

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Anhörung: Rohstoffstrategien der Bundesregierung und der Europäischen
Union und ihre entwicklungspolitischen Implikationen
Mittwoch, 8. Juni 2011, 11 bis 13 Uhr

Eingangsstatement von Jörg Mayer, UNCTAD

Sehr geehrte Ausschussmitglieder, sehr geehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren,

ich freue mich hier in Berlin zu sein und möchte mich bei den Veranstaltern dieser Anhörung für die Einladung bedanken. Sie gibt mir die Möglichkeit Ihnen einen Eindruck davon zu vermitteln, welche Themen den Vereinten Nationen innerhalb der Rohstoffproblematik besonders am Herzen liegen.

Als Vertreter einer Organisation, die sich insbesondere mit der wirtschaftlichen Entwicklung von Entwicklungsländern befasst, freue ich mich zu festzustellen, dass die Rohstoffstrategie der Bundesregierung entwicklungspolitische Ziele zumindest als flankierende Maßnahmen berücksichtigt. Es ist ermutigend zu sehen, dass die wirtschaftliche Entwicklung von Rohstoffproduzenten nicht völlig aus den Augen verloren worden ist.

Auf der anderen Seite fragt es sich natürlich, inwieweit eine Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Entwicklungsländern in Einklang zu bringen ist mit dem Schwerpunkt der Rohstoffstrategie auf „einer nachhaltigen, international wettbewerbsfähigen Rohstoffversorgung der deutschen Industrie“. Insgesamt betrachtet erscheint mir die Rohstoffstrategie der Bundesregierung zu sehr auf das Wohl der heimischen Industrie als Verbraucher von Rohstoffen abzustellen. Die Rohstoffstrategie erwähnt nirgends, dass rohstoffexportierende Entwicklungsländer auch Absatzmärkte für die Produkte sind, die deutsche Industrieunternehmen produzieren. Aber das Interesse einer so stark exportorientierten Industrie an der wirtschaftlichen Entwicklung von Entwicklungsländern ergibt sich natürlich auch aus dem positiven Einfluss auf den Welthandel, den weltweite nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zweifellos haben. Und das Engagement aller Länder, einschließlich der EU-Mitgliedsstaaten, zur Verwirklichung der Millenniums-Ziele braucht nicht zusätzlich unterstrichen zu werden. Es wäre somit wünschenswert, der wirtschaftlichen Entwicklung

der rohstoffexportierenden Länder größere Bedeutung auch in der Rohstoffstrategie der Bundesregierung zuzusprechen.

Meine Damen und Herren,

Ich möchte mich in meinen Ausführungen insbesondere den Teilen der Rohstoffstrategie widmen, die internationale Aspekte und entwicklungspolitische Zusammenhänge betreffen (Ziffer III, X, XIII-XVI). Doch erlauben Sie mir zuerst ein paar mehr allgemeine Bemerkungen zu jüngsten Entwicklungen auf internationalen Rohstoffmärkten hinsichtlich der physischen Verfügbarkeit von Rohstoffen und insbesondere der Preisentwicklung.

Hinsichtlich der **physischen Verfügbarkeit von Rohstoffen** sagt die Vorbemerkung (Ziffer I) in relativ optimistischen Ton, dass Verknappungen nicht zu befürchten sind, vielleicht mit der Ausnahme von Öl. Die Rohstoffstrategie hat ihren Schwerpunkt auf mineralischen Rohstoffen, sodass Nahrungsmittel und andere landwirtschaftliche Produkte nicht angesprochen werden. Bei diesen Produkten besteht allerdings weltweit die Befürchtung, dass ohne einen signifikanten Anstieg der Produktion und der Produktivität mehr und mehr Angebotsverknappungen auftreten werden. Im entwicklungspolitischen Zusammenhang bedeutet dies einerseits, dass ein größerer Teil von Entwicklungshilfe in die Entwicklung der Landwirtschaft von Entwicklungsländern fließen sollte, und andererseits, dass auf nationaler und internationaler Ebene stärker Forschungsbemühungen unterstützt werden sollten, die sich landwirtschaftlicher Produktion in Entwicklungsländern widmen.

Was die physische Verfügbarkeit von Erzen betrifft sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass in zahlreichen Minen der Erzgehalt signifikant gesunken ist und dass es vermutlich schwerer werden wird, stillzulegende Minen mit neuen zu ersetzen. Eine Ausweitung der Förderung von Erzen in Afrika soll Spezialisten zufolge große Möglichkeiten beinhalten, doch sind diese Möglichkeiten nach wie vor mit großer Unsicherheit behaftet. Allgemein betrachtet, muss voraussichtlich mehr investiert werden, um eine gleichbleibende Fördermenge zu erwirtschaften. Die Rohstoffstrategie der Bundesregierung verlässt sich dabei auf Preissignale und die Preiselastizität des Angebots. Man sollte allerdings bedenken, dass Schwellenländer eine zunehmende Rolle bei der Nachfrage nach Rohstoffen spielen, und dass in

diesen Ländern die Preiselastizität der Nachfrage erheblich kleiner ist als in Industrieländern. Somit müsste die Preiselastizität des Angebots spürbar ansteigen, damit die Verzögerungen bei der Balance zwischen Angebot und Nachfrage nicht zu lang werden. Allerdings zeichnet sich bisher eine derartige Erhöhung der Preiselastizität des Angebots nicht ab.

Die **Preisentwicklungen auf Rohstoffmärkten** spricht die Rohstoffinitiative in Ziffer X an, im Zusammenhang mit der zunehmenden Finanzialisierung von Rohstoffmärkten. Hinsichtlich der Preisentwicklung sollten Veränderungen der Preisniveaus unterschieden werden von der zunehmenden Preisvolatilität auf Rohstoffmärkten. Wie die Rohstoffstrategie zutreffend schreibt, führt Preisvolatilität zu Planungsunsicherheit und hat somit negative Auswirkungen auf Investitionen. Somit hat Preisvolatilität auch indirekte Effekte auf die physische Verfügbarkeit von Rohstoffen. Hinsichtlich der Entwicklung von Preisvolatilität in den letzten Jahren wird oft auf die Preisfluktuationen in den 70er Jahren verwiesen. Das Argument dabei ist, dass Preisvolatilität ein den Rohstoffmärkten immanentes Phänomen ist, und man sich nicht beunruhigen sollte. Aus meiner Sicht ist dieses Argument falsch. Seit einigen Jahren treten Preisspitzen mit zunehmender Häufigkeit auf; außerdem verzeichnen die Preisfluktuationen eine größere Amplitude. Vielleicht noch wichtiger ist die allgemeine Erwartung, dass hohe Preisvolatilität bestehen bleiben wird – ein Grund dafür bei mineralischen Rohstoffen ist die bereits erwähnte Tatsache, dass Investitionen in Erzförderung risikoreicher werden müssen, sodass auch das Risiko von Fehlinvestitionen und Förderungsunterbrechungen steigen wird.

Der Zusammenhang von Preisentwicklungen und zunehmender Finanzinvestitionen in Rohstoffmärkten, den Ziffer X anspricht, bringt mich zu den **internationalen Aspekten** der Rohstoffstrategie. Ich möchte hierbei erwähnen, dass UNCTAD zu diesem Thema am Sonntag eine größere Studie veröffentlicht hat, die auf dem Internet verfügbar ist.¹ Aus unserer Sicht führt die Präsenz von Finanzinvestoren zu einer Verstärkung von Rohstoffpreisveränderungen. Wir unterstützen, ebenso wie die Rohstoffstrategie der Bundesregierung in Ziffer X, die Reform der Finanzmarktregulierung auf EU-Ebene, sowie ähnliche Anstrengungen in den Vereinigten Staaten und auf Ebene der G-20. Im Zentrum dieser Reform sollte jedoch das Ziel stehen, eine Verbesserung des Funktionierens von Rohstoffbörsen und anderer Derivate-Märkte zu erreichen. Das adäquate

¹ http://www.unctad.org/en/docs/gds20111_en.pdf

Funktionieren von Preisbildung und Risikoabsicherung auf Rohstoffbörsen ist von immenser Bedeutung für Entwicklungsländer. Dies ist der Fall sowohl für die Produzenten von Rohstoffen, die Planungssicherheit für ihre Investitionen benötigen, als auch für die Verbraucher von Rohstoffen, die Planungssicherheit für ihre Aufwendungen für Bildung und Gesundheit benötigen. Die Rohstoffstrategie der EU scheint diesen Besorgnissen mehr Aufmerksamkeit zu widmen als die Rohstoffstrategie der Bundesregierung, die in diesem Reformprozess mehr das Wohl der heimischen Industrie als Anliegen hat.

Meine Damen und Herren,

die **entwicklungsrelevanten Elemente** der Rohstoffstrategie finden ihren Ausdruck in der Forderung nach Freihandel, insbesondere dem Abbau von Exportsteuern oder ähnlicher Maßnahmen, und der Schaffung verbesserter Rahmenbedingungen für Investitionen. Das Hauptaugenmerk hierbei liegt auf der Verbesserung des Schutzes von Auslandsinvestitionen. Gleichzeitig sollen in den Entwicklungsländern die sozialen und umweltspezifischen Bedingungen sowie die Transparenz hinsichtlich der Verwendung von Rohstofflöhnen verbessert werden. Forderungen mit dieser Zielsetzung sollen in Verhandlungen in zahlreichen Foren verfolgt werden, sei dies Verhandlungen im Rahmen der WTO, bilaterale Verhandlungen auf EU-Ebene, oder bei der Verlängerung von Handelspräferenzen.

Wie in Ziffer XV zutreffend beschrieben, zielen all diese Forderungen letztendlich darauf ab, eine stärkere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an den Interessen der Industrie in der EU zu erreichen. Der Einfluss dieser Forderungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Rohstoffexporteure selbst scheint nur ein Nebenschauplatz mit wenig Bedeutung zu haben.

Es stellt sich hier die Frage einerseits, wie realistisch es ist, die Forderungen verwirklicht zu sehen, und andererseits welche Maßnahmen notwendig wären, um dem Entwicklungsprozess der Rohstoffproduzenten größere Bedeutung zu verleihen.

Hinsichtlich der ersten Frage scheint die Verhandlungsstrategie auf dem traditionellen Nord-Süd Bild zu beruhen, nach dem die Entwicklungsländer auf Absatzmärkte in den Industrieländern und auf Auslandsinvestitionen aus Industrieländern angewiesen sind. In einer solchen Situation haben die

Entwicklungsländer in der Tat wenig Spielraum, ihre eigenen entwicklungspolitischen Interessen einzubringen. In den letzten Jahren hat jedoch die Bedeutung der Schwellenländer für andere Entwicklungsländer enorm zugenommen. Dies ist der Fall sowohl als Absatzmärkte, insbesondere für Rohstoffe, als auch als Quelle von Auslandsinvestitionen, sei es in Rohstoffen oder anderen Sektoren. Entwicklungsländer sehen solche Veränderungen als Chance, mehr entwicklungspolitischen Impetus aus Verhandlungen mit anderen Ländern zu erzielen. Es ist wahrscheinlich falsch anzunehmen, dass die Verhandlungsstrategien von Schwellenländern den Entwicklungsperspektiven anderer Entwicklungsländer eine größere Bedeutung zumessen als Industrieländer dies traditionell getan haben. Es wäre somit möglich, dass die EU mit einer Strategie, die die Interessen der heimischen Industrie weniger im Zentrum hat und größeres Interesse am wirtschaftlichen Erfolg der Entwicklungsländer zeigt, einen größeren Erfolg hätte, Verhandlungsvereinbarungen zu erzielen, die den Zugang zu Rohstoffen erleichtern.

Die Frage nach Maßnahmen, die dem Entwicklungsprozess der Rohstoffproduzenten förderlich wären, verfolgt UNCTAD auf Basis ihrer drei Pfeiler – Analyse, Forum zum Meinungsaustausch und Zusammenarbeit mit Ländern im Rahmen spezifischer Projekte. Aufgrund des Mandats von UNCTAD beziehen sich solche Maßnahmen in erster Linie auf ökonomische Zusammenhänge, wobei aber auch umweltbezogene Aspekte angesprochen werden. Eine Beachtung daraus resultierender Empfehlungen beruht auf freiwilliger Basis. Im Unterschied zu den Bretton Woods Institutionen oder der WTO fehlt UNCTAD das Mandat, solche Empfehlungen verbindlich zu machen.

Die **strategischen Empfehlungen des UNCTAD-Sekretariats** stimmen mit denen der Rohstoffstrategie der Bundesregierung und der EU überein hinsichtlich der Forderung nach mehr Transparenz und einem besseren Investitionsklima. Allerdings liegt unser Schwerpunkt weniger auf dem Klima für Auslandsinvestitionen als auf dem Klima für heimische Investitionen. Wir halten es in der Tat für notwendig, einen fairen Anteil der Erlöse auf der Rohstoffförderung im Produzentenland zu lassen. Allerdings erwirtschaften derzeit Auslandsinvestoren oft einen weit größeren Erlös als das entsprechende Entwicklungsland. Ob Erlöse aus Rohstoffexporten tatsächlich die wirtschaftliche Entwicklung eines Rohstoffexporteurs fördern, sehen wir vorwiegend von der makroökonomischen Strategie der Regierung abhängig.

Insbesondere sollte eine Währungsaufwertung vermieden werden, damit ein Rohstoffboom nicht die Industrialisierung eines Landes behindert.

Was das Investitionsklima für Auslandsinvestoren betrifft, wird unter anderem für niedrige Steuern argumentiert. Zurzeit bestehende Vereinbarungen zur Besteuerung von Auslandsinvestoren wurden jedoch oft noch in der Zeit relativ niedriger Preise geschlossen. Es ist aber wohl fair, wenn Auslandsinvestoren einen Teil der höheren Erlöse in Form höherer Steuern an die Produzentenländer weitergeben. Die Steuereinnahmen zahlreicher Rohstoffexporteure sind in der Tat auf solche Arten von direkten Steuern angewiesen. Nur so ist es ihnen möglich, Investitionen in Infrastruktur und sozialen Maßnahmen zu finanzieren.

Hinsichtlich der Forderung nach Freihandel erhebt sich ebenfalls das Problem des steuerlichen Effekts der Abschaffung aller Handelsbeschränkungen. Außerdem stellt sich die Frage nach der Legitimität, eine Nutzung der heimischen Rohstoffe durch die heimische Industrie zu bevorzugen. Die Rohstoffstrategie der Bundesregierung und der EU scheint diese Frage positiv beantwortet zu haben. Den Entwicklungsländern sollte eine gleiche Interessenvertretung nicht verwehrt werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.