



Ausschussdrucksache 20(9)189

29.11.2022

Prof. Dr. Alexander Sandkamp
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
24118 Kiel

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

- a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Deutschlands Rohstoffabhängigkeit reduzieren – Neue Rohstoffpartnerschaften auf den Weg bringen, heimische Rohstoffgewinnung stärken

BT-Drucksache 20/4042

- b) Antrag der Abgeordneten Dr. Malte Kaufmann, Leif-Erik Holm, Enrico Komning, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Für eine erfolgreiche Politik der Außenwirtschaft und der Rohstoffsicherung ohne ideologische Scheuklappen

BT-Drucksache 20/4065

am 30. November 2022

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 24098 Kiel

Institut für Volkswirtschaftslehre
Quantitative Außenhandelsforschung
Prof. Dr. Alexander Sandkamp

Hausanschrift:
Wilhelm-Seelig-Platz 1, 24118 Kiel

Postanschrift:
Olshausenstraße 40, 24098 Kiel

Paketanschrift:
Olshausenstraße 40, 24098 Kiel

Email, Telefon
sandkamp@economics.uni-kiel.de
tel +49 431 880 - 5631

Datum
28.11.2022

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages zum Antrag der Fraktion CDU/CSU „Deutschlands Rohstoffabhängigkeit reduzieren – Neue Rohstoffpartnerschaften auf den Weg bringen, heimische Rohstoffgewinnung stärken“ am 30.11.2022

Inhaltsverzeichnis

1. Zur aktuellen Rohstoffabhängigkeit Deutschlands	1
2. Handlungsvorschläge zur Steigerung der Resilienz.....	2
2.1 Handelspolitische Maßnahmen	2
2.2 Zielkonflikte	3
2.3 Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz	3
3. Fazit	4

1. Zur aktuellen Rohstoffabhängigkeit Deutschlands

Die Ukraine Krise hat Deutschland die Gefahren einer Abhängigkeit von einzelnen Ländern in Bezug auf kritische Rohstoffe schmerzhaft vor Augen geführt. Als direkte Konsequenz des Krieges fällt **Russland** als verlässlicher Rohstofflieferant auf absehbare Zeit aus. Dies betrifft nicht nur die Energieträger Öl, Gas und Kohle, sondern auch weitere kritische Rohstoffe wie Palladium und Phosphat.

Auch die Beziehungen des politischen Westens zu **China** werden durch den Krieg in der Ukraine auf die Probe gestellt, ist man in der EU und den USA von der neutralen Haltung Chinas gegenüber Russland doch zumindest irritiert. Um sich im Falle eines Konflikts mit China abzusichern und zu vermeiden, dass aufgrund einseitiger Abhängigkeiten Druck auf europäische Regierungen und Unternehmen ausgeübt werden kann, werden zusehends Möglichkeiten diskutiert, sich unabhängiger von China zu machen. **Zurzeit bezieht Deutschland jedoch viele kritische Rohstoffe aus China.** Dies gilt beispielsweise für Magnesium, Strontium, Seltene Erden, Tantal, Germanium, Wolfram, Graphit und Antimon. China ist dabei nicht der einzige, jedoch oftmals einer der größten Zulieferer. Vor dem

Hintergrund der aktuellen Krisen wird ein größerer Diversifizierungsgrad im Hinblick auf die Rohstoffbeschaffung daher immer bedeutsamer.

2. Handlungsvorschläge zur Steigerung der Resilienz

Um Deutschlands Rohstoffabhängigkeiten von einzelnen Ländern zu reduzieren, ist es dringend erforderlich, die Beschaffung kritischer Rohstoffe zu **diversifizieren**. Werden strategische Rohstoffe aus mehreren Ländern bezogen, so können einzelne Ausfälle leichter kompensiert werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Ausfälle politisch motiviert sind oder durch Naturkatastrophen verursacht werden. Sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Kommission können und sollten Diversifizierung mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen unterstützen.

2.1 Handelspolitische Maßnahmen

Eine solche Maßnahme besteht in der **Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen** beim Handel mit und den Investitionen in Länder mit bedeutenden Rohstoffvorkommen. **Freihandelsabkommen** sind dabei wichtige Instrumente, da sie Zölle aber auch andere Handelsbarrieren z.B. in Form von unterschiedlichen Standards abbauen und so den bilateralen Handel stärken. Dies gilt insbesondere für bereits bestehende Exporteure kritischer Rohstoffe, aus denen Deutschland bisher nicht oder lediglich in begrenztem Umfang importiert. Der Kern solcher Abkommen besteht dabei darin, Handelskosten zu senken und auf diese Weise die Attraktivität alternativer Zuliefererländer aus der Perspektive deutscher Unternehmen zu erhöhen. Auch die Bundesregierung kann bilaterale Handelsbeziehungen durch Delegationsreisen stärken. Zwar handelt Deutschland oft bereits mit vielen großen rohstoffproduzierenden Ländern, könnte seine Importe aus einigen dieser Partner jedoch erhöhen (z.B. Australien und Japan für Titan), um Abhängigkeiten von anderen Ländern zu reduzieren. Beispiele für bedeutende Exporteure kritischer Rohstoffe, die noch nicht nach Deutschland exportieren, sind Malaysia und Vietnam für Seltene Erden. Aus geopolitischer Sicht ist dabei jedoch zu beachten, dass es zu einem Verdrängungswettbewerb kommen könnte, wenn Deutschland und die EU ihren Anteil an den Rohstoffexporten bestimmter Länder ausbauen und damit deren Exporte in andere Länder verdrängen.

Auch **Investitionsschutzabkommen** können sinnvoll sein, um Risiken für im Ausland investierende deutsche Unternehmen zu reduzieren und auf diese Weise Investitionen in die Erschließung neuer Rohstoffvorkommen oder die notwendige Transportinfrastruktur zu fördern. Dies gilt insbesondere für Länder mit bislang unerschlossenen Rohstoffvorkommen. Denkbar wäre zudem ein besserer Zugang zu **Investitionsgarantien** für Unternehmen, die in die Rohstoffgewinnung in jenen Ländern investieren, aus denen Deutschland bisher keine oder nur geringe Mengen kritischer Rohstoffe bezieht. Ein Beispiel hierfür ist Brasilien, welches über circa 18 Prozent der weltweiten Reserven an seltenen Erden verfügt, zurzeit für die deutsche Rohstoffversorgung jedoch keine Rolle spielt und auch nicht zu den weltgrößten Exporteuren zählt. Tatsächlich hat Deutschland bilaterale **Rohstoffpartnerschaften** mit der Mongolei, Kasachstan und Peru abgeschlossen. Mit Chile, Australien, Ghana und Kanada bestehen sogenannte Rohstoffkooperationen. Diese Abkommen haben meist zum Ziel, den Aufbau einer rohstoffverarbeitenden Industrie in den betroffenen Ländern durch deutsche Investitionen zu fördern und beinhalten unter anderem die Bereitstellung von Exportkreditversicherungen und Investitionsgarantien.

Zusätzlich zur Verbesserung der Rahmenbedingungen kann die **Europäische Union** auch einen aktiven Beitrag zu mehr Diversifikation bei der Rohstoffbeschaffung leisten, indem sie bereits bestehende oder geplante Initiativen nutzt, um Investitionen in die Erschließung neuer Rohstoffvorkommen zu tätigen. So sollen über die **Global-Gateway Initiative** bis zu 300 Milliarden Euro in internationale Infrastrukturprojekte investiert werden. Dieses Geld könnte unter anderem dafür genutzt werden, Rohstoffvorkommen zu erschließen und Energieprojekte

wie Photovoltaikanlagen zur Gewinnung grünen Wasserstoffs voranzutreiben. Von solchen Projekten würden die Menschen vor Ort profitieren, während die EU gleichzeitig ihre Versorgung mit Energie und kritischen Rohstoffen sichert.

2.2 Zielkonflikte

Vor dem Hintergrund der notwendigen Diversifizierung bei der Beschaffung kritischer Rohstoffe besteht zudem die Notwendigkeit, mögliche **Zielkonflikte** zwischen verlässlichen Lieferketten und anderen politischen Zielen offen zu diskutieren. So befinden sich viele Rohstoffvorkommen in Ländern, die in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards als problematisch eingestuft werden. Entsprechend ist eine Strategie erforderlich, wie mit diesen Ländern umgegangen werden soll. Dabei sollte berücksichtigt werden, wie sich eine Abkehr von solchen Ländern nicht nur im Hinblick auf die heimische Resilienz, sondern auch mit Blick auf die Menschenrechtslage vor Ort auswirken würde. So führt die Tatsache, dass in Bezug auf Menschenrechte problematische Länder nicht mehr Teil deutscher Lieferketten sind noch nicht dazu, dass Menschen- und Umweltrechtsverletzungen dort nicht mehr vorkommen. Im Gegenteil könnte eine Verlagerung des Handels weg von Europa und hin zu strategischen Rivalen dazu führen, dass der Einfluss von Ländern, die weniger Wert auf die Einhaltung der Menschenrechte legen, noch zunimmt. Investieren deutsche Unternehmen hingegen in den betroffenen Ländern, so besteht zumindest die Möglichkeit zur Stärkung von Menschen- und Umweltrechten innerhalb des eigenen Geschäftsbereichs.

Bestehende und geplante Gesetze sind mit Blick auf ihr Potenzial, Diversifizierung zu erschweren, zu prüfen. Diese Überlegung gilt insbesondere für das von der deutschen Regierung beschlossene und auf europäischer Ebene diskutierte **Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz**. Dieses Gesetz verpflichtet Unternehmen ab einer gewissen Größe zur Überprüfung der Einhaltung der Menschen- und Umweltrechte entlang ihrer gesamten Lieferkette. Das Gesetz erhöht damit die Kosten betroffener Unternehmen pro Lieferantenbeziehung, da jeder Lieferant einzeln geprüft werden muss und zudem das Restrisiko besteht, dass Menschenrechtsverletzungen unentdeckt bleiben und die betroffenen Unternehmen Strafzahlungen leisten müssen. Dies gilt in besonderem Maße für die zurzeit diskutierte europäische Regelung, welche eine gesteigerte Sorgfaltspflicht auch für mittelbare Zulieferer vorsieht. Das Gesetz schafft somit einen Anreiz für Unternehmen, ihre Lieferketten zu konsolidieren und die Anzahl ihrer Zulieferer zu reduzieren. Die notwendige Diversifizierung bei der Rohstoffbeschaffung wird damit konterkariert.

Auf EU-Ebene sollte daher über alternative Ansätze wie beispielsweise eine **Negativliste** nachgedacht werden. Dabei handelt es sich um eine von der EU Kommission geführte schwarze Liste von Unternehmen, denen Menschen- bzw. Umweltrechtsverletzungen nachgewiesen wurden und mit denen europäische Unternehmen keine Handelsbeziehungen pflegen dürfen. Ein solcher Ansatz reduziert die expliziten Kosten und vermeidet Doppelbelastungen, da jedes exportierende Unternehmen nicht mehr von jedem seiner europäischen Handelspartner separat geprüft werden muss. Zudem böte eine solche Liste ein hohes Maß an Rechtssicherheit, was wiederum die impliziten Kosten reduzieren würde. Für europäische Unternehmen bestünde nun kein Anreiz mehr, die Anzahl ihrer Lieferantenbeziehungen zu reduzieren. Ein Negativlistenansatz wäre somit eher geeignet, Menschenrechte zu stärken, ohne dabei die Resilienz der deutschen- und europäischen Volkswirtschaft zu schwächen. Negativlisten haben sich bereits im Bereich der Handelsschutzinstrumente (speziell Antidumpingzölle) bewährt und können so gestaltet werden, dass betroffene Unternehmen auch wieder von der Liste gestrichen werden, sobald sie nachweisen können, dass keine Menschenrechtsverletzungen mehr stattfinden.

2.3 Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz

Um Rohstoffabhängigkeiten zu reduzieren, müssen diese erst einmal identifiziert werden. Direkte Abhängigkeiten der deutschen Volkswirtschaft in Form von konzentrierten

Rohstoffimporten aus einzelnen Ländern lassen sich mithilfe von Handelsdaten recht problemlos identifizieren. Allerdings ist oftmals nicht bekannt, zu welchem Grad kritische Rohstoffe in importierten Vor- bzw. Endprodukten enthalten sind. Da jedoch auch diese indirekten Abhängigkeiten berücksichtigt werden müssen, ist eine **Verbesserung der Datengrundlage** in Bezug auf den Anteil kritischer Rohstoffe in deutschen Lieferketten dringend erforderlich.

Jenseits der Handelspolitik besteht eine weitere Möglichkeit zur Steigerung der Resilienz in mehr **strategischer Lagerhaltung**, um kurzfristige Lieferengpässe zu überbrücken. Dies gilt insbesondere für kritische Rohstoffe, bei denen (noch) große Abhängigkeiten von einzelnen Lieferländern bestehen. Für Unternehmen ist dies mit höherem Kapitalbedarf und entsprechenden Kosten verbunden, so dass Handlungsbedarf auf EU-Ebene erforderlich sein könnte. Antizipierende Software zur Analyse und Prognose von Veränderungen in Angebot und Nachfrage könnte dabei helfen, die Kosten zusätzlicher Lagerhaltung zu reduzieren.

Bei einigen Rohstoffen besteht die Möglichkeit, dass Diversifizierung bei der Beschaffung aufgrund geographisch stark konzentrierter Vorkommen auch mittel- bis langfristig nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Bei diesen Rohstoffen sind daher alternative Maßnahmen zur Reduzierung von Abhängigkeiten in besonderem Maße erforderlich. Zu diesen Maßnahmen zählen verbesserte **Recyclingsysteme** sowie eine allgemeine **Steigerung der Material- bzw. Rohstoffeffizienz**. Diese verringern nicht nur die Rohstoffabhängigkeit, sondern leisten auch einen direkten Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit und verringerten Treibhausgasemission. Auch die **Substitution durch andere Inputs** könnte in bestimmten Situationen möglich sein. In all diesen Bereichen besteht jedoch noch **erheblicher Forschungsbedarf**, welcher von der Bundesregierung gefördert werden könnte. Auch die Gewinnung einzelner Rohstoffe innerhalb Deutschlands und der EU sollte offen diskutiert werden. Bei alledem ist es wichtig, den **Preismechanismus** wirken zu lassen, da hohe Preise nicht nur Knappheiten signalisieren, sondern auch Anreize für Unternehmen schaffen, entsprechende Lösungen zu entwickeln.

3. Fazit

Die aktuelle geopolitische Situation hat uns allen auf besorgniserregende Weise vor Augen geführt, welche Gefahr Rohstoffabhängigkeiten von einzelnen Ländern für unseren Wohlstand darstellen können. Eine Reduzierung dieser Abhängigkeiten ist daher notwendig, um die Resilienz der deutschen Volkswirtschaft zu gewährleisten. Dies gilt nicht nur in Bezug auf eine mögliche Verschlechterung der Beziehungen zu strategischen Rivalen, sondern auch im Falle von Naturkatastrophen, welche die Produktionskapazitäten ganzer Regionen temporär beeinträchtigen können. Sowohl eine **stärkere Diversifizierung der Rohstoffbeschaffung** als auch **technische Lösungen** wie die Stärkung der Kreislaufwirtschaft können einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion dieser Abhängigkeiten leisten. Beides kann und sollte die Bundesregierung durch flankierende Maßnahmen gezielt fördern.

Kiel, den 28.11.2022

Prof. Dr. Alexander-Nikolai Sandkamp

