

Rohstoffpolitik als Sicherheitspolitik

Die globalen Knappheitsverhältnisse zeigen sich heute vor allem in den Rohstoffen. Teurere Energiepreise, volatile Agrarmärkte und problematische Seltenen Erden sind nur einige Ausprägungen dieses neuen Wettrennens um Rohstoffe. Dies ist erst der Anfang: Mit dem Aufstieg immer mehr Länder in den relativen Wohlstand verknappen sich diese Ressourcen umso stärker. Dies ist eine – auch sicherheitspolitische – Herausforderung für die Schweiz.

Hans-Ulrich Bigler

Ökonom, Oberst i Gst, Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes (SGV), Schwarztorstrasse 26, 3001 Bern.
E-Mail: H.Bigler@sgv-usam.ch

Henrique Schneider

Ökonom, Ressortleiter Wirtschaftspolitik im SGV, Schwarztorstrasse 26, 3001 Bern.
E-Mail: h.schneider@sgv-usam.ch

Worum geht es?

Was ist die Bedeutung von Versorgungssicherheit? In vielen Reden und Dokumenten – auch in jenen des Bundesrates – ist die Rede von Versorgungssicherheit. Grundsätzlich ist damit die Ermöglichung einer stetigen Bereitstellung von Gütern zu nicht allzu volatilen Preisen gemeint. Wenn jedoch der Begriff noch konsequenter durchdacht würde, fielen seine sicherheitspolitische Implikationen sofort auf.

Wenn sich die Schweiz beispielsweise im Rahmen der Energiestrategie 2050^[1] das Ziel gibt, sich selbstständig mit Strom zu versorgen aber gleichzeitig Produktionskapazitäten abbaut, muss der Bundesrat zeigen, wie beide Ziele zu erreichen sind. In jener Strategie soll die markante Erhöhung der Energieeffizienz die notwendige Harmonie bringen. Und was passiert, wenn es immer noch zu Versorgungslücken kommt? Dafür schlägt der Bundesrat zweierlei vor: Entweder die Substitution von Produktionskapazitäten von Kernenergie zu Gas oder der Stromimport. Ein Fragezeichen ist angebracht.

Die bundesrätlichen Vorschläge zur Energiewende sind tatsächlich eine Strategie, denn darin werden verschiedene Szenarien gegeneinander abgewogen und verschiedene Massnahmen in Abhängigkeit dieser Szenarien vorgesehen. Einen logischen Fehler enthalten sie trotzdem: Versorgungssi-

cherheit wird nicht mittels Importe garantiert. Die Frage muss umgekehrt lauten, nämlich: Wie kann man Versorgungssicherheit trotz Importen garantieren?

Die Frage muss umgekehrt lauten, nämlich: Wie kann man Versorgungssicherheit trotz Importen garantieren?

Die Energiestrategie 2050 dient hier lediglich als Einstiegsbeispiel, das derzeit besonders relevant ist. Dennoch ist der Gesamtzusammenhang viel bedeutender: Es geht nämlich um die Frage, wie sich die Schweiz mit Rohstoffen versorgt und wie sie diese Versorgung in Zukunft gestalten will. Letztlich geht es um die sicherheitspolitische Dimension der Schweizerischen Versorgung mit Roh- und anderen natürlichen Stoffen.

Diese Frage wird auch schon im Sicherheitspolitischen Bericht aufgeworfen: «Die kritischen Infrastrukturen sind nicht die einzigen Verwundbarkeiten der Schweiz. Es gibt weitere, die ebenso gravierende Konsequenzen haben können und auf die sich die Schweiz und ihre Sicherheitspolitik auch einstellen müssen. Die Schweiz ist, als wirtschaftlich stark vernetztes Land und arm an eigenen Rohstoffen, auf den Zugang zu Rohstoffen und Nahrungsmitteln sowie auf einen freien internationalen Marktzugang generell angewiesen. Sie ist deshalb in besonderem Mass exponiert gegenüber Druck oder Nötigung mit wirtschaftlichen Mitteln. Wird ihr der Zugang zu Rohstoffen, insbesondere zu Energieträgern, oder auch der Zugang zu bedeutenden Import- oder Exportmärkten willentlich und gezielt verweigert, oder ist der Zugang anderweitig – als Resultat anderer, nicht direkt mit der Schweiz zusammenhängender Vorgänge – über längere Zeit nicht mehr gewährleistet, kann das die Schweiz, ihre Versorgung und

damit ihr wirtschaftliches Wohlergehen, erheblich beeinträchtigen.»^[2]

Die Sicherheitspolitik... ist interdisziplinär eng mit der Aussen-, Wirtschafts-, und Bildungspolitik verbunden.

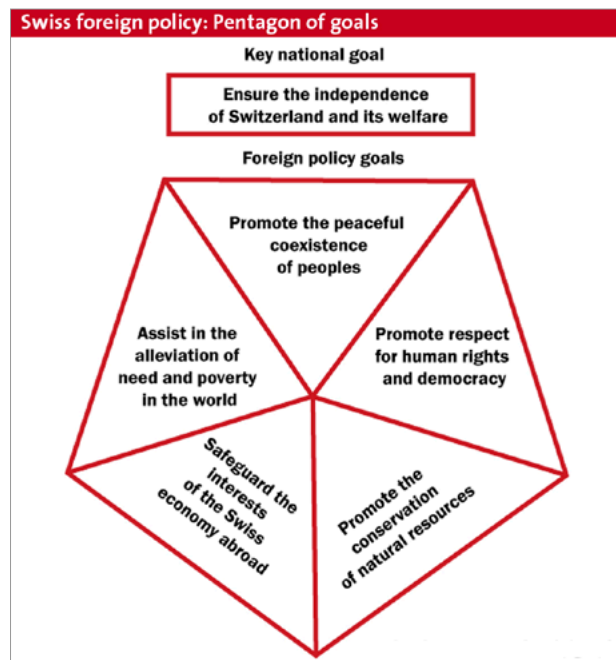
Eine übliche Definition der Sicherheitspolitik ist ihre Ausrichtung auf die Schaffung von Voraussetzungen, damit Bürger, Unternehmen und andere Akteure in einem Staat ihre Tätigkeiten entfalten können. Dazu gehören Planbarkeit, Zuverlässigkeit auf Ordnungsmacht und Achtung gemeinsamer Spielregeln. Die Sicherheitspolitik umfasst alle Überlegungen, Planungen und vertraglichen oder legislativen Gestaltungsprozesse von organisatorischen Einheiten auf (in Ausnahmefällen substaatlicher,) staatlicher und föderaler Ebene bezüglich der interessengeleiteten Friedenserhaltung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Kriegsführung zwischen und gegenüber staatlichen, staatsähnlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Sie ist interdisziplinär eng mit der Aussen-, Wirtschafts-, und Bildungspolitik verbunden.^[3] In diesem Sinne ist es auffällig, dass die Schweizerische Aussenpolitik eigentliche sicherheitspolitische Ziele verfolgt, wie die Abbildung 1 zeigt:

Indem die Ziele darauf ausgerichtet werden, die Unabhängigkeit und Lebensqualität der Schweiz zu erhalten, sind die Sicherheit des Landes aber auch ihrer Beziehungsnetze zentral. In diesem Sinne sind sowohl die Interessen der Wirtschaft wie auch die Wahrung von Frieden und Menschenrechten wichtig, was wiederum praktisch alle Aspekte der obigen Definition der Sicherheitspolitik tangiert oder sogar umfasst. In einer global-integrierten Welt ist es also unmöglich, Sicherheitspolitik zu betreiben, ohne unter anderem globale Einbettungen und Flüsse als Teil davon zu betrachten.

In diesem Artikel geht es um einen besonderen globalen Fluss, nämlich um die weltweite Rohstoff-Austauschkette. Hier soll in einem ersten Teil nachgezeichnet werden, warum dieses Thema für die Schweiz wichtig und wie es darüber hinaus sicherheitspolitisch relevant ist. In einem zweiten Teil werden Instrumente vorgestellt, um eine strategische Rohstoffpolitik als Teil einer integrierten, transdisziplinären Sicherheitspolitik zu gestalten.

Teil 1: Die Ausgangslage

Der Grad an Internationalisierung der Märkte wird vom sicherheitspolitischen Bericht eindrücklich geschildert: «Die Globalisierung der Weltwirtschaft hat sich in den vergangenen zehn Jahren beschleunigt und zu einer alle Kontinente umfassenden Internationalisierung der Märkte geführt. Damit ging eine deutliche Verstärkung des weltweiten Wettbewerbs einher, der die Wirtschaftssubjekte zu Innovation, Kosteneinsparung und Spezialisierung zwingt. Die daraus resultierende zunehmende internationale Arbeitsteilung bewirkt, dass ein bestimmtes Produkt dort produziert wird oder ein bestimmter Produktionsschritt dort erfolgt, wo die spezifischen Produktionsbedingungen unter Berücksichtigung der Transportkosten am günstigsten sind. Insbesondere höherwertige Produkte werden oft nicht mehr vollständig an einem einzigen Ort hergestellt. Sie werden aus Komponenten gefertigt, die



[1]

von den unterschiedlichsten Standorten der Welt stammen, ehe sie zu den Abnehmern gelangen. Die neuen Informations-, Kommunikations- und Transporttechnologien, welche die eigentlichen Treiber der Globalisierung sind, ermöglichen zudem stark reduzierte Lagerbestände von Rohstoffen, Energieträgern, Halbfabrikaten und Ersatzteilen. Da Lagerbestände Kapital binden, werden die Waren und Rohstoffe nach dem «Just-in-time-Prinzip» möglichst erst zu jenem Zeitpunkt geliefert, in dem sie benötigt werden. Diese globalisierten Wirtschaftsstrukturen, in welche die Schweizer Wirtschaft integriert ist, haben zwar zu Wohlstandsgewinnen geführt, sind gleichzeitig aber wegen fehlender Reserven vor Ort sehr viel verletzlicher geworden. Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems ist ein weitgehend störungsfreies Umfeld.»^[4]

Diese globalisierten Wirtschaftsstrukturen, in welche die Schweizer Wirtschaft integriert ist, haben zwar zu Wohlstandsgewinnen geführt, sind gleichzeitig aber wegen fehlender Reserven vor Ort sehr viel verletzlicher geworden.

In diesem Sinne sind Rohstoffe elementar für eine hochtechnologische Wirtschaft, die an der Spitze des globalen

[1] Der Bundesrat (2012). Botschaft zur Energiestrategie 2050. Bern.

[2] Der Bundesrat (2010). Sicherheitspolitischer Bericht. Bern, S. 19. [SIPOL]

[3] Varwick, Johannes (2009). Sicherheitspolitik. Schwalbach/Taunus.

[4] SIPOL S. 65

[1] Ziele der Schweizer Aussenpolitik (CSS Analysen)

Wettbewerbs steht. Sowohl die klassischen Industriemetalle wie Eisen/Stahl oder Aluminium als auch modernere Rohstoffe wie Niob, Palladium, Wolfram oder die Gruppe der Seltenen Erden werden in den internationalen Märkten immer stärker nachgefragt und demzufolge knapper. Die Beibehaltung der Spitzenposition der Schweiz im globalen Wettbewerb wird in hohem Masse mit der Fähigkeit der Wirtschaft des Landes abhängen, sich diese Rohstoffe zu sichern.^[5]

Die Beibehaltung der Spitzenposition der Schweiz im globalen Wettbewerb wird in hohem Masse mit der Fähigkeit der Wirtschaft des Landes abhängen, sich diese Rohstoffe zu sichern.

Diese Einbettung gilt freilich nicht nur für den Fluss von Roh- oder Sekundärstoffen, sondern in gleichem Mass auch für Primärenergieträger (Öl, Gas), elektrischen Strom und nicht-mineralische Stoffe. Um das eingangs erwähnte Beispiel wieder heranzuziehen: Mit der Ausarbeitung der Schweizerischen Energiestrategie 2050 rücken bestimmte Aspekte wieder in den Vordergrund, welchen in den jüngeren Jahren – zumindest für den Bereich Strom – weniger Bedeutung zugemessen wurden, beispielsweise die Auslandsabhängigkeit in Sachen Import von Energieträgern, die Erhöhung der Nutzungseffizienz von Ressourcen oder die Bedeutung von Veränderungen in den globalen Märkten sowie die Wichtigkeit geostrategischer Zusammenhänge. In einer interdisziplinären Sicht ergänzen sich Rohstoff- und Energiestrategie gegenseitig. Sie mobilisieren darüber hinaus Ressourcen, die typischerweise der Aussen-, Wirtschafts-, Bildungs-, Forschungs- und Sicherheitspolitik zugerechnet werden.

Zudem haben Energie- und Rohstoffstrategien ebenfalls gesellschaftspolitische Dimensionen. Immer mehr Menschen leben auf der Welt und erfahren höhere Lebensqualität. Aufstrebende Märkte passen sich den europäischen und amerikanischen Lebensverhältnissen an und die Armutsbekämpfung verzeichnet beispielsweise in Asien und Lateinamerika Erfolge. Diese Nachrichten sind positiv und eine effiziente Armutsbekämpfung hat nachgewiesenermassen positive soziale und wirtschaftliche Effekte.^[6]

Die relative Verknappung von Rohstoffen und Primärenergieträgern kann schlimmstenfalls zu ernsthaften Konflikten und Verteilungskämpfen führen ...

Es ist aber auch eine Konsequenz dieser Entwicklung, dass – nach gängiger Bereitstellungsform – immer mehr Rohstoffe absolut und pro-Kopf benötigt werden. Die relative Verknappung von Rohstoffen und Primärenergieträgern kann schlimmstenfalls zu ernsthaften Konflikten und Verteilungskämpfen führen, die heute schon latent bis manifest sind. Auf jeden Fall führen sie – wie sie schon in den letzten Jah-

rhunderten geführt haben – zu Verschiebungen in der Geopolitik. Im günstigsten Fall gelingt durch eine Umwandlung von Produktionsprozessen, mit der Erhöhung der Effizienz im Ressourceneinsatz und durch Technologiesprünge eine geo- und gesellschaftspolitische Lösung dieses «Verteilungsproblems». Eine zukunftsweisende Strategie darf sich dennoch nicht ausschliesslich auf den günstigsten Fall vorbereiten, sondern muss auch weniger gute Zustände planerisch vorwegnehmen. Welche sind derzeit die Treiber internationaler Märkte?

1.1 Treiber internationaler Märkte

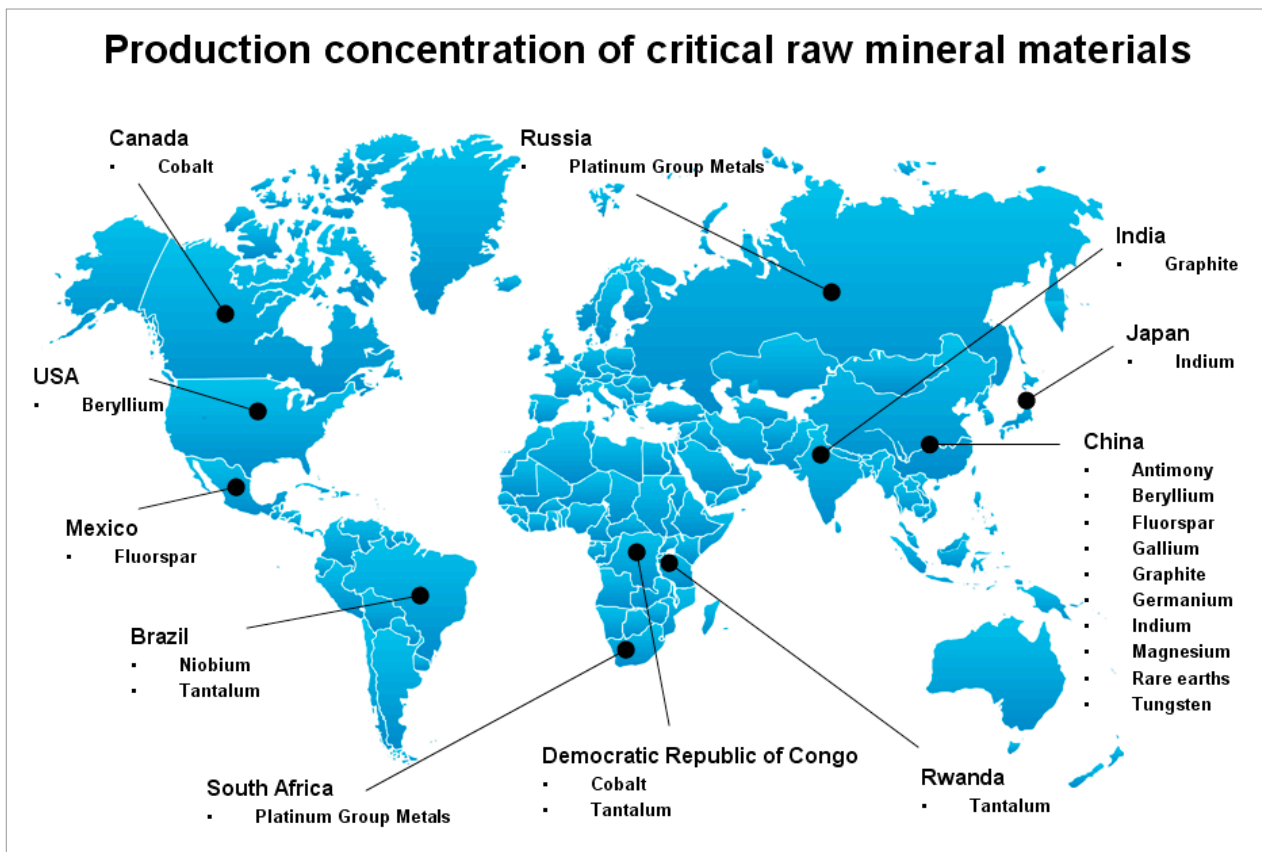
Die technische Abhängigkeit von einem Rohstoff ist wirtschaftspolitisch kein ausserordentliches Problem, sofern funktionierende (d. h. wettbewerblich organisierte) Rohstoffmärkte vorliegen und die Preisbildung für Rohstoffe nicht durch Oligopole verzerrt wird. In einem solchen Umfeld ist ein starker Anstieg des Weltmarktpreises die Folge einer tatsächlichen oder erwarteten Verknappung dieses Rohstoffs. Dies kann für die Wirtschaft zwar äusserst unangenehme Anpassungsfolgen haben, insbesondere dann, wenn der Preisanstieg in sehr kurzer Zeit erfolgt. Da aber ein ansteigender Weltmarktpreis alle industriellen Nachfrager gleichermaßen betrifft, beeinträchtigt dies die internationale Wettbewerbsfähigkeit des einzelnen Unternehmens nicht. In einem solchen Umfeld nimmt der Preis seine zentrale Funktion als «Knappheitsindikator» wahr.

In einem solchen Umfeld nimmt der Preis seine zentrale Funktion als «Knappheitsindikator» wahr.

Für den Schweizerischen Wirtschaftsstandort wird es jedoch dann problematisch, wenn die Preisbildung auf den Rohstoffmärkten nicht in wettbewerblicher Weise erfolgt. Beispielsweise können Rohstoff-Oligopole die Preise künstlich in die Höhe treiben. Unternehmen müssen in diesem Fall höhere Rohstoffbeschaffungskosten veranschlagen, als sie unter Wettbewerbsbedingungen zu bezahlen hätten. Allenfalls sind die Beschaffungskosten so hoch, dass eine rentable Produktion verunmöglicht wird. Volkswirtschaftlich kommt es zu einer Verzerrung der Ressourcenallokation.

Im Extremfall wird der Marktmechanismus sogar gänzlich ausser Kraft gesetzt, so dass die physische Beschaffung dieser Rohstoffe nicht mehr möglich ist. Ökonomisch ausgedrückt bedeutet dies, dass unabhängig von der Zahlungsbereitschaft des Unternehmens auf dem Markt die benötigten Rohstoffe in der gewünschten Menge nicht mehr erhältlich sind. Dies ist möglich, wenn grosse Nachfrager Märkte leer kaufen oder wenn grosse Produzenten sich entscheiden, bestimmte Rohstoffe nicht mehr auf dem Weltmarkt anzubieten. Klarste Beispiel dafür die russische Weigerung in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre, Öl und Gas nach Europa zu liefern oder der Exportverbot seltener Erden, der in China verhängt wurde.^[7]

Hinsichtlich der zukünftigen (angebotsseitigen) Verfügbarkeit von Rohstoffen weist die Entwicklung des Reserven/Verbrauchs-Verhältnisses der verschiedenen Rohstoffe über die Zeit darauf hin, dass keine Probleme in der physischen Ver-



[2]

fügarkeit, d. h. keine konkreten Engpässe in der mittleren Zukunft weltweit zu erwarten sind.^[8] Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die weltweiten Erdgas-, Erdöl- und Metallreserven zu einem erheblichen Teil in politisch sensiblen Regionen befinden. Um das bisherige Gleichgewicht zwischen Reserven und Verbrauch zu halten und damit die zukünftige Verfügbarkeit zu sichern, bedarf es daher sowohl kontinuierlicher Innovations- und Explorationsanstrengungen als auch einer rohstoffpolitischen Flankierung der globalisierten Rohstoffgewinnung.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die weltweiten Erdgas-, Erdöl- und Metallreserven zu einem erheblichen Teil in politisch sensiblen Regionen befinden.

Angebotsseitig ist die sogenannte technische Verfügbarkeit, die mittelfristig von den vorhandenen exploratorischen und Förderkapazitäten bestimmt wird ein wichtiger Aspekt. Hierbei ist das Investitionsverhalten insbesondere der multinationalen Konzerne dadurch geprägt, nur im unteren Kostendrittel des branchenweiten Vergleichs in Neuanlagen zu investieren und somit Hochkostenproduzenten aus dem Markt zu drängen. Dadurch ergibt sich weltweit ein Trend zur Verbesserung des Kostendurchschnitts mit entsprechenden Auswirkungen für den langfristigen Preistrend. Dies führte während der letzten Jahrzehnte zu einer Fokussierung auf

Reicherze und Grosslagerstätten. Dies wiederum zog regionale und globale Konzentrationen und damit auch Firmenkonzentrationen nach sich.

Auf den Weltmärkten für mineralische Rohstoffe zeichnet sich derzeit ein Strukturwandel ab: Die alte Faustregel, dass 20 Prozent der Menschheit in Europa, den USA und Japan mehr als 80 Prozent der Rohstoffförderung konsumieren, gilt heute nicht mehr. Mit der Integration Indiens, der Volksrepublik China sowie der anderen bevölkerungsreichen Schwellenländern in die Weltwirtschaft ist heute über die Hälfte der Weltbevölkerung an der Nachfrage nach Rohstoffen beteiligt. Damit steht die weltweite Rohstoffnachfrage am Beginn einer neuen Wachstumskurve: Mittlerweile entfallen auf China bereits rund 40 Prozent der Weltrohstahlnachfrage und ebensolche 40 Prozent der Weltnachfrage bei Buntmetallen. Der gleiche Trend

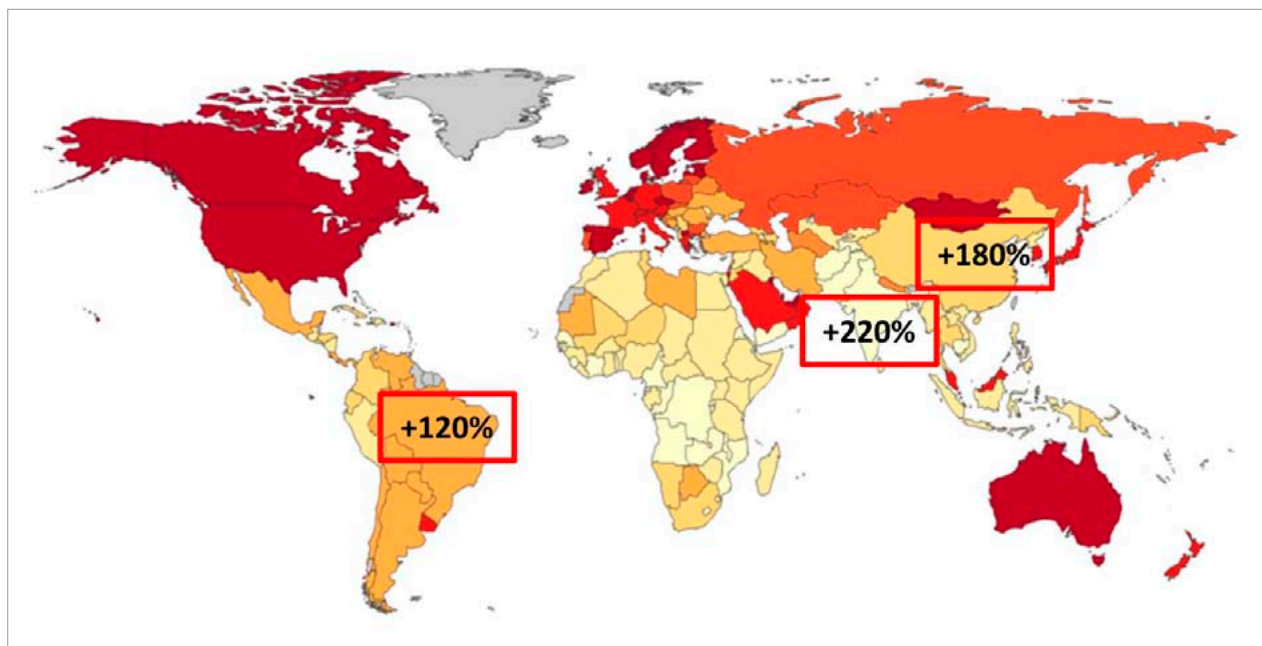
[5] Saheb, Alexander (2012). „Verwundbarkeitsanalysen beleuchten Gefahren und Auswirkungen“. GS1 Network Juni 2012.

[6] UN (2011). Report on Poverty Alleviation. New York.

[7] Grätz, Jonas (2012). „Unconventional resources: The shifting geographies and geopolitics of energy“. Möckli, Daniel (Hrsg.), Strategic Trends 2012, Zürich.

[8] Bundesverband der Deutschen Industrie (2010). Für eine strategische und ganzheitliche Rohstoffpolitik BDI-Strategiepapier zur Rohstoffsi-cherheit. Berlin.

[2] Vorkommen von kritischen Mineralien Stoffen (Report: Critical raw materials for the EU)



[3]

ist zwar weniger dynamisch aber gleichgerichtet in den nicht-mineralischen Rohstoffmärkten (Lebensmittel beispielsweise) zu beobachten.^[9]

Mit der Integration Indiens, der Volksrepublik China sowie der anderen bevölkerungsreichen Schwellenländern in die Weltwirtschaft ist heute über die Hälfte der Weltbevölkerung an der Nachfrage nach Rohstoffen beteiligt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es – auch bei genügendem physischem Vorkommen – zu einer angebotsseitigen Verknappung von Rohstoffen gekommen ist. Dies hat drei Gründe. Erstens werden derzeit vornehmlich kostengünstige Explorationsstandorte betrieben, zweitens sind die physischen Vorkommen nicht gleichmässig verteilt, sondern schaffen geographische (geostrategische) Erfolgspositionen für bestimmte Länder, welche auch über die Verwendung der Ressourcen bestimmen. Drittens ist die globale Logistik zunehmend mit sicherheitstechnischen Engpässen konfrontiert.

Über die Verteilung der (mineralischen) Rohstoffvorkommen kann Abbildung 2 Aufschluss^[10] geben. Es ist bemerkenswert, dass erstens der ganze Planet wohl ausgewogene Vorkommen aufweist, aber besonders viele, seltene Rohstoffe entweder in aufstrebenden Märkten oder in geopolitisch instabilen Regionen vorkommen.

1.2 Steigender Bedarf

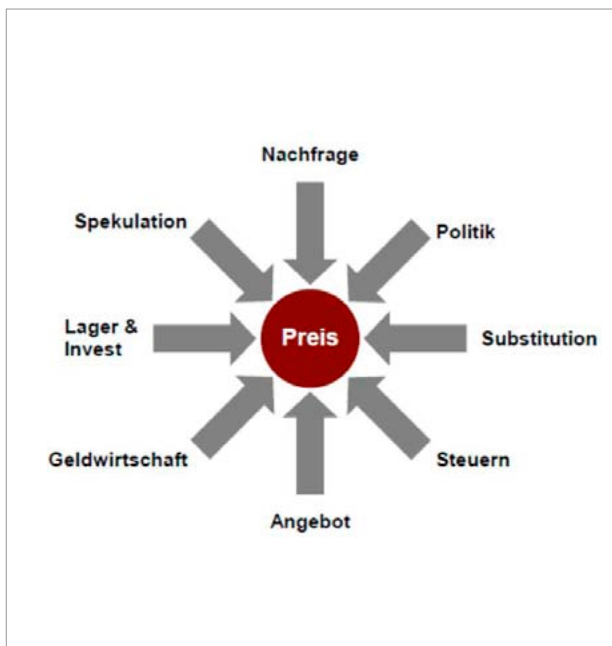
Bei fossilen und vielen metallischen Rohstoffen sowie Industriemineralien (weniger bei nicht mineralischen Rohstoffen) gibt es weltweit betrachtet eine hohe Ungleichverteilung

zwischen Vorkommen und Verbrauch. Der europäische Kontinent weist bei vielen Rohstoffen eine Importabhängigkeit auf, die erst bei steigenden Rohstoffpreisen oder bei geopolitischen Auseinandersetzungen bewusst werden.

Gleichzeitig wird es für die Schweizerischen Unternehmen, die im weltweiten Rohstoffhandel eingebunden sind, zunehmend problematischer, den Zugang zu Rohstoffvorkommen zu sichern – dies erkannte auch das Volkswirtschaftsdepartement in seinen Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik und zu den Rohstoffbelieferungen der Schweiz. Dies hat dabei weniger mit der Begrenzung des Rohstoffpotentials zu tun als mit politischen, ökologischen, logistischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Der Zugriff auf Rohstoffe in Drittländern ist für die Schweizer Wirtschaft aufgrund von Marktverzerrungen (Protektionismus in China, Indien, Brasilien und Russland), Oligopolstrukturen (etwa: drei Konzerne kontrollieren 75% des globalen Eisenerzhandels) sowie durch politisch instabile Strukturen (60% der weltweit strategischen Rohstoffreserven befinden sich in Staaten, die eine semipermissive Lage aufweisen) zunehmend schwierig geworden.^[11]

Der Zugriff auf Rohstoffe in Drittländern ist für die Schweizer Wirtschaft aufgrund von Marktverzerrungen ..., Oligopolstrukturen ... sowie durch politisch instabile Strukturen ... zunehmend schwierig geworden.

Andererseits hat in den vergangenen Jahren in Europa und in der Schweiz eine kontinuierliche Abnahme der Lagerstättenverfügbarkeit stattgefunden. Der Ursprung dieser Entwicklung liegt vor allem in der fehlenden Rohstoffplanungspolitik aber auch in gewissen Planungsschwierigkeiten im



[4]

geostrategischen Bereich und in der Verschärfung bestimmter raum- und umweltrechtlicher Normen.

In den letzten Jahren hat auf den Rohstoffwärmärkten ein bemerkenswerter Strukturwandel stattgefunden. Mit dem Aufstreben Indiens, Chinas sowie anderen bevölkerungsreichen aufstrebenden Märkten ist heute über die Hälfte der Weltbevölkerung an der Nachfrage nach Rohstoffen beteiligt. Abbildung 3 zeigt die Verteilung der weltweiten Nachfrage nach Rohstoffen, an welcher über 50 % der Weltbevölkerung partizipieren.

Damit steht die weltweite Rohstoffnachfrage am Beginn einer neuen Wachstumskurve. Bis 2030 wird mit einer Verdopplung des globalen Rohstoffbedarfs gerechnet. Viele Länder haben daher eigene Rohstoff(sicherungs)strategien entwickelt. Hervorzuheben ist China: Das Reich der Mitte zielt einerseits auf die Steigerung der heimischen Rohstoffeigenversorgung sowie auf den Aufbau einer wettbewerbsfähigen Rohstoffindustrie. Darüber hinaus fördert es die konsequente Akquirierung externer Nutzungs- und Logistikrechte.^[12]

Bis 2030 wird mit einer Verdopplung des globalen Rohstoffbedarfs gerechnet.

Aus dem bisher gesagten wird ersichtlich, dass selbst wenn die ordnungspolitische Maxime « Märkte werden durch Preisentwicklungen geleitet » angewendet wird, verschiedene andere Einflussfaktoren diese Preisbildung bestimmen. Neben den üblichen, die in jedem freien Markt anzutreffen sind (Angebot, Nachfrage, Lagerhaltung), kommen in den Rohstoffmärkten bestimmte eigene Preistreiber zum Tragen, welche in anderen Märkten in dieser Intensität nicht vorhanden sind. Das wichtigste Beispiel dafür sind, wie oben erwähnt, die Interventionen staatlicher Akteure rund um den Globus oder gar der direkte Eingriff von Staaten in Märkten

mit Sicherungsstrategien, Exportverboten und desgleichen. Rohstoffmärkte sind ebenfalls Gegenstand von Spekulationen, taktischem Marktverhalten und « künstlicher » Verknappung, welche allesamt dazu dienen, Preise zu bestimmten Momenten zu erhöhen. Diese Einflussfaktoren werden schematisch in der Abbildung 4 dargestellt.

Damit ist auch zu erklären, warum die Rohstoffpreise (mineralisch und nicht-mineralisch) in den letzten Jahren trotz der Stagnation der weltweiten Wirtschaft flächendeckend zugenommen haben. Abbildung 5 zeigt einige Beispiele. Es ist zu beachten, dass hier keine normative Beurteilung der Preisverhältnisse erfolgt, sondern lediglich die Feststellung, dass je mehr Treiber gleichzeitig die Preise beeinflussen, diese tendenziell steigen.

1.3 Die Schweiz

Nachdem die Ausgangslage weltweit geschildert wurde, ist zu fragen, wie die Schweiz derzeit positioniert ist. Als Binnenland und Sitz global tätiger Unternehmen und Branchen ist sie massgeblich auf eine sichere internationale Versorgungsstruktur angewiesen. Schweizerische Unternehmen nehmen als hochspezialisierte Nischenakteure einen besonderen Platz in der globalen Wertschöpfungskette ein; ist sie irgendwo unterbrochen, wirkt sich dies unmittelbar auf die Schweizer Wirtschaft aus. Erdöl, Erdgas sowie praktisch alle Ausgangsstoffe der pharmazeutischen und agrochemischen Produktion zum Beispiel müssen zu 100 Prozent, gefertigte Heilmittel zu 70 Prozent und Nahrungsmittel zu 40 Prozent im Ausland erworben werden. So werden täglich über 100 000 Tonnen Rohstoffe, Energieträger, Lebens- und Futtermittel sowie industrielle Halb- und Fertigprodukte in die Schweiz importiert.^[13]

So werden täglich über 100 000 Tonnen Rohstoffe, Energieträger, Lebens- und Futtermittel sowie industrielle Halb- und Fertigprodukte in die Schweiz importiert.

Die Rohstoffstrategie der Schweiz wurde parlamentarisch in den Jahren 2008 und 2011 bereits thematisiert. In der jüngsten Vergangenheit ist sie noch wichtiger geworden, was im Lichte der globalen Entwicklung nicht zu überraschen vermag.

Ständerat Hannes Germann reichte im Jahr 2011 eine Interpellation 11.3929 mit dem Titel « Sicherung der Rohs-

[9] Ebd.

[10] Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials (2010). Critical raw materials for the EU. Brüssel.

[11] ebd.

[12] Yuan, Zengwei; Bi, Jun; Moriguchi, Yuichi (2006). "The Circular Economy: A New Development Strategy in China" Journal of Industrial Ecology, 10(1-2), Seiten 4-8.

[13] Der Bundesrat (2012). Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik. Bern.

[3] Materialintensität und ihre Zunahme (Ecological Footprint 2007, bearbeitet durch die Autoren)

[4] Preistreiber in den Rohstoffmärkten (eigene Darstellung)

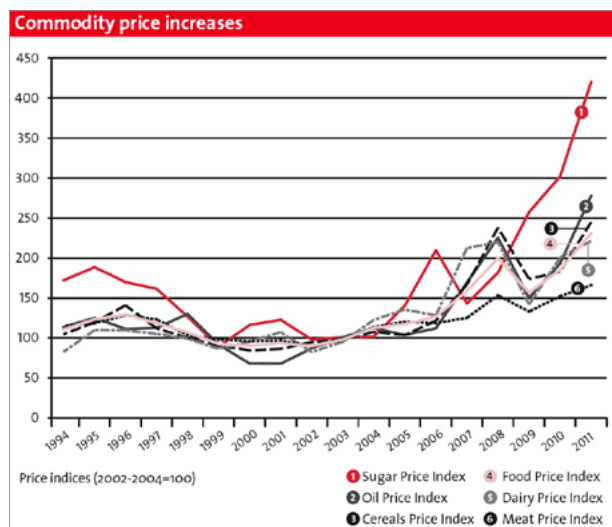
toffversorgung für die Schweizer Industrie » ein. Dabei ging es im Wesentlichen um die Fragen: Welche Möglichkeiten sieht der Bundesrat, die Sicherung der Rohstoffversorgung, insbesondere für mittelständische Betriebe, zu verstärken? Ist eine Task-Force für Rohstoffsicherheit z. B. beim Staatssekretariat für Wirtschaft vorstellbar? Könnten weitere Freihandelsabkommen oder spezifische Wirtschaftsabkommen den Zugang zu Rohstoffen verbessern? Kann sich der Bundesrat vorstellen, die Entwicklungshilfe an Rohstofflieferungen zu koppeln?

Der Bundesrat beantwortete die Fragen am 16. 11. 2011 und warnte vor der einseitigen Ausrichtung der internationalen Beziehungen der Schweiz auf die Bedürfnisse einer Rohstoffpolitik. In seiner Antwort stellte er fest: «Für die Schweiz als mittlere Handelsnation mit global tätigen Firmen und ausgeprägter Abhängigkeit vom Rohstoffimport spielt die Aussenwirtschaftspolitik bei der Beschaffung wichtiger natürlicher Ressourcen eine bedeutende Rolle. Die Thematik des Zugangs zu Rohstoffen sollte am besten in der Welthandelsorganisation angegangen werden.

Die Thematik des Zugangs zu Rohstoffen sollte am besten in der Welthandelsorganisation angegangen werden.

Eine Regelung beispielsweise der Exportrestriktionen liegt jedoch nicht in Griffweite der laufenden Doha-Runde. Schwieriger ist es für die Schweiz, die Rohstoffthematik im bilateralen Rahmen geeignet einzubringen. Das Wegbedingen von Exportrestriktionen setzt die Bereitschaft des Partnerlandes voraus, seine Handlungsmöglichkeiten einzuschränken. Dies ist insbesondere bei rohstoffreichen Ländern selten gegeben. Zudem können Länder in Krisensituationen oftmals Schutzklauseln anrufen, wodurch Lieferungen im kritischsten Moment unterbunden werden können.»^[14]

Der übergeordnete Rahmen der bundesrätlichen Antwort vermag in Einem Recht zu haben: Es wäre strategisch, ordnungs- und sicherheitspolitisch falsch, die Schweizer Aussenpolitik einseitig auf die Rohstoffbedürfnisse der Wirtschaft auszurichten. Daraus folgt aber keineswegs, dass sich die Aussenpolitik nicht dafür einzusetzen hätte. Im Sinne einer unabhängigen, blockfreien Stellung der Schweiz ist der Verweis auf die Welthandelsorganisation etwas befremdend, zumal die Mitglieder der WTO selbst untereinander Vorzugsverträge ausserhalb der Organisation abschliessen. Die Frage, ob diese Antwort nicht auch von Naivität zeugt, ist angebracht. Sie ist umso dringender, als die WTO-Streitigkeitsbeilegungsverfahren in Sachen Rohstoffen bisher nicht einmal eine Streitigkeit geregelt haben. Alle Lösungen wurden – wenn überhaupt – in bilateralen Verträgen zwischen den beteiligten Staaten und ohne die WTO gefunden. Es ist nochmals erstaunlich, dass ein Land wie die Schweiz mit einer soliden und erfolgreichen Tradition im Bilateralismus für ein so wichtiges Anliegen wie die Versorgungssicherheit auf eine – wie man selbst zugeht, nicht in Griffweite liegende – internationale Regelung vertraut. Es sei hier noch am Rande erwähnt, dass dieses

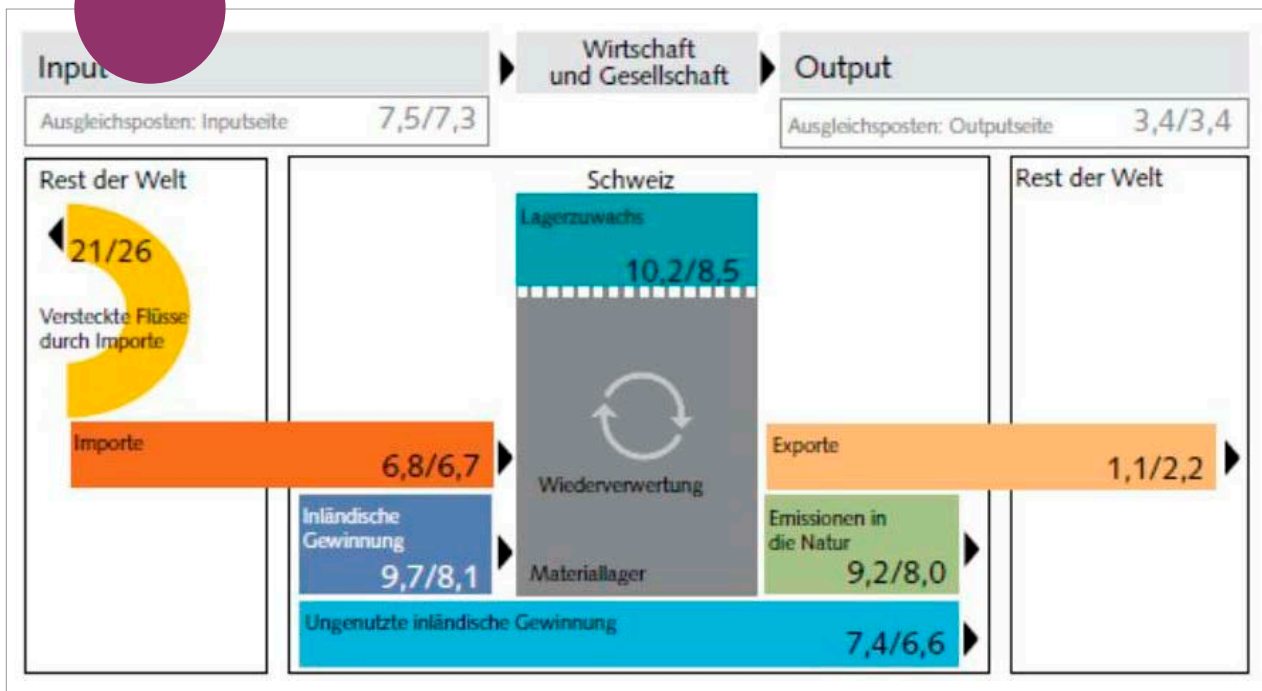


[5]

Verständnis von internationaler Regulierung als Lösungsansatz für die Schweizerische Aussenpolitik womöglich noch den in der Verfassung verbrieften Grundsätzen der Souveränität und Neutralität widerspricht.

Auch rät die Exekutive davon ab, Entwicklungshilfe an Wirtschaftsaussenpolitik zu koppeln. In der gleichen Antwort sagt der Bundesrat: «Die Schweiz kennt diese Form der Konditionalität in der Entwicklungshilfe nicht. [...] Die Schweiz will ihren Beitrag sowohl zur wirtschaftlichen wie auch zur sozialen Entwicklung von Partnerländern leisten. Unter anderem will sie deren Einbindung in die Weltwirtschaft fördern. Sie berücksichtigt dabei explizit armutsmindernde sowie umwelt- und sozialverträgliche Gesichtspunkte. Handel – auch mit Rohstoffen – ermöglicht es den Partnerländern, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erreichen. Wenn im Partnerland stabile wirtschaftliche, soziale und ökologische Rahmenbedingungen herrschen, wird – gerade im konflikträchtigen Bereich der Rohstoffe – der vertraglich abgesicherte Marktzugang im Ausland honoriert und führt zu mehr Versorgungssicherheit in der Schweiz. Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ist auch aufgrund solcher Interdependenzen ein integrierter Bestandteil der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik.»

Der gleiche Duktus ist auch in dieser Antwort spürbar. Dass Entwicklungshilfe primär der Entwicklung dient, kann nicht abgestritten werden. Der Bundesrat stellt etwas versteckt auch die richtige Frage, ob die Politisierung der Wirtschaftsbeziehungen nicht auch eine grosse Gefahr für die Schweiz darstellt. Dennoch kann der bundesrätlichen Antwort entgegengehalten werden, dass auch die üblichen Prämissen der Entwicklungshilfe zu hinterfragen sind, denn Entwicklungshilfe ist immer zweckgebunden (und sei sie am Zweck der «Entwicklung» gebunden – eine Definition, welche die Schweiz als Geberland vorgibt und nicht das Nehmerland). Es ist auch zu bemerken, dass wenn es ein Ziel der Entwicklungshilfe ist, die entsprechenden Länder an den Markt zu führen, dann ist es durchaus zielkonsistent, sie an den Schweizer Markt zu führen und nicht unbedingt an den international mehrfach verzerrten Markt.



[6]

Die Antwort des Bundesrates auf die oben genannte Interpellation ist nicht das einzige Zeugnis einer bestimmten Auffassung von Rohstoffpolitik. Die gleiche Behörde, die im Sicherheitspolitischen Bericht die Rohstoffversorgung als sicherheitsrelevantes Merkmal einstufte (siehe oben), ist der Meinung, dass diese Herausforderung nur in einem internationalen Regelwerk zu lösen ist. Auch in den üblichen aussenwirtschaftspolitischen Versorgungsthemen setzt die Exekutive auf internationale Organisationen. In der Diskussion des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik im Nationalrat am 29. Februar 2012 stellte der Bundesrat klar fest, dass die Beziehungen zur EU den Hauptpfeiler der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz bilden.^[15]

Auch in den üblichen aussenwirtschaftspolitischen Versorgungsthemen setzt die Exekutive auf internationale Organisationen.

Diese Diskussionen führten den Nationalrat jedoch dazu, das Postulat 12.3475 von Elisabeth Schneider Schneiter zu überweisen. Es verlangt eine Ressourcenstrategie für seltene Erden.

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Schweiz langfristig die von der schweizerischen Industrie benötigten Ressourcen an Metallen der Seltenen Erden sichern kann, wie er die Abhängigkeit reduzieren kann und welche Aussenwirtschaftspolitik er dazu verfolgt. Der Bericht soll aufzeigen, welche Massnahmen im Bereich Forschung vorgesehen sind, mit dem Ziel der Substituierung der kritischen Rohstoffe durch weniger kritische. Gleichzeitig soll der Bericht aufzeigen, wie die Recycling-Wirtschaft dahingehend unterstützt werden kann, dass eine bessere Wiederverwert-

barkeit dieser Stoffe möglich wird.»^[16] Immerhin erklärte der Bundesrat seine Bereitschaft, den Bericht zu erstellen. Es handelt sich nicht um eine gesamtheitliche Rohstoffstrategie, sondern lediglich um die Frage der seltenen Erden.

Es ist also einerseits positiv zu bemerken, dass das Thema Rohstoffpolitik im Schweizer Parlament durchaus behandelt wird.

Es ist also einerseits positiv zu bemerken, dass das Thema Rohstoffpolitik im Schweizer Parlament durchaus behandelt wird. Negativ fällt jedoch auf, dass die Schweizerische Landesregierung obschon sie die Herausforderungen sieht und sie auch als sicherheitspolitisch relevant einstuft, die Lösungsansätze eher in internationalen Organisationen sucht und dabei annimmt, dass jene die Interessen der Schweiz besser wahren können als die Schweiz selber. Damit drängt sich die Frage auf, wie ist die Schweiz wirklich im globalen Rohstoffaustausch einbezogen?

Betrachtet man die Materialflüsse der Schweiz im Jahr 2006 (letzte Statistik), fällt auf, dass das Land etwa 33 Tonnen Material (Roh- und Sekundärstoffe) pro Kopf importiert und

[14] Der Bundesrat (2011). Antwort auf die Interpellation.

[15] Ratsprotokoll Nationalrat vom 25. Februar 2012.

[16] Der Bundesrat (2012). Antwort auf das Postulat.

[5] Zunahme ausgewählter Rohstoffpreise (CSS Analysen)

[6] Materialflüsse Schweiz in Tonnen pro Einwohner, 1990 und 2006 (Bundesamt für Statistik)

selbst etwa 8 Tonnen im Inland gewinnt. Etwa 2 Tonnen werden exportiert; um die 8 Tonnen gehen als Emissionen in die Natur verloren und der Lagerzuwachs beträgt um die 8 Tonnen. Damit kann die Schweiz etwa 32 Tonnen Material pro Kopf wiederverwerten (für eine graphische Darstellung, siehe Abbildung 6).^[17]

Es ist also festzustellen, dass die Schweiz, obschon sie eine Spitzenposition in der inländischen Wiederverwertung von Materialien einnimmt, eine grosse Abhängigkeit von Importen aufweist. Die gleiche Statistik zeigt auch auf, dass das Land die Gewinnung von Materialien und folge dessen auch von Rohstoffen zunehmend ins Ausland verlagert. In einer dynamischen Betrachtung von 1990 bis zum Jahr 2006 (Abbildung 7) bleibt die inländische Gewinnung stabil, doch die kumulierten Anteile von direkten Importen und versteckten Flüssen aus Importen nahmen zu.^[18] Das zeigt einerseits, dass die Schweiz stark mit dem Ausland verflochten aber andererseits deswegen auch von Importen abhängig ist. Würde man nur nach den Rohstoffen fragen, so besagt die gleiche Quelle, dass die Schweizerischen Importe im 2006 im Vergleich zum Jahr 1990 um circa 5 Prozent abgenommen haben, aber in den letzten zehn Jahren wieder um etwa 18 Prozent zugenommen haben.

Wenn der Ressourceneinsatz pro Einwohner zunimmt und die Ressourcengewinnung im Inland absolut abnimmt, bedeutet dies, dass die Schweiz im globalen Wertschöpfungsprozess immer integrierter ist. Es bedeutet aber auch, dass eine Störung dieser globalen Kette die Schweiz in besonderen Massen treffen würde. Auch wenn, wie oben beschrieben, die Schweizer Regierung nicht unbedingt

Es bedeutet aber auch, dass eine Störung dieser globalen Kette die Schweiz in besonderen Massen treffen würde.

einen Fokus auf die Rohstoffpolitik legen will, kennt das Land besondere Instrumente sowohl für die Prävention gegen Notlagen als auch für die Reaktion darauf.

Diese Instrumente sind vor allem in der wirtschaftlichen Landesversorgung eingebettet, aber auch die Aussenwirtschafts-, die Sicherheits- und die Wirtschaftspolitik verfügen über eigene Massnahmenbündel – siehe Abbildung 8.

Es ist freilich eine ganz andere Frage, ob die entsprechenden Departemente bereit sind, diese Instrumente einzusetzen. Mindestens im sicherheitspolitischen Bericht kommt die Analyse dieser Herausforderung zum Tragen. Im Anhang zum Bericht, der auf Drängen der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates im Jahr 2011 erstellt wurde («Bedrohungen/Gefahren: Rolle von Armee und Bevölkerungsschutz bei deren Bewältigung - Übersichtsdarstellung für die Sicherheitspolitische Kommission, basierend auf dem SIPOL B 2010; 12. Mai 2011»), wird die Versorgung der Schweiz mit Rohstoffen in drei verschiedenen Szenarien aufgeführt; dabei wird davon ausgegangen, dass sowohl der Nachrichtendienst als auch die Armee taugliche Mittel sind, die – je

nach Szenario und innerhalb der VBS Möglichkeiten – eingesetzt werden können.

Was bleibt aus dem ersten Teil dieser Ausführungen? Rohstoffe insgesamt – und nicht nur seltene Erden – sind für die Schweiz als Land und für ihre Wirtschaft wesentlich. Mit grösser werdender Integration in den globalen Wertschöpfungsketten erhöht sich auch die strategische Bedeutung der sicheren Versorgung des Landes mit Roh- und Sekundärstoffen. Dieser Befund gilt nicht nur für die Schweiz, sondern auch für alle Länder. Gleichzeitig wird genau diese Versorgung zunehmend unsicher. Wirtschaftliche und geopolitische Machtverschiebungen, die weitgehend ausserhalb des globalen Governanzsystems stattfinden, machen die Rohstoffversorgung immer mehr zu politischen und sicherheitspolitischen Handlungsfeldern.

Wirtschaftliche und geopolitische Machtverschiebungen, die weitgehend ausserhalb des globalen Governanzsystems stattfinden, machen die Rohstoffversorgung immer mehr zu politischen und sicherheitspolitischen Handlungsfeldern.

Daraus folgt, dass auch die Schweiz gut beraten ist, sich frühzeitig mit diesen Schwerpunktverschiebungen auseinander zu setzen sowie ihr Instrumentarium anzupassen. Die parlamentarische Diskussion zeigt auf, dass die Legislative bereits erkannt hat, wo dringender Handlungsbedarf besteht. Die Exekutive hingegen scheint mehr dem internationalen Regelwerk zu vertrauen. Wenn aber festgestellt wird, dass jene Treiber, welche die Versorgungssicherheit gefährden, ausserhalb der internationalen Regelwerke funktionieren, ist es berechtigt, von einer Lücke im Schweizer Instrumentarium (hier als Massnahmen der Exekutive) zu sprechen.

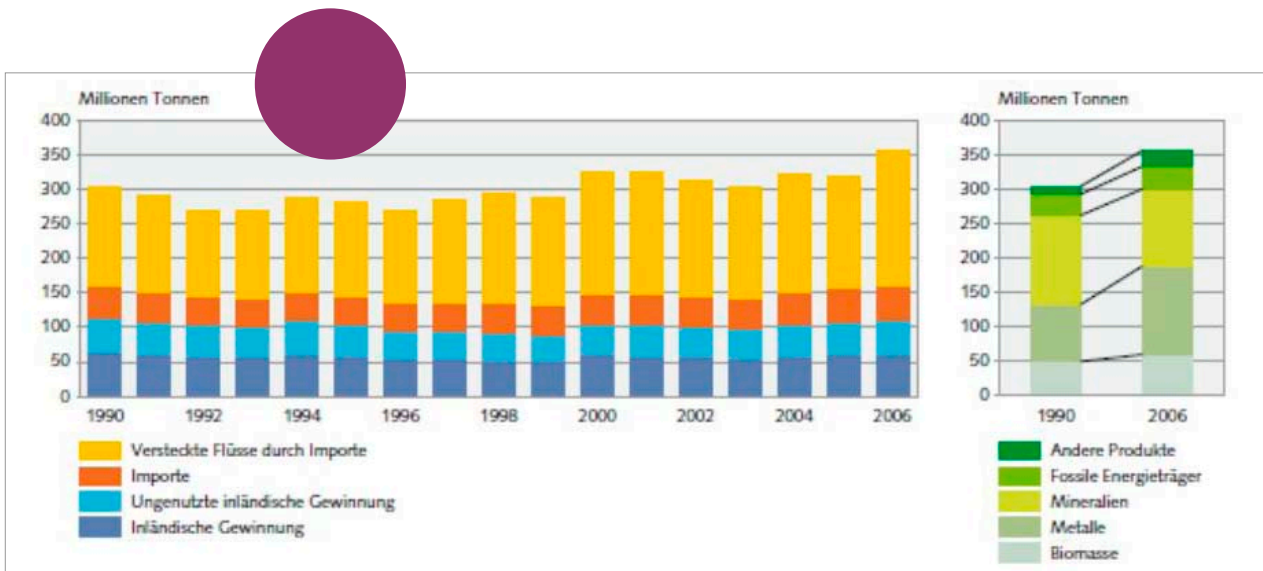
Teil 2: Rohstoffstrategie und Versorgungssicherheit

In diesem zweiten Teil wird versucht, Ansätze zur Schliessung dieser Lücke zu entwickeln. Ausgegangen wird dabei von den bestehenden Instrumenten; sie werden etwas erweitert und untereinander vernetzt.

Die sichere, stetige Versorgung der Schweizer Wirtschaft mit Rohstoffen zu marktgerechten Preisen ist unerlässlich, damit der Wirtschaftsstandort und seine Wirtschaft den Spitzenplatz im globalen Wettbewerb ausbauen. Es gilt dabei das ordnungspolitische Prinzip: Die Rohstoffversorgung ist in erster Linie Aufgabe der Wirtschaft. Aufgabe des Staates ist es, die politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für eine international wettbewerbsfähige Rohstoffversorgung zu setzen.

Die Rohstoffversorgung ist in erster Linie Aufgabe der Wirtschaft.

Die Sicherstellung der Rahmenbedingungen für diese Rohstoffversorgung ist angesichts der Veränderungen auf dem



[7]

Weltmarkt und der geostrategischen Herausforderungen eine dauerhafte Aufgabe der Schweizer Politik. Insbesondere stehen drei Ziele im Vordergrund: Erstens, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit mittels einer langfristigen und nachhaltigen Rohstoffpolitik; Zweitens die Reduktion einseitiger Importabhängigkeiten; Drittens die Sicherstellung des Lebensraums und Wirtschaftsstandortes mittels Rohstoffplanung.

Rohstoffpolitik bedeutet, Rahmenbedingungen für die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen zu schaffen (seitens des Staates).

Rohstoffpolitik bedeutet, Rahmenbedingungen für die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen zu schaffen (seitens des Staates). Es geht einerseits um den Schutz und die Nutzung des eigenen (auch wenn sehr reduzierten) Rohstoffpotentials als auch um die Sicherung des Zugriffs auf das Potential von Drittstaaten. Ferner ist die Erhöhung der Rohstoff- und Materialeffizienz ein relevantes Ziel. Dem Aspekt der Nicht-Erneuerbarkeit mineralischer Rohstoffe ist durch Recycling und Substitution umfassend Rechnung zu tragen. Die Rohstoffpolitik hat verschiedene Schnittstellen mit anderen Politiken, beispielsweise mit der Wirtschaftspolitik, der Entwicklungspolitik und der Aussenpolitik.

Elemente einer interdisziplinären Rohstoffstrategie sind deshalb:

1. *Schwerpunktsetzung (nicht-exklusiv) der Schweizer Aktivitäten in den internationalen Organisationen (IMF, WTO) und Abkommen (FTA) auf den Zugang zu Rohstoffvorkommen, Rohstoffförderungs-, und -Logistikkapazitäten.*

Die Schweiz kann ihr spezifisches diplomatisches Gewicht auch dafür einsetzen, die Partnerschaft mit Liefer- und Transitstaaten zu verbessern. Hier kommen die traditionell guten Beziehungen zu Afrika und Ostasien ebenso wie die Grup-

Politikfeld	Prävention	Reaktion
Wirtschaftliche Landesversorgung	Risikokommunikation, Pflichtlager, Präventive Requirierungsabkommen, Branchenvereinbarungen, Handelsflotte aufstellen, Evaluation Rohstoffvorkommen im Inland	Kontingentierung und Rationierung, Requirieren, Wiederaufbau, Ausschöpfen Recycling-Potentiale
Aussen(wirtschafts) politik	Lieferabkommen, Nothilfeabkommen, Wirtschaftsdiplomatie, Freihandel	Re-Etablierung der Diplomatie
Wirtschaftspolitik	«Business Continuity Management»	
Sicherheitspolitik	Präventive Friedensförderung, Förderung des Schutzes und der Resilienz lokaler kritischer Infrastrukturen	Reaktive Sicherungsmassnahmen, Schutz von Handelswegen, Verteidigung

[8]

[17] Bundesamt für Statistik (2008). Materialaufwand der Schweiz: Umweltstatistik Schweiz Nr. 14. Neuenburg, S. 9.

[18] Ebd., S. 13.

[7] Totaler Materialaufwand (Bundesamt für Statistik) Titelzeile in Grafik wegschneiden!

[8] Instrumente der Schweizer Politik (eigene Darstellung)

penführung im internationalen Währungsfonds (IMF) in Betracht. Auch die

Die Schweiz kann ihr spezifisches diplomatisches Gewicht auch dafür einsetzen, die Partnerschaft mit Liefer- und Transitstaaten zu verbessern.

Möglichkeiten in der Welthandelsorganisation (WTO) sind dafür einzusetzen. In den bilateralen Handelsbeziehungen ist der Rohstoffpolitik und der Rohstofflogistik in den Verhandlungen von Freihandelsabkommen (FTA) grosse Beachtung zu schenken. Das würde bedeuten, dass die derzeitige Präferenz des Bundesrates für die internationalen Regelwerke nicht aufgegeben werden müssen. Das Gegenteil ist der Fall: Sie werden verstärkt, aber durch die aktive Verfolgung von Schweizerischen Interessen ergänzt. Daneben kann die Schweiz ihre bewährte Tradition des Bilateralismus fortführen und bewusst mit jenen Ländern einen Dialog führen, welche abseits von WTO und IWF agieren. Elemente dieses Ansatzes sind:

- Die Schweiz ergreift handelspolitische Initiativen / Interventionen gegen Wettbewerbsverzerrungen (im Rahmen der WTO, des IMF und bilateral). Sie kann beispielsweise eine Gruppe Freihandel bilden, welche aus neutraler Seite auf Staaten mit protektionistischen Rohstoffpolitiken (bspw. Kanada^[19], Brasilien^[20], China^[21]) einwirkt.
- Die Schweiz initiiert oder baut handelspolitische Kooperationen mit Ländern mit grossen Rohstoffvorkommen oder grosser Bedeutung in ihrer Logistik aus, daher sind die Abschlüsse der Freihandelsverträge mit Indien, Malaysia und Indonesien wichtig. Es ist jedoch auch darauf zu achten, dass etwa die Länder Afrikas oder die « neue Seidenstrasse » in Zentralasien möglichst schnell einbezogen werden.
- Die Schweiz verhandelt den Zugang zu Rohstoffen bzw. zu Logistikbasen aktiv in Verträgen mit anderen Staaten. Das bedeutet, dass neben den üblichen Freihandelsabkommen (FTA) ein anderes staatsvertragliches Instrument gefunden werden muss, das Sonderrechte auf Rohstoffvorkommen, ihre Förder- und Herstellungskapazitäten und ihre Logistik ermöglicht. Im Sinne der Diversifikation müssten diese über Asien hinausgehen und ebenso Afrika und Südamerika umfassen.
- Die Schweizer Diplomatie in internationalen Organisationen (vor allem im IMF^[22] und in der WTO) wird zu Gunsten der sicheren Versorgung der Schweiz eingesetzt. Beispielsweise kann sich die Schweiz Sonderlieferkonditionen für Öl, Gas oder Baumwolle aus Zentralasien sichern oder etwa einen bevorzugten Zugang zu Ostseehäfen (Polen) aushandeln.

2. Rohstoffpolitische Ansätze in der Entwicklungspolitik stärken.

Die aktuelle Situation an den internationalen Rohstoffmärkten macht deutlich, dass angebotsseitig Verbesserungen angestrebt werden sollten. Die Entwicklungspolitik ist gefordert, insbesondere rohstoffreiche Entwicklungsländer bei der Schaffung und Einhaltung verlässlicher und angemessener Rahmenbedingungen und kompetenter staatlicher Sektor-Institutionen zu unterstützen. Hierzu zählen sowohl die Erstel-

lung und Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards als auch Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht bei Rohstoffgewinnung und -verarbeitung sowie der nachhaltigen Verwendung der Einnahmen. Dies ist mit den jetzigen Schwerpunktsetzungen in der Entwicklungszusammenarbeit durchaus zu vereinbaren (siehe Abbildung 9). Elemente dieses Ansatzes sind:

- Die Schweiz koppelt Entwicklungshilfe an Forderungen zur Versorgung des Landes mit Rohstoffen (Vorzugsregeln). Die ohnehin vorhandenen Schwerpunktbildungen Osteuropa/GUS und Afrika in der Entwicklungszusammenarbeit können dazu beitragen, oben angesprochene Forderungen zu erfüllen. So kann die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen als Bedingung für die Durchführung neuer Projekte dienen oder die von der Schweiz zur Verfügung gestellten Mittel können in einem bestimmten Verhältnis gegen Rohstoffreserven ausgetauscht werden.
- Die Schweiz fördert Entwicklungsprojekte, welche die relative resp. absolute Entkopplung von BIP-Wachstum und Ressourcenverbrauch^[23] erzielen. Das bedeutet insbesondere die Ressourceneffizienz der Zielländer auszubauen, um den Anteil frei gewordener Rohstoffe zu erhöhen.^[24]

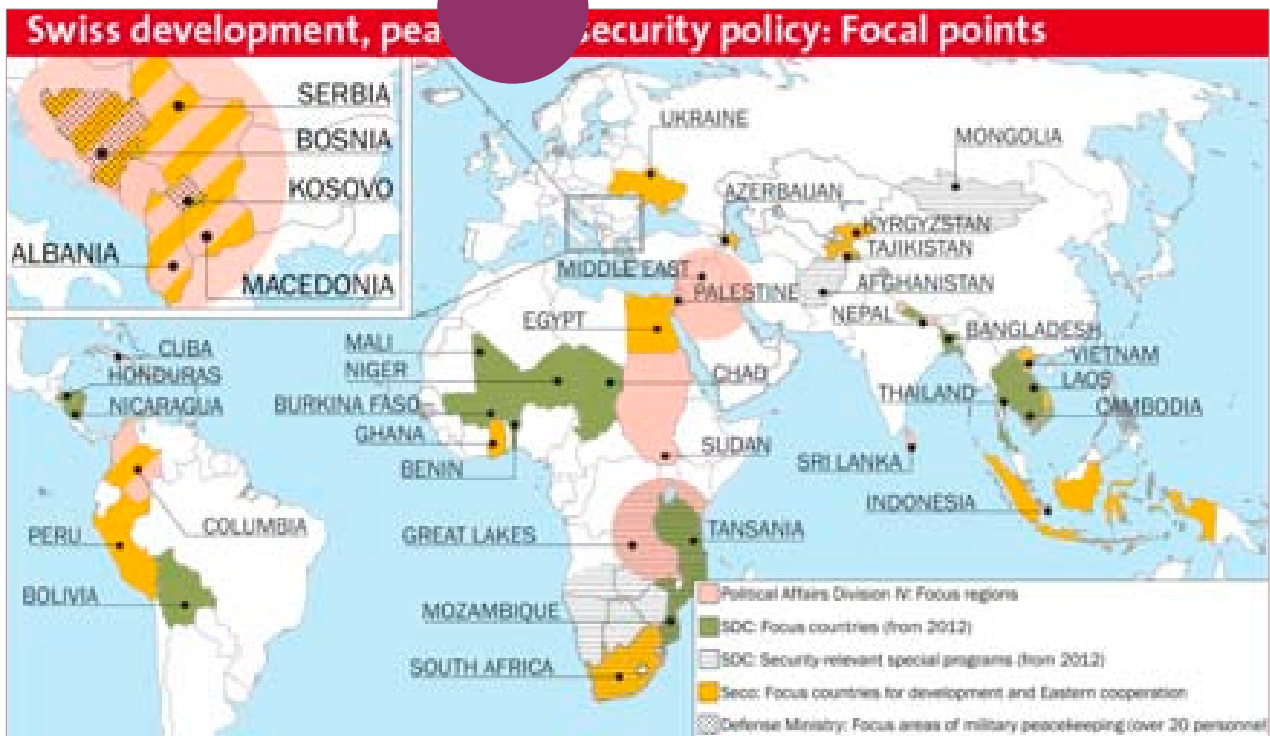
3. Ressourceneffizienz erhöhen, Substitutionsmöglichkeiten erschliessen, Einsatz nachwachsender Rohstoffe fördern.

Die Erhöhung der Ressourceneffizienz kann einen sehr wichtigen Beitrag dazu leisten, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern, den Ressourceneinsatz in der Schweiz weiter zu verringern und somit Ressourcen zu schonen sowie Umweltbelastungen zu minimieren. Die Wirtschaft setzt hier beispielsweise mit ihrer Energieagentur gute Beispiele. Bei Verknappung und Verteuerung von fossilen Rohstoffen bietet sich die Erschliessung neuer Ausgangsstoffe auf Basis nachwachsender Rohstoffe an. Es ist wichtig, dass nachwachsende Rohstoffe auch in bestimmten Segmenten der industriellen Produktion erhebliche Anwendungspotenziale haben. Während es für manche Bereiche bereits industrielle Technologien auf dieser Basis gibt, sind viele potentielle Anwendungsgebiete, wie z.B. im Bereich chemischer Grundstoffe und Spezialchemikalien ausbaufähig. Hinzu kommt, dass sich nachwachsende Rohstoffe, insbesondere Holz, im Stoffkreislauf weitgehend CO₂-neutral verhalten. Elemente dieses Ansatzes sind:

- Der Bund entwickelt in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft die Implementierung von geeigneten Massnahmen für die nachhaltige Entwicklung (Cleantech) für den Bereich der Rohstoffgewinnung und ihres Einsatzes weiter.
- Bestehende Initiativen auf Bundesstufe (beispielsweise Energieforschung, Masterplan Cleantech, Projekte der KTI und des SNF) werden auf ihren Beitrag zur Erhöhung der Versorgungssicherheit überprüft und auf die Leistung eines spezifischen Mehrwerts angepasst.

4. Vernetzung verschiedener Politikbereiche verbessern

Die Versorgung der Schweiz mit Rohstoffen ist ein wichtiger Standortfaktor. Um die rohstoffpolitischen Fragestellungen effizient und zielgerichtet zu bearbeiten, müssen verschiedene Politikbereiche, die sich mit Fragen der Rohstoffversorgung befassen, gebündelt werden. Diese müssen sowohl auf der Stufe



[9]

des Gesamtbundesrates als auch auf operationeller Ebene eine verstärkte Würdigung erfahren. Elemente dieses Ansatzes sind:

- Die Schweiz bündelt rohstoffwirtschaftliche Expertise zielgerichtet durch Einrichtung eines Expertenkreises, in dem die Interessen der Rohstoffverbraucher, der Produzenten, der Rohstoffexploration sowie der Rohstoff-Forschung zusammengeführt werden.
- Die Wissensbasis für rohstoffwirtschaftliche Entscheidungen wird durch Aufstellung und Aktualisierung eines Verzeichnisses besonders wichtiger und schützenswerter Rohstoffe und regelmässige Überwachung ihrer Liefer- und Transitsituationen (Lagebild) verbessert. Das erfolgt mit Einbezug der Wirtschaft und der Mittel der VBS.
- Die weltweite Rohstofflogistik wird als Teil der Rohstoffstrategie berücksichtigt und einbezogen, denn wichtig ist nicht nur, wo Rohstoffe vorkommen und wo sie verarbeitet werden, sondern auch auf welche Wege sie die Schweiz erreichen.

Um die rohstoffpolitischen Fragestellungen effizient und zielgerichtet zu bearbeiten, müssen verschiedene Politikbereiche, die sich mit Fragen der Rohstoffversorgung befassen, gebündelt werden.

5. Recyclinganteile erhöhen

Recyclingrohstoffe sind eine wichtige heimische Rohstoffquelle. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Rohstoffversorgung sowie zur energiesparenden und umwelt-

schonenden Nutzung der Rohstoffe. Aufbereitung und Verarbeitung von Recyclingrohstoffen sowie der Handel mit diesen Materialien sind Aufgabe der Privatwirtschaft. Diese Aufgaben können insofern noch stärker gefördert werden, als sie als Klimaschutzinstrumente anerkannt werden. Die Recycling-Industrie verfügt über Infrastrukturen, die für als notwendig beurteilte Pflichtlager geeignet wären und so als Partner für entsprechende Leistungsaufträge des Bundes in Frage käme. Elemente dieses Ansatzes sind:

Die Schweiz implementiert und fördert eine binnenwirtschaftliche Rohstoff-Strategie. Diese beinhaltet: Evaluation Bestände und Recycling, Import von bereits verarbeiteten Rohstoffen (Umwandlung im Rahmen der Recycling-Indus-

[19] Der Staat Kanada bremste die Übernahme des Rohstoffkonzerns Potash durch fremde Investoren.

[20] In Brasilien dürfen nur brasilianische Unternehmen Rohstoffe ausführen.

[21] China erhebt für gelben Phosphor, der etwa bei der Düngemittelproduktion eingesetzt wird, mittlerweile Ausfuhrsteuern von 120%.

[22] Die Schweiz bildet heute zusammen mit Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgistan, Polen, Serbien, Tadschikistan und Turkmenistan eine Stimmrechtsgruppe. Diese vereinigt einen Stimmenanteil im IWF von 2,82 Prozent auf sich, wobei der Stimmenanteil der Schweiz 1,57 Prozent beträgt.

[23] Sustainable Europe Research Institute (SERI): Während 2005 in Singapur 0,87 Euro und in Korea 0,65 Euro pro kg Rohmaterialverbrauch erwirtschaftet wurden, zählen China, Indien, Malaysia und Indonesien zu den weniger ressourceneffizienten Ländern (unter 0,29 Euro/kg). In diesen Messgrössen ist die EU also 4,5-mal ressourceneffizienter als China.

[24] Denzler, Stefan und Ochsenbein, Katrin (2012). „Grüne Wirtschaft: Eine Chance für Entwicklungsländer“ Die Volkswirtschaft 85(5), Seiten 34- 37.

[9] Schwerpunkte der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit (CSS Analysen)

trie), Leistungsvereinbarung in Richtung Pflicht-lager von Schlüssel-Rohstoffen der Schweizer Industrie (kostenneutral für Unternehmen).

Schlussfolgerung: Rohstoffpolitik als Sicherheitspolitik

In diesem Artikel wurde bewusst einen weiten Bogen gespannt. Es war die Absicht der Autoren, ein komplexes Phänomen als Teil einer interdisziplinär verstandenen Sicherheitspolitik darzustellen und gleichzeitig einige Lösungsansätze basierend auf den verfügbaren Instrumenten der Schweiz zu entwickeln.

Sicherheitspolitik wird hier in einem weiten Sinne verstanden, nur dieser Ansatz kann sicherstellen, dass sie der komplexen Welt von heute gerecht wird. Die Sicherheit eines Staates zeigt sich auch in seiner Fähigkeit, die Lebensqualität seiner Bevölkerung und seine eigene Unabhängigkeit aufrechtzuerhalten sowie frühzeitig Mechanismen in Gang zu setzen, wenn diese gefährdet sind. Die Wohlfahrt der Schweiz geht eng zusammen mit ihrer Wirtschaft und diese ist Teil globaler Ketten. Sollte die Schweizer Wirtschaft nicht mehr mit Roh- und Sekundärstoffen versorgt werden, kann sie die Bedürfnisse der Bevölkerung nach Gütern, Dienstleistungen, Arbeitsplätzen, Bildung und Kapital nicht mehr befriedigen. Ohne eine zuverlässige Versorgung von Roh- und Sekundärstoffen würde die Schweiz aber auch nicht in der Lage sein, ihre Unabhängigkeit, Souveränität und Neutralität zu wahren. Eine brüchige Rohstoffpolitik macht die Wirtschaft und den Staat verwundbar.

Ohne eine zuverlässige Versorgung von Roh- und Sekundärstoffen würde die Schweiz aber auch nicht in der Lage sein, ihre Unabhängigkeit, Souveränität und Neutralität zu wahren. Eine brüchige Rohstoffpolitik macht die Wirtschaft und den Staat verwundbar.

Das sind nur einige Beispiele für das komplizierte Ineinandergreifen von Rohstoff- und Sicherheitspolitik. Am Klarsten zeigt sich dies auf der geostrategischen Ebene. Wenn Autarkiebestrebungen der USA mit dem chinesischen und indischen Ziel, Versorgungsketten in Asien und Afrika zu sichern, kollidieren; wenn internationale Rohstoffunternehmen, die ihren Sitz in der Schweiz haben, in Zentralasien enteignet

werden um andere Unternehmen besserzustellen; wenn Logistikwege wegen Piraterie nur noch selektiv passierbar sind; dann werden die geopolitischen Implikationen nicht nur klar, sondern handfest.

Rohstoffpolitik ist also die Fortführung der Sicherheitspolitik mit anderen Mitteln.

Es ist in diesem Spannungsfeld, dass die Schweiz mit ihrer Politik aktiv ist. Die Autoren dieses Beitrags versuchten, die aktuelle Politik weiter zu vernetzen, um aufzuzeigen, wie eine interdisziplinäre (und interdepartamentale) Antwort auf heutige Herausforderungen gegeben werden kann. Rohstoffpolitik ist also die Fortführung der Sicherheitspolitik mit anderen Mitteln.