

Globale Wertschöpfungsketten:

Potenzielle Synergien zwischen der Außenhandelspolitik und internen Wirtschaftsinitiativen zur Bewältigung der strategischen Abhängigkeiten der EU

Kontext und politische Relevanz

Eine globale Wertschöpfungskette (GWK) umfasst die grenzüberschreitende Herstellung und den grenzüberschreitenden Vertrieb von Grundstoffen. Sie integriert verschiedene Prozesse, von der Beschaffung der Rohstoffe bis hin zur Lieferung der fertigen Produkte an die Verbraucherinnen und Verbraucher. Eine globale Wertschöpfungskette beinhaltet die Erfindung, das Design, die Vermarktung und den Kundendienst für Produkte. Globale Liefernetzwerke haben Auswirkungen auf die Art und Weise, wie wir Dinge herstellen. Die meisten modernen Endprodukte umfassen Fremdmaterialien, die in verschiedenen Phasen des Herstellungsprozesses hinzugefügt und über globale Liefernetzwerke verteilt werden. Diese Verbindungen bilden komplexe, diversifizierte, fragmentierte, dynamische und sich fortwährend entwickelnde Organisationssysteme.

Die globalisierte Wirtschaft ist das Ergebnis der Internationalisierung der Lieferketten. Möglich wurde dies durch den Abbau von Handelsschranken, technologische Durchbrüche, die Liberalisierung von Investitionen und die Entwicklung Asiens zu einem globalen Industriezentrum, insbesondere nach dem Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001. Obwohl sie von multinationalen Unternehmen (MNU) dominiert werden, sind in die globalen Lieferketten zunehmend auch kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) eingebunden. Nach Angaben der Weltbank betrifft das Wachstum der GWK vor allem die Bereiche Maschinenbau, Elektronik und Transport in Europa, Nordamerika und Ostasien. Während die meisten Länder in diesen Regionen an komplexen globalen Wertschöpfungsketten teilnehmen und sich mit fortschrittlichen Fertigungs- und Innovationsaktivitäten beschäftigen, liefern viele Länder in Afrika, Lateinamerika und Zentralasien weiterhin Grundstoffe und Zwischenprodukte zur Weiterverarbeitung. Insgesamt dominieren Nordamerika, Europa und Asien die globalen Versorgungsnetze.

Autoren

Alessia A. AMIGHINI, Andreas MAURER, Elitsa GARNIZOVA, Jan HAGEMEJER,
Peter-Tobias STOLL, Marcus DIETRICH, Riya ROY, Agnieszka SKOWRONEK,
Davide TENTORI

Generaldirektion Externe Politikbereiche der Union,
Fachabteilung Außenbeziehungen
März 2023

Die OECD kam im Februar 2020 zu dem Ergebnis, dass **die Integration von GWK stark ist, aber abgenommen hat**. Die Finanzkrise hat die Finanzierung des Handels und die Konsolidierung der globalen Versorgungsnetze beeinträchtigt. Aufgrund restriktiver Handelsvorschriften und begrenzter grenzüberschreitender Investitionen wurde das Wachstum des internationalen Handels zusätzlich verlangsamt. **Zahlreiche strukturelle Ursachen deuten darauf hin, dass sich der Rückgang fortsetzen wird. Dies liegt unter anderem daran, dass China, die USA und andere aufstrebende Volkswirtschaften die lokalen (und interregionalen) Versorgungsnetzen sowie die heimische Produktion stärken.**

Durch die stärkere Betonung von Forschung, Entwicklung und Innovation werden die globalen Wertschöpfungs- und Lieferketten wissensintensiver, was auf einen Übergang von arbeitsintensiven zu kapitalintensiven Fertigungsprozessen hindeutet. Diese Entwicklung kommt Ländern mit starken Innovationsökosystemen und qualifizierten Arbeitskräften zugute.

Mehr als zwei Drittel des internationalen Handels werden durch globale Lieferketten bestimmt, was besonders für die EU gilt. Trotz einer weltweiten Verlangsamung der wirtschaftlichen Integration ist der Euroraum tief – und im Vergleich mit den USA und China stärker – mit den GWK verbunden. **Vor diesem Hintergrund hat die EU ein besonderes Interesse daran, ihre Handelsbeziehungen mit Drittländern und Organisationen nachhaltig zu unterstützen, um Unterbrechungen der Handelsrouten ausgleichen zu können.** Kompensatorische und defensive handelspolitische Mechanismen und Instrumente müssen daher stets auf ihre Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht und den entsprechenden sekundären Rechtsvorschriften der EU überprüft werden.

Während die EU, die G20 und die G7, die WTO oder der IWF vor den **Risiken einer geoökonomischen Fragmentierung und Geopolitisierung des Handels** warnen, diskutieren Politik und Unternehmen, **wie globale Lieferketten** neu bewertet werden können, und insbesondere darüber, inwieweit sie durch Behörden und Regierungen **reguliert werden sollten und könnten, um die grenzüberschreitende Produktion widerstandsfähig gegenüber möglichen Unterbrechungen zu halten.** Dennoch sind die theoretischen Erklärungsrahmen und die empirische Bewertung der Verwundbarkeit von Lieferketten noch unterentwickelt.

Die Idee einer **strategischen Autonomie Europas** gründet im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ist aber über diese Bereiche hinausgewachsen und **hat sich spätestens im Anschluss an die 2022 vorgelegte, neue Handelsstrategie der EU auf die Handelspolitik ausgedehnt.** Die Covid-19-Pandemie und zuletzt die russische Invasion in der Ukraine haben deutlich gezeigt, **wie verwundbar globale Wertschöpfungsketten sind und wie wichtig es ist, in solchen Krisen funktionierende und widerstandsfähige Lieferketten und Handelsströme aufrechtzuerhalten.**

Ziele und Aufbau der Studie

Das Konzept der "offenen strategischen Autonomie" der EU aufgreifend, **zielt diese Studie darauf ab, die Grundlagen und das Gefüge einer zeitgemäßen europäischen Versorgung mit Rohstoffen, Energie und lebenswichtigen Gütern zu erforschen.** Sie befasst sich mit folgenden Fragen: **Welche Rohstoffe sind für die EU besonders wichtig - insbesondere im Zusammenhang mit der grünen Transformation - und gleichzeitig versorgungskritisch?** Woher stammen sie derzeit, welche alternativen Quellen gibt es? **Welche (wirtschaftliche) Bedeutung könnten Rohstoffpartnerschaften in der EU haben? Wie kann die EU mit ihren Handelspartnern strategisch, auf multilateraler, plurilateraler und bilateraler Ebene zusammenarbeiten, ihre Interessen vertreten und eigenständige Handelsentscheidungen treffen, um unfairen Praktiken und ungebührlicher Einmischung anderer Länder in die Wirtschaftspolitik der EU entgegenzuwirken?** Wie können darüber hinaus die **Bedürfnisse der europäischen Volkswirtschaften in Bezug auf die Aufrechterhaltung globaler Lieferketten mit den**

Zielen und Standards der EU in den Bereichen Klima, Nachhaltigkeit, Menschen- und Arbeitsrechte in Einklang gebracht werden?

Die Studie legt besonderes Augenmerk auf die Frage, wie internationaler Handel und Investitionen dazu beitragen können, die Verwundbarkeiten der EU in Bezug auf Energie, Rohstoffe und wichtige Güter zu beheben, sowie auf die Bedeutung globaler Wertschöpfungsketten für die betreffenden strategischen Sektoren. Sie analysiert, wie internationale Abkommen sowie interne, legislative und andere Instrumente der EU diese Themen und die Frage der Abhängigkeit der EU von Rohstoffen bisher beantwortet haben und ob inwiefern hierbei Synergieeffekte zwischen den externen und internen Politiken der EU zu beobachten sind.

Ergebnisse

Die innen- und außenpolitischen Bemühungen der EU zur Erreichung strategischer Autonomie sind miteinander vernetzt. Auch andere große Volkswirtschaften führen Diskurse, Strategien und politische Instrumente der "strategischen Autonomie" unter verschiedenen Aspekten. **Zwar hat die COVID-19-Krise den Abschwung der Globalisierung beschleunigt. Doch es sind vor allem auch die nach innen gerichteten Antworten der großen EU-Staaten, die diesen Abschwung in Form einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung oder eines Gefangenendilemmas verstärkt haben.** Langfristig können solche Strategien ein "Sicherheitsdilemma" hervorrufen, bei dem die defensiven Maßnahmen eines Akteurs von anderen als aggressiv wahrgenommen werden, was in der Folge zu fortschreitenden Reibungen und letztlich zum Zerfall des internationalen Systems führt.

Um der strategischen Abhängigkeit der EU von anderen Staaten entgegenzuwirken, **bedarf es einer kontinuierlichen und umfassenden Überprüfung kritischer Aspekte von Produkten, Produktionsprozessen und Partnern.** Das Hauptkriterium der Europäischen Kommission zur Bewertung von Versorgungsrisiken, wie z.B. das Potenzial für Rohstoffknappheit in der EU, ist die **Konzentration auf die Angebotsseite. Kritische Rohstoffe** machen dabei nur 0,7 % der EU-Importe aus, verglichen mit 5 % bei den anderen Rohstoffen. Auch wenn die Auswirkungen auf die Gesamtheit der europäischen Importe gering ausfällt, ist doch zu unterstreichen, dass kritische Rohstoffe **stark auf wenige nationale Akteure konzentriert sind und sich in der Regel in Ländern mit schlechter Regierungsführung (Governance) befinden.**

Aufgrund der Konzentration der Anbieter und ihrer demokratiepolitischen Qualität ist die Beschaffung von Rohstoffen problematisch, und es gibt oft keine naheliegenden, einfach zu beschaffenden Ersatzstoffe. **Baryt, Borat und Antimon werden aus Ländern importiert, in denen die wirtschaftliche Freiheit und das Demokratieniveau gering sind. Auch die EU-Partner für den Import von Borat, Koks Kohle, Kobalt, Titan, Vanadium und Tantalum weisen eher niedrige Werte für wirtschaftliche Freiheit und Demokratie auf.** Kritische Rohstoffe sind für viele Unternehmen und Güter von entscheidender Bedeutung: Dazu gehören die Luftfahrt, das Militär, Batterien, Medizin, Chemie, Halbleiter und die Automobilindustrie (Vanadium, Titan).

Bilaterale Investitionsabkommen der EU-Mitgliedstaaten (BITs) oder EU-weite Handelsabkommen decken durchschnittlich 55 % der Einfuhren von kritischen Rohstoffen ab.

Die EU-Rohstoffdiplomatie zielt darauf ab, bilaterale, regionale und globale Kooperationsrahmen zu schaffen, um spezifische Abkommenskapitel und -bestimmungen in bestehende und zukünftige Freihandelsabkommen aufzunehmen. **Dabei versucht die EU-Rohstoffdiplomatie gegenwärtig, kritische Rohstoffe vor allem von "vertrauenswürdigen" Partnern zu beziehen.**

Um die Widerstandsfähigkeit der Lieferketten zu verbessern, muss dem gesamten Instrumentarium der EU-Außenpolitik mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Tatsächlich wird sich der weltweite Materialverbrauch bis 2060 im Vergleich zu 2011 mehr als verdoppeln, wobei die Verwendung von

Metallen um 250 % steigen wird. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass die EU ihre Rohstoffe in der Regel aus Ländern bezieht, die auch die anderen Volkswirtschaften der Welt beliefern. **Der Wettbewerb um Rohstoffe wird sich daher weltweit verschärfen.**

Betrachtet man die Abhängigkeit der EU von denjenigen Handelspartnern, mit denen sie kein Freihandelsabkommen geschlossen hat, so ist die VR China ihr wichtigster Partner. **Diese unmittelbare Abhängigkeit der EU von China wiegt umso schwerer, als dass China auch als dominierender Handelspartner für andere Lieferanten der EU auftritt. Dies legt nahe, dass China den globalen Export massgeblich steuern kann.**

Im zweiten Teil der Studie werden die wichtigsten, industrie- und handelspolitischen Instrumente der EU im Bereich der globalen Wertschöpfungsketten daraufhin untersucht, ob sie die festgestellten Lücken schließen. **Analysiert werden die Instrumente dabei auf ihre direkten oder indirekten, erheblichen oder geringen Synergien. Die Studie untersucht auch, ob diese Instrumente kurz- oder langfristige Verwundbarkeiten der für die EU bedeutenden GWK angehen.** Unsere Prüfung zeigt, dass **23 Instrumente interne und externe politische Ziele effektiv miteinander verknüpfen.** Die meisten Instrumente legen den Schwerpunkt dabei auf die Sicherheit der Lieferketten: **22 Instrumente priorisieren die Versorgungssicherheit,** während sich sieben Instrumente auf die Diversifizierung der internationalen Versorgungsquellen konzentrieren. **Die meisten Instrumente streben langfristige Nachhaltigkeitsziele an:** 23 Maßnahmen räumen dabei dem Aufbau von alternativen Kapazitäten innerhalb oder außerhalb der EU Vorrang ein. Nur der Kontrollrahmen für ausländische Direktinvestitionen der EU und das InvestEU-Programm konzentrieren sich in diesem Rahmen auf innereuropäische Versorgungsnetze. Unsere Analyse offenbart Diskrepanzen beim Einsatz und der Anwendung einiger Instrumente: **Während 12 Instrumente rechtsverbindliche Normen beinhalten, stützen sich 28 auf den guten Willen und Bemühungen der Adressaten.** 22 internationale Handelsvereinbarungen beinhalten Fragen der Rohstoffversorgung und machen die Implementierung der gegenseitigen Verpflichtungen von der Zusammenarbeit zwischen den Partnern abhängig. Die Überprüfung der Politikinstrumente zeigt schliesslich auch, **dass die EU erkannte Mängel in jeder Untersuchungskategorie behoben hat, indem sie die kurzfristigen Handlungsreaktionen auf die COVID-19-Pandemie und das Ziel der wirtschaftlichen Erholung mit den langfristigeren Zielen der Diversifizierung und Nachhaltigkeit verknüpft hat.** Die dominierende Rolle der Handels- und Investitionsmechanismen gründet dabei in der Verhandlungsmacht der EU und der in den Institutionen akkumulierten Fachexpertise.

Mit der Ernennung des leitenden Handlungsbeauftragten (Chief Trade Enforcement Officer - CTEO) im Jahr 2020 hat die EU die Notwendigkeit unterstrichen, ihre globalen, regionalen und bilateralen Handelsabkommen und die Einhaltung der darin sanktionierten Regeln durch die Partner zu verbessern. Mit dem CTEO wurden das Instrument gegen Zwangsmaßnahmen und weitere handelspolitische Schutzinstrumente eingeführt.

Die jüngsten handelspolitischen Instrumente der EU konzentrierten sich auf die Verbesserung der Umsetzung und Durchsetzung von Handelsabkommen. Neue Maßnahmen oder Änderungen bestehender Instrumente könnten auf ausländische Aktivitäten abzielen, um der Behinderung des Zugangs der EU zu kritischen Rohstoffen zu begegnen und Ungleichgewichte in den Bereichen Handel und Investitionen zu beseitigen. Einige der untersuchten Instrumente wirken sich zwar auf die Diversifizierung und Resilienz der Lieferketten aus, sind aber nicht unmittelbar mit diesem Ziel verknüpft.

Die mit dem Klimawandel einhergehenden Risiken haben Initiativen angestoßen, die darauf abzielen, die Effekte des Klimawandels zu minimieren, die Klimaschutzverpflichtungen und -ziele der EU einzuhalten und die Fähigkeit der EU und ihrer internationalen Partner zu Innovationen und zur Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards zu verbessern. **Die Studie zeigt in diesem Zusammenhang, dass sich eine auf**

Synergieeffekten basierende Klimaschutzpolitik positiv auf die Aufrechterhaltung der Lieferketten auswirken kann.

Die dabei festgestellten Risiken erfordern schließlich auch geopolitische Maßnahmen, um die regionale Zusammenarbeit und externe Partnerschaften zu fördern und die strategischen Interessen der EU zu schützen. In dieser Hinsicht ist der Kooperationsrahmen von EU und USA von entscheidender Bedeutung, wobei es schwierig bleibt, ein Gleichgewicht zwischen innen- und außenpolitischen Politikzielen zu finden. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA bei Fragen im Zusammenhang mit Normen, Produkten oder Wirtschaftssektoren kann multilaterale Synergieeffekte hervorbringen. Da die meisten dritten Staaten mit der EU oder den USA Handel treiben und investieren, wirkt sich die transatlantische Zusammenarbeit auf jeden Fall auch auf die Weltwirtschaft aus.

Die im Gesetzgebungsprozess befindlichen Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit bietet unmittelbare, massive und langfristige Vorteile. Die vorgeschlagenen Regeln über die Nachhaltigkeit der Lieferketten geben der Richtlinie eine Vorbildfunktion. Sie wird für die Wertschöpfungsketten einer Reihe von Mineralien gelten, die mit der Einhaltung von Menschenrechten, klima- und umweltpolitischen Verpflichtungen in Verbindung stehen. Die Richtlinie wird eine unternehmensbezogene Sorgfaltspflicht in der Wertschöpfungskette für Rohstoffe hinzufügen, die nicht unter die Verordnung über Batterien (2020/0353(COD) ohne Zertifizierung für das Inverkehrbringen auf dem EU-Markt fallen.

Die Klimaschutzziele der EU haben einen wichtigen, indirekten Einfluss auf die Verordnung zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (2021/0214(COD) - CBAM). Die Verordnung zielt darauf ab, der Verlagerung von CO₂-Emissionen zu begegnen (die dann auftritt, wenn in der EU ansässige Unternehmen ihre Produktion in Länder mit schwächeren Umweltvorschriften verlagern, um ihre CO₂-Kosten zu senken) und kann daher die GWK nachhaltiger gestalten. Die Extraterritorialität der Verordnung hat das Potential, die EU-spezifischen und globalen Versorgungsnetze beeinflussen.

Die empirischen Ergebnisse der Studie zeigen, dass eine Abschottung der Märkte der EU nicht hilft, ihren Handel zu diversifizieren und wichtige Technologieindustrien zu kontrollieren. Darüber hinaus legen die Ergebnisse der Studie nahe, dass die Diversifizierung des Handels durch die Förderung und räumliche Ausdehnung der EU-Handelsnormen und -praktiken der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung zugutekommt. Eine nachhaltige Strategie zur Diversifizierung des Handels und eine darauf basierende Handelspolitik erfordern jedoch ein besseres Verständnis der Güter und Sektoren der EU, die diversifiziert und flexibilisiert werden sollten.

Angesichts des derzeitigen Zustands des Welthandelssystems **muss die EU mit mehr wirtschaftlichem Zwangsmechanismen rechnen, sei es durch Sanktionen gegen EU-Mitgliedstaaten, willkürliche Zölle oder Ausfuhrverbote für Rohstoffe. Um sich auf ein wettbewerbsfähigeres, aggressiveres und antagonistischeres internationales Handelssystem vorzubereiten, muss die EU bei der Versorgungssicherheit die Initiative ergreifen und gleichzeitig offen für den Handel bleiben.** Materialbevorratung, Recycling, Rohstoffalternativen und europäische Innovation sollten neben der Reduzierung potenziell schädlicher Abhängigkeiten gefördert werden.

Die Handelsabkommen der EU fördern die Diversifizierung. Die EU könnte ihre Freihandelsabkommen nutzen, um Risiken wie politische Instabilität, wirtschaftspolitische Nötigungen und Klimaanfälligkeiten auszugleichen. **Da eine grüne und digitale Wirtschaft mehr kritische Mineralien und Rohstoffe benötigt, ist eine Diversifizierung des Handels notwendig, um die Versorgung zu gewährleisten.**

Die EU sollte durchsetzbare, bilaterale und plurilaterale Ressourcenpartnerschaften zur industriellen Zusammenarbeit aufbauen, um Rohstoffverknappungsschocks abzufedern. Im Interesse eines ausgewogenen und fairen Wettbewerbs, der auf dem Regelsystem der WTO gründet, sollte

die EU andere Länder allerdings nicht als bloße Rohstofflieferanten betrachten! Wir empfehlen daher, **nicht nur umfassende Kapitel über Rohstoffe in künftige Handelsabkommen aufzunehmen. Diese Kapitel sollten auch Instrumente zur nachhaltigen und kooperativen Industrialisierung und zur gemeinsamen Wertschöpfung enthalten.**

Um ihre Importabhängigkeit zu minimieren, sollte die EU zudem in Forschung und Entwicklung investieren und das Wachstum der eigenen Industrie fördern. **Um ihre globalen Wertschöpfungsketten zu diversifizieren und ihre Abhängigkeit von einigen wenigen wichtigen Handelspartnern zu minimieren, sollte die EU ihre plurilateralen Handelspartnerschaften mit Afrika, Asien und Lateinamerika ausbauen.** Industriepolitisch sollte die EU weiterhin finanzielle und technische Unterstützung für KMU bereitstellen, damit diese neue Märkte erschließen und ihre globalen Wertschöpfungsketten diversifizieren können. Die EU sollte Unternehmen dabei auch ermutigen, nachhaltige und ethische Praktiken einzuführen, um die negativen, ökologischen und sozialen Auswirkungen der globalen Wertschöpfungsketten zu verringern und sie resilienter zu machen. Darüber hinaus sollte die EU Unternehmen dabei unterstützen, Industrie- und Wertschöpfungspartnerschaften zu entwickeln, um neue Märkte zu erschließen und ihre GWK zu diversifizieren.

Das vorliegende Dokument ist die Zusammenfassung der Studie über die *Globale Wertschöpfungsketten: Potenzielle Synergien zwischen der Außenhandelspolitik und internen Wirtschaftsinitiativen zur Bewältigung der strategischen Abhängigkeiten der EU*. Die ausführliche Studie ist in englischer Sprache unter folgendem Link abrufbar:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702582/EXPO_STU\(2023\)702582_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702582/EXPO_STU(2023)702582_EN.pdf)

Diese Zusammenfassung ist in den folgenden Sprachen verfügbar: Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch. Die Studie – in englischer Sprache – und die Zusammenfassungen können abgerufen werden unter: [ThinkTank](#)

[Ansprechpartner im Europäischen Parlament](#)

Koordinierung: Wolfgang IGLER, Fachabteilung Externe Politikbereiche

Editionsassistenz: Balázs REISS

Für Ihr Feedback wären wir dankbar. Richten Sie es bitte an poldep-expo@europarl.europa.eu

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich bei den Verfassern dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Brüssel, © Europäische Union, 2023

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/LOT5/R/09

PE 702.582