



Vom Wertearspruch zur Wirklichkeit: Prioritäten einer interessengeleiteten deutschen Außenwirtschaftspolitik

Alexander Badenheim, Benjamin Thake

- Handelsabkommen müssen schneller und pragmatischer abgeschlossen werden, um Deutschlands Exportabhängigkeit in einer geopolitisch instabilen Welt abzusichern.
- Eine realpolitisch orientierte Handelspolitik sollte wirtschaftliche Kernziele priorisieren und normative Überfrachtungen durch ESG-Forderungen vermeiden.
- Die Abhängigkeit von China bei Rohstoffen und Technologien muss durch strategische Partnerschaften mit rohstoffreichen Ländern reduziert werden.
- Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit sollten klar getrennt, aber besser verzahnt werden, um deutsche Unternehmen international zu stärken.
- Die deutsche Rüstungsindustrie sollte gezielt politisch und finanziell unterstützt werden, um wirtschaftliche Chancen zu nutzen und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit zu gewinnen.

Inhaltsverzeichnis

1. Mehr Handelsabkommen: schneller und strategischer	2
2. Handelsabkommen neu denken: realpolitisch und partnerorientiert	3
3. China strategisch begegnen: Abhängigkeiten reduzieren, selbstbewusst auftreten	3
4. Verzahnung der Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit: Förderinstrumente bündeln, Arbeitsteilung schärfen	5
5. Deutsche Rüstungsindustrie gezielt stärken: wirtschaftliche Chancen nutzen, sicherheitspolitisch handlungsfähiger werden	6
Fazit	6

Die vorzeitig abgewählte Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP proklamierte für sich eine wertegeleitete Außenpolitik und stieß mit diesem Konzept international an ihre Grenzen. Die neue Bundesregierung ist gut darin beraten, wieder eine Außenpolitik zu betreiben, die unseren strategischen Interessen in Wirtschaft, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit, aber auch denen unserer Partnerstaaten dient. Es sollte vor allem das Ziel im Mittelpunkt stehen, durch eine stärker realpolitisch motivierte Handels- und Außenwirtschaftspolitik mehr Wohlstand zu schaffen – in Deutschland, innerhalb der Europäischen Union und im Kreise unserer strategischen Partner.

Demnach sollte die Bundesregierung in fünf Handlungsfeldern aktiv werden:

1. Mehr Handelsabkommen: schneller und strategischer

Deutschland ist als Exportnation auf offene Märkte angewiesen. Jeder zweite Euro wird bei uns mit dem Export verdient.¹ Jeder vierte deutsche Arbeitsplatz hängt am Exportgeschäft.² In Zeiten von wachsendem Protektionismus, Zollkriegen und einer kriselnden multilateralen Weltwirtschaftsordnung – mit einer gelähmten Welthandelsorganisation an ihrer Spitze – kommt daher bilaterale Handelsabkommen eine zentrale Bedeutung zu, unseren Zugang zu internationalen Märkten zu sichern und zu erweitern. Derzeit dauern die Verhandlungen solcher Abkommen allerdings oft Jahrzehnte, was in einer von geopolitischen Veränderungen dominierten und sich schnell wandelnden Weltwirtschaft nicht mehr zeitgemäß ist. Das über 20 Jahre verhandelte EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen zeigt exemplarisch, wie wenig strategisch und durchsetzungskraftig die EU in ihrer Handelspolitik bisher agierte und wie unterschiedlich die Positionen der Mitgliedstaaten sind. Auch nur halb so lange Verhandlungs- und Ratifizierungsprozesse können wir uns vor dem Hintergrund der anhaltenden Rezession und der geopolitischen Verwerfungen nicht mehr erlauben.

Insbesondere in Hinblick auf das Handelsabkommen zwischen der EU und Indien, über das seit 2022 wieder verhandelt wird, dürfte es ohne größere und unliebsame Zugeständnisse einer der beiden Seiten kaum möglich sein, den ambitionierten politischen Zeitplan für das Abkommen, der einen Abschluss der Verhandlungen noch in diesem Jahr vorsieht, einzuhalten.³ Dabei wäre das Abkommen sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus geostrategischer Sicht von besonderer Bedeutung für die EU. Indien ist mit seinen 1,4 Milliarden Einwohnern nicht nur ein riesiger Wachstumsmarkt, sondern auch geopolitischer Schlüsselpartner in der Systemkonkurrenz mit China. Die EU erhofft sich, durch engere Beziehungen zu Indien Chinas Einfluss im Asien-Pazifik-Raum besser entgegentreten zu können und seine Lieferketten zu diversifizieren. Wenn Brüssel sowie die 27 EU-Mitgliedstaaten tatsächlich gewillt sind, das

Indien als geopolitischer Schlüsselpartner

Abkommen schnell abzuschließen, wird dies kaum möglich sein, ohne Neu-Delhi substanziale Zugeständnisse im Bereich europäischer Nachhaltigkeitsregelungen zu gewähren.

Die EU könnte Indien zum Beispiel längere Übergangsphasen für den EU-CO₂-Grenzausgleichsmechanismus CBAM oder die EU-Entwaldungsverordnung zugestehen. Beide Regelungen sind bisher ein rotes Tuch für die indische Seite und erschweren den Verhandlungsfortschritt.⁴ Die EU ist durch entsprechende Regulierungen auch mit anderen Verhandlungspartnern aneinandergeraten, weshalb ein grundsätzliches Umdenken bezüglich der Ausgestaltung von Handelsabkommen vonnöten ist. Deutschland und die EU sollten anerkennen, dass wirtschaftliche Partnerschaften mit Ländern wie Indien nur dann tragfähig sind, wenn man interessengeleitet verhandelt: mit geopolitischer Nüchternheit statt normativer Überfrachtung. Eine strategisch motivierte Flexibilität in Einzelfragen wäre kein Rückschritt, sondern Ausdruck europäischer Realpolitik – in einer Welt im Umbruch.

2. Handelsabkommen neu denken: realpolitisch und partnerorientiert

Die Überfrachtung von Handelsabkommen mit Forderungen zu Umwelt-, Sozial- und Governance-Themen (ESG) erschwert die Verhandlungen und schreckt potenzielle Partner ab. Die Handelspolitik sollte wieder auf ihre wirtschaftlichen Kernziele ausgerichtet werden und dabei pragmatisch und realistisch sein. Um Handelsabkommen erfolgreich und zügig abschließen zu können, muss die EU deshalb den Fokus wieder stärker auf wirtschaftliche Aspekte legen. Die ESG sind zweifellos wichtig, dürfen jedoch nicht die zentralen Ziele der Handels- und Außenwirtschaftspolitik – die Mehrung von Wohlstand und Sicherung von Arbeitsplätzen – in den Hintergrund drängen.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass der Versuch, anderen Ländern unsere Umwelt-, Sozial-, Wertestandards aufzuzwingen, mehr schadet als nützt: wirtschaftlich wie geopolitisch. Vielmehr sollten wir eine gleichberechtigte Zusammenarbeit anstreben. Auch Staaten, die nicht vollständig unsere Vorstellungen von Demokratie teilen, sind wichtige Handelspartner. Mit ihnen sollten wir faire und ausgewogene Abkommen schließen, die beiden Seiten nutzen. Die EU wird in vielen Regionen der Welt als moralisierend wahrgenommen und der Versuch, EU-Standards auf andere Länder zu übertragen: als neokolonialistisch. Hätten Paraguay und Uruguay, die beide Mitglieder im Mercosur-Verbund sind, die EU während der Verhandlungen über das gemeinsame Handelsabkommen dazu verpflichtet, dass alle EU-Mitgliedstaaten ihren Strom künftig nahezu komplett aus erneuerbaren Energien erzeugen müssen, wie es in den beiden südamerikanischen Ländern der Fall ist, wäre das Abkommen wohl nie zustande gekommen.⁵

3. China strategisch begegnen: Abhängigkeiten reduzieren, selbstbewusst auftreten

Die Abhängigkeit von China, insbesondere im Rohstoffbereich und bei erneuerbaren Energien beziehungsweise den dafür benötigten Technologien, stellt ein erhebliches Risiko für die deutsche Wirtschaft dar. Das wird derzeit vor dem Hintergrund der chinesischen Exportbeschränkungen für seltene Erden und kritische Rohstoffe wie Gallium, Germanium und Antimon erneut deutlich.⁶ Um diese Abhängigkeit zu reduzieren, müssen wir strategische Partnerschaften mit anderen Ländern ausweiten.

Für Rohstoffpartnerschaften bieten sich rohstoffreiche und politisch kooperationsbereite Länder in Afrika oder Lateinamerika wie etwa die DR Kongo, Namibia, Chile oder Brasilien

an. Durch Investitionen in die Infrastruktur und die Förderung der Weiterverarbeitung von Rohstoffen vor Ort können wir dazu beitragen, dass ein größerer Teil der Wertschöpfung in diesen Ländern verbleibt. Dies schafft qualifizierte Arbeitsplätze und stärkt die wirtschaftliche Entwicklung unserer Partner. Gleichzeitig sichern wir die Rohstoffversorgung, indem wir unsere Abhängigkeiten von China reduzieren. Die EU-Initiative „Global Gateway“ kann hierbei eine wichtige Rolle spielen und muss ausgeweitet werden, indem sie finanzielle Mittel zum Aufbau von Infrastruktur bereitstellt, die wiederum Grundlage für verlässliche Rohstofflieferketten ist.

Weitergehend sollten wir China gegenüber selbstbewusster auftreten. Die EU hat bereits Maßnahmen gegen unfaire Subventionen chinesischer Elektrofahrzeuge ergriffen, indem sie Ausgleichszölle verhängt hat.⁷ Solche Schritte sind notwendig, um unsere Wirtschaft zu schützen und faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Parallel dazu sollte über die Veränderung von schädlichen Subventionen verhandelt werden. Der Zeitpunkt für etwaige Verhandlungserfolge mit China scheint derzeit besonders günstig: China betreibt vor dem Hintergrund des Zollkrieges mit den USA sowie weiterer innenpolitischer Herausforderungen für seine Wirtschaft eine Charmeoffensive gegenüber der EU. Zuletzt hob China die Sanktionen gegen mehrere EU-Parlamentarier auf. Sie waren einer der offiziellen Gründe der EU, das Ende 2020 unterzeichnete, aber nicht in Kraft getretene Investitionsabkommen zwischen der EU und China (CAI) nicht zu ratifizieren.⁸ China würde durch ein Inkrafttreten des Abkommens allein aus symbolischen Gründen mehr profitieren als die EU. Sollte die europäische Seite ernsthaft über eine Ratifizierung des Abkommens nachdenken, so sollte sie diese unbedingt an weitere Zugeständnisse Chinas beim Marktzugang knüpfen, damit das Abkommen einen echten Mehrwert für europäische Unternehmen hat. Selbst wenn China auf dem Papier in der Vergangenheit Zugeständnisse machte, erleben viele deutsche Unternehmen in der Praxis weiterhin eingeschränkten Wettbewerb, unfaire Vergabepрактиken und regulatorische Schikanen.⁹

Gleichzeitig sollte die EU stärker auf Reziprozität in den Handels- und Investitionsbeziehungen setzen. Der Joint-Venture-Zwang auf dem chinesischen Markt ist trotz Verbesserungen in den letzten Jahren immer noch ein großes Hindernis und Risiko hinsichtlich des Schutzes geistigen Eigentums. Viele deutsche und europäische Unternehmen nehmen diese Risiken aber angesichts der Marktgröße Chinas in Kauf. Die EU könnte im Umkehrschluss chinesische Firmen wie den Elektroautohersteller BYD, der derzeit eine Fertigungsstätte für Pkw in Ungarn aufbaut, dazu verpflichten, größere Teile der Wertschöpfungskette in Europa anzusiedeln, damit mehr lokale Arbeitsplätze geschaffen werden. Derzeit steht zu befürchten, dass große Teile der Produktion nach wie vor in China erfolgen und das Werk in Ungarn größtenteils Fertigteile zusammensetzt. Insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass BYD durch das Werk auch die Ausgleichszölle auf chinesische E-Autos umgehen würde, könnte die EU bei entsprechenden Vorhaben chinesischer Unternehmen robuster auftreten. Darüber hinaus sollte die EU bei strategischen Investitionen chinesischer Unternehmen in Europa wie zum Beispiel dem E-Batteriehersteller CATL künftig die Bildung von Joint Ventures mit europäischen Mehrheitspartnern zur Voraussetzung machen, um nicht länger einseitigen Technologietransfer hinzunehmen, sondern diesen auch in umgekehrter Richtung zu ermöglichen.

4. Verzahnung der Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit: Förderinstrumente bündeln, Arbeitsteilung schärfen

Parteiübergreifend wurde in den letzten Jahren in der deutschen Politik sowie in Wirtschaft und Wissenschaft häufig davon gesprochen, dass es notwendig sei, die deutsche Außenwirtschaftsförderung stärker mit der Entwicklungspolitischen Agenda Deutschlands zu verzahnen.¹⁰ In diesem Kontext wurden unbürokratische Förderinstrumente gefordert, die das Engagement deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern besser unterstützen. Dies sind zweifellos richtige und wichtige Aufgaben für die neue Bundesregierung, insbesondere vor dem Hintergrund des starken internationalen Wettbewerbs, dem sich deutsche Exportunternehmen speziell bei Großprojekten, zum Beispiel im Infrastrukturbereich, in Entwicklungsländern ausgesetzt sehen. Allerdings sorgen neue und bessere Förderinstrumente nicht automatisch für eine stärkere Verzahnung der beiden Politikfelder.

Ein großes – aus politischen Gründen meist unausgesprochenes – Hindernis für eine tatsächliche Verzahnung von Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit bleibt nach wie vor die geteilte Ressortzuständigkeit für das Thema Außenwirtschaftsförderung. Einige Finanzierungsinstrumente sind weiterhin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) angesiedelt, obwohl die klassische Außenwirtschaftsförderung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) fällt. Zudem übersteigen die Haushaltsmittel für die Entwicklungszusammenarbeit die Ausgaben für die Außenwirtschaftsförderung deutlich. Während der Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit weiterhin auf den Interessen der jeweiligen Partnerländer liegt, treten die eigenen wirtschaftlichen Interessen in den Hintergrund. Andere OECD-Staaten oder Länder wie China haben die Entwicklungszusammenarbeit stärker in den Dienst ihrer nationalen Wirtschaftsinteressen gestellt. Eine Vielzahl internationaler Gestaltungsmächte hat die staatliche Unterstützung für ihre Exporteure in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet. Deutschland sollte in diesem Wettbewerb zum einen alle Außenwirtschaftsförderinstrumente und die dazugehörigen Haushaltsmittel ausschließlich im BMWE ansiedeln, um eine klare Ressorttrennung und Zuständigkeitsverteilung zu erreichen. Dies würde auch mit Blick auf die Durchführungsorganisationen und zuständigen Agenturen der Außenwirtschaftsförderung für mehr Transparenz und Einheitlichkeit sorgen, da beteiligte Akteure einer gemeinsamen Zielstellung folgen würden. Für deutsche Exportunternehmen und internationale Kunden ist das auf viele verschiedene Anlaufstellen verteilte, derzeitige Förderangebot sehr unübersichtlich.

Das BMZ sollte auf der anderen Seite im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit seine Aktivitäten in Schwellen- und Entwicklungsländern künftig stärker darauf ausrichten, die dortigen rechtlichen, bürokratischen und infrastrukturbezogenen Rahmenbedingungen sowie Standards zu verbessern, um deutschen Unternehmen den Markteintritt zu erleichtern und Investitionsrisiken zu senken. Hierdurch würde in den jeweiligen Ländern automatisch auch ein Beitrag zu mehr Stabilität, Wachstum und somit Wohlstand geleistet werden.

Verzahnung von Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit

Stärkere Aktivitäten in Schwellen- und Entwicklungsländern

5. Deutsche Rüstungsindustrie gezielt stärken: wirtschaftliche Chancen nutzen, sicherheitspolitisch handlungsfähiger werden

Eine gezielte Rüstungsexportpolitik kann ein Instrument geopolitischer Einflussnahme und sicherheitspolitischer Partnerschaftspflege sein. Die Arbeit deutscher Rüstungsunternehmen sollte daher noch stärker politisch flankiert werden. Die Vereinigten Staaten zeigen seit Jahrzehnten, wie durch gezielten Export von Rüstungsgütern internationale Allianzen gefestigt, strategische Abhängigkeiten gestaltet und sicherheitspolitische Ordnungsstrukturen mitgeprägt werden können.

Dafür muss die Exportkontrolle von Rüstungsgütern stärker an unseren strategischen Interessen ausgerichtet und konsequent beschleunigt werden. Zudem sollten Außenwirtschaftsförderinstrumente stärker auf die Bedürfnisse der Rüstungsindustrie ausgerichtet werden, um deren internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Sofern ein Rüstungsexport bereits über die notwendige Ausfuhr genehmigung verfügt, sollte er auch durch staatliche Exportkreditgarantien abgesichert werden. So hätten deutsche Rüstungsunternehmen mehr Planungssicherheit und noch bessere Chancen bei der Gewinnung internationaler Aufträge.

Strategischere Ausrichtung von Rüstungsexporten

Die bereits sehr innovativen deutschen Rüstungsunternehmen sollten gezielt dabei unterstützt werden, auch künftig angesichts der harten internationalen Konkurrenz wettbewerbsfähig zu bleiben und im Sinne deutscher Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen global zu agieren.

Fazit

Eine strategisch ausgerichtete, interessengeleitete Außenwirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung ist dringend notwendig, um den aktuellen globalen Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen. Handelsabkommen sollten künftig schneller und pragmatischer verhandelt werden, ohne sie mit überzogenen Nachhaltigkeitsanforderungen zu überfrachten. Der Umgang mit China erfordert ein selbstbewusstes Auftreten und mehr Reziprozität, während gleichzeitig neue strategische Partnerschaften – insbesondere im Rohstoffbereich – auf beziehungsweise bestehende Partnerschaften ausgebaut werden müssen. Ein wichtiger Hebel hierbei sind die Instrumente der staatlichen Außenwirtschaftsförderung und eine schärfere Trennung bei der Ressortzuständigkeit für die Themen Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit. Auch die deutsche Rüstungsindustrie sollte staatlich stärker gefördert werden, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit auszubauen. Eine interessengeleitete Außenwirtschaftspolitik ist kein Widerspruch zu verantwortungsvollem Handeln – sie ist vielmehr Voraussetzung für nachhaltigen Wohlstand und Stabilität im eigenen Land und bei unseren Partnern.

-
- 1 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2025): Häufig gestellte Fragen an das Entwicklungsmiesterium: <https://www.bmz.de/de/fragen-an-das-entwicklungsministerium> (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 2 Deutsche Industrie- und Handelskammer: Offene Märkte und stabile Wirtschaftsbeziehungen: <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/internationales/laender-und-maerkte/offene-maerkte-und-stabile-wirtschaftsbeziehungen-2424> (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 3 Tagesschau (2025): EU und Indien wollen Freihandelspakt beschließen: <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/freihandelsabkommen-eu-indien-von-der-leyen-modi-100.html> (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 4 WirtschaftsWoche (2025): EU und Indien möchten Freihandelspakt noch in diesem Jahr abschließen: <https://www.wiwo.de/politik/europa/eu-kommision-eu-und-indien-moechten-freihandelspakt-noch-in-diesem-jahr-abschliessen/30235702.html> (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 5 The Guardian (2023): Uruguay's green power revolution: rapid shift to wind shows the world how it's done: <https://www.theguardian.com/global-development/2023/dec/27/uruguays-green-power-revolution-rapid-shift-to-wind-shows-the-world-how-its-done> (letzter Zugriff: 10.08.2025).
United Nations Development Programme (2021): The case of Paraguay: Innovation and energy efficiency for sustainable development: <https://www.undp.org/latin-america/blog/case-paraguay-innovation-and-energy-efficiency-sustainable-development> (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 6 FrankfurterRundschau (2025): China-Falle bei Seltenen Erden – westliche Kriegsgeräte in Gefahr?: https://www.fr.de/wirtschaft/china-falle-bei-seltenen-erden-westliche-kriegsgeraete-in-gefahr-zr-93739169.html#google_vignette (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 7 European Commission (2024): EU Commission imposes countervailing duties on imports of battery electric vehicles (BEVs) from China: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/news/eu-commission-imposes-countervailing-duties-imports-battery-electric-vehicles-bevs-china> (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 8 Frankfurter Allgemeine Zeitung (2025): Peking hebt Sanktionen gegen EU-Parlament auf: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/china-hebt-sanktionen-gegen-das-eu-parlament-auf-110447988.html> (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 9 Focus Online (2024): EU-Handelskammer warnt: Chinas Attraktivität schwindet rapide: https://www.focus.de/finanzen/europaeische-firmen-in-fernost-eu-handelskammer-warnt-chinas-attraktivitaet-schwindet-rapide_id_260301535.html (letzter Zugriff: 10.08.2025).
 - 10 Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (2024): Zeit für eine entwicklungspolitische Zeitenwende: <https://bdi.eu/publikation/news/zeit-fuer-eine-entwicklungs-politische-zeitenwende> (letzter Zugriff: 10.08.2025).

Impressum

Die Autoren

Alexander Badenheim ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Stefan Rouenhoff MdB und Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Benjamin Thake ist Senior Manager bei Agora Strategy Group.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ferdinand Gehringer

Internationale Politik und Sicherheit
Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3460
ferdinand.gehringer@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

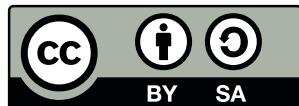
Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2025, Berlin

Gestaltung: yellow too, Pasiek Horntrich GbR

Satz: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-98574-320-9



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© Shutter B, stock.adobe.com