

# Freihandelsabkommen: Wichtige Verhandlungen stehen bevor

## dossierpolitik

1. November 2010 Nummer 20

**Handelsliberalisierung** Das Welthandelssystem ist gegenwärtig durch stockende WTO-Doha-Verhandlungen und gleichzeitig eine starke Zunahme der Freihandelsabkommen (FHA) gekennzeichnet. Auch die Schweiz muss parallel zum Engagement in der WTO das Netz von Freihandelsabkommen weiter ausbauen, um den Marktzugang im Ausland zu verbessern und Diskriminierungen zu vermeiden. Für die Wirtschaft ist Qualität jedoch wichtiger als Quantität. Bedeutend sind demnach umfassende Abkommen, die auch die Bereiche Dienstleistungshandel, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Handelserleichterungen, Schutz des geistigen Eigentums und Wettbewerb abdecken. Bei der Liberalisierung des Warenhandels sind ein vollständiger Zollabbau sowie möglichst einheitliche und liberale Ursprungsregeln wichtig, um unübersichtlichen Regeln entgegenzuwirken. Das Abkommensnetz der Schweiz respektive der EFTA weist noch einige gewichtige Lücken wie beispielsweise mit den BRIC-Staaten oder den USA auf. Diese gilt es zu schliessen.

### Position economiessuisse

- ▶ Parallel zum Engagement in der WTO muss das Netz von Freihandelsabkommen weiter ausgebaut werden.
- ▶ Bedeutend sind umfassende Abkommen, die Dienstleistungen, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Handelserleichterungen, Schutz des geistigen Eigentums und Wettbewerb abdecken.
- ▶ Geografisch stehen Indien, China, Russland sowie aufstrebende Schwellenländer im Vordergrund. Die Lücke im Abkommensnetz mit den USA und Brasilien gilt es zu schliessen.



## Ende oder Wiedergeburt des Merkantilismus?

▶ Schweizerische Direktinvestitionen im Ausland haben innerhalb zwanzig Jahren um den Faktor 14 zugenommen.

Die Schweizer Wirtschaft ist sehr international ausgerichtet. Der Handel mit Waren und Dienstleistungen hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten mehr als vervierfacht. Der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen von Schweizer Unternehmen ist im selben Zeitraum um den Faktor 14 angestiegen. Die Produktion von Gütern und die Erbringung von Dienstleistungen erfolgen zunehmend entlang internationaler Wertschöpfungsketten: Ein Produkt wird nicht mehr von A bis Z in der Schweiz hergestellt. Vielmehr werden Rohstoffe und Vorprodukte importiert, in der Schweiz verarbeitet und dann als Zwischen- oder Endprodukte wieder exportiert. Dies gilt sowohl für multinationale wie auch für kleinere und mittlere Unternehmen. Die Grenzen zwischen «in-» und «ausländischen» Gütern verwischen sich: «In today's world, the old mercantilist notion of <us> against <them>, of <resident> against <rest of world>, has lost much of its meaning.»<sup>1</sup>

▶ Immer mehr Staaten versuchen, ihre Märkte abzuschotten.

Infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und des zunehmenden Standortwettbewerbs hat auf wirtschaftspolitischer Ebene eine Gegenbewegung merkantilistischer Industriepolitiken eingesetzt. Immer mehr Staaten versuchen, ihre Märkte abzuschotten und die heimische Wirtschaft zu stützen und zu schützen. Zölle werden erhöht, «buy local»-Klauseln und Investitionsbeschränkungen eingeführt, währungspolitische Massnahmen zur Förderung der Exporte ergriffen. Seit dem Bekenntnis der G-20-Staats- und Regierungschefs im November 2008 «to refrain from raising new barriers to investment or to trade in goods and services»<sup>2</sup> haben allein diese Länder 395 neue protektionistische Massnahmen ergriffen. Rund 90 davon betreffen direkt die Schweiz.<sup>3</sup>

▶ Die WTO als Versicherungspolice gegen Protektionismus.

Die Schweizer Wirtschaft ist auf eine vertraglich abgesicherte Marktöffnung und stabile Rahmenbedingungen für grenzüberschreitenden Handel und Investitionen angewiesen. Die Welthandelsorganisation WTO bietet dazu die besten Voraussetzungen. Sie schafft allgemeingültige und durchsetzbare Regeln und wirkt so dem Recht des Stärkeren im globalen Handel entgegen. Das Prinzip der Meistbegünstigung (Most Favoured Nation MFN) verpflichtet zur Gleichbehandlung aller Mitglieder. Ausserdem dürfen gemäss Inländerprinzip (National Treatment) importierte Güter nicht schlechtergestellt sein als heimische Produkte.

▶ Die Schweiz muss ihr Netzwerk von FHA ausbauen, um den Marktzugang zu verbessern und Diskriminierungen zu vermeiden.

Die WTO hat sich zwar als «Versicherungspolice» gegen einen noch stärkeren Anstieg von protektionistischen Massnahmen bewährt. Die mittlerweile 153 WTO-Mitglieder haben es aber auch nach neun Jahren Verhandlungen der sogenannten Doha-Runde nicht geschafft, sich über die Modalitäten der Handelsliberalisierung zu einigen. Immer mehr Staaten versuchen deshalb, bilateral Freihandelsabkommen auszuhandeln. Auch die Schweiz ist daran, ihr Netzwerk auszubauen. Eine Umfrage von *economiesuisse* zeigt, dass diese aussenwirtschaftliche Strategie klar unterstützt wird, jedoch auch mit Herausforderungen für einzelne Exporteure verbunden ist.

<sup>1</sup> Rede von WTO-Generaldirektor Pascal Lamy vor dem französischen Senat vom 15. Oktober 2010; vgl. [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>2</sup> Declaration G-20-Summit on financial markets and the world economy, 15. November 2008.

<sup>3</sup> Evenett, Simon (2010): Managed Exports and the Recovery of World Trade: The 7th GTA Report. Vgl. [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org)

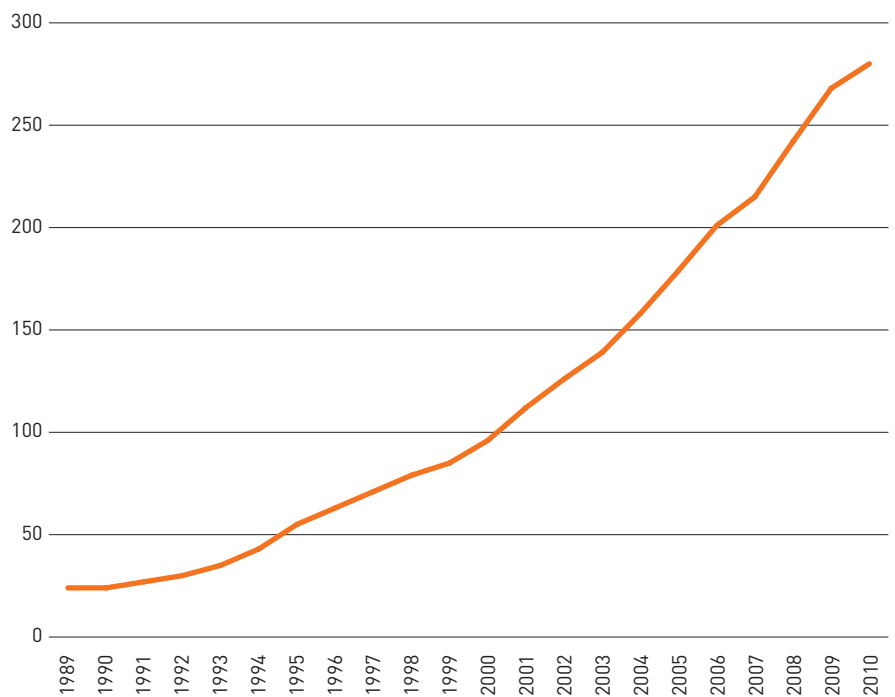
## Freihandelsabkommen haben Hochkonjunktur

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung der Wertschöpfungsketten und der geringen Fortschritte in der WTO ist die Zahl von bilateralen und regionalen Präferenzabkommen (Zollunionen sowie Freihandelsabkommen für Güter und Dienstleistungen) regelrecht explodiert. Diese befinden sich in unterschiedlichen Phasen der Umsetzung. Im Sommer 2010 waren 474 Präferenzabkommen bei der WTO notifiziert;<sup>4</sup> etwas mehr als die Hälfte – nämlich 283 an der Zahl – sind bereits in Kraft. Wurden früher vorwiegend Abkommen innerhalb einzelner Kontinente geschlossen, nahmen in den letzten Jahren interkontinentale Abkommen und vor allem Abkommen zwischen Industrie- und Schwellenländern sowie zwischen Schwellenländern am stärksten zu. Gemäss Carpenter<sup>5</sup> sind Schwellen- und Entwicklungsländer in 74 Prozent der bestehenden und gar über 90 Prozent der zurzeit ausgehandelten Abkommen involviert.

### Grafik 1

Die weltweite Zahl der Abkommen vergrössert sich jährlich und beläuft sich mittlerweile auf 283 Abkommen. Insbesondere Abkommen zwischen Industrie- und Schwellenländern sowie zwischen Schwellenländern nehmen stark zu.

Freihandelsabkommen im Aufwind



Quelle: <http://rtais.wto.org>

Mit Ausnahme der Mongolei sind alle Mitgliedsstaaten der WTO Partner von mindestens einem Abkommen. Um das Risiko von Diskriminierungen zu vermeiden und den internationalen Marktzugang zu verbessern, setzt die Schweiz in ihrer Aussenwirtschaftsstrategie neben der multilateralen Handelsliberalisierung sehr erfolgreich auf den Ausbau ihres eigenen Netzwerks von Abkommen. Die Schweiz hat insgesamt 26 Freihandelsabkommen unterzeichnet. Das wichtigste ist und bleibt das aus dem Jahr 1972 mit der Europäischen Union zum gegenseitigen freien Marktzugang für Industriegüter. Neben dem Ausbau der Freihandelszone im europäischen und mediterranen Raum wurden die Verhandlungsaktivitäten in der letzten Dekade auf weitere Kontinente ausgebaut:

<sup>4</sup> Vgl. WTO Regional Trade Agreements Information System <http://rtais.wto.org>

<sup>5</sup> Carpenter, Theresa (2009): A historical perspective on regionalism. In: Baldwin, Richard/Low, Patrick (2009): Multilateralizing Regionalism. Cambridge University Press.

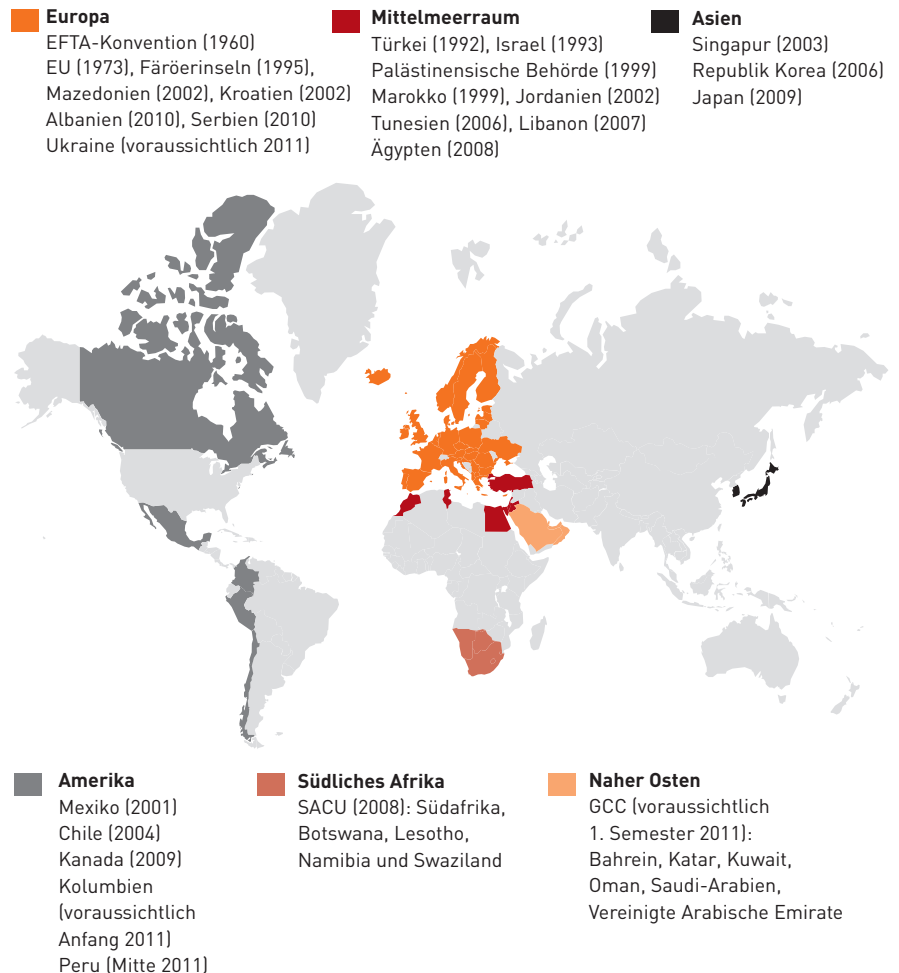
beispielsweise mit Ägypten und der südafrikanischen Zollunion in Afrika, mit Chile, Peru und Kolumbien in Südamerika oder mit Singapur und Japan in Asien.

**Grafik 2**

▶ Die Schweiz hat meist im Rahmen der EFTA 26 Abkommen unterzeichnet. Davon sind die FHA mit GCC, Ukraine, Peru und Kolumbien noch nicht in Kraft getreten.

**Freihandelspartner der Schweiz**

Mit folgenden Ländern wurde ein FHA unterzeichnet (Jahr des Inkrafttretens).



Quelle: SECO

Bis auf wenige Ausnahmen verhandelt die Schweiz im EFTA-Verbund.<sup>6</sup> Dies hat den Vorteil, dass vier Länder für Partner attraktiver sind und dass die Schweiz auf das Know-how und die Ressourcen des EFTA-Sekretariats zurückgreifen kann. Umgekehrt bestehen zwischen den EFTA-Staaten aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur und der politischen Verhältnisse auch unterschiedliche Prioritäten: Die Schweiz hat ein relativ stärkeres Interesse am Dienstleistungshandel, an Direktinvestitionen und am Schutz des geistigen Eigentums als Norwegen und Island, wo umgekehrt der Fischerei ein grösserer Stellenwert beigemessen wird. Sollten die unterschiedlichen Prioritäten nicht vereinbar sein, ist pragmatisch vorzugehen und notfalls oder auf Wunsch der Verhandlungspartner auch im Alleingang zu verhandeln.

<sup>6</sup> Neben der Schweiz sind das Fürstentum Liechtenstein, Norwegen und Island Mitglieder der EFTA.

### Umfrage economiesuisse

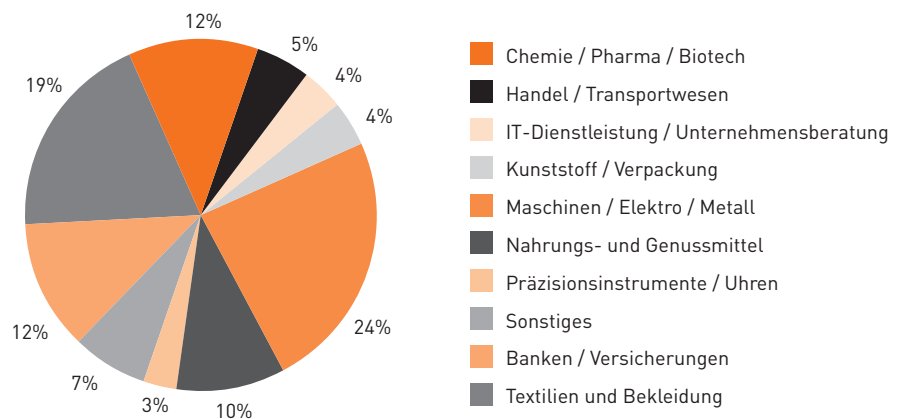
economiesuisse hat im Sommer 2010 bei seinen Mitgliedern eine Umfrage über den Nutzen und die Nutzung bestehender sowie über Erwartungen an zukünftige Freihandelsabkommen durchgeführt. An der Umfrage haben sich 138 Unternehmen aus verschiedensten Sektoren beteiligt. 58 Prozent davon sind KMUs mit weniger als 250 Mitarbeitenden, 42 Prozent davon Grossunternehmen.<sup>7</sup> Die Rückmeldungen der Unternehmen finden sich in den einzelnen Kapiteln des dossierpolitik wieder.

### Grafik 3

► An der Umfrage vom Sommer 2010 haben sich 138 Unternehmen unterschiedlichster Grösse und Branchen beteiligt.

### Umfrage zu Freihandelsabkommen

Ein breites Branchenspektrum wird abgedeckt



Quelle: economiesuisse

## Das Verhältnis zwischen WTO und Freihandelsabkommen

► Konkurrenz oder Ergänzung?

Da regionale Abkommen eine präferenzielle Behandlung für einen beschränkten Partnerkreis beinhalten, sind sie auf den ersten Blick schwer mit dem Grundsatz der Meistbegünstigung der WTO zu vereinbaren. Allerdings sehen die WTO-Bestimmungen eine explizite Ausnahme für Freihandelsabkommen und Zollunionen<sup>8</sup> vor. Dies unter der Voraussetzung, dass diese Abkommen erstens einen Grossteil des kommerziellen Handels zwischen den Signatarstaaten abdecken, zweitens dass sie keine neuen Handelsschranken gegenüber Drittländern schaffen und drittens bei der WTO notifiziert sind.

<sup>7</sup> Sechs Prozent der antwortenden Firmen haben weniger als zehn Mitarbeitende, 22 Prozent zwischen zehn und 49 Mitarbeitenden, 30 Prozent zwischen 50 und 249, 17 Prozent zwischen 250 und 999 und ein Viertel über 1000 Mitarbeitende.

<sup>8</sup> Art. 24 GATT.

Verschiedene Ökonomen kritisieren, dass FHA die multilaterale Liberalisierung behindern oder unterminieren.<sup>9</sup> Sie weisen zudem darauf hin, dass aufgrund von bilateraler Zollfreiheit Wertschöpfungsketten von effizienten Nicht-Partner-Staaten zu ineffizienten Freihandelspartnern umgelenkt werden könnten (handelsumlenkender Effekt), was gesamtwirtschaftlich ineffizient ist. Umgekehrt wird argumentiert, dass für Länder mit steigender Zahl von FHA die Komplexität zunehmend Kosten verursacht, gleichzeitig aber der Nutzen der Exklusivität sinkt, da auch ihre Konkurrenten präferenziellen Marktzugang erhalten.<sup>10</sup> Ist dieser Punkt erreicht, besteht ein grosser Anreiz, die FHA zu «multilateralisieren».

## Wirtschaftlicher Nutzen von Freihandelsabkommen

► Die WTO stellt den besten Weg dar, den internationalen Handel zu liberalisieren.

Die Regeln der WTO haben den grossen Vorteil, dass sie für alle Mitgliedsstaaten in gleicher Weise gelten und dank dem Streitbeilegungsmechanismus durchsetzbar sind. In der Universalität liegt aber auch ein Schwachpunkt: Als Ergebnis von Verhandlungen läuft es oft auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus. FHA hingegen haben folgende Vorteile:

**Geschwindigkeit:** Freihandelsabkommen erlauben es, mit einem oder mehreren selbst gewählten Partnern in schnellerem Tempo Marktzugangshindernisse abzubauen. Das Abkommen zwischen der EFTA und Südkorea beispielsweise konnte nach nur vier Runden und in gut einem Jahr nach Verhandlungsbeginn abgeschlossen werden.

► In FHA sollte ein vollständiger Abbau aller Zölle angestrebt werden.

**Verbesserung des Marktzugangs im Ausland:** Die durchschnittlichen angewendeten Zölle auf Industriegütern betragen in der Schweiz noch 1,9 Prozent, in Japan 2,5, in China 8,7 oder in Indien 10,1 Prozent. Die durchschnittlichen angewendeten Zölle auf Agrargütern liegen mit 36,9 Prozent, 21,0, 15,6 und 31,8 Prozent deutlich höher. Zölle sind Transaktionssteuern, die einen finanziellen und administrativen Aufwand verursachen und idealerweise abgeschafft werden sollten. Im Rahmen von FHA werden Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse weitgehend eliminiert, was die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Unternehmen im Exportmarkt verbessert. Aus einer Studie des SECO geht hervor,<sup>11</sup> dass Schweizer Exporte in Länder aussereuropäischer Freihandelspartner in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens fast doppelt so schnell wachsen (10,5 Prozent) wie die Exporte insgesamt (5,7 Prozent). Pro Jahr resultieren für die Schweizer Exportindustrie mit aussereuropäischen Handelspartnern dadurch erhebliche Zolleinsparungen. Im Jahr 2008 betragen diese über 418 Millionen Franken. Aus Sicht der Wirtschaft sollte in den FHA ein vollständiger Abbau aller Zölle angestrebt werden. Die Ausnahme von einzelnen Produkten oder gar Branchen würde diese Exporte verteuern, die Handhabung des Abkommens verkomplizieren und dem Prinzip des Freihandels widersprechen. Neben Zöllen sind es heute zunehmend Transaktionskosten an der Grenze (Zollformalitäten, Wartezeiten an der Grenze, intransparente Gesetzgebung), die den Marktzugang erschweren. Eine Vereinfachung der Zollverfahren ist auf multi- und bilateraler Ebene anzustreben. Bei Handelshemmnissen durch unterschiedliche Produktvorschriften sollten die Normen in einem FHA harmonisiert oder gegenseitig anerkannt werden.

<sup>9</sup> Bhagwati, Jagdish (2008): Termites in the Trading System. How preferential Agreements undermine free trade. Oxford University Press.

<sup>10</sup> Petri, Peter A. (2008): Multitrack Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix?

<sup>11</sup> Abt, Marianne (2010): Bedeutung der Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU.

▶ Durch den Zollabbau können Vor- und Zwischenprodukte sowie Konsum- und Investitionsgüter günstiger beschafft werden.

▶ Für die Schweizer Wirtschaft ist die Verhinderung von Diskriminierungen ein entscheidender Faktor.

▶ Eine zentrale Rolle kommt der gegenseitigen Liberalisierung des Dienstleistungshandels in allen Erbringungsarten zu.

**Kostensparnis für Konsumenten:** Von Freihandelsabkommen profitieren auch die Konsumenten und Produzenten in der Schweiz. Durch den Zollabbau können Vor- und Zwischenprodukte sowie Konsum- und Investitionsgüter günstiger beschafft werden. Ausserdem wird der Zugang zu Rohstoffen, die in der Schweiz nicht vorkommen, verbessert. Berechnungen der Eidg. Zollverwaltung zeigen, dass Schweizer Konsumenten und die Wirtschaft im Jahr 2008 von Zolleinsparungen in der Höhe von rund 2 Milliarden Franken bei den Importen aus der EU, von 520 Millionen Franken bei Importen aus EFTA-Freihandelspartnern und von gut 190 Millionen Franken bei Importen aus Entwicklungsländern, denen unter dem allgemeinen Präferenzsystem eine zollfreie Einfuhr in die Schweiz gewährt wird, profitieren.

**Vermeidung von Diskriminierungen:** FHA schaffen Präferenzräume, die denjenigen Ländern zum Nachteil werden, die nicht an solchen Abkommen beteiligt sind. Um zu verhindern, dass die Unternehmen diskriminiert werden, sehen sich einzelne Länder veranlasst, wenigstens die gleichen Abkommen wie ihre wichtigsten Konkurrenten abzuschliessen oder diese gar zu übertreffen. Es entsteht ein Dominoeffekt.<sup>12</sup> Für die Schweizer Wirtschaft ist die Verhinderung von Diskriminierungen ein entscheidender Faktor. Der schweizerische Export nach Tunesien sank beispielsweise um 30 Prozent, nachdem die EU mit Tunesien ein FHA abgeschlossen hatte und die Schweizer Produkte dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit einbüssten. Nachdem die EFTA lange Zeit versuchte, mit Ländern Abkommen anzustreben, die bereits mit der EU über ein solches verfügen, verfolgt sie heute erfolgreich eine offensive Strategie. Mit Ausnahme von Algerien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro verfügt die Schweiz mit allen Freihandelspartnern der EU ebenfalls über ein Abkommen. Umgekehrt sind die Schweiz respektive die EFTA dank der grösseren Flexibilität bei Japan, Kanada oder Singapur der EU einen Schritt voraus.

**Flexibilität:** Im Rahmen von FHA steht es den Staaten grundsätzlich frei, Bereiche einzubeziehen, die im Rahmen der WTO-Verhandlungen nicht zur Sprache kommen, beziehungsweise einzelne Produkte von der Liberalisierung auszunehmen. Die Tendenz der in den letzten Jahren abgeschlossenen Abkommen zeigt klar in Richtung eines breiten Themenspektrums. Sie sehen nicht nur die Senkung oder Abschaffung von Zöllen auf Waren vor, sondern beinhalten auch Bestimmungen in anderen Themenbereichen: Aus Sicht der Wirtschaft sind möglichst umfassende Abkommen anzustreben. Eine zentrale Rolle kommt der gegenseitigen Liberalisierung des Dienstleistungshandels in allen Erbringungsarten zu. Daneben sind im Bereich des geistigen Eigentums ein über die multilateralen Mindeststandards hinausgehendes Schutzniveau sowie eine Verbesserung der Durchsetzung anzustreben. Im öffentlichen Beschaffungswesen sollte mit FHA-Partnern, die das plurilaterale Abkommen der WTO<sup>13</sup> nicht umgesetzt haben, ein mindestens ebenso hohes, gegenseitiges Niveau des Zugangs zu öffentlichen Aufträgen vereinbart werden.

<sup>12</sup> Baldwin, Richard (2006): Multilateralising regionalism, Spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade. HEI, Geneva.

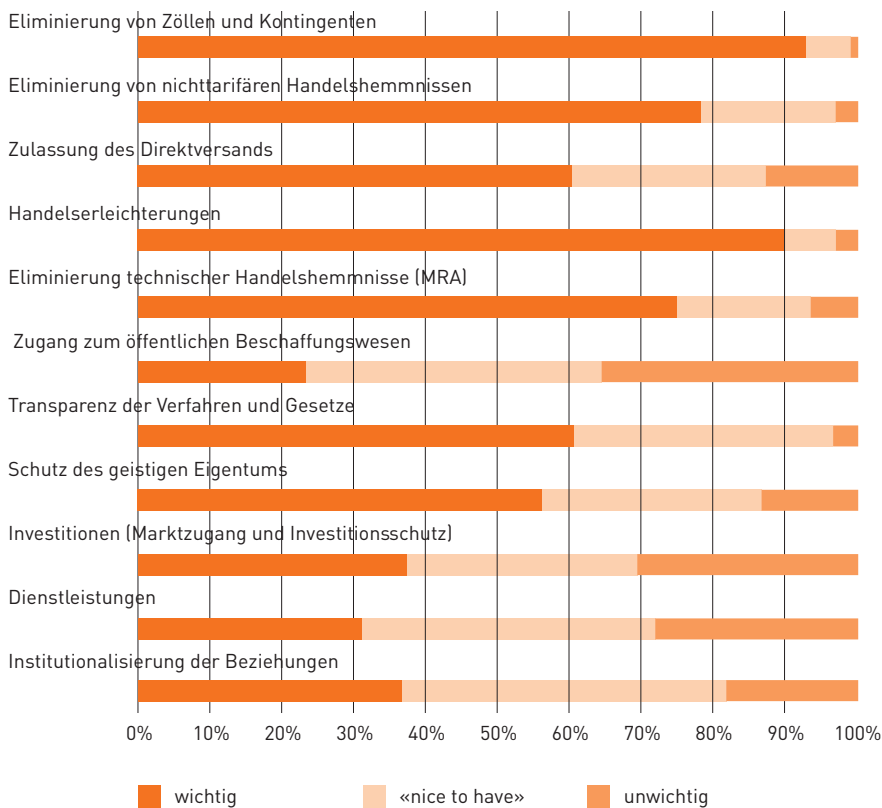
<sup>13</sup> Plurilateral Agreement on Government Procurement GPA. Vgl. [www.wto.org](http://www.wto.org)



**Grafik 4**

► Aus einer Umfrage von economiesuisse geht hervor, dass die Schweizer Unternehmen bei FHA einen umfassenden Deckungsbereich inkl. Dienstleistungen, Investitionen oder Schutz des geistigen Eigentums als wichtig erachten.

**Erwartungen an ein Freihandelsabkommen**



Quelle: economiesuisse

► Gerade Unternehmen mit einem relativ kleinen Heimmarkt wie die Schweiz können durch Investitionen im Ausland Skalenvorteile besser nutzen.

**Direktinvestitionen:** Die neueren Freihandelsabkommen der Schweiz liberalisieren den Marktzutritt von Direktinvestitionen auf Grundlage der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung und gewähren Schutz für bereits getätigte Investitionen. Die Rechtssicherheit für Niederlassungen und Tochtergesellschaften von Schweizer Unternehmen in Partnerländern wird verbessert. Gerade Unternehmen mit einem relativ kleinen Heimmarkt wie die Schweiz können durch Investitionen im Ausland Skalenvorteile besser nutzen. Gemäss der SECO-Studie stieg der Kapitalbestand von Schweizer Direktinvestitionen in Partnerländern mit 18 Prozent in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens deutlich stärker als der Gesamtbestand (+12,6 Prozent).

**Dialog und Rechtssicherheit:** Freihandelsabkommen verbessern die Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit beispielsweise beim Schutz von geistigem Eigentum im ausländischen Markt. FHA bieten zudem eine Plattform und institutionalisieren den Dialog zwischen den Partnerländern. Die Kooperation wird gefördert, potenzielle Probleme können effektiver gelöst werden.

**Nicht handelsbezogene Themen:** Menschenrechte sowie Sozial- und Umweltstandards sind wichtige Anliegen. Ein FHA ist jedoch nicht das richtige Gefäss, um solche Fragen zu lösen. Diese Themen sollten vielmehr in den dafür geschaffenen internationalen Organisationen wie der ILO oder der UNO behandelt werden. Indirekt beeinflussen Freihandelsabkommen die Situationen in den Partnerländern aber positiv. Politische Stabilität und Wirtschaftswachstum sind die besten Mittel, um sicherzustellen, dass diesen Anliegen Rechnung getragen wird. Zusammenarbeit und Dialogbereitschaft sind zielführend.

## FHA verursachen Transaktionskosten

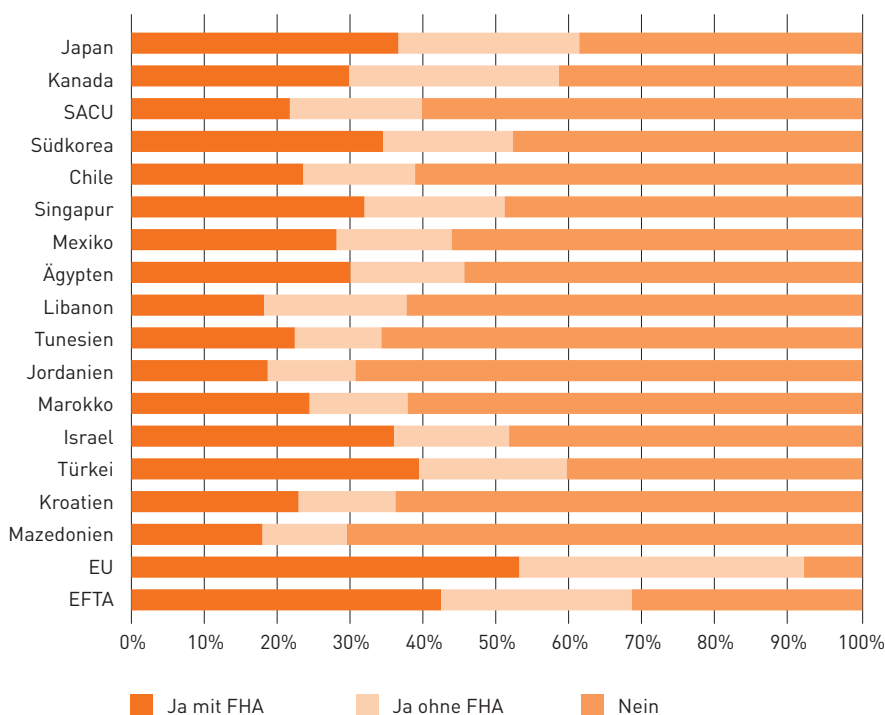
► Durch das zunehmende Geflecht von Freihandelsabkommen wird die Handhabung auch für Unternehmen komplexer.

Auf den ersten Blick versprechen Freihandelsabkommen den Unternehmen Einsparungen ohne zusätzlichen Aufwand. Dem ist nicht so. Durch das zunehmende Geflecht von Freihandelsabkommen wird die Handhabung auch für Unternehmen komplexer. Es fallen Transaktions- und Informationskosten an. Schätzungen gehen davon aus, dass solche Kosten im Durchschnitt rund vier bis zehn Prozent des Werts der exportierten Ware ausmachen.<sup>14</sup> Es ist daher nicht verwunderlich, dass Unternehmen nur in limitiertem Umfang von Freihandelsabkommen Gebrauch machen. Studien zeigen beispielsweise, dass im südostasiatischen Raum nur zwischen 17,3 und 29 Prozent der Firmen die bestehenden FHA nutzen.<sup>15</sup> Die Umfrage von economiesuisse hat gezeigt, dass Schweizer Unternehmen FHA zwar stärker als erwartet nutzen, jedoch immer noch rund 20 Prozent nicht von Präferenzzöllen profitieren. Nicht bestätigt hat sich in unserer Umfrage ein Zusammenhang zwischen Unternehmensgrösse und Nutzung. Neben dem Faktor, dass die exportierten Produkte nicht schweizerischen Ursprungs sind und daher nicht von Abkommen profitieren können, wurden folgende Gründe für die Nichtinanspruchnahme genannt: Erstens keine Kenntnis des Abkommens oder der Vorteile eines Abkommens. Zweitens sind die Transaktionskosten grösser als der aus einem FHA resultierende Nutzen, was drittens primär auf die unterschiedlichen Ursprungsregeln zurückzuführen ist.

### Grafik 5

► Die Unternehmen wurden befragt, ob sie in das entsprechende Land exportieren und wenn ja, ob sie dabei das Freihandelsabkommen benutzen. Das Ergebnis zeigt, dass nicht alle Waren zollbegünstigt ins Partnerland ausgeführt werden.

### Die Möglichkeiten eines FHA werden nicht voll ausgeschöpft



Quelle: economiesuisse

<sup>14</sup> Vgl. Schaub, Mathias (2009): Präferenzielle Handelsabkommen in der Praxis: Herausforderungen bei der Umsetzung. In: Die Volkswirtschaft 10/2009.

<sup>15</sup> Kawai, Masahiro/Wignaraja, Ganeshan (2009): The Asian «Noodle Bowl»: Is it serious for Business? ADBI Working Paper Series, No. 136, April 2009.

## Verbesserung der Information

### ► Informationsdefizite beheben.

Gut 17 Prozent der befragten Unternehmen nutzen FHA nicht, weil sie einzelne Abkommen gar nicht kennen oder nur ungenügend über dessen Vorteile informiert sind. Vor diesem Hintergrund gilt es für Behörden, Exportförderungsagenturen und Wirtschaftsverbände, die Kommunikation über bestehende und künftige Abkommen zu verbessern. Idealerweise sollten die Informationen zeitgerecht auf einer zentralen, einfach zugänglichen Onlineplattform bereitgestellt werden. Darüber hinaus sollten die Ausbildung und Unterstützung bei der Umsetzung durch Seminare und Veranstaltungen intensiviert werden.

## Die «Spaghetti-Bowl»-Problematik

Transaktionskosten sind volks- und betriebswirtschaftlich ineffizient und entstehen unter anderem deshalb, weil im zunehmenden Geflecht von FHA ein und dasselbe Produkt je nach Zielmarkt unterschiedlichen Zollansätzen, unterschiedlichen Übergangsfristen zum Abbau der Zölle, unterschiedlichen nichttarifären Handelshemmnissen (z.B. Kennzeichnungsvorschriften) und insbesondere unterschiedlichen Ursprungsregeln unterliegt.

### ► Präferenzielle Ursprungsregeln sind das eigentliche Herzstück von Freihandelsabkommen.

Präferenzielle Ursprungsregeln sind das eigentliche Herzstück von Freihandelsabkommen. Sie definieren, ob ein Produkt, das nicht vollständig in der Schweiz hergestellt worden ist, trotzdem ausreichend bearbeitet oder verarbeitet worden ist, um von einem präferenziellen Marktzugang zu profitieren. Grundsätzlich werden dafür drei Arten von Kriterien beigezogen: der Tarifsprung, ein minimaler Prozentsatz der Wertschöpfung in der Schweiz (Wertkriterium) oder ein spezifisch definierter Verarbeitungsprozess.

### ► Unterschiedliche Regeln belasten den Exporteur.

Die generellen Ursprungsregeln sowie die ursprungsbe gründenden Kriterien werden jeweils bilateral ausgehandelt und in einem Protokoll respektive einer Liste festgehalten.<sup>16</sup> Diese können sich von Abkommen zu Abkommen unterscheiden: Wenn die Regeln für das Land A erfüllt sind, heisst das nicht automatisch, dass dies auch für Land B gilt. Erschwerend kommt hinzu, dass gewisse Länder versuchen, mit möglichst restriktiven Anforderungen die heimische Industrie zu schützen. Beispielsweise mit einem hohen Grad an inländischer Wertschöpfung. Der Exporteur ist mit einer Vielzahl unterschiedlicher, unübersichtlicher Regeln konfrontiert. Diese sogenannte «Spaghetti-Bowl»<sup>17</sup> verursacht administrative Kosten und kann verhindern, dass Firmen die effizienteste Wertschöpfungskette wählen, da sie befürchten, dass sie ihre Präferenz verlieren. «Where there are different Value Added-thresholds, firms may end up choosing to produce according to the strictest ROO and therefore at higher costs for all markets.»<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Die Listen der erforderlichen Bearbeitungen sind komplex und umfassen beispielsweise im Abkommen Schweiz-Japan 21 Seiten, im Abkommen EFTA-Serbien gar 152 Seiten.

<sup>17</sup> Das dichte Geflecht von Abkommen mit unterschiedlichen Regeln wird als «Spaghetti-Bowl» bezeichnet. Vgl. Bhagwati, Jagdish (2008): Termites in the Trading System. How preferential Agreements undermine free trade. Oxford University Press.

<sup>18</sup> Gasiorek, Michal/Augier, Patricia/Lai-Tong, Charles (2009): Multilateralizing regionalism: lessons from the EU experience in relaxing ROO. In: Baldwin, Richard/Low, Patrick (2009): Multilateralizing Regionalism. Cambridge University Press.

► Eine Harmonisierung der Ursprungsregeln zwischen den einzelnen Abkommen ist anzustreben.

Vor diesem Hintergrund sollten die Ursprungsregeln erstens möglichst einheitlich ausgestaltet sein. Eine Harmonisierung der ursprungsbezüglichen Kriterien zwischen den einzelnen Abkommen ist anzustreben. Zweitens sollten die Ursprungsregeln möglichst liberal sein. Die Wahlmöglichkeit zwischen einem Wertkriterium, das der internationalen Ausrichtung unserer Industrie gerecht wird, und dem Positionssprung gilt es auch in zukünftigen Abkommen beizubehalten. Es ist zudem wichtig, dass Waren nicht zwingenderweise auf direktem Weg ins Partnerland versendet werden müssen, sondern auch in einem Drittland umgeladen werden können. Drittens müssen Ursprungsbescheinigungen möglichst einfach, idealerweise in Form von Rechnungserklärungen erbracht werden können. Viertens gilt es eine diagonale Kumulierung von Ursprungsregeln weiterzuentwickeln, die es Unternehmen erlaubt, die Wertschöpfung zwischen den einzelnen Abkommen zu addieren. Fünftens kann in den Verhandlungen den unterschiedlichen Traditionen mit einem asymmetrischen Ansatz Rechnung getragen werden: Jede Partei soll weiterhin ihre Berechnungsmethode oder Ursprungszeugnisse verwenden können.

## Weiterer Ausbau von Freihandelsabkommen

Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft, die zentrale Lage in Europa und ihre Bereitschaft zu weiterreichenden Abkommen lassen die Schweiz zu einem interessanten Partner werden. Aufgrund ihres kleinen Heimmarktes und dem relativ geringen politischen Einfluss auf internationaler Ebene reicht dies jedoch nicht, um bei möglichen Handelspartnern an oberster Stelle der Wunschliste zu stehen. Auch Konzessionen sind leider unvermeidbar. Dabei sollte angestrebt werden, zumindest ebenso gute Konditionen wie die EU zu erhalten.

► Das Abkommensnetz der Schweiz respektive der EFTA ist dicht, weist jedoch noch einige gewichtige Lücken auf. Diese sind zu schliessen.

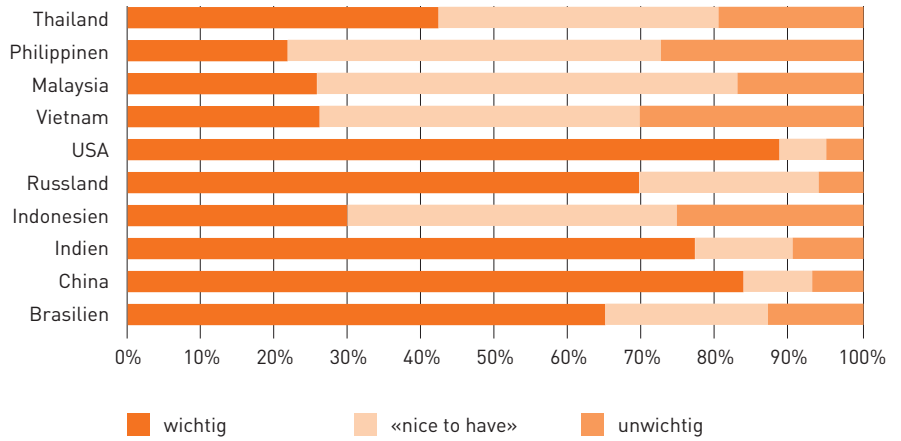
Die Schweiz hat in den letzten Jahren mehrere FHA-Verhandlungen aufgenommen und teilweise bereits erfolgreich abgeschlossen. Der Warenhandel mit allen Partnern, mit denen die Schweiz ein FHA unterzeichnet hat, umfasst rund 84 Prozent der Importe und rund 74 Prozent der Exporte. Das Netz von Abkommen der Schweiz respektive der EFTA ist dicht, weist jedoch noch einige gewichtige Lücken auf. Diese sind zu schliessen. Wie die Umfrage von *economiesuisse* zeigt, ist die Schweizer Wirtschaft an Abkommen mit Partnern interessiert, wo erstens ein bedeutendes Wachstumspotenzial besteht, zweitens Marktzugangshindernisse den Handel behindern und drittens ein Diskriminierungspotenzial besteht.

**Grafik 6**

Die befragten Unternehmen sind an Abkommen mit Partnern interessiert, bei denen ein bedeutendes Wachstumspotenzial und Marktzugangshindernisse bestehen.

**BRIC-Staaten und USA im Vordergrund**

«Mit welchen Ländern erachten Sie ein FTA als wichtig, «nice to have» oder unwichtig?»



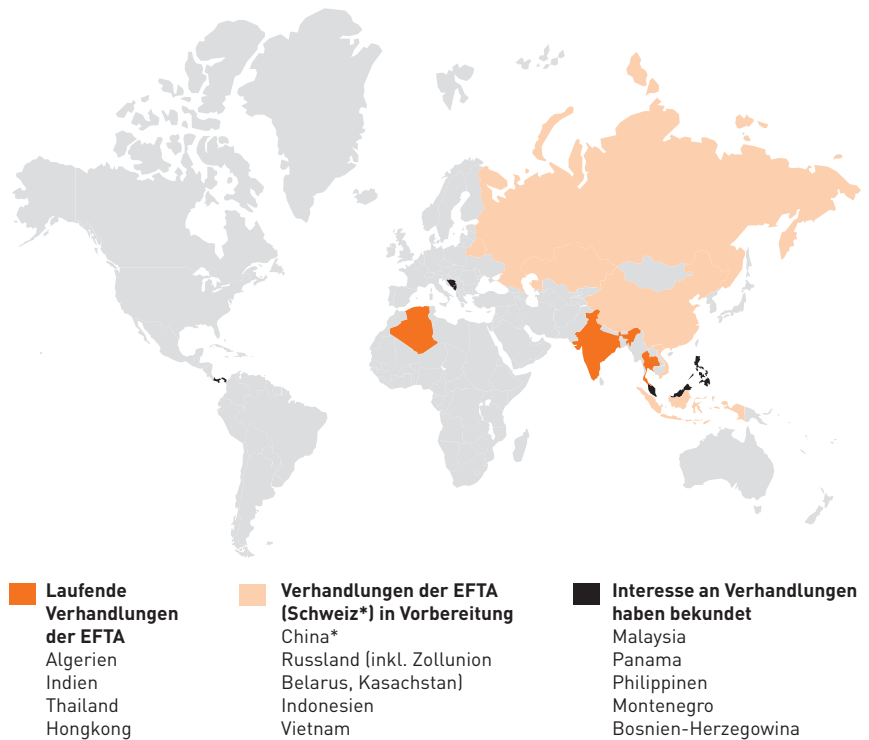
Quelle: economiesuisse

Bis auf zwei gewichtige Ausnahmen decken die laufenden oder anstehenden Verhandlungen der Schweiz diese Desiderata gut ab, wie die nachfolgende Grafik illustriert:

**Grafik 7**

Für die Schweizer Wirtschaft stehen die laufenden Verhandlungen mit Indien sowie die bevorstehenden Verhandlungen mit China und Russland im Vordergrund.

**Laufende und geplante Verhandlungen**



Quelle: SECO

► Eine strategische Lücke besteht mit den USA und Brasilien. Hier besteht klarer Handlungsbedarf.

Für die Schweizer Wirtschaft stehen die laufenden Verhandlungen mit Indien sowie die bevorstehenden Verhandlungen mit China und Russland im Vordergrund. Diese werden klar unterstützt. Ebenfalls als interessant werden Abkommen mit den asiatischen Schwellenländern Indonesien, Vietnam, Philippinen, Malaysia oder Thailand erachtet. Eine strategische Lücke besteht mit den USA und Brasilien. Hier besteht klarer Handlungsbedarf. Nicht nur aufgrund der grossen wirtschaftlichen Bedeutung, sondern auch, weil die EU mit diesen beiden Partnern eine Annäherung anstrebt.

### **China verspricht hohes Wachstumspotenzial**

Das Land mit über 1,3 Milliarden Einwohnern weist ein hohes Wachstumspotenzial mit interessanten Entwicklungsmöglichkeiten für Schweizer Unternehmen auf. Die chinesische Volkswirtschaft ist in den letzten zehn Jahren durchschnittlich zehn Prozent pro Jahr gewachsen. Die Schweizer Warenexporte beliefen sich im Jahr 2009 auf 5,5 Milliarden Franken, die Importe auf 5,1 Milliarden Franken. Eine offizielle Studie geht davon aus, dass das bilaterale Handelsvolumen dank einem FHA schätzungsweise um 50 Prozent zunehmen wird. Schweizer Unternehmen haben per Ende 2008 rund 6,8 Milliarden Franken in China investiert und beschäftigen über 120'000 Personen in China. Umgekehrt fassen zunehmend chinesische Unternehmen auch bei uns Fuss und benutzen die Schweiz als Basis und als Tor zu Europa. Der Marktzugang in China ist nach wie vor schwierig. Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse erschweren den Zugang zum chinesischen Markt. Der Schutz von Rechtsansprüchen zum Beispiel im Bereich des geistigen Eigentums ist schwierig. Mit einem FHA könnten der Marktzugang und die Rechtssicherheit verbessert werden. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 1. Oktober 2010 das Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen verabschiedet. Diese sollen Anfang des nächsten Jahres aufgenommen werden.

### **Russland ist der wichtigste Handelspartner in Osteuropa**

Russland ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz in Osteuropa und Zentralasien und bietet Wachstumschancen. Im Jahr 2009 haben die Importe aus Russland infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich zum Vorjahr um 34 Prozent auf 697 Millionen Franken abgenommen. Umgekehrt haben die Schweizer Exporte nach Russland im gleichen Zeitraum um 33 Prozent abgenommen und betragen 2,13 Milliarden Franken. Die Schweizerische Nationalbank beziffert den Bestand der schweizerischen Direktinvestitionen in Russland per Ende 2008 auf knapp 5,4 Milliarden Franken. Gemäss russischer Nationalbank sollen allein im Jahr 2009 590 Millionen US-Dollar an russischen Direktinvestitionen in der Schweiz getätigt worden sein. Die gemeinsame Machbarkeitsstudie für ein FHA EFTA-Russland geht davon aus, dass mit einem Abkommen der wirtschaftliche Austausch wesentlich intensiviert werden kann. Solange die wichtigsten Konkurrenten der Schweizer Wirtschaft nicht über einen präferenziellen Marktzugang verfügen, könnte die Schweiz von einem komparativen Wettbewerbsvorteil profitieren. Der Bundesrat hat bereits am 28. Januar 2009 ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Aufgrund des Zusammenschlusses von Russland, Belarus und Kasachstan in einer Zollunion, muss das Mandat auf diese beiden Staaten ausgedehnt werden. Eine Herausforderung ist, dass die drei Länder noch nicht Mitglied der WTO sind.

► Eine protektionistische Agrarpolitik stellt bei multilateralen und bilateralen Verhandlungen eine Hürde dar.

Generell stellt sich die Frage, wie sich die Schweiz als Handelspartner noch attraktiver machen kann. Neben der Sicherung der Standortattraktivität und eines möglichst ungehinderten Zugangs zum EU-Binnenmarkt ist die Umsetzung von Landwirtschaftsreformen das Schlüsselement. Die protektionistische Agrarpolitik stellt bei multilateralen und bilateralen Verhandlungen eine Hürde dar. Exportchancen der Schweizer Bauern werden verhindert. Im internationalen Vergleich kaum wettbewerbsfähige Strukturen werden konserviert. Ein FHA im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU ist daher ein strategisch wichtiger Schritt.

► Der Ausbau von FHA ist für die Stärkung des Standorts Schweiz von grösster Bedeutung.

## Schlussfolgerung

Aufgrund der zunehmend internationalen Wertschöpfungsketten und der Blockade in den WTO-Doha-Verhandlungen haben bilaterale und regionale Freihandelsabkommen Hochkonjunktur. Um den Marktzugang im Ausland zu verbessern und Diskriminierungen zu vermeiden, ist die Schweiz gefordert, parallel zum Engagement in der WTO das Netz von Freihandelsabkommen weiter auszubauen. Sie tut dies bislang sehr erfolgreich. Für die Wirtschaft ist Qualität jedoch wichtiger als Quantität. Wichtig sind umfassende Abkommen, die auch die Bereiche Dienstleistungshandel, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Handelserleichterungen, Schutz des geistigen Eigentums und Wettbewerb abdecken. Bei der Liberalisierung des Warenhandels sind ein vollständiger Zollabbau sowie möglichst einheitliche und liberale Ursprungsregeln von grosser Bedeutung, um unübersichtlichen Regeln entgegenzuwirken. Geografisch stehen Indien, China, Russland sowie aufstrebende Schwellenländer im Vordergrund. Die Lücke mit den USA oder Brasilien ist zu schliessen.

### Rückfragen:

peter.flueckiger@economiesuisse.ch

### Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen  
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich  
www.economiesuisse.ch