

# Überlegungen zur Bevorratung Strategische Reserven von Rohstoffen



Der Abbau von metallischen Rohstoffen ist mit vielen menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Risiken verbunden. In vielen rohstoffreichen Regionen gibt es Konflikte um Trinkwasser, Landnutzung oder Emissionen. Arbeitsrechtsverletzungen führen zu Streiks, Proteste von Anwohner\*innen werden zum Teil zu blutigen Konflikten mit Sicherheitskräften, Polizei oder Militär. Gleichzeitig sind Metalle aus unserem Leben nicht wegzu-denken. Aktuelle Zukunftsprognosen von der Internationalen Energieagentur oder der EU Kommission zeigen, dass wir trotz Ausbau der Kreislaufwirtschaft wachsende Mengen an Primärrohstoffen benötigen. Die Konflikte um Bergbau sowie die geopolitischen Veränderungen, die mit dem Aufstieg der chinesischen Volkswirtschaft begannen und die durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine eskalierten, verdeutlichen, dass Veränderungen in der Art und Weise, wie wir bisher Rohstoffpolitik gestaltet haben, notwendig sind.

Die deutsche Politik stärkt seit dem Jahr 2007 (mit der Veröffentlichung: „Elemente einer Rohstoffstrategie“) bzw. die europäische Politik seit dem Jahr 2008 (mit der Veröffentlichung der „Raw Materials Initiative“) sehr einseitig die Versorgungssicherheit der deutschen und europäischen Industrie. Die Politik hat Maßnahmen und Unterstützungsprogramme geschaffen, die die Diversifizierung der Rohstoffbezugsquellen stärken sollen. Vom (mittlerweile eingestellten) Explorationsförderprogramm über

Rohstoffpartnerschaften bis hin zur Außenwirtschaftsförderung sind die Maßnahmen einseitig an Industrieinteressen ausgelegt, zum Teil gescheitert und haben ökologische und soziale Perspektiven sträflich vernachlässigt. Trotz dieser flankierenden Maßnahmen wurde die eigentliche Versorgung bisher aber der Industrie überlassen, die sich wiederum auf die Marktmechanismen vertrauten. Der damalige deutsche Wirtschaftsminister Rainer Brüderle (FDP, 2009 bis 2011) prägte den Satz: „Einen VEB [Volkseigenen Betrieb] Rohstoffe passt nicht in unser Wirtschaftssystem und wird es mit mir nicht geben“<sup>1</sup> und schloss direkte Eingriffe durch staatlichen Rohstoffkauf und Lagerbildung von strategischen Reserven aus.

Doch durch die geopolitische Konkurrenz zu China und Russland aufgeschreckt, durch die Abhängigkeiten von vor allem China bei metallischen Rohstoffen und der Fragilität der Lieferketten, wird die strategische Vorratshaltung von Rohstoffen neu diskutiert. Es war die FDP, die schon im Januar 2020 auf das Marktversagen im Rohstoffsektor verwies und per Antrag staatsprotektionistische Maßnahmen von der Bundesregierung forderte. Dazu schlug sie vor, eine europäische „Rohstoffagentur als föderales Dach der nationalen Rohstoffagenturen mit dem Recht zum Handel von Rohstoffen auf den globalen Märkten“ sowie „die Einführung einer europäischen – mindestens jedoch nationalen – Rohstoffreserve zu prüfen“.<sup>2</sup>

## Industriepositionen

Bisher war die Position von Politik und Wirtschaft, dass diese vor allem in der Verantwortung der Unternehmen läge. Der BDI forderte noch 2021, dass „die Politik privatwirtschaftliche Ansätze wie die unternehmenseigene Lagerhaltung stärker unterstützen [solle], indem sie steuerrechtlich die bilanzielle Benachteiligung korrigiert.“<sup>3</sup> Doch auch beim Verband scheint ein Umdenken zu passieren und sie sehen Chancen, Kosten (zum Beispiel Bilanzierung als Umlaufvermögen, Vorfinanzierung des Lagerbestands) auf den Staat abzuwälzen. Im Sommer 2022 schlägt Matthias Wachter vom BDI im Gespräch mit Europe-Table vor, dass die Politik einen Zeitrahmen für die Lagerhaltung durch die Unternehmen vorgeben sollte. Europe.Table zitiert ihn mit den Worten: „Wenn man ein paar Monate Puffer hat, könnte man im Falle einer Lieferunterbrechung weiter produzieren und sich in der Zwischenzeit alternative Bezugsquellen sichern.“<sup>4</sup>

Diese Veränderung der Positionierung könnte auch aufgrund des Mitgliedsverbands Wirtschaftsvereinigung Metalle (WVM) entstanden sein. Der WVM forderte schon vor den Bundestagswahlen, dass „eine Notfallreserve den Aufbau eines NE-Metallstocks in Deutschland sicherstellen“<sup>5</sup> könnte. Sie empfehlen der Bundesregierung „strategische Rohstoffreserven für besonders knappe, aber auch strategisch wichtige Metalle zunächst vorübergehend zu schaffen“.<sup>6</sup> Auch im Vorschlag der WVM geht es vor allem darum, Kosten der Rohstoffbeschaffung auszulagern, indem sie vorschlagen, der „Staat könnte die Lagerung und Versicherung der Metalle übernehmen.“ Der WVM schlägt auch ein Gremium mit der Wirtschaft vor, das bestimmt, „[w]elche Metalle für eine Reserve infragekommen“, dann das „sollte zusammen mit der Industrie kurzfristig ermittelt werden.“ Der WVM wird konkret, was die Rohstoffe angeht und schlägt folgende Primärmetalle für die Lagerhaltung vor: „Vor allem bei Aluminium, Magnesium, Silizium, Lithium, Kobalt und Wolfram würde eine derartige Notfall-Reserve sinnvoll sein. Andere Metalle sollte bei Bedarf ergänzt werden.“<sup>7</sup>

Auf diese Forderungen reagiert das Europäische Parlament (EP) im November 2021 und nahm im Bericht „zu einer europäischen Strategie für kritische Rohstoffe“ (2021/2011(INI)) erstmals Lagerhaltung als Forderung an die EU-Kommission auf. In dem Bericht „bedauert“ das EP, „dass das Anlegen strategischer Lagerbestände noch nicht Teil des Aktionsplans [der Europäischen Kommission] ist, und fordert die Kommission auf, sich auch auf die Sicherung der Versorgung mit kritischen Rohstoffen in der Union zu konzentrieren, indem sie den Mitgliedstaaten nahelegt, im Rahmen

eines koordinierten Ansatzes strategische Lagerbestände anzulegen, wenn dies gemäß einer Analyse für angemessen erachtet wird; ist der Ansicht, dass strategische Lagerbestände in Kombination mit anderen strategischen Maßnahmen dazu beitragen, die Abhängigkeit von kritischen Rohstoffen zu verringern; hebt hervor, dass die Erhöhung der Verfügbarkeit mit einer Verringerung der Nachfrage einhergehen sollte, wobei die gesamte Wertschöpfungskette – Entwurf, Betrieb und Ende der Lebensdauer – in den Blick zu nehmen ist.“<sup>8</sup>

Daran anknüpfend kündigte EU Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der EU an, dass es ein europäisches Gesetz zu kritischen Rohstoffen geben wird. Ziel der Rohstoffpolitik sei es, „an strategischen Projekten entlang der gesamten Lieferkette [zu] arbeiten – von der Gewinnung bis zur Veredelung, von der Verarbeitung bis hin zum Recycling. Und wir werden dort strategische Reserven aufbauen, wo das Angebot knapp ist.“<sup>9</sup>

Während die deutsche Industrie und die Europäische Union das Thema strategische Reserven und Lagerhaltung schon aufgegriffen haben, hat die Ampel-Koalition öffentlich noch nicht auf die Forderungen reagiert. Die Berichterstatterin für Rohstoffpolitik und Kreislaufwirtschaft der Grünen, Sandra Detzer, deutet aber ihre Unterstützung für den Aufbau solcher strategischen Lagerbestände an. Sie verweist auf Japan und deren Weg, „seine Wirtschaft resilienter, widerstandsfähiger zu machen. Beispielsweise wurde eine neue, krisenvorbeugende Lagerhaltung für das Metall Seltene Erden aufgebaut“<sup>10</sup>, wie sie in ihrem Kurz&Grün-Newsletter schreibt.

## Blick ins Ausland

Neben Japan haben auch andere Länder, wie Südkorea, China, die USA, Frankreich oder Großbritannien zum Teil langjährige Erfahrungen mit der Lagerhaltung von metallischen Rohstoffen. Schon 1979 verabschiedeten die USA den „Strategic and Critical Materials Stock Piling Act“<sup>11</sup>. In dem Gesetz heißt es, dass die „Mengen der gelagerten Materialien ausreichen [sollen], um die Vereinigten Staaten im Falle eines nationalen Notstands für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren zu versorgen“. Aktuell lagern daher an sechs verschiedenen Standorten Metalle im Wert von 1,1 Milliarden US-Dollar ein. Die wissenschaftliche Behörde US Geological Survey (USGS) aktualisiert – ähnlich wie die Europäische Kommission – alle drei Jahre eine Liste der 50 wichtigsten Metalle, die von strategischer Bedeutung sind. Aktuell befinden sich unter anderem Aluminium, Kobalt, Lithium,

Magnesium, Nickel, Platin, Praseodym, Zinn, und viele Seltene Erden auf dieser Liste.<sup>12</sup>

Auch in Japan gibt es aktuelle Debatte um nationale Reserven. So hat das Land im Frühjahr 2022 eine Task Force on Strategic Commodities and Energy Supply Chains beim Wirtschaftsministerium eingerichtet. Diese soll die Importabhängigkeit bei sieben fossilen und metallischen Rohstoffen reduzieren. Eine Schlüsselrolle spielt die staatseigenen Gesellschaft Japan Oil, Gas and Metals National Corp. (JOGMEC). Sie wurde schon im Jahr 1983 geschaffen. Japan versucht über zwei Wege die Abhängigkeiten zu verringern. Zum einen über neue Lieferländer und direkte Käufe von Rechten an Lagerstätten und Verarbeitungsanlagen, zum anderen über die Intensivierung der Recyclingaktivitäten. Beides zusammen führt zu einer Selbstversorgungsrate für Basismetalle und seltenen Metallen von rund 50 Prozent im Jahr 2018. Bis zum Jahr 2030 soll diese Rate auf 80 Prozent steigen. Aktuell steht Japan bei Niobium, Mangan, Kupfer und Blei bei einer Selbstversorgungsrate von über 50 Prozent, bei Titan, Antimon, Zinn, Molybdän und Tungsten hingegen nur im einstelligen Bereich.<sup>13</sup>

In Europa hat Frankreich schon im Januar 1975 eine erste öffentliche Einrichtung für die Lagerung von mineralischen Rohstoffen gegründet, die Service national des matières premières minérales (SNMPM). Das Ziel war die Einrichtung einer nationalen Reserve für den Metallverbrauch von zwei Monaten im Wert von 2,5 Milliarden Francs (ca. 1,8 Milliarden Euro im Jahr 2021). Im Vergleich zu den USA bezeichnete der französische Ökonom Pierre-Noel Giraud das Ziel als „sehr bescheiden“. Doch nicht einmal dieses Ziel wurde erreicht, denn die tatsächlichen Mittelzuweisungen entsprachen 1975 nicht 2,5 Milliarden Francs, sondern nur 250 Millionen Francs. 1979 wurde die SNMPM aufgelöst und die Caisse française des matières premières (CFMP) übernahm die Lager, der Wert damals auf 500 Millionen Francs geschätzt wurde. CFMP sollte den Wert dieses Bestands auf zwei Milliarden Francs erhöhen, um so etwa ein Jahr die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Als wichtigste Metalle wurden Kupfer, Blei, Wolfram und Chrom erachtet. Gelagert wurde auf Militärbasen, bei verbrauchenden Unternehmen oder in Industrielagern. Die CFMP finanzierte sich teilweise durch den Weiterverkauf der Lagerbestände. 1985 wurde die Rolle der CFMP neu definiert, indem die Lagerung von Basismetallen aufgegeben und auf die Lagerung von Ferrolegerungen, Edelmetallen und technologischen Metallen umgestellt wurde, um insbesondere die Kriegsanstrengungen zu finanzieren.

Nach dem Zusammenbruch der UdSSR wurde 1996 beschlossen, die Lagerbestände aufzulösen, da die Bedrohung für die Versorgung nicht mehr bestand und die Lagerung zu teuer geworden war. Dieser Beschluss trat 1997 in Kraft, die CFMP wurde aufgelöst. Zwar gab es in den Jahren 2010 und 2011, als China den Export von Seltenen Erden aufgrund der ökologischen Auswirkungen des Abbaus im Land drosselte, Überlegungen wieder Reserven zu bilden, doch wurden diese wieder verworfen. Erst die Veröffentlichung des „Varin-Berichts über die Sicherung der Versorgung mit mineralischen Rohstoffen“ im Januar 2022 veränderte die Debatte. Philippe Varin war bis November 2020 Vorsitzender des Branchenverbands France Industrie, dem Pendant zum BDI. Sein Bericht widmet sich insbesondere den für die Entwicklung der Elektromobilität wichtigen Rohstoffen (Nickel, Kobalt, Lithium, seltene Erden) und empfiehlt öffentliche und private Akteure zusammenzubringen, um eine kohärente Strategie für die Versorgung mit kritischen Metallen zu verabschieden. Die Regierung beschloss aufgrund dieses Berichts, vorbereitende Arbeiten zur Einrichtung eines Fonds für Investitionen in strategische Metalle für den Energiewandel einzuleiten. „Ziel dieses Fonds wird es sein, zur Sicherung der Versorgung der französischen und europäischen Industrieunternehmen beizutragen, und zwar durch Beteiligungen und die Einrichtung langfristiger Versorgungsverträge an der Seite von Industrieunternehmen im oberen Bereich der Wertschöpfungskette der Energiewende (Bergbau, Raffination, erste Verarbeitung, Recycling) mit dem oberen Bereich der Elektromobilität als erster Priorität“, erklärt das für die Industrie zuständige Ministerium.

Mit dem Blick auf die USA, Japan und zum Teil Frankreich wird deutlich, dass es sich bei deren strategischen Metallreserven – im Gegensatz zu den Vorschlägen der Industrieverbände in Deutschland – gerade nicht um die staatliche Übernahme von Kosten aufgrund eines Marktversagens handelt, sondern der eigentliche Grund ist eine nationale sicherheitspolitische Strategie. Diese Strategie ist auf den Fall von (Handels-) Kriegen ausgerichtet.

Auch in Deutschland wurde in den 1970er Jahren die Einführung von Reserven geprüft. 1979 diskutierte die Politik laut Table.Europe verschiedene Möglichkeiten der Unterstützung. Eine „Option waren steuerliche Anreize für den privaten Sektor, der die Verantwortung für die Lager tragen sollte. Die Regierung fürchtete jedoch, die Vorratshaltung könnte so als Mittel zur privatwirtschaftlichen Spekulation genutzt werden. Der Plan wurde daher kurze Zeit später wieder aufgegeben.“<sup>14</sup>

## Zivilgesellschaftliche Sicht mit vielen Fragezeichen

Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive sind uns keine intensiveren Auseinandersetzungen mit dem Thema bekannt, weder in Deutschland noch in Europa. Daher soll dieses Diskussionspapier Potentiale, Risiken, Herausforderungen und Leerstellen in der bisherigen Auseinandersetzung um nationale oder europäische Reserven diskutieren. Denn eine solche Lagerhaltung wäre sowohl für Deutschland als auch für die EU neu und es ergeben sich verschiedene Fragen, die nachfolgend einmal strukturiert diskutiert werden sollen.

### 1.) Internationale Gerechtigkeit

Eine Perspektive, die bisher keine Rolle in der Debatte um Rohstoffreserven spielt, ist die Frage nach der internationalen Gerechtigkeit. Es wird ausgeblendet, dass wir heute schon mehr Metalle in industrialisierten Ländern in der Nutzung haben, als eine global gerechte Verteilung erlauben würde. Zudem steht diese Übernutzung im Widerspruch zu den internationalen Klimazielen. Berechnungen eines internationalen Wissenschaftsteams belegen, dass wir die Menge der in der Nutzung befindlichen Rohstoffe Eisen (bzw. Stahl), Aluminium, Kupfer, Zink, Blei und Nickel deutlich reduzieren müssten, um eine global gerechte Verteilung zu erlangen.<sup>15</sup> Das heißt, die zu schaffenden Rohstoffreserven könnten diese ungleiche Verteilung der Metallnutzung verstärken. Um eine Rohstoffverteilungsgerechtigkeit zu erzielen, müssen international folgende Fragen diskutiert und auch beantwortet werden können: Welche Industrie, welches Land, welche Region bekommt wie viele Rohstoffe? Wie kann verhindert werden, dass finanzkräftigere G7- oder G30-Staaten den Rohstoffmarkt leerkaufen, nur um diese dann einzulagern? Was bedeutet diese Rohstoffkonkurrenz für aufstrebende, aber wirtschaftlich schwache Sektoren im globalen Süden? Könnte diese neue Konkurrenz dafür sorgen, dass zum Beispiel in anderen Ländern Rohstoffe für den Ausbau erneuerbarer Energien fehlen und dadurch die internationalen Klimaziele gefährdet werden?

Eine andere Perspektive ist der global ungleiche Handel und die ungleiche Verteilung der Wertschöpfungen. Eine Einrichtung von nationalen Reserven mit langfristigen Lieferbeziehungen muss sicherstellen, dass dies nicht zu einer Verhinderung einer lokalen Weiterverarbeitung und Weiternutzung der Rohstoffe in den rohstoffexportierenden Ländern führt. Denn einige Länder, wie Indonesien (für u.a. Nickel) oder Mexiko (für Lithium) arbeiten an einer Verlängerung der Wertschöpfung

in ihren Ländern, die durch den Aufkauf und die Abhängigkeit von langfristigen Lieferverträgen konterkariert werden könnte. Gleichzeitig ist offen, ob nationale oder europäische Reserven aktuell chinesische Monopolstellungen bei der Weiterverarbeitung von metallischen Rohstoffen verändern können.

Ein weiteres Risiko ist, welchen Einfluss die Lagerhaltung auf die globale Preisentwicklung hat. Auf der einen Seite können Preispitzen verstärkt werden, wenn zum falschen Zeitpunkt Lagerbestände aufgefüllt werden. Zum anderen bieten langfristige Lieferverträge unter Umständen die Möglichkeit für eine Preisstabilisierung zu sorgen und erwartbare Einnahmen aus Rohstoffexporten zu stabilisieren. Hier wäre es wichtig, eine gerechte Preisbildung zu schaffen, die auch die Interessen der rohstoffexportierenden Länder mitberücksichtigt.

### 2.) Sozial- und Umweltstandards

Die internationale Zivilgesellschaft dokumentiert seit vielen Jahren die vielfältigen Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen sowie die Umweltzerstörungen und die Wirkungen auf die Klimakrise. In der Vergangenheit konnten immer wieder Lieferketten von der Mine bis nach Deutschland nachgezeichnet werden. Mit der Konfliktmineralienverordnung, dem französischen und deutschen Lieferkettengesetz sowie der in den nächsten Monaten überarbeiteten Batterieverordnung und dem europäischen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz wurde gesetzgeberisch auf einige der negativen Auswirkungen reagiert. Denn durch diese Gesetze auf deutscher und europäischer Ebene konnten menschenrechtliche und stellenweise umweltbezogene Sorgfaltspflichten verankert werden. In diesen Gesetzen werden auch klare Verantwortungen von Seiten der Unternehmen, ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen, definiert.

Eine staatliche Lagerhaltung könnte daher eine Chance sein, möglichst hohe Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards einzufordern und im Rahmen der öffentlichen Beschaffung der Metalle durchzusetzen. Es könnte darüber hinaus ein wichtiger Beitrag zur Standardsetzung gelingen, wenn zum Beispiel der Bezug von Rohstoffen aus Regenwäldern oder Tiefsee ausgeschlossen werden würde. Auch Umweltgefährdungspotenziale, die Verhinderung von Rohstoffabbau in Schutzgebieten, in Konfliktgebieten oder in von der Klimakrise betroffenen Regionen könnte eine Rolle bei strategischen Reserven spielen. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach der Rechenschaftspflicht und der Haftungsübernahme, wenn zum Beispiel etwaige Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang

mit den Lagerbeständen, dem Kauf oder dem Handel mit Rohstoffen festgestellt werden. Inwieweit tragen Unternehmen, die die Rohstoffe aus staatlichen Lagerbeständen kaufen, eine Verantwortung? Inwieweit sind die Einkäufer\*innen und die Entscheidungsträger\*innen in den Gremien der europäischen oder nationalen Reserve-Anstalten verantwortlich?

Zudem gibt es die Möglichkeiten, Sekundärrohstoffe gezielt durch Aufkauf und Marktschaffung zu fördern. So könnten beispielsweise Mindestmengen an Rohstoffen aus Materialkreisläufen festgelegt werden. Allerdings ist es bisher kein Teil der Diskussion, inwieweit eine deutsche oder europäische Lagerhaltung sekundäre und im Kreislauf geführte Rohstoffe gegenüber bergbaulich gewonnenen Primärrohstoffen bevorzugen wird. Auch bleibt unklar, wie sichergestellt wird, dass Rohstoffe aus Kreislaufwirtschaft nicht einen Wettbewerbsnachteil besitzen. Es wäre daher bei der Bereitstellung von Materialien aus der Lagerung jeweils zu prüfen, inwieweit Sekundärrohstoffe prioritär genutzt werden können. Für eingelagerte Primärrohstoffe sollte eine Verwendung folgerichtig an die Vorlage von kreislauffähigen Nutzungskonzepten gekoppelt werden.

Als letztes stellt sich die Frage, inwieweit die Nicht-Nutzung – in Form der Einlagerung – von Rohstoffen sinnvoll ist. Sie erhöhen die Nachfrage und somit auch den Druck, Rohstofflagerstätten zu erschließen. Gerade Gemeinschaften, Zivilgesellschaft oder Personen, die sich gegen den Abbau von Rohstoffen stellen, könnten dadurch unter einem höheren Druck stehen, ihre Proteste zu beenden. Wie sinnvoll ist es, diese wertvollen Rohstoffe zwar zu heben, somit in Natur und menschliche Gemeinschaften einzugreifen, in einigen Fällen die Umwelt und Lebensgrundlagen von Menschen zu zerstören, nur damit dann Metalle für einige Jahre gelagert werden?

### **3.) Demokratische Anforderungen an nationale Reserven**

Der dritte Themenkomplex umfasst die Fragen der Entscheidungsfindung bei Bildung und Pflege von strategischen Reserven. Werden bisher Fragen der Rohstoffversorgung außerhalb der demokratischen Sphäre nahezu ausschließlich innerhalb der Unternehmen rein nach wirtschaftlichen Kriterien beantwortet (Verfügbarkeit eines Rohstoffs in einer bestimmten Qualität, Menge und zu einem bestimmten Zeitpunkt), bietet eine staatliche Lagerhaltung die Möglichkeit demokratische Entscheidungsfindungen, Partizipation und Transparenz zu ermöglichen.

Die Einbeziehung von Gewerkschaften, Zivilgesellschaft (Umwelt- und Menschenrechtsverbänden), Wissenschaft und Politik können vor allem in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards maßgebliche Einflüsse ausüben. Doch in der aktuellen Debatte scheint die Entscheidungsfindung auf industriennahe Gremien ausgelagert zu werden. Auch zu Transparenz der Entscheidungsfindung und –dokumentation gibt es bisher keine Vorschläge. Das heißt viele Fragen in diesem Themenkomplex sind noch absolut unklar. Das betrifft zum Beispiel das Risiko von schwankenden Preisen: Wer entscheidet, zu welchem Zeitpunkt Rohstoffe gekauft werden? Wer trägt die politische Verantwortung, wenn zu Spitzenpreisen gekauft wird und beim Verkauf diese Preise nicht erzielt werden können? Wer gleicht eventuelle Verluste der zu kaufenden Entität aus? Gibt es politische Verantwortliche, die zur Rechenschaft gezogen werden können? Wer trägt das ökonomische und das politische Risiko? Bleibt das Risiko bei den Steuerzahler\*innen oder gibt es einen Fond, in den Unternehmen einzahlen, die Rohstoffe aus der Lagerhaltung beziehen?

Auch stellen sich grundsätzliche Fragen: Wer entscheidet, welche Rohstoffe gekauft werden? Es besteht an dieser Stelle durchaus das Risiko, dass technologische Fortschritte blockiert werden könnten. Ein Beispiel dafür wären Rohstoffe für Elektromobilitätsbatterien, deren chemische Zusammensetzung sich in den letzten Jahren stark verändert hat. Würde diese Entwicklung ausgebremst, wenn bestimmte Batterierohstoffe bereits in großer Menge eingelagert sind? Gleiches gilt für die Entscheidung, in welchen Mengen die ausgewählten Rohstoffe gekauft werden sollen? Wer trägt die Verantwortung, wenn zu geringe oder zu große Mengen erworben werden? Zudem ist die Frage, in welcher Qualität Rohstoffe gekauft werden? Unterschiedliche Industrien (Automobilität, Bau und Konstruktion, Lebensmittel, IT-Technologien) benötigen unterschiedliche Qualitäten von Rohstoffen. Daran anknüpfend die schon im zweiten Teil gestellte Frage, wer das Risiko von Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung trägt. Wer entscheidet, unter welchen Bedingungen die gekauften Rohstoffe abgebaut werden? Zudem drohen zum Beispiel diplomatische Risiken, wenn Rohstoffe aus einem Land bezogen werden, aus einem anderen aber nicht. Auch hier stellt sich die Frage nach der Entscheidungsfindung, aus welchem Bergwerk, aus welcher Region, aus welchem Land die Rohstoffe bezogen werden?

#### 4.) Zugang zu Lagerbeständen/Rohstoffen

Die Beantwortung vieler dieser Fragen führt unwiderruflich zu der Frage, wer hat eigentlich Zugang zu den Rohstoffen aus den Lagerbeständen. An dieser Stelle gibt es durchaus Möglichkeiten der politischen Lenkung und das Potential den Zugang zum Beispiel nur für nachhaltige Technologien zu ermöglichen. Es ist denkbar, Rohstoffe für die Produktion von Solarpanels oder Windkraftanlagen sowie Elektrobussen und –fahrrädern aus den Beständen zu nehmen, für Autos oder Rüstungserzeugnisse aber nicht. Wie wird sichergestellt, dass vor allem nachhaltige Technologien und nachhaltige Industrien einen Zugang zu den gelagerten Rohstoffen erhalten? Auch könnte es Regeln geben, besonders kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) zu unterstützen und Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter\*innen vom Zugriff auf die Rohstoffe auszuschließen, um deren Eigenverantwortung stärker anzuregen.

Bisher nicht diskutiert wird die Finanzierung der strategischen Reserven. Eine Möglichkeit wäre einen Fonds zu errichten, in denen alle Unternehmen, die Zugang zu den Lagerstätten haben (oder haben wollen) einzahlen, um zum Beispiel finanzielle Risiken zu reduzieren. Allerdings besteht bei einem solchen Fonds das Risiko, dass aus der Einzahlung auch Erwartungen an die Lagerbestände und politische Mitgestaltung verknüpft werden, wodurch vor allem größere, vermögendere Konzerne unter Umständen eine größere Mitsprache sich erkaufen würden. Inwieweit werden die Unternehmen bei den Preisrisiken eingebunden? Welche Preise haben die Unternehmen zu zahlen? Sind die Einkaufspreise zuzüglich eines zu bestimmenden Risikoaufschlags für die Lagerhaltung und einem Aufpreis für internationale Gerechtigkeit? Oder sind es aktuelle Marktpreise, wodurch Teile des Risikos vergesellschaftet werden, wenn die Einlagerung bei zu hohen Marktpreisen passiert ist?

Gleichzeitig sind Fragen der Entscheidungsfindung und den Rahmenbedingungen zu klären: Wer entscheidet am Ende, welches Unternehmen, welche Branchen, welche unter Umständen Personen, welches europäische Land (bei Lagerhaltung auf europäischer Ebene), welche deutsche oder europäische Region welche Mengen an Rohstoffen aus den Lagerbeständen erhält? Auf europäischer Ebene könnte sich zum Beispiel die Frage stellen, ob nicht eher ein rumänisches KMU mit weniger als 50 Mitarbeiter\*innen Zugriff auf einen bestimmten Rohstoff bekommen sollte, als zum Beispiel ein multinationaler Automobilkonzern mit Sitz in Bayern.

Wie wird Korruption und Vetternwirtschaft durch höchstmögliche Transparenz verhindert? Welche Berichtspflichten über Entscheidungen werden verbindlich festgeschrieben? Wie kann gleichzeitig der bürokratische Aufwand für KMU so gehalten werden, dass sie nicht aufgrund dieser Verpflichtungen vom Zugang ausgeschlossen werden? Wie kann zudem verhindert werden, dass KMU in größere Abhängigkeiten von Großkonzernen geraten, die einen besseren Zugang zur Lagerhaltung haben und unter Umständen Rohstoffe dann an ihre Zulieferer weiterleiten?

Zu guter Letzt stellt sich auch die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass Unternehmen, vor allem KMU, die keinen Zugang zu den Rohstoffen aus der Lagerhaltung haben, überhaupt noch in der Lage sind, Rohstoffe zu marktgerechten Preisen auf dem Weltmarkt zu kaufen? Denn ein Risiko ist, dass sich die Lagerhaltung auf die Preise und die Knappheit massiv auswirken könnte.

#### 5.) Logistische Fragen

Eine Möglichkeit der politischen Steuerung ist die Frage der Logistik. Denn sollte es eine Lagerhaltung auf europäischer Ebene geben, könnten zum Beispiel dezentrale Standorte, an denen die ökologischen Risiken gering und die Arbeitsstandards hoch sind, unterstützt werden. Gleichzeitig könnten aber strukturschwache Regionen gefördert werden oder Orte, die eine besondere Verkehrsanbindung (zum Beispiel Hafen) besitzen. Auf europäischer Ebene ist die Frage nicht trivial, vor allem wenn man ein demokratisches Entscheidungs- und Kontrollgremium gründen möchte. Wo soll die Lagerhaltung der Rohstoffe stattfinden, kann daher eine durchaus politisch heikle Frage sein. Denn wenn zum Beispiel in der Nähe eines Automobilproduktionscluster die Lagerhaltung stattfindet, hätten diese Unternehmen unter Umständen einen weiteren Wettbewerbsvorteil gegenüber KMU, die in ländlichen, fernab des Lagerorts befindlichen Regionen produzieren.

Politisch kann es ebenfalls Sinn machen, in der Nähe von Produktionsstätten von Recycling- und Kreislaufwirtschaftsrohstoffen die Lagerhaltung anzudocken, um diesen Rohstoffen einen Preisvorteil aufgrund geringeren Transport im Vergleich zu Primärrohstoffen zu geben.

Zu guter Letzt auch bedeutsam: wie wird die fachgerechte Lagerung der verschiedenen, teilweise giftigen Materialien sichergestellt?

## 6.) Weitere offene Fragen

Es zeigen sich an den bisherigen fünf Abschnitten schon viele verschiedene Fragen, die weder in sich abschließend sind, noch aktuell konkret diskutiert werden oder gar geklärt sind. Auch grundsätzliche Fragen, warum zum Beispiel nur Rohstoffe und keine Zwischenprodukte – wie es zumindest in der Kommunikation um das Europäische Chip-Gesetz andiskutiert wird – eingelagert werden sollen, sind noch offen. Wie werden Rohstoffe genau definiert und inwieweit könnten auch Vorprodukte hinzukommen? Hier braucht es technische Begleitung und Expertise.

## Fazit und Politikempfehlung

Wie dieses Papier aufzeigt, hat die Schaffung von Lagerbeständen und nationalen Reserven einige Risiken und bietet gleichzeitig Chancen. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive halten wir zum jetzigen Zeitpunkt fünf Grundprämissen für bedeutsam für die weitere Auseinandersetzung mit dem Thema:

**1.) GLOBALE GERECHTIGKEIT:** Die Dimension der globalen Gerechtigkeit muss bei der Schaffung strategischer Reserven von Beginn an mitgedacht werden. Die Sicherung von Lagerbeständen in Deutschland oder Europa darf nicht Pfadabhängigkeiten von rohstoffreichen Ländern verstärken und muss eine angemessene Beteiligung sowie demokratische Spielräume für eine eigene Wirtschaftspolitik offen halten. So dürfen zum Beispiel langfristige Lieferverträge nicht dafür eingesetzt werden, eine Weiterentwicklung von lokaler Wertschöpfung und Industrialisierung in den rohstoffreichen Ländern und Regionen zu verhindern.

**2.) KREISLAUFWIRTSCHAFT:** Die Schaffung von Lagerkapazitäten muss Sekundär- gegenüber Primärrohstoffen bevorteilen, solange dies nicht zum Nachteil der Nutzung und der Marktpreise von Sekundärrohstoffen geschieht. Metalle, die aus der Kreislaufwirtschaft zurückgewonnen werden, sollten vorrangig eingelagert werden und mit relativen Mindestmengen auch Anreize geschaffen werden, diese in stärkerem Maße zu produzieren. Eine prioritäre Nutzung von eingelagerten Sekundärrohstoffen ist anzustreben und für die Verwendung von eingelagerten Primärrohstoffen ein kreislaufähige Nutzungskonzept zwingend erforderlich.

**3.) ÖKOLOGISCH-SOZIALE STANDARDS:** Sowohl die Sekundär- als auch die Primärrohstoffe, die eingelagert werden, müssen die höchstmöglichen ökologischen, menschenrechtlichen und arbeitsrechtlichen Standards einhalten. Unternehmen in der vor- und nachgelagerten Lieferketten müssen verpflichtet werden ihre menschenrechtlichen, umweltbezogenen und klimabezogenen Sorgfaltspflichten einzuhalten. Im Falle von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltzerstörung ist es notwendig sowohl Entschädigungsmöglichkeiten für Betroffenen als auch Zugang zu Recht zu schaffen.

**4.) ÖKOLOGISCH-SOZIALE TRANSFORMATION:** Die Rohstoffe aus der Lagerhaltung müssen ausschließlich für nachhaltige Produkte genutzt werden. Schwerpunkte müssen auf die Produktion von erneuerbaren Energien, nachhaltigen Mobilitätsarten (Fahrräder, Busse, Bahnen) und Technologien liegen, die dabei unterstützen die Klimaziele, den Umweltschutz und die Einhaltung von Menschenrechten zu erreichen.

**5.) DEMOKRATISCHE, TRANSPARENTE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG:** Die Rohstoffversorgung ist eine zu wichtige politische Frage, als dass man sie der Industrie und Behörden hinter verschlossenen Türen überlassen darf. Es braucht eine demokratische Entscheidungsfindung unter Einbeziehung von Gewerkschaften, Menschenrechts- und Umweltorganisationen, Wissenschaft und gewählten Abgeordneten, um Beschaffungs- und Verteilungsfragen der Rohstoffe einer nationalen Reserve zu legitimieren.

Michael Reckordt

*Dank geht vor allem an Victor Nacfer (für seine Recherchen zur französischen Lagerhaltung) sowie den Kolleg\*innen bei Brot für die Welt, dem BUND und PowerShift für die anregenden Diskussionen.*

## Endnoten

- 1 <https://www.fr.de/wirtschaft/industrie-warnt-rohstoff-luecke-11678757.html>
- 2 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/165/1916546.pdf>
- 3 <https://bdi.eu/spezial/wir-machen/rohstoffe>
- 4 <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/volle-lagerstatt-just-in-time--fuer-firmen-bricht-eine-neue-zeit-an-32571010.html>
- 5 Im Frühjahr 2020 als „WVM: KURZPOSITION - Angebots- und Nachfragereserven für die deutsche NE-Metallindustrie“ auf der Website (<https://www.wvmetalle.de>) veröffentlicht, im Jahr 2022 aber nicht mehr abrufbar.
- 6 [https://www.wvmetalle.de/geschaeftsfelder/europapolitik/artikeldetail/?tx\\_artikel\\_feartikel%5Bfile%5D=9a4438c0fee8db75ba7ffb2e4e66ebacd406baac&tx\\_artikel\\_feartikel%5Bsrc%5D=7295&tx\\_artikel\\_feartikel%5Baction%5D=download&cHash=36c606d3f84dc68670f1e95c80e58c9c](https://www.wvmetalle.de/geschaeftsfelder/europapolitik/artikeldetail/?tx_artikel_feartikel%5Bfile%5D=9a4438c0fee8db75ba7ffb2e4e66ebacd406baac&tx_artikel_feartikel%5Bsrc%5D=7295&tx_artikel_feartikel%5Baction%5D=download&cHash=36c606d3f84dc68670f1e95c80e58c9c)
- 7 WVM: KURZPOSITION - Angebots- und Nachfragereserven für die deutsche NE-Metallindustrie
- 8 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0280\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0280_DE.html)
- 9 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_22_5493)
- 10 Newsletter Kurz & Grün vom 24. Juni 2022
- 11 <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2154/text>
- 12 <https://www.gtai.de/de/trade/usa/wirtschaftsumfeld/strategische-vorraete-machen-us-wirtschaft-resistent-814372>
- 13 <https://www.gtai.de/de/trade/japan/branchen/rohstoffhunger-wiegt-schwer-825298>
- 14 <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/volle-lagerstatt-just-in-time--fuer-firmen-bricht-eine-neue-zeit-an-32571010.html>
- 15 <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/acs.est.0c02471>

8

## Impressum

Herausgeber:

**PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.**

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel.: +49 30 42805479

Web: <https://power-shift.de>

E-Mail: [info@power-shift.de](mailto:info@power-shift.de)

Autor: Michael Reckordt

Berlin, Oktober 2022

Kontakt:

Michael Reckordt

PowerShift e.V.

Greifswalder Straße 4

10405 Berlin

E-Mail: [Michael.Reckordt@power-shift.de](mailto:Michael.Reckordt@power-shift.de)

Benedikt Jacobs

Bund für Umwelt und Naturschutz

Deutschland (BUND)

Kaiserin-Augusta-Allee 5

10553 Berlin

E-Mail: [Benedikt.Jacobs@bund.net](mailto:Benedikt.Jacobs@bund.net)

---

*Dieses Projekt wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages.*



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit  
und Verbraucherschutz

**Umwelt  
Bundesamt**

*Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.*