



Ausschussdrucksache 20(9)190

29.11.2022

Meike Schulze
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
10719 Berlin

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

Meike Schulze,
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

**Schriftliche Kurzstellungnahme zur öffentlichen Anhörung
des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2022
zu „Rohstoffpartnerschaften, Rohstoffgewinnung, Rohstoffsicherung“**

29.11.2022

Vorbemerkung: Die Stellungnahme basiert auf den Forschungsergebnissen im Projekt¹ [„Transnationale Governance-Ansätze für nachhaltige Rohstofflieferketten im Andenraum und im südlichen Afrika“](#), an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Eine umfangreiche SWP-Studie zum Thema wird voraussichtlich Ende des Jahres 2022 veröffentlicht.

Hintergrund: Besondere Herausforderungen in transnationalen Lieferketten von Metallen und Industriemineralen

Seit den Störungen in Lieferketten während der Corona-Pandemie werden auf europäischer Ebene Strategien diskutiert, Lieferketten in den unmittelbaren eigenen Wirkungsbereich zu verlegen (*onshoring* oder *nearshoring*). Bei Metallen und Industriemineralen sind solche Ansätze für Deutschland und die Europäische Union (EU) nur im sehr begrenzten Maß umsetzbar. Denn die heimischen Vorkommen sind bei einigen zentralen Rohstoffen begrenzt, die Kapazitäten für den Abbau kurzfristig nicht gegeben und auch die notwendige Erhöhung von Recyclingraten kann die Bedarfe absehbar nicht decken.

Der Bedarf an mineralischen Rohstoffen wird zudem perspektivisch weiter steigen.² Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hat sich der Wettbewerb um den Zugang zu Rohstoffen noch einmal erhöht. Zum einen, weil Russland als Handelspartner ausfällt. Zum anderen, um ausreichend Rohstoffe für den zügigen Ausbau der Erneuerbaren Energien sicherzustellen. Hinzu kommt eine hohe Abhängigkeit von China als einem der wichtigsten Lieferanten von Metallen und Industriemineralen für Deutschland und die EU. Entsprechend der Analyse der Deutschen Rohstoffagentur (DERA) war China in 2021 größter Produzent bei 42% der Bergwerksprodukte, die mit hohem Preis- und Versorgungsrisiko bewertet wurden. Die Dominanz ist noch höher bei Produkten höherer Verarbeitungsstufen – China war in 2021 größter Produzent bei 93% der Raffinadeprodukte mit hohem Beschaffungsrisiko.³ Aufgrund der aktuellen geopolitischen Verschiebungen und der unklaren innen- und außenpolitischen Entwicklungen Chinas gefährden diese hohen Abhängigkeiten die Versorgungssicherheit der deutschen Industrie.

¹ Das Projekt wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert. Laufzeit: Juli 2020–Juni 2023.

² International Renewable Energy Agency (IRENA), *World Energy Transitions Outlook. 1.5°C Pathway, 2022*, <<https://bit.ly/3F8Qfdv>> (eingesehen am 1.8.2022).

³ Deutsche Rohstoffagentur (DERA), *DERA-Rohstoffliste 2021. Angebotskonzentration bei mineralischen Rohstoffen und Zwischenprodukten - potenzielle Preis und Lieferrisiken, 2021* (DERA-Rohstoffinformationen, Nr. 49), <<https://bit.ly/3idWpAk>> (eingesehen am 8.2.2022).

Aus diesen Gründen ist strategisches und langfristig angelegtes Handeln nötig, um Lieferketten zu diversifizieren und Partnerschaften mit neuen Akteuren zu erschließen bzw. bestehende Kooperationen zu intensivieren. Durch die Arbeit der DERA können mögliche Versorgungsrisiken in Lieferketten von mineralischen Rohstoffen bereits gut abgeschätzt werden. Die Agentur stellt umfassende Analysen zu einzelnen Rohstoffen und auch Handelsprodukten höherer Verarbeitungsstufen zur Verfügung.⁴ Politik und Unternehmen müssen diese Erkenntnisse stärker als bislang in den Blick nehmen. Dabei sollten sie priorisieren und Ansätze zur Diversifizierung der Lieferketten bei den Rohstoffen entwickeln, bei denen die Abhängigkeiten und Risiken besonders hoch sind. Dies erfordert ein rohstoffspezifisches Vorgehen, da sich die einzelnen Lieferketten strukturell unterscheiden und jeweils verschiedene Länder und Akteure beteiligt sind. Neben dem Blick auf die Verfügbarkeit der Rohstoffe, muss die Stufe der Schmelz- und Raffinadeproduktion dabei intensiver beachtet werden. Dies ist auch für den Ausbau von Recyclingkapazitäten von entscheidender Bedeutung.

Bei der Diversifizierung von Lieferketten gilt: Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit sind keine Gegensätze, sondern müssen vielmehr als komplementäre Strategien verstanden werden.⁵ Unternehmen, die ihre Lieferketten gut kennen, können flexibler und schneller auf geopolitische Entwicklungen reagieren. Zudem sind Verletzungen von Menschenrechts- und Umweltstandards häufig selbst Ursache von Versorgungsrisiken, weil sie zu Störungen oder sogar zu Unterbrechungen von Lieferketten führen können.⁶ Die Um- und Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstandards ist daher kein Hindernis für die Versorgungssicherheit, sondern kann perspektivisch zu stabilen Lieferbeziehungen beitragen.

Durch strategisches Vorgehen und politische Steuerung können die drei Zieldimensionen Resilienz, Nachhaltigkeit und Effizienz miteinander verbunden werden.⁷ Hierbei besteht allerdings die Herausforderung, dass sich die Bundesrepublik und deutsche Unternehmen mehrheitlich in der Endverarbeitung (*downstream*) der Lieferketten von mineralischen Rohstoffen befinden. Damit haben sie keinen unmittelbaren Zugriff auf den Abbau und die Weiterverarbeitung in anderen Ländern. Die transnationalen Lieferketten zeichnen sich zudem durch eine hohe Komplexität aus, aufgrund ihrer Länge, der Vielzahl der Verarbeitungsschritte in der Lieferkette und der häufig beträchtlichen Transportwege. Zudem behindert die oft fehlende Transparenz in den Lieferketten die Nachverfolgbarkeit von Materialien und die Informationen über beteiligte Zulieferer. Politikansätze müssen diese Herausforderungen adressieren, um die Diversifizierung von Lieferketten durch geeignete Maßnahmen zu flankieren.

⁴ Mehr Informationen unter: <https://bit.ly/3AS4d19>.

⁵ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Building More Resilient and Sustainable Global Value Chains Through Responsible Business Conduct*, 2021, <<https://bit.ly/3tVrSKa>> (eingesehen am 11.5.2022).

⁶ Müller, M., Saulich, C. und Schulze, M., *Staatlich-private Kooperationen für nachhaltige Rohstofflieferketten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2021 (SWP-Aktuell, 84/2021), <<https://bit.ly/3UdzJNN>> (eingesehen am 20.8.2022).

⁷ Grumiller, J., Grohs, H. und Raza, W., *Resilience in Sustainable Global Supply Chains: Evidence and Policy Recommendations. A Study for the Research Network Sustainable Global Supply Chains*, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE), 2022 (SWP Working Paper, 01/2022), <<https://bit.ly/3tZxFOY>> (eingesehen am 20.10.2022).

Empfehlungen: Diversifizierung von Lieferketten und internationale Rohstoffkooperation

- In erster Linie sind Unternehmen gefragt, ihre Lieferbeziehungen stärker nachzuverfolgen und geopolitische Risiken sowie Nachhaltigkeitskriterien stärker bei ihrer Beschaffungspolitik und strategischen Planung mitzudenken. Viele Unternehmen berücksichtigen diese Aspekte bereits umfassend bei ihrer Planung. Doch zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, dass die Aufmerksamkeit für die Versorgungssicherheit in Rohstofflieferketten häufig dann hoch ist, wenn auftretende geopolitische Risiken oder hohe Preise auf den Märkten zu Unsicherheiten führen. Hier ist jedoch ein strukturelles Umdenken nötig, um Diversifizierung – insbesondere mit Blick auf hohe Abhängigkeiten von China – umzusetzen und entsprechende Unternehmensstrategien zu entwickeln.
- Eine stärkere Koordination im Bereich Rohstoffpolitik auf EU-Ebene ist notwendig, wenn Diversifizierung nicht nur beim Abbau, sondern auch bei der Weiterverarbeitung von Rohstoffen ansetzen will. Hierfür kann der geplante *Critical Raw Materials Act* eine Grundlage bieten – vor allem durch vertrauensvolle Zusammenarbeit und regelbasierten Handel, der Standardsetzung in Lieferketten sowie der Bündelung von Investitionen zur Diversifizierung. Die finanziellen Anstrengungen der EU und ihren Mitgliedstaaten müssen hier verstärkt werden.
- In all diesen Überlegungen sollten Menschenrechts- und Umweltstandards klar verankert werden. Sorgfaltspflichten für Unternehmen, wie sie beispielsweise im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) festgeschrieben, stellen zunächst einmal höhere Anforderungen an Unternehmen. Solche Instrumente können aber zu mehr Resilienz beitragen, weil die Transparenz und der Informationsfluss entlang von Lieferketten gestärkt werden. Daher sollte sich die Bundesregierung auch für ein europäisches Lieferkettengesetz einsetzen, um so ein „*level playing field*“ für europäischen Unternehmen zu schaffen.
- Neben der weiteren Intensivierung der Zusammenarbeit mit etablierten Partnern, z.B. im Rahmen der *Minerals Security Partnership (MSP)*, sollte die Bundesregierung neue Kooperationen im Rohstoffbereich anstreben. Dabei sollten sie auf rohstoffreiche Länder mit Demokratie- und Menschenrechtsorientierung zugehen,⁸ da dies die Grundlage für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen und nachhaltige wie resiliente Zusammenarbeit bietet. Diese müssen mit europäischen Initiativen koordiniert werden. Länder die höhere Standards anstreben jedoch Herausforderungen bei der Umsetzung gegenüberstehen, sollten durch entwicklungspolitische Kooperation bei ihren Bemühungen unterstützt werden.
- In Allianz mit deutschen Unternehmen muss die Bundesregierung attraktive und langfristig verbindliche Angebote an mögliche Partnerländer im Zuge von Rohstoffkooperationen machen. Dabei muss eine (Re-)Priorisierung erfolgen, die über

⁸ Maihold, G., *Die neue Geopolitik der Lieferketten. »Friendshoring« als Zielvorgabe für den Umbau von Lieferketten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022 (SWP-Aktuell 45/2022), <<https://bit.ly/30tvKLP>> (eingesehen am 17.9.2022).

den Rohstoffabbau und -sicherung hinausgeht, und stärker auf die Interessen potentieller Partner zugeschnitten ist:

- Die Förderung der lokalen Wertschöpfung bietet einen konkreten Anreiz für potentielle Partnerländer.⁹ Dabei sollte der Auf- und Ausbau von Schmelzen und Raffinieren in Partnerländern stärker in den Fokus rücken, genauso wie Identifizierung von gemeinsamen Projekten in nachgelagerten Industriezweigen. Solche Ansätze müssen die jeweils länderspezifischen Herausforderungen berücksichtigen und lokale Entwicklungsziele in den Blick nehmen.
- Zudem bietet ein stärkerer Fokus auf Nachhaltigkeit und entsprechenden Technologietransfer großes Potential für die Gestaltung von Lieferketten, z.B. im Bereich Wassermanagement, Rehabilitation von Minen oder Recyclingprozessen.
- Außenhandelskammern (AHKs) und die Kompetenzzentren für Bergbau und Rohstoffe können - mit besserer Ausstattung - eine stärkere Rolle einnehmen, um Bedarfe zu identifizieren und konkrete Unternehmenskooperationen zu unterstützen. Sie können auch beim *Capacity Building* lokaler Partner unterstützen (z.B. mit Blick auf die Umsetzung von Lieferkettengesetzen).
- Eine erfolgreiche Umsetzung strategischer Partnerschaften entlang der aufgezeichneten Linien erfordert eine enge, ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene.

⁹ Rüttinger, L., Schüler, F., Scholl C. und Bach, A., *Die deutschen Rohstoffpartnerschaften - Analyse der Umsetzung und Ausblick. Auftragsstudie* im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin: adelphi, 2016 (RohPolPress-Kurzanalyse, Nr. 6), <<https://bit.ly/3AF7lvp>> (eingesehen am 17.9.2022)

Literaturempfehlungen:

- Maihold, G., 2022. *Die neue Geopolitik der Lieferketten.: »Friend-shoring« als Zielvorgabe für den Umbau von Lieferketten.* SWP-Aktuell 45/2022. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Siehe: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/die-neue-geopolitik-der-lieferketten>.
- Maihold, G., Müller, M., Saulich, C. und Schöneich, S., 2021. *Verantwortung in Lieferketten. Das Sorgfaltspflichtengesetz ist ein erster Schritt.* SWP-Aktuell 19/2021. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Siehe: <https://www.swp-berlin.org/publikation/sorgfaltspflichtengesetz-verantwortung-in-lieferketten>.
- Müller, M., 2020. *Versorgungssicherheit: Marktdynamiken und Machtverschiebungen einplanen,* in: Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021. SWP-Studie 16/2020. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), S. 49-52. Siehe: <https://www.swp-berlin.org/publikation/internationale-politik-unter-pandemie-bedingungen#hd-d36438e2233>.
- Müller, M., 2021. *Krisensichere Lieferketten: »Es geht nicht nur um Diversifizierung, sondern auch um Menschenrechte«.* Kurz gesagt, 28.01.2021. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Siehe: <https://www.swp-berlin.org/publikation/krisensichere-lieferketten-es-geht-nicht-nur-um-diversifizierung-sondern-auch-um-menschenrechte>.
- Müller, M., Saulich, C., Schöneich, S. und Schulze, M., im Erscheinen. *Von der Rohstoffkonkurrenz zur nachhaltigen Rohstoffaußenpolitik. Politikansätze für deutsche Akteure.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Müller, M., Saulich, C. und Schulze, M., 2021. *Staatlich-private Kooperationen für nachhaltige Rohstofflieferketten. Chancen und Risiken am Beispiel des südafrikanischen Bergbausektors.* SWP-Aktuell 86/2021. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Siehe: <https://www.swp-berlin.org/publikation/staatlich-private-kooperationen-fuer-nachhaltige-rohstofflieferketten>.
- Reisch, V., 2021. *Das Rennen um die Rohstoffe. Debattenbeiträge zur Rohstoffpolitik der EU nach Veröffentlichung der vierten Liste kritischer Rohstoffe und des Aktionsplans 2020.* SWP-Zeitschriftenschau 01/2022. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Siehe: <https://www.swp-berlin.org/publikation/das-rennen-um-die-rohstoffe>.
- Saulich, C. und Schöneich, S., 2021. *Build Back Better global denken: Strategien aus dem Globalen Süden stärken,* in: Maihold, G., Mair, S., Müller, M. Vorrath, J. und Wagner, C. (Hg.). *Deutsche Außenpolitik im Wandel. Unstete Bedingungen, neue Impulse.* SWP-Studie 15/2021. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), S. 78-81. Siehe: <https://www.swp-berlin.org/publikation/deutsche-aussenpolitik-im-wandel#hd-d58493e3180>.
- Schulze, M. und Reisch, V., 2022. *Auch in Krisenzeiten: Lieferketten durch unternehmerische Sorgfaltspflicht stärken.* Kurz gesagt, 02.09.2022. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Siehe: <https://www.swp-berlin.org/publikation/auch-in-krisenzeiten-lieferketten-durch-unternehmerische-sorgfaltspflicht-staerken>.

