
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zu den geplanten EU-Australien und EU-Neuseeland Freihandelsabkommen

Wer wir sind:

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) ist die Spitzenorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern in Deutschland und vertritt damit 3,6 Mio. Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungen. Alle deutschen Unternehmen im Inland – ausgenommen Handwerksbetriebe, freie Berufe und landwirtschaftliche Betriebe – sind per Gesetz Mitglied einer Industrie- und Handelskammer. Der DIHK koordiniert ferner das Netzwerk der 130 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 90 Ländern weltweit.

Hauptaussage:

Der DIHK befürwortet Initiativen zur Beseitigung von Handels- und Investitionshürden zwischen der Europäischen Union, Australien und Neuseeland, denn die Geschäfte deutscher Unternehmen werden dort durch etliche tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse beeinträchtigt. Diese verhindern momentan, dass das volle Potenzial der Handels- und Investitionsbeziehung entwickelt werden kann. Das bedeutet auch, dass das Potential für die Schaffung von weiteren Arbeitsplätzen in der Europäischen Union sowie in Australien und Neuseeland nicht vollständig ausgeschöpft wird.

Der DIHK unterstützt die Verhandlungen für umfassende und ehrgeizige Abkommen mit Australien sowie mit Neuseeland, die sich mit allen relevanten Hemmnissen für den Handel, Investitionen und das Dienstleistungsgewerbe befassen. Die Liberalisierung der bilateralen Handelsbeziehungen bringt für die Exportwirtschaft Deutschlands mit ihren vielen auch kleinen und mittelständischen Unternehmen große Chancen – hierfür müssen die Abkommen mittelstandsfreundlich gestaltet werden. Die Bereiche die deshalb bei den Verhandlungen mitberücksichtigt werden sollten, sind zum Beispiel der Gütermarktzugang (Zölle und Quoten), Bewegung von Arbeitnehmern einschließlich Visabestimmungen und die Anerkennung von Qualifikationen, Biosicherheit und Fragen der Lebensmittelsicherheit. Dazu kommen andere Regulierungsfragen wie beispielsweise Standards, Zollverfahren,

Investitionshemmnisse, geistiges Eigentum, öffentliches Auftragswesen und selbstverständlich der grenzüberschreitende Handel mit Dienstleistungen.

Grundsätzliche Anmerkungen:

Der DIHK unterstützt Freihandel und sieht den multilateralen Ansatz im Rahmen der WTO als besten Weg zur weltweiten Öffnung von Märkten. Folglich sollten nach dem Scheitern der 11. WTO-Ministerkonferenz in Buenos Aires Ende 2017 insbesondere neue Themen auch außerhalb des Doha-Mandats vorangetrieben werden. Die WTO bleibt aufgrund ihrer multilateralen Handelsregeln und wirksamen Streitschlichtungsmechanismen ein unersetzlicher Akteur zur Förderung des internationalen Handels.

Dennoch können aus Sicht des DIHK multilaterale Abkommen durch ausgewählte bilaterale oder regionale Abkommen sinnvoll ergänzt werden, wenn diese darauf abzielen, den gesamten Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu liberalisieren und Investitionsbeziehungen zu stärken. Da in den multilateralen Verhandlungen bedeutende Fortschritte bislang ausblieben, sollten die Verhandlungen zwischen der EU und Australien sowie der EU und Neuseeland nun mit dem klaren Ziel von umfassenden und ehrgeizigen Abkommen gestartet werden. Folglich sollte die EU das durch die US-Aufkündigung der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) im Januar 2017 entstandene handelspolitische Vakuum im Pazifikraum nutzen, um in den Verhandlungen insbesondere neue Themen wie digitaler Handel, KMU-Unterstützung und Modus 5 Dienstleistungen zu verhandeln.

Weitere Aspekte im Einzelnen:

Marktzugang und Handelshemmnisse

Importzölle und ähnliche Handelshemmnisse beeinträchtigen Unternehmen, die Produkte und Dienstleistungen von Deutschland nach Australien und Neuseeland exportieren, erheblich. Diese Zölle und Handelshemmnisse, wie zum Beispiel die australische Sondersteuer auf Luxuswagen oder die Weinsteuern, erschweren es Unternehmen, ihre neusten Innovationen, Sicherheitssysteme und emissionsarmen Produkte anzubieten. Dies schwächt die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen gegenüber Wettbewerbern, die von bestehenden Freihandelsabkommen profitieren; dies kann besonders für KMUs ein maßgebliches Handelshemmnis sein.

Produktstandards und -anforderungen

Häufig werden innerhalb der EU verwendete internationale Standards, wie das CE-Kennzeichen, einige ISO und IEC Standards sowie EU-Kraftfahrzeugsrichtlinien nicht vollständig in Australien und Neuseeland übernommen und akzeptiert. Zusätzliche Anforderungen sind zum Beispiel bürokratische Regeln zur Ursprungslandbestimmung, die es KMUs erschweren von einem Freihandelsabkommen in vollem Umfang zu profitieren. In einigen Industriesektoren, wie beispielsweise bei Medizinprodukten und Baustoffen, müssen Unternehmen in einem kosten- und zeitintensiven Verfahren eine Genehmigung der jeweiligen australischen bzw. neuseeländischen Überwachungsbehörden erlangen.

Visa-Bestimmungen für ausländische Arbeitskräfte

Abkommen, die die Mobilität von Fachkräften vereinfachen, leisten einen wichtigen Beitrag zur Internationalisierung deutscher Unternehmen, gerade mit Blick auf die Dienstleistungen. Jedoch sollten Fachkräftemobilität nicht vom Universitätsabschluss abhängig machen. Für Unternehmen wäre vielmehr von Bedeutung, Mitarbeiter mit dualer Ausbildung (z. B. Mechatroniker) zu Instandhaltungsmaßnahmen etc. mit den vereinfachten Verfahren entsenden zu können. Viele in australischen bzw. neuseeländischen Geschäftskreisen aktive Unternehmen stehen vor der Herausforderung, Angestellte mit den passenden Fachkompetenzen zu finden. Das trifft besonders auf den Maschinenbau- und Technologiebereich zu. Das ist äußerst kritisch für Unternehmen, für die die Installation oder Wartung von modernen Fertigungsmaschinen oder die Ausbildung von lokalen Angestellten zur Bedienung der Anlagen, den Transfer von hochspezialisierten Technikern aus der EU nach Australien oder Neuseeland erfordert. Die Aufgaben im Zusammenhang mit hochspezialisierter Installation und Wartung bieten häufig keine ausreichende Arbeitsauslastung für eine permanente lokale Stelle. Deshalb ist eine Flexibilisierung der Visa-Bestimmungen für Australien und Neuseeland besonders wichtig. Da dies besonders häufig mittelständische Unternehmen trifft, die in ihrer Produktnische Weltmarktführer sind, ist ein verbindliches, weniger bürokratisches Verwaltungsverfahren für die Ausstellung von entsprechenden Arbeitsvisa entscheidend. Dies wirkt sich direkt auf Investitionsentscheidungen aus.

Anerkennung von ausländischen Qualifikationen

Moderne Produktionsverfahren und Dienstleistungen erfordern häufig hochqualifiziertes Personal. Komplikationen bei der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen und relevanter

Branchenerfahrung können daher ein entscheidendes Handels- und Investitionshemmnis darstellen. Hiervon können Qualifikation jedes Anbieters betroffen sein, jedoch gibt es scheinbar besonders bei der Anerkennung von Qualifikationen fachspezifischer hausinterner Bildungseinrichtungen in Australien und/oder Neuseeland Probleme. Auch der Rechtsbereich ist hinsichtlich der Anerkennung von Qualifikationen von großer Wichtigkeit. Die EU sollte daher umfassende Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen in den Freihandelsabkommen mit Australien und Neuseeland anstreben.

Regelungen für Auslandsinvestitionen

Ausländischen Direktinvestitionen (FDI) stellen einen weiteren wichtigen Bereich bei den Freihandelsabkommen dar. FDI-Regelungen in den Abkommen sollten Investitionen unterstützen, was wiederum Arbeitsplätze schaffen oder sichern kann. Sowohl in Australien wie auch in Neuseeland sind Regelungen für Auslandsinvestitionen in australische und/oder neuseeländische Unternehmen, Gewerbe- und Wohneigentum sowie städtische Flächen teils sehr schwierig und sollten weniger bürokratisch und leichter anwendbar sein. In manchen Fällen ist eine Genehmigung der neuseeländischen Behörde für Auslandsinvestitionen OIO lediglich notwendig, weil sich ein gewerblicher Standort in unmittelbarer Nähe von sogenanntem "sensitive land", also etwa aus ökologischen oder soziokulturellen Gründen besonders gewidmete neuseeländische Immobilien, befindet. Ein Genehmigungsantrag ist mit erheblichem Zeitaufwand und relativ hohen Kosten verbunden.

Mittelstandsfreundliche Abkommen

Der DIHK setzt sich für mittelstandsfreundliche Abkommen ein, damit auch kleine und mittelständische Unternehmen EU-Freihandelsabkommen einfacher in Anspruch nehmen können. Um der besonderen Bedeutung des exportstarken deutschen Mittelstandes gerecht zu werden, sollten die EU-Australien- und EU-Neuseeland-Abkommen daher jeweils ein spezielles Kapitel zu kleinen und mittleren Unternehmen enthalten.

Das allein macht diese Abkommen jedoch noch nicht KMU-freundlich. Vielmehr müssen die Abkommen in ihrer Gänze und entsprechend dem „Think Small First“-Prinzip systematisch an den Bedürfnissen des Mittelstands ausgerichtet werden. Erforderlich sind etwa einfache Ursprungsregeln und vereinfachte Zollverfahren, um den bilateralen Handel zu erleichtern. Ein verbesserter Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe sollte europäischen Firmen und

insbesondere KMUs ein Engagement auf den Märkten Australiens und Neuseelands erleichtern. Die Einrichtung einer umfassenden und kostenlosen online-KMU-Anlaufstelle wäre hier ein erster Schritt. Damit die Abkommen erfolgreich werden, ist schließlich die Implementierung entscheidend. Hierfür sind klare Implementierungszeitpläne aller Seiten unter Einbindung von KMU-Vertretern wie dem Kammernetzwerk nötig. Politisches Ziel sollte eine Nutzungsrate der Freihandelsabkommen von mindestens 75 % sein.

Digitaler Handel

Um mit Australien und Neuseeland moderne und zukunftssichere Abkommen zu schließen, sollten auch wichtige Themen wie digitaler Handel und „Modus 5“-Dienstleistungen in die Verhandlungen eingebracht werden. Damit würde auch der zunehmenden Digitalisierung des Welthandels Rechnung getragen, 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.

Modus 5

Der in die Herstellung von physischen Gütern einfließende Anteil an Dienstleistungen („Modus 5“) nimmt in vielen Bereichen zu. Der DIHK unterstützt daher die Aufnahme von Regeln zu „Modus 5“ in die Verhandlungen mit Australien und Neuseeland. Damit könnte auf den Trend eines steigenden Dienstleistungsanteils (Servitization) beim Handel mit Waren reagiert werden. 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. Durch veraltete Definitionen und Mehrkosten durch die Verzollung beim Reimport von Design und anderen Dienstleistungsanteilen besteht die Gefahr, dass Unternehmen neben der Produktion auch die Forschung und Entwicklung in Drittländer verlegen. Neue Regeln müssen daher so gestaltet werden, dass sie auch zukünftige Technologien abdecken. In Deutschland hängen laut EU 2,3 Millionen Arbeitsplätze von Modus 5-Exporten ab. Vor allem als Außenhandelsdimension von Industrie 4.0 ist dieses Thema hoch relevant für deutsche Exporteure.

Einfache horizontale Ursprungsregeln als Alternative zu produktspezifischen Be- und Verarbeitungsregeln

Unter Berücksichtigung künftiger Trends in der Produktion sollten in den EU-Freihandelsabkommen mit Australien bzw. Neuseeland möglichst einheitliche Ursprungsregeln definiert werden. Dies kann beispielsweise eine Wertzuwachsregel sein. Diese horizontale Ursprungsregel sollte als Alternative zusätzlich zu den produktspezifischen Be- und Verarbeitungsregeln vereinbart werden, die bereits in bestehenden Freihandelsabkommen der EU enthalten sind. Diese Wahlmöglichkeit erleichtert die Nutzung des präferenziellen Ursprungs für Neueinsteiger und für Unternehmen mit Erfahrung in diesem Bereich gleichermaßen.

Toleranzgrenzen

In Handelsabkommen der EU sind üblicherweise Toleranzgrenzen für Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft enthalten. Diese allgemeine Toleranzgrenze sollte für die Freihandelsabkommen mit Australien bzw. Neuseeland von 10 % auf 15 % erhöht werden. Mit dieser Erhöhung wird verhindert, dass der präferenzielle Ursprung an wenigen Vormaterialien scheitert. Für Warenzusammenstellungen im Sinne des Zollrechts sollte die Toleranzgrenze für Waren ohne Ursprungseigenschaft bei mindestens 20 % liegen.

Grenzüberschreitende Kumulierung von Wertschöpfungsanteilen

Ein weiteres Instrument für eine gesteigerte Präferenznutzungsrate könnte die Einführung einer „bilateralen Lieferantenerklärung für Produkte ohne Präferenzursprungsstatus“ sein. Bisher existiert eine solche Erklärung nur innerhalb der EU (siehe Annex 22-17 und 22-18 Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 für den Unionszollkodex, UCC-IA). Mit einer solchen Erklärung könnte eine Wertschöpfung, die innerhalb des Gebietes eines der beiden Abkommenspartner nicht unmittelbar zu einer präferenzberechtigten Ursprungsware geführt hat, an ein Unternehmen im Gebiet des anderen Abkommenspartners weitergegeben und dort in einem darauffolgenden Produktionsprozess angerechnet werden. Im Ergebnis wäre das hergestellte Endprodukt daraufhin für eine Zollbegünstigung qualifiziert.

Präferenzgewährung auch für Wiedereinfuhren

Aktuell fällt Drittlandszoll an, wenn z. B. EU-Ursprungswaren nach der Ausfuhr in ein Freihandelsabkommenspartnerland wieder in die EU zurückkehren, auch mit einem Präferenznachweis. Begründet wird dies damit, dass Präferenzabkommen nur für Ursprungsware aus den Partnerländern selbst gelten, aber nicht für eigene Ursprungsware. Die Zahlung von Zöllen kann nur in wenigen Fällen vermieden werden, bspw. wenn die Ware direkt als Rückware abgefertigt wird. Hierfür muss die Ware jedoch zum ursprünglichen Exporteur zurückgesendet werden und dieser muss die damalige Ausfuhr nachweisen können. Eine solche Praxis ist schwer zu vermitteln. Warum sollte der Präferenzstatus einer Ware nach nur einem Ausfuhr- bzw. Einfuhrvorgang verloren gehen? Stattdessen sollte für die Gewährung von reduzierten Präferenzzöllen allein die Einhaltung der vereinbarten Ursprungsregeln **zum Zeitpunkt der Herstellung** der Waren ausschlaggebend sein. Anschließend sollten die betreffenden Güter unbegrenzt über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg mit Präferenzzollsätzen zwischen der EU und Australien bzw. Neuseeland aus- bzw. einführbar sein.

Ursprungsrechner

Um Unternehmen bei der Berechnung des präferenziellen Ursprungs zu unterstützen, sollten die zu vereinbarenden Ursprungsregeln aus den Abkommen mit Australien und Neuseeland in Form eines Ursprungsrechners (Rules of Origin Calculator) auf der Website der EU bereitgestellt werden. Ein solches Instrument sollte über eine Webanwendung realisiert und kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Unternehmen könnten darin z.B. Einkaufspreise für Vormaterialien, Arbeitskosten für die Weiterverarbeitung sowie finale Verkaufspreise an den Endverbraucher eingeben. Ebenso sollten die in den Ursprungsprotokollen der beiden Handelsabkommen aufgeführten produktspezifischen Verarbeitungsregeln über entsprechende Auswahlfelder durch den Anwender zu ergänzen sein. Der Ursprungsrechner ermittelt auf Grundlage der eingegebenen Parameter, ob sich die jeweilige Ware für die Nutzung des Präferenzzollsatzes qualifiziert bzw. welche Wertschöpfungsanteile oder Bearbeitungsschritte noch fehlen.

Gleitender Durchschnittspreis

Wichtig für eine leichtere Ermittlung des präferenziellen Ursprungs wäre es, die Nutzung von Durchschnittspreisen zu ermöglichen. Bei der Anwendung von Wertzuwachsregeln sollten die Wirtschaftsbeteiligten daher für genau definierte Zeiträume die Möglichkeit haben, ihre

Ursprungskalkulationen auf Basis gleitender Durchschnittspreise durchzuführen. Dies würde den bürokratischen Aufwand erheblich verringern und es ermöglichen, Daten aus betrieblichen Warenwirtschaftssystemen zu verwenden.

Buchmäßige Trennung

Die getrennte Lagerung von Vormaterialien mit Ursprungseigenschaft und Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft, die gleich und untereinander austauschbar sind und in der Herstellung eines Erzeugnisses verwendet werden, ist sowohl für Hersteller als auch für Handelsunternehmen mit erheblichen Kosten und tatsächlichen Schwierigkeiten verbunden. In den Abkommen mit Australien bzw. Neuseeland sollte daher die uneingeschränkte Möglichkeit der buchmäßigen Trennung solcher Vormaterialien für alle Unternehmen bestehen, egal ob Hersteller oder Händler. Die buchmäßige Trennung sollte automatisch und ohne die Notwendigkeit einer Bewilligung möglich sein. Dies würde die Kosten und den Lageraufwand für die Wirtschaftsbeteiligten erheblich reduzieren.

Prinzip der „Nicht-Manipulation“ statt Prinzip der „Direktbeförderung“

Das „Direktbeförderungsprinzip“ ist klassischer Bestandteil aller Freihandelsabkommen der EU. Es besagt, dass die im Abkommen vorgesehene Präferenzbehandlung grundsätzlich nur für Ursprungserzeugnisse einer Vertragspartei gilt, die unmittelbar zwischen den Vertragsparteien befördert werden. Die Freihandelsabkommen der EU mit Australien bzw. Neuseeland sollten jedoch die modernen Logistikstrukturen einer globalisierten Weltwirtschaft berücksichtigen. Dazu ist eine Weiterentwicklung des „Direktbeförderungsprinzips“ in Richtung eines Prinzips der „Nicht-Manipulation“ erforderlich. Nach diesem Prinzip könnten Erzeugnisse, die durch andere Gebiete befördert werden, auch mit einer Umladung oder einer vorübergehenden Einlagerung in diesen Gebieten, ihren Präferenzstatus behalten. Voraussetzung ist, dass sie im Durchfuhr- oder Einlagerungsland nur ent- und wiederverladen werden, nicht in den zollrechtlich freien Verkehr überführt oder aber bearbeitet werden, es sei denn, die Behandlung dient zum Zweck der Erhaltung ihres Zustands.

Aufbewahrung von Nachweisen in elektronischer Form

Lieferantenerklärungen müssen gemäß Artikel 63 der VO (EU) 2015/2447 über Durchführungsvorschriften zum Unionszollkodex (UZK-IA) unterschrieben oder elektronisch authentisiert

sein. Genau wie eine Authentisierung elektronisch erlaubt ist, sollte auch die Archivierung von Präferenznachweisen in elektronischer Form ermöglicht werden. Die elektronische Aufbewahrung sollte zum Regelfall werden und sowohl für elektronische als auch für Papier-Nachweise gelten.

Einbindung externer Dienstleister

Unternehmen sollten die Möglichkeit haben, externe Dienstleister für das Verwalten und Dokumentieren von Präferenzen zu nutzen. Dies würde nicht zuletzt KMUs unterstützen, die keine eigenen Ressourcen zur Präferenzkalkulation und zum Management von Ursprungsnachweisen vorhalten können.

Fazit:

Der DIHK setzt sich für ehrgeizige Verhandlungen ein, die alle relevanten Bereiche abdeckt, um Hemmnisse, die Handel, Dienstleistungen und Investitionen zwischen der Europäischen Union und Australien sowie Neuseeland beeinträchtigen, weitestgehend zu beseitigen. Soweit möglich, sollte man sich auf weniger bürokratische Lösungen einigen, um sicherzustellen, dass auch KMUs, wie der typisch deutsche Mittelstand, von dem Abkommen umfassend Gebrauch machen können. Zudem sollten neue Themen wie digitaler Handel, KMU-Unterstützung und Modus 5 Dienstleistungen die Abkommen zu den modernsten ihrer Art und somit zukunftssicher machen. Die Verhandlungen hierzu sollten pragmatisch und zielorientiert geführt werden. Europäische Errungenschaften wie Standards beim Verbraucher-, Daten-, oder Umweltschutz müssen gewahrt bleiben. Politische Entscheidungsträger aller Seiten sollten sämtliche Optionen, die bilaterale Beziehung zu vertiefen, nutzen, um innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens konkrete Resultate zu erzielen. Die Erfahrung und das Expertenwissen von Wirtschaftsakteuren durch Unternehmensvertreter und privatwirtschaftliche Akteure im Allgemeinen sollte hierfür berücksichtigt werden.

Kontakt:

Klemens Kober, Vertretung des DIHK bei der Europäischen Union, Avenue des Arts 19 A-D, 1000 Brüssel. Tel.: +32 2 2861622, e-mail: kober.klemens@dihk.de.