

Freihandelsabkommen im Aufwind

Aussenwirtschaftlicher Handlungsbedarf für die Schweiz

4. Dezember 2006 Nummer 43 7. Jahrgang

dossierpolitik

economiesuisse
Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon +41 (0)44 421 35 35
Telefax +41 (0)44 421 34 34

www.economiesuisse.ch
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation

Freihandelsabkommen im Aufwind

Das Wichtigste in Kürze

Die vorübergehende Suspendierung der Doha-Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) hat die Tendenz verstärkt, Handelsabkommen auf bilateraler oder regionaler Basis abzuschliessen. Sogar die Europäische Union (EU), welche lange Zeit eher zurückhaltend war gegenüber bilateralen Abkommen, hat unlängst einen Strategiewechsel vollzogen. Die damit verbundene Entstehung von Präferenzräumen könnte den Ländern zum Nachteil erwachsen, die nicht an derartigen Abkommen beteiligt sind. Um dieses Risiko zu vermeiden, muss die Schweiz ihr eigenes Netzwerk von Abkommen weiter ausbauen. Dies kann sowohl im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) als auch im Alleingang vorangetrieben werden.

Position von economiesuisse

Die WTO bietet die besten Voraussetzungen, um den weltweiten Abbau von Handelshemmnissen voranzutreiben. Die auf multilateraler Ebene vereinbarten Regeln gelten für alle 150 Mitgliedsstaaten und bieten einem kleinen Land wie der Schweiz Schutz vor Protektionismus und Diskriminierung. Von diesem Idealbild entfernt man sich jedoch mehr und mehr. Die Doha-Verhandlungen liegen momentan auf Eis. Vor diesem Hintergrund muss die Schweiz fortfahren, ihr eigenes Netzwerk von Freihandelsabkommen auszubauen. Dies ist die einzige Möglichkeit, den Marktzugang von Schweizer Firmen im Ausland sowie die Beschaffungsbedingungen zu verbessern und zu verhindern, dass sie gegenüber ausländischen Konkurrenten diskriminiert werden.

In den Gremien von economiesuisse werden zurzeit die inhaltlichen und geografischen Prioritäten der Wirtschaft diskutiert und definiert. Dieser Prozess soll im ersten Quartal 2007 abgeschlossen werden. Grundsätzlich ist das Augenmerk primär auf unsere bedeutendsten Wirtschaftspartner zu richten. Landesinterne Strukturreformen sind eine wichtige Voraussetzung für eine Schweiz als international glaubwürdiger und attraktiver Verhandlungspartner und müssen deshalb konsequent angegangen werden.

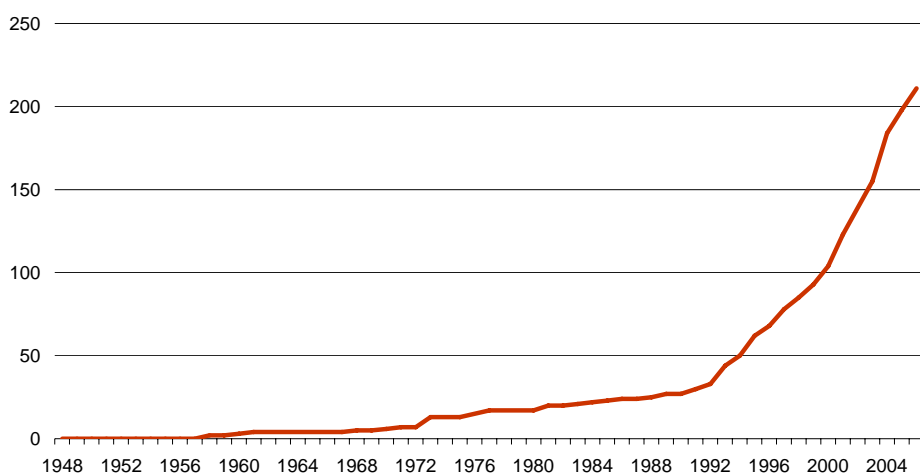
Hochkonjunktur von bilateralen und regionalen Handelsabkommen

Der Status quo hat nicht lange angehalten. Wenige Monate nach der Suspendierung der Doha-Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) haben die Hauptakteure des Welthandels ihre Strategie angepasst. Die Beteiligten versuchen, ihr Netzwerk aus bilateralen und regionalen Handelsabkommen weiterzuentwickeln. Selbst die Europäische Union (EU), bis vor kurzem diesbezüglich noch sehr zurückhaltend, hat jüngst eine Anpassung ihrer Handelspolitik angekündigt, die den Abschluss von weit gefassten Abkommen wie beispielsweise mit Indien, den südostasi-

tischen Ländern (ASEAN) und Russland vorsieht.

Dieser Kurswechsel beschleunigt einen altbekannten Trend: Seit Anfang 1990 hat sich die Zahl der bilateralen und regionalen Handelsabkommen weltweit mehr als vervierfacht. Laut Angaben der WTO existieren heute rund 300 solche Abkommen. Mit Ausnahme der Mongolei sind alle Mitgliedsstaaten der WTO Partner von mindestens einem derartigen Abkommen. Die Ereignisse infolge des Falls der Berliner Mauer sowie die Zunahme des Welthandels reichen als Erklärungsgründe nicht aus. Ein weiterer Faktor liegt in der langen Zeitspanne vom Ende der Uruguay-Runde (1995) bis zur heutigen Doha-Runde. Diese

Anzahl der angewandten und bei der WTO notifizierten Freihandelsabkommen



Quelle: OMC

Tendenz dürfte sich wie ein Domino-Effekt¹ auch in den nächsten Jahren fortsetzen.

Zunehmend weit gefasstere Abkommen

Fast 84 Prozent der in Kraft getretenen Abkommen sind Freihandelsabkommen. Den Rest machen Zollunionen oder Abkommen mit beschränktem Umfang aus. Die Tendenz zeigt klar in Richtung eines breiten Themenspektrums. Der Grossteil der aktuellen Freihandelsabkommen sieht nicht nur die Senkung oder gar die Abschaffung von Zöllen auf Waren vor, sondern beinhaltet auch Bestimmungen im Dienstleistungsbereich, zum geistigen Eigentum, zum Investitionsschutz, zu Wettbewerbsregeln, zum öffentlichen Beschaffungswesen sowie zu Streitschlichtungsmechanismen. Die Vereinigten Staaten und die EU sind bestrebt, derartige Abkommen abzuschliessen. Die Schweiz und ihre Partner im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation² (EFTA) stehen dem in nichts nach. Das jüngst zwischen der EFTA und Südkorea unterzeichnete Abkommen ist daher repräsentativ für diese neue Generation von Handelsabkommen, die auch als «WTO plus» bezeichnet werden. Denn im Grunde werden oft Bereiche miteinbezogen, die im Rahmen der WTO-Verhandlungen

nicht zur Sprache kommen, beziehungsweise bei denen sich die einzelnen Länder schwer tun, eine Einigung zu finden.

Vereinbarkeit mit der WTO?

Da regionale Abkommen präferenzielle Behandlungen nur für einen beschränkten Partnerkreis beinhalten, sind sie auf den ersten Blick schwer mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung, eines der Grundprinzipien der WTO, zu vereinbaren. Diesem Grundsatz zufolge müssen die besten Bedingungen, die von einem Land an einen Partner zugestanden werden, automatisch auch für die restlichen WTO-Mitglieder (sogenannte *most favoured nation clause*) gelten. Allerdings sehen die WTO-Bestimmungen eine explizite Ausnahme für Freihandelsabkommen und Zollunionen³ vor. Dies unter der Voraussetzung, dass diese Abkommen erstens einen Grossteil des kommerziellen Handels zwischen den Signatarstaaten umfassen, zweitens dass sie keine Handelsschranken gegenüber Drittländern schaffen und drittens bei der WTO notifiziert sind.

¹ Um zu verhindern, dass Firmen benachteiligt werden, sehen sich einzelne Länder zunehmend veranlasst, wenigstens die gleichen Abkommen wie ihre wichtigsten Konkurrenten abzuschliessen oder diese gar zu übertreffen.

² Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

³ Art. 24 GATT

WTO und regionale Abkommen: ein delikates Gleichgewicht

Die Regeln der WTO haben den grossen Vorteil, dass sie für alle Mitgliedsstaaten der Organisation in gleicher Weise gelten. Sie stellen daher den besten Weg dar, den internationalen Handel zu regeln. In dieser Universalität ist aber auch ein Schwachpunkt zu sehen. Die Schaffung und die Umsetzung von WTO-Regeln erfordert zunehmend mehr Aufwand, und als Ergebnis läuft es dabei oft auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der 150⁴ Mitgliedsstaaten hinaus. In diesem Zusammenhang stellen bilaterale oder regionale Handelsabkommen einen starken Anreiz dar. Sie erlauben den Signatarstaaten, mit einem oder mehreren selbst gewählten Partnern in schnellerem Tempo weit über den kleinsten gemeinsamen Nenner der WTO hinauszugehen. Zudem ermöglichen sie es, bestimmte Sonderinteressen zu berücksichtigen: zum Beispiel dadurch, dass sensible Handelsbereiche nicht in die Vereinbarung mitaufgenommen werden oder dadurch, dass man bestimmte Übergangsfristen festschreiben kann. Die grossen Handelsmächte können auf bilateraler und regionaler Ebene ihr wirtschaftliches Gewicht in den Verhandlungen ausspielen.

Vorsicht vor dem «Spaghetti-bowl»-Syndrom

Trotz der Tatsache, dass die Abkommen oft weitere Marktöffnungen vorantreiben und die Wirtschaftslage in den Partnerstaaten stimulieren⁵, führen sie aber auch zu einer Vielzahl von Präferenzräumen, jeder mit eigenen Bestimmungen, die meist untereinander nicht koordiniert sind. Sollte sich diese Tendenz verstärken, könnte dies den internationalen Handel erschweren.

Ferner werden, wenn zwei oder mehrere Länder ein Handelsabkommen abschliessen, die Firmen anderer Länder diskriminiert. Der schweizerische Export nach Tunesien sank beispielsweise um 30 Prozent, nachdem die Europäische Union und Tunesien ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hatten. Die Schweizer Produkte verloren im Zuge dieses Abkommens an Wettbewerbsfähigkeit, da sie mit höheren Zollgebühren belastet wurden als die Produkte ihrer europäischen Konkurrenz.

Des Weiteren führt die Multiplikation der Abkommen zu einer Fülle von spezifischen Handelsregeln, beispielsweise im Zollbereich oder bei den Ursprungsregeln. Die

EFTA – Republik Korea: ein weit gefasstes Abkommen

Das Abkommen mit Korea umfasst mehr als nur den Freihandel von Waren. Neben einer Zollsenkung öffnet dieses Abkommen auch den Markt für Dienstleistungen und verbessert den Rechtsschutz ausländischer Firmen. Es ist davon auszugehen, dass dieses Abkommen den Handel zwischen den beiden Staaten positiv beeinflussen wird.

- Industriegüter: Aufhebung der Zölle bei 90 Prozent der Tariflinien.
- Verarbeitete Nahrungsmittel: Senkung der Zölle auf bestimmte Produkte (z.B. Kaffee, Schokolade).
- Dienstleistungsbereich: Vermehrte Freiheit für den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel (dies gilt z.B. für Finanzdienstleistungen, Ingenieure und Architekten).
- Auslandsinvestitionen: Nationale Behandlung (Inländerprinzip) für Schweizer Kapitalanleger sowie Rechtsschutz bei Geldüberweisungen und gegenüber Enteignungen.
- Geistiges Eigentum: Das Abkommen geht über die Bestimmungen der WTO (TRIPS) hinaus.

Verwaltung einer Vielzahl von Regeln kann für die beteiligten Firmen und Behörden zu einer kostspieligen Belastung werden. Die Ursprungsregeln dienen dazu festzuhalten, ob ein Produkt beim Eintritt in den Markt eines Partnerlandes von einem begünstigten Zolltarif profitieren kann. Um diesem Kriterium zu genügen, muss ein Produkt einen ausreichenden Anteil Komponenten besitzen oder mit Werten angereichert worden sein, die aus dem Ursprungsland des Produktes stammen. Im Abkommen zwischen Südkorea und der EFTA wurde dies zum Beispiel dahingehend präzisiert, dass ein einfaches Aus- und Wiedereinpacken von Waren nicht ausreicht, um von der Vorzugsbehandlung zu profitieren. Demnach kann eine Schweizer Firma nicht Schuhe in China kaufen, sie darauf in luxuriöse Kartons verpacken und weiter nach Korea exportieren, ohne den dortigen Einfuhrzoll bezahlen zu müssen. Im Gegenzug gilt aber, dass Schweizer Firmen, die diese Schuhe besticken oder sie hochwertig weiterverarbeiten, vom Vorzugstarif profitieren. Wenn diese jedoch in ein anderes Land exportiert werden sollen, müssen die Firmen möglicherweise andere Regeln beachten, was den Produktionsablauf verkomplizieren könnte. Dieses Problem stellt sich in Europa und den Mittelmeeranrainerstaaten weniger, da die Ursprungsbestimmungen weitestgehend vereinheitlicht sind. Ausserhalb Europas gibt es dagegen fast genauso viele Ursprungsbestimmungen wie Freihandelsabkommen. Für die Schweizer Wirtschaft ist es wichtig, dass die Ursprungsbestimmungen so einfach und

⁴ Vietnam wurde am 7. November 2006 als jüngstes Mitglied der WTO aufgenommen. Die Mitgliedschaft tritt mit der Ratifizierung des Beitrittsabkommens in Kraft.

⁵ Zum Beispiel hat der Absatz von Schweizer Uhren in Mexiko seit 2001 dank dem Abbau der Zölle von 20 auf drei Prozent um 16 Prozent pro Jahr zugenommen.

so einheitlich wie möglich formuliert sind. Darüber hinaus sollten sie die Tendenz internationalisierter Wertschöpfungsketten berücksichtigen.

Ein wichtiger Eckpfeiler der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik

Für ein kleines Land besteht im Rahmen der WTO die beste Möglichkeit, den Zugang zu Auslandsmärkten für Produkte und Dienstleistungen zu verbessern und sich vor Protektionismus und Diskriminierungen zu schützen. Zu Recht setzt die Schweiz deshalb auf den multilateralen Weg. Seit längerer Zeit verfolgt sie parallel dazu die Strategie, Freihandelsabkommen abzuschliessen, um einen über die WTO-Vereinbarungen hinausgehenden, bevorzugten Marktzugang zu sichern. Diese handelspolitische Parallelität wurde 2005 vom Bundesrat bestätigt. Seine neue Aussenwirtschaftsstrategie basiert ausdrücklich auf drei Stützen: WTO-Mitgliedschaft, bilaterale Abkommen mit der EU und Freihandelsabkommen mit Ländern ausserhalb der EU.

Fruchtbare Zusammenarbeit mit der EFTA

Die Schweiz hat insgesamt 20 Freihandelsabkommen unterzeichnet. Das wichtigste ist und bleibt das im Jahr 1972 mit der Europäischen Union abgeschlossene Abkommen. Es sichert Schweizer Industriegütern den freien Zugang auf den für unsere Wirtschaft wichtigsten Absatz- und Beschaffungsmarkt. Von den 20 weiteren Abkommen wurden 18 im Rahmen der EFTA abgeschlossen, zu deren

Gründungsmitgliedern die Schweiz gehört. Die EFTA verfolgte lange Zeit die Strategie, mit Ländern Abkommen anzustreben, die bereits mit der EU über ein solches verfügen. Dies um zu verhindern, dass die Unternehmen im EFTA-Raum gegenüber ihren europäischen Konkurrenten benachteiligt würden. Seit einigen Jahren jedoch verfolgt die EFTA eine offensivere Strategie und bemüht sich in gewissen Fällen mit Erfolg, rascher zu sein als die EU. Das jüngste Beispiel stellt das Abkommen mit Südkorea dar, welches die EFTA vor der EU und den Vereinigten Staaten abgeschlossen hat. Obwohl die Zusammenarbeit im Rahmen der EFTA im Allgemeinen sehr gut funktioniert, führt sie nicht immer zu den erhofften Resultaten. Dies zeigt sich beispielsweise in den Verhandlungen mit Kanada, die seit acht Jahren im Gange sind. Fortschritte stagnierten aufgrund von Divergenzen im Bereich des Schiffbaus – ein Bereich der die Schweizer Wirtschaft nicht betrifft. Um derartige Hindernisse zu vermeiden, kann die Schweiz auch Verhandlungen ausserhalb des EFTA-Rahmens führen.

Wie kann die Schweiz als Handelspartner attraktiver werden?

Der momentane Verhandlungsstopp in der WTO verändert die Ausgangslage für die Schweiz. Auch bei einer Wiederaufnahme der Doha-Runde wäre angesichts der grossen Divergenzen der Mitglieder die Wahrscheinlichkeit für eine signifikante Verbesserung des Marktzugangs im Ausland eher gering. Um von offeneren Märkten zu profitieren, müssen vermehrt bilaterale oder regionale

Freihandelsabkommen

	EFTA	Schweiz
In Kraft	EFTA, Bulgarien, Rumänien, Mazedonien, Kroatien, Türkei, Israel, Palästinensische Autonomiegebiete, Marokko, Jordanien, Tunesien, Mexiko, Singapur, Chile, Südkorea	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Färöer
Unterzeichnet oder Verhandlungen abgeschlossen	Südafrikanische Zollunion (SACU): (Südafrika, Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland), Ägypten, Libanon	
Im Gespräch, in Vorbereitung	Thailand, Indonesien, Algerien, Gulf Cooperation Council (GCC): (Saudi-Arabien, Bahrain, Katar, Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate)	Japan

Wirtschaftsabkommen anvisiert werden. Dabei sollte die Schweiz auch die Entwicklung von Handelsabkommen zwischen den Schwergewichten der Weltwirtschaft genau mitverfolgen, da die Gefahr besteht, dass unsere Unternehmen benachteiligt werden. Dabei sind die Bestrebungen insbesondere auf jene Länder zu richten, die ein grosses Marktpotenzial aufweisen und wo reale oder potenzielle Diskriminierungen bestehen. Darunter fallen insbesondere Länder oder Regionen wie die USA, Japan oder die sogenannten BRIC-Staaten, d.h. Brasilien (Mercosur), Russland, Indien und China.

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. Die Schweiz muss deshalb unbedingt die sich ihr bietenden Möglichkeiten beim Schopfe packen. Dass noch einiger Handlungsbedarf besteht, zeigt beispielsweise das Scheitern der Sondierungsgespräche mit den Vereinigten Staaten. Eine wichtige Rolle bei diesem für die Wirtschaft schmerzlichen Rückschlag spielte die defensive Haltung im Landwirtschaftsbereich. Agrarforderungen werden auch weiterhin aufgestellt, insbesondere dann, wenn die Schweiz Gespräche mit Ländern wie Brasilien oder Indien einleitet. Die Umsetzung von Landwirtschaftsreformen in der Schweiz stellt daher eines der Schlüsselemente dar, um die weitere Erschliessung von Märkten für Schweizer Produkte, Dienstleistungen und Investitionen zu ermöglichen. Im Gegenzug schaffen Handelsabkommen auch verbesserte Exportmöglichkeiten für die Schweizer Landwirtschaft.

Der wirtschaftliche Erfolg der Schweiz basiert in zunehmendem Mass auf dem internationalen Handel. Abkommen mit wichtigen Wirtschaftspartnern der Schweiz bilden dazu eine wichtige Grundvoraussetzung.

Rückfragen:

gregor.kuendig@economiesuisse.ch

peter.flueckiger@economiesuisse.ch

dominique.rochat@economiesuisse.ch