

Präferenzrecht nutzen und Wettbewerbsvorteile gewinnen

Die Potenziale rund um das Thema Warenursprung und Präferenzen (WuP) werden nicht ausgeschöpft • Exportierende und auch importierende Unternehmen können sich entscheidende Wettbewerbsvorteile verschaffen • Zahl der bilateralen Freihandelsabkommen wird steigen • Nachweis der Präferenzberechtigung organisatorisch aufwändig und mit Risiken behaftet • Lieferantenwechsel kann zu Verlust der Präferenzberechtigung führen •

Dr. Ulrich Lison*

Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und anderen Ländern ermöglichen es, Waren zollfrei oder zu begünstigten Zollsätzen aus den jeweiligen Abkommensstaaten einzuführen. Auch beim Export sind Präferenzen nützlich: Kann man mit Präferenznachweis liefern, zahlt der Kunde weniger oder keinen Zoll. Sowohl exportierende als auch importierende Unternehmen können sich also durch die Abkommen entscheidende Wettbewerbsvorteile verschaffen – wenn sie diese geschickt anwenden.

In vielen Firmen ist das Thema Warenursprung und Präferenzen (WuP) noch immer ein Nischenthema. Zwar ist der Stellenwert des Zolls in den Unternehmen in den letzten Jahren gestiegen. Dafür gibt es mehrere Gründe, z.B. die steigenden Anforderungen rund um das Risikomanagement im Außenwirtschaftsbereich, die Einführung des Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) sowie die seit 2009 verpflichtend eingeführte komplett elektronische Zollabwicklung.

Dennoch: Die Komplexität des Präferenzrechts, der mit Präferenzen verbundene organisatorische Aufwand und – in manchen Fällen – die mangelnde Kompetenz im Unternehmen, lassen viele davor zurückschrecken, sich mit den Potenzialen rund um WuP intensiver auseinanderzusetzen. Außerdem ist das Präferenzrecht tatsächlich nicht für jedes Unternehmen relevant und es besteht kein Anwendungszwang. Andererseits steigt die Zahl der Freihandelsabkommen stetig und durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck wird es den Unternehmen zukünftig immer schwerer fallen, Zollvorteile ungenutzt zu lassen. Wie hoch die Ersparnis tatsächlich ist, hängt von der Ware ab und in welches Land exportiert wird. Während beispielsweise auf Halbleiter oder Elektronikprodukte oft nur geringe Zölle erhoben

werden, kann sich die Nutzung von Präferenzen in anderen Bereichen finanziell lohnen, besonders bei hochpreisigen Produkten oder dort, wo hohe Importzölle verlangt werden, etwa in der Textil- oder der Automobilindustrie. Beim Export eines Pkw in die Schweiz liegt die Zollersparnis zwischen fünf und sechs Prozent. Handelt es sich um einen Pkw, der nach Mexiko ausgeführt wird, spart der Importeur 20 Prozent.

Den direkten Vorteil spüren also sowohl der Importeur im jeweiligen Land, der weniger oder gar keinen Zoll zahlen muss, als auch das exportierende Unternehmen, wenn es seine Produkte mit Präferenznachweis versendet und durch die Zollersparnis am Markt günstiger macht. Denn können dies die Wettbewerber nicht, müssen sie einen Rabatt geben und an ihrer Marge drehen. Kein Wunder also, dass die Themen Zoll, Außenwirtschaft und Präferenzrecht in den Führungsetagen zunehmend Gehör finden und bei strategischen Entscheidungen (z. B. wenn es um Sourcing oder Standortfragen geht) verstärkt berücksichtigt werden. Immer mehr Unternehmen erkennen, dass sie durch Zollersparnis auch einen Wettbewerbsvorteil erringen können und investieren in die Fortbildung ihrer Mitarbeiter und in die entsprechenden IT-Systeme im Außenwirtschaftsbereich.

Präferenzrecht – die Hintergründe
Hinter dem Präferenzrecht steckt der Wunsch, die europäische Wirtschaft zu

stärken und zugleich bestimmte Wirtschaftsräume durch den verstärkten Warenaustausch profitieren zu lassen. Zudem sollen europäische Unternehmen von der Verlagerung ihrer Beschaffung und Produktion nach Fernost abgehalten werden. Entsprechende Präferenzabkommen bestehen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und anderen Staaten, z.B. Südafrika, Mexiko, der Schweiz oder seit 2011 mit Südkorea. Vom Präferenzabkommen mit Südkorea profitiert einerseits die europäische Automobilindustrie, die ihre Teile präferenzbegünstigt nach Südkorea liefern kann. Zum anderen können auch südkoreanische Autobauer ihre Teile zollbefreit in die EU einführen. Dem Zoll entgehen durch die Freihandelsabkommen hohe Einnahmen. Andreas Beckmann, geschäftsführender Gesellschafter der AWB Beratungsgesellschaft in Münster, schätzt, dass die europäischen Zollbehörden durch das Abkommen mit Südkorea auf Importzölle in Höhe von einer Milliarde Euro an Zolleinnahmen verzichten, in Südkorea auf geschätzte 1,6 Milliarden. Dennoch, prophezeit Beckmann, wird die EU in naher Zukunft auch mit größeren Wirtschaftsräumen Präferenzabkommen abschließen, zum Beispiel mit den USA, Kanada oder Japan.

Grund für die zahlreichen bilateralen Abkommen ist das Scheitern der Doha-Runde und ihrer ehrgeizigen Zielsetzung, ein neues globales Freihandelsabkommen hervorzubringen. So sollten insbesondere die Regelzollsätze sukzessive, umfassend und substanzial

* Portfoliomanager Global Trade, AEB GmbH, Stuttgart

zurückgefahren werden. Doch nach zwei Jahren gerieten die Verhandlungen ins Stocken, und de facto besteht keine Aussicht mehr darauf, dass sich die tariflichen Handelshemmnisse über weltweite Abkommen in naher Zukunft verändern werden. Als Resultat bemühen sich die EU-Kommission und zahlreiche andere Länder weltweit verstärkt darum, durch bilaterale Vereinbarungen in Form von Freihandelsabkommen entsprechende Handelserleichterungen im Warenverkehr herbeizuführen. Zu nennen sind insbesondere folgende Verhandlungsfortschritte:

- Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama (29. Juni 2012).
- Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens mit Kolumbien und Peru (26. Juni 2012).
- Verhandlungen mit Kanada, Malaysia und Indien.
- Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Uruguay, Venezuela).
- Die Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und Singapur steht kurz vor dem Abschluss
- Überlegungen, Verhandlungen mit den USA, Japan und Vietnam aufzunehmen.

Weltweit sind mittlerweile über 300 Freihandelsabkommen in Kraft, mit steigender Tendenz. Die Bedeutung der Präferenzen wird also in den nächsten fünf bis zehn Jahren weiter anwachsen. Und es wird exportierenden und importierenden Unternehmen immer schwerer fallen, die potenziellen fiskalischen Vorteile ungenutzt zu lassen.

Präferenzabkommen nutzen – aber wie?

Unternehmen, die Präferenzabkommen nutzen wollen, haben es nicht leicht. Denn jedes Präferenzabkommen hat eigene Regeln festgeschrieben. Wenn Unternehmen ihre Waren nach Mexiko exportieren, gelten beispielsweise andere Regeln als für die Ausfuhr nach Israel oder in die Schweiz. Das Hauptproblem ist der sogenannte Warenursprung – wer mit Präferenznachweis versenden will, muss nachweisen können, dass die Ware ein „Ursprungserzeugnis“ der EU ist. Wichtig dabei ist, dass im Zoll- und Handelsrecht zwischen dem handelsrechtlichen und dem präferenziellen

Ursprung unterschieden wird. Zollexperte Andreas Beckmann erklärt: „Eine Ware hat immer einen handelsrechtlichen Ursprung. Einen Präferenzursprung kann die Ware haben, muss sie aber nicht. Den kann ich quasi ‚drauf-satteln‘, wenn ich bestimmte Regeln erfülle.“

Die Regeln in den jeweiligen Präferenzabkommen legen fest, wie hoch der Anteil der aus Drittländern bezogenen Teile sein darf, damit die daraus hergestellte Ware immer noch als Ursprungserzeugnis der EU gilt. Ein deutscher Automobilhersteller wie Audi muss z.B. für seine Fahrzeuge 60 Prozent lokale Wertschöpfung in der EU nachweisen, damit sie die EU-Ursprungseigenschaft haben. Bei der Berechnung des Ursprungs spielen der Verkaufspreis des fertigen Produkts und der Anteil der in Drittländern gefertigten Teile ebenso eine Rolle wie deren Einreihung ins Warenverzeichnis. Die in den jeweiligen Präferenzabkommen festgelegten Listenregeln müssen genau angewendet werden. Ausgestellt wird der Präferenznachweis vom Zoll. Wenn das exportierende Unternehmen allerdings die Genehmigung als „Ermächtigter Ausführer“ hat, kann es selbst die so genannte „Ursprungserklärung“ auf der Rechnung andrucken lassen. Schätzungsweise 5.000 Unternehmen in Deutschland besitzen diese Genehmigung und können eigenverantwortlich den Präferenznachweis ausstellen.

Doch in unserer globalisierten Welt werden die Einzelteile eines Produkts oft rund um den Globus gefertigt. Bis ein T-Shirt beim Händler im Regal liegt, hat es viele Stationen hinter sich. Wie also lässt sich der Ursprung feststellen, wenn die Baumwolle aus Virginia stammt, das T-Shirt in der Türkei zusammengenäht und in Deutschland ein Motiv aufgedruckt wird? Und wenn ein Produkt – wie z.B. ein Auto – aus Tausenden von Einzelteilen besteht oder der Hersteller Teile von mehreren Hundert Lieferanten in sein Produkt einbaut, wird der Nachweis des Präferenzursprungs noch wesentlich schwieriger.

Für einen Hersteller, der seine Waren zum Großteil selbst fertigt oder mit Lieferanten zusammenarbeitet, die ebenfalls in der EU fertigen, ist es natürlich einfacher, die Regeln der Präferenzabkommen zu erfüllen, als für denjeni-

gen, der seine Vormaterialien aus Asien bezieht. Genau hier kommt der Hintergrundgedanke der Präferenzabkommen ins Spiel: Unternehmen davon abzuhalten, ihre Beschaffung und Produktion komplett nach Fernost zu verlagern. Je mehr Teile ein deutscher Hersteller aus China, Taiwan oder Indonesien bezieht, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass das in Deutschland gefertigte Endprodukt noch die „Ursprungseigenschaft EU“ hat.

Lohnt sich der Aufwand?

Bevor Unternehmen für ihre Ware einen Präferenznachweis ausstellen können, müssen sie also einiges an Vorarbeit leisten – z.B. müssen sie sich von ihren Lieferanten den Ursprung der Ware bestätigen lassen. Dies geschieht mittels einer Lieferantenerklärung. Arbeitet ein Hersteller langfristig mit seinen Lieferanten zusammen, stellen diese meist eine Langzeitlieferantenerklärung aus, die ein Jahr lang gültig ist. Am Ende dieses Jahre sind dann viele Unternehmen damit beschäftigt, neue Lieferantenerklärungen anzufordern, zu verwalten und in ihr ERP-System einzupflegen – eine mühsame Arbeit, die ein Online-Portal, das die Lieferantenerklärungen zentral bündelt und den Workflow steuert, wesentlich vereinfachen kann.

Viele Unternehmen sind sich des Risikos gar nicht bewusst, die eine falsch ausgestellte Lieferantenerklärung birgt. Denn wenn aufgrund einer falschen Lieferantenerklärung ein falsch ausgestellter Präferenznachweis die Ware begleitet, kann das drastische Folgen haben: Dem Exporteur droht nicht nur ein Bußgeld, sondern auch Nachforderungen des Kunden, wenn dieser den Importzoll nachträglich bezahlen muss. Außerdem kann ein zu Unrecht ausgestellter Präferenznachweis ein Strafverfahren nach sich ziehen, wenn die Zollbehörden das Vergehen nicht als Ordnungswidrigkeit sondern als Steuerhinterziehung einstufen. Um dies zu verhindern, sollten die Hersteller prüfen, ob die ausgestellten Lieferantenerklärungen korrekt sind.

Gerade für kleine und mittelständische Unternehmen liegt die Schwierigkeit darin, Aufwand und Vorteile abzuwägen. Die Verantwortlichen sollten drei Fragen beantworten können: sind ihre Exportmärkte überhaupt präferenzrechtige Märkte? Welcher Zollvorteil

lässt sich dort generieren? Und welche Prozesse müssen wie angepasst werden, um die Voraussetzungen für den Präferenzsprung zu erreichen?

Eine weitere Schwierigkeit: Wenn es um den Nachweis, die Lagerung und den Export präferenzberechtigter Ware geht, sind viele Abteilungen im Unternehmen betroffen. Es muss mindestens einen Verantwortlichen im Haus geben, der sich auf dem Gebiet auskennt. Darüber hinaus ist es unabdingbar, dass sich die verschiedenen Abteilungen abstimmen. Neben der Exportabteilung, dem Einkauf und Vertrieb müssen auch die Logistik, Buchhaltung, Versand, Produktplanung und Produktmanagement in den Prozess mit einbezogen werden, um sicherzustellen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllt werden.

Achtung bei Lieferantenwechsel

Gerade Einkäufer und Verantwortliche für das Beschaffungsmanagement sollten sich darüber bewusst sein, ob und wie sich ihre Entscheidungen auf den Export und die logistische Abwicklung auswirken. Auch wenn der Wechsel des Lieferanten aus Kostengründen zunächst vorteilhaft erscheint, so sollten Unternehmen doch prüfen, ob die Präferenzberechtigung einer Ware dadurch nicht gefährdet wird und ob längerfristig höhere Kosten entstehen und sogar die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens auf dem Spiel steht.

Andreas Beckmann: „Habe ich bisher Teile mit einer Lieferantenerklärung aus der Europäischen Union bezogen und kaufe ich die Komponenten jetzt günstiger in China ein, kann das dazu führen, dass die Ware, die ich dann beispielsweise nach Mexiko exportieren will, keine Präferenzberechtigung mehr besitzt. Dann hat man auf der Einkaufseite zwar zwei Prozent gespart, aber letztendlich muss der Kunde für die Exportware nach Mexiko 20 Prozent Zoll zahlen.“

Das bedeutet: Mögliche Einsparungen auf der Einkaufseite sollten immer mit den Auswirkungen auf der Exportseite abgestimmt werden. Verliert man durch das Einbauen der günstigeren Schraube aus China die Präferenzberechtigung, dann verliert man zugleich den Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz, wenn der Kunde in Mexiko plötzlich einen hohen Importzoll zahlen muss.

Sobald sich also Beschaffungsströme ändern, sollten sich Einkauf und Export abstimmen. Nicht nur der Vertrieb, der mit den Kunden im Kontakt steht, sondern auch der Einkäufer eines Unternehmens sollte über die Präferenzberechtigung einer Ware Bescheid wissen und bei einem Lieferantenwechsel mögliche Auswirkungen auf die Ursprungseigenschaft der Ware bei den Kollegen in der Exportabteilung erfragen.

IT bietet umfassende Unterstützung

Bisher konnten viele Unternehmen das Thema Warenursprung und Präferenzen nicht umfassend angehen, weil es an Standard-Softwarelösungen fehlte. Manche sahen sich gezwungen, Eigenentwicklungen vorzunehmen und bestehende ERP-Systeme ihren individuellen Belangen anzupassen. Meist beschränkten sich diese Lösungen auf die Berechnung des präferenziellen Ursprungs anhand einfacher Wertregeln, während komplexere Regeln außer Acht gelassen wurden. Zudem führten Änderungen und Neuerungen bei den Präferenzabkommen zu einem hohen Aufwand beim Nachziehen laufender Rechtsänderungen in die firmeneigenen Systeme.

Doch angesichts der in den letzten Jahren neu entwickelten Standardlösungen können diese Legacy-Systeme der Firmen als Auslaufmodell betrachtet werden. Gute Lösungen im WuP-Umfeld decken mittlerweile folgende Funktionalitäten ab:

- Lieferantenerklärungen anfordern und erstellen (automatisiert, postalisch, Mail, elektronisch).
- Lieferantenerklärungen verwalten, Fristen überwachen, automatische Mahnfunktion.
- Datenservice: automatisierte Regelpflege, Aktualisierung bei neuen Abkommen.
- Kalkulation, d. h. Ermittlung, ob bzw. unter welchen Bedingungen eigengefertigte Waren präferenzberechtigt sind.
- Volle Integration in ERP-Prozesse
- Verschiedene Betriebsmodelle (Application Service Providing, Inhouse-Installation, Software as a Service)

Präferenzrecht elektronisch?

Das Präferenzrecht basiert in vielen Teilen auf einer noch stark papiergestütz-

ten Abwicklung. So werden beispielsweise viele Lieferantenerklärungen postalisch angefordert bzw. erstellt. Das bedeutet einen hohen manuellen Aufwand bei der Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Lieferantenerklärungen. Es ist absehbar, dass dieser Prozess in Zukunft verstärkt elektronisch erfolgen wird. Letztlich geht es hierbei darum, ein effizientes und unternehmensübergreifendes Stammdatenmanagement umzusetzen und unternehmensübergreifende Prozesse besser zu steuern.

Welche Voraussetzungen müssen dazu geschaffen werden?

Da wären zum einen die Bestrebungen, trotz der unterschiedlichen Ursprungsregeln vieler Abkommen eine inhaltlich-fachliche Standardisierung einzuführen und sie darüber hinaus auch um die technisch-syntaktische Dimension zu erweitern. Nur so kann erreicht werden, dass alle Beteiligten (einschließlich Kunden und Lieferanten) die erforderlichen Angaben zur Ermittlung bzw. zum Nachweis des präferenziellen Status möglichst automatisiert austauschen, auch wenn sie mit unterschiedlichen Systemen arbeiten. Mit entsprechenden Standards, basierend auf XML- oder EDIFACT-Strukturen, könnte eine weitaus effizientere und transparentere Abwicklung sichergestellt werden.

Zum anderen bilden bereits heute viele Unternehmen Teile ihrer Prozesse rund um Präferenzen über bestehende Unternehmensportale ab. Diese Entwicklung wird sich verstärken. Allerdings sollten WuP-Portale nicht nur als Teilmenge bestehender Unternehmensportale gesehen werden, sie sollten es auch ermöglichen, Kunden-Lieferantenbeziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu verwalten.

Fazit

Ob das Thema Präferenzen für ein Unternehmen Sinn macht, hängt ganz von dessen individueller Situation und seinem Markt ab. Präferenzen zu gewähren macht ja nur Sinn, solange es auch Zölle gibt. Wichtig ist, Kosten und Nutzen, Risiko und Vorteile rational abzuwägen und die entsprechenden IT-Systeme zu implementieren, mit deren Hilfe die Nutzung von Präferenzabkommen soweit wie möglich vereinfacht wird.