

KIEL POLICY BRIEF

Gabriel Felbermayr, Stefan Liebing und Bodo Liesenfeld

Perspektiven für eine zukunftsorientierte deutsche Außen- wirtschaftspolitik



Nr. 154 Mai 2021

- Nach Ende der akuten Phase der Coronakrise soll der deutsche Außenhandel wieder stark zum wirtschaftlichen Aufschwung beitragen; die Rahmenbedingungen haben sich aber verändert. Eine neue Strategie ist gefragt.
- Die deutsche Außenhandelsförderung muss sich, wie jene anderer Länder, am strategischen Interesse der Bundesrepublik orientieren und nicht an oft realitätsfremden Ursprungsregeln.
- Dafür ist eine effektive Verzahnung entwicklungspolitischer und außenpolitischer Instrumente mit jenen der Außenwirtschaftspolitik sowohl innerhalb Deutschlands als auch auf europäischer Ebene erforderlich.
- In Zeiten wachsender politischer Unsicherheiten ist eine Verrechtlichung der wirtschaftlichen Beziehungen durch Handelsverträge auf bi-, pluri- und multilateraler Ebene von zentraler Bedeutung.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Nach Ende der akuten Phase der Coronakrise soll der deutsche Außenhandel wieder stark zum wirtschaftlichen Aufschwung beitragen; die Rahmenbedingungen haben sich aber verändert. Eine neue Strategie ist gefragt.
- Die deutsche Außenhandelsförderung muss sich, wie jene anderer Länder, am strategischen Interesse der Bundesrepublik orientieren und nicht an oft realitätsfremden Ursprungsregeln.
- Dafür ist eine effektive Verzahnung entwicklungspolitischer und außenpolitischer Instrumente mit jenen der Außenwirtschaftspolitik sowohl innerhalb Deutschlands als auch auf europäischer Ebene erforderlich.
- In Zeiten wachsender politischer Unsicherheiten ist eine Verrechtlichung der wirtschaftlichen Beziehungen durch Handelsverträge auf bi-, pluri- und multilateralen Ebene von zentraler Bedeutung.

Schlüsselwörter: Außenhandelsstrategie, Exportförderung, EU, deutsches Interesse

- After the end of the acute phase of the Corona crisis, German foreign trade is again expected to contribute strongly to the economic recovery; however, the framework conditions have changed.
- A new strategy is needed. Like those of other countries, German foreign trade promotion must be guided by the strategic interest of the Federal Republic and not by rules of origin that are often unrealistic.
- This requires effective integration of development and foreign policy instruments with those of foreign trade policy, both within Germany and at European level.
- At a time of growing political uncertainty, legalization of economic relations through bilateral, pluri- and multilateral trade agreements is of central importance.

Keywords: International Trade Strategy, Export Promotion, EU, German Interest

Gabriel Felbermayr

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 235
E-Mail: felbermayr@ifw-kiel.de



Stefan Liebing

Afrika-Verein der deutschen
Wirtschaft e.V.
Bleichenbrücke 9
20354 Hamburg
E-Mail: post@afrikaverein.de



Bodo Liesenfeld

Lateinamerika Verein e.V.
Raboisen 32
20095 Hamburg
E-Mail: info@lateinamerikaverein.de



PERSPEKTIVEN FÜR EINE ZUKUNFTSORIENTIERTE DEUTSCHE AUßENWIRTSCHAFTSPOLITIK

Gabriel Felbermayr, Stefan Liebing und Bodo Liesenfeld¹

1 EINLEITUNG

Deutschland hat das Potenzial, sowohl die eigene wirtschaftliche Entwicklung als auch seinen Beitrag zur globalen ökologischen und sozialen Entwicklung signifikant zu verstärken. Diese Ziele stellen keinen Zielkonflikt dar, sondern verstärken sich im Rahmen einer adäquaten Strategie im positiven Sinne. Wirtschaftliche Prosperität Deutschlands ist dabei eine zentrale Voraussetzung zur Förderung dieser Ziele.

Die starke internationale Position der deutschen Wirtschaft durch Exporte und Importe von Gütern und Dienstleistungen sowie durch Direktinvestitionen ist ein zentraler Pfeiler unseres Wohlstandsmodells. So betrug der Anteil des Exports von Gütern und Dienstleistungen am BIP in 2020 rund 44 Prozent, nachdem er vor dem Einbruch durch die Coronakrise noch bei 47 Prozent gelegen hatte. Der Anteil der Importe am BIP ist von 41 Prozent auf 38 Prozent gefallen. Ungeachtet der krisenbedingten Rückgänge ist der wirtschaftliche Austausch mit dem Ausland für Deutschland sehr viel wichtiger als für die anderen G7-Länder. Mehr als 12 Millionen Arbeitsplätze und damit rund 28 Prozent der Beschäftigung in Deutschland hängen direkt oder indirekt vom Export ab. Deutsche Direktinvestitionen im Ausland sichern fast acht Millionen Arbeitsplätze, ausländische Direktinvestitionen in Deutschland mehr als 3 Millionen.

In der Corona-Krise ist die Verletzlichkeit des deutschen, in die internationale Arbeitsteilung integrierten Wirtschaftsmodells besonders deutlich geworden. Deshalb ist es wichtig, dass Deutschland über Partnerschaften mit ausländischen Schlüsseländern seinen Beitrag für die globale Entwicklung leistet, um damit die wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, aber auch für die Weltwirtschaft neu zu beleben.

Die aktuelle Corona-Situation ist aber nur eine Momentaufnahme. Schon vor Corona sind die deutschen Exporte unter Druck geraten. Die Dynamik des Welthandels hat schon seit Jahren abgenommen. So sank gerade im für Deutschland so wichtigen Maschinenbau der Export bereits im Vor-Corona-Jahr 2019 real um 1,5 Prozent. Deutschlands zukünftige ökonomische

¹ Dieser Beitrag drückt die persönliche Meinung der Autoren aus und nicht zwingend die der Institutionen, für die sie tätig sind. — Gabriel Felbermayr ist Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Wirtschaftspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Präsident des Instituts für Weltwirtschaft. — Stefan Liebing ist Unternehmer, Honorarprofessor am Afrika-Zentrum der Hochschule Flensburg und Vorsitzender des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft e.V. — Bodo Liesenfeld ist CEO der Liesenfeld International GmbH. Er war Fellow am Harvard Weatherhead Center for International Affairs. Er ist Präsident des Lateinamerika Vereins e.V. (LAV).

Stärke und damit auch seine internationale Relevanz hängen entscheidend davon ab, ob es im Zusammenspiel zwischen Politik und Wirtschaft gelingt, ein zukunftsfähiges Exportmodell zu entwickeln. Der Erfolg der deutschen Exportwirtschaft hängt dabei maßgeblich von der Verfügbarkeit kostengünstiger und qualitativ hochwertiger Importe von Gütern und Dienstleistungen ab. Für die internationale Akzeptanz eines arbeitsteiligen globalen Wirtschaftsmodells und für die gesamtwirtschaftliche Stabilität ist eine ausgeglichene Handelsbilanz förderlich. Daher sind protektionistische Tendenzen, die den Import von Gütern und Dienstleistungen in die EU und nach Deutschland mit tarifären oder nicht-tarifären Maßnahmen behindern, abzulehnen.

Obwohl es starke Komplementaritäten zwischen Exporten und Importen für die deutsche Wirtschaft gibt, liegt in den folgenden Ausführungen das Hauptaugenmerk auf dem Exportgeschäft.

Der richtige ordnungspolitische Rahmen für exportierende Unternehmen sowie für Unternehmen, die sich internationalisieren wollen, ist für die Zukunft der deutschen Wirtschaft entscheidend. Deutschland sollte das Ziel verfolgen, die Exportleistung Deutschlands so zu transformieren, dass sie auch in zukünftigen Jahrzehnten mindestens den gleichen Beitrag zu unserem Wohlstand sowie zu unseren ökologischen und sozialen Zielen leistet. Andere Nationen setzen gezielt auf den Ausbau ihrer Außenwirtschaft wie etwa Großbritannien, das sich dezidiert einen höheren Anteil des Exports am BIP zum Ziel gesetzt hat – begründet auch mit dem Wettbewerb mit Deutschland.

Die Europäische Union hat vor kurzem eine neue Außenhandelsstrategie vorgelegt, die auf Offenheit, Nachhaltigkeit und Resilienz abstellt. Es ist nun Zeit, dass auch Deutschland seine außenwirtschaftspolitische Strategie modernisiert und seinen Instrumentenkasten an die veränderten Rahmenbedingungen anpasst.

Die nachfolgend beschriebene Strategie besteht aus 4 Säulen. Sie betont

- (1) die Notwendigkeit eines neuen außenwirtschaftlichen Selbstverständnisses,
- (2) die Bedeutung koordinierten Handelns in einem „Team Deutschland“,
- (3) die neuen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für die Transformation des Exportmodells und
- (4) die zentrale Bedeutung Europas.

2 EINE 4 SÄULEN-STRATEGIE FÜR DEUTSCHLAND

SÄULE 1:

EIN NEUES AUßENWIRTSCHAFTLICHES SELBSTVERSTÄNDNIS

Eine neue Ambition entwickeln

Das Exportmodell Deutschlands steht unter Druck. Deutsche Exportunternehmen sehen sich international mit gewaltigen ökonomischen und geopolitischen Umbrüchen konfrontiert. Neue Akteure mit speziellen nationalen Interessen gewinnen eine immer stärkere Bedeutung. Insbesondere in den Wachstumsmärkten der Zukunft, den Schwellen- und Entwicklungsländern.

ländern, treffen deutsche Unternehmen auf Wettbewerber, die von massiver staatlicher Unterstützung profitieren. Das außenwirtschaftliche Selbstverständnis der Bundesregierung muss sich dieser geänderten Realität anpassen. Deutschland sollte deshalb eine neue Ambition in seiner Außenwirtschaftspolitik entwickeln. Hierbei sollten sowohl der Wohlstand in Deutschland als auch eine positive globale Wirkung im Vordergrund stehen.

Fokus auf das strategische Interesse Deutschlands

Erforderlich ist die gezielte und aktive Förderung strategisch wichtiger Branchen in strategisch wichtigen Märkten. Bei der Förderung sollte stärker der volkswirtschaftliche Nutzen und weniger der reine Warenursprung betrachtet werden. Entscheidend sollte vielmehr der Beitrag zum deutschen ökonomischen Interesse sein. Hierzu zählen insbesondere Innovation und F&E-Aufwendungen in Deutschland sowie ein sonstiger ökonomischer, ökologischer oder sozialer Mehrwert in Deutschland im Rahmen seiner Liefer- und Leistungsketten.

Diversifizierung und Absicherung der gesamten Wertschöpfungskette

Ferner gehören dazu die Diversifizierung der Absatzmärkte und internationaler Wertschöpfungsketten und damit verstärkte Resilienz gegen geopolitische Entwicklungen und andere disruptive Ereignisse wie Naturkatastrophen oder Pandemien. Insoweit ist es von zentraler Bedeutung, die traditionellen Handelspartner durch Wachstumsländer und -regionen zu ergänzen. Besonderes Augenmerk ist dabei auch auf die Sicherstellung des Imports erforderlicher Rohstoffe und Vorerzeugnisse, einschließlich der Absicherung der Lieferketten, zu legen. Das geplante Lieferkettengesetz könnte diese Anliegen gefährden, in dem es deutsche Unternehmen zum Rückzug aus riskanten Märkten des globalen Südens veranlassen könnte.

SÄULE 2:

KOORDINIERTES HANDELN / TEAM DEUTSCHLAND

Verzahnung Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungshilfe

Alle außenwirtschaftlich relevanten Bundesressorts, Behörden und sonstigen Institutionen sollten koordiniert und einheitlich nach Außen auftreten („Team Deutschland“). Wichtig ist ein aktives Marketing durch Bewerbung, Vernetzung und politische Flankierung. Voraussetzung hierfür ist eine einheitliche, ressortübergreifende Strategie der Bundesregierung. Zur Erreichung dieses Ziels scheint es sinnvoll, alle Zuständigkeiten in einem Ministerium für Außenwirtschaft oder durch Schaffung eines Staatsministers für Außenhandel zu bündeln. Zur Optimierung aller dieser Maßnahmen und um Lücken in der Außenwirtschaftsförderung zu schließen, sollten zudem Kooperationsmodelle mit privaten Unternehmen wie z.B. Rückversicherungsgesellschaften sowie staatlichen Institutionen in Europa angestrebt werden.

Die Bundesregierung sollte zudem die Entwicklungszusammenarbeit und die Außenwirtschaftsförderung, insbesondere in definierten Fokusländern, verzahnen und Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zur Absicherung und Förderung von deutschen Auslandsinvestitionen einsetzen. Für die Förderung des globalen Wohlstands könnte der intelligente Einsatz von Entwicklungshilfe der entscheidende Schlüssel sein, um Projekte kommerziell finanzierungsfähig zu machen.

Handelsbeziehungen können und sollen keine Einbahnstraße sein. Ziel muss es sein, durch die Intensivierung des Welthandels den globalen Wohlstand zu mehren, gerade auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Insofern sollte die Bundesregierung Sicherheitspolitik, Entwicklungshilfe und Außenwirtschaftsförderung verzahnen. Gerade im Bereich der Infrastrukturinvestitionen mit besonders positiven Effekten für die Menschen vor Ort, einem besonderen Beitrag für die Sustainable Development Goals oder bei erneuerbaren Energien kann der strategische finanzielle Einsatz von Entwicklungshilfe einen entscheidenden Unterschied machen. Auch die fokussierte Förderung von Industrieparks und Sonderwirtschaftszonen würde hier einen positiven Beitrag leisten.

Gemeinsame Strategie für definierte Fokusbänder

Aufbauend auf einem offenen Austausch zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung sollen gemeinsame Schnittstellen und Interessen identifiziert werden, um ein bestmögliches und damit in Summe effizientes Zusammenwirken der entsprechenden Instrumente zu bewirken. Dies ist ein wichtiges Element, um einerseits die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exporteure und andererseits nachhaltig die notwendige Hebelwirkung der Entwicklungszusammenarbeit und damit die wirtschaftliche Wirkung in den Kooperationsländern sicherzustellen.

Dazu kann beispielsweise gehören, Projekte und Schwerpunktthemen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eng mit den Interessen deutscher Unternehmen in diesen Ländern abzugleichen. Berufs- und Hochschulbildungsprojekte der deutschen EZ sollten so entwickelt werden, dass sie im Idealfall die Qualifikationsbedarfe deutscher Investoren im jeweiligen Land adressieren.

Es sollten gemeinsame Fokusbänder identifiziert werden, um diese gemeinsam mit Unternehmen gezielt zu unterstützen. Die Fokusbänder könnten entlang folgender drei Prämissen bestimmt werden:

- (1) In welchen Ländern besteht ein großer Bedarf an nachhaltigem Wachstum und nachhaltigen Investitionen?
- (2) Wo können deutsche Exporteure hier dank der hohen Qualität sowie der Vielfältigkeit ihrer Produkte und Dienstleistungen am besten und umfassend die nachhaltige Entwicklung des jeweiligen Fokuslandes unterstützen?
- (3) Wo versprechen die politischen Strategien der Partnerländer eine besondere Unterstützung und Aufmerksamkeit für deutsche Pilotprojekte?

Aktives Marketing

Im Sinne einer effektiven Präsentation der „Marke Deutschland“ geht es um die aktive Bewerbung deutscher Waren und Dienstleistungen sowie der zur Verfügung stehenden Finanzierungs- und Absicherungsinstrumente im Ausland durch alle außenwirtschaftlich relevanten Bundesressorts. Außerdem sollte die Politik die aktive Vernetzung deutscher Unternehmen mit ausländischen Partnern unterstützen. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist zudem die politische Flankierung von deutschen Projekten im Ausland. Gerade vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung von Schwellen- und Entwicklungsländern für

die deutsche Exportwirtschaft sollte die erforderliche politische Flankierung dabei ohne politische Scheuklappen erfolgen, vor allem auch in Ländern mit demokratischen Defiziten. Die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes als Treiber für Demokratie und Rechtsstaat sollte nicht unterschätzt werden.

Der deutsche Mittelstand hat große Stärken. Beim Wettbewerb um eine Mitwirkung an großen Infrastrukturprojekten im Ausland zeigen sich aber auch strukturelle Nachteile. Diese muss die Bundesregierung durch verstärkte Übernahme einer Koordinationsfunktion ausgleichen. So könnte beispielsweise die GTAI durch die Schaffung von Plattformen für den gemeinsamen Auftritt relevanter Unternehmen des deutschen Mittelstands in Drittländern einen wichtigen Beitrag leisten, z.B. Anlagenbauer, Serviceunternehmer, Finanzinvestoren zusammenführen und so ermöglichen, dass auch das „Team Deutschland“ Lösungen im Ausland anbieten kann und sich nicht auf den Verkauf von Produkten beschränken muss.

Einheitliche Strategie der Bundesregierung

Ferner sollten die mit Auslandsaktivitäten befassten Ministerien strategische Ziele und Maßnahmen stärker koordinieren. Insoweit könnte die Bündelung der Zuständigkeiten, z.B. in einem Ministerium für Außenwirtschaft oder durch Schaffung eines Staatsministers für Außenhandel, sinnvoll sein. Entscheidend ist eine koordinierte und zielgerichtete Unterstützung deutscher Exportunternehmen durch die Bundesregierung dort, wo die öffentliche Hand gebraucht wird, um zu fördern, zu werben, Netzwerke zu nutzen, Finanzierungslücken zu schließen, Hürden zu überwinden und Wettbewerbsgleichheit herzustellen.

Kooperationsmodelle

Haushaltsmittel sind auch im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung so effizient wie möglich einzusetzen. Zur Optimierung der Förderwirkung und um Lücken in der Außenwirtschaftsförderung zu schließen, sollten Kooperationsmodelle mit privaten Unternehmen, wie z.B. Rückversicherungsgesellschaften, sowie staatlichen Institutionen, Einrichtungen wie GIZ und GTAI, Verbänden und Vereinen in Europa angestrebt werden. Exportförderinstrumente anderer Staaten nutzen solche Kooperationen – insbesondere mit privaten Institutionen – bereits zum Wohle der eigenen Exportwirtschaft, sodass entsprechende Maßnahmen in Deutschland auch unter dem Gesichtspunkt des Level-Playing-Field angezeigt sind.

SÄULE 3:

NEUE ORDNUNGSPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE TRANSFORMATION DES EXPORTMODELLS

Anreize für klimafreundliche Exporte in der Außenwirtschaftsförderung

Deutschland hat jetzt die Chance, im internationalen Wettbewerb eine wichtige Rolle beim Ziel der Klimaneutralität und der entsprechenden Transformation der Weltwirtschaft einzunehmen. Globaler Klimaschutz und positive Beschäftigungseffekte für die deutsche Wirtschaft sind dabei kein Widerspruch, sondern logische Konsequenz. Voraussetzung hierfür ist jedoch, die Chancen deutscher Unternehmen auf diesem Zukunftsmarkt zu stärken. Hierzu ist es erforderlich, die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung durch Schaffung zusätzlicher

Anreize für klimafreundliche Exporte und Importe weiterzuentwickeln. Solche Anreizsysteme für relevante Zukunftsbranchen können insbesondere mittels passgenauer Produktlösungen und vergünstigter Konditionen geschaffen werden. Sie erfordern die Integration entwicklungspolitischer und außenhandelspolitischer Ansätze und Instrumente.

Keine Alleingänge bei Ausschlüssen, Übergangsphasen

Deutschland sollte sich in der EU und OECD für ein wegweisendes Rahmenwerk für die Außenwirtschaftsförderung einsetzen, das entsprechende Anreize ermöglicht. Ausschlüsse von Technologien von der Förderung sollten nur im internationalen Verbund unter Berücksichtigung des Level-Playing-Fields erfolgen. Unternehmen, deren Exporte nicht im Einklang mit den europäischen Klimazielen stehen, sollte die Gelegenheit zur Transformation gegeben werden, indem Unterstützung in einer zeitlich definierten Übergangsphase nur zu eingeschränkten Konditionen gewährt wird.

Klimaklub statt Klimazoll

Die angestrebte Absicherung des europäischen Emissionshandelssystems durch einen Grenzausgleichsmechanismus sollte dringend in Kooperation mit den USA, dem Vereinigten Königreich und möglichst vielen anderen Ländern erfolgen. In einem solchen Klimaklub wird ein gemeinsamer Mindestpreis für CO₂-Emissionen festgelegt und auf die gegenseitige Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen verzichtet. Letztere werden nur gegenüber Drittstaaten angewandt, wobei es zu keiner Diskriminierung kommen darf und der Klimaklub offen für den Beitritt anderer Staaten sein sollte. Ein einseitiger Klimazoll, der nicht auf die Setzung von Mitmachanreize für andere Staaten setzt, wäre handelspolitisch riskant und klimapolitisch weitgehend wirkungslos.

Klima-UFK

Die Garantien für ungebundene Finanzkredite (UFKs) sollten neben den bisherigen Zwecken (Rohstoffsicherung, Projekte im besonderen Interesse der Bundesrepublik) für solche Auslandsprojekte geöffnet werden, die einen außerordentlichen Beitrag zur Transformation der deutschen Wirtschaft hin zu Klimaneutralität leisten.

Strategische Auslandsprojekte auf Innovation fokussieren

Bestimmte Auslandsvorhaben, an denen sich deutsche Unternehmen beteiligen, sind für Deutschland von strategischem Interesse. Die im Strategiepapier der Bundesregierung „Neue Impulse für den internationalen Wettbewerb um strategische Großprojekte – Chancen für Deutschland verbessern“ von 2018 festgelegten Ziele und Maßnahmen bedürfen einer Weiterentwicklung, die den Wandel der globalen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen stärker in den Blick nimmt. Auslandsvorhaben, die einen wesentlichen Beitrag zur Gesamtstrategie der Bundesregierung leisten könnten, sollten seitens der Bundesregierung noch gezielter und aktiver unterstützt werden. Dabei sollten Branchen, Vorhaben und Zielländer, die für Deutschland in der Zukunft von besonderer ökonomischer Bedeutung sind, weil sie zur Stärkung der Innovationskapazität des Standorts Deutschlands beitragen, in den Fokus genommen werden. Hierzu sollten insbesondere auch Auslandsprojekte gehören,

welche einen Beitrag zum Aufbau innovativer Technologien mit hoher Klimaschutzwirkung leisten. Die Erzeugung von grünem Wasserstoff im Ausland kann ebenso dazu gehören wie Vorhaben auf dem Gebiet der Batterietechnik oder der Digitalisierung.

Nutzung aller Flankierungs- und Finanzierungsinstrumente

Bei der Unterstützung dieser strategischen Auslandsvorhaben sollten neben der politischen Flankierung alle aktuell bereits bestehenden oder noch zu entwickelnden Möglichkeiten im Rahmen der bestehenden Förderinstrumente vollständig ausgeschöpft werden. Zu diesen Möglichkeiten gehört die aktive Rolle bei der Gestaltung der Finanzierung im direkten Gespräch mit ausländischen Investoren sowie die Begleitung von Kapitalmarktlösungen, wie z.B. Projektanleihen. Zusätzlich sollte geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen der Bund eigene Finanzierungsfazilitäten zur Verfügung stellen kann, z.B. über Fondsstrukturen oder über Stiftungen wie bei der aktuellen H2Global-Initiative.

Förderung von Dienstleistungsexporten

Die Transformation des deutschen Exportmodells schreitet zunehmend voran. Angetrieben durch die Digitalisierung wandeln sich die Geschäftsmodelle deutscher Exportunternehmen von reinen Warenproduzenten hin zu lösungsorientierten und servicebasierten Dienstleistern.

Deutsches Interesse

Gleichzeitig erfordert die fortschreitende Internationalisierung die Nutzung globaler Wertschöpfungsketten, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und die Innovationsfähigkeit zu befeuern, ist eine Weiterentwicklung der Außenwirtschaftsförderinstrumente notwendig. Die im Kontext der Wettbewerbsfähigkeit zunehmende Internationalisierung der deutschen Exportwirtschaft muss besser abgebildet werden. Warenursprungsbezogene Anforderungen an die Förderungswürdigkeit bewirken, dass Transaktionen oder Unternehmen nicht oder nicht effektiv mit Exportkreditgarantien unterstützt werden können, wenn sie mit keinem oder einem nicht hinreichenden, geringen deutschen Warenanteil verbunden sind. Dies wirkt sich insbesondere auf Dienstleistungen negativ aus, die durch die fortschreitende Digitalisierung zunehmend an Bedeutung gewinnen und zur Schaffung neuer Geschäftsmodelle führen. Solche Dienstleistungen haben keinen Warenursprung, schaffen aber in zunehmendem Umfang eine signifikante Wertschöpfung und ein großes Innovationspotenzial mit entsprechenden Arbeitsplatzeffekten am Wirtschaftsstandort Deutschland. Um diese Entwicklung stärker berücksichtigen zu können, haben sich viele Exportkreditagenturen bereits seit längerem von einem warenherkunftsbasierten Ansatz („national content“) verabschiedet und stellen ein „nationales Interesse“ in den Vordergrund ihrer Deckungspolitik („national interest“). Auch in Deutschland erscheint es trotz der immer noch starken inländischen Industrieproduktion angezeigt, diesen Ansatz des nationalen Interesses heranzuziehen und in Ergänzung zu dem geltenden Modell neue Kriterien zusätzlich zur herkömmlichen Bestimmung der Förderungswürdigkeit zu entwickeln. Es sollten hierbei stärker der Beitrag von nichtproduzierenden Unternehmen sowie Aktivitäten zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland und Europa berücksichtigt werden.

Dies gilt insbesondere auch für das aus Deutschland gesteuerte internationale Handelsgeschäft. Zum einen verfügen deutsche Handelshäuser über eine diversifizierte Kundenbasis und dienen als Türöffner für viele KMUs, die sich internationalisieren wollen. Zum anderen hat sich das Geschäftsmodell der Händler stark weiterentwickelt. Moderne Handelshäuser bieten nicht nur eine physische Warenlieferung an, sondern komplette Systemlösungen, die insbesondere auch eine Vielzahl unterschiedlicher Dienstleistungen beinhalten.

Das nationale Interesse sollte zudem durch ein europäisches Interesse ergänzt werden. Vor dem Hintergrund des europäischen Gedankens und dessen Ausdruck im europäischen Binnenmarkt sollten europäische Wertschöpfungsanteile vollumfänglich wie deutsche behandelt werden.

Absicherung der gesamten Wertschöpfungskette

Heute beschränkt sich die Außenwirtschaftsförderung des Bundes auf eine Förderung von Unternehmen, die den Schritt der Internationalisierung bereits vollzogen haben. Im Kontext der Bedeutung des Exports für die deutsche Volkswirtschaft und eines zunehmenden Wettbewerbs wird es zukünftig umso dringlicher sein, mehr deutsche Unternehmen zu Exporten zu befähigen und fit für die Internationalisierung zu machen. Andere Länder sind hier bereits aktiver und bieten aufgrund der Covid-19-Krise unter anderem Absicherungen und Finanzierungshilfen für Kautionszahlungen und Vorfinanzierungen für den Export sowie Markterschließungsprogramme an. Um bisher noch nicht frei gemachtes Exportpotenzial deutscher Unternehmen zu heben, sollten die Exportförderung erweitert und Lieferketten berücksichtigt werden. Gerade kleine und mittlere Unternehmen weisen häufig eine schwache Liquiditätsbasis auf. Dies stellt schon bei der Akquise von Geschäften eine große Herausforderung dar. Vorlauf- und Projektentwicklungskosten bilden oftmals eine weitere Eintrittsbarriere für Mittelständler. Das gleiche Liquiditätsproblem stellt sich dann anschließend bei der Realisierung von Aufträgen in der Produktionsphase, da unvorhersehbare Entwicklungen nicht ohne weiteres abgedeckt werden können. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, durch eine Erweiterung der Garantieinstrumente die Liquiditätssituation der exportierenden Unternehmen zu stabilisieren und die Unternehmensfinanzierung zu sichern. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich des Working Capitals.

Finanzierung von Small Tickets durch private Kooperationen und Digitalisierung

Insbesondere im Bereich der Small Tickets liegt ein großes Potenzial, Digitalisierung zu nutzen und somit der Exportwirtschaft eine schnelle und schlanke Abwicklung im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung bereitzustellen. Hierfür sollten Kooperationen mit der privaten Wirtschaft, sowohl als Plattform-Provider aber auch als Risikoträger, intensiviert, Forfaitierungsmodelle aktiv unterstützt und neue Ansätze zur Bürokratiereduzierung untersucht werden. Möglichkeiten des Bürokratieabbaus bieten insoweit innovative Lösungen zur Sicherstellung von Compliance-Anforderungen sowie Erleichterungen bei den Nachweis- und Forderungseintreibungspflichten im Schadensfall.

Beihilferecht reformieren, Wirtschaft und Partnerländer bei neuen Regeln einbinden

Erforderlich ist auch eine Weiterentwicklung sonstiger gesetzlicher Rahmenbedingungen wie z.B. des Beihilferechts, um sowohl den europäischen Ansatz zu stärken als auch auf außer-europäische Wettbewerber angemessen reagieren zu können. Es geht darum, Wettbewerbsverzerrungen zu neutralisieren. Dies ist umso dringender, als eine strengere Regulierung von Subventionen im internationalen Handelsrecht in absehbarer Zeit kaum realistisch erscheint.

Zur Verwirklichung dieses Ziels ist es zudem erforderlich, dass die Regulatorik mit den tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Exporteure korrespondiert. In dem insoweit verbleibenden Rahmen sollte die Bundesregierung die deutschen Unternehmen aktiv unterstützen.

EU Negativlistenansatz statt nationale Sorgfaltspflichtengesetze

Dies gilt z.B. für das deutsche Lieferkettengesetz und eine geplante europäische Regelung. Auch hier sollte die Praktikabilität für die Unternehmen und die Auswirkungen für Partner vor Ort in den Mittelpunkt gestellt werden. Anstatt heimische Importeure mit neuen Kosten zu belasten, was zu einem Rückzug gerade aus kleinen, ärmeren und schlecht regulierten Ländern führen könnte, wäre ein Negativlistenansatz auf EU-Ebene besser. Damit wird auf insgesamt kostenminimale Art und Weise, mit hoher Rechtssicherheit und guter internationaler Anschlussfähigkeit sichergestellt, das europäische Unternehmen und ihre Zulieferer mit nachgewiesener Weise problematischen Unternehmen aus dem Ausland nicht zusammenarbeiten. Separate nationale Sorgfaltspflichtengesetze würden zu einer Umlenkung von Lieferströmen führen, was Entwicklungs- und Schwellenländern schaden und die deutsche Wirtschaft belasten würde.

SÄULE 4: AUF EUROPA SETZEN

Multilateralismus und Souveränität Deutschlands

Erforderlich ist, dass Deutschland sich seiner eigenen Interessen bewusst ist und zur Erreichung der daraus abgeleiteten Ziele die notwendigen Partnerschaften anstrebt. Deutschland sollte sich insoweit weiterhin als Teil der europäischen Werte- und Interessengemeinschaft verstehen und diese aktiv nutzen. Gleichzeitig muss es den Multilateralismus weiter fördern, wo bilaterale Abmachungen zu kurz greifen, etwa beim Schutz geistigen Eigentums oder bei der Klimapolitik. Extraterritorialen Eingriffen in die Souveränität Deutschlands sollte entschieden entgegengetreten werden. Dafür ist die Weiterentwicklung entsprechender Instrumente erforderlich wie zum Beispiel INSTEX im Zahlungsverkehr oder der Blocking Regulation. Zur Vermeidung von Kollateralschäden einer robusteren europäischen Handelspolitik, zum Beispiel durch ausländische Retorsionszölle, sollten europäische Ausgleichsmechanismen vorgesehen werden.

Durchsetzung europäischer Interessen

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, der Europäischen Union international eine starke Stimme zu geben, um für die europäische Wirtschaft und damit auch für die deutschen Unternehmen im internationalen Wettbewerb der Exportfinanzierung ein „level playing field“ herzustellen und hierbei europäische Standards und Werte durchzusetzen. Hierzu ist es erforderlich, dass der OECD-Konsensus für staatliche Exportförderung den veränderten Kräfteverhältnissen auf den internationalen Märkten Rechnung trägt. Er sollte daher so reformiert werden, dass er weiterhin eine solide und verlässliche Basis für einen fairen internationalen Wettbewerb sein kann.

Europäische Exportstrategie

Darüber hinaus soll sich die Regierung dafür einsetzen, eine selbstbewusste, autonome EU-Exportstrategie zu entwickeln, die von der europäischen Konnektivitätsstrategie flankiert wird. Hierbei müssen auch wettbewerbsverzerrende europäische Regelungen im Verhältnis zu Drittstaaten hinterfragt werden.

Ausgewogene Handelsabkommen

Ferner ist auf den Abschluss von ausgewogenen Handelsabkommen und Investitionsabkommen hinzuwirken. Solche Abkommen sollten sowohl die Interessen Deutschlands berücksichtigen wie auch den Interessen der Partnerländer folgen. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse sollten beseitigt und hierbei gleichzeitig die Chance ergriffen werden, deutsche bzw. europäische Standards auf globaler Ebene zu implementieren.

Das erst vor wenigen Monaten in Kraft getretene Abkommen mit Vietnam ist ein gelungenes Beispiel für einen Handelsvertrag mit einem Schwellenland. Das bereits ausverhandelte Abkommen mit den vier Mercosur Staaten in Südamerika (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) bietet große Entwicklungschancen für beide Seiten und sollte so bald wie möglich ratifiziert werden. Bestehende Abkommen mit Ländern wie Mexiko, Chile oder den Andenstaaten, die teilweise schon seit mehr als zwanzig Jahren in Kraft sind, sollten an die neuen Standards angepasst und modernisiert werden. Die noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen mit den ASEAN Staaten Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand sollten zügig zum Abschluss gebracht werden.

Auch die Wiederbelebung der transatlantischen handelspolitischen Agenda ist von zentraler Bedeutung. Das erfolgreiche aber noch nicht vollständig in Kraft befindliche Abkommen mit Kanada (CETA) sollte ohne Verzug auch vom deutschen Bundestag ratifiziert werden.

Leuchtturmfunktion könnte ein neues Abkommen der EU mit Afrika oder sogar mit einer entsprechenden afrikanischen Freihandelszone haben. Im Fokus sollten dabei auch die Interessen der afrikanischen Länder stehen, indem Handelsbarrieren für Importe abgeschafft werden, z.B. im Landwirtschaftsbereich. Faire Handels- und Investitionsschutzabkommen wie auch der staatlich unterstützte Export von Investitionsgütern sind der entscheidende Schlüssel, um Handelsbilanzdefizite in den Abnehmerländern abzubauen. Gerade dem Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur und die Förderung des privaten Sektors in zahlreichen Schwellen- und Entwicklungsländern kommen hier eine maßgebliche Bedeutung zu. Der Abbau

von Außenhandelsungleichgewichten sollte nicht durch ein Weniger, sondern durch ein Mehr an Außenhandel aktiv in Angriff genommen werden.

Pragmatische Nachbarschaftspolitik

Deutschland muss mit hoher Dringlichkeit und in Kooperation mit den anderen EU-Staaten eine Außenwirtschaftsstrategie für den Umgang mit Ländern in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU entwickeln, die der politischen Realität in Ländern wie Russland, der Türkei oder nordafrikanischen Ländern gerecht wird, ohne auf Abschottung zu setzen.

Die laufende Verschlechterung der wirtschaftlichen Beziehungen mit für Deutschland wichtigen Handelspartnern droht politische Differenzen eher noch weiter zu vertiefen. Der Rückzug deutscher Unternehmen aus solchen Ländern führt in vielen Fällen nicht zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation, der Umweltqualität oder des politischen Systems; eher ist das Gegenteil zu befürchten.

Außerdem ist es weiter erforderlich, dass Deutschland Doppelbesteuerungsabkommen abschließt und erneuert, um im internationalen Wettbewerb als Standort nicht benachteiligt zu werden.

Engagement für die Welthandelsorganisation

In allen bilateralen handelspolitischen Bemühungen sollte Deutschland und die EU stets die grundsätzliche Kompatibilität mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) im Blick haben. Für die WTO beginnt unter der neuen Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala eine neue Epoche. Es ist ein primordiales Interesse Deutschlands und der EU, die Streitbeilegungsfunktion der WTO wieder voll in Stand zu setzen und den Abbau verzerrender Zölle, vor allem auf Güter in Zukunftsbereichen wie Klimatechnologie oder Gesundheitstechnik, voranzutreiben.

3 FAZIT

Deutschland braucht eine zeitgemäße Außenhandelsstrategie. Diese muss den veränderten Rahmenbedingungen gerecht werden, und sich in die neue Doktrin der Europäischen Union einfügen. Dies ist besonders bedeutend, da Deutschland im Vergleich zu anderen ähnlich großen Ländern besonders stark international vernetzt ist und von handelspolitischen Verwerfungen negativer betroffen wäre. Insbesondere ist es wichtig, dass das außenhandelspolitische Agieren der Bundesrepublik stärker auf das deutsche und europäische Interesse ausgerichtet wird. Die Akteure der Außenhandelspolitik, der Entwicklungspolitik und der klassischen Außenpolitik müssen besser zusammenarbeiten und sich in der EU noch effektiver vernetzen. Und schließlich ist klar: Verlässlichkeit und Berechenbarkeit sind im internationalen Geschäft unabdingbar. Die Politik muss dazu mit dem Abschluss von Handelsverträgen ihren Beitrag leisten.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER
Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-1
Fax: +49-431-8814-500

Schriftleitung:

Dr. Klaus Schrader

Redaktionsteam:

Kristina Sander, Korinna Werner-Schwarz

Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein.

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. (Präsident)

Cover Foto:

©Flickr_Rainer Nicolai_CC0

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein



© 2021 Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte vorbehalten.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>