

Kapitel 1.

Rohstoffe als Treibstoff der Industrie

Das folgende Kapitel dient zunächst der Erfassung der notwendigen Begriffsdefinitionen, der Einschätzung der Relevanz der Rohstoffversorgung und erwarteten -abhängigkeit des deutschen Automobilsektors, und schließlich der abschließenden Beurteilung der Ergebnisse.

A. Begriffsdefinitionen

I. Rohstoff

1. Das Merkmal der Kritikalität

Wie auch beim übergeordneten Begriff des "Rohstoffs" existieren fürderhin auch keine allgemeingültige Definitionen oder generelle Kriterien für einen *kritischen* Rohstoff. Im Bereich der EU-Verordnung zu kritischen Rohstoffen (s. dazu ??) wird beispielsweise an das Versorgungsrisiko und ihre wirtschaftliche Bedeutung angeknüpft.

II. Rohstoffwirtschaft**III. Rohstoffverwaltungsrecht****IV. Slowbalization**

Das Phänomen „Slowbalization“¹ trat prominent auf dem Titelbild des „The Economist“ zum Jahresbeginn 2019² in Erscheinung, und beschreibt die zunehmende Verlangsamung oder Umgestaltung der bisherigen Trends der Globalisierung und des internationalen Handels, sodass die Wirtschaftsleistung schneller steigt als der globale Handel. Die Slowbalization stellt eine bedeutende Herausforderung dar und wirkt sich auf verschiedene Wirtschaftszweige aus, darunter die Automobilindustrie in Deutschland. Bei dieser „Globalisierung im Rückwärtsgang“ ist insbesondere das deutsche Export- und Globalisierungsmodell betroffen, sodass eine „neue Wirtschaftspolitik“ erforderlich sei.³ Auch gibt es Tendenzen hin zu einer De-Globalisierung – diese könne aber nicht im Interesse einer Automobilindustrie sein, die auf Diversifikation, Effizienz und Resilienz setze,⁴ sodass Slowbalization als alternatives Konzept hier hervortritt. Insbesondere unter weltwirtschaftlichen Krisen wie die Covid-19-Pandemie hat die Thematik an Aufmerksamkeit gewonnen, sodass die akademische Auseinandersetzung insbesondere die Abgrenzung zwischen De-Globalisierung und Slowbalisierung fokussiert.⁵

V. Decoupling

Decoupling, also die Entkopplung zweier oder mehrerer Handelsakteure, ist ein denkbares Szenario im Bereich der Handelspolitik – so beispielsweise be-

¹ *alternativ Slowbalisation*

² Economist, The. „Slowbalisation. The future of global commerce“. In: (24. Jan. 2019).

³ Maier, Jürgen. „Globalisierung im Rückwärtsgang“. In: *Forum Umwelt & Entwicklung* 34.2 (2019), S. 34–35.

⁴ Rade, Andreas. „Globalisierung als europäische Antwort“. In: *Tagesspiegel Background* (21. Apr. 2022).

⁵ Dalla Longa, Remo. „Urban Infrastructures“. In: *Urban Infrastructure: Globalization / Slowbalization*. Cham: Springer International Publishing, 2023, S. 1–42. DOI: 10.1007/978-3-031-23785-0_1; Infrerra, Sergio. *Globalisation in Europe: Consequences for the business environment and future patterns in light of Covid-19*. IWH-CompNet Discussion Papers 2/2021. Halle (Saale): Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), 2021. URL: <https://hdl.handle.net/10419/233621>.

schrieben zwischen der EU und China.⁶ Decoupling steht in engem Bezug zur Begrifflichkeit Derisking. Insbesondere die Nutzung des Terminus Decoupling wird inzwischen, auch von deutscher Seite aus, vermieden, um stattdessen auf ein „entschärftes“ Derisking zurückzugreifen⁷, wobei inhaltlich derselbe Prozess gemeint ist. Es ist nicht eindeutig, wo der Begriff erstmalig in der öffentlichen Diskussion auftauchte, lässt sich jedoch auf die EU-Kommission und die deutsche Bundesregierung zurückführen.⁸ Eine direkte Entkopplung, also ein wortwörtliches Decoupling, scheint derzeit keine gangbare Alternative, wie auch vom Hohen Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, beschrieben: Diese Möglichkeit werde nicht in Betracht gezogen, selbst eine gewollte Entkopplung sei nicht möglich.⁹ Die Frage nach einem Decoupling stellt sich insbesondere in Bezug auf China. Neben der globalen Schlüsselposition hinsichtlich der eigenen Rohstoffreserven tritt China zunehmend auch als Rohstoffakteur im Ausland auf, verfolgt eine nationalistisch geprägte und vollkommen staatlich gesteuerte Rohstoffpolitik und verhindert privatwirtschaftliche Aktivität, die bereits vor fast zehn Jahren identifiziert wurde.¹⁰ China besitzt zudem die global größten Vorkommen an kritischen Materialien, die auch für die Fahrzeugbatterie- und Halbleiterproduktion vonnöten sind, insbesondere Lithium und andere Seltene Erden. Grundsätzlich sei der Ausweg aus der Importabhängigkeit die Erschließung neuer Lagerstätten und Recycling, zusätzlich verstärkt durch Änderung nationaler und multinationaler Strategien.¹¹

VI. Nearshoring

Im allgemeinen wirtschaftlichen Verständnis bezeichnet Nearshoring zunächst eine Sonderform des Offshorings, in Form von Verlagerung von Produktion

⁶Fuest, Clemens u. a. *Geopolitische Herausforderungen und ihre Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell*. ifo Institut, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, 2022.

⁷*Siehe hierzu auch* Rede U. von der Leyens, Weltwirtschaftsforum Davos, 17. Januar 2023: „EU must seek to de-risk rather than decouple from China“.

⁸Kormbaki, Marina und Schult, Christoph. „Wettstreit um ein Wort“. In: *Der Spiegel* (1. Juli 2023).

⁹Dienst, Europäischer Auswärtiger. *Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell upon arrival*. 22. Mai 2023. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-upon-arrival-9_en (besucht am 11.11.2023).

¹⁰Sausmikat, Nora. *Chinas Rohstoffhunger. Perspektiven der Zivilgesellschaft*. Stiftung Asienhaus, 2015.

¹¹wissenschaftliche_dienste_des_deutschen_bundestages_seltene_2022.

ins nahe Ausland.¹² Der Begriff des Nearshorings ist auch als „Reshoring“ oder „Backshoring“ bekannt, bezeichnet jedoch stets die Rückverlagerung von Produktion aus vielfältigen Gründen in das Heimatland eines Betriebes, fast ausnahmslos bezieht sich dies jedoch auf die Staaten des sog. Globalen Nordens.¹³ Nearshoring beeinflusst also die Art und Weise, wie auch deutsche Automobilunternehmen Rohstoffe beschaffen und ihre Lieferketten organisieren, u. U. also ebenso eine Rückverlagerung. Im Bereich der Rohstoffverwaltung ist hierfür die Existenz einer tatsächlichen Grundlage erforderlich – die zur Produktion erforderlichen mineralischen Rohstoffe erfordern ein entsprechendes natürliches Vorkommen oder zumindest ein Vorliegen der Rohstoffe aus anderen Quellen wie dem Recycling. Eine besondere Form des Nearshorings kann zudem im Falle der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausformung im Sinne von Ausfuhrvorschriften bzw. Exportverboten sichtbar werden – so kann Produktion dazu gezwungen werden, im Land der Rohstoffgewinnung zu verharren, anstatt die der Rohstoffgewinnung nachgelagerten Schritte in ausländische Wertschöpfungsketten zu verlagern. So könnte hier also Produktion zwangsweise verlagert werden, sodass Nearshoring eher aus staatlicher Verwaltungssicht statt aus unternehmerischer Strategie geschieht. China hat bereits solche Ausfuhrkontrollen für die Metalle Gallium und Germanium eingerichtet, die insbesondere für die Halbleiterproduktion von Bedeutung sind – begründet werden diese handelspolitischen Maßnahmen mit „nationaler Sicherheit und nationalem Interesse“.¹⁴ Ein weiterer Effekt ist, dass Produktion erst gar nicht aus dem jeweiligen Land abwandert, sondern rohstoffgewinnende Unternehmen durch Ausfuhrverbote zu lokaler Weiterverarbeitung gedrängt sind und so die nationalen, nachgelagerten Industrien mitaufbauen, wie im Beispiel Indonesien deutlich wird. Die EU hat 2019 gegen solche indonesischen Exportverbote geklagt und die WTO diese Ausfuhrbeschränkungen 2022 für unverhältnismäßig erklärt, wogegen Indonesien Einspruch erhob.^{footnote}WTO Dispute Settlement DS592, WT/DS592/R. In Anbetracht der Tatsache, dass der „Appellate Body“ jedoch derzeit nicht arbeits-

¹²Bendel, Oliver. *Nearshoring*. In: *Gabler Wirtschaftslexikon*. 2022. URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/nearshoring-54118/version-385417> (besucht am 07.02.2024).

¹³Butollo, Florian und Staritz, Cornelia. „Deglobalisierung, Rekonfiguration oder Business as Usual? COVID-19 und die Grenzen der Rückverlagerung globalisierter Produktion“. In: *Berliner Journal für Soziologie* 32.3 (1. Sep. 2022), S. 393–425.

¹⁴Lamby-Schmitt, Eva. „China will Ausfuhr seltener Metalle kontrollieren“. In: *Tageschau* (4. Juli 2023). URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/china-seltene-metalle-100.html> (besucht am 01.01.2024).

fähig ist, betrachtet die EU das Arbeitsverfahren des Panels als ausgesetzt¹⁵, sodass mit keiner Entscheidung vor einer Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit der Rechtsinstanzen der WTO zu rechnen ist. Dies eröffnet zudem auch Fragestellungen hinsichtlich eines effektiven Rohstoffwirtschaftsvölkerrecht. Auch hier ist deutlich zu erkennen, dass der Bereich des Rohstoffverwaltungsrecht, besonders im Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts, tangiert ist und das Untersuchungsinteresse hier anknüpft. Dies bestätigt auch Befürchtungen von Verwaltung in Politik, dass die Rohstoffversorgung durch „Rohstoffnationalismus“ und verstärkter Konkurrenz in rohstoffbesitzenden Schwellenländern erschwert wird, und zudem insbesondere in diesem Bereich zusätzlich mit den Interessen der Rohstoffwirtschaftsnachhaltigkeit und Menschenrechtssicherung in Konflikt geraten.¹⁶ Schließlich tragen Decoupling und Nearshoring dann zu einer allgemeinen, oben erwähnten De-Globalisierung bei – mit entsprechenden Folgen für die Weltwirtschaft, insbesondere sektoralen Veränderungen der Wertschöpfung für die Industrie sind hier nicht ausgeschlossen, wobei insbesondere bei einem möglichen Handelskrieg zwischen der EU und China als Folge der beschriebenen Phänomene die Automobilindustrie die größten Wertschöpfungsverluste verzeichnet.¹⁷ Nichtsdestotrotz erinnert SCHÄFFER daran, dass trotz der Umorientierung im globalen Außenhandel die nationale Wirtschaft „nicht im Übermaß protegiert“ werden dürfe, „insbesondere nicht zum Kollateralschaden zwischen China und den EU“ trotz der Erforderlichkeit einer EU-Antwort auf die „tiefe Krise“ des Multilateralismus.¹⁸ Auch ökonomische Effekte des Nearshorings nach Europa, insbesondere auf das Realeinkommen, müssen bedacht werden.¹⁹

Nach einer Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gehen rund ein Drittel der deutschen mittelständischen Unternehmen davon aus, dass eine

¹⁵Ibid.

¹⁶Feichtner, Isabel. *Die Besonderheit der Bodenschätze. Eine Erwiderung auf Markus Krajewski*. Völkerrechtsblog. 16. Mai 2016. URL: <https://voelkerrechtsblog.org/de/die-besonderheit-der-bodenschätze/> (besucht am 18.12.2023).

¹⁷Fuest u. a., s. Anm. 6, S. 3.

¹⁸Schäffer, Johannes. „Außenwirtschaftsrecht und Geopolitik: eine Neuorientierung“. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 15 (2023), S. 695–701, S. 700.

¹⁹Sandkamp, Alexander. „Reshoring by Decree? The Effects of Decoupling Europe from Global Value Chains“. In: *Intereconomics* 57.6 (1. Nov. 2022), S. 359–362.

VII. Weitere Verortungen

VIII. Strategische und kritische Rohstoffe und Mineralien

IX. Rohstoff im engen und weiteren Sinn

B. Rohstoffversorgung des deutschen Automobilsektors

C. Interimsfazit