

IAA: Resilienz als Business Case

Best Value, digitale Nachweisfähigkeit und ein strategisches „Made with Europe“ als Leitplanken europäischer Industriepolitik

Executive Summary

Die Verschiebung globaler Marktanteile und die zunehmende Konzentration wichtiger Wertschöpfungsschritte außerhalb Europas erhöhen den Handlungsdruck für die Europäische Union. Um wirtschaftliche Resilienz und strategische Handlungsfähigkeit zu stärken, sind wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen und gezielte industriepolitische Maßnahmen erforderlich.

Gleichzeitig schaffen die wirtschaftspolitischen Antworten der USA auf diese Herausforderungen durch die Volksrepublik China handelspolitische Probleme, die Europa zusätzlich schwächen. Dies trifft Deutschland und Europa in einer Situation, in der die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund fehlender Verbesserungen an den Standortbedingungen eingeschränkt ist.

Der Industrial Accelerator Act (IAA) setzt an den richtigen Stellen an: Öffentliche Beschaffung, Förderung und Investitionsbedingungen müssen stärker auf industrielle Resilienz, Dekarbonisierung und wirtschaftliche Sicherheit einzahlen. Der IAA ist aber keine Weltformel. Lokalisierung allein schafft keine Resilienz; sie muss in ein breiteres Standort- und industriepolitisches Instrumentarium eingebettet werden. Aus Sicht der Elektro- und Digitalindustrie sollten daher vier Punkte nachgeschärft werden:

1. Öffentliche Beschaffung und Förderung müssen grundsätzlich dem Best-Value-Prinzip folgen. Entscheidend ist nicht der niedrigste Anschaffungspreis, sondern der wirtschaftliche Wert über den gesamten Lebenszyklus. Dieses Prinzip sollte stärker mit Leben gefüllt werden.
2. Der IAA sollte für weitere strategische Industriebereiche und Technologien anschlussfähig bleiben. Art. 29 IAA sollte daher präzisiert werden, damit die Kommission prüfen muss, ob zusätzliche strategische Sektoren oder Technologien in Kapitel III und IV einbezogen werden sollten.
3. Die Komponentenlogik des IAA darf nicht zu einem Vollzugs- und Bürokratieproblem werden. Ein digitaler IAA Compliance Calculator sollte Unternehmen, Vergabestellen, Sektorenauftraggeber und Förderstellen bei der einheitlichen Anwendung von Ursprungs-, Komponenten- und Gleichwertigkeitsanforderungen unterstützen.
4. Der IAA sollte eine belastbare „Made with Europe“-Logik schaffen. Art. 8 und Art. 9 IAA sollten von einer nachträglichen Ausschlusslogik auf ein transparentes Opt-in-Verfahren umgestellt werden, das Handelspartner bei nachweisbarer Reziprozität, verlässlichem Marktzugang und belastbaren Ursprungsnachweisen berücksichtigt. Diese Partnerlogik darf jedoch nicht in eine überkomplexe sektorale Zulassungsmatrix zerfallen. Art. 8(2) und Art. 9(2) IAA sowie die durch Art. 34 IAA vorgeschlagenen Änderungen am Net-Zero Industry Act sollten klarstellen, dass Einschränkungen nur in eng begründeten Ausnahmefällen möglich sind.

Im Anhang zu diesem Positionspapier macht die deutsche Elektro- und Digitalindustrie substantielle Vorschläge, um die anstehenden Diskussionen um den IAA konstruktiv zu begleiten und die angesprochenen Verbesserungsvorschläge zu konkretisieren.

Ausgangssituation

Europa steht unter massivem Druck. Die Entbürokratisierung kommt nicht voran, und ausbleibende Verbesserungen der Standortbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten schwächen die Wettbewerbsfähigkeit. Die Politik der USA vermengt sicherheitspolitische Interessen zunehmend mit industriepolitischen Zielen – teilweise auch zum eigenen Nachteil. Und über alledem erlebt Europa gerade einen China-Schock 2.0.

Europa fehlt der Drang nach vorne

Europa muss schneller werden. Die Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit bleibt die wichtigste Voraussetzung für Wachstum, Resilienz und technologische Souveränität. Doch die Bemühungen um Entbürokratisierung, wettbewerbsfähige Energie- und Standortkosten, verbesserte Investitionsbedingungen und

schnelleren Verfahren bleiben hinter den politischen Ankündigungen zurück. Neue regulatorische Anforderungen hingegen entstehen weiterhin und belasten die Unternehmen mit Komplexität und zusätzlichen Kosten.

Die USA setzen auf Lokalisierung – auch auf eigene Kosten

Washington begegnet Chinas Wirtschaftspolitik der Dual-Circulation – Schaffung von Abhängigkeiten nach außen und **autarke Isolierung der Volksrepublik** nach innen – mit zunehmender Härte. Das schwächte Deutschland bereits im vergangenen Jahr konjunkturell. Auch wenn die Zölle der aktuellen US-Regierung Ausdruck eines **übersteigerten Isolationismus** sind, war bereits die Haltung der Obama-Regierung gegenüber der WTO und Chinas Wirken im Welthandel äußerst kritisch. Die Biden Administration führte die Linie beider Vorgängerregierungen konsequent weiter. Deutschland macht diese Dynamik zu schaffen: Das ifo-Institut schätzte vor einem Jahr, dass die angekündigten US-Zölle das deutsche Bruttoinlandsprodukt 2025 **um 0,3 Prozent reduzieren** könnten.¹

Und auch gegenwärtige Reaktionen der USA auf die Veränderungen der globalen Wirtschaftsordnung erhöhen den Druck auf Deutschland und Europa. Die US-Regierung verbindet sicherheitspolitische Interessen mit handels- und industriepolitischen Instrumenten. Exemplarisch ist das neue **Section-232-Regime für Drohnen**²: Für besonders sicherheitsrelevante Systeme, Dockingstationen und bestimmte kritische Komponenten sind Zölle von 100 Prozent vorgesehen, für kleinere Drohnen 25 Prozent. Auch für Produkte aus der Europäischen Union gilt die günstigere Zollbehandlung nur unter weitreichenden Herkunftsvoraussetzungen für kritische Komponenten und Technologien. Gleichzeitig sieht das Regime ein **Onshoring-Programm** vor, das Zollvorteile an neue Produktionsinvestitionen in den USA knüpft.

Diese Logik setzt sich in anderen Bereichen fort. Die *Federal Communications Commission* (FCC) hat ausländisch produzierte **vernetzte Wechselrichter** und **fortgeschrittene mobile Robotik** grundsätzlich auf ihre *Covered List*³ gesetzt und damit neue Geräte vom regulären Marktzugang ausgeschlossen, sofern sie keine *Conditional Approval* erhalten. Eine solche Ausnahmegenehmigung wird unter anderem durch das Kriegsministerium geprüft und kann bei Vorliegen unter anderem von **Lokalisierungsplänen** genehmigt werden. Parallel stuft ein aktueller Bericht des Weißen Hauses die Europäische Union als „Tier 1“-Risikoraum für die Umgehung von China-Zöllen ein und fordert eine deutlich intensivere Prüfung von Herkunft, Produktionskapazitäten und tatsächlicher „substantial transformation“ – also wirtschaftlicher Be- und Verarbeitung.⁴

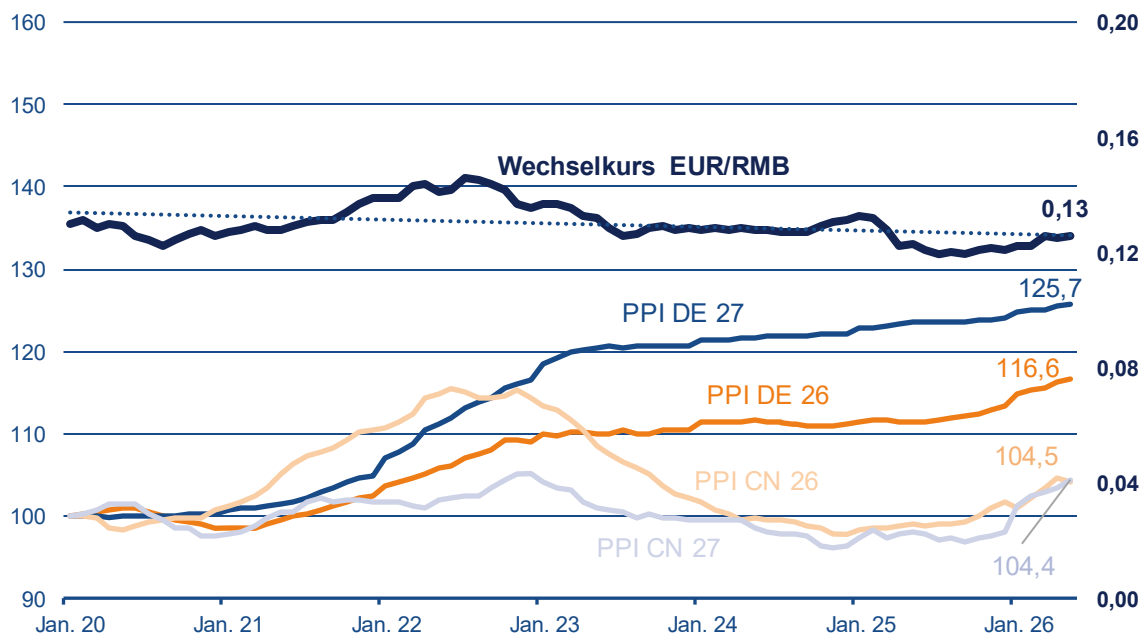
Marktzugang wird an lokale Wertschöpfung, Herkunft und sicherheitspolitisch definierte Vertrauenswürdigkeit geknüpft. Die USA reagieren damit auf reale Herausforderungen, tragen mit einer zu **weitreichenden Lokalisierungs- und Entkopplungslogik** aber selbst zur Fragmentierung der globalen Wirtschaft bei. Dieses Handeln führt die USA in ein **Lokalisierungsparadoxon**, das ebenfalls nicht im europäischen Interesse liegt. Werden Unternehmen gezwungen, Produktionskapazitäten für einzelne Wirtschaftsräume mehrfach aufzubauen, gehen Skaleneffekte verloren, Stückkosten und Kapitalbedarf steigen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit sinkt. Dies gilt gerade in einer Phase, in der erhebliche Investitionen in Resilienz, Digitalisierung und technologische Transformation notwendig sind. Eine zu weitreichende Lokalisierungspolitik kann **Investitionen in den USA** damit nicht nur verteuern, sondern im Ergebnis sogar **unwahrscheinlicher machen**.

Die strukturelle Herausforderung: Chinesischer Wettbewerbsdruck

Europa steht vor einem erneuten Strukturwandel durch den Wachsenden chinesischen Wettbewerbsdruck. Dieser betrifft zunehmend die Kernfelder der industriellen Transformation. China steht heute für **48 Prozent** der weltweiten Elektro- und Digitalproduktion; die Europäische Union (EU) nur noch für **10 Prozent**.⁵ Auch die deutsche Außenhandelsposition hat sich verschoben. **2025** lagen die **Importe** elektrotechnischer und elektronischer Güter nach Deutschland mit **EUR 274,9 Milliarden** nun zum vierten Mal in Folge über den entsprechenden **Exporten** von **EUR 257,5 Milliarden**.⁶ Zugleich weist die EU im Warenhandel mit China ein **Defizit von EUR 359,8 Milliarden** auf; elektrische Maschinen und Teile sind dabei die **größte Importgruppe**.⁷ Das seit Jahren bereits ausfuhrstarke China exportierte 2025 insgesamt Waren im Wert von **rund EUR 3,1 Billionen**; ein Zuwachs von 6 Prozent gegenüber dem Vorjahr.⁸

Das Ausmaß dieser Entwicklung lässt sich durch erhebliche Wettbewerbsasymmetrien erklären. Erstens stellt **staatliche Unterstützung** einen massiven Vorteil für chinesische Firmen dar. Die *OECD* zeigt in ihrer *Manufacturing Groups and Industrial Corporations* (MAGIC)-Datenbank, dass chinesische Industrieunternehmen zwischen 2005 und 2024 **im Durchschnitt drei- bis achtmal** so viel staatliche Unterstützung erhielten wie Unternehmen mit Sitz in OECD-Staaten; die OECD bewertet dies als konservative Schätzung und verweist in ihren Berechnungen darauf, dass sich nahezu **60 Prozent der globalen Marktanteilsgewinne chinesischer Unternehmen durch die erhaltenen Subventionen** erklären lassen.⁹ Subventionen wirken damit nicht nur als punktuelle Beihilfen, sondern als systematischer Wettbewerbshebel: Sie ermöglichen niedrigere Preise, die Verdrängung effizienter Wettbewerber und den Aufbau von Marktmacht in strategischen Industrien.

Zweitens wird der durch Subventionen beeinflusste Wettbewerb durch eine **wechselkursseitig nicht korrigierte Preisdivergenz** zusätzlich verschärft. Weltweit sind Erzeugerpreise seit 2020 gestiegen. Ursächlich war hierfür zunächst die Störung der globalen Lieferketten 2022/23, von der auch chinesische Unternehmen betroffen waren. Während die Erzeugerpreise für chinesische Unternehmen ab Mitte 2023 wieder sanken, phasenweise sogar unter das Niveau von 2020, blieben die globalen Erzeugerpreise jedoch auf höherem Niveau und stiegen sogar weiter. ZVEI-eigene Berechnungen zeigen, dass die Erzeugerpreise in Deutschland von Januar 2020 bis Mai 2026 in **Wirtschaftszweig (WZ) 26**, also der Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen, um rund 17 Prozent gestiegen sind; in **WZ 27**, also der Herstellung von elektrischen Ausrüstungen, sogar um rund 26 Prozent. In China lagen die entsprechenden Anstiege im gleichen Zeitraum bei lediglich rund 4,5 Prozent, wobei eine Erhöhung chinesischer Erzeugerpreise erst seit Januar 2026 deutlich beobachtbar ist. Da der nominale Wechselkurs zwischen Euro und Renminbi diese **Preisdivergenz nicht ausgeglichen** hat, hat sich die deutsche Elektro- und Digitalindustrie gegenüber China **real deutlich verteuert**. Ende 2025 war diese branchenbezogene reale Aufwertung besonders ausgeprägt. Trotz des erwähnten Anstiegs lag diese Anfang 2026 immer noch bei **über 10 Prozent in WZ 26** und bei **über 20 Prozent in WZ 27**.



Quelle: EZB, DESTATIS, National Bureau of Statistics China; Producer Price Indices (PPI) mit Basis Januar 2020 = 100

Industrie in Deutschland und Europa zu halten, ist daher ein richtiges Anliegen. Das gilt umso mehr, weil Europa in Zukunftsfeldern wie der Digitalisierung der Mobilität, Rechenzentren, intelligenten Netzen, Energiespeichern, industrieller Automatisierung und industrieller künstlicher Intelligenz weiterhin über starke Kompetenzen verfügt. Diese **Position** ist aber **nicht garantiert**. Vor diesem Hintergrund ist der Industrial Accelerator Act (IAA) im Grundsatz zu unterstützen. Nachfrageorientierte Instrumente können **ein Teil der Antwort** sein, unfair verzerrten Wettbewerb abzufedern und Transformationsmärkte zu einem Business Case für europäische industrielle Wertschöpfung zu machen. Der **IAA ist aber weder eine Weltformel, noch ist Lokalisierung alleiniger Heilsbringer**. Der IAA ergibt nur dann Sinn, wenn er einer von vielen Hebeln ist, mit denen die Europäische Union die doppelte Transformation aus Dekarbonisierung und Digitalisierung unter Bedingungen massiver globaler Wettbewerbsverzerrungen gestaltet.

1 Öffentliche Aufträge: Unterpreisangebote wirksam begrenzen

Öffentliche Auftragsvergabe und öffentliche Förderung sollten konsequent dem Prinzip des **wirtschaftlich besten Angebots (Most Economically Advantageous Tender (MEAT) / Best-Value)** folgen. Heute ist bereits der niedrigste Anschaffungspreis grundsätzlich nicht ausschlaggebend, sondern der tatsächliche Wert einer Lösung über ihren gesamten Lebenszyklus. In der Praxis jedoch schafft eine Fixierung auf den billigsten Einstiegspreis Fehlanreize. Angebote werden aggressiv kalkuliert, Leistungsannahmen schöngerechnet und Risiken in spätere Projektphasen verlagert. Was folgt, sind Nachträge, Verzögerungen, höhere Betriebs- und

Wartungskosten sowie vermeidbare Ausfall- und Qualitätsrisiken. Das widerspricht dem öffentlichen Interesse. Was auf dem Papier günstig erscheint, erweist sich in der Praxis oft als teurer.¹⁰

Der IAA sollte daher eine Vergabep Praxis hin zu wirtschaftlich besten Angeboten grundsätzlich verbessern. Lokalisierungspflichten, wie sie der IAA vorsieht, können dieses Fundament in klar definierten strategischen Bereichen **ergänzen**, dürfen es aber **nicht ersetzen**. Aus Sicht der Elektro- und Digitalindustrie müssen deshalb

- Lebenszykluskosten,
- nachweisbare Leistungsqualität im Betrieb,
- Versorgungssicherheit und Interoperabilität,
- Reparierbarkeit, Service- und Wartungsfähigkeit, sowie
- Garantie- und Ersatzteilverfügbarkeit (Kontinuitäts- und Substitutionspfade)

zum Regelfall der Bewertung werden. Öffentliche Mittel sollten Lösungen bevorzugen, die im Einsatz dauerhaft tragfähig, resilient und technologisch leistungsfähig sind.

In diesem Zusammenhang muss der Umgang mit ungewöhnlich niedrigen Angeboten (**abnormally low tenders** (ALT)) im Zuge der anstehenden Reform des europäischen Vergaberechts deutlich geschärft werden. In der Praxis scheuen öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber häufig (1) den Aufwand, (2) die fachliche Prüfungstiefe und (3) das Prozessrisiko, die mit der Zurückweisung eines ungewöhnlich niedrigen Angebots verbunden sind. Damit bleiben Angebote im Verfahren, obwohl erhebliche **Zweifel an Kostendeckung, Leistungsfähigkeit, Service- und Ersatzteelfähigkeit** oder **Resilienz gegenüber Abhängigkeiten** bestehen.

Die Reform der **Richtlinie 2014/24/EU** und der **Richtlinie 2014/25/EU** sollte daher objektive Verdachtsindikatoren, kurze Prüfungsfristen und klare Rechtsfolgen vorsehen. Ein Angebot sollte weiterhin geprüft werden müssen, wenn es erheblich unter der dokumentierten Kostenschätzung des Auftraggebers, unter belastbaren Lebenszykluskosten, unter verbindlichen Kostenbestandteilen der Ausschreibung oder deutlich unter dem übigen Angebotsfeld liegt. Der Bieter sollte dann innerhalb einer **kurzen Frist** vollständig, überprüfbar und dokumentiert erklären müssen, wie Preis oder Kosten zustande kommen und wie die ausgeschriebene Leistung dauerhaft erfüllt werden kann. Kann der Bieter diese Zweifel nicht fristgerecht, vollständig und überprüfbar ausräumen, muss das Angebot zurückgewiesen werden. Gleiches sollte gelten, wenn die niedrige Preisstellung nur durch nicht nachvollziehbare Leistungsannahmen, unzureichende Service- und Ersatzteelfähigkeit, Nichterfüllung sozialer, arbeits- oder umweltrechtlicher Vorgaben, nicht marktübliche Subventionierung oder die Nichterfüllung einschlägiger Ursprungs- und Resilienz Kriterien erklärt werden kann.

Es ist nicht das Ziel, günstige Angebote zu verhindern. Ziel ist, strategische Unterbietung, Dumping-Angebote und unrealistische Kalkulationen rechtssicher auszuschließen, bevor sie zu Kostensteigerungen, Abhängigkeiten oder Ausfallrisiken in der Umsetzung führen. Die konkreten Änderungsvorschläge finden sich unter „Ad i“ im Anhang zu diesem Positionspapier.

2 Vertikale Instrumente und IAA-Anschlussfähigkeit

Für **Hochtechnologien** sollte die EU weiterhin auf **vertikale, technologiespezifische Instrumente** setzen. Das gilt insbesondere für Bereiche wie Halbleiter, digitale Infrastrukturen, künstliche Intelligenz, Quantentechnologien oder andere hochdynamische Technologiesegmente, in denen Regulierung, Investitionszyklen, Innovationslogiken und Wertschöpfungsstrukturen komplexer sind als in klassischen Grundstoff- oder Standardproduktmärkten. Mit dem Chips Act, dem Net-Zero Industry Act, dem Critical Raw Materials Act und der Strategic Technologies for Europe Platform bestehen bereits sektorspezifische oder technologiebezogene Instrumente, an die weiter angeknüpft werden sollte. Der IAA sollte diese Struktur nicht ersetzen, sondern kann sie sinnvoll ergänzen.

Dabei sollte der IAA so ausgestaltet werden, dass er flexibel auf neue strategische Herausforderungen reagieren kann. Das ginge per Überprüfungs- oder Öffnungsklausel, mit der weitere Industriebereiche oder Technologien nach klaren Kriterien in den Anwendungsbereich einbezogen werden können. So bliebe der IAA anschlussfähig, ohne zu einem uferlosen Querschnittsinstrument zu werden. Maßgebliches Ziel dafür sollte sein, wirtschaftssicherheitsrelevanter Abhängigkeiten, von Marktverwerfungen, und Investitionshemmnissen abzubauen sowie technologische Souveränität weiter auf- und auszubauen.

Art. 29 IAA sollte daher präzisiert werden. Die vorgesehene Überprüfung sollte nicht nur allgemein bewerten, ob der Rechtsakt angepasst werden muss, sondern ausdrücklich prüfen, ob weitere strategische Industriebereiche oder Technologien in den Anwendungsbereich von Kapitel III und IV einbezogen werden sollten. Wo dies zur Verringerung strategischer Abhängigkeiten, zur Reaktion auf Marktverzerrungen oder zur Stärkung

technologischer Souveränität erforderlich ist, sollte die Kommission einen entsprechenden Legislativvorschlag vorlegen. Eine Konkretisierung dieses Änderungsvorschlages findet sich unter „Ad ii“ im Anhang zu diesem Positionspapier.

3 Komponentenlogik nur mit digitaler Nachweisfähigkeit

Der Industrial Accelerator Act (IAA) verknüpft Lokalisierungsanforderungen mit einer weitreichenden Komponentenlogik. Er stellt Anforderungen nicht nur an Endprodukte, sondern verlangt je nach Technologie zusätzlich, dass bestimmte „**main specific components**“ und sogar enger gefasste Komponenten aus der Union stammen; letztere Anforderung ergibt sich durch Art. 34(4) IAA für **Art. 25a (2)** des Net-Zero-Industries Act (NZIA), der dadurch auch Anforderungen an „**specific main specific components**“ erfassen soll. Bei **Battery Energy Storage Systems (BESS)** betrifft dies etwa das System selbst, das Battery Management System, Batteriezellen und weitere Hauptkomponenten; bei Windenergie, Elektrolyseuren und neuen Kernkraftwerken sind ähnliche Stufenlogiken vorgesehen.

Diese Logik ist industriepolitisch grundsätzlich nachvollziehbar: Eine reine Endproduktlogik würde kaum verhindern, dass lediglich letzte Fertigungsstufen in die Union verlagert werden. Der strategische Wert technologieintensiver Produkte liegt häufig gerade in Leistungselektronik, Steuerungstechnik, Software, Batteriemanagement, Schnittstellenkompetenz, Test- und Zertifizierungsfähigkeit sowie in zentralen Produktionsprozessen. Zugleich droht der IAA hier über das Ziel hinauszuschießen. Je stärker Ursprungsanforderungen auf einzelne Komponenten und Unterkomponenten verlagert werden, desto größer werden **Nachweisaufwand, Abgrenzungsprobleme, Rechtsunsicherheit** und das Risiko einer europaweit **uneinheitlichen Anwendung**.

Wenn der Gesetzgeber solche Komponentenanforderungen einführt, muss er ihre praktische Anwendung mitdenken. Unternehmen, Vergabestellen, Förderbehörden und Sektorenauftraggeber stehen vor denselben Fragen: Ist der konkrete Beschaffungsvorgang, die Auktion oder das Förderverfahren erfasst? Welche Endprodukte, Hauptkomponenten oder kritischen Funktionen sind einschlägig? Welche Ursprungsanforderungen gelten? Welche Komponenten haben Unionsursprung oder gelten als gleichwertig? Welche Nachweise reichen aus? Ohne ein **einheitliches digitales Prüf- und Nachweisinstrument** drohen unterschiedliche Verwaltungspraxis, übermäßige Nachweisanforderungen, Verzögerungen und ein faktisches Vollzugsdefizit.

Die Kommission sollte deshalb einen digitalen **IAA Compliance Calculator** entwickeln. Dieser sollte auf bestehenden und geplanten digitalen Instrumenten der Europäischen Union aufsetzen. Dazu zählen insbesondere ein europäisches Portal für öffentliche Aufträge, das bestehende Portal Access2Markets mit den dort hinterlegten Informationen zu Handelsabkommen und Ursprungsregeln sowie Instrumente im Umfeld des Net-Zero Industry Act (NZIA), etwa der Net-Zero Navigator. Der Rechner sollte Wirtschaftsbeteiligten einen Pre-Check ihrer Angebote, Produktdaten oder strukturierten Stücklisten ermöglichen und öffentlichen Stellen ein standardisiertes Prüfprotokoll für die Bewertung eingereicherter Nachweise bereitstellen. Praktisch sollte er mit einem **Ampelsystem** arbeiten: Grün bei voraussichtlicher Konformität, Gelb bei gezieltem Klärungsbedarf und Rot bei erkennbarer Nichtkonformität. Damit das Instrument tatsächlich entlastet, darf Gelb nicht zur Standardkategorie werden.

Der IAA enthält selbst den richtigen Ausgangspunkt für eine solche Lösung. In Art. 4 und Art. 5 setzt der Vorschlag auf **digitale Zugangspunkte, einheitliche Verfahren**, Wiederverwendung vorhandener Daten und Dokumente, Interoperabilität sowie auf eine **Begrenzung zusätzlicher Nachforderungen**. Diese Verwaltungslogik sollte konsequent auf die Ursprungs- und Komponentenanforderungen übertragen werden. Künstliche Intelligenz kann unterstützend eingesetzt werden, etwa um Angebotsunterlagen, Produktbeschreibungen, Stücklisten oder Lieferantenerklärungen auszulesen und Unklarheiten zu markieren. Ohne einen solchen digitalen Komponenten- und Nachweisrechner droht der IAA eine Regulierungsstruktur zu schaffen, die formal ambitioniert ist, praktisch jedoch neue Bürokratie und Rechtsunsicherheit erzeugt. Eine konkrete Ausformulierung für einen IAA Compliance Calculator findet sich unter „Ad iii“ im Anhang zu diesem Positionspapier

4 Made with Europe: Wertschöpfung mit Partnern

Lokalisierung ist kein Selbstzweck. Sie ist industriepolitisch nur dann sinnvoll, wenn sie reale industrielle Fähigkeiten, resiliente Wertschöpfung und technologischen Kompetenzaufbau in Europa stärkt. Ein eng verstandenes „Made in Europe“ greift dafür zu kurz. Europa ist auf internationale Wertschöpfungsketten, verlässliche Handelspartner und wechselseitigen Marktzugang angewiesen. Der IAA sollte deshalb eine belastbare „Made with Europe“-Logik schaffen: Partner, die europäischen Unternehmen verlässlichen Zugang gewähren

und resiliente Wertschöpfung mit Europa ermöglichen, sollten in der IAA-Systematik berücksichtigt werden. Staaten oder Standorte, die keine echte Reziprozität bieten, sollten dagegen nicht profitieren.

Dafür sollte der IAA von einer nachträglichen Ausschlusslogik auf ein klares **Opt-in-Verfahren (Ex-Ante Logik)** umgestellt werden. Drittstaaten mit Freihandelsabkommen, Zollunion oder einschlägigen Verpflichtungen aus dem Agreement on Government Procurement (GPA) sollten **grundsätzlich zulassungsfähig** sein, aber nicht automatisch als gleichwertig mit Unionsursprung gelten – dafür ist gerade bei Unterzeichnern des GPA die tatsächliche Gleichbehandlung zu unterschiedlich und nicht mit jedem Handelspartner konnte sich die EU auf eine Öffnung im Bereich öffentlicher Auftragsvergabe einigen. Die Gleichstellung sollte daher eine Einigung der Partner mit der EU voraussetzen. Maßgeblich sollten durchsetzbarer Marktzugang, belastbare Ursprungs- und Nachweissysteme sowie ein wirksamer Schutz vor Umgehung und neuen strategischen Abhängigkeiten sein. Art. 8(1) und Art. 8(2) IAA sollten entsprechend angepasst werden; für andere öffentliche Interventionen sollte Art. 9 IAA entsprechend verändert werden.

Im Hinblick auf die oben genannte Bürokratielast ist es entscheidend, dass diese Partnerlogik nicht in eine **überkomplexe sektorale Zulassungsmatrix** zerfällt. Diese Gefahr besteht insbesondere dort, wo Art. 8(2) und Art. 9(2) IAA eine Betroffenheit „in whole or in part“ vorsehen. Ein Partnerland sollte grundsätzlich einheitlich als „Made with Europe“-Partner behandelt werden, soweit die Marktzugangsbedingungen dies tragen. Einschränkungen sollten nicht oder zumindest nur in eng begründeten Ausnahmefällen möglich sein, etwa bei fehlender Reziprozität, konkreten Umgehungsrisiken oder Risiken für die Versorgungssicherheit. Sie müssen transparent, verhältnismäßig, zeitlich überprüfbar und unionsweit einheitlich anwendbar sein. Art. 8(2) und Art. 9(2) IAA sollten entsprechend präzisiert werden. Gleiches gilt für die durch Art. 34 IAA vorgeschlagenen Änderungen am Net-Zero Industry Act, insbesondere für die neu vorgesehenen Art. 28e, Art. 28f und Art. 28g NZIA. Vorschläge zur konkreten Umsetzung dieser Änderungswünsche finden sich unter „Ad iv“ und „Ad v“ im Anhang dieses Positionspapieres.

In diesem Kontext ist auch Kapitel **IV IAA (Foreign Investment)** zu nennen. Dieses greift sinnvoll die Herausforderung auf, wie sie die Elektro- und Digitalindustrie in diesem Papier als Ausgangslage beschreibt. Handelspartner sind von Investitionshemmnissen von Kapitel IV ausgenommen (Art. 17(3)) und Staaten, die eine Monopolstellung in internationalen Wertschöpfungsketten anstreben, werden begrenzt (Art. 17(1)). Durch die Nennung klarer Wertschöpfungskriterien in Art. 18 greift der IAA zudem ein reales Problem auf: Europa braucht Investitionen, die Technologiekompetenz, Wertschöpfung und resilientere Lieferketten in der Europäischen Union stärken. Somit schottet sich Europa nicht ab, sondern schreibt fest, dass die europäische Industriesubstanz nicht naiv veräußert werden darf.

Anhang: Legislative Änderungsvorschläge

Die obigen Ausführungen zeigen, dass aus Sicht der Elektro- und Digitalindustrie der Industrial Accelerator Act (IAA) grundsätzlich an den richtigen Punkten ansetzt. Er sollte aber an einigen Stellen präzisiert werden, damit dieser wirksamer industrielle Resilienz und technologische Souveränität stärkt und die europäische Wettbewerbsfähigkeit nachfrageseitig mitunterstützt. Dieser Anhang übersetzt die im Positionspapier formulierten Kernforderungen in konkrete Formulierungsvorschläge. In diesem Sinne betreffen sie nicht nur den IAA selbst, sondern auch Folgeänderungen am Net-Zero-Industry-Act (NZIA) sowie Anpassungen des europäischen Vergaberechts.

Legislative Amendment Proposals

The following legislative amendment proposals are presented in the order in which the corresponding issues are addressed in the main paper above. Each proposal refers to the relevant chapter of the position paper and translates the respective policy recommendation into concrete draft-suggestions:

- i. Best Value and abnormally low tenders
Amendments to Article 69 of Directive 2014/24/EU and Article 84 of Directive 2014/25/EU, as set out in Chapter 1.
- ii. Review clause and future IAA scope extension
Amendment to Article 29 IAA, as set out in Chapter 2.
- iii. IAA Compliance Calculator
Insertion of a new provision on a digital IAA Compliance Calculator, as set out in Chapter 3.
- iv. Made with Europe: opt-in / ex-ante partner logic
Amendments to Articles 8 and 9 IAA, as set out in Chapter 4.
- v. Avoiding a fragmented sector-by-sector eligibility matrix
Amendments to Articles 8(2) and 9(2) IAA and corresponding amendments to the provisions introduced into Regulation (EU) 2024/1735 by Article 34 IAA, as set out in Chapter 4.

Ad i. Best Value and abnormally low tenders

Amendments to Recital 103 and Article 69 of Directive 2014/24/EU as well as to Article 84 of Directive 2014/25/EU, as set out in Chapter 1.

Proposed amendment to Recital 103 of Directive 2014/24/EU

Recital 103 should be amended to clarify that contracting authorities may take into account objective indications when assessing whether a tender appears abnormally low, without establishing a mandatory checklist or an automatic exclusion mechanism.

The following sentence should be added to Recital 103:

“In assessing whether a tender appears abnormally low, contracting authorities may take into account, where relevant, objective indications such as the estimated contract value, life-cycle costs, mandatory cost components set out in the procurement documents, relevant market benchmarks, or the price or cost level of other tenders submitted in the same procedure.”

Proposed amendment to Article 69 of Directive 2014/24/EU

Article 69(1) should be amended as follows:

“Contracting authorities shall require economic operators to explain the price or costs proposed in the tender where tenders appear to be abnormally low in relation to the works, supplies or services. The request shall specify the elements requiring explanation and shall set an appropriate and proportionate deadline. Extensions shall be limited to duly justified cases and to what is strictly necessary.”

Article 69(3) should be amended as follows:

“The contracting authority shall reject the tender where the economic operator fails to provide the explanations requested within the deadline set pursuant to paragraph 1, where the explanations provided are incomplete or not verifiable, or where the evidence supplied does not satisfactorily account for the low level of price or costs proposed.

The contracting authority shall also reject the tender where the low level of price or costs results from non-compliance with obligations referred to in Article 18(2), from non-compliance with mandatory requirements set out in the procurement documents, from non-compliance with applicable Union origin, resilience or security of supply requirements, or from cost assumptions that do not allow for the reliable performance of the contract over its life cycle.”

Proposed Corresponding amendment to Recital 108 of Directive 2014/25/EU

Recital 108 of Directive 2014/25/EU should be amended *mutatis mutandis* to Recital 103 of Directive 2014/24/EU.

Proposed Corresponding amendment to Article 84 of Directive 2014/25/EU

Article 84 of Directive 2014/25/EU should be amended *mutatis mutandis* to Article 69 of Directive 2014/24/EU.

Ad ii. Review clause and future IAA scope extension

Proposed amendment

In Article 29, the second paragraph should be replaced by the following:

“When carrying out its review, the Commission shall pay particular attention to the effectiveness of this Regulation, the persistence of the circumstances that have justified the adoption of this Regulation, and the necessity of amending Chapters III and IV. The Commission shall also assess whether additional strategic industrial sectors or technologies should be brought within the scope of Chapters III and IV, taking into account in particular strategic dependencies, technological developments, market distortions, investment needs, the Union’s economic security, the resilience of critical value chains and the existence of sector-specific Union instruments. This assessment shall not be limited to the sectors already referred to in this Article, including the building of ships and of rail rolling stock. Where appropriate, the Commission shall submit a legislative proposal.”

Ad iii. IAA Compliance Calculator

Proposed amendment

After Article 5, the following Article 5a should be inserted:

“Article 5a

IAA Compliance Calculator

1. The Commission shall develop, make available, maintain and regularly update a transparent, rule-based, verifiable and auditable digital IAA Compliance Calculator to support the uniform application of the origin, component and equivalence requirements laid down in this Regulation and in Regulation (EU) 2024/1735 as amended by this Regulation.
2. The IAA Compliance Calculator shall be accessible to economic operators, contracting authorities, contracting entities, and bodies administering auctions or other forms of public intervention.
3. The IAA Compliance Calculator shall enable a non-binding preliminary assessment of whether a procurement procedure, auction, other form of public intervention, product, component, tender, product data set or bill of materials falls within the scope of the relevant requirements.
4. The IAA Compliance Calculator shall, in particular:
 - (a) identify the relevant end-product, component and main specific component requirements;
 - (b) support the assessment of Union origin and of equivalence under the applicable partner-country rules;
 - (c) indicate the evidence required to substantiate compliance with the relevant requirements;
 - (d) generate a standardised assessment protocol that may be used by contracting authorities, contracting entities and bodies administering auctions or other forms of public intervention when reviewing evidence submitted by economic operators.
5. The IAA Compliance Calculator shall build on, and be interoperable with, existing and planned Union digital tools and databases, including a European public procurement portal, Access2Markets and relevant digital instruments established in the context of Regulation (EU) 2024/1735.

6. The use of the IAA Compliance Calculator shall not replace the responsibility of the competent contracting authority, contracting entity or body administering an auction or other form of public intervention to take the final decision in the individual case. The Commission shall ensure that the calculator does not create additional reporting obligations beyond what is necessary for the application of the relevant origin, component and equivalence requirements.”

Ad iv. Made with EU: opt-in / ex-ante partner logic

Proposed amendment to Article 8 IAA

Article 8(1) should be replaced by the following:

1. “With respect to the Union origin requirements referred to in Article 11, content originating in third countries with which the Union has concluded an agreement establishing a free trade area or a customs union, or that are parties to the Agreement on Government Procurement, where relevant obligations of the Union exist under that agreement, shall be eligible to be deemed equivalent to Union origin where the third country concerned is included in the list referred to in paragraph 2.”

Article 8(2) should be replaced by the following:

2. “The Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 30 establishing and regularly updating a Union list of third countries whose content shall be deemed equivalent to Union origin for the purposes of paragraph 1. The first delegated act establishing that list shall be adopted no later than six months before Article 11 applies.

A third country shall only be included on that list where the Commission has made a positive determination that:

- (a) the relevant obligations under the agreements referred to in paragraph 1 provide reliable and enforceable access for Union products and entities to procurement procedures covered by this Chapter;
- (b) the third country provides substantially reciprocal treatment for Union products and entities;
- (c) origin verification and compliance systems are sufficiently reliable to ensure the application of the relevant Union origin requirements; and
- (d) inclusion of the third country does not create a risk of circumvention, dependency or other developments that may threaten the security of supply in the Union.

Before including a third country on the list referred to in the first sentence, the Commission shall consult the third country concerned. Where those conditions are not sufficiently ensured, the Commission shall seek an arrangement with the third country concerned to ensure reciprocal access, effective enforcement, transparent origin verification and adequate safeguards against circumvention.

The Commission shall remove a third country from the list, or suspend its inclusion, where those conditions are not sufficiently ensured under the applicable agreement.”

Proposed amendment to Article 9 IAA

Article 9(1) should be replaced by the following:

1. “With respect to the Union origin requirements referred to in Article 12, content originating in third countries with which the Union has concluded an agreement establishing a free trade area or a customs union shall be eligible to be deemed equivalent to Union origin where the third country concerned is included in the list referred to in paragraph 2.”

Article 9(2) should be replaced by the following:

2. “The Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 30 establishing and regularly updating a Union list of third countries whose content shall be deemed equivalent to Union origin for the purposes of paragraph 1. The first delegated act establishing that list shall be adopted no later than six months before Article 12 applies.

A third country shall only be included on that list where the Commission has made a positive determination that:

- (a) the relevant obligations under the agreements referred to in paragraph 1 provide reliable and enforceable conditions for Union products and entities in relation to the public interventions covered by this Chapter;
- (b) the third country provides substantially reciprocal treatment for Union products and entities;
- (c) origin verification and compliance systems are sufficiently reliable to ensure the application of the relevant Union origin requirements; and
- (d) inclusion of the third country does not create a risk of circumvention, dependency or other developments that may threaten the security of supply in the Union.

Before including a third country on the list referred to in the first sentence, the Commission shall consult the third country concerned. Where those conditions are not sufficiently ensured, the Commission shall seek an arrangement with the third country concerned to ensure reciprocal access, effective enforcement, transparent origin verification and adequate safeguards against circumvention.

The Commission shall remove a third country from the list, or suspend its inclusion, where those conditions are not sufficiently ensured under the applicable agreement.”

Ad v. Avoiding a fragmented sector-by-sector eligibility matrix

Proposed addition to Article 8 IAA

The following subparagraph should be added to Article 8(2), as amended under proposal 4:

“Equivalence pursuant to paragraph 1 shall apply to the third country concerned as a whole. It may be limited to specific products, sectors, technologies or procurement categories only where such limitation is strictly necessary due to the scope of the applicable international agreement, a demonstrated lack of reciprocal access, a clearly identified risk of circumvention, or dependencies or other developments that may threaten the security of supply in the Union. Any such limitation shall be reasoned, proportionate, transparent, uniformly applicable across the Union and subject to periodic review.”

Proposed addition to Article 9 IAA

The following subparagraph should be added to Article 9(2), as amended under proposal 4:

“Equivalence pursuant to paragraph 1 shall apply to the third country concerned as a whole. It may be limited to specific products, sectors, technologies or categories of public intervention only where such limitation is strictly necessary due to the scope of the applicable international agreement, a demonstrated lack of reciprocal conditions, a clearly identified risk of circumvention, or dependencies or other developments that may threaten the security of supply in the Union. Any such limitation shall be reasoned, proportionate, transparent, uniformly applicable across the Union and subject to periodic review.”

Corresponding amendments to Regulation (EU) 2024/1735

In Article 34 IAA, the same principle should be reflected in the proposed Articles 28e, 28f and 28g of Regulation (EU) 2024/1735. In each provision empowering the Commission to exclude a third country “in whole or in part” from equivalence with Union origin, a corresponding subparagraph should be added:

“Equivalence shall apply to the third country concerned as a whole. It may be limited to [the categories covered by the respective provision] only where such limitation is strictly necessary due to the scope of the applicable international agreement, a demonstrated lack of reciprocal access or conditions, a clearly identified risk of circumvention, or dependencies or other developments that may threaten the security of supply in the Union. Any such limitation shall be reasoned, proportionate, transparent, uniformly applicable across the Union and subject to periodic review.”

Kontakt

Dr. Nikolas Keßels • Director • Economics & Global Affairs
Mobil: +49 162 2664 988 • Email: nikolas.kessels@zvei.org

Kathrin Glastra • Head of Brussels Office and European Affairs • Economics & Global Affairs
Mobil: +49 162 2664-906 • EMail: kathrin.glastra@zvei.org

ZVEI e. V. • Verband der Elektro- und Digitalindustrie • Rue Marie de Bourgogne 58 • B-1000 Brüssel
Lobbyregisternr.: R002101 • EU Transparenzregister ID: 94770746469-09 • www.zvei.org

Datum: 04.09.2026

¹ Ifo (2025) Press Release 3 April 2025: Trump Tariffs Could Reduce GDP in Germany by 0.3 Percent. URL: <https://www.ifo.de/en/press-release/2025-04-03/trump-zoelle-koennten-bip-reduzieren> (eingesehen am 28.4.2026).

² The White House (2026) Proclamation August 13, 2026 – Adjusting Imports of Unmanned Aircraft Systems and Unmanned Aircraft Systems Components into the United States; URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/08/adjusting-imports-of-unmanned-aircraft-systems-and-unmanned-aircraft-systems-components-into-the-united-states/> (eingesehen am 14.08.2026).

³ FCC (2026) Fact Sheet – FCC Updates Covered List to Include Foreign-Produced Advanced Robotic Devices and Power Inverters; URL: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-423682A1.pdf> (eingesehen am 10.08.2026).

⁴ The White House (2026) Office of Trade and Manufacturing Policy August Report: The Great Transshipment Scam – Rise, Scope, and Costs. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2026/08/The-Great-Transshipment-Scam.pdf> (eingesehen am 17.08.2026).

⁵ ZVEI (2025) Globale Elektro- und Digitalindustrie – Daten, Zahlen und Fakten, Oktober 2025. URL: https://www.zvei.org/fileadmin/user_upload/Presse_und_Medien/Publikationen/Regelmaessige_Publikationen/Daten_Zahlen_und_Fakten/Die_globale_Elektroindustrie_Daten_Zahlen_Fakten/Faktenblatt-International-2025_V3.pdf025_V3.pdf (eingesehen am 30.4.2026).

⁶ ZVEI (2026) German Electro and Digital Industries – Facts & Figures, April 2026. URL: https://www.zvei.org/fileadmin/user_upload/Presse_und_Medien/Publikationen/Regelmaessige_Publikationen/Daten_Zahlen_und_Fakten/Die_deutsche_Elektroindustrie_Daten_Zahlen_Fakten/Fact-Sheet-April-2026_V2.pdf (eingesehen am 30.4.2026).

⁷ Eurostat (2026) Trade in Goods with China in 2025. URL: Trade in goods with Chin <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260410-2a> in 2025 - News articles – Eurostat (eingesehen am 29.4.2026).

⁸ Nagel, Joachim (2025) The German Economy in choppy international waters – Speech at the Speaker's Luncheon, Union International Club e.V.. URL: <https://www.bundesbank.de/en/press/speeches/the-german-economy-in-choppy-international-waters-951356> (eingesehen am 28.4.2026).

⁹ OECD (2026) *OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies*, URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/05/oecd-magic-database-of-industrial-subsidies_3d51d749/ce94f33b-en.pdf (eingesehen am 25.6.2026), S. 15.

¹⁰ Die OECD verweist bereits in einem 2015-Papier darauf, dass unterschätzte Vertragskosten später typischerweise zu „**cost overruns, financial distress, decreased performance and quality**“ sowie „**calls for renegotiation**“ führen. Siehe: OECD (2015) Working Party No. 2 on Competition and Regulation; Hearing on Auctions and Tenders: Further Issues. Document Number: DAF/COMP/WP2(2015)1. URL: <https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2%282015%291/en/pdf> (eingesehen am 23.04.2026); S. 21.