
Deutsche Industrie- und Handelskammer

DIHK-Positionspapier – Zukunftssichere Regeln für den Welthandel Leitfaden für die 13. WTO-Ministerkonferenz

Die 13. WTO-Ministerkonferenz ist für die international eng vernetzte deutsche Wirtschaft eine wichtige Wegmarke. Schließlich schreitet die Erosion des Welthandelssystems seit Jahren voran. Insbesondere geopolitische Entwicklungen führen zu einer zunehmenden weltwirtschaftlichen Entkopplung, die an den Fundamenten des multilateralen regelbasierten Handelssystems rütteln. Zudem haben die WTO-Regeln mit den großen wirtschaftlichen Veränderungen seit 1995 nicht Schritt gehalten. Die deutsche Wirtschaft unterstützt die EU-Ansätze für eine Modernisierung der Welthandelsorganisation und appelliert an die WTO-Mitglieder, den Reformprozess konstruktiv und zügig voranzubringen – schließlich beruhen über die Hälfte der außereuropäischen Exporte deutscher Unternehmen einzig auf WTO-Regeln und auch die bilateralen europäischen Handelsabkommen bauen auf ihnen auf. Ohne diese Regeln jedenfalls könnten deutsche Firmen im Außenhandel nicht mehr auf die Stärke des Rechts vertrauen. Für die exportorientierte deutsche Wirtschaft sind ein weltweites Level Playing Field, Marktzugang und Rechtssicherheit im Auslandsgeschäft von herausragender Bedeutung. Der Fragmentierung des Welthandelssystems entgegenzuwirken sowie moderne multilaterale oder notfalls plurilaterale Handelsregeln zu entwickeln, ist daher im Interesse der deutschen Wirtschaft. Insbesondere im Bereich der Nachhaltigkeit sollte die EU viel stärker globale statt unilaterale Lösungen durch entsprechende WTO-Initiativen vorantreiben.

Seit vielen Jahren hat sich die DIHK intensiv in die WTO-Verhandlungen eingebracht.¹ Aus Wirtschaftssicht sind insbesondere folgende Punkte für eine erfolgreiche 13. WTO-Ministerkonferenz (MC13) von hoher Relevanz. Hierzu sollte MC13 Ergebnisse mit verbindlichen und zeitnahen Umsetzungsfristen erzielen:

- **WTO-Reform**
- **Faire Wettbewerbsregeln**
- **Nachhaltigkeit**
- **Digitaler Handel**
- **Marktzugang**
- **Handelserleichterung**
- **Mittelstandsagenda**

Im Detail

WTO-Reform

Durch die anhaltende US-Blockade der Neubesetzung von Mitgliedern des WTO-Berufungsgremiums erodiert seit Ende 2019 die WTO-Streitbeilegung. Der Streitbeilegungsmechanismus stellt die Durchsetzung des Welthandelsrechts sicher und ist daher für die Wirtschaft unentbehrlich. Ohne diese droht das WTO-Regelwerk ins Leere zu laufen und die Stärke des Rechts dem Recht des Stärkeren anheimzufallen – zum Nachteil der betroffenen Teile der Wirtschaft. Die EU-Initiative für einen Ersatzmechanismus (MPIA) sichert die Streitbeilegung auf plurilateraler Ebene und sollte ausgebaut werden, insbesondere um weitere für die deutsche Exportwirtschaft wichtige Länder wie die USA, das Vereinigte Königreich und die Türkei sowie Länder der Wachstumsregion Indopazifik. Nichtsdestotrotz sollte die Priorität der EU sein, das MPIA so rasch wie möglich wieder durch ein funktionsfähiges Berufungsgremium auf WTO-Ebene abzulösen. Legitime Verbesserungsforderungen zur Streitbeilegung etwa bezüglich der Regeln für ausscheidende Mitglieder des Berufungsgremiums zur Verhinderung erneuter Blockaden, Klarstellungen zur 90-Tage Frist zum Abschluss der Verfahren und

¹ DIHK Impuls 2021 <https://www.dihk.de/resource/blob/62024/57bdc9a7fbcf4fb6210cfafe02aa37ab/dihk-impulspapier-zur-wto-ministerkonferenz-data.pdf>

DIHK Checkliste 2019 <https://www.dihk.de/resource/blob/13098/4152cd8e22c6329e79145e9a3206b7f2/dihk-papier-wto-ministerkonferenz-data.pdf>

bezüglich Zuständigkeiten zur nationalen Gesetzgebung sollten Teil des WTO-Reformprozesses sein. Wichtig ist dabei, dass dem inflationären Gebrauch von „Gründen nationaler Sicherheit“ als Begründung für protektionistische Maßnahmen, durch eine restriktive WTO-Definition des Begriffs, Grenzen gesetzt werden müssen. Auch der Beitritt der EU-Nachbarländer Serbien, Bosnien-Herzegowina und Kosovo sowie von Mittelmeer-Anrainern und weiterer Kandidaten gerade in Asien und Afrika ist aus Sicht der Unternehmen unterstützenswert, damit die WTO-Regeln einen größeren Teil des Welthandels absichern können. Für Unternehmen sind staatliche Notifizierungspflichten im Rahmen des WTO Überwachungsmechanismus TPRM wichtig für Planungssicherheit im Handel. Hierzu sollte die Einhaltung der staatlichen Meldepflichten transparenter gemacht, effektiver überwacht und gerade bei absichtlicher und wiederholter Nichterfüllung besser sanktioniert werden. Die neuen WTO-Beratungsgremien mit Vertretern der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft sollten stärker institutionalisiert werden, um Vorschläge besser in laufende Verhandlungen einzubringen. Darüber hinaus sollten WTO-Prozesse transparenter gestaltet werden, indem etwa Sitzungen für die Öffentlichkeit geöffnet werden. Dies könnte auch zu einer höheren Akzeptanz und zu einem besseren Verständnis für die WTO und ihre globalwirtschaftliche Bedeutung in Deutschland beitragen. Das WTO-Sekretariat sollte dabei kompetenztechnisch und finanziell in die Lage versetzt werden, die Weiterentwicklung des WTO-Regelwerks stärker zu unterstützen. Schließlich sollte die deliberative Funktion der WTO gestärkt werden, damit diese das zentrale Forum zur Diskussion und Verhandlung von globalen Handelsthemen bleibt.

Faire Wettbewerbsregeln

Angesichts des neuen globalen Subventionswettkampfs (insbesondere durch den US-Inflation Reduction Act und die weltweiten Reaktionen darauf) und einer stärkeren Rolle des Staates in der Wirtschaft vieler Länder (Stichworte Industriepolitik und Resilienz) wird das Schließen von Lücken der WTO-Regeln für Industriesubventionen umso drängender. Auch wäre eine rasche globale Einigung zum Abbau von Subventionen für fossile Energieträger angezeigt. Basierend auf der Arbeit der Trilateralen Initiative (EU, USA, Japan) sollten das WTO-Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen modernisiert und stärkere Regeln gegen Wettbewerbsverzerrungen erarbeitet werden. Dies bedeutet einen breiteren Subventionsbegriff, mehr Transparenzvorgaben zu Subvention und strengere Meldepflichten für Staatsbetriebe sowie die Erfassung weiterer Subventionsarten und Verbote von staatlich erzwungenem Technologietransfer. Auch eine Ausweitung des Übereinkommens über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen gerade auf wichtige Produktionsländer wie China, Brasilien und Indien sowie auf den New Space-Sektor wäre wichtig. Schließlich ist ein bedarfsorientierter und evidenzbasierter Ansatz für die besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern in der WTO überfällig. Die diesbezüglichen WTO-Vorteile sollten insbesondere keine G20- oder OECD-Staaten mehr in Anspruch nehmen. Gleichzeitig sollte die „GVCs for LDCs“-Initiative die Integration von Unternehmen aus Entwicklungsländern in globale

Wertschöpfungsketten vorantreiben, sodass deren Produkte über die Wertschöpfung hinweg von Handelserleichterungen profitieren können. Um die weltweit zunehmenden wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen von Drittstaaten abschrecken und abwehren zu können, sollte die EU eine plurilaterale WTO-Erklärung zum Verzicht von "Economic Coercion" vorantreiben. Die Erklärung sollte auch ein Verbot von gezieltem Zurückhalten von Produkten umfassen, die für andere Staaten von elementarer Bedeutung sind und nicht substituiert werden können, wie etwa Gesundheitsprodukte, Nahrungsmittel, Energieträger und Rohstoffe.

Nachhaltigkeit

Unilaterale Maßnahmen sind weniger effektiv und bergen die Gefahr von wirtschaftsschädlichen Handelskonflikten und mehr Protektionismus. Regelungen in priorisierten Teilaspekten nachhaltiger Unternehmensführung (wie z.B. Klima- und Umweltschutz oder Menschenrechte) sollte die EU vielmehr verstärkt international vorantreiben, wodurch diese global zur Geltung kommen können und, um neue Handelsstreitigkeiten sowie Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Damit diese Ansätze erfolgreich sein können, sollte die EU hier Entwicklungsländer mit technischer Hilfe unterstützen, um entsprechende Kapazitäten in der Verwaltung und Wirtschaft vor Ort aufzubauen. Insbesondere zur wichtigen Frage der wirksamen Eindämmung des Klimawandels und zum Umgang mit dessen Folgen bedarf es globaler Lösungsansätze und eines koordinierten Handelns aller relevanten CO₂-emittierenden Länder. Nach der Einführung des EU CO₂-Grenzausgleichs CBAM sollte rasch ein abgestimmtes multilaterales Vorgehen zum Klima- und Handelsnexus im Rahmen der WTO angestoßen werden, inklusive der Diskussion über Kreislaufwirtschaften und die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens. Ergänzend hierzu sollte der internationale Klimaclub, eine Handelsvereinbarung von Mindeststandards zur Einhaltung von Klimazielen, mit relevanten Handelspartnern in verbindlicher Form umgesetzt werden. Handelskonflikte und Wettbewerbsnachteile könnten so vermeiden werden.² Dies gilt insbesondere für wichtige Energieträger wie kohlenstoffneutraler Wasserstoff, welcher ebenfalls dem CO₂-Grenzausgleichmechanismus unterliegt. Deutsche Unternehmen werden zum Erreichen der Klimaziele perspektivisch auf Wasserstoffimporte angewiesen sein, solange heimische Kapazitäten nicht im ausreichenden Maß und zu wettbewerbsfähigen Preisen zur Verfügung stehen. Aus Unternehmenssicht ist es zudem ratsam, Verhandlungen für ein WTO-Abkommen für Umweltgüter und -dienstleistungen wiederzubeleben, um deutschen Betrieben, die in diesem Bereich aktiv sind, neue Chancen auf den internationalen Märkten zu eröffnen.³ Die Aufhebung von geistigen Eigentumsrechten für Gesundheits-, Umwelt- und Klimatechnologien – wie etwa von Indien gefordert – lehnt die deutsche Wirtschaft indes ab. Dies würde private Forschungsaktivitäten reduzieren und zu einem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit zu einem Rückgang der Investitionen und der Innovationsfähigkeit für diese Kerntechnologien führen.

² DIHK Impuls 2022 <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/aktuelle-informationen/g7-praesidentschaft-nutzen-um-einen-klimaclub-voranzubringen-75444>

³ DIHK-Anhörung im Bundestag 2022 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw41-pa-klima-energie-partnerschaften-913812>

Darüber hinaus sollte ein WTO-weites Verbot von Subventionen für den Abbau und Einsatz fossiler Energieträger geprüft werden. Um eine weitere Fragmentierung von Handelsvorgaben samt Wettbewerbsnachteilen durch unterschiedliche nationale Vorgaben für unternehmerische Sorgfalt in der Lieferkette zu vermeiden sind zudem WTO-weite Regelungen im Bereich Due Diligence, Entwaldung und Zwangsarbeit zu prüfen – zur Not in plurilateraler Form mit wichtigen Handelspartnern. Bereits die Einigung auf weltweit einheitliche Berichtsformate, Schnittstellen und Messmethoden etwa zur CO₂-Intensität von Produkten würde eine große bürokratische Entlastung und ein Level Playing Field für die Unternehmen bringen. Zudem sollte die EU den Vorschlag Kanadas und Costa Ricas für ein WTO-Nachhaltigkeitstool unterstützen, um zwischenstaatlich aber auch für Unternehmen Transparenz über weltweite Nachhaltigkeitsvorhaben herzustellen und diese digital kostenfrei in allen WTO-Sprachen abrufen zu können. Schließlich sollte das WTO-Komitee für Handel und Umwelt viel stärker genutzt werden, um sich auf globaler Ebene zu Nachhaltigkeitsfragen und diesbezüglichen regulatorische Maßnahmen auszutauschen, sodass neue Handelshemmnisse verhindert werden.

Digitaler Handel

Zukunftssichere Handelsregeln müssen der zunehmenden Digitalisierung des Welthandels Rechnung tragen. Hierzu können die WTO-Verhandlungen zu einem E-Commerce-Abkommen beitragen. Zentral ist für die deutsche Wirtschaft insbesondere, dass das WTO-Verbot von Zöllen auf elektronische Übertragungen nicht 2024 ausläuft, sondern als permanente Handelsregel verankert wird. Der grenzüberschreitende Fluss von Datenströmen muss gewährleistet sein; Daten und geistiges Eigentum von Unternehmen müssen geschützt, Standards und Normen wo möglich für den digitalen Handel harmonisiert werden. Für den in die Herstellung von physischen Gütern einfließenden Anteil an Dienstleistungen („Modus 5“) sind moderne Handelsregeln nötig. Die Förderung offener Standards und Interoperabilität sollte internationale Kompatibilität ermöglichen. Europäische Rechtsstandards, wie etwa zum Datenschutz, müssen dabei gesichert werden. Analog wie digital gilt: Der Diskriminierung muss durch effektive Notifizierungsmechanismen und umfassende staatliche Transparenzverpflichtungen entgegengewirkt werden. Gerade staatliche Entscheidungen, die mit Hilfe von Algorithmen und durch künstliche Intelligenz getroffen werden, müssen für die Unternehmen immer nachvollziehbar und anfechtbar gestaltet werden. Die EU-Kommission sollte sich verstärkt der internationalen Identifizierung und Beseitigung dieser digitalen Hemmnisse widmen, aber auch der Durchsetzung von grundlegenden Welthandelsregeln in virtuellen Plattformen und Metaversen mit globaler Marktmacht. Auch der rasche Abschluss der Abkommen zur innerstaatlichen Regelung im Dienstleistungssektor, zu Investitionserleichterungen, die weltweit anerkannte Digitalisierung von Handelsdokumenten und Zollverfahren sowie die Ausweitung des Informationstechnologieabkommens auf weitere Produkte und Länder ist relevant für die Wirtschaft.

Marktzugang

Unverändert wichtig aus Sicht der deutschen Wirtschaft sind weiterhin Verhandlungen zum weltweiten Zollabbau (NAMA), gerade für Zollspitzen. Auch die rechtliche Festlegung in der WTO auf reduzierte Zollsätze bietet im Gegensatz zu nur temporären und reversiblen unilateralen Zollsenkungen wichtige Rechtssicherheit für Unternehmen. Insbesondere KMUs können so von Zollbürokratie entlastet werden, die die Nutzung von Präferenzabkommen erzeugt. Das WTO-Beschaffungsabkommen sichert deutschen Unternehmen wichtigen Marktzugang für öffentliche Aufträge in Drittstaaten. Weitere Länder, vor allem die G20-Staaten China, Brasilien, Indien und die Türkei sollten diesem beitreten und der Geltungsbereich für die USA um die dreizehn außen vor bleibenden Bundesstaaten Alabama, Alaska, Georgia, Indiana, Nevada, New Jersey, New Mexico, North Carolina, North Dakota, Ohio, South Carolina, Virginia und West Virginia ergänzt werden. Ebenfalls sollte ein WTO-Abkommen zur Beseitigung von Hemmnissen für den Handel von Gesundheitsgütern und -dienstleistungen vereinbart werden, um kommende Gesundheitskrisen global zu bewältigen.⁴ Das Engagement der Unternehmen hängt allgemein auch von einem effizienten Investitionsschutz und geistigen Eigentumsrechten ab, um Forschung und Entwicklung zu stärken. Dies gilt es bei den laufenden Verhandlungen zur Aufhebung von Covid-19 relevanten geistigen Eigentumsrechten zu beachten und diese nicht auf Therapeutika und Diagnostika auszuweiten. Auch den Abbau und das Verhindern neuer nicht-tarifärer Handelshemmnisse wie die Nicht-Anerkennung internationaler Standards und Normen oder unverhältnismäßige Hürden bei Produktzulassungen auf globaler Ebene ist für die deutschen Unternehmen von großer Bedeutung.

Handelserleichterung

Im Abkommen über die Ursprungsregeln haben sich die WTO-Mitglieder darauf geeinigt, harmonisierte nichtpräferenzielle Ursprungsregeln auszuhandeln. Diese Verhandlungen sind noch nicht abgeschlossen und etwa 40 WTO-Mitglieder wenden derzeit nationale Ursprungsregeln für nichtpräferenzielle Zwecke an. Eine Wiederaufnahme der WTO-Verhandlungen über nichtpräferenzielle Ursprungsregeln würde insbesondere KMUs zugutekommen. Zunehmend komplexe und auseinanderdriftende weltweite Ursprungsregeln stellen insbesondere vor dem Hintergrund ohnehin stetig komplexer und aufwändiger werdenden Informations- und Berichtspflichten auf allen Ebenen eine große Belastung für die Unternehmen dar. Daher sollte sich die Europäische Union auch für ein weltweit harmonisiertes, einfaches Ursprungsrecht einsetzen, dass zu einer spürbaren Entlastung von KMU führt. Auch im Bereich der präferenziellen Ursprungsregeln würde eine weitergehende multilaterale Harmonisierung den Handel gerade für KMUs erleichtern. Die bei der 10. WTO-Ministerkonferenz beschlossenen Vereinfachungen für Ursprungsregeln im Präferenzbereich, die die am wenigsten entwickelten Länder betreffen, können hier beispielgebend sein. Alle WTO-Mitglieder sollten zudem die Bestimmungen des überarbeiteten Anhangs K der Revised Kyoto-Convention der Weltzollorganisation über

⁴ DIHK Ideenpapier 2020 <https://www.dihk.de/resource/blob/23282/dc2c6261675dbf3ee3c47f61996ffaa7/dihk-ideenpapier-ausweitung-wto-pharma-abkommen-data.pdf>

Definitionen, Grundsätze, Standards und empfohlene Praktiken in Bezug auf den präferenziellen und nichtpräferenziellen Ursprung ratifizieren und einhalten. Die aktuell dazu von der Weltzollorganisation geplante Revision des Anhangs K unterstützt die DIHK ausdrücklich. Aber auch hier sollte im Bereich des nichtpräferenziellen Ursprungs im Grundsatz an der seit Jahrzehnten bewährten Ursprungsregel der letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitung und der Ursprungsbestimmung gemäß den Regeln des Exportlands festgehalten werden. Das WTO-Abkommen über Handelserleichterungen (TFA) setzt einen klaren und verlässlichen Rahmen für die Interaktion zwischen Unternehmen und Behörden, insbesondere Zollbehörden. Klare, rechtzeitige und verlässliche Information zu Regelungen und zu Abläufen können die Kosten im Außenhandel stark reduzieren und machen es vielen KMU erst möglich, international zu handeln. Umso wichtiger ist es, sicherzustellen, dass die Vorgaben des TFA von Zollbehörden in allen Staaten eingehalten werden und ein WTO-Meldemechanismus für Verstöße hiergegen geprüft wird.

Mittelstandsagenda

Kleine und mittelständische Unternehmen aus Deutschland spielen eine erhebliche Rolle für die deutsche Exportwirtschaft und zählen in ihren spezifischen Branchen nicht selten zu den Weltmarktführern. Die WTO braucht daher mehr denn je eine Mittelstandsagenda, um die Einbindung kleiner und mittelständischer Unternehmen in globale Wertschöpfungsketten zu erleichtern. Das Motto muss dabei lauten: „Think Small First“. In verschiedenen Ideenpapieren⁵ hat die DIHK seit 2017 detaillierte Vorschläge zu den einzelnen Aspekten einer WTO-Mittelstandsinitiative gemacht, etwa bezüglich einem WTO-KMU-Arbeitsprogramm, einem WTO-KMU-Komitee, einem WTO-KMU-Beauftragten, zum Global Trade Helpdesk, zu einem globalen De Minimis und zu staatlichen Transparenzpflichten gegenüber KMUs. Möglichst viele WTO-Mitglieder sollten der WTO KMU Arbeitsgruppe beitreten und die bisherigen Vereinbarungen ausbauen, sodass weltweit die Überprüfung der bürokratischen Belastung von KMUs durch neue Regulierungen zum Standard wird.

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK – vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf

⁵ DIHK Papier 2018 <https://www.dihk.de/resource/blob/4182/35bebc693aa9555a3661152837b29aff/wto-mittelstandsinitiative-umsetzen--data.pdf>

DIHK Papier 2017 https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/dihk_kmu_initiative_ideenpapier.pdf

gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der Auslandshandelskammern mit mehr als 150 Standorten in 93 Ländern.