

Für eine strategische und ganzheitliche Rohstoffpolitik

BDI-Strategiepapier zur Rohstoffsicherheit

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Einführung	4
Zugang zu heimischen Rohstofflagerstätten gewährleisten	6
Deutsche und europäische Unternehmen bei Rohstoffprojekten im Ausland unterstützen	7
Handels- und Wettbewerbsverzerrungen bei Rohstoffen auf allen politisch sich bietenden Wegen entgegenwirken	8
Funktionierenden Wettbewerb auf Rohstoffmärkten sicherstellen	9
Rahmenbedingungen zur Nutzung sekundärer Rohstoffe verbessern	10
Illegalen Abfluss von Sekundärrohstoffen unterbinden	11
Staatliche Förderung des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe zurückführen	12
Bezug von nachwachsenden Rohstoffen zu Marktkonditionen sicherstellen	13
Nachhaltigen Nutzen des Rohstoffreichtums für Entwicklungsländer fördern	14
Rohstoffeffizienzbestrebungen der Industrie unterstützen	15
Impressum	16

Vorwort

Der sichere Zugang zu Rohstoffen ist für die deutsche Industrie von existenzieller Bedeutung. Rohstoffverfügbarkeit ist für die Unternehmen Voraussetzung für Produktion und Innovation am Industriestandort Deutschland. Für Zukunftstechnologien wie die Lasertechnik, den Elektroantrieb und die Photovoltaik wird zum Beispiel eine Vielzahl insbesondere metallischer Rohstoffe benötigt, unter anderem Kupfer, Kobalt und Seltenerdmetalle. In gleicher Weise sind nichtmetallische Rohstoffe für Innovationen unverzichtbar, beispielsweise in der Chemie, der Luft- und Raumfahrt oder auch der Telekommunikation. Der Zugang zu Rohstoffen ist damit entscheidend für die Innovations- und Zukunftsfähigkeit der deutschen Industrie und der Arbeitsplätze in Deutschland.

Die Sicherung der Rohstoffversorgung ist primär Sache der Unternehmen selbst. Unternehmen müssen von den verfügbaren Instrumenten zur Verbesserung ihrer Rohstoffsicherheit Gebrauch machen und bestehende Handlungsspielräume bestmöglich nutzen. Die Politik ist jedoch gefordert, die Rahmenbedingungen für den Zugang zu Rohstoffen zu gewährleisten – sowohl in Deutschland und Europa als auch auf den internationalen Märkten. Hier wie dort sehen sich die Unternehmen gegenwärtig beträchtlichen Beschränkungen des Rohstoffzugangs gegenüber, die politischen Ursprungs sind. In mittlerer Sicht – insbesondere mit dem weiteren Anstieg der weltweiten Rohstoffnachfrage – ist eine Zuspitzung der Situation zu befürchten: Der Industrie droht eine »Rohstofflücke«, das heißt ein Engpass bei der Rohstoffversorgung. Hinzu kommen erhebliche Belastungen durch massive Preissteigerungen bei Stahlrohstoffen. Angesichts der hohen Bedeutung von Stahl auch für die weiterverarbeitende Industrie sind große Teile der deutschen Wirtschaft und damit viele Arbeitsplätze in Deutschland davon betroffen.

Bundesregierung und Europäische Kommission sind gefordert, den politischen Beschränkungen entgegenzuwirken. Um die Rahmenbedingungen für den Zugang zu Rohstoffen langfristig zu verbessern, werden ganzheitliche Strategien auf deutscher und europäischer Ebene benötigt, die wirksam ineinander greifen. In der vorliegenden Publikation benennt die deutsche Industrie Kernelemente, die für eine effiziente, umfassende Rohstoffstrategie Deutschlands und Europas unverzichtbar sind.



Dr. Werner Schnappauf
Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.



Ulrich Grillo
Vorstandsvorsitzender Grillo Werke AG
Vorsitzender BDI-Ausschuss Rohstoffpolitik
Mitglied des BDI-Präsidiums

BDI-Kernforderungen zur Rohstoffpolitik

Die sichere Versorgung der Industrie mit Rohstoffen – wie Metallrohstoffen, mineralischen Rohstoffen und kohlenstoffhaltigen Rohstoffen – ist grundlegende Voraussetzung für die industrielle Wertschöpfung und damit für Beschäftigung, Wachstum und Investitionen am Industriestandort Deutschland.

Mineralische Rohstoffe wie Kali und Salze, Steine und Erden sowie andere Baurohstoffe können aus heimischen Lagerstätten gewonnen werden und stehen auch in Zukunft in bedeutenden Mengen zur Verfügung. Heimische energetische Rohstoffe wie die Braunkohle sichern mehr als ein Drittel der Stromerzeugung in Deutschland. Die Erdgasgewinnung aus heimischen Feldern deckt noch etwa 16 Prozent des Bedarfes in unserem Land. Der Erdölbedarf muss hingegen ganz überwiegend durch Importe gedeckt werden. Gleiches gilt für die industrierelevanten metallischen Rohstoffe, da keine entsprechenden Lagerstätten in auskömmlichem Umfang in Deutschland vorhanden sind. Metallische Rohstoffe sind für die Exportleistung der deutschen Industrie von besonderer Bedeutung. Anlagen, Maschinen, Elektrotechnik, Fahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge sowie weitere auf Metallen basierende Produkte der deutschen Industrie haben entscheidenden Anteil an der Exportstärke Deutschlands. Kohlenstoffhaltige Rohstoffe wie Öl und Gas werden in Deutschland zum Großteil für die Energieversorgung benötigt. Der kleinere Anteil im nichtenergetischen Gebrauch dient der Herstellung von Produkten, z. B. in der chemischen Industrie wie in der Kunststoffindustrie. Diese kohlenwasserstoffhaltigen Produkte tragen in ihren Anwendungen bei Gebrauch nachhaltig zur Einsparung der energetischen Rohstoffe bei, beispielsweise als Isolierwerkstoff im Bau.

An der strategischen Abhängigkeit von Importen nicht-energetischer Rohstoffe ändert auch der effiziente Einsatz der vorhandenen Rohstoffe und die weitere Nutzung von Sekundärrohstoffen wenig. Durch die stoffliche Verwertung von Abfällen in Form von Recycling und auch durch deren energetische Verwertung wird die Abhängigkeit der deutschen Industrie von nichtenergetischen Primärrohstoffen wie auch von Primärbrennstoffen gemindert. Allerdings müssen auch Sekundärrohstoffe zu einem Teil aus dem Ausland importiert werden. Zudem ist die Abhängigkeit Deutschlands von Importen energetischer Rohstoffe nach wie vor sehr hoch, sie zeigt sogar eine zunehmende Tendenz.

Für die sichere Versorgung mit Rohstoffen ist die deutsche Industrie auf geeignete Rahmenbedingungen angewiesen. Dies gilt für den Bezug von Rohstoffen aus dem Ausland genauso wie für die Nutzung von in Deutschland

gewinnbaren Rohstoffen sowie für die stoffliche und energetische Verwertung von Abfällen z. B. in Form von Recycling. Auch die Potenziale heimischer energetischer Rohstoffe sind durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zukünftig zu erhalten. In den zurückliegenden Jahren hat sich die Sicherung der Rohstoffversorgung für die deutschen Unternehmen von einer Aufgabe zu einer Herausforderung entwickelt. Maßgeblichen Anteil daran hat der weltweit stark gestiegene Rohstoffbedarf, der zu drastischen Preisanstiegen und teilweisen Verknappungen bei Rohstoffen geführt hat. Von größerer Bedeutung als die Preissituation ist für die deutschen Unternehmen allerdings die Verfügbarkeit der Rohstoffe. Das meint die Möglichkeit, einerseits einzuführende Rohstoffe über internationale Rohstoffmärkte beziehen zu können und andererseits in Deutschland und Europa vorhandene Rohstoffe hier gewinnen und nutzen zu können. Gegenwärtig sehen sich die Unternehmen sowohl auf den internationalen Märkten als auch in Deutschland und Europa mit erheblichen Schwierigkeiten und einer Reihe von Risiken konfrontiert.

Die internationalen Rohstoffmärkte sind von einer Vielzahl von Handels- und Wettbewerbsverzerrungen gekennzeichnet: Eine große Zahl von Ländern beschränkt gezielt die Ausfuhr von Rohstoffen oder subventioniert deren Einfuhr, um die eigene Rohstoffversorgung zu sichern und ihren Unternehmen Vorteile im internationalen Wettbewerb zu verschaffen. Der Europäischen Kommission zufolge bestehen weltweit allein mehr als 450 Exportbeschränkungen auf Rohstoffe – über 400 verschiedene Rohstoffe sind betroffen. Die Verfügbarkeit von aus Abfällen gewonnenen Sekundärrohstoffen, insbesondere von Metallen, wird für Unternehmen in Europa über die Handels- und Wettbewerbsverzerrungen hinaus durch einen massiv gestiegenen Abfluss von in Europa vorhandenen Stoffen ins außereuropäische Ausland beeinträchtigt. Ein großer Teil der Exporte erfolgt illegal. Insbesondere werden Abfälle als gebrauchsfähige Produkte fehldeklariert ausgeführt, obwohl im Bestimmungsland lediglich die wertvollen Bestandteile entnommen werden. Engpässe beim Schrottaufkommen in Deutschland und Europa sind die Folge.

Auch bei Rohstoffen, die in Deutschland und Europa abgebaut werden, könnte es zu Einschränkungen der Verfügbarkeit kommen: Vorhandene, noch nicht erschlossene Rohstofflagerstätten in der Europäischen Union werden zunehmend durch eine andere konkurrierende Nutzung überplant. Im Bundesland Brandenburg sind heute bereits mehr als 60 Prozent der Landesfläche als Naturschutzräume ausgewiesen. Ausreichend vorhandene Lagerstätten werden auf diese Weise künstlich verknappt und dauerhaft der Gewinnung entzogen.

Neben diesen Beeinträchtigungen sind im Zuge der weltweit gestiegenen Rohstoffnachfrage für die Rohstoffversorgung Deutschlands zusätzliche Risiken entstanden: Seit Ende der 1990er Jahre ist eine Zunahme von Unternehmenszusammenschlüssen internationaler Bergbauunternehmen zu beobachten. Dieser Trend hat sich in den vergangenen Jahren noch verschärft. Bei Eisenerz kontrollieren heute schon drei Anbieter 70 Prozent des internationalen Handels. Die drei Unternehmen haben ihre Marktposition genutzt, um drastische Preisforderungen durchzusetzen, die von den anderen Anbietern im Markt übernommen wurden. Für die Unternehmen der Stahlwertschöpfungskette hat dies beträchtliche Belastungen zur Folge.

Bei anderen Erzen bzw. Metallen könnten schon bald ähnliche Situationen entstehen. Die Gefahr ist, dass es auf den Rohstoffmärkten zu ungerechtfertigten Preiserhöhungen kommt und dass erforderliche Investitionen in zusätzliche Kapazitäten ausbleiben, weil das Angebot knapp und die Preise hoch gehalten werden sollen. Ein weiteres Risiko ist die Rohstoffsicherheitspolitik, die von einer wachsenden Zahl von Ländern betrieben wird: Einige Nachfrageländer sind im Begriff, systematisch Lagerstätten in anderen Ländern aufzukaufen, um ihre zukünftige Rohstoffversorgung abzusichern. Entsprechende Aktivitäten gehen insbesondere von großen Schwellenländern, aber auch von einzelnen Industrienationen aus. Infolge dieser staatlichen Interventionen besteht die Gefahr, dass das Funktionieren der Rohstoffmärkte weiter beeinträchtigt und der Wettbewerb zusätzlich verzerrt wird. Auch nachwachsende Rohstoffe sind eine bedeutende Rohstoffquelle für die deutsche Industrie. In der chemischen Industrie in Deutschland werden z. B. elf Prozent der eingesetzten Grundstoffe aus nachwachsenden Rohstoffen gewonnen. Allerdings stellen auch nachwachsende Rohstoffe aufgrund der begrenzten Anbauflächen in Deutschland und Europa und der möglichen Konkurrenz durch eine andere Nutzung grundsätzlich eine begrenzte Ressource dar.

Die Sicherung der Rohstoffversorgung ist vorrangig Aufgabe der Unternehmen selbst. Die Bundesregierung und die Europäische Kommission müssen jedoch für geeignete politische Rahmenbedingungen Sorge tragen, sowohl in Deutschland und Europa als auch darüber hinaus. Sie sind gefordert, den politischen Beschränkungen der Rohstoffsicherheit entgegenzuwirken und die Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa so zu gestalten, dass Unternehmen ihren Rohstoffbezug selbstständig sicherstellen können. Dafür sind ganzheitliche Strategien und ein koordiniertes Vorgehen auf deutscher und europäischer Ebene erforderlich. Um der wachsenden Zahl staatlicher Eingriffe in die internationalen Märkte entgegenzuwirken, müssen

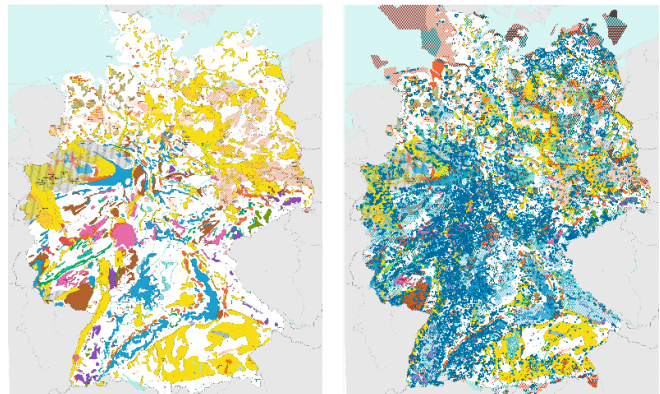
Foren wie die G8 und die G20 genutzt werden. Damit die Politik auch in der Zukunft die politischen Beschränkungen der Rohstoffsicherheit geeignet adressieren kann, sollte sie – Bundesregierung und Europäische Kommission gemeinsam – mit der Industrie regelmäßig eine Verfügbarkeitsbewertung der in Europa benötigten Rohstoffe durchführen. Im Folgenden werden die bestehenden Beeinträchtigungen der Rohstoffsicherheit beschrieben und Maßnahmen genannt, die aus Sicht der deutschen Industrie unbedingt in Angriff zu nehmen sind.

Zugang zu heimischen Rohstofflagerstätten gewährleisten

Rohstofflagerstätten in Deutschland und Europa sind von Schutzgebieten und anderen Nutzungsansprüchen überplant und damit der Rohstoffgewinnung versperrt. Als Konsequenz droht die Importabhängigkeit der EU bei Rohstoffen weiter anzusteigen.

Europa verfügt neben einigen Energierohstoffen insbesondere über zahlreiche nichtenergetische Rohstoffe, vor allem Baustoffe, Salze, Steine und Erden, die für die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten von großer Bedeutung sind. Der Zugang zu den Rohstofflagerstätten – die standortgebunden und nicht vermehrbar sind – ist allerdings gesetzlich unzureichend gesichert. Als Folge werden viele der an sich geologisch ausreichend vorhandenen Lagerstätten, insbesondere in Deutschland, politisch in der Landesplanung und Raumordnung künstlich durch Überplanung und Festsetzung mit anderen Nutzungen verknüpft. Neben Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächenausweisungen geschieht dies insbesondere durch die Ausweisung zahlreicher Schutzgebiete im Rahmen des Grundwasser- sowie des Natur- und Landschaftsschutzes (z. B. Natura 2000). Bereits heute ist der Zugang zu neuen Lagerstätten oder Lagerstättenteilen massiv beeinträchtigt. Es ist daher absehbar, dass es zu Engpässen in der Versorgung mit heimischen mineralischen Rohstoffen kommen kann, die geologisch in ausreichendem Maße vorhanden sind.

Die Rohstofflagerstätten in Deutschland werden fast vollständig durch Schutzgebiete überlagert



Rohstofflagerstätten

Schutzgebiete

Quelle: Internet-Portal der Kommission für Geoinformationswirtschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (www.GeoRohstoff.org)



BDI-Forderungen

Gleichrangige Abwägung sicherstellen

Die Bundesregierung sollte zusammen mit den Bundesländern sicherstellen, dass bei der Landesplanung und Raumordnung ökologische, ökonomische und soziale Belange gleichrangig berücksichtigt werden.

Lagerstätten bedarfsunabhängig ausweisen

Die Bundesregierung sollte von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Grundsätze des Raumordnungsgesetzes in Raumordnungsplänen zu konkretisieren. Bestandteil muss die bedarfsunabhängige Ausweisung von Lagerstätten sein.

Natura 2000-Richtlinien anpassen

Die Europäische Kommission sollte die Natura 2000-Richtlinien so anpassen, dass bei der Ausweisung von Schutzgebieten ökologische, ökonomische und soziale Belange grundsätzlich berücksichtigt werden.

Ökokonten stärker nutzen

Ökokonten für Ausgleichsmaßnahmen, wie sie im Bundesnaturschutzgesetz vorgesehen sind, sollten in den Bundesländern breitere Anwendung finden und die Rahmenbedingungen dafür gemeinsam mit der Industrie weiterentwickelt werden.

Deutsche und europäische Unternehmen bei Rohstoffprojekten im Ausland unterstützen

Angeichts der hohen Importabhängigkeit bei Rohstoffen können direkte Beteiligungen an Rohstoffförderprojekten im Ausland helfen, die Rohstoffversorgung der Industrie abzusichern. Rohstoffprojekte im Ausland sind für Unternehmen allerdings oftmals mit Schwierigkeiten verknüpft, insbesondere in Entwicklungsländern.

Deutsche und europäische Unternehmen sehen sich bei ihren Bemühungen um ein stärkeres Engagement bei Rohstoffprojekten im Ausland mit Schwierigkeiten in verschiedenster Form konfrontiert. Beispiele sind unzureichende, geologische Informationen über Rohstofflagerstätten und Abbaugelände, intransparente Vergabeverfahren und ungenügende Infrastrukturbedingungen sowie politische Bedingungen und Ereignisse in den Ländern, welche die Vorhaben und Aktivitäten der Unternehmen erheblich beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund sollten die Bundesregierung und die Europäische Kommission die Unternehmen bei ihren Engagements auf außenpolitischem Wege und im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in geeigneter Weise unterstützen.

Auslandsbeteiligung deutscher Unternehmen



Mit der Unterstützung der Politik könnte die Zahl der Auslandsbeteiligungen weiter steigen.

Quelle: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)



BDI-Forderungen

Exploration von Rohstoffvorkommen fördern

In Fällen unzureichend explorierter Rohstoffvorkommen sollten deutsche und europäische Entwicklungspolitik die nationalen Behörden der Entwicklungsländer bei deren Aufsuchung und Erkundung unterstützen.

Entwicklungspolitik und Investitionsvorhaben verknüpfen

Bei der Planung entwicklungspolitischer Maßnahmen sollten Investitionsvorhaben deutscher bzw. europäischer Unternehmen berücksichtigt und – soweit möglich und sinnvoll – verknüpft werden.

Unternehmen bei Vergabeverfahren außenpolitisch flankieren

Im Falle von Schwierigkeiten bei den Bemühungen um Explorations- und Förderlizenzen – z. B. aufgrund undurchsichtiger Verfahren – sollten die Botschaften Unterstützung leisten.

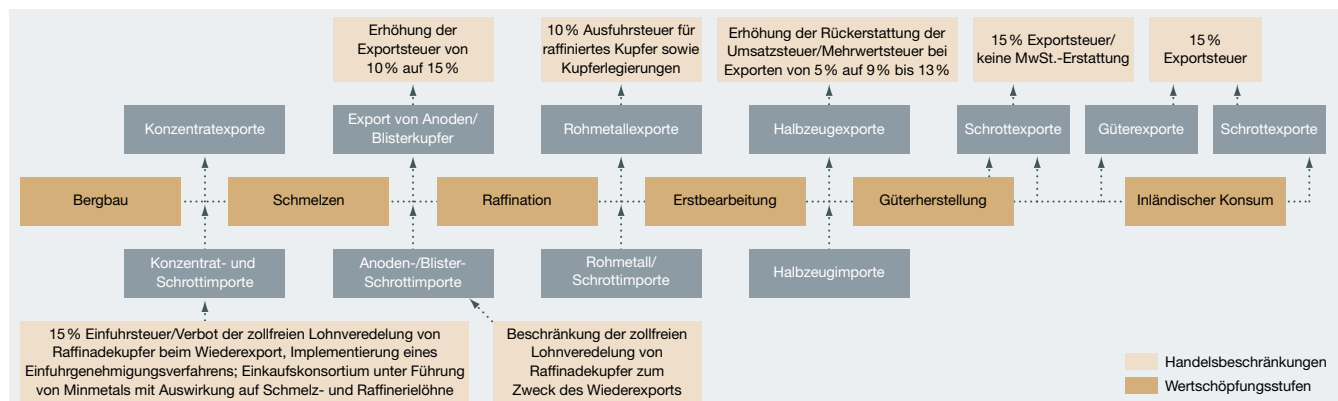
Handels- und Wettbewerbsverzerrungen bei Rohstoffen auf allen politisch sich bietenden Wegen entgegenwirken

Eine zunehmende Zahl von Ländern setzt in strategischer Weise Handels- und Wettbewerbsverzerrungen ein, um sich Vorteile im internationalen Wettbewerb zu verschaffen. Beeinträchtigungen der Rohstoffversorgung und der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in Europa sind die Folge.

Exportzölle und -steuern bei Rohstoffen beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit der internationalen Rohstoffmärkte und verzerren den Wettbewerb mit den Unternehmen der betreffenden Länder. Sie müssen daher im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO verboten und wettbewerbsbeschränkende Subventionen – wie z. B. das *Double Pricing*, bei dem Rohstoffe im Inland infolge staatlicher Maßnahmen billiger angeboten werden als beim Export – untersagt werden. Eine entsprechende Ergänzung und Verbesserung der WTO-Handelsregeln muss das langfristige

Ziel auf multilateraler Ebene sein. Auf bilateraler Ebene muss der Abbau von Handelsverzerrungen bei Rohstoffen über WTO-Beitritts- und Freihandelsverhandlungen hinaus zur Bedingung von Europäischen Partnerschaftsabkommen (EPA), von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) und für Aufnahmen in das Allgemeine Präferenzsystem (APS) gemacht werden. Auch im Rahmen bilateraler Gespräche muss konsequent auf den Abbau von handels- und wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen hingewirkt werden.

Systematischer Einsatz von Handels- und Wettbewerbsverzerrungen Chinas über sämtliche Stufen der Wertschöpfungskette am Beispiel Kupfer



Die Handelshemmnisse anderer Länder stellen das größte Problem für die Versorgung der deutschen Industrie mit Rohstoffen aus dem Ausland dar.

Quelle: Wirtschaftsvereinigung Metalle/Eurometals

BDI-Forderungen

WTO-Regeln verbessern

Bundesregierung und Europäische Kommission müssen das Anliegen nach einer Verbesserung der WTO-Regeln und einem Verbot von Exportzöllen weiterverfolgen und bei anderen Ländern um Unterstützung werben.

Verstöße gegen WTO-Vereinbarungen ahnden

Verstöße gegen bestehende WTO-Vereinbarungen, wie der Ausfuhrzoll Chinas auf gelben Phosphor, müssen vor die WTO gebracht und Streitbeilegungsverfahren gegen betreffende Länder angestrengt werden.

Bilateralen Dialog konsequent nutzen

Bundesregierung und Europäische Kommission müssen Handels- und Wettbewerbsverzerrungen bei Rohstoffen zum festen Bestandteil von Verhandlungen und Gesprächen mit den betreffenden Ländern machen. Verfügbare politische Instrumente, wie das Allgemeine Präferenzsystem, müssen genutzt werden.

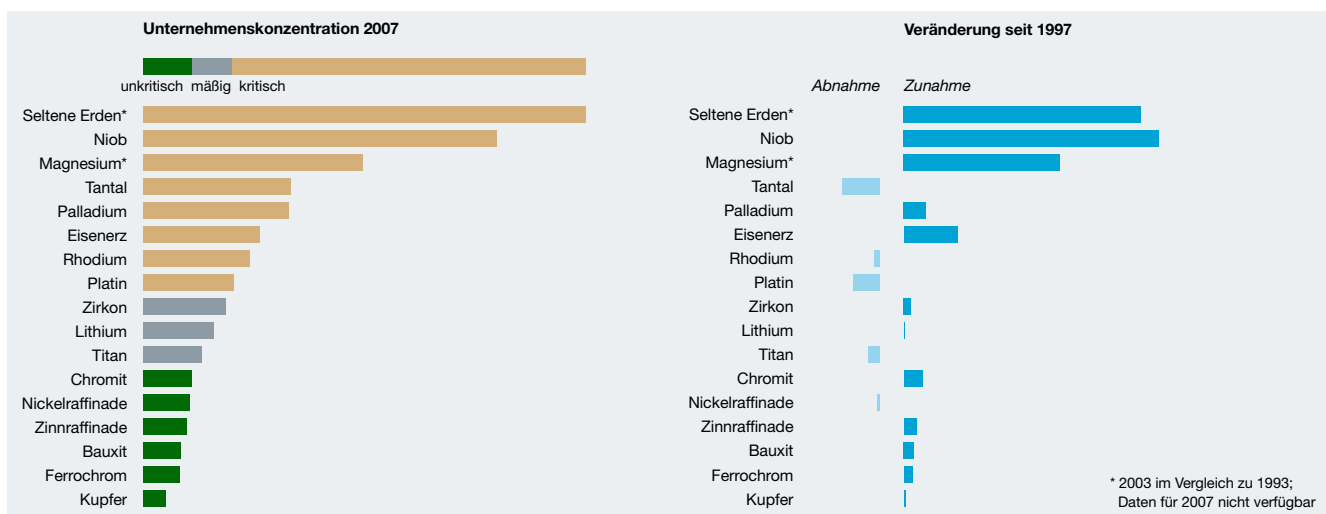
Funktionierenden Wettbewerb auf Rohstoffmärkten sicherstellen

Die Anzahl der Zusammenschlüsse und Übernahmen unter Rohstoffunternehmen steigt. Dieser Konzentrationstrend ist durch die Wirtschaftskrise ungebrochen. Beeinträchtigungen der Rohstoffversorgung durch wettbewerbsbeschränkende Marktstrukturen sind nicht auszuschließen.

Die zunehmende Konzentration unter den Rohstoffanbietern birgt Gefahren für die Rohstoffversorgung der Industrie in Deutschland und Europa. Unternehmenszusammenschlüsse können die Funktionsfähigkeit der Märkte stören und die Versorgung mit Rohstoffen beeinträchtigen, wenn sie wettbewerbsbeschränkende Marktstrukturen entstehen lassen oder vertiefen. Ineffizienzen, künstliche Angebotsverknappungen und ungerechtfertigte Preisanstiege wären zu befürchten, die erhebliche Kostenbelastungen für

die gesamte industrielle Wertschöpfungskette und Arbeitsplatzverluste in Deutschland und Europa bewirken könnten. Bundeskartellamt und Europäische Kommission sind daher gefordert, das Marktverhalten von Rohstoffunternehmen zu beobachten sowie Unternehmenszusammenschlüsse zu prüfen und gegebenenfalls Sanktionen bzw. Auflagen oder Verbote auszusprechen. Darüber hinaus sollten das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission stärker mit den Wettbewerbsbehörden anderer Staaten kooperieren.

Angebotskonzentration bei Metallrohstoffen (2007/1997)



Herfindahl-Indices der Produktionsmengen nach Erzeugerfirmen: Bei einer Reihe von Rohstoffen ist die Unternehmenskonzentration unter den Anbieterfirmen bereits heute bedenklich.
Quelle: Raw Materials Group, eigene Berechnungen

BDI-Forderungen

Marktverhalten genau beobachten und Zusammenschlüsse eingehend prüfen

Bundeskartellamt und Europäische Kommission müssen das Marktverhalten von Rohstoffunternehmen beobachten sowie Zusammenschlüsse genau prüfen und bei Regelverstößen oder der Gefahr von Wettbewerbsbeschränkungen Sanktionen bzw. Verbote oder Auflagen aussprechen.

Kooperation unter Wettbewerbsbehörden stärken

Die internationalen Wettbewerbsbehörden sollten stärker kooperieren und eine einvernehmliche Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen auf den internationalen Rohstoff- und Werkstoffmärkten anstreben. Das *International Competition Network*, in dem die Wettbewerbsbehörden der Welt zusammenkommen, könnte den Rahmen dafür bieten.

Rahmenbedingungen zur Nutzung sekundärer Rohstoffe verbessern

Aus Abfällen gewonnene Rohstoffe können die Importabhängigkeit der EU deutlich senken. Die Möglichkeiten zur Nutzung der Stoffe werden durch die politischen Rahmenbedingungen in Europa jedoch eingeschränkt.

Die Voraussetzungen für die Nutzung von aus Abfällen gewonnenen Rohstoffen wurden in Europa in den zurückliegenden Jahren deutlich verbessert. Mit der Revision der europäischen Abfallrahmenrichtlinie wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen konkretisiert, indem wichtige Weichenstellungen zu einer Verbesserung der Abfallverwertung vorgenommen wurden. Dazu zählt auch eine flexible Abfallhierarchie mit dem grundsätzlichen Vorrang der Verwertung gegenüber ihrer Beseitigung sowie der Förderung der stofflichen Verwertung von Abfällen, ohne hierbei die energetische Verwertung von Abfällen außen vor zu lassen. Um das Verwertungspotenzial von Abfällen noch besser auszuschöpfen, ist eine klare, einheitliche Umsetzung dieser Flexibilität in nationales Recht erforderlich. Zudem ist die Freizügigkeit der Transporte von Abfällen zur Verwertung zu gewährleisten.



Damit der Beitrag von Sekundärrohstoffen, wie z.B. Schrotten zur Rohstoffversorgung weiter gesteigert werden kann, müssen die politischen Rahmenbedingungen verbessert werden.

Foto: BDI/fotolia (Photom)

BDI-Forderungen

Abfallrahmenrichtlinie einheitlich umsetzen

Die Vorgaben der novellierten Abfallrahmenrichtlinie müssen innerhalb der EU zügig und einheitlich umgesetzt werden.

Rechtsunsicherheiten abbauen

Rechtsunsicherheiten, die eine Ausdehnung des Abfallrechts auf industrielle Produktionsanlagen zur Folge hätte, müssen behoben werden.

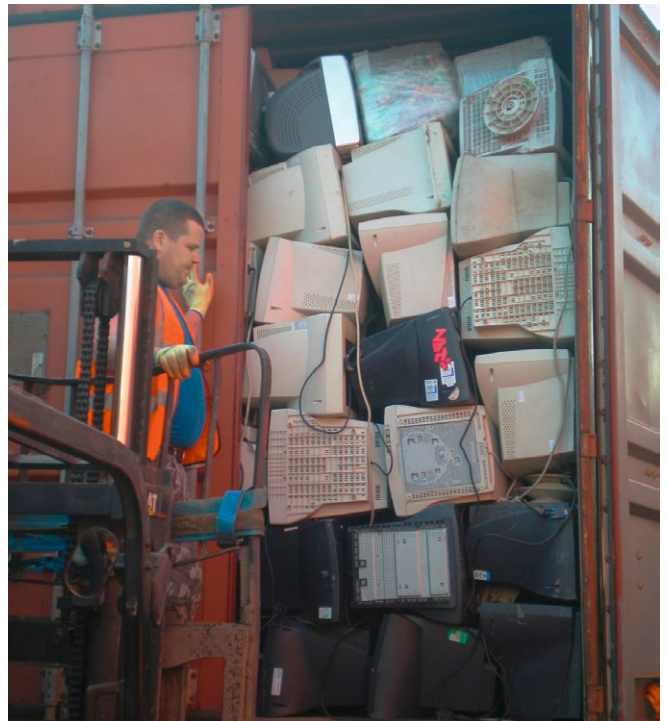
Zusatzbelastungen verhindern

Doppelbelastungen, insbesondere durch gleichzeitige abfall- und chemikalienrechtliche Anforderungen wie auch Inkonsistenzen durch weitere rechtliche Anforderungen, müssen vermieden werden.

Illegalen Abfluss von Sekundärrohstoffen unterbinden

Sekundärrohstoffe, wie z. B. Schrotte, Kunststoffe und Altpapier, bilden eine tragende Säule der Rohstoffversorgung der europäischen Industrie. Die Verfügbarkeit von Sekundärrohstoffen in Europa wird jedoch durch illegale Exporte ins außereuropäische Ausland erheblich beeinträchtigt.

Der drastisch gestiegene Export von Sekundärrohstoffen geht mit erheblichen Vollzugsdefiziten bei der Anwendung der EU-Abfallverbringungsverordnung einher. Sie sieht Bedingungen für die Ausfuhr von Stoffen vor, von denen bei unsachgemäßem Gebrauch Gefahren für Mensch und Umwelt ausgehen können. Nach einer Studie des *European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL)* sind bis zu 51 Prozent der Exporte von Abfällen aus Europa illegal. Das bedeutet, dass Abfälle fälschlicherweise als gebrauchsfähige Produkte ausgeführt, die Stoffe falsch deklariert oder im Rahmen der Notifizierung falsche Angaben gemacht werden. Belastungen für Bevölkerung und Umwelt der Empfängerstaaten können die Folge sein; eine Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Thema verdeutlicht dies. Eines der zentralen Probleme ist die Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen Abfällen und gebrauchten funktionsfähigen Endprodukten. Für bestimmte Elektronikgeräte gibt es bereits eine europäische Leitlinie, in der entsprechende Kriterien festgelegt sind. Leitlinien für weitere Produkte werden benötigt.



Beispiel eines falsch deklarierten Abfallexports: Für weniger eindeutige Fälle werden Leitlinien zur Unterscheidung von Abfällen und Produkten benötigt.
Foto: The Environment Agency, Großbritannien

BDI-Forderungen

Bestehende Leitlinie zur Anwendung der Abfallverbringungsverordnung umsetzen

Damit die EU-Leitlinie zur Abgrenzung zwischen Abfällen und gebrauchten funktionsfähigen Endprodukten bei Elektronikgeräten zur Anwendung kommen kann, sollte sie rechtsverbindlich gemacht werden. Erforderlich ist auch eine effektivere behördliche Kontrolle, z. B. in Form von Stichproben.

Leitlinien zur Anwendung der Abfallverbringungsverordnung für zusätzliche Endprodukte erarbeiten

Die EU-Kommission sollte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten verbindliche Leitlinien für weitere Abfallströme erarbeiten, bei denen die Unterscheidung von Abfällen und gebrauchten funktionsfähigen Endprodukten Schwierigkeiten bereitet.

Einheitliche Standards auf internationaler Ebene schaffen

Die Bundesregierung sollte sich für eine verbindliche Einführung von Leitlinien für die Ausfuhr von gebrauchten funktionsfähigen Endprodukten im Rahmen des »Baseler Übereinkommens über die Verbringung und Entsorgung gefährlicher Abfälle« der OECD einsetzen, so dass Unternehmen mit hoher Umweltleistung gegenüber anderen Unternehmen nicht benachteiligt werden.

Staatliche Förderung des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe zurückführen

Nachwachsende Rohstoffe können sich zu einer wichtigen Ressource sowohl für die Energie- als auch die Rohstoffversorgung in Deutschland und Europa entwickeln. Bei staatlichen Fördermaßnahmen müssen potenzielle Wechselwirkungen zwischen beiden Einsatzgebieten unbedingt berücksichtigt werden.

Die Preisentwicklung bei nachwachsenden Rohstoffen wird durch die staatlichen Förderungen der energetischen Verwendung nachwachsender Rohstoffe und der Herstellung von Biokraftstoffen mitbeeinflusst. Bei einer Reihe nachwachsender Rohstoffe ist es in den vergangenen Jahren innerhalb der EU daher zu einem deutlichen Anstieg der Nachfrage gekommen. In der Folge sind in einigen Industriezweigen drastische Kostenanstiege, vereinzelt sogar Engpässe in der Rohstoffversorgung aufgetreten. So ist es in der chemischen Industrie zu starken Verteuerungen bei Fetten und Ölen gekommen. In der Papierindustrie hat es starke Preisanstiege bei Holz gegeben. Staatliche Förderungen sollten grundsätzlich den Charakter einer Anschubfinanzierung haben, das heißt, sie sollten zeitlich klar befristet sein. Im Zusammenhang mit staatlichen Förderungen ist insbesondere sicherzustellen, dass die Förderung einzelner Bereiche aufgrund der bestehenden Wechselwirkungen nicht negative Auswirkungen auf andere Bereiche hat.



Bei der staatlichen Förderung zur Nutzung nachwachsender Rohstoffe müssen Wechselwirkungen besser berücksichtigt werden.

Foto: BDI/fotolia (Amaro)

BDI-Forderungen

EU-Förderungen zurückführen

EU-Förderungen des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe für spezifische Zwecke, die Preisanstiege oder Engpässe in anderen Industriezweigen zur Folge haben, sollten zurückgeführt werden.

Wettbewerbsverzerrungen durch nationale Förderungen verhindern

Nationale Förderungen des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe sollten hinsichtlich ihrer wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen von den europäischen Wettbewerbsbehörden genau untersucht werden.

Bezug von nachwachsenden Rohstoffen zu Marktkonditionen sicherstellen

Der Zugang der Industrie zu nachwachsenden Rohstoffen wird durch EU-Einfuhrzölle beschränkt. Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Unternehmen aus anderen Ländern sind die Folge.

Deutsche und europäische Unternehmen, die nachwachsende Rohstoffe zur industriellen Produktion einsetzen, werden durch die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) gegenüber ihren internationalen Wettbewerbern benachteiligt, soweit in deren Wirtschaftsräumen keine vergleichbaren Instrumente bestehen. So ist in der EU durch die GAP die Einfuhr zahlreicher Rohstoffe mit hohen Zöllen belegt. Die Einfuhrzölle bewirken Marktverzerrungen, die der Wettbewerbsfähigkeit der nachwachsende Rohstoffe einsetzenden Industrie in Europa schaden. Rohstoffe, die zur industriellen Weiterverarbeitung bezogen werden, müssen auch wie Industrieprodukte behandelt werden. Der durchschnittliche Einfuhrzoll für Industrieprodukte liegt in der EU bei etwa vier Prozent. Im Grundsatz muss ein solcher Zoll auch bei der Verwendung von Agrarrohstoffen in der Industrieproduktion gelten. Eine entsprechende Differenzierung der Zölle, wie sie in anderen Ländern bereits praktiziert wird, ist erforderlich.



Der Bedarf an nachwachsenden Rohstoffen in Deutschland könnte auch durch zusätzliche Importe gedeckt werden. Durch die EU-Einfuhrzölle wird dies allerdings erschwert.

Foto: BDI/fotolia (Martin33)

BDI-Forderung

Einfuhrzölle auf nachwachsende Rohstoffe differenzieren

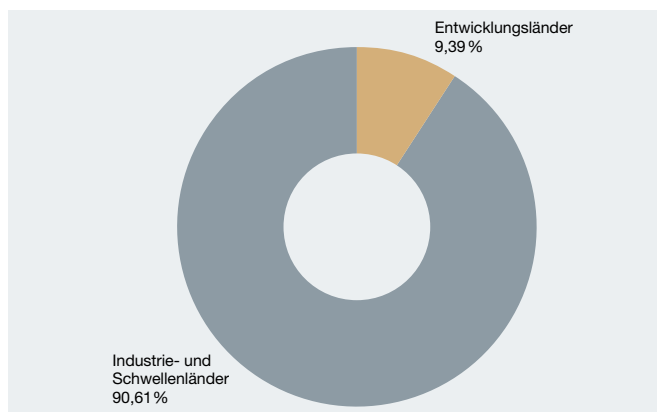
Bundesregierung und Europäische Kommission sollten sich für eine Differenzierung der Einfuhrzölle auf nachwachsende Rohstoffe nach Verwendung stark machen, wie sie in anderen Ländern bereits praktiziert wird, und bei den anderen Mitgliedstaaten für eine entsprechende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik werben.

Nachhaltigen Nutzen des Rohstoffreichtums für Entwicklungsländer fördern

Die Entwicklungszusammenarbeit sollte der Gefahr einer neuen Verschuldung rohstoffreicher Entwicklungsländer entgegenwirken. Ohne ihre angestammten Ziele aufgeben zu müssen, könnte und sollte die Entwicklungszusammenarbeit darüber hinaus die Investitionsbedingungen in den rohstoffreichen Partnerländern verbessern.

Die Förderung der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und einer nachhaltigen Entschuldung der Entwicklungsländer zählen zu den Kernanliegen der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Engagements einiger aufstrebender Schwellenländer in rohstoffreichen Entwicklungsländern laufen diesen Anliegen zuwider. Durch die weitreichenden Kredite, die den Ländern für den Zugang zu ihren Rohstoffen gewährt werden, könnten diese in neue Schuldenfallen geraten. Die Entwicklungspolitik sollte dieser Gefahr entgegenwirken. Darüber hinaus sollte sie ihre Bemühungen um die partnerschaftliche Entwicklung des Rohstoffsektors der Länder intensivieren. Auf diese Weise kann sie dazu beitragen, dass aus dem Rohstoffreichtum ein nachhaltiger Nutzen für die Bevölkerung der Länder erwächst und dass zugleich die Investitionsbedingungen für deutsche und europäische Unternehmen und damit die Rohstoffsicherheit Europas verbessert werden.

Herkunft deutscher Rohstoffimporte



Die Entwicklungspolitik kann helfen, die Beziehungen zu rohstoffreichen Entwicklungsländern im beiderseitigen Interesse zu intensivieren.

Quelle: BGR, eigene Berechnungen



BDI-Forderungen

Multilateralen rohstoffpolitischen Dialog initiieren

Die Bundesregierung und die Europäische Kommission sollten auf multilateraler Ebene einen partnerschaftlichen, rohstoffpolitischen Dialog mit den aufstrebenden Schwellenländern – z. B. im Rahmen der G20 – initiieren und darauf hinwirken, dass die Bedürfnisse rohstoffreicher Entwicklungsländer vonseiten der Nachfrageländer besser berücksichtigt werden.

Neuverschuldung der Entwicklungsländer verhindern

Im Dialog und in Kooperation mit rohstoffreichen Entwicklungsländern sollten Bundesregierung und Europäische Kommission dem Aufbau neuer Schulden und der Gefahr einseitiger Abhängigkeiten von großen Geberländern entgegenwirken.

Entwicklung des Rohstoffsektors fördern und Investitionsbedingungen verbessern

Deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit sollten die Entwicklung des Rohstoffsektors in den Partnerländern fördern und die Investitionsbedingungen für europäische Unternehmen verbessern. Dafür sollten in Deutschland das Sektorkonzept Rohstoffe aktualisiert und Kooperationen im Rohstoffbereich in die Länderkonzepte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung integriert werden.

Rohstoffeffizienzbestrebungen der Industrie unterstützen

Um die Rohstoffeffizienz in Deutschland nachhaltig zu steigern, werden ganzheitliche Politikansätze und geeignete Anreizstrukturen benötigt. Überhöhte und ungerechtfertigte Erwartungen an die Industrie dagegen sind wenig hilfreich, Auflagen zur Steigerung wären eine Gefahr für den Industriestandort Deutschland.

Die effiziente Nutzung von Rohstoffen ist ein Kernanliegen der deutschen Industrie. Bei der Stahlproduktion in Deutschland werden heute zu 45 Prozent Schrotte eingesetzt, bei der Nichteisen-Metallproduktion sogar zu 56 Prozent. Die Verwertungsquoten bei Kunststoff-, Glas- und Papierabfällen liegen zwischen 75 und 96 Prozent. Die drastischen Preisanstiege der vergangenen Jahre und die zu erwartende Fortsetzung des Preisauftriebs machen die weitere Verbesserung der Rohstoffeffizienz für die im internationalen Wettbewerb stehende deutsche Industrie zu einer strategischen Notwendigkeit. Das Ziel der Bundesregierung, den Rohstoffeinsatz pro Einheit Bruttoinlandsprodukt bis zum Jahr 2020 gegenüber 1994 zu halbieren, ist allerdings nicht realistisch. Dies wäre nur durch eine Verlagerung der Rohstoffe einsetzenden Industrie ins Ausland zu erreichen, was den Verlust Tausender Arbeitsplätze bedeuten und die Rohstoffeffizienz global nicht verbessern

würde. Bundesregierung und Europäische Kommission sollten sich daher vielmehr auf Anreize zur freiwilligen Rohstoffeffizienzsteigerung und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen der Abfallverwertung konzentrieren.



Kupferrecyclinganlage in Deutschland: Mit einem Sekundärrohstoffanteil von 54 Prozent bei der Kupferproduktion ist die deutsche Industrie weltweit führend.
Foto: Aurubis AG

BDI-Forderungen

Auflagen zur Rohstoffeffizienz und Rohstoffbesteuerung unterlassen

Verbindliche Vorgaben zur Steigerung der Rohstoffeffizienz würden zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen Ländern führen und Unternehmen in Deutschland gefährden. Ebenso abzulehnen sind Auflagen für Mindestrecyclinganteile bei Produkten, da die Verfügbarkeit von Sekundärrohstoffen nicht gewährleistet ist, sowie eine Besteuerung der Rohstoffgewinnung oder -nutzung.

Förderprogramme an gegebenen Herausforderungen ausrichten

Programme der Bundesregierung und der Europäischen Kommission zur Förderung der Rohstoffeffizienz sollten sich an bestehenden Schwierigkeiten orientieren. Ein Beispiel sind Rückgewinnungsverfahren von kleinen Rohstoffanteilen aus komplexen Produkten.

Politikansätze ganzheitlich gestalten

Das Ziel, die Rohstoffeffizienz in Deutschland und Europa zu steigern, muss ganzheitlich adressiert werden, von der Rohstoffverfügbarkeit über die Rohstoffnutzung bis hin zur Abfallverwertung. Die verschiedenen Politikansätze auf europäischer Ebene (EU-Rohstoffinitiative, EU-Aktionsplan für Nachhaltigkeit bei Produktion und Verbrauch sowie EU-Abfallpolitik) und nationaler Ebene sollten verknüpft werden.

Effizienzziele überprüfen

Das Ziel der Bundesregierung zur Verdoppelung der Rohstoffeffizienz bis 2020 ist überambitioniert und nicht gerechtfertigt. Bei der Formulierung des Ziels wurde nicht ausreichend untersucht, ob und wie eine Zielerreichung möglich und sinnvoll ist (z.B. Entwicklung synthetischer Rohstoffe, Verbesserung der Prozesse, höherer Einsatz von Sekundärrohstoffen etc.).

Impressum

BDI-Drucksache Nr. 432

Stand: Juni 2010

ISSN-Nr. 0407-8977

Herausgeber

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Abteilung Energie und Rohstoffe

Breite Straße 29

10178 Berlin

Telefon: 030 2028-0

www.bdi.eu

Verlag

Industrie-Förderung GmbH, Berlin

Redaktion

Dr. Carsten Rolle, Abteilungsleiter Energie und Rohstoffe

Telefon: 030 2028-1595

Fax: 030 2028-2595

c.rolle@bdi.eu

Wilko Specht, Abteilung Energie und Rohstoffe

Telefon: 030 2028-1451

Fax: 030 2028-2451

w.specht@bdi.eu

Gestaltungskonzept

Factor Design

Layout und Druck

Besscom AG, Berlin

