

Berlin, 19.05.2021

**Herausgeber:**

Bundesverband des Deutschen  
Exporthandels e.V.

Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin

Telefon 030 72625790  
Telefax 030 72625799

www.bdex.de  
contact@bdex.de

**Ansprechpartner:**

Gregor Wolf  
Geschäftsführer  
gregor.wolf@bdex.de

## Bundestagswahl 2021

# AUSSENHANDEL STÄRKEN UND FÖRDERN

### Forderungen des deutschen Außenhandels im Überblick

1. **Kleine und mittelständische Unternehmen in den Mittelpunkt einer ressortübergreifenden Außenwirtschaftsstrategie stellen!** Begleitet von einem dringend notwendigen Bürokratieabbau ist der staatlich unterstützte Zugang zu Auslandsmärkten die beste und effektivste Form der Außenwirtschaftsförderung.
2. **Paradigmenwechsel in den Exportkreditgarantien des Bundes: weg von „national content“ hin zu „national interest“!** Das Konzept muss mit der Zeit gehen und modernen Geschäftsmodellen gerecht werden.
3. **Stärkere Berücksichtigung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) als der Beschäftigungs- und Wirtschaftsmotor Deutschlands bei politischen Initiativen!** Sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene wird oftmals über die KMU hinweg entschieden und so der wirtschaftliche Wohlstand riskiert.
4. **Due-Diligence-Gesetze praxistauglich gestalten!** Die in den letzten Monaten in Deutschland und in der EU diskutierten Initiativen gehen an der Realität der KMU vorbei. Wer internationale Lieferketten gesetzlich regeln will, muss unternehmerische Realitäten kennen und berücksichtigen.
5. **Stärkere Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung!** Gerade in herausfordernden und kleinen Märkten bilden die Entwicklungszusammenarbeit und die deutschen Auslandsvertretungen eine Struktur, mit deren Hilfe Wirtschaft und Politik gemeinsam die Ziele nachhaltigen Wirtschaftens erreichen können.
6. **Weiterentwicklung der Importförderung und der strategischen Erschließung von Beschaffungsmärkten!** Eine Förderung breiter wirtschaftlicher Verflechtungen bedeutet für deutsche Unternehmen einen besseren Zugang zu benötigten Vorprodukten und Dienstleistungen, die wiederum deren Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.
7. **Handelspolitik zur Stärkung Europas in der Welt nutzen!** Die EU muss Freihandelsabkommen nutzen, um ihre Position im Welthandel zu sichern und zu stärken. Durch eine Überfrachtung mit wirtschaftsfremden Zielen darf sie sich nicht ins Aus manövrieren.
8. **Maßnahmen als Antworten auf die weltweite Instrumentalisierung der Außenwirtschaft!** Die Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs muss gesichert bleiben und dort, wo sie angegriffen wird, muss sie wiederhergestellt werden. Deutsche und europäische Unternehmen müssen vor geoökonomisch genutzten Instrumenten geschützt werden.

## Einleitung

Der Außenhandel ist die tragende Säule der deutschen Volkswirtschaft und sorgt für ein Gros an Arbeitsplätzen. Der Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt betrug 2020 trotz Corona-Krise weiterhin über 40 %. Insgesamt hängen von den 12 Millionen Arbeitsplätzen fast 30 % aller Beschäftigten direkt oder indirekt vom Export ab. Dabei ist außerdem zu beachten, dass sich der durchschnittliche Importgehalt an einem Exportgut wiederum auf fast 40 % beläuft. Damit ist unser Wohlstandsmodell existenziell auf eine offene Volkswirtschaft angewiesen.

Mit großer Sorge ist zu beobachten, dass der Rückhalt in der Bevölkerung für den internationalen Handel und die Globalisierung in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist. Dem Anteil des Außenhandels an der Konjunkturentwicklung wird zu wenig Beachtung geschenkt. So hat sich gerade der Außenhandel in der Corona-Krise als Stabilitätsanker der konjunkturellen Entwicklung erwiesen.

Anders als in den aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens wird der Wohlstandsnutzen, der aus freiem, regelgebundenem Handel entsteht, nicht mehr wahrgenommen. Auch in der Politik wird internationaler Handel zunehmend als Instrument zur Umsetzung wirtschaftsfremder Ziele, beispielsweise aus der Sicherheits- oder Sozialpolitik, gesehen. Die Verletzlichkeit von internationalen Lieferketten, wie sie in der Corona-Krise besonders sichtbar wurde, lässt Rufe nach einer Rückverlagerung von Lieferketten laut werden. Es steht außer Frage, dass internationale Lieferketten nachjustiert werden müssen. Jedoch führen globale Lieferketten zu mehr Wachstum und Wohlstand, insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Stattdessen sollte die Diversifizierung von Lieferketten unter Berücksichtigung der Komplexität im Zentrum der Diskussion stehen. Auch ist es dringend geboten, die reine Exportfokussierung aufzugeben und den Import von Waren und Dienstleistungen gleichwertig zu behandeln.

Grundlage dafür sind jedoch die Stärkung des regelbasierten multilateralen Handelssystems und der Abschluss neuer Freihandelsabkommen, soweit noch möglich und sinnvoll, sowie deren zeitnahe Umsetzung. Deutschland und somit auch Europa verlieren an internationaler Reputation, wenn abgeschlossene Freihandelsabkommen mit erheblicher Zeitverzögerung oder gar nicht ratifiziert werden. Mit Blick auch auf die neue europäische Handelsstrategie mit dem Leitbild „offene strategische Autonomie“ und deren Beschreibung als eine offene, nachhaltige und durchsetzungsstarke Handelspolitik lässt sich leider derzeit nicht erkennen, dass Europa als Vorreiter eines freien Handels auftreten möchte.

Gerade in dieser schwierigen Situation muss sich die neue Bundesregierung für den Außenhandel einsetzen, die Außenwirtschaftsförderinstrumente an die internationalen Rahmenbedingungen anpassen sowie sicherstellen, dass aufgrund von bürokratischen Anforderungen nicht nur große Unternehmen Außenhandel betreiben können. Dies muss in Einklang mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfolgen. Nur ein geeintes Europa kann sein wirtschaftliches Potenzial zum Wohle aller EU-Bürger entfalten.

## Unsere Forderungen

### **1. KMU im Mittelpunkt einer abgestimmten Außenwirtschaftsstrategie**

Deutschland benötigt eine ressortübergreifende Außenwirtschaftsstrategie. Hierzu gehört eine einheitliche KMU<sup>1</sup>-Fokussierung der Außenwirtschaftsförderung von Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Auswärtigem Amt (AA). Insbesondere die Unterstützung speziell auch der KMU vor Ort durch Botschaften und Auslandshandelskammern muss stärker ausgebaut werden. Für den Servicegedanken muss auch in den Botschaften wieder mehr Raum geschaffen werden. Die Schaffung spezieller Foren für den Austausch der zuständigen staatlichen Einrichtungen mit KMU sollte geprüft werden.

Der Außenhandel muss internationalen Regeln folgen, darf aber nicht in nationaler Bürokratie ersticken. Am Ende ist die beste Außenwirtschaftsförderung die Entlastung der Unternehmen von bürokratischen Anforderungen. Für jedes KMU müssen die Auslandsmärkte – sowohl hinsichtlich des Absatzes als auch der Beschaffung – erschließbar bleiben.

### **2. Exportkreditgarantien des Bundes (Hermesdeckungen): weg von „national content“ hin zu „national interest“**

Die jüngsten Flexibilisierungen, sowohl im Bereich der Einzeldeckungen als auch bei den Sammeldeckungen, sollten konsequent weitergeführt werden. Deutsche Wertschöpfung findet nicht nur durch Industriebetriebe statt. Viele Konzepte der Außenwirtschaftsförderung beruhen jedoch leider nach wie vor auf dieser Annahme.

Nicht nur die Industrie hat sich mit ihren Fertigungskapazitäten weltweit aufgestellt, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben und Regionen aus den Regionen heraus zu beliefern. Aufgrund der rasanten Digitalisierung von Geschäftsmodellen sollte nicht mehr nur der Standort einer Fabrik über die Förderungswürdigkeit entscheiden. Vielmehr sollte den neuen, wissensbasierten und grenzüberschreitenden Geschäftsmodellen Rechnung getragen werden. Ein Streckengeschäft von Asien nach Lateinamerika kann durchaus auch in Deutschland Arbeitsplätze und Werte schaffen. Zudem kann es, wie es bei Cloud-basierten Fertigungsverfahren und Anwendungstechniken der Fall ist, gleichzeitig den deutschen und europäischen Interessen dienen. Das Konzept des „national content“ sollte daher zugunsten des Konzepts „national interest“ aufgegeben werden.

Das bewährte Instrumentarium der Exportkreditgarantien des Bundes gilt es weiter zu entwickeln. Europäische Harmonisierungsbestrebungen sind vor dem Hintergrund des nationalen Unterstützungsangebots zu reflektieren.

Zu lange Bearbeitungs- und Reaktionszeiten durch starre Kontrollverfahren seitens des Bundes und der OECD führen insbesondere in Afrika häufig zu Verlust von Projekten an Wettbewerber, insbesondere aus Frankreich, China und Indien.

Darüber hinaus sollten auch in diesem Zusammenhang die Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit deutlich stärker genutzt werden, insbesondere im Hinblick auf die Förderung und Absicherung von Risiken in Entwicklungsländern.

---

<sup>1</sup> Kleine und mittlere Unternehmen

### 3. Unternehmerische Sorgfaltspflicht praxisnah gestalten

Menschenrechte sind ein universales Gut, das es ungeachtet der wirtschaftlichen Situation jederzeit zu schützen gilt. Dafür setzen sich deutsche Unternehmen bereits heute ein. Doch es scheint, als glaube die Politik immer weniger ernsthaft an die Errungenschaften der sozialen Marktwirtschaft. Die neuen Due-Diligence-Gesetze, wie sie in den letzten Monaten in Deutschland und in der EU diskutiert wurden, gehen leider an der Realität der KMU vorbei.

KMU als „der“ Beschäftigungs- und Wirtschaftsmotor Deutschlands müssen in politischen Initiativen stärker berücksichtigt werden – sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene. Sie haben weder die finanziellen noch die personellen Ressourcen, die Großkonzernen zur Verfügung stehen. Außerdem sind sie hinsichtlich ihrer Markt- und Verhandlungsmacht größeren Geschäftspartnern unterlegen. Daher müssen sie vor einem Spill-over-Effekt geschützt werden, bei dem große Unternehmen ihre Rechtspflichten unverändert an ihre kleineren Geschäftspartner weiterreichen. Dies ist bereits heute in vielen anderen Bereichen der Fall. Aus diesen Gründen muss die neue Bundesregierung mit Blick auf eine europäische Regelung dafür sorgen, dass der Geltungsbereich unternehmerischer Sorgfaltspflichten differenziert gewählt wird, um diese Realität widerzuspiegeln. Angesichts der spezifischen, weil mittelständisch geprägten Wirtschaftsstruktur Deutschlands hat die Bundesregierung hier eine besondere Verantwortung.

Bereits existierende Zertifikate zu Sozialstandards und Menschenrechten sollten als ausreichend anerkannt werden und alternative Ansätze zur Überprüfung von Sorgfaltspflichten erwogen werden. Menschenrechte weltweit werden nicht durch Gesetze in Deutschland oder in der EU durchgesetzt. Dies ist primäre Aufgabe der jeweiligen Regierungen vor Ort. Der Politik in den Industrieländern kommt ihnen gegenüber eine unterstützende Funktion zu.

Unterstützen sollte der deutsche Staat auch seine eigenen Unternehmen mit „Verbindlichen Auskünften zu menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten“. Mit ihnen könnten Unternehmen, vor allem KMU, ihre Haftungsrisiken in Lieferketten besser steuern und einpreisen. Ein derartiges Auskunftsinstrument würde das Spannungsverhältnis zwischen der Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte und der Pflicht der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte praxisorientiert auflösen. Der deutsche Gesetzgeber darf seine von ihm extraterritorial verstandene Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte nicht allem voran auf die Wirtschaft und deren Lieferketten delegieren.

Die Gefahr ist real, dass sich insbesondere hoch spezialisierte KMU aus Entwicklungsländern aus Gründen der Risikoabwägung zurückziehen werden, da sie jede nach dem deutschen und europäischen Lieferkettengesetz vorgesehene Sanktionsmöglichkeit vermeiden möchten. In der Konsequenz wird somit den Menschen vor Ort geschadet, denen mit Hilfe unternehmerischen Engagements „Made in Germany“ Wohlstand und eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation zuteilwerden sollen.

### 4. Verzahnung der Außenwirtschaft mit der Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungspolitik muss viel stärker mit den außenwirtschaftlichen Zielen und Instrumenten verzahnt werden. Gerade in herausfordernden und kleinen Ländern ist es die Entwicklungszusammenarbeit, die vor Ort präsent

ist. Diese Strukturen sollten deutlich stärker auch in der Außenwirtschaftsförderung genutzt werden.

In zahlreichen Ländern leisten Unternehmen mit Handel, Investitionen und der Zurverfügungstellung nachhaltiger Technologien einen substanziellen Beitrag zur Beschäftigung und Entwicklung. Dieses Engagement sollte noch deutlich stärker gefördert werden. Hierzu sollte sich die Entwicklungszusammenarbeit unter anderem bei der Absicherung von Risiken beteiligen.

Das Netzwerk der Entwicklungszusammenarbeit sollte aber auch viel stärker zur Informationsbeschaffung beitragen. Gerade in den Bereichen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation von Unternehmen sollte die Entwicklungszusammenarbeit zur Gewinnung, beispielsweise von Bonitätsauskünften für die Absicherung wirtschaftlicher Risiken Verantwortung übernehmen und die Wirtschaft durch verbindliche und belastbare Auskünfte unterstützen.

Diese Aufgabenerweiterung ist mit der Kernaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit gut vereinbar, trägt sie doch zur Entwicklung und Stärkung des Mittelstands in den Entwicklungsländern bei.

Die Entwicklungszusammenarbeit bildet gemeinsam mit den Botschaften auch in schwierigen Märkten eine Struktur, mit deren Hilfe Wirtschaft und Politik gemeinsam die Ziele nachhaltigen Wirtschaftens erreichen können.

## **5. Importförderung und Erschließung strategischer Beschaffungsmärkte weiterentwickeln**

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie stark die deutsche Wirtschaft in die internationalen Lieferketten eingebunden ist. Sie hat auch verdeutlicht, wie sehr Deutschland von der internationalen Arbeitsteilung profitiert und dass es der deutschen Wirtschaft nur dann gut geht, wenn es ihren Wirtschaftspartnern gut geht. Eine zentrale Lehre aus dieser Krise muss daher sein, dass dieser internationalen Verflechtung zukünftig noch stärker Rechnung getragen wird. Internationaler Handel ist eben nicht mehr nur der Export eines ausschließlich in Deutschland hergestellten Industriegutes ins Ausland.

Die deutsche Wirtschaft profitiert insbesondere auch dann, wenn Beschaffungsmärkte strategisch erschlossen werden. Denn dadurch erlangen deutsche Unternehmen Zugang zu benötigten Vorprodukten und Dienstleistungen, die wiederum deren Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Strategische Erschließung bedeutet am Ende mehr als ein spezifischer Fokus auf bestimmte Rohstoffe, sondern die Förderung breiter wirtschaftlicher Verflechtungen im Rahmen eines partnerschaftlichen Verständnisses gerade in Zeiten zunehmender geopolitischer Konkurrenz.

## **6. Handelspolitik zur Stärkung der EU**

Eine Lehre aus der Zeit unter US-Präsident Trump ist, dass regelgebundener Handel keine Selbstverständlichkeit ist. Um aber ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit im internationalen Handel zu erreichen, ist es notwendig, sich auf gemeinsame Regeln zu verständigen.

Hierzu dienen Freihandelsabkommen und insbesondere auch eine funktionsfähige Welthandelsorganisation (WTO).

So ist es in den jüngsten Freihandelsabkommen z.B. mit Mercosur gelungen, dass dabei auch ein Nachhaltigkeitskapitel berücksichtigt wurde. Umso enttäuschender ist es aber, dass dieses Abkommen nochmal nachjustiert werden soll. Unverständlich ist auch, dass das Freihandelsabkommen mit unserem engen Wertepartner Kanada (CETA) nicht ratifiziert wird.

Dringend sollten die internationalen Handelsbeziehungen Deutschlands und der EU wieder unter geopolitischen Gesichtspunkten bewertet werden. Deutschland und die EU müssen auch ein geopolitisches Interesse daran haben, die Handelsbeziehungen mit möglichst vielen Ländern der Welt aufrecht zu erhalten und zu entwickeln.

Durch eine Überfrachtung dieses Regelwerkes verliert Europa jedoch an Einfluss, in dessen Lücken schwergewichtige Partner vorstoßen, um sie zu schließen.

Denn Europa hat für die Weltwirtschaft längst nicht mehr den Stellenwert, den es einmal hatte. Es ist dringend erforderlich, hier wieder eine Balance herzustellen zwischen den wünschenswerten Standards und der Umsetzbarkeit vor Ort. Mit dem asiatischen Freihandelsabkommen RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) ist zudem ein Wirtschaftsraum entstanden, der insbesondere mit Blick auf Marktgröße und Regelsetzung ein entscheidender Faktor im Welthandel ist.

Gerade Asien kommt ein weiteres Mal gestärkt aus der Corona-Krise hervor. Den Anschluss an diese wirtschaftliche Dynamik darf Europa nicht verlieren. Daher sollte die neue Bundesregierung dringend die handelspolitische Zusammenarbeit weiter ausbauen.

Es ist nichts gewonnen, wenn in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen Standards angewandt werden, die für die EU richtig sind, die aber gleichzeitig einen Verlust von Einflussmöglichkeiten auf internationale Märkte bedeutet. Das Setzen neuer Standards darf die EU nicht anderen Staaten überlassen.

## **7. Antworten auf die weltweite Instrumentalisierung der Außenwirtschaft**

Seit einigen Jahren wird die Weltpolitik zunehmend von der Geoökonomie bestimmt. Dabei bedient sie sich nicht nur Handels- und Investitionsabkommen, sondern auch außenwirtschaftsrechtlicher Mittel, um politische Ziele zu erreichen. Die USA setzen schon lange auf die extraterritoriale Wirkung ihrer Sanktionen, um auch nicht-amerikanische Unternehmen von Geschäften mit unliebsamen Partnern abzuhalten.

Gleiches verfolgt die Volksrepublik China mit ihrem neuen Exportkontrollgesetz und legt mit einer eigenen Blocking-Verordnung nach europäischem Vorbild noch nach. Dabei soll die Blocking-Verordnung europäische Unternehmen vor extraterritorialen Sanktionen schützen, indem sie ihnen verbietet, diese zu befolgen. Die Wirtschaft stellt dies aber vor die Wahl zwischen verschiedenen Märkten. Ähnlich einschränkend wirkt das Boykotterklärungsverbot der deutschen Außenwirtschaftsverordnung, wonach die Befolgung von Embargos, die über völkerrechtliche Boykottmaßnahmen hinausgehen, einen Verstoß darstellt.

Die EU hat bisher keinen Weg gefunden, um Unternehmen und Wirtschaft vor geoökonomischen Instrumenten zu schützen. Die deutsche Bundesregierung muss daher auf effektive europäische Schutzmaßnahmen hinwirken, damit die EU nicht durch die Anwendung anderer Rechtssysteme zum Spielball internationaler Interessen wird. Sie muss selbstbewusster gegenüber den USA und auch gegenüber der VR China auftreten. Die Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs muss gesichert bleiben und dort, wo sie angegriffen wird, muss sie wiederhergestellt werden.

Unter Einbeziehung relevanter Wirtschaftsakteure und juristischer Experten sollte die Bundesregierung die europäischen Bemühungen weiterhin darin unterstützen, angemessene und wirksame europäische Instrumente zu

finden. Statt auf die Blocking-Verordnung zu setzen, sollte als Gegenmaßnahme u. a. die internationale Rolle des Euro gestärkt werden, wie es die Europäische Kommission in einer ihrer neuen Strategien beabsichtigt.

Um Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen zu verhindern, sollte die Boykott-Regelung des § 7 AWV (Außenwirtschaftsverordnung) vor dem Hintergrund einer globalen Zunahme von Compliance- bzw. Sanktionsvorschriften und daraus resultierender Kollisionen mit dem deutschen Recht kritisch überprüft und angepasst werden.

Es darf nicht aus den Augen verloren werden, dass eine geoökonomisch beeinflusste Außenwirtschaftspolitik den Unternehmen im Ergebnis Sonderopfer zur Durchsetzung staatliches Interesse zuweist.

Daher sollte die Politik einen Beitrag dazu leisten, Sonderopfer finanziell auszugleichen und den Ausgleich anschließend gegenüber Drittstaaten, die sich nicht partnerschaftlich verhalten, geltend zu machen.