

Für eine moderne Handels- politik – statt Abschottung

DIHK-Positionspapier zur
Internationalen Handelspolitik



GemeinsamWeltweit

Herausgeber	© Deutscher Industrie- und Handelskammertag Berlin Brüssel DIHK Berlin: Postanschrift: 11052 Berlin Hausanschrift: Breite Straße 29 Berlin-Mitte Telefon (030) 20 308-0 Telefax (030) 20 308 1000 DIHK Brüssel: Hausanschrift: 19 A-D, Avenue des Arts B-1000 Bruxelles Telefon ++32-2-286 1611 Telefax ++32-2-286 1605
Internet	www.dihk.de www.facebook.com/DIHKBerlin http://twitter.com/DIHK_News http://twitter.com/DIHK_Research
Redaktion	Dr. Ilija Nothnagel, Klemens Kober Stand: Juni 2018

DIHK-Positionspapier zur Internationalen Handelspolitik

Für eine moderne Handelspolitik – statt Abschottung

Zusammenfassung

Deutschland ist wie kaum ein anderes Land auf offene Märkte und freien Handel angewiesen. Jeder vierte Arbeitsplatz hierzulande hängt am Export, in der Industrie sogar jeder zweite. Unser Land behauptet sich auf den Weltmärkten. Viele Regeln, die die Unternehmen tagtäglich nutzen, ja selbst die Zukunft der Welthandelsorganisation (WTO) stehen in Frage. Für die Unternehmen und unsere gesamte Wirtschaft steht viel auf dem Spiel. Deutschland und Europa sind insbesondere bei folgenden Themen gefordert:

- **Erosion der WTO stoppen**: Ein multilateraler Ansatz im Rahmen der WTO ist der beste Weg zur weltweiten Öffnung von Märkten. Deutschland und die EU müssen sich dringend für den Fortbestand der WTO, für die Neubesetzung der WTO-Berufungsinstanz und die bereits angestoßene WTO-KMU-Agenda einsetzen.
- **Ambitionierte EU-Handelsagenda umsetzen**: Umfassende und ehrgeizige EU-Abkommen zur Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen wie mit Japan, Mercosur oder Mexiko sind von zentraler Bedeutung. Ein neuer Anlauf für ein EU-US-Handelsabkommen sollte sich nicht auf ein bloßes Nullzollabkommen beschränken. Ein offenes Europa, das für die Einhaltung der globalen Handelsregeln einsteht, ist der beste Beispielgeber für die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung.
- **Mittelstandsfreundliche Abkommen**: Die WTO und die EU-Handelspolitik sollten das "Think-Small-First"-Prinzip als Leitgedanken konsequent verankern. Das bedeutet konkret: einfache Ursprungsregelungen, wirksamer Schutz geistigen Eigentums, Anerkennung internationaler Normen sowie tragfähige Vereinbarungen zu Themen wie Visaerleichterungen und Anerkennung von beruflichen Abschlüssen.
- **Zoll: Mehr als nur Formalitäten!** Bürokratische Hürden im Umgang mit Ursprungsregeln machen Unternehmen den Außenhandel schwer. Wichtig sind: einfache und elektronisch abbildbare Ursprungsregeln; gleitende Durchschnittspreise bei der Präferenzberechnung; Wahlfreiheit zwischen Selbstzertifizierung und zollseitiger Zertifizierung des Präferenzursprungs; Anhebung der seit 1992 trotz Inflation unveränderten Freigrenze für die formlose Erklärung des Präferenzursprungs von 6.000 Euro auf 10.000 Euro; keine extraterritoriale Überprüfung von Ursprungskalkulationen durch ausländische Zollbehörden.
- **Digitalen Handel stärken**: Zukunftssichere Abkommen müssen der zunehmenden Digitalisierung des Welthandels Rechnung tragen. Der grenzüberschreitende Fluss von Datenströmen muss gewährleistet sein. Für den in die Herstellung von physischen Gütern einfließenden Anteil an Dienstleistungen („Modus 5“) sind moderne Handelsregeln nötig.
- **Implementierung als A und O**: Damit Handelsabkommen Erfolg haben, ist ihre Umsetzung entscheidend. Politisches Ziel der EU sollte eine Nutzungsrate der Abkommen von mindestens 85 % sein. Um Unternehmen die Anwendung der Abkommen so leicht wie möglich zu machen, ist ein webbasierter Ursprungsrechner unabdingbar. Das Netzwerk der Auslandshandelskammern mit 140 Standorten weltweit sowie die regional verankerten 79 Industrie- und Handelskammern schaffen internationale Verbindungen und sind kompetente Anknüpfungspunkte für die Wirtschaft vor Ort. Dies gilt es zu stärken, um Handelsabkommen nachhaltig wirtschaftlich zu verankern.

Deutschland ist wie kaum ein anderes Land auf offene Märkte und freien Handel angewiesen. Jeder vierte Arbeitsplatz hierzulande hängt am Export, in der Industrie sogar jeder zweite.¹ Unser Land behauptet sich auf den Weltmärkten. Made in Germany ist weltweit eine Marke. Dieser Erfolg ist nicht selbstverständlich. Unternehmen müssen jeden Auftrag im harten Wettbewerb erkämpfen.

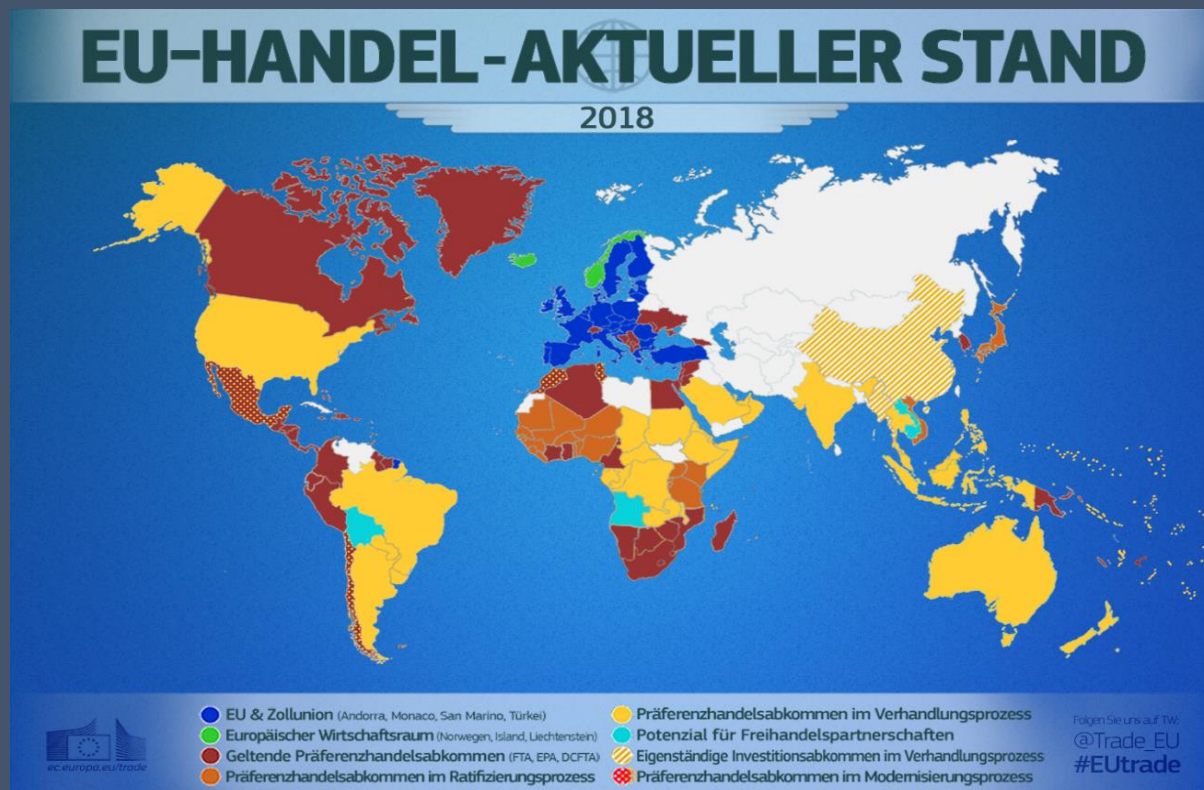
Die aktuellen Misstöne in der Handelspolitik werfen ein Schlaglicht auf die Architektur des internationalen Austauschs von Waren und Dienstleistungen. Viele Regeln, die die Unternehmen tagtäglich nutzen, scheinen auf einmal in Frage gestellt. Wörter wie Handelskrieg, Strafzölle und Abschottung bestimmen aktuell den Diskurs. Die Zukunft der Welthandelsorganisation (WTO) steht in Frage. Für die Unternehmen und unsere gesamte Wirtschaft steht viel auf dem Spiel. Gerade der Mittelstand mit zahlreichen familiengeführten Unternehmen profitiert in einer Breite von der internationalen Arbeitsteilung mit einem regelbasierten internationalen Handel.

Ein multilateraler Ansatz im Rahmen der WTO ist der beste Weg zur weltweiten Öffnung von Märkten. Angesichts der heftigen Auseinandersetzung zwischen den USA und China, aber auch des weitgehenden Stillstandes der Verhandlungen über neue Abkommen, sind

Deutschland und die EU gefordert, sich für eine Bewahrung und Weiterentwicklung der WTO einzusetzen. Für wichtige Handelspartner, mit denen die EU noch keine präferenziellen Handelsabkommen geschlossen hat, wie etwa die USA, China, Indien, Russland, Brasilien oder Argentinien, gelten für den Handel bisher einzig und allein WTO-Regeln. Über 60 % der außereuropäischen Exporte deutscher Unternehmen fallen hierunter.

Die alleinige Kompetenz für die Handelspolitik der EU-Staaten liegt bei der Europäischen Union. Der DIHK kooperiert hier eng mit dem europäischen Kammerdachverband Eurochambres. Die EU ist der größte Handelsblock der Welt, größter Empfänger und Durchführer von Auslandsinvestitionen und der wichtigste Handelspartner für über 80 Länder (USA für 20), sowie der zweitwichtigste für über 40 Länder. Dieses Gewicht gilt es zu nutzen. Der DIHK erwartet, dass die EU mit starken Partnern weltweit für global faire Spielregeln in der Handelspolitik eintritt. Die IHK-Organisation teilt die Auffassung, dass Globalisierung aktiv gestaltet werden muss. Daher sind die von der EU verhandelten bilateralen Handelsabkommen etwa mit Korea, Kanada oder Japan, aber auch mit Afrika für die deutsche Wirtschaft von großer Bedeutung.

¹ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/fakten-zum-deutschen-aussenhandel.pdf?__blob=publicationFile&t=20, S.2.



WTO: Garant der weltweiten Handelsarchitektur

Die Welthandelsorganisation ist das Fundament des globalen Handelssystems. Unter dem Dach der WTO haben sich 164 Mitgliedsstaaten auf einen umfassenden Katalog von verbindlichen und diskriminierungsfreien Regeln geeinigt. Entscheidungen werden im Konsens gefällt. Gemeinsames Ziel ist der weltweite Abbau von Handelshemmnissen. Grundprinzipien sind:

- das Meistbegünstigungsprinzip – Zugeständnisse, die einem WTO-Mitglied eingeräumt werden, müssen auch allen anderen WTO-Mitgliedern gewährt werden (Ausnahme: umfassende Freihandelsabkommen).
- das Prinzip der Inländerbehandlung – ausländische und inländische Anbieter müssen grundsätzlich gleichbehandelt werden.

Mit ihren Transparenzmechanismen und der verbindlichen Streitbeilegung ist die WTO zudem das rechtliche Rückgrat der internationalen Handelsordnung. Unternehmen können sich bei internationalen Handelsgeschäften auf ein weltweites, einheitliches Regelwerk verlassen.

Das Verhandeln von neuen Regeln und Liberalisierungsschritten ist – neben der Überwachung der Handelsregeln und der Schlichtung von Streitfällen – die wichtigste Säule der WTO. Die aktuelle Doha-Verhandlungsrunde läuft seit 2001 und ist auf absehbare Zeit aufgrund kompromissloser Verhandlungspositionen einiger Mitglieder blockiert.

USA und WTO:

Die neue US-Regierung hat schnell klargestellt, dass sie die WTO als schlechten Partner sieht. Die Abkehr der USA, des einstigen Treibers des Freihandels und Befürworters offener Märkte, ist deutlich bemerkbar. Selbst bestehende Regeln werden in Frage gestellt: Mit der weiten Auslegung des Begriffs der nationalen Sicherheit bei den jüngsten US-Strafzöllen für Aluminium und Stahl sowie möglicherweise für Autos und Autoteile besteht die Gefahr, dass mit diesem Präzedenzfall eine protektionistische Negativspirale in Gang gesetzt wird. Auf Basis dieser Argumentation könnten andere WTO-Mitglieder ebenfalls Importrestriktionen einführen und das WTO-Regelsystem könnte erodieren. Zudem blockieren die USA jede Nachwahl von Richtern für die Berufungsinstanz des WTO-Schiedsgerichtshof. Das Berufungsgremium des WTO-Streitschlichtungsmechanismus ist die letzte und verbindliche Instanz für WTO-Streitfälle und damit ein wichtiger Garant für das Funktionieren des Welthandelssystems. Da der Schiedsgerichtshof durch die Verweigerungshaltung der USA demnächst unter Umständen beschlussunfähig wird, droht so das Ende der WTO-Streitbeilegung. Damit würde die Verbindlichkeit des WTO-Regelsystems in seinen Grundfesten erschüttert.

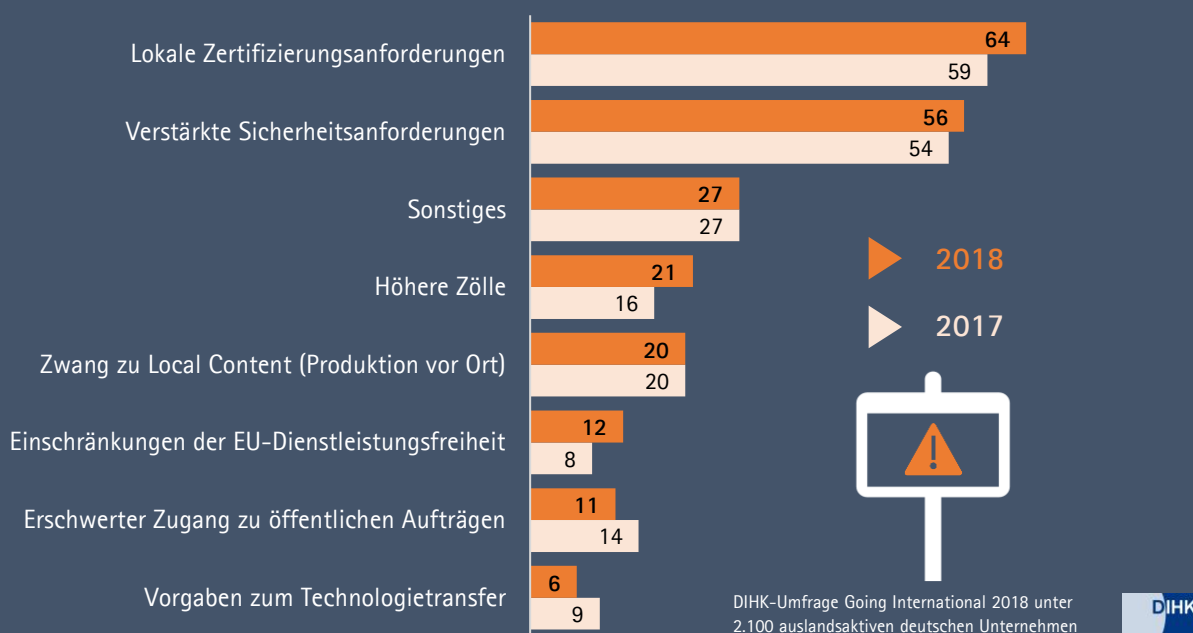
China und WTO:

China ist seit 2001 WTO-Mitglied, hat jedoch einige Verpflichtungen seines Beitrittsprotokolls immer noch nicht umgesetzt, etwa im Bereich Preiskontrolle, Transparenz und Notifizierungen. Im Fokus der Kritik stehen intransparente und diskriminierende Subventionen von Staatsbetrieben, die u. a. auch zu den weltweiten Stahlüberkapazitäten beitragen. Konventionelle Handelsbarrieren werden durch diskriminierende Zulassungsvorschriften ersetzt und der Joint-Venture-Zwang bleibt oftmals bestehen. Anlass zu großer Sorge bieten auch die nicht marktgerechten Preise für „Zwangslizenzen“ sowie die Vorgehensweise bei Ausschreibungen im Rahmen von Seidenstraßen-Projekten.

Angesichts der aktuellen Entwicklung plädiert die IHK-Organisation dafür, das über Jahrzehnte gewachsene Welthandelssystem zu bewahren. Gleichzeitig gilt es, die weltweiten und europäischen Regelungen weiterzuentwickeln, um neue Chancen zu ergreifen. Die Vorschläge des DIHK im Einzelnen:

Zunahme an Handelshemmnissen im internationalen Geschäft

in Prozent, Mehrfachnennungen möglich



Leider nehmen die Handelshemmnisse im internationalen Geschäft jedoch laut der DIHK-Umfrage „Going International 2018“ aus Sicht eines zunehmenden Anteils von Unternehmen zu.

1. Erosion der WTO stoppen

Die WTO ist aufgrund ihrer multilateralen Handelsregeln und wirksamen Streitschlichtungsmechanismen ein entscheidender Akteur zur Förderung des internationalen Handels. Multilaterale Verhandlungsergebnisse werden aber schon lange durch die Blockadehaltung einiger Mitglieder verhindert. Die EU muss sich dringend für den Fortbestand der WTO, für die Neu-besetzung der WTO-Berufungsinstanz und die bereits angestoßene WTO-KMU-Agenda einsetzen. Nach dem Scheitern der 11. WTO-Ministerkonferenz in Buenos Aires Ende 2017 sollte vor allem die KMU-Agenda in der WTO vorangetrieben werden. Themen wie E-Commerce oder Investitionserleichterungen sollten von einer Gruppe williger Staaten innerhalb der WTO vorangetrieben werden.

2. Ambitionierte Handelsagenda umsetzen

Der DIHK sieht den multilateralen Ansatz im Rahmen der WTO als besten Weg zur weltweiten Öffnung von Märkten und zur weiteren Senkung von Zöllen. Die WTO-Mitglieder sollten sich vor allem auf eine Mittelstandsagenda einigen, um KMUs besser in globale Wertschöpfungsketten zu integrieren. Auch die wichtigen Themen Handel und Investitionen, Transparenz im öffentlichen Auftragswesen sowie Handel und Wettbewerb, die seit 2004 nicht mehr verhandelt werden, müssten dringend wieder angegangen werden. Weitere Bereiche, in denen Fortschritte nottun, sind Marktzugang – vor allem für Industriegüter – und E-Commerce. Auch plurilaterale Initiativen wie das Dienstleistungsabkommen TISA und das Umweltgüterabkommen EGA sollten vorangetrieben werden, damit die WTO wieder zentraler Impulsgeber internationaler Handelsregeln wird. In diesem Rahmen wären multilaterale Schritte zum Abbau des

Wirrwarrs an bilateralen Ursprungsregeln ebenfalls wünschenswert.

Der DIHK unterstützt zudem umfassende und ehrgeizige Verhandlungen zur Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen zwischen der Europäischen Union und ihren Handelspartnern in bilateralen Abkommen. Derzeit sind 40 Handelsabkommen mit 75 Ländern in Kraft, Abkommen mit 7 Ländern müssen noch ratifiziert werden und mit rund 20 Ländern werden neue Abkommen verhandelt.

Konsequent ist die Betonung der europäischen Interessen und Werte – gerade mit Blick auf Handelsabkommen. Ein neuer Anlauf für ein EU-US-Handelsabkommen sollte sich nicht auf ein bloßes Nullzollabkommen beschränken – denn die Zölle sind bereits sehr niedrig. Wichtige Themen für die deutschen Unternehmen wie öffentliche Ausschreibungen und nichttarifäre Handelshemmnisse beispielsweise im Bereich der Produktzulassungen blieben damit auf der Strecke, da hierfür der Verhandlungshebel wegfiel. Zudem gilt das WTO-Meistbegünstigungsprinzip: Sollten EU und USA ausschließlich kleinteilige Zollsenkungen miteinander vereinbaren, müssten diese allen 164 WTO-Mitgliedern gleichermaßen gewährt werden.

3. Moderne Handelsabkommen verhandeln

EU-Abkommen zur Handelspolitik sind nur dann modern und zukunftssicher, wenn sie nicht nur Zölle, Ursprungsregeln, nicht-tarifären Handelshemmnisse, öffentliche Auftragsvergabe, Dienstleistungen und regulatorische Kooperation, sondern darüber hinaus auch wichtige Themen wie digitaler Handel oder vorteilhafte Zollregeln für Güter mit hohem Dienstleistungsanteil regeln. Zentral ist zudem die konsequente Ausrichtung der Abkommen am Mittelstand. „Think-Small-First“ kann dazu beitragen, dass

mehr Unternehmen internationale Geschäftschancen ergreifen und damit die positiven Effekte des Handels noch breiter gestreut werden.

a. Mittelstandsfreundliche Abkommen

Die WTO und die EU-Handelspolitik sollten das „Think-Small-First“-Prinzip als Leitgedanken konsequent verankern. Entsprechend der EU-Handelsstrategie sollten daher Handelsabkommen von der Verhandlung über die Ausgestaltung, Implementierung und Evaluierung mittelstandsfreundlich gestaltet werden. Mittelstandsfreundlichkeit zeigt sich an folgenden Punkten:

- einfache Ursprungsregelungen,
- Wahlfreiheit bei der Zertifizierung des Präferenzursprungs,
- wirksamer Schutz geistigen Eigentums,
- Anerkennung internationaler Normen sowie tragfähige Vereinbarungen zu Themen wie Visaerleichterungen und Anerkennung von beruflichen Abschlüssen.

Wichtig sind hier auch Benchmarks und eine regelmäßige Evaluierung, um die Effektivität der Maßnahmen sicherzustellen. Wichtig ist zudem die Kompatibilität der Abkommen untereinander: Unternehmen dürfen nicht bei jedem weiteren Abkommen mit neuen, zusätzlichen und anderen Anforderungen z.B. bei der Ursprungsbestimmung konfrontiert werden.

b. Zeitgemäße Präferenzkapitel zu Zöllen und Ursprungsregelungen

Um von bilateralen Handelsabkommen wie CETA mit Kanada – die über die WTO-Regelungen hinausgehen – profitieren zu können, müssen Unternehmen nachweisen, dass Güter und Dienstleistungen die Vorgaben der Abkommen erfüllen. Die Komplexität von Ursprungsregelungen sowie der Aufwand bei der Nachweisführung

zum Präferenzursprung entscheiden darüber, ob Unternehmen ein Handelsabkommen nutzen, sprich von den darin vereinbarten Zollvorteilen Gebrauch machen. Viele Unternehmen schöpfen die Möglichkeiten, die ein Handelsabkommen bietet, nicht vollumfänglich aus. Dazu müssen bürokratische Hürden bei der Ermittlung und Anwendung von präferenziellen Ursprungsregeln möglichst einfach sein. Auch Anforderungen zur Nachweisführung sollten praktikabel ausgestaltet sein, damit von Handelsabkommen insbesondere auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) profitieren können. Um die Nutzungsrate von Präferenzzollsätzen weiter zu erhöhen, fordert der DIHK unter anderem:

- einfache und elektronisch abbildbare Ursprungsregeln;
- die Verwendung gleitender Durchschnittspreise bei der Präferenzberechnung;
- die Möglichkeit einer lediglich buchmäßigen Trennung untereinander austauschbarer Materialien mit und ohne Ursprungseigenschaft auch für Handelswaren;
- Wahlfreiheit zwischen einer formalen, zollseitigen Zertifizierung des Präferenzursprungs (z. B. EUR.1, Form A) und einer formlosen, unternehmensseitigen Selbstzertifizierung (z. B. REX-Erklärung auf der Handelsrechnung wie in CETA);
- eine Anhebung der seit 1992 trotz Inflation unveränderten Freigrenze für die formlose, unternehmensseitige Erklärung des Präferenzursprungs auf Handelsdokumenten von 6.000 Euro auf 10.000 Euro;
- eine stärkere Standardisierung von Lieferantenerklärungen – dem einzig möglichen Nachweis des präferenziellen Ursprungs entlang der Lieferkette innerhalb der EU – in Bezug auf Länderangaben und Warenbeschreibungen sowie

eine konsequente Ausrichtung auf einen elektronischen Datenaustausch und eine elektronische Archivierung, um Kosten für Prüfung, Pflege und Korrektur von Lieferantenerklärungen zu reduzieren;

- die Anwendung des Prinzips der „Nicht-Manipulation“ (keine den Ursprung verändernden Bearbeitungen bei Warenbewegungen zwischen Präferenzländern) anstelle des bisherigen Prinzips der „Direktbeförderung“ vom Ursprungsland in das Zielland, um globalen Transportstrukturen mit regionalen Drehkreuzen Rechnung zu tragen;
- eine Absage an eine extraterritoriale Überprüfung von Ursprungskalkulationen durch ausländische Zollbehörden.

Das Aushandeln von gemeinsamen Regeln allein reicht jedoch nicht aus. Damit Abkommen stärker genutzt werden, kommt es ebenso darauf an, Unternehmen die Anwendung dieser Regeln so leicht wie möglich zu machen. Hierfür ist ein webbasiertes Kalkulationsprogramm (EU-Ursprungsrechner) unabdingbar, um Unternehmen bei der Berechnung des präferenziellen Ursprungs zu unterstützen.

c. Digitalen Handel stärken

Zukunftssichere Abkommen müssen der zunehmenden Digitalisierung des Welthandels Rechnung tragen, die auch für die deutsche Wirtschaft große Chancen bietet. Grenzüberschreitender Datentransfer ist unerlässlich für E-Commerce und die heutige moderne Steuerung globaler Wertschöpfungsketten. Die zu vereinbarenden Regeln zu digitalem Handel sollten darauf abzielen, den grenzüberschreitenden Fluss von Datenströmen zu gewährleisten, Daten und geistiges Eigentum von Unternehmen zu schützen und Standards und Normen für den digitalen Handel zu harmonisieren. Europäische Errungenschaften wie etwa

zum Datenschutz müssen dabei gesichert werden.

Der in die Herstellung von physischen Gütern einfließende Anteil an Dienstleistungen („Modus 5“) nimmt in vielen Bereichen zu, zum Beispiel Software in Maschinen. Bestehende Handelsabkommen sind noch nicht in der Wirtschaft 4.0 angekommen. Eigentlich zollfrei zu handelnde Dienstleistungen werden wie Güter behandelt und verzollt, wenn sie in Produkte integriert sind. Die veralteten Definitionen führen zu Mehrkosten durch die Verzollung beim Reimport von Design und anderen Dienstleistungsanteilen und somit zu Wettbewerbsnachteilen.

d. Schlagkraft erhöhen – Überfrachtung vermeiden

Europäische Errungenschaften wie Standards beim Verbraucher-, Daten- oder Umweltschutz müssen in allen Handelsabkommen gewahrt bleiben und können so in Drittstaaten zur nachhaltigen Entwicklung beitragen. Bei alledem dürfen Handelsabkommen der EU jedoch nicht mit handelsfernen Themen überfrachtet werden. Häufig werden sie nur dann für Partner der EU akzeptabel und bringen für die Unternehmen und die Gesellschaften konkreten Nutzen. Wichtige Themen wie Nachhaltigkeit, Umweltschutz oder Menschenrechte sollten primär in den entsprechenden internationalen Gremien vorangetrieben werden. Sanktionsbewehrte Mechanismen hierzu in Handelsabkommen sind kontraproduktiv und weltweit bisher noch nicht erprobt. Wirtschaftssanktionen schaden Handel und Entwicklung der Drittstaaten. Vielmehr gilt es verstärkt einen kooperativen Ansatz zu verfolgen, der auf den Dialog mit den Stakeholdern und „capacity building“ setzt. Eine ausführliche Folgeabschätzung vor Verhandlungsbeginn ist

ebenso notwendig wie laufende Wirksamkeitskontrollen, um sicherzustellen, dass die jeweilige Situation der Partnerländer berücksichtigt wird.

4. Implementierung als A und O

Damit Handelsabkommen Erfolg haben, ist ihre Umsetzung entscheidend. Hierfür sind Implementierungs-Roadmaps nötig, in denen die Umsetzung der Verpflichtungen der Abkommen durch die Partnerländer klar festgelegt wird. Gleichzeitig sind aber auch Implementierungs-Roadmaps nach innen nötig. Gerade die Einbindung von Stakeholdern wie der IHK-Organisation kann eine erfolgreiche Umsetzung gewährleisten. Politisches Ziel der EU sollte eine Nutzungsrate der Abkommen von mindestens 85 % sein.

5. Für ein offenes Europa

Ein offenes Europa, das für die Einhaltung der globalen Handelsregeln einsteht, ist der beste Beispielgeber für die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung. Reziprozität etwa durch Zollsteigerungen als Gegensatz zum WTO-Prinzip der Zollsenkungen ist kein geeignetes Mittel zur Wohlstandsmehrung – weder im Bereich öffentlicher Beschaffung noch bei Investitionsprüfungen. Vielmehr sollten EU und Bundesregierung ihre Partner weltweit weiter dazu drängen, ihrerseits ihre Märkte zu öffnen. Für die deutsche Wirtschaft ist ein Level-Playing-Field von herausgehobener Bedeutung. Es muss deutlich eingefordert werden, dass europäische Unternehmen im Ausland dieselben Zugänge haben wie ausländische Unternehmen hierzulande und in der EU.