Marcus Schwenke
Abteilungsleiter Außenhandelspolitik,
Entwicklungszusammenarbeit + Projekte

T +49 30 59 00 99 594
marcus.schwenke@bga.de

position

BGA-Stellungnahme zum Call for Evidence der Europäischen Kommission:

„Critical Products – Diversifying Supply Chains (DiversifyEU)"

27. Oktober 2026

1. Grundsätzliche Bewertung

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA) unterstützt das Ziel der Europäischen Kommission, kritische wirtschaftliche Abhängigkeiten zu reduzieren und die Widerstandsfähigkeit europäischer Lieferketten zu stärken. Zunehmende geopolitische Spannungen und der gezielte Einsatz wirtschaftlicher Abhängigkeiten als politisches Druckmittel machen eine stärkere Diversifizierung zu einem wichtigen Bestandteil der europäischen Wirtschaftssicherheit.

Allerdings warnt der BGA davor, Diversifizierung durch zusätzliche Zölle oder andere Handelsbeschränkungen erzwingen zu wollen. Die Verteuerung bestehender Importe von Vorprodukten und Rohstoffen schafft nicht automatisch alternative Lieferanten oder zusätzliche Produktionskapazitäten. Vielmehr drohen steigende Kosten, eine weitere Schwächung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und neue Abhängigkeiten.

Die Absicht der Kommission, über die bloße Ermöglichung von Diversifizierung hinauszugehen und diese künftig aktiv voranzutreiben, deutet auf einen grundlegenden Wandel hin zu einer stärkeren staatlichen Steuerung unternehmerischer Beschaffungsentscheidungen. Gezielte Eingriffe können bei nachgewiesenen Sicherheitsrisiken gerechtfertigt sein. Wirtschaftssicherheit darf jedoch nicht als allgemeine Begründung für Protektionismus oder staatlich gelenkten Handel dienen.

Europa sollte seine Lieferketten durch die Erschließung neuer Märkte, die Entwicklung zusätzlicher Lieferanten und den Ausbau internationaler Partnerschaften diversifizieren – nicht durch die Einschränkung bestehender Handelsbeziehungen.

2. Wirtschaftssicherheit erfordert gezielte statt pauschaler Eingriffe

Nicht jede wirtschaftliche Abhängigkeit stellt automatisch ein Sicherheitsrisiko dar. Internationale Spezialisierung führt zwangsläufig zu gegenseitigen Abhängigkeiten, die häufig wirtschaftlich Vorteilhaft sind. Entscheidend ist deshalb die Unterscheidung zwischen normalen wirtschaftlichen Verflechtungen und tatsächlich sicherheitskritischen Abhängigkeiten.

Der BGA erkennt ausdrücklich an, dass bei unverzichtbaren Gütern und Technologien besondere staatliche Maßnahmen in absoluten Ausnahmefällen gerechtfertigt sein können. Dies gilt insbesondere für Lieferketten, die für Verteidigung, Energieversorgung oder Cybersicherheit von zentraler Bedeutung sind. Wo Drittstaaten die Versorgung mit solchen Gütern gezielt unterbrechen oder als politisches Druckmittel einsetzen können, bestehen legitime übergeordnete Sicherheitsinteressen.

Der Schutz sicherheitskritischer Lieferketten darf jedoch nicht mit dem allgemeinen Ziel verwechselt werden, europäische Industrien vor internationalem Wettbewerb zu schützen. Eine hohe Importkonzentration, niedrige Preise oder große Marktanteile einzelner Lieferländer rechtfertigen für sich genommen keine handelspolitischen Eingriffe.

Voraussetzung für staatliche Maßnahmen muss daher eine konkrete und nachvollziehbare Risikobewertung sein. Diese sollte insbesondere die strategische Bedeutung des betroffenen Produkts, seine Substituierbarkeit, die tatsächliche Möglichkeit wirtschaftlicher Zwangsausübung und die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Eingriffs berücksichtigen. Wo entsprechende Risiken nachgewiesen werden, sollten zunächst gezielte Maßnahmen wie strategische Bevorratung, die Förderung alternativer Produktionskapazitäten oder der Aufbau zusätzlicher Lieferbeziehungen geprüft werden.

Pauschale Einstufungen ganzer Branchen, Produktgruppen oder Lieferländer als sicherheits-kritisch lehnt der BGA ab. Entscheidend muss stets die tatsächliche Verwundbarkeit der konkreten Lieferkette sein. Handelspolitische Beschränkungen dürfen allenfalls als letztes Mittel in Betracht kommen, wenn mildere Maßnahmen nicht ausreichen und ihr sicherheits-politischer Nutzen die wirtschaftlichen Nachteile nachweislich überwiegt.

3. Zusätzliche Zölle gefährden die europäische Wettbewerbsfähigkeit

Besonders kritisch bewertet der BGA die Überlegungen der Kommission, im Rahmen eines neuen Diversifizierungsinstruments zusätzliche Einfuhrzölle auf Grundlage von Artikel 31 AEUV einzusetzen. Zölle verteuern bestehende Bezugsquellen, ohne zwangsläufig neue Lieferanten oder zusätzliche Produktionskapazitäten zu schaffen. Gerade bei kritischen Rohstoffen und spezialisierten Vorprodukten kann die Entwicklung wirtschaftlich tragfähiger Alternativen Jahre dauern.

Die möglichen Folgen wären erheblich:

- **Steigende Vorleistungskosten:** Höhere Preise für Rohstoffe, Komponenten und Zwischenprodukte belasten europäische Wertschöpfungsketten.
- **Schwächung der Exportwirtschaft:** Steigende Produktionskosten verschlechtern die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen.

- **Besondere Belastung des Mittelstands:** Importierende Handelsunternehmen arbeiten häufig mit geringen Margen und können zusätzliche Kosten nur begrenzt auffangen. Eine Weitergabe dieser Mehrkosten an ihre Kunden – selbst, wenn sie nur teilweise erfolgt – verteuert die Produkte und schwächt damit die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten nachgelagerten Wertschöpfungskette.
- **Handelspolitische Gegenmaßnahmen:** Neue Handelsbeschränkungen können Vergeltungsmaßnahmen wichtiger Handelspartner auslösen.
- **Neue Abhängigkeiten:** Die Umlenkung von Importen auf wenige alternative Lieferanten kann bestehende Konzentrationsrisiken lediglich verlagern.

Der Groß- und Außenhandel übernimmt eine zentrale Funktion bei der Diversifizierung europäischer Lieferketten. Handelsunternehmen erschließen weltweit neue Beschaffungsmärkte, entwickeln Lieferantennetzwerke und ermöglichen insbesondere mittelständischen Unternehmen Zugang zu alternativen Bezugsquellen. Zusätzliche Handelsbarrieren würden diese Funktion erschweren.

Wer im Namen größerer Wirtschaftssicherheit den Zugang zu internationalen Beschaffungsmärkten einschränkt, riskiert das Gegenteil dessen, was er erreichen möchte. Die Erfahrungen mit der protektionistischen Handelspolitik der USA zeigen die Risiken eines solchen Ansatzes: Zusätzliche Zölle verteuern importierte Vorleistungen und belasten nachgelagerte Industrien, während die erhoffte Verlagerung von Produktionskapazitäten ins Inland keineswegs automatisch eintritt. Stattdessen können sich Handelsströme lediglich in andere Drittstaaten verlagern. Die EU sollte aus diesen Erfahrungen lernen und nicht ihrerseits auf eine stärkere staatliche Lenkung internationaler Handelsströme setzen.

4. Bestehende Instrumente nutzen und regulatorische Kohärenz sicherstellen

Die Europäische Union verfügt bereits über ein umfangreiches Instrumentarium, um unfairen Wettbewerb, marktverzerrende Subventionen und wirtschaftlichen Zwang zu adressieren. Dazu gehören insbesondere Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen sowie das Anti-Coercion-Instrument (ACI).

Bevor neue Eingriffsmöglichkeiten geschaffen werden, sollte die Kommission nachweisen, welche konkreten Regelungslücken bestehen und warum diese nicht mit vorhandenen Instrumenten geschlossen werden können. Dabei muss zwischen tatsächlich unlauteren Handelspraktiken und normalen wirtschaftlichen Entwicklungen unterschieden werden. Niedrige Importpreise, hohe Produktionskapazitäten oder mangelnde Wettbewerbsfähigkeit europäischer Hersteller sind für sich genommen keine ausreichende Grundlage für Handelsbeschränkungen. Soweit bestehende Maßnahmen tatsächlich umgangen werden, sollte die EU deren wirksame Durchsetzung sicherstellen. Legitime Veränderungen internationaler Lieferketten dürfen jedoch nicht pauschal als Umgehung bestehender Handelsregeln bewertet werden.

Auch mögliche Anpassungen bestehender Binnenmarktinstrumente müssen kritisch geprüft werden. Zusätzliche Beschaffungsvorgaben, Herkunftspräferenzen oder regulatorische Marktbarrieren – etwa im Zusammenhang mit dem Industrial Accelerator Act – könnten die internationale Beschaffung weiter erschweren und bestehende Belastungen verstärken.

Die Kommission sollte daher die Wechselwirkungen der verschiedenen Instrumente untersuchen und neue regulatorische Doppelstrukturen vermeiden. Bereits heute führen zahlreiche europäische Nachhaltigkeitsvorschriften, wie insbesondere der CO_2-Grenzausgleichs-mechanismus (CBAM) und die EU-Entwaldungsverordnung (EUDR), zu zusätzlichen Kosten und administrativen Belastungen für importierende Unternehmen. Weitere regulatorische Anforderungen oder handelspolitische Beschränkungen würden diese Belastungen verstärken und könnten die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zusätzlich beeinträchtigen. Die kumulativen Auswirkungen bestehender und geplanter Regelungen müssen deshalb bei der Ausgestaltung des Diversifizierungsinstruments ausdrücklich berücksichtigt werden. Neue Maßnahmen müssen auf nachgewiesene Risiken begrenzt, verhältnismäßig, zeitlich befristet und mit den WTO-Regeln sowie internationalen Verpflichtungen der EU vereinbar sein.

Für betroffene Unternehmen müssen zudem ausreichende Vorlauf- und Übergangsfristen vorgesehen werden, die den tatsächlichen Zeitbedarf für die Identifizierung, Qualifizierung und den Aufbau alternativer Lieferbeziehungen berücksichtigen. Jede restriktive Maßnahme sollte mit überprüfbaren Zielen, regelmäßigen Wirksamkeitskontrollen und einer verbindlichen Auslaufklausel (Sunset Clause) versehen werden. Eine Verlängerung darf nur auf Grundlage einer erneuten Risikobewertung erfolgen.

5. Diversifizierung durch Marktöffnung und gezielte Importförderung stärken

Der wirksamste Weg zur Diversifizierung europäischer Lieferketten besteht darin, zusätzliche Beschaffungsmöglichkeiten zu schaffen, statt bestehende einzuschränken. Aus Sicht des BGA sollte die europäische Diversifizierungsstrategie deshalb auf drei Schwerpunkten aufbauen.

1) Handelsabkommen und Handelserleichterungen vorantreiben

Die EU sollte den Abschluss und die Umsetzung von Freihandelsabkommen beschleunigen, nichttarifäre Handelshemmnisse abbauen, Ursprungsregeln vereinfachen und Zollverfahren effizienter gestalten.

Ergänzend sollte die EU weiter gezielt Rohstoffpartnerschaften mit geeigneten Drittstaaten ausbauen. Gerade bei kritischen Rohstoffen können langfristige Partnerschaften dazu beitragen, Bezugsquellen zu diversifizieren, zusätzliche Förder- und Verarbeitungskapazitäten zu erschließen und die Versorgungssicherheit der europäischen Wirtschaft zu stärken. Entscheidend ist, dass solche Partnerschaften durch konkrete Investitionen, Infrastrukturprojekte und

wirtschaftliche Kooperationen unterlegt werden und auch den Partnerländern langfristige Entwicklungsperspektiven eröffnen.

Dabei muss auch der Zugang zu Sekundärrohstoffen berücksichtigt werden. Angesichts ihrer zunehmenden Bedeutung für die europäische Kreislaufwirtschaft dürfen neue Diversifizierungsmaßnahmen den internationalen Handel mit Recyclingmaterialien und Sekundärrohstoffen nicht unnötig einschränken. Vielmehr sollten Rohstoffpartnerschaften auch die Entwicklung grenzüberschreitender Recycling- und Verwertungsketten unterstützen.

Eine erfolgreiche Diversifizierung setzt den Zugang zu einer möglichst breiten Auswahl wirtschaftlich geeigneter Lieferanten voraus. Die EU sollte ihre Handelsbeziehungen deshalb nicht auf einen engen Kreis politisch bevorzugter Partner beschränken.

2) Bestehende Importförderprogramme gezielt stärken

Anstatt neue europäische Förderstrukturen aufzubauen, sollte die Kommission vorrangig bestehende Importförderprogramme der Mitgliedstaaten stärken und besser miteinander vernetzen.

Bewährte Beispiele sind:

- **Import Promotion Desk (IPD), Deutschland:** Unterstützt europäische Importeure bei der Suche nach geeigneten Lieferanten und Unternehmen aus ausgewählten Entwicklungs- und Schwellenländern beim Zugang zum europäischen Markt.
- **Open Trade Gate Sweden, Schweden:** Unterstützt Unternehmen aus Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen dabei, praktische Hindernisse beim Zugang zum schwedischen Markt zu überwinden.
- **Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (CBI), Niederlande:** Stärkt die Exportfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen in Entwicklungsländern und fördert nachhaltige Handelsbeziehungen mit europäischen Abnehmern.

Diese Programme verfügen über etablierte Netzwerke, praktische Erfahrungen in der Lieferantenentwicklung und unmittelbaren Zugang zu Unternehmen. Sie setzen damit an einem zentralen Hindernis der Diversifizierung an: der begrenzten Verfügbarkeit geeigneter alternativer Lieferanten. Die EU sollte zusätzliche Mittel bereitstellen, um ihre geografische und sektorale Reichweite zu erweitern, die Zusammenarbeit zwischen den Programmen zu intensivieren und ihre Leistungen für europäische Importeure besser zugänglich zu machen.

Investitionen in bewährte Importförderstrukturen schaffen zusätzliche Beschaffungs-möglichkeiten, ohne bestehende Handelsströme künstlich zu verteuern oder umzulenken. Dabei sollten sich die Maßnahmen am tatsächlichen Beschaffungsbedarf europäischer Unternehmen und den Produktionsmöglichkeiten der Partnerländer orientieren.

Für hochspezialisierte oder sicherheitskritische Produkte muss realistisch geprüft werden, welchen Beitrag diese Programme leisten können.

Eine vorausschauende Diversifizierungsstrategie sollte zudem frühzeitig neue Lieferanten entwickeln, bevor kritische Abhängigkeiten entstehen oder akute Versorgungsrisiken auftreten.

3) Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit besser verzahnen

Diversifizierung erfordert häufig den Aufbau zusätzlicher Produktionskapazitäten in Partnerländern. Fehlende Infrastruktur, unzureichende Zertifizierungssysteme oder Schwierigkeiten bei der Einhaltung europäischer Qualitätsstandards erschweren potenziellen Lieferanten den Marktzugang. Eine engere Verzahnung von Außenwirtschaftsförderung, Investitionsförderung und Entwicklungszusammenarbeit kann diese Hindernisse abbauen.

Bestehende Importförderprogramme bilden dabei eine wichtige Schnittstelle zwischen dem Beschaffungsbedarf europäischer Unternehmen und der Entwicklung leistungsfähiger Lieferanten in Partnerländern. Eine Stärkung dieser Strukturen würde sowohl die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit Europas als auch die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung seiner Partnerländer unterstützen.

6. Wirtschaftliche Anreize setzen, Kosten fair verteilen und Bürokratie vermeiden

Der BGA begrüßt, dass die Kommission neben handelspolitischen Maßnahmen auch finanzielle und nichtfinanzielle Anreize zur Diversifizierung prüft.

Diese sollten gezielt dort ansetzen, wo hohe Anfangskosten, Investitionsrisiken oder strukturelle Marktzutrittshindernisse die Erschließung alternativer Bezugsquellen erschweren. Geeignete Maßnahmen sind beispielsweise die Qualifizierung neuer Lieferanten, Investitionsgarantien, Infrastrukturfinanzierung oder Unterstützung bei der Einhaltung europäischer Standards.

Wenn die Politik aus übergeordneten Sicherheitsinteressen eine Diversifizierung anstrebt, die für Unternehmen unter normalen Marktbedingungen wirtschaftlich nicht tragfähig wäre, kann sie die damit verbundenen Mehrkosten nicht allein der Wirtschaft aufbürden. In solchen Fällen sollten gezielte öffentliche Unterstützungsmaßnahmen geprüft werden. Wettbewerbs-verzerrungen und eine dauerhafte Subventionierung unwirtschaftlicher Strukturen sind dabei zu vermeiden.

Gleichzeitig darf die Initiative nicht zu zusätzlichen Informations-, Nachweis- und Berichtspflichten führen, soweit diese vermeidbar sind. Bestehende Datenquellen und Informationssysteme sollten vorrangig genutzt und sensible Unternehmensdaten geschützt werden. Der BGA unterstützt einen verbesserten Informationsaustausch zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und der Wirtschaft über sicherheitskritische Lieferkettenrisiken. Dafür sollten insbesondere freiwillige Kooperationsformate genutzt werden. Handelsunternehmen können mit ihren Kenntnissen

internationaler Beschaffungsmärkte wertvolle Beiträge zur Identifizierung von Risiken und alternativen Bezugsquellen leisten. Zusätzliche verpflichtende Offenlegungspflichten für Lieferantenbeziehungen, Beschaffungspreise oder andere sensible Geschäftsinformationen lehnt der BGA hingegen ab.

7. Umfassende wirtschaftliche Folgenabschätzung sicherstellen

Besonders kritisch bewertet der BGA die Absicht der Kommission, aufgrund der politischen Dringlichkeit auf eine reguläre Folgenabschätzung zu verzichten. Ein Vorhaben mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf internationale Handelsströme, Beschaffungskosten und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen erfordert eine sorgfältige wirtschaftliche Prüfung. Ein *Staff Working Document* kann eine umfassende Folgenabschätzung nicht ohne Weiteres ersetzen.

Vor Einführung neuer Maßnahmen müssen insbesondere folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Produkte und Lieferketten weisen tatsächlich sicherheitskritische Abhängigkeiten auf?
- Welche alternativen Bezugsquellen bestehen und wie schnell können zusätzliche Kapazitäten aufgebaut werden? Welche realistischen Anpassungs- und Übergangsfristen benötigen die betroffenen Unternehmen, um alternative Lieferanten zu identifizieren, zu qualifizieren und die erforderlichen Lieferkapazitäten aufzubauen?
- Welche Kosten verursachen mögliche Zölle und andere Eingriffe für Importeure, nachgelagerte Industrien und europäische Exporteure?
- Stehen die erwarteten Sicherheitsgewinne in einem angemessenen Verhältnis zu den wirtschaftlichen Kosten und möglichen handelspolitischen Gegenmaßnahmen?
- Welche zusätzlichen Belastungen könnten durch die Anpassung bestehender Binnenmarktinstrumente entstehen?
- Könnten bestehende Importförderprogramme die angestrebten Ziele wirksamer und kostengünstiger erreichen?

Politische Dringlichkeit darf nicht dazu führen, dass die Grundsätze evidenzbasierter Politikgestaltung und der Verhältnismäßigkeit außer Acht gelassen werden. Etwaige Maßnahmen müssen zudem regelmäßig auf ihre Wirksamkeit überprüft, zeitlich begrenzt und gegebenenfalls wieder zurückgenommen werden.

8. Schlussfolgerungen und Forderungen des BGA

Der BGA unterstützt eine europäische Wirtschaftssicherheitsstrategie, die tatsächliche Verwundbarkeiten reduziert und gleichzeitig offene Märkte, Wettbewerb und unternehmerische Freiheit bewahrt. Die Europäische Kommission sollte daher:

1. **Staatliche Eingriffe auf nachgewiesene sicherheitskritische Abhängigkeiten begrenzen.** Maßnahmen müssen auf einer konkreten Risikobewertung beruhen, verhältnismäßig sein und dürfen nicht dem allgemeinen Schutz europäischer Industrien vor Wettbewerb dienen.
2. **Auf ein allgemeines zollbasiertes Diversifizierungsinstrument verzichten.** Neue Zölle dürfen nicht zum regulären Instrument staatlicher Beschaffungslenkung werden. Bestehende handelspolitische Instrumente sollten vorrangig genutzt werden.
3. **Marktöffnung und internationale Partnerschaften in den Mittelpunkt stellen.** Freihandelsabkommen, gezielte Rohstoffpartnerschaften, Handelserleichterungen und die Entwicklung zusätzlicher Lieferbeziehungen müssen das Fundament der europäischen Diversifizierungsstrategie bilden. Rohstoffpartnerschaften sollten dabei insbesondere durch Investitionen in zusätzliche Förder- und Verarbeitungskapazitäten konkretisiert werden.
4. **Bestehende Importförderprogramme stärken und besser vernetzen.** Programme wie das deutsche IPD, Open Trade Gate Sweden und das niederländische CBI sollten gezielt gefördert werden. Zugleich gilt es, Außenwirtschaftsförderung, Investitionsförderung und Entwicklungszusammenarbeit stärker miteinander zu verzahnen.
5. **Wirtschaftliche Anreize setzen und neue Bürokratie vermeiden.** Wo politisch gewünschte Diversifizierung aus Sicherheitsgründen zusätzliche Kosten verursacht, sollten gezielte Unterstützungsmaßnahmen geprüft werden. Neue regulatorische Doppelstrukturen und verpflichtende Offenlegungspflichten für sensible Unternehmensdaten sind zu vermeiden.
6. **Eine umfassende wirtschaftliche Folgenabschätzung sicherstellen.** Mögliche Eingriffe müssen evidenzbasiert, WTO-konform, zeitlich begrenzt und regelmäßig überprüfbar sein.

Wirtschaftssicherheit darf nicht mit wirtschaftlicher Abschottung verwechselt werden. Gerade in einer zunehmend fragmentierten Weltwirtschaft braucht Europa mehr verlässliche Handelspartner, nicht weniger.

Statt bestehende Importe durch neue Zölle zu verteuern, sollte die Europäische Union gezielt in die Entwicklung zusätzlicher Bezugsquellen investieren. Die Stärkung bewährter Importförderprogramme bietet hierfür einen konkreten, marktwirtschaftlich orientierten Ansatz, der wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit, unternehmerische Freiheit und partnerschaftliche internationale Zusammenarbeit miteinander verbindet.