

# Handels- und Investitionshindernisse Bericht 2011

UNSERE STRATEGISCH WICHTIGEN WIRTSCHAFTSPARTNER AUF BESSEREN MARKTZUGANG  
VERPFLICHTEN: PRIORITÄRE MASSNAHMEN ZUR BESEITIGUNG VON HANDELSSCHRANKEN



**Europäische Kommission**  
Handel



# BERICHT DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RAT

## Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2011

### Unsere strategisch wichtigen Wirtschaftspartner auf besseren Marktzugang verpflichten: prioritäre Maßnahmen zur Beseitigung von Handelsschranken

#### 1. EINLEITUNG

Da die EU den größten Handelsblock der Welt bildet und als Quelle wie als Ziel ausländischer Direktinvestitionen weltweit an erster Stelle steht, ist sie zwangsläufig daran interessiert, für ein offenes und faires Welthandelssystem zu sorgen. Dieses Interesse kann in den kommenden Jahren nur noch zunehmen – 2015 wird das globale Wirtschaftswachstum zu 90 % außerhalb Europas generiert werden. Die europäische Wirtschaft muss die Chance höherer Wachstumsraten im Ausland nutzen, vor allem in Asien.

Eine Kernaussage der neuen EU-Handelsstrategie<sup>1</sup> lautet, dass unsere neugefasste Handelspolitik parallel zur Verhandlungsagenda einem konsequenteren Ansatz folgen muss, nicht zuletzt, um europäischen Unternehmen legitime Marktzugangschancen zu sichern und zu gewährleisten, dass unsere Rechte angemessen durchgesetzt werden, damit gleiche Ausgangsbedingungen herrschen. Die Kommission wird sich von der Verfolgung dieser Zielsetzung nicht abbringen lassen. Darüber hinaus ist sie entschlossen, Protektionismus weiterhin zu bekämpfen. Gerade weil die EU von den Vorteilen offener Märkte im In- und Ausland überzeugt ist, muss sie ihre Partner darauf verpflichten, in einem Geist der Gegenseitigkeit und des gegenseitigen Nutzens<sup>2</sup> Anstrengungen im gleichen Sinne zu unternehmen.

Europäische Unternehmen dabei zu unterstützen, Zugang zu Märkten in Drittländern zu erlangen, ist nach wie vor wesentlicher Bestandteil der EU-Handelspolitik; die EU muss ihre Bemühungen jedoch verstärken. Es wird allgemein anerkannt, dass die Hauptherausforderung in der Handelspolitik heute nicht in erster Linie darin besteht, Warenzölle zu senken, sondern in der Überwindung rechtlicher Schranken, in der Erleichterung des Marktzugangs für Dienstleistungen und Investitionen, in der Öffnung der Märkte für öffentliche Beschaffungsvorhaben, in besserem Schutz und energischerer Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums und im Abbau ungerechtfertigter Hemmnisse, die die nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen behindern. Allgemein ist zu gewährleisten, dass der Handel zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt und dabei die sozialen Auswirkungen von Handelsschranken berücksichtigt werden. Aus Untersuchungen geht hervor, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU um mehr als ein halbes Prozent gesteigert werden könnte, wenn wir unsere Verhandlungsagenda auf bilateraler und multilateraler Ebene vollständig abarbeiten.<sup>3</sup> Diese Zahl lässt sich jedoch noch verdoppeln, wenn die EU bei den nichttarifären Hemmnissen und in rechtlichen Fragen mit ihren wichtigsten Handelspartnern wie den USA

---

<sup>1</sup> *Handel, Wachstum und Weltgeschehen*, KOM(2010) 612 vom 9.11.2010.

<sup>2</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 16. September 2010.

<sup>3</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „*Trade as a driver of prosperity*“ (Handel als Motor des Wohlstands), die der Mitteilung der Kommission „*Handel, Wachstum und Weltgeschehen*“ beigelegt wurde; [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146940.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146940.pdf).

und China reale Fortschritte erzielt.<sup>4</sup> Die Handelspolitik kann und muss wesentlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Wachstum beitragen.

Die Marktzugangsstrategie<sup>5</sup> bildet ein Schlüsselement unserer Durchsetzungsbemühungen; durch sie wird dafür gesorgt, dass Handelsabkommen effektiv zu realen Handelsvorteilen führen. Besondere Aufmerksamkeit gilt den Präventivmaßnahmen, darunter auch der Anwendung von Frühwarnsystemen, wie sie in den WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse und über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen vorgesehen sind. Die Kommission ist entschlossen, ihre neue Art der Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und Unternehmen zum Abbau von Hindernissen an Drittlandsmärkten weiterzuentwickeln und die Beseitigung von Hemmnissen zu einem Eckpfeiler unserer Beziehungen zu Drittländern auch auf höchster Ebene zu machen. Aus Sicht der Kommission sollten Fragen des Marktzugangs einen wichtigen Teil der derzeitigen Erörterungen des Europäischen Rates über die Förderung unserer strategischen Wirtschaftspartnerschaften bilden; dabei sind – im Sinne der Auslandsinteressen der EU – Prioritäten zu setzen, die verschiedenen Instrumente zu straffen und unsere Aussagen abzustimmen. Darüber hinaus ist es sinnvoll, gerade jetzt, da der Europäische Auswärtige Dienst seine Arbeit aufnimmt, über Prioritäten nachzudenken.

Dies ist der erste jährliche Bericht über Handels- und Investitionshindernisse in Drittländern an den Europäischen Rat, wie er erstmals in der Strategie Europa 2020<sup>6</sup> angekündigt wurde. Der Bericht lenkt die Aufmerksamkeit auf die gemeinsamen Anstrengungen, die bezüglich ausgewählter Marktzugangshindernisse einschließlich grenzüberschreitender Maßnahmen und Verfahren der Industriepolitik<sup>7</sup> unternommen werden müssen. Das Interesse an Industriepolitik hat sich bei wichtigen Handelspartnern der EU nämlich deutlich belebt. Hier sind unter anderem Verfahren wie die aktive Förderung bedeutender nationaler Marktakteure zu nennen, die EU-Interessen abträglich sein könnte.

Ausgewählt wurden Hindernisse, die an den Märkten bestimmter strategischer Partner von wesentlicher wirtschaftlicher und/oder systemischer Bedeutung für europäische Unternehmen sind. Dies schließt Ausfuhrbeschränkungen für Rohstoffe ein, die genau genommen den Marktzugang nicht behindern, sich jedoch ebenso schädlich auf europäische Unternehmen auswirken, insbesondere auf nachgelagerte Hersteller in Europa, die die Rohstoffe in den für den Export vorgesehenen Fertigerzeugnissen verarbeiten. Dieser Bericht trägt dazu bei, die Erörterungen des Europäischen Rates auf gemeinsame Marktzugangsprioritäten zu fokussieren, damit das gesammelte Potenzial der EU-Mitgliedstaaten voll zum Tragen kommt, und Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union direkt voranzubringen.

## **2. BETRÄCHTLICHE HINDERNISSE IN DEN BEZIEHUNGEN ZU STRATEGISCHEN PARTNERN**

Im vorliegenden Bericht liegt der Schwerpunkt auf Hindernissen, die für europäische Unternehmen an den Märkten einiger unserer strategischen Partner – China, Indien, Japan, Brasilien/Argentinien (Gruppierung aufgrund von Mercosur), Russland und die USA – von

---

<sup>4</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „*Trade as a driver of prosperity*“ (siehe oben Fußnote 3), S. 9; [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146940.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146940.pdf).

<sup>5</sup> KOM(2007) 803 vom 11.12.2007.

<sup>6</sup> KOM(2010) 2020 vom 3.3.2010.

<sup>7</sup> Weitere Informationen zu Verfahren der Industriepolitik finden sich in „*Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung*“, KOM(2010) 614 vom 28.10.2010.

wesentlicher wirtschaftlicher und/oder systemischer Bedeutung sind. 2009 belief sich der Handel mit diesen Partnern auf 45 % unseres Handels mit Waren und gewerblichen Dienstleistungen (wobei auf die USA 19 % und auf China 10 % entfielen) und 41 % unserer ausländischen Direktinvestitionen (ADI) fließen in diese Länder<sup>8</sup> (allein 35 % in die USA). Da die EU derzeit mit vier dieser sechs Partner keine bilateralen Verhandlungen über Freihandelsabkommen führt, ist ein betont gemeinsames Vorgehen gegenüber diesen Ländern umso wichtiger.

Dass sich der Bericht auf diese strategischen Partner konzentriert, bedeutet natürlich nicht, dass die Kommission die Bedeutung von Hindernissen auf anderen wichtigen, häufig aufstrebenden Märkten (z. B. den ASEAN-Ländern, den Ländern des Golfkooperationsrates, den Nachbarländern im Süden und Osten) oder bei anderen strategischen Partnern wie beispielsweise Mexiko und Südafrika herabstuft. Die beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ergänzt diesen Bericht mit weiteren Einzelheiten zu den unternommenen Anstrengungen und vorgesehenen Maßnahmen, um die im größeren Kontext der 32 vorrangigen Exportmärkte ermittelten Hindernisse darzustellen.

Die Auswahl bestimmter Hindernisse stützt sich auf die jüngsten gemeinsamen Beurteilungen der Lage in den sieben genannten Ländern, z. B. die auf Ersuchen des Rates 2009/2010 durchgeführte Ermittlung der wichtigsten Hemmnisse<sup>9</sup>, die zur Priorisierung von 203 Hemmnissen auf 32 Märkten führte, und die fortlaufende Überwachung der nach der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise eingeführten protektionistischen Maßnahmen<sup>10</sup>.

## 2.1. China

China ist der zweitgrößte Handelspartner der EU, während die EU Chinas größter Handelspartner ist. Aus China kommen nicht nur preisgünstige Konsumgüter, sondern auch wichtige Vorleistungen, die unser verarbeitendes Gewerbe benötigt. Ungeachtet unseres großen bilateralen Handelsdefizits ist China zum am schnellsten wachsenden Markt für unsere Waren- und Dienstleistungsexporte und zu einem bedeutenden Standort für EU-Investitionen geworden. 2009 exportierte die EU Waren im Wert von 82 Mrd. EUR nach China, wobei diese Exporte trotz der Krise im Vergleich zu 2008 immer noch um 4 % höher waren, und Ende Oktober 2010 lagen sie um 38 % über dem Wert des Vorjahreszeitraums. Insgesamt haben sich die Ausfuhren der EU nach China zwischen 2005 (erste 11 Monate) und 2010 (erste 11 Monate) mehr als verdoppelt (121 %). Mit diesem Niveau bleibt die EU bei den Ausfuhren jedoch nach wie vor unter ihren Möglichkeiten, und ein besserer Marktzugang würde es den EU-Ausführern und -Investoren ermöglichen, zum phänomenalen Wirtschaftswachstum Chinas beizutragen und umfassend daran teilzuhaben.

Zehn Jahre nach seinem Beitritt zur WTO muss China immer noch seine Umsetzung der WTO-Grundsätze Nichtdiskriminierung, Transparenz und Inländerbehandlung verbessern. Es gibt weiterhin bedeutende Marktzugangshindernisse bei Normen und technischen Vorschriften sowie bei Dienstleistungen, Investitionen und öffentlichen Beschaffungsvorhaben. Auch die unzureichende Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums und aufwendige Zertifizierungsverfahren geben Anlass zu großer Sorge. Zunehmend besorgniserregend ist auch die Tatsache, dass China im Bereich der

---

<sup>8</sup> 2009 wies die Europäische Union eine geringe Desinvestition in Japan aus.

<sup>9</sup> Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ vom 8. Dezember 2008 (Dok. 16198/08).

<sup>10</sup> Siehe beispielsweise: GD Handel, „*Seventh Report on potentially trade restrictive measures*“, November 2010; [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc\\_146796.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146796.pdf).

Industriepolitik anscheinend interventionistische Maßnahmen entwickelt hat, die auf Einfuhrsubstitution, obligatorischen Technologietransfer und die Gewährung eines bevorzugten Zugangs zu Rohstoffen für Hersteller vor Ort ausgerichtet sind. Dazu gehören Industriesubventionen wie zinsvergünstigte Kredite von staatlichen Banken, Bereitstellung von Grund und Boden, Vorzugspreise für die Produktion (Energie) und Exportkredite.

Die folgenden Hemmnisse wurden für die Wirtschaftsteilnehmer aus der EU als prioritär eingestuft:

1) Im Bereich **Rohstoffe** greift China nun systematisch auf marktbeschränkende Maßnahmen wie Ausfuhrzölle und Höchstmengen zurück. 2009 betrafen diese Beschränkungen EU-Einfuhren von Rohstoffen aus China im Wert von rund 1,2 Mrd. EUR, was 6 % der gesamten EU-Einfuhren dieser Art entsprach. Bei 59 % der von diesen Maßnahmen betroffenen Einfuhren aus China handelte es sich um Industrierohstoffe. Diese Handelshemmnisse sind in einem globalen Umfeld, in dem eine alternative Bezugsquelle oder ein Ersatzrohstoff nicht ohne weiteres zur Verfügung steht, besonders problematisch. Die jüngsten Vorkommnisse in Zusammenhang mit dem Handel mit **seltenen Erden** sind ein Paradebeispiel für dieses Problem. Von den in China eingeführten Handelsbeschränkungen für seltene Erden<sup>11</sup> waren 2009 62 % der gesamten EU-Einfuhren dieser Stoffe betroffen. Die Verringerung der Ausfuhrhöchstmengen für seltene Erden in China hat zu erheblichen Marktengpässen und zu rasanten Preisanstiegen mit starken Auswirkungen auf die Produktionskosten von auf diesen Stoffen basierenden Anwendungen geführt. Die Preise für seltene Erden sind um bis zu 500 % gestiegen und dürften als Folge der jüngsten Drosselung der Ausfuhrhöchstmengen sogar noch weiter steigen. Die EU-Industrie verwendet seltene Erden für eine stetig wachsende Zahl nachgelagerter Anwendungen, in erster Linie für Katalysatoren in Kraftfahrzeugen, in der IKT-Branche (z. B. für Leiterplatten, für optische Fasern und Halbleiter), für Phosphorlampen, für starke Dauermagnete (z. B. für Elektroautos oder Windturbinen) sowie für Hightech-Glas und -Keramik. Für die derzeitige und insbesondere künftige Entwicklung der europäischen Wirtschaft steht also viel auf dem Spiel.

2) Eine Hauptsorge mit Blick auf die **Vergabe öffentlicher Aufträge**, aber auch auf **geistiges Eigentum** ist die Förderpolitik für „**einheimische Innovation**“, mit deren Hilfe sich chinesische Firmen in der Wertschöpfungskette nach oben arbeiten sollen. Diese Politik stellt für europäische Unternehmen, die aus der EU exportieren wollen oder in China bereits tätig sind, ein ernsthaftes Problem dar. In der Vergangenheit hat diese Politik den Zugang zu öffentlichen Aufträgen in China in vielen innovativen Bereichen, von grüner Technologie bis hin zu Telekommunikation, stark beeinträchtigt, indem den ausländischen Unternehmen auferlegt wurde, ihre Rechte des geistigen Eigentums in China registrieren zu lassen. In vorläufigen Bestimmungen wird von den Antragstellern ebenfalls verlangt, dass sie wirtschaftlich sensible Informationen in Zusammenhang mit Innovation und geistigen Eigentumsrechten offenlegen.

Beim letzten Treffen des hochrangigen Gremiums für den Dialog über Wirtschafts- und Handelsfragen hat die chinesische Regierung allerdings versichert, dass Waren und Dienstleistungen gleich behandelt würden, unabhängig vom Registrierungsort der Patente, und dass sie keine Maßnahmen ergreifen oder beibehalten werde, die Präferenzen im öffentlichen Beschaffungswesen vom Ursprung der Entwicklung oder dem Eigentümer geistigen Eigentums abhängig machen. Die Kommission begrüßte diese Ankündigung, wird

---

<sup>11</sup> Seltene Erden sind Seltenerdmetalle, Scandium und Yttrium (HS 2805.30), Cerverbindungen (HS 2846.10) und andere (HS 2846.90).

jedoch die Durchführung der Maßnahmen auch auf Provinzebene sorgfältig überwachen, um gleiche Ausgangsbedingungen für einheimische Unternehmen, Unternehmen mit ausländischem Kapital in China und ausländische Unternehmen herzustellen.

Insgesamt ist der Rechtsrahmen für das Beschaffungswesen in China nach wie vor unvollständig und nicht transparent. Es bedarf größerer Reformen, damit die Einhaltung internationaler Standards gewährleistet ist und ein kalkulierbares Umfeld für die Bieter geschaffen wird. Um diese Ziele zu erreichen, ist der Beitritt Chinas zum GPA von entscheidender Bedeutung.

Im weiter gefassten Bereich des geistigen Eigentums ist für ausländische Unternehmen der Zugang zum chinesischen System für die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums weiterhin schwierig, insbesondere für Firmen, die in kreativen und innovativen Wirtschaftszweigen tätig sind. Sie werden durch für sie geltende strengere Formalitäten benachteiligt. So sind insbesondere die rechtlichen und notariellen Vorschriften für Vollmachten und Nachweise aus dem Ausland aufwendig und kostspielig, und sie hindern ausländische Akteure daran, ihre Rechte vor Gericht und Behörden effizient geltend zu machen. Außerdem ist es in der Praxis schwierig, einstweilige Verfügungen zu erlangen, und der von den Gerichten zugesprochene Schadenersatz ist oft zu niedrig.

3) Zunehmend stellt China Konformitätsanforderungen in Bezug auf **spezifische chinesische Standards und entsprechend aufwendige Prüfungs- und Zertifizierungsverfahren durch Dritte**. Derartige Anforderungen stehen oft im Widerspruch zu internationalen Standards und Verfahren, was ausländischen Unternehmen zum Nachteil gereicht. Ein signifikantes Beispiel ist der Bereich der **Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)**. Hier tragen die Komplexität und die fehlende Transparenz bei Chinas Rechts- und Konformitätsbewertungsverfahren zu einem zunehmend unberechenbaren Unternehmensumfeld bei und führen zu schwerwiegenden Problemen beim Marktzugang für ausländische Unternehmen und Unternehmen mit ausländischem Kapital.

4) Was **Investitionen** anbelangt, so lassen die derzeitigen Ströme ein großes ungenutztes Potenzial erkennen. Europäische Unternehmen investierten 2009 zwar mehr als 5 Mrd. EUR in China, doch entspricht dies weniger als 3 % der gesamten Investitionsabflüsse. Das vorherrschende Investitionsklima in China wird durch fehlende Transparenz und Berechenbarkeit beeinträchtigt. Außerdem verhindern chinesische Vorschriften insbesondere in der Elektrizitätswirtschaft (Qualifikationserfordernisse, eingeschränkter Zugang zu Konzessionsprojekten und Montageanforderungen) den vollständigen Zugang von EU-Energieunternehmen zum chinesischen Markt, insbesondere auf dem Gebiet der erneuerbaren Energie.

Schließlich bleiben, wie der sogenannte Investitionskatalog zeigt, viele wichtige Wirtschaftszweige ausländischen Investitionen in China verschlossen, oder aber der Zugang wird durch Jointventures, Eigenkapital-Obergrenzen, Beschränkung der Zahl der Firmengründungen usw. eingeschränkt. Anhand einer Kombination unterschiedlicher Maßnahmen setzt China seine Investitionsregelungen als Instrument zur Lenkung seiner wirtschaftlichen Entwicklung ein, insbesondere durch eine Begünstigung lokaler Unternehmen mithilfe von Technologie- und Know-how-Transfer. Dies gibt europäischen Unternehmen, die in China investieren wollen, Anlass zu großer Sorge. Die anstehende Überarbeitung des Investitionskatalogs bietet eine gute Gelegenheit, den chinesischen Behörden klarzumachen, dass ein wirklich offenes und nicht diskriminierendes Investitionsklima in China vonnöten ist.

## 2.2. *Indien*

Indien ist ein wichtiger Handelspartner für die EU und eine wachsende Wirtschaftsmacht. Mit einer Wachstumsrate von 8 % bis 10 % pro Jahr verfügt das Land über eine der am raschesten expandierenden Volkswirtschaften weltweit. Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich im Zeitraum von 1990 bis 2005 mehr als verdoppelt. Parallel dazu ist der Handel zwischen der EU und Indien in nur vier Jahren um 31 % auf über 53 Mrd. EUR im Jahr 2009 gestiegen, und die EU-Investitionen in Indien haben sich von 2003 bis 2009 mit 3,1 Mrd. EUR mehr als vervierfacht.

Allerdings sind die Rahmenbedingungen für den Handel und das ordnungspolitische Umfeld in Indien nach wie vor vergleichsweise restriktiv.<sup>12</sup> Zusätzlich zu hohen Zöllen gibt es in Indien eine Reihe von nichttarifären Handelshemmnissen in Form von mengenmäßigen Beschränkungen, Einfuhrlizenzverfahren, aufwendigen Prüfvorschriften (beispielsweise für Reifen) und Zertifizierung für eine große Zahl von Waren sowie komplizierten und langwierigen Zollverfahren. In Bezug auf geistiges Eigentum wurden einige Verbesserungen an der Infrastruktur zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums gemeldet, doch ist man nach wie vor ernsthaft besorgt über Indiens Haltung gegenüber Marken- und Produktpiraterie. Was das Beschaffungswesen anbelangt, so ist der indische Rechtsrahmen weiterhin unvollständig. Es bedarf größerer Reformen, damit die Einhaltung internationaler Standards gewährleistet ist und ein kalkulierbares Umfeld für die Bieter geschaffen wird.

Die derzeitige Entwicklung des Handels zwischen der EU und Indien bleibt daher weit unter ihren Möglichkeiten. Das umfassende und ehrgeizige Freihandelsabkommen, das derzeit mit Indien ausgehandelt wird, könnte zu einem der wichtigsten Abschlüsse der EU werden. Eine Handelsvereinbarung dieser Größenordnung würde für beide Volkswirtschaften zu messbaren Vorteilen führen, die konservativen Schätzungen zufolge zwischen 9 und 19 Mrd. EUR lägen.

Folgende Hemmnisse sind die Ursache für erhebliche Unstimmigkeiten im Handel, die Indien beseitigen muss:

1) In Zusammenhang mit neuen Sicherheitsbestimmungen wurden **aufwendige Lizenzpflichten** vorgeschlagen, die – sofern vollständig umgesetzt – für europäische Akteure den Zugang zu kommerziellen Aufträgen im Bereich **Telekommunikation** beeinträchtigen würden. In den Bestimmungen wird eine vorherige Sicherheitsüberprüfung gefordert, ferner gibt es Anforderungen für den Technologietransfer sowie die Auflage, ausländische Ingenieure durch indische zu ersetzen. Derartige Bestimmungen sind international ohne Beispiel und würden das Investitionsklima in Indien verschlechtern. 2009 exportierte die EU Telekommunikationseinrichtungen im Wert von 1 Mrd. EUR nach Indien.

2) Ein weiteres Handelsthema betrifft Indiens jüngste Maßnahmen zur **Begrenzung der Baumwollausfuhren**. Zwischen 2004 und 2009 stiegen die EU-Einfuhren von Baumwolle um 17 %. Mehrere Baumwollerzeugnisse<sup>13</sup> unterliegen in Indien Ausfuhrbeschränkungen. Obwohl die EU-Gesamteinfuhren dieser Baumwollprodukte im genannten Fünfjahreszeitraum um 48 % zurückgingen, sind die jüngsten Maßnahmen in Bezug auf diese Waren von Bedeutung, weil 2009 23 % der EU-Einfuhren dieser Arten von Baumwollprodukten aus Indien stammten. Außerdem ist Indien der zweitgrößte Baumwollproduzent überhaupt (20 % der Weltproduktion) und der einzige Nettoausführer von Baumwolle weltweit, weshalb sich

---

<sup>12</sup> Indien belegte 2008 in der Weltbank-Rangliste der „wirtschaftsfreundlichsten“ Staaten Platz 120 (von 178 Staaten).

<sup>13</sup> HS-Codes 5201, 5202, 5203, 5205, 5206 und 5207.

die indische Politik erheblich auf das globale Baumwollangebot und somit auf die Preise auswirkt, wodurch sich der Aufwärtstrend bei den Weltmarktpreisen weiter verschärft. Die europäische Industrie sieht sich also sehr hohen Preisen und einem Versorgungsengpass gegenüber, denn Indien ist die wichtigste Einfuhrquelle der EU für Baumwollwaren.

3) Ferner werden ausländische Investitionen durch Indiens **Investitionspolitik** behindert. Viele bedeutende Wirtschaftszweige, wie der Mehrmarkeneinzelhandel, bleiben ausländischen Investitionen verschlossen, und es wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um ausländische Kapitalströme zu kontrollieren und den lokalen Unternehmen durch Technologie- und Know-how-Transfer möglichst hohe Vorteile zu verschaffen.

4) Schließlich werden durch **gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche (SPS) Einfuhrbestimmungen**, die ohne wissenschaftliche Begründung über internationale Standards hinausgehen, zahlreiche EU-Ausfuhren behindert, in erster Linie von Geflügel, Schweinefleisch, Gemüse, Obst und Holz.

### 2.3. Japan

Als eine hochentwickelte Volkswirtschaft und als bedeutender Welthandelspartner und Investor ist Japan bereits jetzt für die EU ein wichtiger Partner, wobei weiteres hohes Handelspotenzial vorhanden ist. Mit einem Anteil von nahezu 4 % an den EU-Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen im Jahr 2009 ist Japan der siebtgrößte Ausfuhrmarkt der EU. Allerdings gingen die EU-Warenausfuhren nach Japan im Zeitraum von 2005 bis 2009 um durchschnittlich fast 6 % pro Jahr zurück. Die Tatsache, dass der Handelsüberschuss Japans nach wie vor hoch ist, zeigt unter anderem, dass der Zugang zum japanischen Markt ausländischen Firmen weiterhin erschwert wird.

Während die Zölle in Japan in der Regel niedrig sind, bleiben die rechtlichen Hindernisse für den Waren- und Dienstleistungshandel sowie die Hemmnisse auf den Märkten für Investitionen und das öffentliche Beschaffungswesen hoch und werden von der EU-Industrie als einer der wichtigsten Gründe dafür gesehen, dass der japanische Markt häufig für schwieriger gehalten wird als andere Märkte.<sup>14</sup> Im Rahmen der Diskussionen in der sogenannten Gruppe hoher Beamter, die auf dem Gipfeltreffen EU-Japan im April 2010 eingerichtet wurde, bekannte man sich allerdings erneut zu engeren wirtschaftlichen Bindungen zwischen der EU und Japan. Die EU hat deutlich gemacht, dass Japans Bereitschaft, rechtliche Hindernisse zu beseitigen, die wichtigste Bedingung für eine engere wirtschaftliche Integration der EU und Japans ist.

Die folgenden drei wichtigen Hindernisse eignen sich als Test für Japans Bereitschaft, den Marktzugang zum Nutzen der EU und Japans zu erleichtern.

1) Das erste Beispiel sind die hohen Hürden, denen sich EU-Unternehmen auf dem japanischen **Beschaffungsmarkt** gegenübersehen, obwohl Japan Vertragspartei des WTO-Handelsübereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) ist. Japan hat sich verpflichtet, öffentliche Aufträge im Wert von 22 Mrd. EUR für GPA-Partner und somit für EU-Unternehmen zugänglich zu machen. Im Jahr 2007 entsprach dieses Volumen lediglich 4 % der öffentlichen Aufträge Japans insgesamt und 0,5 % des japanischen BIP. Japanische Unternehmen hingegen hatten Zugang zu öffentlichen Aufträgen in der EU im

---

<sup>14</sup> „Assessment of barriers to trade and investment between the EU and Japan“, Bericht von Copenhagen Economics, November 2010; [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc\\_145772.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145772.pdf).

Wert von 312 Mrd. EUR (oder 2,5 % des BIP der EU). Dieses Problem ist unter anderem bedingt durch Einschränkungen beim Zugang zu Verträgen mit Eisenbahn- und städtischen Verkehrsunternehmen, überhöhte Schwellen für öffentliche Aufträge für Bauarbeiten sowie eine mangelnde Erfassung lokaler Vergabebehörden.

2) Die Einführung neuer **medizinischer Geräte** auf dem japanischen Markt ist nach wie vor schwierig, da im Regelungsrahmen Japans eine nur unzureichende Anerkennung internationaler Standards und langwierige Genehmigungsverfahren vorgesehen sind. Lediglich die Hälfte der medizinischen Geräte, die auf den EU- und US-Märkten angeboten werden, sind in Japan erhältlich.

3) In Bezug auf den Bereich **Finanzdienstleistungen** hat die europäische Versicherungsindustrie immer wieder ihre große Sorge über die Präferenzbehandlung von Japan Post durch die japanische Regulierungsbehörde zum Ausdruck gebracht. Die von der Regierung erarbeiteten neuen Rechtsvorschriften würden die ausländischen Versicherungsunternehmen noch stärker benachteiligen, statt für private japanische und ausländische Akteure gleiche Bedingungen zu schaffen.

#### 2.4. Mercosur: Brasilien und Argentinien

**Brasilien** ist der zehntgrößte Handelspartner der EU (Zahlen aus dem Jahr 2009), an den EU-Warenausfuhren im Wert von mehr als 21 Mrd. EUR gingen. Die EU ist wiederum der größte Handelspartner Brasiliens, auf den fast ein Viertel des gesamten Handelsaufkommens des Landes entfallen. Brasilien ist auch das Land, das am meisten landwirtschaftliche Erzeugnisse in die EU ausführt und aus dem jede achte landwirtschaftliche Einfuhr der EU stammt. Die EU ist der größte ausländische Investor in Brasilien. Allerdings ist der brasilianische Markt durch einen angewandten Zolltarif von durchschnittlich 12 % und durch erhebliche nichttarifäre Hemmnisse, die Aktivitäten von Unternehmen und Investoren behindern, relativ stark abgeschottet.

**Argentinien** ist ebenfalls ein wichtiger Handelspartner für die EU, die mit einem Anteil von etwa der Hälfte der in Argentinien getätigten ausländischen Direktinvestitionen (ADI) wiederum der größte ausländische Investor in diesem Land ist. Wie in mehreren von internationalen Organisationen und der Kommission vorgelegten Überwachungsberichten<sup>15</sup> betont wurde, hat Argentinien während der gesamten Wirtschaftskrise handelspolitisch besonders problematisch reagiert und seit 2008 zahlreiche neue protektionistische Maßnahmen eingeführt.

Die **Mercosur**-Mitglieder Brasilien und Argentinien verhandeln derzeit über ein Assoziierungsabkommen mit der EU, das auch ein Freihandelsabkommen umfassen wird.

Vor diesem Hintergrund muss die Beseitigung der nachstehenden Handelshemmnisse in Angriff genommen werden, damit der Zugang zu den Märkten beider Länder erleichtert wird:

1) In **Brasilien** einen fairen Zugang zum wachsenden **Beschaffungsmarkt** zu erhalten wird für ausländische Unternehmen, die ohnehin mit Einschränkungen konfrontiert waren, noch schwieriger: Durch ein kürzlich verabschiedetes Gesetz wurde **für lokale Waren und Dienstleistungen eine Präferenzspanne** von 25 % eingeführt; ferner wurde darin festgelegt, dass sich nur inländische Anbieter an Ausschreibungen für Waren und Dienstleistungen „von

---

<sup>15</sup> Siehe beispielweise: GD Handel, „*Seventh Report on potentially trade restrictive measures*“, November 2010; [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc\\_146796.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146796.pdf).

nationalem strategischem Interesse“ beteiligen können. Europäische IKT-Anbieter sind davon bereits betroffen. Diese Maßnahme wird aufgrund des (für 2007 auf etwa 133 Mrd. EUR) geschätzten Volumens und des großen Potenzials des brasilianischen Markts für öffentliche Aufträge zu einem erheblichen Hindernis, wobei noch verschärfend hinzukommt, dass sie als Teil einer breiter angelegten Industriepolitik konzipiert worden sein dürfte.

2) **Sowohl in Brasilien als auch in Argentinien** gelten Beschränkungen im **Seeverkehr**, die für die Unternehmen in der EU unmittelbar Anlass zur Sorge geben. Ladungsaufteilungsvereinbarungen zwischen Brasilien und Argentinien schmälern die Chancen für in der EU ansässige Reedereien, die sich im internationalen Handel zwischen den beiden Ländern betätigen wollen. Dieses Problem ist – angesichts des Umfangs und der Zunahme der Handelsströme innerhalb des Mercosur bzw. zwischen EU und Mercosur und wegen deren voraussichtlich weiteren Anstiegs infolge eines möglichen Freihandelsabkommens zwischen Mercosur und EU – für die Unternehmen in der EU von besonderer Relevanz.

3) **Brasilien und Argentinien** behindern den Handel auch durch verschiedene Maßnahmen zur Beschränkung der **Ausfuhr von Rohstoffen**. Zu den betroffenen Waren gehören **landwirtschaftliche Erzeugnisse** sowie Häute, Felle und Wet Blue. Für einige landwirtschaftliche Erzeugnisse wie etwa Sojabohnen belaufen sich die Ausfuhrabgaben in Argentinien auf 35 %. Wenn noch aufwendige Ausfuhrverfahren wie „Exportregistrierungen“ z. B. für Rindfleisch und Getreide hinzukommen, so wirken sich diese Maßnahmen ziemlich negativ auf die nachgelagerten Hersteller in Europa und letztlich auf die Verbraucher aus. Bei Häuten, Fellen und Wet Blue – Brasilien und Argentinien gehören hier zu den weltweit wichtigsten Herstellerländern – ist genau das der Fall. Die Lederindustrie in der EU ist stark von den Lieferungen aus Brasilien und Argentinien abhängig; 2009 erreichten die EU-Importe von Häuten, Fellen und Wet Blue von Rindern aus Brasilien, für die Beschränkungen galten, ein Volumen von 87 Mio. EUR (12 % der Gesamteinfuhren der EU), und im Falle Argentiniens lag das mit Beschränkungen belegte Einfuhraufkommen bei 81,2 Mio. EUR (10 % der Gesamteinfuhren der EU). Ausfuhrabgaben auf Häute und Felle führen zu starken Wettbewerbsnachteilen für die Lederindustrie in der EU, da sie einen nicht unerheblichen Anteil der bei der Lederherstellung anfallenden Kosten ausmachen. Es sei darauf hingewiesen, dass Brasilien und Argentinien nicht nur Ausfuhrbeschränkungen einführen, sondern parallel dazu auch ihre Fertigwaren aus Leder herstellenden Industrien aufbauen. Diese Industrien sind dank des leichten Zugangs zu billigen Rohstoffen, die für die ausländischen Mitbewerber nicht verfügbar sind, am Weltmarkt mittlerweile äußerst wettbewerbsfähig geworden.

4) Schließlich hat **Argentinien** als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise sein System der **nicht automatischen Lizenzen** auf eine breite Palette von Waren ausgedehnt. Das ursprünglich auf Textilien, Schuhe und Spielzeug abzielende System wird immer stärker auf andere Erzeugnisse angewendet, nämlich auf Reifen, Eisenrohre, Maschinen, Apparate, mechanische Geräte (z. B. Aufzüge und Erntemaschinen), unedle Metalle und daraus hergestellte Artikel sowie Kfz-Teile. Die den europäischen Ausfuhrern dadurch entstehenden potenziellen Verluste werden auf mindestens 45 Mio. EUR geschätzt. Überdies gibt es Anzeichen dafür, dass der Anwendungsbereich des Systems der nicht automatischen Lizenzen noch ausgeweitet werden könnte. Besonders charakteristisch für diese Maßnahmen sind sehr häufig „freiwillige“ Beschränkungen der Einfuhr, mit denen die Importe an das Niveau der Inlandsproduktion angepasst werden. Die argentinische Regierung ergriff weitere in diese Richtung gehende Maßnahmen zur **Beschränkung der Einfuhr bestimmter Lebensmittel**: Unter anderem ermutigte sie die Supermärkte inoffiziell dazu, derartige Erzeugnisse nicht mehr zu verkaufen und verzögerte die Ausstellung von „Zertifikaten für den freien Verkehr“.

## 2.5. Russland

Im bilateralen Handel mit Russland, einem der wichtigsten Handelspartner der EU, verzeichnete man starke Zuwachsraten bis zur Mitte des Jahres 2008, als Russland als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise einseitige Handelsbeschränkungen zum Schutz der heimischen Industrie erließ. Durch diese protektionistischen Maßnahmen wurden die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Russland stark beeinträchtigt. Im Jahr 2009 erreichten die Warenausfuhren aus der EU nach Russland einen Wert von 65,6 Mrd. EUR (2007 waren es noch 89,1 Mrd. EUR), während die Einfuhren aus Russland bei 115 Mrd. EUR (gegenüber 144,5 Mrd. EUR im Jahr 2007) lagen. Bei den gewerblichen Dienstleistungen beliefen sich die EU-Ausfuhren auf 18,3 Mrd. EUR (2009) und die ADI-Abflüsse aus der EU auf 26,3 Mrd. EUR (2008). Unternehmen im Staatsbesitz spielen nach wie vor eine wichtige Rolle in der russischen Wirtschaft.

Eine Reihe protektionistischer Maßnahmen, die von Russland kürzlich ergriffen wurden, werden sich auch künftig negativ auf die EU-Ausfuhren auswirken, da im Kontext des gemeinsamen Außenzolltarifs der Zollunion mit Kasachstan und Belarus, die seit 1. Januar 2010 besteht, die vorübergehenden Erhöhungen der russischen Zölle festgeschrieben wurden.<sup>16</sup> Russland bemüht sich seit kurzem, den WTO-Beitrittsprozess zu beschleunigen und möchte ihn noch dieses Jahr abschließen, wodurch die angehobenen Zölle wieder auf die niedrigeren, mit WTO-Mitgliedern ausgehandelten Niveaus sinken würden.

In den vergangenen Jahren hat Russland hohe Ausfuhrzölle auf eine Reihe von Rohstoffen angewendet, die für EU-Einführer von Bedeutung sind und zu denen Holz und Metallschrott (eisenhaltig und nicht eisenhaltig) gehören. Aufgrund des Umfangs der Lieferungen aus Russland haben derartige Maßnahmen starke Auswirkungen auf die Wirtschaft der EU. Im Jahr 2009 wurden in die EU Industrierohstoffe aus Russland, für die derartige Beschränkungen gelten, im Wert von fast 3 Mrd. EUR eingeführt. Im Kontext des WTO-Beitritts Russlands, der stabilere Bedingungen für die Geschäftsbeziehungen in und mit Russland gewährleisten würde, kam kürzlich ein bilaterales Abkommen zustande, mit dem ungelöste Probleme wie Ausfuhrzölle auf Holz und diskriminierende Bahngebühren ausgeräumt werden sollen.

Die nachstehenden Handelshemmnisse sind für die Geschäftsinteressen der EU von entscheidender Bedeutung:

1) Nach wie vor besonders besorgt sind die EU-Ausführer und vor allem kleine Unternehmen über die **kostenintensiven und aufwendigen Zollverfahren** sowie die willkürliche Wertbestimmung und die Festlegung von Mindestpreisen. Die diesbezüglichen Probleme werden durch die Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Belarus noch verschärft.

2) Auch die **Durchsetzung von Rechten des geistigem Eigentums** ist weiterhin ein wichtiges Thema im Rahmen der Beziehungen zu Russland, wo Produktpiraterie immer noch stark verbreitet ist. Gefälschte Waren werden sowohl auf Straßenmärkten als auch im gewöhnlichen Einzelhandel häufig verkauft oder verwendet. Überdies wird die

---

<sup>16</sup> Die Kommission schätzt die infolge der von Russland im Laufe der Wirtschaftskrise eingeführten und durch den gemeinsamen Außenzolltarif der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Belarus festgeschriebenen Zollerhöhungen entstandenen Gesamtkosten auf 540 Mio. EUR pro Jahr (bzw. ca. 860 Mio. EUR pro Jahr für die Zollunion insgesamt). Siehe auch: GD Handel, „*Fifth report on potentially trade restrictive measures*“, November 2009; GD Handel, „*Sixth report on potentially trade restrictive measures*“, Mai 2010.

Wettbewerbsfähigkeit der EU durch systematische Verletzungen von Patenten, Geschäftsgeheimnissen und Know-how innovativer Branchen gefährdet. Durch die Einrichtung der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Belarus am 1. Januar 2010 dürfte es wahrscheinlich zu einer weiteren deutlichen Schwächung des Markenschutzes kommen. Dieses Risiko hängt mit den schwachen Regelungen zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in Kasachstan zusammen: Über die durchlässigen Grenzen gelangen gefälschte Waren ins Land und werden nicht zulässige Paralleleinfuhren aus asiatischen Ländern, vor allem aus China, getätigt.

3) Die **Investitionspolitik** Russlands, die auf den Schutz und die Förderung der heimischen Industrie ausgerichtet ist, gibt ebenfalls Anlass zu großer Besorgnis. Im Rahmen der handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen werden Anforderungen in Bezug auf Inlandsanteil, Inlandsverkäufe, Ausfuhrleistung und Technologietransfer gestellt. Das aktuellste Beispiel für diese Politik ist die kürzlich eingeleitete „Lokalisierungsinitiative“, die in zahlreichen Branchen wie der Automobil-, Elektro- und Arzneimittelindustrie Produktionsanreize für ausländische Unternehmen in Russland schaffen sollte. Überdies sieht das russische Gesetz über ausländische Investitionen in strategischen Branchen sehr geringe Schwellen für die Vorabgenehmigung ausländischer Investitionen im Energiebereich in Russland vor, wodurch EU-Investitionen auf dem nachgelagerten russischen Energiemarkt stark erschwert werden.

4) Schließlich stehen noch ebenso wichtige Probleme im Bereich der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (**SPS**) an, durch die die EU-Ausfuhren nach Russland weiterhin stark behindert werden. Die SPS-Maßnahmen Russlands erfüllen meist weder internationale Normen noch sind sie wissenschaftlich gerechtfertigt. Davon können Ausfuhren von beträchtlichem Wert betroffen sein: Im Jahr 2009 machten die Ausfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse nach Russland mit fast 7 Mrd. EUR etwa 10 % aller EU-Exporte nach Russland aus. Russland ist somit ein wichtiger Exportmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse, und diesbezügliche Beschränkungen stellen eine unmittelbare Gefahr für in diesem Sektor tätige Unternehmen dar.

## 2.6. Vereinigte Staaten von Amerika

Die Vereinigten Staaten sind mit Abstand der größte Handels- und Investitionspartner der EU. Im Jahr 2009 erreichten die EU-Ausfuhren von Waren und gewerblichen Dienstleistungen in die USA einen Wert von 322 Mrd. EUR (20,6 % der Gesamtausfuhren aus der EU), während sich die Einfuhren von Waren und Dienstleistungen aus den USA auf 281,9 Mrd. (17,6 % der Gesamteinfuhren in die EU) beliefen. Die EU und die USA unterhalten die weltweit am stärksten verflochtenen Wirtschaftsbeziehungen, wie das unerreicht hohe Investitionsniveau belegt: Im Jahr 2009 beliefen sich die Investitionen der USA in der EU auf 1044,1 Mrd. EUR und die der EU in den USA auf 1134 Mrd. EUR; im selben Jahr flossen 75,1 Mrd. EUR aus der EU in die USA und 97,8 Mrd. EUR aus den USA in die EU.

Trotzdem wird das enorme Potenzial der transatlantischen Beziehungen noch lange nicht voll ausgeschöpft. Da die durchschnittlichen Zölle (mit weniger als 3 %) bereits niedrig sind, muss dieses Potenzial in erster Linie durch den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse erschlossen werden. Die größten Hindernisse bilden dabei auf beiden Seiten des Atlantiks jeweils unterschiedliche Normen und Vorschriften. Hier steht einiges auf dem Spiel: Laut einer kürzlich veröffentlichten Studie könnte das BIP der EU um 122 Mrd. EUR pro Jahr gesteigert

werden, wenn nur die Hälfte der bestehenden nichttarifären Handelshemmnisse und der zwischen der EU und den USA divergierenden Regelungen beseitigt würde.<sup>17</sup>

Angesichts einer derart weitreichenden und tiefgehenden Partnerschaft sollte man sich vorrangig um den Abbau der nachstehenden Hemmnisse bemühen.

1) Besonders auffallend ist, dass Bieter aus der EU kaum Zugang zu den **öffentlichen Beschaffungsmärkten** in den USA haben. Dies geht teils darauf zurück, dass die USA hinsichtlich des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement – GPA) nur in beschränktem Ausmaß Verpflichtungen eingegangen sind, die lediglich 3,2 % der in den USA vergebenen öffentlichen Aufträge (im Wert von insgesamt 34 Mrd. EUR) betreffen. Im Gegensatz dazu hat sich die EU verpflichtet, rund 15 % der öffentlichen Aufträge für die übrigen GPA-Parteien zugänglich zu machen. Durch die Initiative „**Buy American**“ wurde die effektive Öffnung der US-Märkte für öffentliche Aufträge in Bereichen, die nicht unter die von den USA eingegangenen GPA-Verpflichtungen fallen, durch neue diskriminierende Bestimmungen des „American Economic Recovery and Reinvestment Act“ und ähnlicher Rechtsvorschriften sogar noch stärker eingeschränkt. Mit diesen Vorschriften stieg die Unsicherheit für ausländische Interessenten auf dem US-Markt, die somit von der Teilnahme an bestimmten Ausschreibungen vor allem in der Bauwirtschaft ausgeschlossen waren; außerdem wird dadurch bedauerlicherweise ein Anstoß zu ähnlichen Maßnahmen in anderen Ländern gegeben. Ein weiteres Beispiel für derartige den Handel schädigende Praktiken ist, dass es staatlichen Stellen in den USA untersagt ist, Ankäufe bei „inverted companies“ zu tätigen, bei denen es sich ursprünglich um US-Firmen handelt, die das Steuergebiet gewechselt und sich dem Besteuerungssystem eines anderen Landes unterworfen haben.

2) Die Bestimmungen über das **100%ige Scanning** stellen ein weiteres branchenübergreifendes Hindernis dar, das erhebliche wirtschaftliche und praktische Auswirkungen auf die EU-Ausfuhren nach sich ziehen könnte. Gemäß diesen US-Sicherheitsvorschriften zur Verhinderung terroristischer Bedrohungen für das internationale Seecontainerhandelssystem sollen ab dem 1. Juli 2012 alle zur Einfuhr in die USA bestimmten Container zu 100 % (bereits vor der Ankunft in den US-Häfen) gescannt werden. Die Auswirkungen dieser Maßnahme sind derart weitreichend, dass sie den Handel zwischen der EU und den USA stark behindern würden. Zwar gab es jüngst bezüglich der Anerkennung des Konzepts des „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ durch die USA Fortschritte bei den Gesprächen im Transatlantischen Wirtschaftsrat, die EU wird aber die Entwicklungen im Zusammenhang mit den Scanning-Vorschriften weiterhin sehr aufmerksam verfolgen müssen.

### **3. HAUPTHINDERNISSE: EINE HORIZONTALE ANALYSE HÄUFIGER TRENDS UND PRIORITÄTEN**

Die in Abschnitt 2 aufgeführten Hindernisse zählen zu den wichtigsten Problemen europäischer Unternehmen, die Zugang zu den Märkten unserer strategischen Partner erhalten wollen. Mit bestimmten Arten von Hindernissen sind sie immer wieder konfrontiert. Die nachfolgende Analyse häufiger Problemfälle kann den Weg zu optimalen Lösungsansätzen

---

<sup>17</sup> Ecorys, „*Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*“, im Internet am 16. Dezember 2009 veröffentlicht; [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc\\_145613.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf)

weisen und unter anderem Möglichkeiten für eine verstärkte Einflussnahme und zur Festlegung einer wirksameren (und bestimmteren) Gegenstrategie für die Zukunft aufzeigen.

### 3.1. Öffentliches Beschaffungswesen

Der Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten ist ausländischen Marktteilnehmern nach wie vor weitgehend verwehrt, wie die Probleme, auf die im Fall der USA, Chinas, Japans und Brasiliens hingewiesen wurde, deutlich zeigen. Allerdings sind diese Märkte aus kommerzieller Sicht durchaus interessant und bergen ein beträchtliches unerschlossenes Potenzial. Im Jahr 2007 betragen die Ausgaben für öffentliche Aufträge in der EU gut 16 % des BIP gegenüber 11 % in den USA und 18 % in Japan. Für die Schwellen- und Entwicklungsländer gibt es kaum Daten. Im Jahr 2007 schätzte man das Volumen dieser Beschaffungsmärkte für Indien und den Mercosur (Brasilien und Argentinien) zusammen genommen auf rund 212 Mrd. EUR. Obwohl dies zwar absolut gesehen noch relativ wenig sein mag, dürften diese Märkte stark wachsen und künftig wichtige Geschäftsmöglichkeiten für Branchen bieten, in denen die Unternehmen in der EU durchaus wettbewerbsfähig sind.

Das öffentliche Beschaffungswesen ist aber wohl der größte Bereich, in dem der Handel von internationalen Verpflichtungen immer noch relativ unberührt ist. Nur 14 Länder sind Vertragsparteien des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA). Als einzige der sechs in diesem Bericht behandelten strategischen Partner sind die USA und Japan GPA-Mitglieder, China führt derzeit Beitrittsverhandlungen. Außerdem haben sich sogar die Länder, die das GPA unterzeichneten, ausbedungen, dass die für sie geltenden Marktöffnungsverpflichtungen durch Mindestschwellen oder den Ausschluss von Bereichen oder Stellen (etwa auf der Ebene unterhalb der Zentralregierung) stark eingeschränkt werden. Daher ist es nicht weiter überraschend, dass während der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/09 eine drastische Zunahme protektionistischer Maßnahmen im öffentlichen Beschaffungswesen festgestellt wurde.<sup>18</sup>

Überdies ist das GPA auch dadurch gekennzeichnet, dass die einzelnen Parteien ganz unterschiedliche Zugangsverpflichtungen eingehen, wobei die EU ihre Beschaffungsmärkte wesentlich stärker öffnet als die anderen Parteien. Es liegt auf der Hand, dass unsere Handelspartner uns hier nicht im selben Ausmaß entgegenkommen. So konnten sich beispielsweise 2007 ausländische Anbieter im Rahmen des GPA in den USA für öffentliche Aufträge über nur 34 Mrd. EUR bzw. 22 Mrd. EUR im Fall von Japan bewerben. In krassem Gegensatz dazu hat sich die EU verpflichtet, öffentliche Aufträge im Wert von 312 Mrd. EUR zugänglich zu machen. Somit spricht vieles dafür, sich für einen besseren Marktzugang im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens einzusetzen: Dies gilt vor allem im Hinblick auf unsere strategischen Partner, deren Verpflichtungen nicht den unseren entsprechen. Man wird sich noch mehr darum bemühen müssen, die internationalen Verpflichtungen zu erhöhen, etwa im Wege der laufenden GPA-Verhandlungen, durch den Beitritt weiterer Vertragsparteien, durch von der EU ausgehandelte Freihandelsabkommen oder durch gezielte bilaterale Maßnahmen.

Die EU ist zwar für ausländische Anbieter relativ zugänglich, ihr Einfluss bei Handelsverhandlungen über den Zugang zu ausländischen Märkten für öffentlichen Aufträge aber dennoch gering.<sup>19</sup> Da die Kommission das Gewicht der EU steigern und für einen

---

<sup>18</sup> Siehe beispielweise GD Handel, „*Seventh Report on potentially trade restrictive measures*“, November 2010.

<sup>19</sup> Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „*Trade as a driver of prosperity*“ (Handel als Motor des Wohlstands), die der Mitteilung der Kommission „*Handel, Wachstum und Weltgeschehen*“

ausgewogeneren Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten sorgen möchte, führte sie in ihrer jüngsten Mitteilung zur Handelspolitik und in der Binnenmarktakte aus, dass dafür eine spezifische Initiative erforderlich sei; sie beabsichtigt, einen diesbezüglichen Vorschlag in diesem Jahr zu unterbreiten. Mit diesem neuen Rechtsakt sollen in erster Linie die Regeln, die für Waren, Dienstleistungen und Unternehmen aus Drittländern hinsichtlich des Zugangs zum EU-Markt für öffentlichen Aufträge gelten, so klar gestaltet werden, dass im öffentlichen Beschaffungswesen in der EU faire Wettbewerbsbedingungen herrschen; ferner soll damit die Position der EU gestärkt werden, wenn sie über den Zugang von Unternehmen aus der EU zu den Drittlandsmärkten für öffentliche Aufträge verhandelt, um damit eine (weitere) Öffnung dieser Märkte unserer Handelspartner zu erreichen.

Darüber hinaus wird man sich auf hoher Ebene dafür einsetzen müssen, dass die europäischen Unternehmen einen legitimen Anteil an den ausländischen Beschaffungsmärkten erhalten.

### 3.2. Wirksamer Schutz der Rechte des geistigen Eigentums (IPR)

Die weiter oben in Zusammenhang mit den chinesischen und russischen Märkten beschriebenen Schwierigkeiten sind symptomatisch für die erheblichen Probleme, mit denen europäische Unternehmen bei der Ausfuhr von durch Rechte des geistigen Eigentums geschützten Waren und Dienstleistungen konfrontiert sind. In der globalisierten Wirtschaft fährt die EU vergleichsweise besser mit Waren und Dienstleistungen, die mit einem hohen Mehrwert und mit einer intensiven Nutzung von Rechten des geistigen Eigentums verbunden sind. Folglich werden Wachstum, Beschäftigung und Innovation in der EU stark dadurch beeinträchtigt, dass unsere Ideen, Marken und Produkte kopiert und gefälscht werden. Europäische Unternehmen können häufig lukrative Ausfuhrchancen nicht nutzen, weil kein Rechtsschutz besteht bzw. Rechte des geistigen Eigentums nicht wirksam durchgesetzt werden und auch geografische Angaben unzureichend geschützt sind. Im Jahr 2007 wurde – um ein Beispiel (für einen eingegrenzten Bereich) zu geben – der Großhandelswert der landwirtschaftlichen Erzeugnisse *mit geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.)* und *geschützten geografischen Angaben (g.g.A.)* mit 14,2 Mrd. EUR veranschlagt, von denen Schätzungen zufolge rund 30 % in Drittländer ausgeführt wurden. Der Schutz des geistigen Eigentums unserer Unternehmen muss daher unbedingt verbessert werden, damit die EU in einer globalisierten Wirtschaft bestehen kann.

Es gab einige Fortschritte im Bereich des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums, die insbesondere durch eine konsequentere Umsetzung der diesbezüglichen Strategie der Kommission<sup>20</sup> erzielt wurden. Strenge Bestimmungen zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums wurden in bilateralen Abkommen ausgehandelt. Das Übereinkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA) wurde mit einer Reihe von gleichgesinnten Ländern<sup>21</sup> geschlossen. Konkrete Gespräche über Fragen des geistigen Eigentums mit einigen besonders wichtigen Partnern wie China und Russland wurden intensiviert. Durch den neu eingerichteten KMU-Helpdesk für IPR-Fragen in China wurden europäische KMU auf äußerst wirksame Weise beim Schutz und bei der Wahrung ihres geistigen Eigentums in diesem Land<sup>22</sup> unterstützt; dies gilt auch für das Projekt IPR2<sup>23</sup>, eine

---

beigefügt wurde (Seite 52 ff); und „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte – Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ (siehe Vorschlag Nr. 24, S. 22).

<sup>20</sup> Strategie für die Durchsetzung der Rechte an geistigem Eigentum in Drittländern, 2004.

<sup>21</sup> Australien, Kanada, Japan, Korea, Mexiko, Marokko, Neuseeland, Singapur, Schweiz, Vereinigte Staaten und EU.

<sup>22</sup> <http://www.china-iprhelpdesk.eu>.

<sup>23</sup> <http://www.ipr2.org>.

Partnerschaft zwischen der EU und den chinesischen Behörden zur effizienteren Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums in China.

Die Strategie der Kommission zum Schutz des geistigen Eigentums ist gemäß der kürzlich durchgeführten Bewertung<sup>24</sup> durchaus von Relevanz und führte mehrfach zum Erfolg, muss aber 6 Jahre nach ihrer Einführung etwas angepasst werden. Daher überarbeitet die Kommission derzeit ihre Strategie: Sie soll durch ein umfassenderes (vor allem auf eine breitere Palette von Anliegen der Interessenträger, wie etwa Entwicklungsfragen, stärker eingehendes) Konzept verbessert werden, das auf der erwähnten Bewertung und anderen Beiträgen wie z. B. breit angelegten Konsultationen von Interessenträgern beruht.

### 3.3. Nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen

Aufgrund der Zunahme der weltweiten Nachfrage und des durch die rasche Industrialisierung der Schwellenländer bedingten Anziehens der Preise wurden Bedenken laut, ob die globalen Rohstoffmärkte tatsächlich reibungslos funktionieren.<sup>25</sup> Rohstoffeinfuhren machen ungefähr ein Drittel der EU-Einfuhren aus. Für Herstellung und Ausfuhr vieler Hochtechnologieerzeugnisse und umweltfreundlicher Produkte ist die Industrie in der EU stark von Einfuhren ganz bestimmter Rohstoffe abhängig.

Handelsbeschränkungen für diese Erzeugnisse können daher die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie beeinträchtigen. Wenn ein bestimmter Rohstoff nur in wenigen Ländern produziert wird, haben Ausfuhrbeschränkungen starke Auswirkungen auf den Weltmarkt für diesen Rohstoff und können für die EU-Industrie zu einem ernstem Problem werden.<sup>26</sup> Wenn außerdem eines dieser Länder Ausfuhrbeschränkungen verhängt, geraten andere Ausfuhrländer unter Druck, diesem Beispiel zum Schutz der inländischen nachgelagerten Industrie zu folgen. Dadurch wird eine Kettenreaktion ausgelöst, durch die Verzerrungen auf den Weltmärkten noch verstärkt und die Preise in die Höhe getrieben werden. Da die Inlandspreise in den Ländern, die derartige Beschränkungen anwenden, zudem tendenziell fallen, können unter Umständen weitere Investitionen in Produktion bzw. Abbau unterbleiben, was wiederum die langfristige Versorgung mit diesen Rohstoffen gefährdet.

Von den in diesem Bericht behandelten Ländern verhängen Argentinien, Brasilien, China, Indien und Russland derzeit Beschränkungen auf die Ausfuhren von Rohstoffen. Von diesen Maßnahmen waren 2009 EU-Einfuhren im Wert von nahezu 6 Mrd. EUR betroffen. Eine aktuelle Studie der OECD zeigt, dass 65 WTO-Mitglieder im Zeitraum 2003–2009 Ausfuhren mit Abgaben belegten.<sup>27</sup> Gemäß den von der Kommission gesammelten Daten<sup>28</sup> galten im

---

<sup>24</sup> „Evaluation of the IPR Enforcement Strategy in Third Countries“, ADE, November 2010 – [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_147053.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_147053.pdf).

<sup>25</sup> Nähere Informationen dazu enthält die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „*Trade as a driver of prosperity*“ (Seite 65 ff. und Abbildung 15), die der Mitteilung der Kommission „*Handel, Wachstum und Weltgeschehen*“ beigefügt wurde.

<sup>26</sup> Das Versorgungsrisiko ist darauf zurückzuführen, dass ein großer Anteil der weltweiten Produktion (d. h. der Kapazitäten zur Verarbeitung dieser Rohstoffe in kommerzielle Industrieerzeugnisse) hauptsächlich auf ein Land oder einige wenige Länder entfällt: Dies gilt für China (Antimon, Flussspat, Gallium, Germanium, Graphit, Indium, Magnesium, seltene Erden und Wolfram), Russland (Platinmetall), die Demokratische Republik Kongo (Kobalt, Tantal) und Brasilien (Niob und Tantal). In vielen Fällen wird diese Konzentration der Produktion noch dadurch verschärft, dass es kaum Ersatzstoffe gibt und die Recyclingquoten niedrig sind.

<sup>27</sup> Dies stellte einen beträchtlichen Anstieg gegenüber dem Zeitraum 1997–2002 dar, in dem 39 WTO-Mitglieder derartige Instrumente anwandten; siehe J. Kim, „Recent trends in export restrictions“, OECD Trade Policy Working papers, 101, 2010.

September 2009 für Wirtschaftsteilnehmer aus der EU Ausfuhrbeschränkungen für mehr als 1200 Zolltarifpositionen.<sup>29</sup> Zu den Ländern, die die meisten Maßnahmen verhängten, zählten China, Russland, Argentinien und die Ukraine. Am stärksten davon betroffen waren landwirtschaftliche Erzeugnisse, mineralische Stoffe, Chemikalien, Häute und Felle, Holz und Holzzeugnisse sowie Metalle.

Allerdings ist es besonders schwierig, gegen solche handelsverzerrenden Maßnahmen vorzugehen, da sie durch die aktuellen WTO-Disziplinen nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Während quantitative Beschränkungen (vor allem Ausfuhrkontingente und Ausfuhrlicenzen) den Bestimmungen des GATT unterliegen, gelten für Ausfuhrabgaben im Allgemeinen keine multilateralen Disziplinen.<sup>30</sup> Im Rahmen ihres allgemeinen Rohstoffkonzepts hat die Kommission daher eine diesbezügliche spezifische Handelstrategie entwickelt, die auf drei Säulen beruht: Verhandlungen über relevante Disziplinen auf multilateraler und bilateraler Ebene, Durchsetzung bestehender Rechte durch die Anfechtung ungerechtfertigter Ausfuhrbeschränkungen – wenn möglich auch im Wege von WTO-Streitbeilegungsverfahren – sowie Informationsmaßnahmen, durch die Drittländer davon überzeugt werden sollen, dass das Thema Rohstoffe eine globales Problem darstellt und dass sie selbst von klaren Handelsregeln in diesem Bereich profitieren.

Die EU setzt diese Strategie unter anderem dadurch um, dass sie eine Reihe von Handelsverhandlungen führt, WTO-Verfahren gegen zahlreiche von China angewandte Ausfuhrbeschränkungsmaßnahmen anstrengt – derzeit prüft die Kommission, welche weiteren Schritte (einschließlich eines WTO-Folgeverfahrens) am ehesten angebracht sind – und einschlägige Diskussionen im Rahmen bilateraler Kontakte und verschiedener Foren wie der OECD fördert. Auch künftig wird es erforderlich sein, das Thema Rohstoffe mit relevanten Partnern auf höchster Ebene zu erörtern und gegebenenfalls alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Streitbeilegung und Verhandlungen über Freihandelsabkommen bieten.

### **3.4. Dienstleistungen**

Der rasch expandierende Dienstleistungssektor trägt weltweit mehr als jeder andere Bereich zu Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen bei. In der EU entfallen auf den Dienstleistungssektor gut drei Viertel des BIP, 70 % der Arbeitsplätze<sup>31</sup> und rund 30 % der Exporte. Der Handel mit Dienstleistungen macht jedoch nur 20 % des Welthandels aus. Die EU ist „Marktführer“ im globalen Dienstleistungshandel: 2009 entfielen weltweit 27 % der Ausfuhren und 25 % der Einfuhren auf die Union. Somit sind die Dienstleistungen ein Bereich des Außenhandels, in dem die EU ausgesprochen wettbewerbsfähig ist; allerdings halten – wie aus der in Abschnitt 2 aufgeführten Liste bezüglich Japans und des Mercosur hervorgeht – Handelshindernisse die EU nach wie vor davon ab, die Vorteile ihrer starken Wettbewerbsposition voll auszuschöpfen. Beschränkt wird der Dienstleistungshandel entweder durch Marktzugangsbarrieren, direkte Diskriminierung von inländischen gegenüber ausländischen Anbietern oder durch rechtliche Hindernisse, die für alle Leistungserbringer gelten, aber de facto zusätzliche Hürden für ausländische Anbieter schaffen.

---

<sup>28</sup> In der Datenbank sind 19 Länder erfasst, darunter Algerien, Argentinien, Brasilien, China, Ägypten, Indien, Indonesien, Kasachstan, Russland, Südafrika, Thailand und die Ukraine.

<sup>29</sup> Eine Maßnahme wird definiert als eine Zolltariflinie auf der vierstelligen Ebene des HS, die einer quantitativen Beschränkung (Ausfuhrkontingent oder Ausfuhrverbot), einer Ausfuhrabgabe oder einem nicht automatischen Ausfuhrlicenzverfahren unterliegt; siehe GD Handel, „Raw materials 2009 Annual Report“ ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc\\_146207.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146207.pdf)).

<sup>30</sup> Dies trifft nur dann zu, wenn entsprechende Bestimmungen im Rahmen der Protokolle über den WTO-Beitritt ausgehandelt wurden, was bei China und Russland für eine Reihe von Rohstoffen der Fall ist.

<sup>31</sup> Laut dem Bericht „*Employment in Europe 2010*“ (S. 165) belief sich die Beschäftigung im Dienstleistungssektor 2009 auf 70,4 %.

Da annähernd 75 % des Dienstleistungshandels auf die Erbringung von Infrastrukturleistungen entfallen, könnte eine stärkere Öffnung auch hier die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes fördern und so insgesamt zu Wohlstandsgewinnen führen. Wir müssen unsere Bemühungen zur Öffnung der ausländischen Dienstleistungsmärkte intensivieren. Derzeit verhandelt die EU über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels multilateral im Rahmen des Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und bilateral im Rahmen von Freihandelsabkommen. Auf dem letztgenannten Weg wurde bereits ein bedeutendes Paket an Liberalisierungsmaßnahmen im Zuge des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea erreicht. Aufbauend auf diesen wichtigen Präzedenzfall sollte die EU das Thema Dienstleistungen vorrangig behandeln. Dabei sind für künftige Vereinbarungen höchst ehrgeizige Ergebnisse anzustreben; in nächster Zeit gilt dies insbesondere für Verhandlungen mit Indien und Kanada.

### 3.5. Investitionen

In der derzeitigen von der Zunahme integrierter Lieferketten gekennzeichneten Phase der Globalisierung ist ein drastischer Anstieg ausländischer Direktinvestitionen zu beobachten. ADI werden heute als ein Schlüsselfaktor für die Wachstumsförderung erkannt, was auch für Entwicklungsländer gilt. Solche Investitionen tragen wesentlich zu Produktivitätsgewinnen bei und spielen bei der Gründung von Unternehmen im Ausland und beim Aufbau globaler Lieferketten als Teil der modernen Weltwirtschaft eine wesentliche Rolle. Jüngste Untersuchungen haben darüber hinaus ergeben, dass ein offenes Investitionsklima für die Sicherung von Arbeitsplätzen in der EU von Bedeutung ist.<sup>32</sup> Als größte ADI-Quelle der Weltwirtschaft hat die EU ein entscheidendes Interesse an der Verbesserung des Zugangs zu ausländischen Märkten und an der Freisetzung des vollen Potenzials ihrer am Binnenmarkt erwiesenen Stärken im Bereich Dienstleistungen und Niederlassung.

Ausländische Direktinvestitionen werden durch rechtliche Hindernisse eingeschränkt, die von der OECD grob in drei Kategorien eingeteilt werden: i) Beschränkungen des ausländischen Kapitaleigentums; ii) obligatorische Untersuchungs- und Genehmigungsverfahren, die die Markteintrittskosten erhöhen, und iii) operative Beschränkungen wie Begrenzung der Zahl ausländischer Staatsangehöriger, die in Tochterunternehmen arbeiten, oder Vorschriften bezüglich der Staatsangehörigkeit und des Wohnsitzes von Mitgliedern des Board of Directors, Beschränkungen der Einsatzmittel, diskriminierende staatliche Regelungen oder Beschränkung der Gewinnrückführung. Die meisten Beschränkungen finden sich in den Dienstleistungsbranchen, wobei Verkehr, Telekommunikation, Finanzen und Elektrizität zu den am stärksten eingeschränkten Branchen zählen. Obwohl nicht leicht zu messen ist, wie sehr ADI in einem Land behindert werden, sticht das hohe Maß an Investitionshindernissen in Indien, China und Russland besonders hervor, wie in Abschnitt 2 dargestellt.

Angesichts der Vorteile von Auslandsinvestitionen strebt die EU an, sowohl ein attraktives und stabiles Investitionsklima für europäische Investoren im Ausland zu schaffen als auch im Innern ein offenes Investitionsklima zu erhalten und zu fördern – in einem Geist der Gegenseitigkeit und des gegenseitigen Nutzens. Dieses Ziel wird durch eine Kombination von Verhandlungen und Gesprächen verfolgt, die mit wichtigen Partnern wie den USA, China und Russland geführt werden, sowie durch die Beteiligung an internationalen Foren wie OECD, UNCTAD und G8/G20. Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und die

---

<sup>32</sup> Siehe den Bericht von Copenhagen Economics, „*Impacts of EU outward FDI*“; 20. Mai 2010, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc\\_146270.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146270.pdf).

Ausweitung der EU-Zuständigkeit auf ADI wird die Investitionspolitik auf europäischer Ebene umfassender entwickelt und gestaltet; die EU kann durch ihre größere Verhandlungsvollmacht nunmehr nicht nur zur allmählichen Abschaffung von ADI-Beschränkungen in Drittländern beitragen, sondern auch einen stärkeren Investitionsschutz für alle europäischen Unternehmen bewirken und gleichzeitig das bereits vor dem Vertrag von Lissabon von einzelnen Mitgliedstaaten mit Drittländern ausgehandelte Schutzniveau bewahren. Die Kommission hat bereits eine Mitteilung<sup>33</sup> zu einer Auslandsinvestitionspolitik veröffentlicht, die die Wettbewerbsfähigkeit der EU stärkt und auf diese Weise dazu beiträgt, dass das in der Strategie Europa 2020 beschriebene Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums erreicht wird. Durch die neue Handelsstrategie ist die EU auch verpflichtet, die Bedürfnisse von EU-Investoren außerhalb der EU zu berücksichtigen und mit wichtigen Handelspartnern über umfassende Vorschriften zu Marktzugang und Investitionsschutz zu verhandeln; dies ist am dringlichsten im Fall von Indien, Kanada und Singapur, wo die Verhandlungen bereits weit gediehen sind. Darüber hinaus wird die EU eigenständige Investitionsabkommen mit anderen wichtigen Handelspartnern wie China und Russland erwägen.

Abgesehen von dieser äußerst umfangreichen Verhandlungsagenda, die sich ständig weiterentwickelt, machen bestimmte Investitionshindernisse fallweise Interventionen auf hoher politischer Ebene erforderlich, um europäische Anleger vor Diskriminierung zu schützen.

### **3.6. Rechtliche Fragen – technische Vorschriften und Normen (technische Handelshemmnisse und gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen)**

Beschränkungen im Zusammenhang mit technischen Vorschriften und Normen stehen ganz oben auf der Liste von Problemen, die viele EU-Ausführer mit dem Marktzugang haben. Zu den in Abschnitt 2 erwähnten Beispielen gehören Probleme im IT-Bereich in China und Indien oder medizinische Geräte in Japan. Derartige Hindernisse können sich wirtschaftlich erheblich auf die Hersteller auswirken, denn sie erfordern zumindest die Anpassung der Erzeugnisse und der Produktionsanlagen zur Erfüllung der abweichenden Auflagen. Da sich die EU-Unternehmen mehr und mehr in globale Lieferketten eingliedern, erhöhen Unterschiede bei den Vorschriften und Normen die Kosten der Teilnahme an der Weltwirtschaft, und sie verringern die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Firmen am Weltmarkt.

Was die zuvor in diesem Bericht genannten rechtlichen Fragen im Hinblick auf China, Indien, Japan und Russland angeht, so könnten sie 2009 EU-Ausfuhren im Wert von rund 13,7 Mrd. EUR beeinträchtigt haben. Auch der transatlantische Handel wird durch rechtliche Schranken erheblich behindert. Sie betreffen viele Branchen, z. B. die Automobilindustrie, für die 42 US-amerikanische Sicherheitsstandards gelten, die Hersteller in den USA verkaufter Autos und Ausrüstungen einhalten müssen und die von internationalen Normen abweichen, oder die Textilindustrie, für die die weitreichenden Anforderungen des Gesetzes zur Verbesserung der Produktsicherheit (Consumer Product Safety Improvement Act) gelten.

Einige rechtliche Hindernisse resultieren einfach aus unterschiedlichen Regulierungsansätzen. Diese Unterschiede können völlig legitim sein und lediglich die historische Entwicklung der verschiedenen Regulierungsansätze, ein anderes Einkommensniveau und

---

<sup>33</sup> KOM (2010) 343 endg. vom 7.7.2010;  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc\\_146307.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146307.pdf).

Verbraucherverhalten sowie Abweichungen in der Risikowahrnehmung widerspiegeln. In vielen Fällen werden die Unterschiede – z. B. die Vorschrift einer doppelten Prüfung und überzogene Dokumentationsansprüche – jedoch eher systematisch eingesetzt, um die heimische Produktion zu begünstigen oder zu schützen. Während die EU auf Letzteres energisch, gezielt und bestimmt reagieren muss, sind die zuvor erwähnten Unterschiede in einer eher systembezogenen, langfristigen Zusammenarbeit und im Dialog anzugehen, wobei insbesondere die Transparenz und Berechenbarkeit der Regulierungssysteme zu erhöhen ist.

Das Beispiel der in Abschnitt 2 erwähnten chinesischen Maßnahmen im IT-Bereich verdeutlicht die mit Regulierungsstandards verbundenen Probleme. Bei der Definition von Sicherheitsbelangen gehen die chinesischen Maßnahmen weit über die in anderen Ländern übliche Praxis und über einschlägige internationale Normen<sup>34</sup> hinaus. Die Notwendigkeit, Chinas eigene Normen zu erfüllen, verursacht europäischen Unternehmen beträchtliche Kosten. Interventionen auf hoher Ebene führten zwar zu gewissen Anpassungen der chinesischen Maßnahmen, das Grundproblem der Nichtanerkennung internationaler Normen besteht jedoch weiterhin. Die EU führt mit den chinesischen Behörden eine Reihe von Gesprächen über Regulierungsfragen, in denen sie für die Anwendung internationaler Normen plädiert und China stärker in internationale Normenorganisationen einbinden will. Es steht offensichtlich viel auf dem Spiel, und es werden regelmäßige Gespräche auf hoher Ebene – darunter die Sitzungen des hochrangigen Gremiums für den Dialog über Wirtschafts- und Handelsfragen, aber auch Gipfeltreffen – erforderlich sein, um konkrete Fortschritte zu erzielen.

Wie üblich bei rechtlichen Fragen sind vor der Einführung von Maßnahmen unternommene vorbeugende Schritte weitaus erfolgversprechender als der Versuch, die Aufhebung von Maßnahmen zu erreichen, die das Rechtssetzungsverfahren bereits durchlaufen haben. Dies ist bei der EU-Strategie zur Bewältigung rechtlicher Probleme einzukalkulieren.

In gleicher Weise wurden in den letzten Jahren Handelsbarrieren in Form von Regeln zur Lebensmittelsicherheit sowie zur Tier- und Pflanzengesundheit, wie sie die erheblichen, in Abschnitt 2 bezüglich Russland und Indien beschriebenen Hindernisse darstellen, zu ernststen Problemen für EU-Ausführer. Das russische und das indische Beispiel zeigen, dass Regierungen häufig über das hinausgehen, was zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher in ihrem Land erforderlich ist, und gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen einsetzen, um heimische Hersteller landwirtschaftlicher Erzeugnisse vom fairen Wettbewerb abzuschirmen. Da die Zölle für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Laufe der nächsten Jahre schrittweise abgebaut werden, besteht durchaus die Gefahr, dass derartige Probleme noch weiter um sich greifen.

### **3.7. Zollschraken**

Wie in Abschnitt 2 anhand der russischen Zollmaßnahmen und des argentinischen Einfuhrlicenzverfahrens dargestellt, existieren traditionelle Zollschraken weiterhin neben ausgefeilteren neuen Maßnahmen. Die in den beiden genannten Ländern ergriffenen Maßnahmen beunruhigen europäische Ausführer seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 mehr und mehr. Eine detaillierte Analyse der Umsetzung der Maßnahmen ergibt ein konsistentes Muster aus mangelnder Transparenz, behördlicher

---

<sup>34</sup> Die einschlägige Norm wäre ISO/IEC 15408, die durch ein Abkommen über die Anerkennung gemeinsamer Kriterien (Common Criteria Recognition Agreement – CCRA) zur Regelung der gegenseitigen Anerkennung von IT-Sicherheitszertifikaten ergänzt wird.

Diskriminierung in Form aufwendiger Verfahren und häufig willkürlicher Auslegung bestehender Vorschriften, z. B. bezüglich der Zollwertermittlung.

Die EU hat gegen solche Maßnahmen energisch protestiert, besonders in den Fällen, in denen gute Gründe dafür sprechen, dass diese Maßnahmen nicht mit WTO-Regeln zu vereinbaren sind, wie beispielsweise im Fall des argentinischen Einfuhrlizenzverfahrens. Doch hier führte selbst ein mit anderen ebenfalls betroffenen Partnern konzertiertes Vorgehen innerhalb der WTO nicht zu nennenswerten Ergebnissen. Daher ist zu erwägen, ob andere Mittel wie formale WTO-Streitbeilegungsverfahren oder eine stärkere politische Intervention erforderlich sind.

#### **4. WEITERES VORGEHEN: WIE KÖNNEN BEDEUTENDE MARKTZUGANGSHINDERNISSE WIRKSAMER BEKÄMPFT WERDEN?**

Obwohl sich die wirtschaftlichen Auswirkungen der in diesem Bericht erwähnten Hindernisse im Einzelnen nicht genau quantifizieren lassen, belaufen sich die möglicherweise von solchen Maßnahmen betroffenen europäischen Ausfuhren auf einen Wert zwischen 96 Mrd. EUR und 130 Mrd. EUR (9 % bis 12 % des Gesamtexports aus der EU im Jahr 2009) und die entsprechenden EU-Einfuhren von Rohstoffen auf rund 6 Mrd. EUR<sup>35</sup>. Diese Schätzwerte des „möglicherweise betroffenen Handels“ sind nicht als Aussage über das „entgangene“ Handelsvolumen der EU zu verstehen. Das eingebüßte Handelsvolumen ist implizit nur ein Bruchteil des „betroffenen Handels“ und dürfte beträchtlich geringer ausfallen, es lässt sich aber angesichts der verfügbaren Informationen und der Komplexität von Handelshindernissen nicht genau quantifizieren.<sup>36</sup> Gleichwohl vermitteln die Zahlen eine Vorstellung von den aufgrund der verschiedenen Maßnahmen möglicherweise betroffenen Handelsvolumen. Eine Beseitigung dieser Barrieren würde sich somit deutlich auf die EU-Ausfuhren auswirken und den Zugang zu wichtigen Märkten für öffentliche Beschaffungsvorhaben erweitern. Über die aus der Verhandlungsagenda der EU zu erzielenden wirtschaftlichen Gewinne hinaus wäre dies ein wichtiger Beitrag zur externen Dimension des Europa-2020-Ziels eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums.

Um dies zu erreichen, ist es aber unbedingt erforderlich, dass alle Beteiligten – insbesondere die Kommission als Vertreterin der EU in Handelsangelegenheiten, unterstützt von den nunmehr im Europäischen Auswärtigen Dienst integrierten EU-Delegationen einerseits und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten andererseits – initiativ werden. Benötigt

---

<sup>35</sup> Diese Zahl bezieht sich ausschließlich auf Ausfuhrbeschränkungen hinsichtlich EU-Einfuhren von landwirtschaftlichen Rohstoffen und Industrierohstoffen, auf die lediglich ein Drittel des EU-Gesamtimports an Rohstoffen entfällt (11 % der Gesamteinfuhren der EU). Die übrigen zwei Drittel des EU-Gesamtimports an Rohstoffen betreffen Energierohstoffe (23 % der Gesamteinfuhren der EU). Detaillierte Statistiken zu Ausfuhrbeschränkungen für Energierohstoffe werden noch erstellt; es ist aber bereits klar, dass solche Beschränkungen in einer Reihe wichtiger Energie erzeugender Länder vorherrschen. Ein anschauliches Beispiel in diesem Zusammenhang bietet Russland, wo für Erdgas ein Ausfuhrzoll von 30 % besteht, der EU-Erdgasimporte im Wert von 13,1 Mrd. EUR betrifft (28 % der gesamten Erdgaseinfuhren der EU).

<sup>36</sup> Diese auf bestehenden Handelsströmen beruhenden Schätzungen werden auch von anderen Faktoren beeinflusst, die zu einer Unterschätzung des realen Werts des „möglicherweise betroffenen Handels“ tendieren. Je größer z. B. das fragliche Handelshindernis ist, desto geringer werden die beobachteten „betroffenen“ Handelsströme ausfallen. Im Extremfall, d. h. bei einem Aus- oder Einfuhrverbot, wird überhaupt kein Handel beobachtet, was sich nicht auf die Messung des „möglicherweise betroffenen Handels“ auswirkt, während die wirtschaftliche Auswirkung eines solchen Hindernisses in Wirklichkeit ganz erheblich ist. Durch diese Art der Messung können daher geringere Hemmnisse tendenziell ein größeres Gewicht erhalten und die Bedeutung strikterer Behinderungen kann unterschätzt werden.

werden gemeinsame Anstrengungen auf allen Ebenen, um unseren strategischen Partnern abgestimmte Botschaften zu vermitteln, die unterstreichen, wie wichtig die Beseitigung der in diesem Bericht aufgeführten Hindernisse für unsere bilateralen Beziehungen ist. Mit einer Stimme zu sprechen ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung. Wenn die EU konzertiert und entschlossen handeln kann und die verschiedenen Facetten unserer außenpolitischen Instrumente ausgewogen einsetzt, dürften unsere strategischen Partner eher konstruktiv auf unsere Belange eingehen.


In dieser Hinsicht hat der Europäische Rat auf seinen Tagungen vom September und Dezember 2010 festgestellt, wie wichtig es ist, die Interessen der EU gegenüber ihren strategischen Partnern zu definieren. Er beauftragte die Hohe Vertreterin der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission, in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Rat (Auswärtige Angelegenheiten) „*die gemeinsamen europäischen Interessen und alle in Betracht kommenden Möglichkeiten zur erfolgreichen Vertretung dieser Interessen aufzuzeigen*“. Der vorliegende im Rahmen der Durchsetzungsagenda der neugefassten EU-Handelspolitik erstellte Bericht ist als Beitrag zu diesem Auftrag zu sehen. Die in diesem Bericht aufgeführten Hindernisse und die beigefügte horizontale Analyse beinhalten eine Auswahl von Marktzugangsproblemen, die mit den strategischen Partnern der EU vorrangig besprochen werden sollten.

Zwischen der EU und einigen ihrer strategischen Partner bestehen bereits spezifische hochrangige Foren, so der Transatlantische Wirtschaftsrat mit den USA, das hochrangige Gremium für den Dialog über Wirtschafts- und Handelsfragen mit China oder die mit Japan gebildete Gruppe hoher Beamter. Marktzugang und vor allem rechtliche Hindernisse sind wichtige Themen für diese Foren. Um die Interessen der EU nachdrücklicher zu verfolgen, muss die EU allerdings auch darauf vorbereitet sein, Marktzugangshindernisse gegebenenfalls bei Gipfeltreffen und anderen Begegnungen auf höchster Ebene anzusprechen.

Es liegt auf der Hand, dass offensive und defensive Interessen miteinander zu tun haben und Gegenseitigkeit und gegenseitiger Nutzen in den internationalen Beziehungen, insbesondere in der Handelspolitik, wesentliche Konzepte darstellen. Es bleibt daher abzuwarten, ob durch die Verknüpfung der EU-Anliegen bezüglich Marktzugangsbeschränkungen der strategischen Partner mit deren entsprechenden Interessen an einem stärkeren Zugang zum EU-Markt Einflussmöglichkeiten zu gewinnen sind. In diesem Zusammenhang wird, wie in Abschnitt 3 dieses Berichts dargelegt, eine spezifische Initiative für öffentliche Aufträge vorgeschlagen werden. Auf allen anderen Gebieten muss das bestehende Instrumentarium voll ausgenutzt werden, um die Partner der EU davon zu überzeugen, mit den Öffnungsbemühungen der EU gleichzuziehen.

Die EU-Delegationen werden bei der Verfolgung europäischer Interessen bezüglich des Marktzugangs eine wichtige Rolle spielen. Diese Delegationen dienen uns als Außenstellen zur Analyse der Situation in den Systemen unserer strategischen Partner, wozu auch eine Untersuchung der wirtschaftlichen und politischen Interessen sowie der Verfahren der Industriepolitik gehört. Die Heranziehung dieser Außenstellen ist von Bedeutung, damit politische Interventionen auf hoher Ebene in Bezug auf Beschränkungen gut vorbereitet sind, auf sämtliche verfügbaren politischen und wirtschaftlichen Informationen aufbauen und vor Ort angemessen und rechtzeitig weiterverfolgt werden.

Mit diesem Bericht werden ehrgeizige Ziele vorgegeben. Es geht darum, die EU-Interventionen im Hinblick auf spezifische Anliegen im Bereich Zugangsbeschränkungen an den Märkten unserer strategischen Partner zu intensivieren und abzustimmen. Ein konzertiertes Vorgehen auf höchster politischer Ebene kann für die Ausfuhr- und



Investitionsinteressen europäischer Unternehmen und letztlich für Wachstum und Beschäftigung in Europa ausschlaggebend sein. Die Kommission wird die Fortschritte bei dieser Agenda regelmäßig prüfen und dem Europäischen Rat jährlich darüber berichten.

Weitere Informationen

EU-Handelsnewsletter  
Kontakt

- [ec.europa.eu/trade](http://ec.europa.eu/trade)
- [www.wto.org](http://www.wto.org)
- [trade.ec.europa.eu/eutn](http://trade.ec.europa.eu/eutn)
- [ec.europa.eu/trade/contact](http://ec.europa.eu/trade/contact)