

Positionspapier

Handelsbeziehungen der Ernährungsindustrie mit der VR China

Bedeutung der VR China als Handelspartner der Ernährungsindustrie

Die deutsche Ernährungsindustrie ist der größte Lebensmittelproduzent der Europäischen Union und stark exportorientiert. Ein Drittel des Umsatzes der Industrie und damit über 60 Milliarden Euro werden auf ausländischen Märkten verdient. Für die deutsche Ernährungsindustrie ist China der wertmäßig größte Exportmarkt außerhalb der EU. Im Jahr 2017 exportierte die deutsche Lebensmittelindustrie Waren im Wert von 1,6 Milliarden Euro nach China und zusätzlich 0,5 Milliarden Euro nach Hong Kong. Gleichzeitig importierte Deutschland Lebensmittel im Wert von 1,7 Milliarden Euro aus China. Der bilaterale Lebensmittelhandel ist damit sehr ausgeglichen.

2017 waren die Ausfuhren der Ernährungsindustrie nach China nach vorläufigen Zahlen um 10% rückläufig, langfristig betrachtet wurde 2017 jedoch das 15-fache des Exportwertes von vor 10 Jahren erreicht. Die wertmäßig absatzstärksten Exportgüter der Ernährungsindustrie in der VR China sind Schweinefleisch, Milch und Milchprodukte, Öle und Fette sowie alkoholische Getränke.

Die Geschäftserwartungen der deutschen Lebensmittelexporteure für den Handel mit China sind momentan sehr stabil und positiv. Die Mehrheit der Unternehmen erwartet einen steigenden Absatz. China bietet aber auch für viele Lebensmittelexporteure Chancen, die den Markt noch nicht erschlossen haben, jeder Fünfte Exporteur plant derzeit den Markteintritt in China.

Unterschiedliche Einfuhrbestimmungen und -standards erschweren den bilateralen Lebensmittelhandel mit China. Besonders nicht-tarifäre Handelshemmnisse bergen sehr hohe zusätzliche Kosten für die Exporteure. Da die deutsche Lebensmittelindustrie zu 90 % aus kleinen und mittelständischen Unternehmen besteht, können sich viele Unternehmen einen Export nach China aufgrund der hohen Kosten nicht leisten. Die WTO schätzt, dass nicht-tarifäre Handelshemmnisse die Exportkosten um bis zu 25 % erhöhen. Dadurch kann die nachweislich hohe chinesische Nachfrage nach den Produkten deutscher Lebensmittelhersteller nur unzureichend gedeckt und neue Geschäftsmöglichkeiten nicht erschlossen werden.

Eine Reduzierung dieser nicht-tarifären Handelshemmnissen würde daher den bilateralen Handelsbeziehungen zugutekommen. Der nachhaltige bilaterale Dialog auf hoher politischer Ebene kann die Handelsbeziehungen der deutschen Ernährungsindustrie mit der VR China langfristig verbessern und das Vertrauen in den Handelspartner stärken; jüngste Erfolge bilateraler Kooperation beweisen Handlungspotential. Die Ernährungsindustrie begrüßt Initiativen der Politik zum Abbau dieser Handelsschranken, um ihre Wachstums-

chancen in der VR China vollständig nutzen zu können und möchte diese auch weiterhin aktiv unterstützen und begleiten.

Zum Abbau wesentlicher Handelshemmnisse im Auslandsgeschäft mit der VR China fordert die Ernährungsindustrie folgende Schwerpunkte:

Vorbeugung neuer Handelshemmnisse

Neue Handelsbarrieren würden den Handel mit China negativ beeinflussen. Die von China bei der WTO notifizierte Absicht zur Einführung von allgemeinen Importzertifikaten für Lebensmittel (G/TBT/N/CHN/1209 "Measures for the Administration of Certificates Attached to Foods Exported to China") würde in der derzeitigen Fassung ein erhebliches Handelshemmnis für deutsche Exporte – insbesondere risikoarme Produkte – bedeuten und in einigen Teilbranchen den Export sogar komplett zum Erliegen bringen. Es müssen daher in der derzeit laufenden Übergangsfrist unbedingt auf geeignete und EU-einheitliche Maßnahmen ergriffen werden, um den reibungslosen Export risikoarmer Lebensmittel nach China auch in Zukunft sicherzustellen.

Das EU-Recht gibt umfassende Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit und -kontrolle vor, zudem verpflichtet es europäische Lebensmittelhersteller, die Lebensmittelstandards und -qualität von Drittländern einzuhalten, wenn sie ihre Produkte in das entsprechende Land exportieren wollen – wenn es nicht anderweitig ausdrücklich vom Drittland geregelt ist (Lebensmittelbasisverordnung: Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Für bestimmte tierische Lebensmittel wie Fleisch, Fisch und Milch bzw. deren Produkte existieren seitens Chinas zudem bereits strikte Einfuhrbestimmungen, so müssen zusätzliche, auf den chinesischen Anforderungen oder bilateralen Vereinbarungen basierende, Zertifizierung vorgewiesen werden. Vor diesen Hintergründen erscheint die Einführung umfassender Zertifizierungen für risikoarme Lebensmittel und Getränke als unverhältnismäßig, zumal diese weit über international anerkannte Standards des Codex Alimentarius zum gesundheitlichen Verbraucherschutz hinausgehen.

Auch tragen die geplanten Einfuhrbestimmungen den komplexen Handelswegen nicht hinreichend Rechnung, so bleibt unklar, welche Anforderungen an das exportierende Land gelten, wenn dieses nicht das Ursprungsland ist, so bspw. im Falle der Exportabwicklung über Drehkreuze wie Hong Kong oder Singapur bzw. Transit.

Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse

Importvorschriften für Produkte der Fleisch- und Geflügelindustrie vereinfachen und Marktzugang ausbauen:

Die Zulassungsvorschriften und –verfahren für deutsche Betriebe der Fleisch- und Geflügelindustrie sind sehr aufwendig, bislang sind de facto nur 9 Pro-

duktionsbetriebe für Schweinefleisch und 8 externe Kühlhausbetriebe für die Lieferung von Schweinefleisch nach China zugelassen. Es fehlen weiterhin die Zulassungen für Rindfleisch, Fleisch- und Wurstwaren sowie einzelner Schweinefleischprodukte wie Pfoten und weiße Organe für den Export. Eine Zulassung weiterer Betriebe und Produkte für den Export in die VR China ist erstrebenswert. Der Export von deutschem Geflügel (lebend) und Geflügelfleisch in die VR China ist bislang ebenfalls nicht möglich und eine Zulassung erstrebenswert.

Abstimmung zu Unterschieden im Umgang mit Tierseuchenstatus:

Die bestehenden Unterschiede im Umgang mit dem Tierseuchenstatus, insbesondere im Fall von Afrikanischer Schweinepest (ASP), der Risikoanalyse für Rindfleisch und niedrig-pathogener Aviärer Influenza (LPAI), machen eine bilaterale Abstimmung von Veterinärprotokollen und –zertifikaten notwendig.

Insbesondere angesichts der bestehenden Gefahr einer Einschleppung der ASP nach Deutschland müssen die aktuellen chinesischen Einfuhrregelungen bezüglich ASP auf einen Ausbruch bei Hausschweinen abstellen und eine Regionalisierung vorzunehmen. Nur durch die Differenzierung zwischen einem Ausbruch bei Haus- und Wildschweinen sowie der Region können die guten Handelsbeziehungen bei Schweinefleisch im Falle eines regionalen Ausbruchs von ASP in Deutschland aufrechterhalten werden. Die chinesischen und deutschen zuständigen Behörden sollten hierzu im Vorgriff eines Auftretens der ASP ein Zusatzprotokoll oder die Änderung des Veterinär-Zertifikates abstimmen.

Der Konsum von Rindfleisch nimmt derzeit in China rasch zu. Deutschland hat ein starkes Interesse an der Marktöffnung für den Rindfleischexport nach China. Zur Abstimmung der notwendigen Veterinärprotokolle und –zertifikate wurden alle Fragebögen der chinesischen Behörden zur Risikoanalyse für Rindfleisch von deutscher Seite beantwortet. Eine Reaktion Chinas darauf steht noch aus. Die deutsche Wirtschaft hofft, dass die Verhandlungen zu einer Marktöffnung Chinas für deutsches Rindfleisch bald zum Abschluss gebracht werden können.

Zu Abstimmung von Veterinärzertifikaten und –protokollen wurden auch die bilateralen Gespräche zwischen China und Deutschland über einen verbesserten Marktzugang für Geflügel und Geflügelprodukte wieder aufgenommen. Der von China für die Abstimmung von Veterinärprotokollen und –zertifikaten geforderte Fragebogen zur AI-Situation Deutschlands wurde vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft an die chinesischen Behörden übermittelt. Eine Reaktion aus China steht noch aus. Die Wirtschaft hofft, dass damit die Verhandlungen zu einer Marktöffnung Chinas für deutsches Geflügel und Geflügelfleisch neuen Schwung bekommen und konstruktiv fortgeführt werden.

Mehr Klarheit über Einfuhrvorschriften und –verfahren für den Import verarbeiteter Lebensmittel schaffen:

Für deutsche Exporteure von verarbeiteten Lebensmitteln (tierischen sowie nicht-tierischen Ursprungs), ausgenommen Fleisch, Milch und Fisch, existieren keine klaren Einfuhrvorschriften und –verfahren für die Einfuhr in die VR China. Verstärkt wird dies durch den Mangel an offiziellen englischen Übersetzungen chinesischen Rechts. Somit ist der Export verarbeiteter Lebensmittel in die VR China häufig nicht möglich oder von enormen Rechtsunsicherheiten und Kostenrisiken begleitet.

Diese Unsicherheiten werden durch die Anforderung des chinesischen Lebensmittelrechtes an die Deklaration von Lebensmitteln noch verschärft. Denn demnach haftet nicht der chinesische Inverkehrbringer (bspw. Händler), sondern der Hersteller für die Konformität mit dem chinesischen Recht.

Auch werden bei einzelnen Produkten (bspw. Fruchtwein) nicht näher spezifizierte Gesundheitszertifikate gefordert, sofern diese noch nicht in Deutschland vorliegen, muss eine Vollanalyse inklusive Rückstandskontrollen für jede Produktcharge vollzogen werden. Dieses Verfahren ist sehr kostenintensiv, wodurch die am Anfang der Geschäftsbeziehungen übliche Vermarktung kleinerer Produktmengen unrentabel wird.

Harmonisierung der Anforderungen an Inhaltsstoffe:

Die Standards und Regelungen zu Lebensmittelinhaltsstoffen weichen zum Teil stark von EU-Standards ab, dies betrifft vor allem die Zulassung einzelner Inhaltsstoffe sowie die Festlegung von Grenzwerten beim Import von Lebensmitteln in die VR China durch die chinesischen Behörden.

Transparenz und Planmäßigkeit der Einfuhrverfahren bei den chinesischen Behörden verbessern:

Die Zollverfahren chinesischer Behörden und die zugrundeliegenden Regelungen und Gesetzmäßigkeiten sind für europäische Lebensmittelexporteure oft intransparent. So werden identische Warengruppen nicht immer gleich behandelt und Anforderungen an Inhaltsstoffe oder Nachweispflichten geändert ohne angemessen darüber zu informieren. Dies führt dazu, dass die Ware lange an den Grenzen festliegt, was gerade bei verderblichen Gütern problematisch ist. Weiter sind die Einfuhrverfahren auch regional unterschiedlich und die Abstimmungsprozesse in und zwischen den chinesischen Behörden zum Teil sehr langwierig.

Unklarheit über die Einfuhrvorschriften für Bio-Produkte in die VR China und fehlende Anerkennung deutscher/europäischer Bio-Standards beseitigen:

Der Export von Bio-Lebensmitteln in die VR China ist deutlich erschwert, da die EU-Bioverordnung nicht von den chinesischen Behörden akzeptiert und stattdessen eine Zertifizierung nach chinesischen Standards verlangt wird. Die Anforderungen des chinesischen Bio-Standards sind für deutsche Bio-Exporthändler kaum zu erfüllen, da für die Zertifizierung eine umfassende Inspektion der Produktion und Lieferkette in Deutschland durch die chinesischen Behörden verlangt wird. Den deutschen Herstellern entstehen hier unverhältnismäßig hohe Kosten. Dadurch gehen ihnen wichtige Wettbewerbsvorteile auf dem wachsenden chinesischen Bio-Markt verloren, da sie ihre Produkte als „konventionell“ kennzeichnen müssen. Eine Anerkennung der deutschen/europäischen Bio-Standards durch die VR China sollte angestrebt werden.

Import von Produkt-Mustern erleichtern:

Auch Produktmuster müssen einer vollständigen Registrierung unterzogen werden und denselben Vorschriften entsprechen, wie für den Vertrieb bestimmte Produkte. Dies ist im Vergleich zu den international üblichen Handelspraktiken sehr aufwendig.

Abstimmung von Veterinärzertifikaten und Anwendung internationaler Standards (OIE) bei (hoch-) verarbeiteten tierischen Lebensmitteln sicherstellen:

Bei hoch verarbeiteten Lebensmitteln (bspw. Gelatine) kann eine bilaterale Abstimmung von Veterinärzertifikaten, orientiert an internationalen Standards Zulassungsverfahren und den Handel deutlich vereinfachen und beschleunigen, derzeit besteht noch keine Abstimmung zwischen der EU und der VR China.

Auch bei der Risikobewertung (hoch-) verarbeiteter tierischer Lebensmittel wendet die VR China strenge Standards- und Importvorschriften an, diese gehen zum Teil weit über international und wissenschaftlich anerkannte Standards der OIE hinaus (betroffen sind hier beispielsweise Gelatine und andere Verarbeitungserzeugnisse).

Anerkennung erprobter wissenschaftlicher Analysemethoden sicherstellen:

Es sind Fälle bekannt, in denen die amtlichen Untersuchungen deutscher Labore zum Nachweis von Inhaltsstoffen und Grenzwerten in Lebensmitteln von den chinesischen Behörden nicht anerkannt wurden (Bsp.: Anfang 2012 gab es Probleme bei der Einfuhr von Schokolade; hier muss ein Grenzwert für Kupfer eingehalten werden, der amtliche Nachweis der deutschen Labore wurde seitens China nicht anerkannt).

Abweichende Lebensmittelsicherheits- und Produktions-Standards, die den Bezug von Nahrungsmittelgrundstoffen aus der VR China für die Weiterverarbeitung in Deutschland erschweren, beseitigen:

Die VR China liefert wichtige Nahrungsmittelgrundstoffe in die EU und nach Deutschland. Für die deutsche Verarbeitungsindustrie ist es wichtig, dass die Sicherheit der Rohwarenlieferungen gewährleistet ist und die chinesischen Lieferanten die hiesigen Lebensmittel-Standards einhalten. Grenzwertüberschreitungen, Rückstände sowie mangelhafte hygienische Zustände, nicht zugelassene Inhaltsstoffe oder fehlerhafte Lebensmittelkennzeichnungen bei chinesischen Agrarimporten führen zu Grenzzurückweisungen und erschweren den Warenverkehr. Zudem sollten die chinesischen Lieferanten über die Einfuhrbedingungen hinaus Produktionsstandards einhalten, die den Bedürfnissen des deutschen und europäischen Marktes entsprechen und transparent nachvollzogen werden können (zum Beispiel im Umweltschutz).

Importvorschriften hinsichtlich des unternehmensinternen Warenverkehrs vereinfachen:

Die bestehenden chinesischen Importbeschränkungen, gerade bei verarbeiteten Lebensmitteln, behindern auch den unternehmens-internen Warenverkehr deutscher Unternehmen mit deren Tochterfirmen in der VR China. So können die Produktionsstätten der Unternehmen in China nicht zur Nachfragedeckung mit vergleichbaren Produkten aus Deutschland versorgt werden (bspw. mit Gelatine und Spezialgelatinen).

Abbau tarifärer Handelshemmnisse

Vergleichsweise hohe Importzölle für einzelne Produkte abbauen:

China erhebt zum Teil hohe Importzölle (bspw. bei Fruchtsäften zwischen 20-35%). Die vergleichbaren durchschnittlichen Importzollsätze der EU liegen deutlich tiefer (bspw. ca. 18% bei Fruchtsäften).

Die Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie e.V. – BVE

Die BVE ist der wirtschaftspolitische Spitzenverband der deutschen Ernährungsindustrie. Seit ihrer Gründung 1949 vertritt sie erfolgreich die branchenübergreifenden Interessen der Lebensmittelhersteller gegenüber Politik, Verwaltung, Medien, Öffentlichkeit und Marktpartnern. In der BVE haben sich über Fachverbände und Unternehmen alle wichtigen Branchen der Ernährungsindustrie – von den alkoholfreien Getränken über Fleisch und Süßwaren bis hin zum Zucker – zusammengeschlossen.

Berlin, 8. Juni 2018