



DIHK-Impulspapier für die neue EU-Handelsstrategie

Berlin, September 2020

Die hoch internationalisierte deutsche Wirtschaft ist angewiesen auf ein wirtschaftlich souveränes Europa, das international für offene Märkte sowie gute Regeln für Handel und Investitionen eintritt und den eigenen Markt offenhält. Mit der EU als großem integrierten Wirtschaftsraum haben unsere Unternehmen im internationalen Wettbewerb eine hörbare Stimme. Ein weltweit zunehmender Protektionismus schränkt die Entwicklungsmöglichkeiten für die Geschäfte der Unternehmen allerdings schon seit Jahren ein. Die Corona-Krise verschärft diesen Trend in erheblicher Weise, etwa durch neue Buy-Local-Anforderungen, Exportverbote und Sondersteuern wichtiger Handelspartner. Eine Abschottung der EU und ihrer Handelspartner sowie protektionistische Reshoring-Debatten gehen in die falsche Richtung. Die EU sollte vielmehr die WTO und ihre Nachbarschaftsbeziehungen stärken, Investitionen und Logistikketten mit Asien („EU-Konnektivitätsstrategie“) absichern und mit weiteren Handelsabkommen die Diversifizierung der Handelsbeziehungen ausbauen.

Der DIHK hat sich zuletzt mit einem [Vorstandspapier zur Handelspolitik](#), einem [Ideenpapier zur Zukunft der Globalisierung](#), sowie einem [Impulspapier zur deutschen Ratspräsidentschaft](#) im Bereich Handelspolitik positioniert. Hinzu kommen Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten der Handelspolitik, die im Folgenden verlinkt sind. Der DIHK, das Netzwerk der Auslandshandelskammern mit 142 Standorten in 92 Ländern weltweit sowie die in Deutschland regional verankerten 79 Industrie- und Handelskammern sind handelspolitische Multiplikatoren und Impulsgeber.

Mehr EU-Widerstandsfähigkeit aufbauen

Anstatt sich abzuschotten, sollte die EU die längerfristige Resilienz der Unternehmen durch den Auf- und Ausbau hoher eigener Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität erhöhen. Der Erhalt und die Stärkung des EU-Binnenmarkts, einschließlich des digitalen Bereichs, sind dabei von großer Bedeutung für die deutsche Wirtschaft. Umso mehr bietet die internationale Verbreitung europäischer Standards einen großen Wettbewerbsvorteil für die Wirtschaft, auch angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Nachhaltigkeitsdebatte.

Die EU sollte zur Diversifizierung der Handelsbeziehungen verstärkt ihre Nachbarschaftsbeziehungen und die regionale Vernetzung mit Asien ausbauen. Die Stärkung des regelbasierten Welthandelssystems und weitere EU-Handelsabkommen sind nötig, um Handel weniger anfällig für Krisen und politische Störungen zu machen. Nur mit einer EU, die entschlossen und geschlossen auftritt, haben unsere Unternehmen im internationalen Wettbewerb eine hörbare Stimme. Die Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU zur Abwehr exterritorialer Maßnahmen anderer Länder sollte vorangetrieben werden. Auch gilt es, die digitale Souveränität der EU zu stärken. Die Förderung offener Standards und resilienter digitaler Infrastrukturen können hierbei die Anfälligkeit im Technologiebereich reduzieren.

Lieferketten sind gewachsene Strukturen und nicht über Nacht abänderbar. Die deutsche Außenwirtschaft ist bereits mit Blick auf Handelspartner und Produktionsstandorten global diversifiziert. Änderungen von Lieferketten sollten in erster Linie unternehmerische Entscheidungen, etwa zur Risikovermeidung, Nutzung von Digitalisierungsfortschritten oder Kostenreduktion, vorbehalten bleiben. Der Staat sollte grundsätzlich keine Wertschöpfungsketten regulieren, bei Eingriffen sehr zurückhaltend vorgehen, regulatorische Belastungen für Lieferketten vermeiden und die Offenheit von Drittmärkten sicherstellen. Mit ihren hohen deutschen und europäischen Standards tragen die deutschen Unternehmen bereits heute zu einer nachhaltigen und verantwortungsvollen Gestaltung von internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten bei. Die tatsächlichen Möglichkeiten der Einflussnahme von Unternehmen auf die Zulieferkette variieren jedoch stark, je nach Unternehmensgröße und -struktur sowie der Marktposition. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen haben oft nur begrenzten Einfluss beispielsweise auf die Standards vor Ort. Wichtig ist es außerdem, den Zugang der Unternehmen zu kritischen Rohstoffen zu gewährleisten, z.B. durch die EU-Kreislaufwirtschaft und Rohstoffpartnerschaften. „Rückbesinnungen“ auf nationale Produktionen und Lokalisierungsverpflichtungen, auch „Buy European“-Vorgaben, sind aus Sicht des DIHK nicht zielführende Lösungsansätze. Grenzüberschreitende Arbeitsteilung ist und bleibt einer der wichtigsten Bestandteile wirtschaftlicher Resilienz. International gleiche Wettbewerbsbedingungen durch das Vorantreiben eines Level Playing Fields sowie Diversifizierung der Wirtschaft,



etwa mit Hilfe ausgewogener Freihandelsabkommen, sind umso bedeutsamer. Die deutsche und europäische Wirtschaft sind dabei auf offene Märkte und auch auf ausländisches Kapital angewiesen. Eine zu starke Regulierung bei der Zufuhr ausländischen Kapitals beschränkt Wachstums- und Beschäftigungschancen unserer inländischen Wirtschaftsstandorte und wirkt sich negativ auf die Attraktivität des Investitionsstandortes Europa insgesamt aus. Die Aufrechterhaltung von Transportinfrastruktur, -routen, und -anbietern, insbesondere in der Luftfahrt und just-in-time Bereichen ist von zentraler Bedeutung für die deutschen Unternehmen und sollte priorisiert werden, insbesondere in der EU-Nachbarschaft.

WTO und Handelsabkommen

Ein ehrgeiziger EU-Impuls für die WTO-Modernisierung ist dringend nötig. Die EU sollte sich mit weiteren internationalen Partnern für eine Modernisierung der WTO für weltweit faire und moderne Spielregeln einsetzen. Die Welthandelsregeln haben mit den großen wirtschaftlichen Veränderungen seit 1995 nicht Schritt gehalten. Neben der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der WTO-Streitschlichtung und dem Ausbau des MPIA-Ersatzmechanismus (MPIA: Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement) sollte die Schließung von Lücken im WTO-Regelwerk aktuell im Fokus stehen, etwa beim elektronischen Handel, bei Investitionserleichterungen und beim Abbau wettbewerbsverzerrender Subventionen. Ein rasches [WTO-Abkommen zum Abbau von Hemmnissen im Gesundheitsgüterhandel](#) wäre ein wichtiger handelspolitischer Beitrag zur weltweiten Corona-Bewältigung. Zudem ist es wichtig, dass die WTO an der [Agenda für kleine und mittlere Unternehmen](#) (KMU) weiterarbeitet, um die Einbindung des Mittelstands in globale Wertschöpfungsketten zu erleichtern. Das Motto muss lauten: „Think Small First“.

Wichtig sind insbesondere verlässliche, WTO-konforme und nachhaltige Handelsbeziehungen gemäß einem Level Playing Field mit Handelspartnern vornehmlich entsprechend der Marktgröße wie den USA, [China](#), [Mercosur](#), Indien, ASEAN und der Nachbarschaft inklusive dem UK, EWR und der Türkei sowie Afrika. Top-Prioritäten sollten die Ratifizierung des EU-Mercosur-Abkommens, der Abschluss eines EU-China Investitionsabkommens auf Augenhöhe, sowie eine positive transatlantische Agenda und der Abschluss der Verhandlungen mit Handelspartnern im Asien-Pazifik-Raum sein. Hierfür sind neue handelspolitische Impulse für internationale Vernetzung nötig, auch um die nachhaltige und digitale Gestaltung der europäischen

Wirtschaft mit Partnern gemeinsam anzugehen. Zentral ist auch eine möglichst enge Ausgestaltung neuer Handelsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich. Gleichzeitig sollten die [Abkommen mittelstandsfreundlich ausgestaltet](#) und damit auch für Unternehmen konkret nutzbar sein, etwa durch fortschrittliche, abkommenübergreifend einheitliche Ursprungsregeln und Ursprungsnachweise. Für die deutschen international agierenden Unternehmen sind verlässliche und einfach zu handhabende Informationsquellen wie die Market Access Database fundamental, um die Vorteile von Handelsabkommen nutzen zu können. Diese sollte um praktische Instrumente, wie ein EU-Webtool für die Ermittlung des Warenursprungs, erweitert werden. Eine erfolgreiche Umsetzung und hohe Nutzung der Abkommen Seitens möglichst vieler Unternehmen sollte letztlich das Ziel der EU-Handelsagenda sein.

Unterstützung für Industrie und KMU

Das europäische wirtschaftspolitische Handeln sollte sich an einer horizontalen [Industriepolitik](#) ausrichten, welche unter anderem den Zugang zu offenen Märkten, die Vollendung des Binnenmarktes, den Aufbau notwendiger Infrastrukturen und die Förderung von Innovationen einschließt. Hierzu kann die EU-Handelspolitik einen bedeutenden Beitrag leisten, indem sie dem zunehmenden Infragestellen der multilateralen Handelsordnung und vermehrtem Protektionismus entgegentritt sowie für ein globales Level Playing Field eintritt. Eine rasche Umsetzung der zentralen Felder der Industriestrategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist ein wichtiger Beitrag zur EU-Handelspolitik.

Gerade kleine und mittelständische Unternehmen werden durch die vielfältigen Coronabedingten wirtschaftlichen Auswirkungen besonders belastet. Die Unterstützung des Mittelstandes zur Bewältigung der Corona-Krise sollte auch eine EU-Priorität sein: Die KMUs dürfen nicht zum Verlierer der Corona-Krise werden. Durch weltweite Verstaatlichungen und Insolvenzen ist global mit einer steigenden Marktkonzentration zu rechnen, in der kleinere Unternehmen vielfach das Nachsehen haben dürften. Dieser Entwicklung sollte durch eine engagierte Wettbewerbspolitik für ein globales Level Playing Field, auch für Privatunternehmen gegenüber Staatsbetrieben, begegnet werden. Bemühungen der EU, USA und Japans für globale Regeln gegen Marktverzerrungen durch Staatsbetriebe werden somit derzeit noch wichtiger. Die mittelstandsfreundliche Umsetzung von Freihandels- und Investitionsabkommen und effektive EU-Handelsschutzinstrumente sind von großer Bedeutung. Grundsätzlich sollten Schutz-



maßnahmen und Sanktionen nur als Ultima Ratio angewandt werden. Dies sollte auch der Arbeitsschwerpunkt des neuen EU-Trade Enforcement Officers sein. Das Netzwerk der Auslandshandelskammern mit 142 Standorten in 92 Ländern weltweit sowie die regional verankerten 79 Industrie- und Handelskammern in Deutschland schaffen internationale Verbindungen und sind kompetente Anknüpfungspunkte für die Wirtschaft vor Ort. Den Netzwerkgedanken gilt es auch im Rahmen der dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteten EU-Wirtschaftsdiplomatie zu stärken, um Handelsabkommen nachhaltig in der Breite der Wirtschaft zu verankern. Zudem ist eine [WTO-weite Agenda für kleine und mittlere Unternehmen](#) (KMU) dringend nötig, um die Einbindung des Mittelstands in globale Wertschöpfungsketten zu erleichtern. Das Motto muss lauten: „Think Small First“.

Nachhaltiger Handel

Die EU-Handelspolitik sollte ihre Schlagkraft erhöhen und Überfrachtungen mit eher handelsfernen Themen vermeiden. Zur wichtigen Frage der wirksamen Eindämmung des Klimawandels bedarf es globaler Lösungsansätze und eines koordinierten Handelns aller relevanten CO₂-emittierenden Länder. Die Unternehmen sind gleichzeitig auf einen wirksamen und effizienten Schutz vor Carbon Leakage angewiesen. Bei der [strittigen Frage eines CO₂-Grenzausgleichs](#) ist verstärkt auf die Kompatibilität mit WTO-Recht zu achten und hierzu ein abgestimmtes multilaterales Vorgehen im Rahmen der WTO anzustoßen, insbesondere um mögliche Handelsverwerfungen zu verhindern. Aus Unternehmenssicht ist es zudem angesagt, das WTO-Umweltgüterabkommen und das Abkommen zu illegalen Fischereisubventionen abzuschließen. Darüber hinaus könnte ein WTO-weites Verbot von Subventionen für den Abbau und Einsatz fossiler Energieträger geprüft werden. Außerdem sind umfassende EU-Freihandelsabkommen mit fortschrittlichen Energie- und Nachhaltigkeitskapiteln wichtig. Die Politik sollte verlässliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeit schaffen und die notwendigen Freiräume für die Wahrnehmung und Ausgestaltung unternehmensspezifischer Verantwortung lassen. Bei grenzüberschreitenden Themen sollte sie über internationale Ordnungspolitik möglichst gleiche Wettbewerbsbedingungen auf globaler Ebene anstreben. Neue Standards, die über die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sowie die dreigliedrige Grundsatzklärung der Internationalen Arbeitsorganisation ILO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik hinausgehen, sollten nur geschaffen werden, wenn

sie einen nachprüfbaren Mehrwert erzielen. Ganz praktisch sollten auch die heute bestehenden zolltechnischen Hemmnisse bei der Verwendung von Mehrwegsystemen sowie Tracking- und Tracing-Systemen im internationalen Warenverkehr abgeschafft werden.

Die internationale Stärkung von EU-Normen und Standards spielt eine wichtige Rolle, da dies die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessern würde. Eine wertebasierte Handelspolitik kann besonders da, wo internationale Verabredungen zur Geltung gebracht werden, einen effektiven Beitrag zur Erreichung eines globalen Level Playing Fields leisten. Im Sinne einer Verantwortungspartnerschaft sollten die Staaten ihre Aufgabe wahrnehmen, Sozial- und Umweltstandards durchzusetzen und Menschenrechte zu schützen, auch in Entwicklungs- und Schwellenländern. Eine Übertragung dieser staatlichen Aufgabe auf einzelne Unternehmen, birgt die große Gefahr der Überforderung. Auf Unternehmensseite sollte der Fokus auf Unterstützungsangeboten und der Förderung von CSR-Kompetenzen gelegt werden. Unternehmen sollten durch Informationen sowie Angebote zur Kapazitätsentwicklung und zum Aufbau von Know-how unterstützt werden. Im Rahmen von multilateralen Foren und internationalen Organisationen sollte sich die Europäische Union für eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen einsetzen, um Nachhaltigkeit in Liefer- und Wertschöpfungsketten zu fördern.

Digitaler Handel

Zukunftssichere Handelsregeln müssen der zunehmenden Digitalisierung des Welthandels Rechnung tragen. Der grenzüberschreitende Fluss von Datenströmen muss gewährleistet sein; Daten und geistiges Eigentum von Unternehmen müssen geschützt und Standards und Normen, wo möglich, für den digitalen Handel harmonisiert werden. Eine möglichst breite und einvernehmliche Regelung wichtiger Detailspekte rund um die Digitalisierung im internationalen Handel ist für die Unternehmen wichtig. Europäische Errungenschaften, wie etwa zum Datenschutz, müssen dabei gesichert werden. Für den in die Herstellung von physischen Gütern einfließenden Anteil an Dienstleistungen („Modus 5“) sind moderne Handelsregeln nötig.

Analog wie digital gilt: Diskriminierung muss durch effektive Notifizierungsmechanismen und umfassende staatliche Transparenzverpflichtungen entgegengewirkt werden. Gerade staatliche Entscheidungen, die mit Hilfe neuer technologischer Entwicklungen wie Algorithmen



und durch künstliche Intelligenz getroffen werden, müssen für die Unternehmen immer nachvollziehbar und anfechtbar gestaltet werden. Eine zeitnahe EU-Studie zur internationalen Identifizierung, Klagemöglichkeiten und Durchsetzbarkeit dieser digitalen Hemmnisse könnte hierzu wichtige Erkenntnisse liefern. Außerdem fehlen Unternehmen verlässliche Daten zu Handelsströmen im globalen Dienstleistungshandel. Grundlegendere Studien hierzu wären daher ebenfalls wichtig.

Level Playing Field

Klar ist, dass die EU ein funktionierendes handelspolitisches Instrumentarium benötigt, um im Falle unfairer Konkurrenz anderer Wirtschaftsregionen (Dumping, illegale Subventionen, WTO-widrige Strafzölle) effektive Gegenmaßnahmen zum Schutz der Unternehmen ergreifen zu können. Solche Maßnahmen finden damit aber immer in einem wirtschaftspolitischen Spannungsfeld statt. Dabei gilt es das Interesse der Wirtschaftszweige, die von den importierten Waren abhängen, mit dem berechtigten Schutzinteresse gegen wettbewerbswidrige Praktiken internationaler Handelspartner, die EU-Herstellern schaden, abzuwägen. Grundsätzlich sollten Schutzmaßnahmen nur als Ultima Ratio angewandt werden. Wichtig ist bei allen Maßnahmen eine frühzeitige und umfassende Einbeziehung der Wirtschaft in die Entscheidungs- und Evaluierungsprozesse. Gerade für Importeure ist es wichtig, rechtzeitig über geplante neue Antidumping-Maßnahmen oder Änderungen bestehender Maßnahmen informiert zu werden, da sie höhere Abgaben in der Regel zunächst schwer weitergeben können. Mit dem Ausfall des WTO-Streitbeilegungsmechanismus seit Dezember 2019 gilt es nun, rasch den EU-Werkzeugkasten so anzupassen, dass die EU weiterhin handlungsfähig bleibt, ohne dabei protektionistischer zu werden. Wichtig ist bei der Ausgestaltung der handelspolitischen Instrumente, dass hier die Belange von KMU gerade bezüglich des bürokratischen Aufwands berücksichtigt werden. Beispiele sind Antidumpingregelungen und Zollaussetzungen. Auch die Informationsbeschaffung muss für KMU möglichst einfach sein, sie könnte mit der erweiterten Market Access Database verknüpft werden.

Weitere Punkte

- Die EU-Marktzugangsstrategie, also die Bekämpfung der Handelshemmnisse von Handelspartnern, sollte eine viel stärkere Priorisierung in der EU-Wirtschaftspolitik erfahren. Sie ist von großer wirtschaftlicher, aber

auch systemischer Bedeutung für die deutsche international ausgerichtete Wirtschaft.

- Die Entschärfung langjähriger Handelskonflikte zur Deeskalation der Beziehungen mit wichtigen Handelspartnern wäre für alle Seiten wirtschaftlich sinnvoll, insbesondere für KMUs.
- Parallelstrukturen in der europäischen Exportförderung gilt es abzubauen. KMUs benötigen kompetente Ansprechpartner vor Ort und im Ausland, wie z.B. das Netzwerk der AHKs. Daher sollte die EU-Wirtschaftsdiplomatie stärker subsidiär und wirtschaftsgeleitet forciert werden.
- Der grenzüberschreitende Handel ist in der Corona-Krise auch aufgrund nicht mehr zeitgemäßer bürokratischer Hürden eingeschränkt, etwa durch analoge Zoll-Dokumentationspflichten. Temporäre Erleichterungen, die auf digitalisierte Zollprozesse wie etwa Video-Zollinspektionen und digitale Unterschriften setzen, sollten vorangetrieben und langfristig verankert werden. Die EU sollte eine globale Vorreiterrolle für die digitale Zollabwicklung einnehmen. Denn andere Länder haben hier schon vorgelegt (z.B. Block-chain-Lanes in Asien) und könnten so die globalen Standards für morgen setzen, auch für deutsche Unternehmen. Gleichzeitig sollten Zollkontrollen gegen gefälschte oder unsichere Produkte bedarfsgerecht verstärkt werden und die Entrümpelung und Modernisierung des EU-Zolltarifs forciert werden.
- Das Harmonisierte System (HS) ist eine zentrale Grundlage für den internationalen Handel. Leider bildet es nur eingeschränkt den technologischen Wandel ab. Das HS sollte umfassend überarbeitet und modernisiert werden.
- Oft verursachen unscheinbare technische Regeln große Folgekosten oder schränken die Nutzbarkeit eines Handelsabkommens ein, wie zuletzt beim Abkommen mit Japan (Angabe der Ursprungskriterien). Um eine solche Entwicklung künftig auszuschließen, kann es hilfreich sein, technische Detailregeln vor Abschluss von Praktiken begutachten zu lassen.
- Bei uneinheitlicher Handhabung von Abkommen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sollten Unternehmen eine Clearingstelle, ggf. bei der DG Trade, einschalten können.