

Schweizer Unternehmen nutzen Freihandelsabkommen

Freihandelsabkommen sind auch für KMU attraktiv. Dies zeigt eine Untersuchung von 180 000 importierenden Unternehmen in der Schweiz. *Stefan Legge, Piotr Lukaszuk, Michèle Glauser, Lukas Hauck*

Abstract Die Schweiz verfügt über ein umfassendes Netzwerk an Freihandelsabkommen mit wichtigen Partnerländern in der ganzen Welt. Gemäss einer Auswertung im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) handelt es sich bei der überwiegenden Mehrheit der Schweizer Importunternehmen, die ein Freihandelsabkommen nutzen, um KMU. Insgesamt sparten Schweizer Importeure im Jahr 2019 dank Freihandelsabkommen über 2 Milliarden Franken an Zöllen ein. Bereits bei kleinen Differenzen zwischen den regulären und den präferenziellen Zollsätzen werden Freihandelsabkommen rege genutzt. Einen Überblick über die Nutzung der Freihandelsabkommen der Schweiz gibt der jährliche FHA-Monitor des Seco.

Für die kleine und offene Schweizer Volkswirtschaft ist der Zugang zu ausländischen Märkten zentral. Über 30 Freihandelsabkommen garantieren Schweizer Unternehmen den Zugang zu wichtigen Märkten – unter anderem dank «präferenziellen» Zöllen. Diese Zollsätze liegen unter den Meistbegünstigten- beziehungsweise Normalzollansätzen, die im Rahmen der WTO-Verträge gegenüber anderen Ländern bestehen. Die präferenziellen Zölle kommen allerdings nicht automatisch zur Anwendung, sondern sind mit einem gewissen administrativen Aufwand verbunden: Unternehmen müssen bei der Verzollung für jedes Produkt nachweisen, dass es die präferenziellen Ursprungsregeln des entsprechenden Freihandelsabkommens erfüllt. Wie eine Untersuchung aus dem Jahr 2019 im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) gezeigt hat, nutzen die Unternehmen die Zollpräferenzen nur teilweise.¹ Warum ist das so?

In vertieften Auswertungen sind Stefan Legge und Piotr Lukaszuk von der Universität St. Gallen dieser Frage nachgegangen.² Anhand von detaillierten Importdaten der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) untersuchten sie für den Zeitraum 2016 bis 2019, ob grosse Unternehmen die präferenziellen Zölle stärker nutzen als kleine und mitt-

lere Unternehmen (KMU). Dabei verknüpften sie die EZV-Daten mit Informationen aus dem Unternehmensregister des Bundesamtes für Statistik (BFS).

Insgesamt werteten die Autoren über 45 Millionen Meldungen von rund 180 000 Importeuren aus. Exporte wurden nicht berücksichtigt, da dazu detailliertere Daten von den Partnerländern zur Verfügung stehen müssten.

Viele KMU im Datensatz

Der Datensatz umfasst alle Unternehmen, die zwischen den Jahren 2016 und 2019 Waren aus einem Freihandelspartnerland der Schweiz importiert haben. Mehrheitlich sind dies kleine und mittlere Unternehmen (KMU), wobei über die Hälfte der insgesamt 180 000 Unternehmen zu den Mikrounternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitenden zählt. Weiter finden sich im Datensatz 2600 Grossunternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitenden. Bei 50 000 Unternehmen ist die Firmen-grösse unbekannt.

Wie die Auswertungen zeigen, nutzt knapp die Hälfte der Firmen die Freihandelsabkommen zumindest teilweise, und rund ein Drittel der Firmen greift bei all ihren Importen darauf zurück (siehe *Abbildung 1*). Demgegenüber verzichtet ein Fünftel der Firmen komplett auf präferenzielle Zölle – wobei diese Firmen lediglich für 1 Prozent des Transaktionsvolumens verantwortlich sind. Somit lässt sich festhalten: Grundsätzlich nutzen die meisten Unternehmen die Freihandelsabkommen.

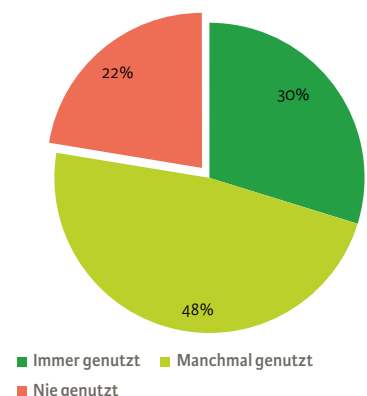
Dank Freihandelsabkommen sparten Schweizer Unternehmen bei ihren Importen im Jahr 2019 über 2 Milliarden Franken an Zöllen ein (siehe *Abbildung 2*). Davon entfallen 1,13 Milliarden Franken auf KMU, 0,73 Milliarden Franken auf grosse Unternehmen sowie 0,22 Milliarden Franken auf Firmen mit unbekannter Grösse. Knapp 0,37 Milliarden Franken an möglichen Zolleinsparungen wurden hingegen nicht realisiert, da anstelle der präferenziellen Zölle die regulären Zölle bezahlt wurden.

Nutzen oder nicht nutzen?

In der Studie wurden mögliche Bestimmungsfaktoren der Nutzung von Freihandelsabkommen identifiziert und anschliessend mittels Regressionsanalysen geprüft. Dabei lautete die Ausgangsfrage: Findet eine Nutzung der Freihandelsabkommen immer dann statt, wenn die Zolleinsparungen höher sind als die damit verbundenen Kosten?

Eine erste Antwort ergibt sich aus dem bedeutenden Einfluss des Einsparpotenzials auf die Nutzung von Freihandelsabkommen: Bei Warenimporten mit hohem

Abb. 1: Nutzung von Freihandelsabkommen durch Schweizer Importeure (2016 bis 2019)



Total = 184 069 Importfirmen.

DATEN DER EZV UND DES BFS, LEGGE UND LUKASZUK (2021) / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

¹ Stefan Legge und Piotr Lukaszuk (2019). Analyse zur Nutzung von Freihandelsabkommen im Auftrag des Seco, 13. Dezember. Vgl. auch Beitrag Freihandelsabkommen: Nutzen Firmen die Vorteile?, Die Volkswirtschaft 3/2020.

² Mehr Informationen unter «Nutzung von Freihandelsabkommen» auf der Website des Seco.

Einsparpotenzial – entweder aufgrund eines hohen Warenwerts oder einer hohen «Präferenzmarge» – fällt die Nutzung von Freihandelsabkommen durchschnittlich höher aus. Die Präferenzmarge wird in Prozentpunkten ausgedrückt und gibt die Differenz zwischen den regulären und den präferenziellen Zollsätzen wieder.

Obwohl dieser Zusammenhang vermutet wurde, zeigt sich, dass bereits bei relativ geringen Präferenzmargen eine hohe Nutzung von Freihandelsabkommen stattfindet. Es zeigt sich, dass bereits bei einer vergleichsweise geringen Präferenzmarge von 1,6 Prozentpunkten eine vergleichsweise hohe Nutzungsrate zu beobachten ist. Bei einer Präferenzmarge von 2 Prozentpunkten liegt die Nutzungsrate bereits bei über 71 Prozent. Diese Resultate sind insbesondere interessant, weil sie der weitläufigen Annahme widersprechen, wonach Unternehmen eine Nutzung von Freihandelsabkommen erst ab 2 bis 3 Prozentpunkten überhaupt in Betracht ziehen.

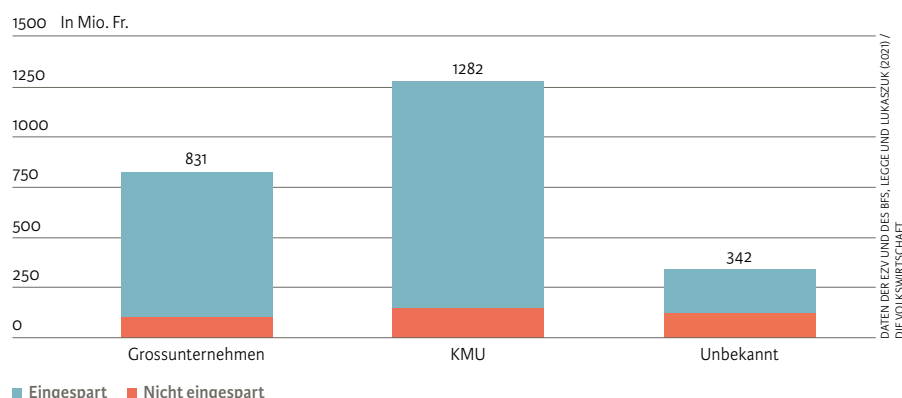
Firmen machen dabei von Freihandelsabkommen häufiger Gebrauch, wenn sie bereits in der Vergangenheit solche genutzt haben. Hat eine Firma ein spezifisches Freihandelsabkommen bereits einmal genutzt, wird sie dieses in Folgetransaktionen mit einer Wahrscheinlichkeit von 75 Prozent erneut nutzen. Umso mehr gilt dies, wenn es sich um dasselbe Produkt und dasselbe Partnerland handelt. Dann steigt die Nutzungsrate auf 80 Prozent. Diese Zahlen lassen sich so interpretieren, dass die Nutzung der Freihandelsabkommen mit Fixkosten verbunden ist. Diese Fixkosten treten beispielsweise auf, wenn geeignete Zulieferer gefunden werden müssen oder eine Firma sich mit den Formalitäten eines Freihandelsabkommens vertraut machen muss. Sind diese einmal gezahlt, steigt die Häufigkeit der Nutzung bei Folgetransaktionen.

EU-Abkommen an der Spitze

Einen guten Überblick über die Freihandelsabkommen der Schweiz liefert der FHA-Monitor des Seco. Diese jährliche Publikation liefert Kennzahlen und Grafiken zur Nutzung der Freihandelsabkommen, wobei sowohl Importe als auch Exporte berücksichtigt sind. Die aktuellsten Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2019, der Bericht für 2020 erscheint voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2021.

Während die benötigten Daten importseitig von der Eidgenössischen Zollverwaltung

Abb. 2: Dank Freihandelsabkommen eingesparte Importzölle nach Firmengrösse (2019)



(EZV) bereitgestellt werden, müssen sie exportseitig jeweils mit den Partnerländern der Schweiz ausgetauscht werden. Dazu arbeitet das Seco eng mit den Schweizer Botschaften vor Ort zusammen.

Das mit Abstand relevanteste Freihandelsabkommen der Schweiz ist das Abkommen mit der Europäischen Union aus dem Jahr 1972. Im Jahr 2019 sparten Schweizer Exporteure damit Zölle in Höhe von 1,1 Milliarden Franken. Bei den Importen betragen die Einsparungen sogar 2,1 Milliarden Franken.

Das neueste Freihandelsabkommen der Schweiz, welches der FHA-Monitor erfasst, ist jenes mit den Philippinen aus dem Jahr 2018: Importseitig wurden damit 2019 bereits 400 000 Franken an Zöllen eingespart. Allerdings verzollten weiterhin viele Unternehmen – trotz präferenzieller Zölle – ihre Produkte regulär. Dadurch entgingen ihnen Zollersparungen in der Höhe von 1,2 Millionen Franken. Als Folge davon lag die Einsparquote 2019 für dieses Abkommen lediglich bei 24 Prozent. Im Vergleich zu anderen Freihandelsabkommen liegt diese Einsparquote eher am unteren Rande des Spektrums. Es wird deshalb interessant sein, zu sehen, wie sich die Nutzung des relativ jungen Abkommens mit den Philippinen über die Zeit hinweg entwickeln wird.

Pharma und Uhren

Im FHA-Monitor werden für jedes Land die zehn Produktkategorien mit dem grössten Handelsvolumen aufgezeigt. Exportseitig dominieren Pharmaprodukte, Bijouterie, Uhren, Präzisionsinstrumente und Maschinen. Hier verfügt die Schweiz über international renommiertes Know-how und steht für Qualität und Zuverlässigkeit. Importseitig zeich-

net der FHA-Monitor ein deutlich differenzierteres Bild über die Partnerländer hinweg. Aus Albanien werden beispielsweise hauptsächlich Schuhe und Bekleidung importiert, während aus Chile primär Früchte oder aus Litauen Möbel und Holz in die Schweiz geliefert werden.

Der FHA-Monitor hilft, länderspezifisches Verbesserungspotenzial im Rahmen der Freihandelsabkommen zu identifizieren. Beispielsweise indem er aufzeigt, bei welchen Produkten noch erhebliches, bisher nicht ausgeschöpftes Potenzial für weitere Zollersparungen aufgrund der Freihandelsabkommen liegt. In den FHA-Monitor 2019 wurde erstmals die Verteilung der Zollersparnisse nach Firmengrösse aufgenommen. Sobald der FHA-Monitor für das Jahr 2020 vorliegt, wird es zudem interessant sein, zu sehen, wie sich die anhaltende Corona-Krise auf die Handelsströme der Schweiz auswirkt.

Stefan Legge

Dozent und Projektleiter, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, Universität St. Gallen

Piotr Lukaszuk

Direktor Data Forensics, Endowment for Prosperity Through Trade, St. Gallen

Michèle Glauser

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Internationaler Warenverkehr, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Lukas Hauck

Hochschulpraktikant, Internationaler Warenverkehr, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern