



25.01.2023

Begleitdokument zur externen Studie «Auswirkungen einer Regionalisierung der Ursprungsregeln in Freihandelsabkommen»

Durch Ursprungskumulation die Nutzung von Freihandelsabkommen stärken: das volkswirtschaftliche Potenzial einer «Regionalisierung der Ursprungsregeln»

Die Ursprungsregeln: ein Schlüsselement für die Nutzung von Freihandelsabkommen

Die Schweiz verfügt gegenwärtig über ein Netz von 35 Freihandelsabkommen (FHA) mit 73 Partnern.¹ Seit einigen Jahren analysiert das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), in welchem Umfang Schweizer Unternehmen die FHA nutzen, um Zölle zu sparen. Zudem prüft es, mit welchen Massnahmen die Nutzung der FHA für Wirtschaftsakteure vereinfacht werden kann.² Denn bei der Nutzung der FHA besteht noch ein wesentliches Verbesserungspotenzial und damit auch die Möglichkeit zusätzlicher Zolleinsparungen für Unternehmen. Jedes Jahr werden Zölle im Umfang von rund 800 Millionen CHF auf in die Schweiz resp. in Partnerländer importierte und exportierte Produkte erhoben, dies obwohl ein FHA in Kraft ist.

Komplexität der Ursprungsregeln

Die präferenziellen Ursprungsregeln sind einer der Gründe, weshalb die in den FHA vorgesehenen Zollpräferenzen nicht immer genutzt werden. Die vom SECO zwischen 2021 und 2022 bei Schweizer Exporteuren durchgeführte Firmenbefragung zur Nutzung von FHA zeigt, dass deren Anwendung einen gewissen administrativen Aufwand mit sich bringt. Unter den von den Firmen genannten Schwierigkeiten bei der Nutzung der FHA (Antworten von 418 Unternehmen) wurde am häufigsten die Anforderungen für den präferenziellen Ursprung (260 Nennungen) und die Beschaffung von Vordokumenten für den präferenziellen Ursprung (240 Nennungen) genannt.³ In der Tat können Unternehmen die Zollpräferenzen eines FHA nur nutzen, wenn ihre Produkte die im Abkommen festgelegten präferenziellen Ursprungsregeln erfüllen. Damit ein Produkt in einem FHA-Partnerland der Schweiz von einer Zollreduktion oder -befreiung profitieren kann, muss es grösstenteils in der Schweiz hergestellt worden sein (z. B. kann die produktspezifische Ursprungsregel, sog. Listenregel vorschreiben, dass der Wertschöpfungsanteil bei der Herstellung in der Schweiz im Verhältnis zum Verkaufspreis mindestens 40 % betragen muss). Die in einem FHA festgelegten Ursprungsregeln variieren je nach Produkt und Abkommen, was bedeutet, dass nicht alle von der Schweiz abgeschlossenen FHA dieselben Regeln enthalten und dass die von anderen Partnern wie etwa der EU abgeschlossenen FHA wiederum andere Regeln enthalten. Die Vielzahl der FHA und der damit anwendbaren Ursprungsregeln führt zum sogenannten «Spaghetti-Bowl»-Effekt.

Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft

Als hochentwickelte Volkswirtschaft mit relativ kleinem Binnenmarkt ist die Schweiz stark in die internationalen Wertschöpfungsketten eingebunden und sowohl beim Import als auch beim Export auf den Zugang zu ausländischen Märkten angewiesen. Beziehen Unternehmen

¹ [Freihandelsabkommen \(admin.ch\)](#)

² [Nutzung von Freihandelsabkommen \(admin.ch\)](#)

³ [SECO – Bericht zu den Resultaten der Firmenbefragung zur Nutzung von Freihandelsabkommen durch Schweizer Exporteure](#)

Vorleistungen aus dem Ausland, laufen sie Gefahr, dass der Anteil ausländischer Vorleistungen in ihren Exportprodukten den Schwellenwert der Listenregeln der jeweiligen FHA überschreitet. Das hat zur Folge, dass diese Produkte nicht von den in den FHA vorgesehenen Zollpräferenzen profitieren.

Diese Herausforderungen überwinden

Es gibt zwei Lösungsansätze, um vergleichsweise restriktive Ursprungsregeln zu entschärfen um die Nutzung der Zollpräferenzen zu vereinfachen. Der erste besteht darin, die Listenregeln liberaler zu gestalten, d. h. den vorgeschriebenen Schwellenwert für die Ursprungseigenschaft zu senken (z. B. den Wertschöpfungsanteil bei der Herstellung in der Schweiz im Verhältnis zum Verkaufspreis von 60 % auf 40 % senken). Der zweite Ansatz besteht darin, die Ursprungskumulation zu erlauben, bei der nicht nur die einheimischen Vorleistungen, sondern auch die Vorleistungen aus Partnerländern für die Ursprungseigenschaft angerechnet werden. Die vom SECO bei den Exporteuren durchgeführte Befragung belegt, wie wichtig solche Kumulationsmöglichkeiten für die Unternehmen sind.⁴

Das Konzept der «Regionalisierung der Ursprungsregeln in den FHA»

Auf globaler Ebene nehmen bilaterale und regionale FHA zu. Das Netz der von Partnern abgeschlossenen Abkommen überschneidet sich zunehmend. Die Schweiz und die EU sind ein gutes Beispiel dafür: Mehr als 70 Prozent der Partner, welche mit der Schweiz ein FHA unterhalten, haben auch ein FHA mit der EU. Obwohl sich die Einzelheiten des in den FHA vorgesehenen Zollabbaus je nach Abkommen unterscheiden, so ist diesen FHA doch gemein, dass die Zölle auf Industrieprodukte grösstenteils abgeschafft werden. Die Wirtschaftsakteure profitieren aber teilweise nicht von diesen Präferenzzöllen, da sie einen beachtlichen Teil an Vorleistungen aus Drittstaaten beziehen. Gegenwärtig prüfen zahlreiche Partner, wie sich die Nutzung der FHA verbessern lässt.

Zum jetzigen Zeitpunkt sehen die meisten FHA nur die bilaterale Kumulation vor: Um die Ursprungsregeln des FHA zu erfüllen (z. B. FHA Schweiz–China), kann die in den beiden Partner (in diesem Beispiel in der Schweiz und in China) geschaffene Wertschöpfung addiert werden («kumulieren»). Die bilaterale Kumulation ist jedoch nur zwischen den zwei Vertragsparteien des FHA möglich. Im Rahmen des PEM-Übereinkommens⁵, an dem sich 25 Parteien beteiligen, kennt die Schweiz zusätzliche Kumulationsmöglichkeiten, wie die diagonale Kumulation⁶.

Um die Grenzen bilateraler FHA zu überwinden, besteht eine Strategie darin, dass gemeinsame Freihandelspartner ihre FHA vernetzen und die Ursprungsregeln ihrer Abkommen «regionalisieren». Dabei wird eine Kumulationszone gebildet, die drei oder mehr FHA umschliesst. Das heisst konkret, dass beim Handel innerhalb dieser Kumulationszone sämtliche Vorleistungen aus den an der Zone beteiligten Ländern kumuliert werden können. Beispielsweise haben sowohl die Schweiz als auch die EU ein FHA mit Japan abgeschlossen. Würden die Ursprungsregeln der jeweiligen Abkommen regionalisiert, könnten die in der Schweiz und in der EU erbrachten Vorleistungen beim Export nach Japan zusammengezählt werden. So könnten die Unternehmen in der Schweiz, in der EU und in Japan leichter die Ursprungsregeln erfüllen und vermehrt von Präferenzzöllen profitieren. Die Schaffung einer solchen Kumulationszone würde eine Änderung der Ursprungsregeln in den entsprechenden FHA erfordern und verlangt daher die Zustimmung aller betroffenen Partner. Die übrigen Bestimmungen der FHA und damit auch die Zollzugeständnisse, die sich die Partner gegenseitig eingeräumt haben, blieben dabei unverändert. Das Transpazifische

⁴ [SECO – Bericht zu den Resultaten der Firmenbefragung zur Nutzung von Freihandelsabkommen durch Schweizer Exporteure](#)

⁵ [Regionales Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln vom 15. Juni 2011](#)

⁶ Das PEM-Übereinkommen nimmt bei der Anwendung von Kumulationsmöglichkeiten eine Vorreiterrolle ein, da es neben der bilateralen Kumulation die Einführung einer diagonalen Kumulationszone vorsieht, vgl.: [Die Kumulation in den Freihandelsabkommen – BAZG](#)

Partnerschaftsabkommen CPTPP⁷ sieht beispielsweise solche Kumulationsmöglichkeiten zwischen seinen Mitgliedern vor.⁸

Auswirkungen und Potenzial regionalisierter Ursprungsregeln: Ergebnisse der externen Studie

Das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan und die Universität St. Gallen haben im Auftrag des SECO eine Studie über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Regionalisierung⁹ der Ursprungsregeln in den FHA durchgeführt. Auf der Grundlage eines Mehrländer-Mehrsektoren-Gleichgewichtsmodells, welches mit detaillierten Daten zu Handelsflüssen aus dem FHA-Monitor¹⁰ des SECO parametrisiert wurde, untersucht die Studie die Auswirkungen einer Regionalisierung mit verschiedenen Länderkonstellationen und zeigt die jeweiligen Auswirkungen auf die einzelnen Sektoren auf. Die Studie bezieht sich auf die Industriesektoren (einschliesslich der Nahrungsmittelindustrie) und berücksichtigt folglich weder den Primär- noch den Dienstleistungssektor. Aufgrund nicht verfügbarer Daten und bestimmten getroffenen Annahmen sind die Zahlen jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, insbesondere was die Auswirkungen auf die Partnerländer der Schweiz anbelangt.

Positive Auswirkungen zusätzlicher Kumulationsmöglichkeiten

Die Ergebnisse zeigen, dass eine Regionalisierung der Ursprungsregeln in den FHA positive Auswirkungen auf die Schweiz hätte. Die Unternehmen könnten vermehrt von den Zollpräferenzen der FHA profitieren, Zölle einsparen und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern. Dies führt zu einer Intensivierung des Handels und lässt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) – wenn auch nur minim – ansteigen. Auf Ebene der Sektoren unterscheiden sich die Auswirkungen je nach Länderkonstellation. In vielen Fällen profitieren jedoch die Schweizer Maschinenindustrie sowie die Textilindustrie am meisten.

Ausserdem werden diese quantitativen Resultate durch die Ergebnisse aus den Interviews mit Unternehmen gestützt. Sämtliche befragten Unternehmen stehen weiteren Kumulationsmöglichkeiten positiv gegenüber und sehen darin ein zusätzliches Potenzial für die Schweizer Exportwirtschaft. Überdies weisen die Interviews darauf hin, dass die Regionalisierung noch weitere positive Effekte mit sich bringt, die in dem für diese Studie verwendeten Modell nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden konnten, wie zum Beispiel die Erschliessung neuer Absatzmärkte und die Sicherung der Position der Schweizer Unternehmen in den weltweiten Wertschöpfungsketten.

EU als natürlicher Partner

Die EU wäre gemäss der Studie ein idealer Partner für die Regionalisierung, da sie für die Schweiz den wichtigsten Beschaffungsmarkt für Vorleistungen darstellt. Deshalb sind aus Schweizer Sicht insbesondere Länderkonstellationen interessant, die die EU und einen bedeutenden Absatzmarkt umfassen (z. B. Kanada, Japan, Südkorea, Mexiko). Im Fall einer Regionalisierung Schweiz–EU–Südkorea wären die Auswirkungen besonders gross, da die Schweizer Exporte um 55 Millionen CHF (+0,02 %) und die Importe um 85 Millionen CHF (+0,03 %) ansteigen würden. In diesem Szenario würde das Schweizer BIP dank der Regionalisierung jährlich um etwa 80 Millionen CHF zunehmen (also gut +0,01 %).

Neben einer Konstellation mit diesen geografisch weit entfernten Ländern wäre auch eine Regionalisierung zwischen der Schweiz, der EU und dem Vereinigten Königreich interessant.

⁷ Das «Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership» (CPTPP) ist ein Freihandelsabkommen zwischen Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam, welches 2018 abgeschlossen wurde.

⁸ [How to read the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership \(CPTPP\) \(international.gc.ca\)](https://www.international.gc.ca)

⁹ Der hier verwendete Begriff «Regionalisierung» meint die Schaffung von «Regionen» mittels vernetzter FHA zwischen den verschiedenen Handelspartnern. Diese können, aber müssen nicht unbedingt geografisch nah gelegen sein.

¹⁰ [FHA-Monitor \(admin.ch\)](https://www.admin.ch)

Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU haben die Schweiz und das Vereinigte Königreich ein Handelsabkommen abgeschlossen, welches im bilateralen Handel Schweiz–Vereinigtes Königreich die Kumulation mit Vorleistungen aus der EU erlaubt. Anders als zuvor ist die Kumulation von Vorleistungen aus der Schweiz und dem Vereinigten Königreich für Exporte aus diesen Ländern in die EU hingegen nicht mehr möglich. Eine Regionalisierung Schweiz–EU–Vereinigtes Königreich würde diese Möglichkeit wiederherstellen. Der Anstieg des Schweizer BIP für dieses Szenario wird auf jährlich 75 Millionen CHF (+0,01 %) geschätzt.

Ein Zusammenschluss von grossen geografischen Blöcken schafft mehr Vorteile

Die Regionalisierung führt dazu, dass alle Parteien innerhalb der Kumulationszone die Ursprungsregeln der betreffenden FHA leichter erfüllen und von Zollpräferenzen profitieren können. Sie wirkt sich daher nicht nur auf die Schweiz aus. So kann die EU beispielsweise in einer Konstellation Schweiz–EU–Drittstaat, wobei letzterer ein bedeutender Absatzmarkt ist (z. B. Kanada, Japan, Südkorea), Vorleistungen aus der Schweiz und dem Drittstaat kumulieren, was sich für sie positiv auswirkt und zu einer Erhöhung ihres BIP führt.

Ein Vergleich unterschiedlicher Szenarien zeigt, dass die Vorteile der Regionalisierung zunehmen, je mehr Länder daran beteiligt sind. Ideal wäre ein Zusammenschluss von zwei grossen geografischen und handelspolitischen Blöcken, beispielsweise der Schweiz, der EU und des Vereinigten Königreichs mit den CPTPP-Staaten. Gemäss der Analyse profitieren die Länder von einer Regionalisierung, wenn die Kumulationszone sowohl Absatzmärkte als auch bedeutende Beschaffungsmärkte für Vorleistungen umfasst. Je mehr Länder sich bei einer Regionalisierung zusammenschliessen, desto eher ist diese Voraussetzung erfüllt.

Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die von Ecoplan und der Universität St. Gallen durchgeführte Studie zeigt, dass die Regionalisierung der Ursprungsregeln eine ernstzunehmende handelspolitische Option darstellen. Die Auswirkungen auf den Aussenhandel und das BIP mögen auf den ersten Blick bescheiden scheinen, sollten aber im grösseren Zusammenhang betrachtet werden. Szenarien mit Einbezug der EU ermöglichen den Schweizer Wirtschaftsakteuren dank der Regionalisierung der Ursprungsregeln zusätzliche Zolleinsparungen zwischen 8 bis 40 Millionen CHF jährlich. Beim Szenario einer Regionalisierung Schweiz–EU–Südkorea belaufen sie sich beispielsweise auf rund 30 Millionen CHF. Im Vergleich dazu konnten im Jahr 2020 gemäss FHA-Monitor dank dem FHA Schweiz–Südkorea Zollersparnisse von rund 108 Millionen CHF bei den Schweizer Exporte erzielt werden, während mit dem FHA Schweiz–Kanada Zölle im Umfang von 24 Millionen CHF eingespart wurden.

Die Studie bestätigt zudem, dass auch die Handelsbeziehungen zwischen Parteien, welche bereits ein FHA abgeschlossen haben, noch viel Intensivierungspotenzial aufweisen, welches durch eine Regionalisierung genutzt werden könnte. Da die Schweiz mit ihren wichtigsten Handelspartnern bis auf einige Ausnahmen bereits FHA unterhält, stellt die Regionalisierung eine umso interessantere Option dar. Auch wenn sich die Studie vor allem mit den Auswirkungen auf die Schweiz beschäftigt, bleibt anzumerken, dass auch die anderen an einer Kumulationszone beteiligten Länder von einer stärkeren Nutzung der FHA profitieren würden.

Diese Schlussfolgerungen bestätigen, dass es für die Schweiz sinnvoll ist, erweiterte Kumulationsmöglichkeiten in ihren FHA aufzunehmen, sei es beim Abschluss neuer Abkommen oder bei der Modernisierung bereits bestehender Abkommen. Ausserdem stützen sie die von der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in FHA-Verhandlungen vorgeschlagene erweiterte Kumulation, welche den EFTA-Ländern die Kumulation der Vorleistungen aus der EU für ihre Exporte in ein FHA-Partnerland ermöglichen soll.

Angesichts der gegenwärtigen Tendenzen in der internationalen Handelspolitik ist die politische Machbarkeit einer umfangreichen Regionalisierung – zum jetzigen Zeitpunkt – jedoch zu relativieren. Die Tendenz zur Schaffung geografischer Blöcke und zur Förderung einer «Rückverlagerung der Produktionsketten» durch Wirtschaftsakteure wie die Vereinigten

Staaten und die EU lassen erahnen, dass eine solche Annäherung von bestimmten Partnern der Schweiz momentan möglicherweise nicht begrüsst würde. Angesichts des Potenzials für zusätzliche Zolleinsparungen und zur Diversifizierung der Beschaffungsketten sollte dieser Ansatz dennoch weiterverfolgt werden.

Neben dem Konzept der Regionalisierung können auch andere Vereinfachungen der Ursprungsregeln in Betracht gezogen werden, um die Nutzung der FHA zu verbessern. Ein weiterer sinnvoller Ansatz besteht darin, genügend liberale Listenregeln in den FHA vorzusehen. Zudem ist in den Ursprungsregeln der FHA (z. B. Toleranzregel, Territorialitätsprinzip und Grundsatz der Nicht-Veränderung) die Position der Schweizer Wirtschaftsakteure zu berücksichtigen, welche stark in die internationalen Produktionsketten eingebunden sind. Um die Komplexität der Regeln für die Unternehmen zu reduzieren, wird eine gewisse Harmonisierung oder zumindest eine Abstimmung zwischen den in den FHA vorgesehenen Bestimmungen angestrebt sowie Vereinfachungen bei den zu erbringenden Ursprungsnachweisen geprüft.

Das SECO setzt sich weiter für eine verbesserte Nutzung der FHA durch die Wirtschaftsakteure ein. Im Februar 2022 hat der Bundesrat das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) damit beauftragt, im Rahmen der Gesamtschau «Stärkung Wirtschaftsstandort Schweiz» die Nutzung der FHA zu vereinfachen und zu verbessern. Dazu gehört auch die Ausarbeitung und Umsetzung konkreter Massnahmen, damit die Unternehmen das bestehende FHA-Netz der Schweiz besser nutzen können, wie eben die «Regionalisierung der Ursprungsregeln in den FHA».