



**Euro-Latin American Parliamentary Assembly
Assemblée Parlementaire Euro-Latino Américaine
Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana**



Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und Handel

17.9.2012

ARBEITSDOKUMENT

Der Rohstoffhandel EU-LAK

EP-Berichterstatterin: Catherine Grèze (Verts/ALE)

I. Auf dem Weg zu einem gerechteren Handel

Rohstoffe sind Grundstoffe, die nach ihrer Gewinnung, Bearbeitung oder Zusammenführung mit anderen Rohstoffen die Herstellung eines Fertigerzeugnisses ermöglichen. Mit dem Begriff wird daher ein in der Natur vorkommender, nicht bearbeiteter Ausgangsstoff bezeichnet. Als Rohstoffe lassen sich davon ausgehend Naturkautschuk, Eisenerz, Rohöl, Holz, Kohle, Gold, Silber, Lithium, Kupfer, Blei und Aluminium bezeichnen.

Zahlreiche lateinamerikanische Länder verfügen über eine lange Bergbautradition, und seit Jahrhunderten bereits prägt die Gewinnung von Rohstoffen die Beziehungen zwischen dieser Region und Europa bzw. der Europäischen Union (EU). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die historischen Beziehungen zwischen Lateinamerika und der EU in der Gegenwart durch in der Region getätigte umfangreiche ausländische Direktinvestitionen (ADI) der europäischen Seite in einen Pol des Handelsaustauschs verwandelt haben. Nach Angaben des Statistischen Amtes der EU, Eurostat, beherrscht die EU 20 % des Welthandels und stellt den zweitgrößten Handelspartner Lateinamerikas dar. Lateinamerika war immer in erster Linie auf den Verkauf seiner Rohstoffe in die Vereinigten Staaten und die EU fokussiert und bezog von diesen verarbeitete Erzeugnisse mit hohem Mehrwert. Hoch ist der Anteil der Ausfuhren Lateinamerikas in die EU bei Erzeugnissen der mineralgewinnenden Industriezweige (18 %), Rohstoffen (2,4 %), Brennstoffen (11 %), verarbeiteten Produkten (10 %), chemischen Erzeugnissen (5 %), Maschinen und Transportausrüstungen (3 %) und Produkten der Kraftfahrzeugindustrie (11 %). Die EU verkauft ihrerseits nach Lateinamerika verarbeitete Hochtechnologieerzeugnisse mit hohem Mehrwert, beispielsweise Industriemaschinen, Transportausrüstungen und chemische Erzeugnisse. Der Intensivierung dieses Handels in den letzten Jahrzehnten entspricht ein Anstieg bei den Investitionen: zwischen 1990 und 2001 wuchsen die gesamten Investitionen in Mineralien in Lateinamerika um 400 Prozent, die Region erhielt 23 Prozent der gesamten Investitionen.

Auch für die Europäische Union stellt der Rohstoffhandel eine große Herausforderung dar, wie dies aus der Initiative der Kommission aus dem Jahr 2008 – „Die Rohstoffinitiative: Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern“ (COM (2008)0699) ersichtlich wird. Die europäische Industrie befindet sich im Hinblick auf die Versorgung mit Rohstoffen in immer größeren Schwierigkeiten, vor allem bei den von der Kommission als den „14 kritischen Rohstoffen“ bezeichneten. Die Zukunft der europäischen Industrie hängt letztendlich größtenteils von diesen nichtenergetischen und nichtlandwirtschaftlichen Rohstoffen ab. Diese Ressourcen sind für die Umwandlung in eine nachhaltige Wirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen besonders wichtig, da sie in Hochtechnologieprodukten, wie Katalysatoren, Batterien oder beim Bau von erneuerbaren Energien einsetzenden Anlagen verwendet werden. Außerdem werden diese Herausforderungen laut der Entschließung des Europäischen Parlaments zu „einer effizienten Rohstoffstrategie für Europa“ (2001/2056(INI) vom September 2011 als eine Chance für eine neue und innovative Partnerschaft für eine Zusammenarbeit zum beiderseitigen Nutzen zwischen der EU und den Drittländern angesehen.

Der Rohstoffhandel stellt deshalb sowohl für die EU als auch Lateinamerika eine große Herausforderung dar. In diesem Sektor verbindet die beiden Regionen ein gemeinsames

Schicksal, da sie sich gemeinsamen Werten und Prioritäten verschrieben haben, wie der Gewährleistung von Frieden und Sicherheit sowie der Förderung von Demokratie und Menschenrechten.

Das Vorherrschen der Rohstoffe bei dem Ausführmodell der lateinamerikanischen Länder – was bereits in den sechziger Jahren als „das Hauptausführmerkmal der Region“ bezeichnet wurde – ist dagegen eines der Haupthindernisse für eine echte Entwicklung. 50 Jahre später und trotz einiger Fortschritte bei der produktiven Diversifizierung in Lateinamerika hat sich dieses Merkmal nicht wesentlich geändert; diese Rolle hat sich im Gegenteil in einigen Ländern der Region noch verstärkt.

Es wäre wünschenswert, wenn sich die Produktion und Ausfuhr von Lateinamerika in die Europäische Union mittel- und langfristig auf die Verarbeitung von Rohstoffen in Produkte mit Mehrwert stützt, da dies für Lateinamerika die idealen Voraussetzungen für die nachhaltige Entwicklung seiner Wirtschaft schafft und zu der Modernisierung seines Produktionsapparates führt. Auf diese Weise wird eine „Win-Win“-Beziehung der beiden Regionen gefördert. Dadurch könnte die Rohstoffgewinnung durch die Zahlung einer Steuer oder die Erhöhung der Gebühren zur Volkswirtschaft beitragen; dies wäre für die Mobilisierung von Eigenmitteln für die Entwicklung und für Investitionen in die Diversifizierung des Produktionssektors von grundlegender Bedeutung.

II. Auf dem Weg zu einem nachhaltigeren Wirtschaftsmodell

A. Das Risiko der Abhängigkeit in Krisenzeiten

Die Europäische Union befindet sich derzeit in einer sehr schweren Wirtschaftskrise. Offenbar hat dies Auswirkungen auf die Länder, die Handelsbeziehungen mit ihr unterhalten, da diese Krise die internationalen Kapitalmärkte destabilisiert hat: die lateinamerikanischen Ausfuhren nach Europa sind infolge der sinkenden Rohstoffpreise und der Rezession in der EU zwischen Mai 2008 und Mai 2009 um 24 % zurückgegangen. Ab der zweiten Jahreshälfte 2009 haben die lateinamerikanischen Ausfuhren in die EU aufgrund des Anziehens der Rohstoffpreise wieder an Fahrt gewonnen. Diese Situation verdeutlichte jedoch das Risiko einer zu sehr von einer einzigen Region abhängigen Wirtschaftsbeziehung.

Die Krise ist daher noch lange nicht überwunden und kann sich jederzeit wiederholen. Die derzeitige schwierige Lage der EU kann sich über den Handel, die Investitionen, die Überweisungen von Arbeitsmigranten und die anstehenden Haushaltsanpassungen auch auf Lateinamerika auswirken. In der Tat stellte aus Sicht des Leiters der Analyseabteilung des Wirtschaftsausschusses der CEPAL, Daniel Titelman, die durch sogenannte Subprime-Hypotheken ausgelöste Finanzkrise von 2008 lediglich eine Art Auftakt dar, aus dem die Region noch weitgehend unbeschadet hervorging. Die Situation in Griechenland und die mögliche Ansteckung anderer Volkswirtschaften der Union wie Portugal oder Spanien stellen wohl gerade erst den Beginn der auf den Auftakt von 2008 folgenden weiteren Ereignisse dar. Im jüngsten IWF-Bericht findet sich die treffende Feststellung: „Die Angst vor dem Unbekannten ist groß.“ Diese Unsicherheit kann zu einer Eskalation der Wirtschaftskrise und niedrigeren Wachstumsraten führen. Folglich ist vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen das Mittel zur Überwindung dieser gefährlichen Abhängigkeit die Stärkung des

eigenen Produktionsapparates, die Förderung der Produktion von Erzeugnissen mit Mehrwert, die Diversifizierung der Wirtschaft und so die Überwindung der Gefahren, die sich aus einer rein extraktiven Wirtschaft ergeben.

B. Risiken für den Agrarsektor und der Zugang zu Wasser

Lateinamerika verfügt über einen Agrarsektor, der das Potenzial besitzt, die Weltmärkte mit Produkten von ausgezeichneter Qualität und zu wettbewerbsfähigen Preisen aufgrund der niedrigen Lohnkosten in den meisten der 20 Länder der Region zu erobern. Der Wettbewerb um fruchtbare Böden birgt jedoch die Gefahr, dass der „Cash Crop“-Sektor an die Stelle der zumeist familiären und bäuerlichen Lebensmittelproduktion tritt. Ferner macht die Nutzung von Rohstoffen die Zuteilung von Land an die Abbauunternehmen erforderlich, weshalb die bäuerliche Bevölkerung häufig für großangelegte Bergbauprojekte umgesiedelt wird.

Jede einzelne Phase der Rohstoffgewinnung ist mit der Nutzung großer Wassermengen verbunden. Einige Tagebergbauminen verbrauchen gegebenenfalls bis zu 100 Millionen Liter Wasser pro Tag. Ferner können die Wasserverschmutzung durch die Verwendung beim Bergbau sowie die Technik des Auslaugens, für die große Mengen an Zyanid beim Abbau von Gold erforderlich sind, neben der Kontaminierung durch den stark mineralhaltigen Staub zu ernststen Gesundheitsproblemen für die Menschen und zu unumkehrbaren Schäden des Ökosystems sowie die landwirtschaftlichen Flächen um die Bergbaugebiete herum und der Wassereinzugsgebiete und der Flüsse führen.

Das Potenzial für soziale Konflikte ist bereits sehr hoch. Insgesamt gesehen ist es bei nahezu einem Drittel der Bergbauvorhaben in Lateinamerika in Gebieten, für die den Unternehmen Nutzungsrechte übertragen worden sind, zu Konflikten mit der ortsansässigen Bevölkerung gekommen (139 von 337). Natürlich steigt das Risiko von Konflikten um Wasser erheblich in wasserarmen und landwirtschaftlich genutzten Gebieten. Die Mobilisierung seitens der vom Bergbau betroffenen Gemeinschaften nimmt zu, hauptsächlich von Bauern und Ureinwohnern, die offensichtlich unter den schädlichen Auswirkungen auf ihre Gesundheit und die Umwelt leiden, sich der negativen Auswirkungen bewusst sind und nur sehr geringfügig an der Entscheidungsfindung beteiligt werden, insbesondere bei der Erteilung von Lizenzen für die einseitig von ihren Staaten festgelegte Erschließung und Nutzung. Dass auf die genannten Risiken vom International Council on Mining and Metals selbst hingewiesen wird, zeugt davon, dass Konflikte vom mineralgewinnenden Sektor als globales strategisches Problem angesehen werden.

Daher gilt es auch, in der Region eine gemeinsame Politik zum Schutz der Wälder, Wasser- und Bergbauressourcen zu verfolgen, die gemeinsam mit der EU getragen wird, um für den Umweltschutz in Lateinamerika zu sorgen. Die Europäische Union als Käufer von Primärprodukten in Lateinamerika muss die politischen Räume auch künftig stärken, um konkrete Verpflichtungen zu übernehmen, die den Erhalt und die Achtung der Ressourcen sicherstellen.

C. Erschöpfung der Rohstoffvorräte

Die Tatsache, dass die Rohstoffe nach Europa fließen, bedeutet auch, dass

Lateinamerika zu einem wichtigen Vorratsspeicher für Primärprodukte geworden ist. Diese Situation kann jedoch die ökologische Nachhaltigkeit der Region beeinträchtigen, wenn es zu einer übermäßigen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen kommt. Angesichts des Klimawandels und der Erschöpfung der Ressourcen ist es zwingend geboten, nach nachhaltigeren Abbaumöglichkeiten zu suchen. Mit einer angepassten und weniger verschmutzenden, d. h. einer ressourceneffizienten Technologie, durch Wiederverwendung und Recycling, durch mehr Wertschöpfung in der Ursprungsregion sowie durch Diversifizierung der Produktionsquellen und Schaffung von Arbeitsplätzen am oberen Ende der Wertschöpfungskette wird die Abhängigkeit verringert und das Überleben der Regionen auch für die künftigen Generationen gesichert.

Es kommt also darauf an, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die Entwicklungsländer unterstützen, indem sie sie an ihren Erfahrungen über möglichst nachhaltige Methoden im Bergbau, eine effizientere Verwendung der Rohstoffe sowie über Recycling teilhaben lassen. Dies wird aus der Initiative der Kommission aus dem Jahr 2008 – “Die Rohstoffinitiative: Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern” (COM (2008)0699) ersichtlich.

D. Rio+20 und die internationale Verpflichtung zum Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft

Auf der Konferenz Rio+20 wurde der internationalen Gemeinschaft eingeschärft, dass die heutigen Produktions- und Konsummuster dringend geändert werden müssen. Nach diesem Modell ist der rationellere und nachhaltigere Einsatz der natürlichen Ressourcen nicht nur für die mit der Förderung verbundenen Umweltkosten ein wesentliches Moment, sondern auch für die sich drohend abzeichnende Endlichkeit bestimmter lebenswichtiger natürlicher Ressourcen bis hin zu deren völliger Erschöpfung.

III. Ökologische Investitionen sind Investitionen in die Zukunft

Für Lateinamerika ist jetzt der beste Zeitpunkt in seiner Geschichte gekommen, seinen Produktionsapparat zu entwickeln und als Region eine weltweit führende Position einzunehmen. Dies vor allem deshalb, weil die BRIC-Staaten ihrerseits im Begriff sind, zu Protagonisten des Welthandels zu werden, was zu einer Neuausrichtung der internationalen Kapitalströme geführt hat. Immerhin wetteifern die so genannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China), deren Wirtschaft rasch gewachsen ist, inzwischen bei den erneuerbaren Energien miteinander, wohl wissend, dass der Bergbau sich immer schon am meisten für die multinationalen Kapitalgesellschaften gelohnt hat, die Umwelt und die Gesellschaft in den Bergbauregionen jedoch großen Schaden genommen haben und diese Regionen arm geblieben sind.

Im Jahr 2010 stand China zum zweiten Mal hintereinander in der weltweiten Reihenfolge der Länder, die in erneuerbare Energieträger investieren, an erster Stelle. Es waren chinesische Unternehmen, die mehr als die Hälfte (55 %) der neuen Photovoltaik-Module produzierten, wohingegen auf die europäischen Unternehmen im selben Jahr nur 13 % der Produktion entfielen. Die erneuerbaren Energieträger stellten 2010 etwa 26 % der gesamten Elektrizitätskapazität Chinas, hatten einen Anteil von 18 % an der Erzeugung und

lagen beim Endverbrauch bei mehr als 9 %. Ebenso wurden mehr als 50 % aller Windräder weltweit in China aufgestellt. In Indien, einem weiteren Land der BRIC-Gruppe, sind viele Hersteller von Windrädern ansässig. Mit 13 GW Energiekapazität aus Windrädern steht dieses Land im internationalen Vergleich an fünfter Stelle. 2010 rückte Indien aufgrund seiner Investitionen in erneuerbare Energieträger (3,8 Milliarden) international auf den achten Platz.

Nach Darstellung von Silvia Reyes, Direktorin für Handelsinformation des kolumbianischen Büros für die Exportförderung, PROEXPORT, verfügt Lateinamerika nicht nur bei nicht erneuerbaren Ressourcen wie Kohle, Erdöl und Erdgas über großen Reichtum, sondern besitzt auch großes Potenzial für die Erzeugung zukunftssträchtiger erneuerbarer Energien aus Wasserkraft und Biomasse. Somit sind die Bedingungen gegeben, dass dieses Jahrhundert ein goldenes Zeitalter für Lateinamerika wird.

IV. Konkrete Vorschläge

Verbesserung der bestehenden Abkommen zwischen den beiden Regionen und Neuausrichtung der laufenden Verhandlungen

Angesichts der genannten Risiken erweist es sich mehr denn je als notwendig, den Sektor Rohstoffe besser zu regulieren. Den internationalen Rahmen für diesen Handel sollten die bestehenden bilateralen Investitionsabkommen zwischen der EU und Lateinamerika bilden. Allerdings begünstigen die in diesen Abkommen enthaltenen Bestimmungen über den Freihandel das Entstehen von Konflikten, die den Handel zwischen den beiden Regionen gefährden. Zu bedenken sind etwa folgende Aspekte:

a) Der Grundsatz der Inländerbehandlung

Dieser Grundsatz, der geradezu automatisch in die Abkommen zwischen den beiden Regionen aufgenommen wurde, ist für neue Wirtschaftszweige und die endogene Entwicklung von Nachteil, weil er multinationale Investoren (die sich im Ausland Maschinen, Technologien und Kapital beschaffen) und lokale Unternehmen gleichstellt.

b) Die Rechte des geistigen Eigentums

Bei dem derzeitigen Patentsystem verbleiben die Technologien in der Hand US-amerikanischer oder europäischer Großkonzerne. Die Länder des Südens haben hierzu keinen Zugang und dies behindert die inländische Industrialisierung. Es bedarf kreativer Lösungen, damit bei den Rechten des geistigen Eigentums sowohl der Globalisierung als auch dem Entwicklungsbedarf Rechnung getragen werden kann.

c) Ausländische Direktinvestitionen (ADI)

Maßnahmen wie „indirekte Enteignungen“ (zu denen es kommt, wenn neue nationale Rechtsvorschriften den Handlungsspielraum der Investoren einschränken) beschränken die Exportländer in ihren Möglichkeiten, strengere Sozial- und Umweltschutzvorschriften zu erlassen. Es besteht nämlich die Gefahr, dass Klagen bei Gericht eingereicht werden und erhebliche Entschädigungssummen zu zahlen sind.

d) Liberalisierung der Dienstleistungen

Der Zugang zu grundlegenden Leistungen wie der Versorgung mit Wasser und Energie wird durch den beträchtlichen Bedarf der großen Bergbauanlagen gefährdet. Eine Liberalisierung solcher Versorgungsleistungen kann mit besonders schwerwiegenden Folgen für die Bevölkerung verbunden sein und ist mit großer Vorsicht anzugehen.

Straffere und stärker ausgewogene Regulierung des Sektors

Fazit: Der Rohstoffsektor ist gegenwärtig nur völlig unzureichend und einseitig geregelt. Im Folgenden werden einige Verbesserungsvorschläge unterbreitet:

- a) Die Börsengeschäfte müssen reguliert und die Spekulation muss eingedämmt werden, wenn die Preisvolatilität bei Rohstoffen begrenzt werden soll.
- b) Die Initiativen für mehr Transparenz im Sektor (z. B. die Transparenzinitiative der Bergbauunternehmen (EITI)) sind zu unterstützen.
- c) Die Übereinkommen über die Korruptionsbekämpfung müssen ratifiziert und die „Steuerparadiese“ müssen beseitigt werden.
- d) In der Fiskalpolitik muss durch Zusammenarbeit gewährleistet werden, dass die ausländischen Investoren sich mit angemessenen Steuern an der Entwicklung der Länder, in denen sie tätig sind, beteiligen.
- e) Die Unternehmen sind insofern stärker in die soziale Verantwortung zu nehmen, als diese dazu verpflichtet werden, jährliche Berichte mit detaillierten Informationen über die Produktionsvolumina, die Vorteile, die ihnen gewährt wurden und die Steuern, die sie gezahlt haben, sowie über die Umweltschutzmethoden und die Sozialleistungen zu veröffentlichen.
- f) Die IAO-Übereinkommen sind zu ratifizieren und umzusetzen und in die Abkommen, die ausgehandelt oder überarbeitet werden, zu übernehmen; zu ratifizieren sind auch die Mechanismen, mit denen ihre Einhaltung nachvollzogen und überwacht werden kann.
- g) Die multilateralen Umweltabkommen sind einzuhalten und das Recht auf Wasser als Menschenrecht, wie die UNO es fordert, ist nachdrücklich zu bekräftigen.
- h) Bei Forschung und technologischer Entwicklung bedarf es einer Zusammenarbeit für mehr Nachhaltigkeit bei der Ausbeutung von Rohstoffen sowie bei den Technologien in Bezug auf Wiederverwendung, Recycling und Öko-Design.
- i) Es ist festzulegen, in welchen Gebieten Rohstoffe abgebaut werden dürfen und wo nicht, je nachdem, wie stark die Umwelt dabei gefährdet wird, ob dort Konflikte schwelen und wie sehr die Bevölkerung dadurch in ihrem sozialen und kulturellen Gefüge beeinträchtigt wird.

- j) Die indigene Bevölkerung im Vorfeld zu konsultieren bzw. ihre freiwillige Zustimmung einzuholen, ist zwingend vorzuschreiben, wobei die Betroffenen jeweils umfassend und detailliert über die damit verbundenen Konsequenzen zu informieren sind; die Konsultationen sollten zudem noch vor der Beschlussfassung stattfinden, wie im Internationalen IAO-Übereinkommen 169 und der Erklärung der Rechte der indigenen Bevölkerungsgruppen der UNO vorgesehen.
- k) Die betroffenen Gruppen müssen die Möglichkeit bekommen, den Rechtsweg zu beschreiten.
- l) Es ist eine Rohstoffdiplomatie (COM(2011)0025endg) zu betreiben, die der Achtung der Menschenrechte und einer verantwortungsvollen Staatsführung verpflichtet ist.
- m) Die Kriterien für das neue Instrument LAIF (Latin American Investment Fund) sind klarer festzulegen, damit dieses Instrument auch tatsächlich zu der angestrebten nachhaltigen Ressourcennutzung beiträgt.