	VS _{i,f}
CDU/CSU Bundestagsfraktion FDP Bundestagsfraktion	Antrag Bt-Drs.17/7353: Rohstoffderivatemärkte gezielt regulieren	VS _{i,f}
Europäische Kommission [DG Unternehmen und Industrie]	Strategiepapier: Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze (KOM(2011)25 endg.)	VS _{i,f}

- VS_f Ressourceneffizienz-Diskurs, Subdiskurs Freihandel
- VS_i Ressourceneffizienz-Diskurs, Subdiskurs Innovationen
- EP Entwicklungspolitischer Diskurs
- RE Ressourceneffizienz-Diskurs
- RE_i Ressourceneffizienz-Diskurs, Subdiskurs Innovationen für Ressourceneffizienz
- RE_{int} Ressourceneffizienz-Diskurs, Subdiskurs Internalisierung
- RE_k Ressourceneffizienz-Diskurs, Subdiskurs Nachhaltige Konsumstile

Analyserraster

Problemdefinition	
Worum geht es? Was ist das Problem, das behoben werden soll?	
Welche Ressourcen / Rohstoffe?	
Was sind die Treiber und Mechanismen die zu dem Problem führen?	
Welche Impacts?	
Welcher Fokus (lokal bis global)	
Ziele	
Was soll erreicht werden?	-
Welche Indikatoren?	-
(Welche IA Modelle?)	-
Begründung einer Rohstoffpolitik	
Soll eine Rohstoffpolitik überhaupt stattfinden?	-
In welchen Bereichen?	-
Was ist die jeweilige Begründung warum / warum nicht?	-
Welche Policy-Instrumente sollten genutzt werden (und welche nicht)	
Welche Lösungs-möglichkeiten gibt es?	-
Wer soll adressiert werden? (Zielgruppe)	-
Was genau soll reguliert werden? (Ansatzpunkte)	-
Auf welcher Politikebene?	-
Welche Steuerungsansätze (-mechanismen) sollen genutzt werden?	-
Welche konkreten Instrumente werden vorgeschlagen?	-
Welche konkreten Instrumente werden abgelehnt?	-
Sonstiges	
	-
	-