
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Geänderter Vorschlag für eine „Verordnung über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für öffentliche Aufträge und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge von Drittländern“ (COM(2016) 34 final vom 29.01.2016)

Wer wir sind:

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (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 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern weltweit.

I. Vorbemerkungen:

Der DIHK hatte zu dem geänderten Verordnungsentwurf bereits am 9. Mai 2016 Stellung genommen. Die aktuelle Diskussion über Reziprozität auf allen grenzüberschreitenden Ebenen des Wirtschaftsverkehrs verdeutlicht die Wichtigkeit offener Märkte insbesondere für deutsche Unternehmen. Daher sieht sich der DIHK veranlasst, nochmals seine Position in dieser Stellungnahme deutlich zu machen und gleichzeitig auf Konsequenzen der geplanten Regelungen hinzuweisen.

Im internationalen Handel ist zunehmend eine Tendenz vorhanden, Märkte abzuschotten bzw. geschlossene Märkte nicht zu öffnen. Dies gilt auch für den Markt öffentlicher Aufträge. Daher ist das Ziel der EU-Kommission, ein stärkeres level playing field der Beschaffungsmärkte mit der Verordnung einzufordern, nachvollziehbar. Denn die Fälle, in denen Unternehmen aus Drittstaaten öffentliche Aufträge in der EU erhalten, nehmen zu, wobei umgekehrt Möglichkeiten für Unternehmen aus der EU, in diesen Staaten öffentliche Aufträge zu erhalten, häufig nicht in gleichem Maße vorhanden sind. Öffentliche Beschaffungsmärkte machen durchschnittlich etwa 15% des

Bruttoinlandsprodukts eines Landes aus und haben daher eine hohe wirtschaftliche Relevanz für international aktive deutsche Unternehmen.

Der DIHK unterstützt nachdrücklich die EU in ihrem Bestreben, im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO, durch das WTO-Beschaffungsabkommen GPA und auch durch Freihandelsabkommen den Zugang für europäische Unternehmen zu öffentlichen Aufträgen in Drittländern zu verbessern und damit tatsächliche Reziprozität im Sinne besserer Geschäfte herzustellen. Das gilt insbesondere für Länder wie China und Indien mit bedeutenden Beschaffungsmärkten.

Der DIHK gibt dem Einsatz nicht-legislativer Instrumente den Vorrang. Eine Abschottung des EU-Marktes gegenüber Unternehmen aus Drittländern ist aus Wirtschaftsperspektive nicht zielführend. Zunehmende Fälle von Unternehmen aus Drittländern, die in der EU öffentliche Aufträge erhalten, zeigen, dass sich der offene Markt der EU bewährt.

II. Zu den einzelnen Regelungen

1. Art. 2

- a) Die Definition der nicht erfassten Waren oder Dienstleistungen in Ziff. 1 lit. (d/e) könnte dahingehend missverstanden werden, dass von der VO auch Waren oder Dienstleistungen betroffen sein sollen, die im Rahmen des GPA zulässigerweise als Ausnahmen geregelt sind. Sollte das nicht der Fall sein, müsste folgender Satz ergänzt werden: „Die Regelungen im GPA und in Freihandelsabkommen bleiben unberührt.“
- b) Die Definition in Ziff. 1 (f) nimmt auch Bezug auf die Praxis, also die tatsächliche Handhabung bei öffentlichen Aufträgen. Das ist zwar nachvollziehbar, erfordert aber in jedem Einzelfall eine Prüfung, warum der Auftrag nicht an ein EU-Unternehmen erteilt wurde. Der Nachweis einer Diskriminierung könnte erst bei einer gewissen Anzahl von Fällen geführt werden, womit das Verfahren langwierig wird.

2. Art. 3

- a) Der Bezug auf den Zollkodex gemäß VO (EWG) Nr. 2913/1992 ist veraltet. Seit 1. Mai 2016 gilt der Unionszollkodex gemäß VO (EU) 952/2013. Die Bezugnahme der Definition des nichtpräferenziellen Ursprungs auf das Zollrecht ist sinnvoll. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass auch dort die eindeutige Zuordnung, wo das Produkt seinen Ursprung hat, teilweise erhebliche Probleme bereitet.
- b) Es erscheint fraglich, ob mit der Definition der Herkunft juristischer Personen z. B. Staats- oder Parteiunternehmen tatsächlich erkannt werden können. Hierfür bedürfte es in dem jeweiligen Drittland einer ausreichenden Transparenz, die aber nicht immer vorhanden sein dürfte.
- c) Der Begriff „tatsächlich und unmittelbar mit der Wirtschaft des betreffenden Mitgliedstaats verbunden“ sollte definiert werden.

3. Art. 5

Die Ausnahmen für KMU sind grundsätzlich zu unterstützen, jedoch ist der Zusammenhang mit der VO nicht klar: Was bedeutet z. B. diese Regelung für Produkte aus Drittländern, die ein KMU einführt, um sie dann im Rahmen eines öffentlichen Auftrags an eine Vergabestelle in der EU zu verkaufen?

4. Art. 7

Das geplante Vorgehen bei mangelnder Reziprozität ist zu begrüßen, auch wenn das Verfahren langwierig sein wird.

5. Art. 8

- a) Die Preisanpassungsmaßnahmen setzen voraus, dass der Gesamtwert zu mehr als 50 % auf nicht erfasste Waren oder Dienstleistungen auf dieses Drittland entfallen. Soll sich diese Feststellung auch nach dem im Unionszollkodex geregelten nichtpräferenziellen Ursprungsrecht richten?

Fallbeispiele:

1. Ein öffentlicher Auftraggeber schreibt ein den Aufbau eines Funknetzes und Mobilfunkgeräte aus. Die Hardware ist chinesischen Ursprungs. Das ist dann unerheblich, wenn der Wert des Netzes höher liegt als der der Geräte. Dennoch sind chinesische Produkte Gegenstand des öffentlichen Auftrags.
 2. Ein öffentlicher Auftraggeber schreibt Mobilfunkgeräte und deren Wartung aus. Die Hardware ist chinesischen Ursprungs. Der Umfang und damit der Wert der Dienstleistung (Wartung) kann über die Laufzeit des Auftrags evtl. nicht genau beziffert werden, so dass bei Auftragsausschreibung nicht eingeschätzt werden kann, ob die Hardware tatsächlich mehr als 50% ausmacht.
- b) Die Schwellenwert für die Preisanpassungsmaßnahme ist sinnvoll. Allerdings könnte der Preisanpassungsmechanismus längerfristig dazu führen, dass bei großen Aufträgen Bieter ihrerseits ihre Preise nach oben ausrichten.

Eine weitere Grenze, z. B. für die öffentlichen Auftraggeber, die diesen Mechanismus anwenden sollen, erscheint nicht notwendig.

6. Art. 11

- a) Ziff. 1 und Art. 8 Ziff. 3 wiederholen sich überwiegend.
- b) In Ziff. 4 ist geregelt, dass alle Bieter den Nachweis des nichtpräferenziellen Ursprungs der Waren bzw. Dienstleistungen zunächst per Eigenerklärung führen müssen. Eine solche Eigenerklärung ist unbürokratisch und erscheint für die bloße Teilnahme am Bieterverfahren angemessen. Es wäre sehr hilfreich, wenn die EU hier entsprechende Muster vorgeben würde. Zumindest bei „Waren“ könnten sich diese an sogenannten Herstellererklärungen oder – bei Handelswaren – an bereits aus dem präferenziellen Ursprungsrecht bekannte Eigenerklärungen anlehnen, z. B. an der sogenannten Lieferantenerklärungen gemäß Art. 61 und 62 in Verbindung mit Anhang 22-15 und 22-16 der VO (EU) 2015/2447 (Nachweis des präferenziellen Ursprungs innerhalb

der EU) oder an der „Erklärung zum Ursprung“ (Nachweis des präferenziellen Ursprungs bei Lieferungen zwischen der EU und ihren Handelsabkommenspartnern). Wie eine solche Eigenklärung im Bereich der „Dienstleistungen“ aussehen kann, ist unklar.

Die Bestimmung, dass die öffentlichen Auftraggeber und Vergabestellen diese Eigenklärungen akzeptieren müssen, begrüßen wir. Gleichzeitig lässt die daran anschließende Vorgabe, nach der jeder Bieter noch während des Vergabeverfahrens weitere Unterlagen auf Anforderung der Vergabestelle beizubringen hat und der den Zuschlag erhaltende Bieter „stets“ solche näheren Angaben zum Ursprung der Waren beibringen muss, zu großen Interpretationsspielraum.

Der DIHK plädiert dafür, während des Vergabeverfahrens, abgesehen von der Eigenklärung jedes Bieters, grundsätzlich keine zusätzlichen Angaben bzw. Dokumente zum Ursprung der Waren/ Dienstleistungen zu verlangen. Denn in der Regel sind weiterführende formale Nachweise zum Warenursprung (wie z. B. nichtpräferenzielle Ursprungszeugnisse) zum Zeitpunkt der Ausschreibung/der Auftragsvergabe noch nicht verfügbar. Nachweise zum Warenursprung werden erst ausgestellt, wenn die Ware tatsächlich produziert wurde. Der formale, weiterführende Nachweis zum Ursprung der Ware/der Dienstleistung kann nur im Laufe der Auftragserfüllung sukzessive zum jeweiligen Zeitpunkt der Warenlieferung/Dienstleistungserbringung (bzw. der Teillieferung/Teilerbringung) erfolgen. Im Bereich des Warenursprungs kämen hierfür dann u. a. in der EU bzw. in Drittländern ausgestellte nichtpräferenzielle Ursprungszeugnisse in Betracht. Ein Unternehmen kann nur den Positiv-Beweis erbringen, dass mehr als 50 % der Waren/Dienstleistungen aus der EU oder aus anderen Ländern als dem betroffenen Drittland stammen. Allerdings gibt es auch viele Fälle unbekanntem Ursprungs.

Ansprechpartnerinnen:

Annette Karstedt-Meierrieks
Tel.: 0049 30 20308 2706
E-Mail: karstedt-meierrieks.annette@dihk.de

Hildegard Reppelmund
Tel.: 0049 30 20308 2702
E-Mail: reppelmund.hildegard@dihk.de