

# Eine Handels- und Investitionspartnerschaft EU–USA hat in jedem Fall Folgen für die Schweiz

Die EU und die USA sind die beiden wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen den beiden Handelsblöcken könnte für unsere Wirtschaft spürbare Folgen haben. Die Schweiz verfolgt die Entwicklungen daher eng. Zwei im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft erstellte Berichte untersuchen die möglichen Auswirkungen eines Abkommens zwischen der EU und den USA auf die Schweizer Wirtschaft. Aufgrund des noch offenen Inhalts beruhen diese ersten Einschätzungen jedoch auf Annahmen und arbeiten mit Szenarien.



**Daniel Freihofer**  
Stv. Ressortleiter  
Freihandelsabkommen/  
EFTA, Staatssekretariat  
für Wirtschaft SECO,  
Bern



**Edith Bernhard**  
Ressort Wachstum und  
Wettbewerbspolitik,  
Staatssekretariat für  
Wirtschaft SECO, Bern

Seit Juli 2013 verhandeln die EU und die USA über eine umfassende transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (*Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP*). Ziel ist neben dem Zollabbau für Industrie- und Agrarprodukte insbesondere die Beseitigung von nichttarifären Handelshemmnissen. Das geplante Abkommen soll auch Bestimmungen zu den Dienstleistungen, dem öffentlichen Beschaffungswesen, dem Schutz des geistigen Eigentums und dem Wettbewerb umfassen sowie den Investitionsschutz stärken. Zudem soll der Zugang zu den Rohstoffmärkten verbessert werden. Falls es zu einem Verhandlungsabschluss zwischen der EU und den USA kommt, würde daraus die weltweit grösste Freihandelszone entstehen. Sie vereinigte beinahe die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung und einen Drittel des Welthandels auf sich. Die Handelsströme zwischen der EU und den USA erreichen einen Wert von rund 2 Mrd. Euro pro Tag.

Von beiden Seiten wird offiziell ein Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2015 angestrebt. Die Verhandlungen gestalten sich aufgrund der unterschiedlichen Ansätze und Positionen in etlichen Bereichen erwartungsgemäss schwierig. Sie erfordern daher beidseitig Flexibilität und Kompromissbereitschaft. Grundsätzlich stehen die Chancen für einen Verhandlungsabschluss jedoch gut. Trotz vermehrt kritischer Stimmen genießt das ambitionöse Projekt nach wie vor die Unterstützung einer Mehrheit in Politik und Wirtschaft beidseits des Atlantiks. Beide Seiten versprechen sich durch eine TTIP substanzielle Wachstumspulse und neue Arbeitsplätze.

## Die Schweiz wird sicher betroffen sein

Die EU und die USA sind nicht nur global die handelspolitischen Schwergewichte, sondern auch die zwei grössten Handelspartner der Schweiz. Mehr als zwei Drittel aller Schweizer Exporte gehen in die EU (56%) und die USA (11%). Dies verdeutlicht, dass für die Schweizer Wirtschaft einiges auf dem Spiel steht, denn: Kommt ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA zustande, mit dem sich die beiden Seiten auf dem jeweils anderen

Markt günstigere Rahmenbedingungen einräumen, als der Schweiz gewährt werden, kann es zu einer Benachteiligung der Schweizer Wirtschaft kommen. Eine solche Benachteiligung ist insgesamt auf dem US-Markt sehr wahrscheinlich, da zwischen den USA und der Schweiz kein Freihandelsabkommen besteht. Hingegen hat die Schweiz ein dichtes Netz von wirtschaftlich relevanten Abkommen mit der EU, sodass zwischen der Schweiz und der EU in verschiedenen Bereichen binnenmarktähnliche Verhältnisse bestehen. Schweizer Anbieter profitieren deshalb heute von vorteilhafteren Marktzutrittsbedingungen in der EU als US-Anbieter. Diese Präferenzmarge wird durch die TTIP aller Voraussicht nach reduziert; je ambitionierter das TTIP-Paket ausfällt, desto stärker wird diese Präferenzerosion sein.

## Nicht nur der Zollabbau könnte die Schweiz benachteiligen

Das erklärte Ziel der TTIP ist unter anderem ein möglichst umfassender Zollabbau. In Bezug auf den Marktzugang in den USA besteht für die Schweiz im tarifären Bereich daher ein reelles Diskriminierungspotenzial. Auch auf dem EU-Markt wären bestimmte Agrarprodukte benachteiligt. Allerdings heben sich auf ausländischen Märkten eine Reihe von Schweizer Exportprodukten hinsichtlich Qualität oder anderer spezifischer (Funktions-)Eigenschaften von Konkurrenzprodukten ab. Die Preiselastizität der Nachfrage ist für diese Produkte geringer, weshalb sich eine Zollreduktion zwischen der EU und den USA hier schwächer auf die Nachfrage auswirkt. Je nach Verhandlungsergebnis könnte somit die Benachteiligung von Schweizer Anbietern im regulatorischen Bereich (z. B. gegenseitige Anerkennung von unterschiedlichen Produktvorschriften), bei den Dienstleistungen oder beim öffentlichen Beschaffungswesen grösser sein als bei den Zöllen. 80% der Wohlstandsgewinne aus dem TTIP-Abkommen für die EU sollen laut Schätzungen von Kosteneinsparungen durch die Verringerung bürokratischer und regulatorischer Hindernisse sowie durch Liberalisierungen ausserhalb des Warenverkehrs herrühren.<sup>1</sup>



Die Ladung eines niederländischen Frachters mit Gütern für den Strassenbau wird im Hafen von Cleveland gelöscht.

Foto: Keystone

Kasten 1

### Handelspolitischer Dialog zwischen den Efta-Staaten und den USA

Auf Initiative der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) wurde 2013 ein handelspolitischer Dialog zwischen den Efta-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) und den USA ins Leben gerufen. Zweck dieser Plattform ist es, Informationen aus erster Hand zu den laufenden TTIP-Verhandlungen zu erhalten sowie die Efta-Interessen gegenüber den USA sicherzustellen. Der Dialog soll jedoch kein Präjudiz für allfällige spätere weiter gehende Schritte darstellen. Die ersten beiden Treffen unter dem handelspolitischen Dialog zwischen Vertretern der Efta-Staaten und des US-Handelsvertreters fanden am 20. November 2013 und am 5. Juni 2014 in Washington D.C. statt. Dabei wurden der US-amerikanischen Seite unter anderem die Funktionsweise und die Freihandelspolitik der Efta präsentiert sowie das mögliche Diskriminierungspotenzial einer TTIP für die Efta-Staaten erläutert.

1 Francois, J. et al. (2013). Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment. London: Centre for Economic Policy Research.

2 Die zwei Berichte gehen auf Studienaufträge zu Auswirkungen in drei Themengebieten zurück: Gesamtwirtschaft; Dienstleistungen, Direktinvestitionen und öffentliche Beschaffung; Ursprungsregeln. Die Analysen zu den ersten beiden Bereichen wurden in einem Bericht zusammengefasst.

### Zwei Studien zur möglichen Bandbreite der Auswirkungen

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Schweiz die Entwicklungen der TTIP-Verhandlungen eng. Im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe unter der Leitung des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) werden Abklärungen über die möglichen Auswirkungen einer TTIP auf die Schweiz gemacht. Diese dienen als Grundlagen zur Diskussion konkreter wirtschaftspolitischer Handlungsoptionen für die Schweiz nach Abschluss der Verhandlungen zwischen den USA und der EU. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu bewahren.

Zwei im Auftrag des Seco erstellte Berichte geben eine erste Einschätzung der möglichen Auswirkungen der TTIP auf die Schweiz.<sup>2</sup> Da zurzeit die konkreten Verhandlungsergebnisse der TTIP noch weitgehend unbekannt sind, basieren die Studien auf Annahmen und arbeiten mit Szenarien. Dies erlaubt erste Einschätzungen zur möglichen Bandbreite der Auswirkungen der TTIP auf die Schweiz und Überlegungen zu wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen.

Die Studie des World Trade Institute (WTI) gibt Anhaltspunkte zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen verschiedener TTIP-Szenarien auf die Schweiz auf der Basis eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells. Das Modell

errechnet – je nach Annahmen und Szenario – Auswirkungen auf das Niveau des BIP von  $-0,5\%$  bis  $+2,9\%$  im Jahre 2030. Auch die potenziellen Auswirkungen in den Bereichen Dienstleistungen, Direktinvestitionen und öffentliches Beschaffungswesen werden analysiert. Die Studie von Emanuela Balestrieri beschäftigt sich mit den möglichen Auswirkungen von in der TTIP vereinbarten Ursprungsregeln auf wichtige Schweizer Exportsektoren. Negative Auswirkungen der TTIP-Ursprungsregeln könnten sich für Präzisionsinstrumente sowie die Autozulieferer ergeben, hingegen dürfte der Einfluss auf Pharma und Chemie gering sein. In den nachfolgenden Artikeln erläutern die Verfasser der beiden Berichte deren wichtigste Ergebnisse. Zudem geht ein weiterer Artikel näher auf den Bereich der nichttarifären Handelshemmnisse ein, in welchem die bedeutendsten Auswirkungen einer TTIP erwartet werden.

### Wie ambitioniert wird das Verhandlungsergebnis ausfallen?

Insbesondere bei der Interpretation der Resultate des berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells ist Vorsicht geboten. Die quantitativen Resultate geben lediglich eine Idee über die mögliche Grössenordnung von Auswirkungen der TTIP auf die gesamte Wirtschaft und einzelne Sektoren. So ist es sehr wahrscheinlich, dass je nach Sektor und Produkten – beispielsweise Landwirtschaft oder Chemie und Pharma – unterschiedlich weitgehende Öffnungsschritte vereinbart werden.

Insgesamt dürfte das Abkommen sektor- oder produktspezifisch weit differenzierter ausgestaltet sein, als dies bei den vorliegenden Berechnungen abgebildet wird. Wie ambitioniert die TTIP in den verschiedenen Sektoren oder Produktkategorien schliesslich ausfällt, ist heute noch schwierig abzuschätzen. Wenn das konkrete Verhandlungsergebnis vorliegt, werden deshalb voraussichtlich in den relevanten Bereichen weitere spezifische Analysen zu realisieren sein. Gerade bezüglich der möglichen Auswirkungen der TTIP auf die Schweizer Landwirtschaft können vertiefte Analysen erst dann durchgeführt werden, wenn die Parameter der TTIP im Agrarbereich bekannt sind.

# Mögliche Auswirkungen eines Handels- und Investitionschutzabkommens EU–USA auf die Schweiz

Die gegenwärtigen Bemühungen für ein umfassendes Handels- und Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und den USA werden nicht ohne Auswirkungen auf die Schweiz bleiben. Eine Studie des World Trade Institute der Universität Bern im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft analysiert die möglichen Auswirkungen eines Abkommens auf die Schweizer Wirtschaft und auf die Handelsbeziehungen der Schweiz. Unterschiedliche Szenarien führen dabei zu unterschiedlichen Auswirkungen.



Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel flankiert von US-Handelsvertreter Michael Froman (links) und EU-Handelskommissar Karel De Gucht (rechts) an der Pressekonferenz zum TTIP-Dialog am 5. Mai 2014.

Foto: Keystone

Kasten 1

## Hinweis zur Studie

Thomas Cottier, Peter Egger, Joseph Francois, Miriam Manchin, Anirudh Shingal, und Charlotte Sieber-Gasser (2014): Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations, Bern: World Trade Institute.

**Prof. Dr. Thomas Cottier**  
World Trade Institute,  
Universität Bern

**Prof. Dr. Joseph Francois**  
World Trade Institute,  
Universität Bern

**Dr. Anirudh Shingal**  
World Trade Institute,  
Universität Bern

**Charlotte Sieber-Gasser**  
World Trade Institute,  
Universität Bern

Das primäre Verhandlungsziel der USA und der EU ist die Reduktion von nichttarifären Handelshemmnissen für Waren und Dienstleistungen zwischen dem US-amerikanischen und dem europäischen Markt. Konkret geht es um eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich von Produktionsstandards und -regulierungen. Auf diese Weise sollen beidseits des Atlantiks Wachstum und Arbeitsplätze gefördert und unnötige Doppelspurigkeiten bei der Zulassung von Produkten vermieden werden. Die *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* soll aber auch generell verbleibende Zölle auf Waren und Agrarprodukte reduzieren, Dienstleistungen umfassen, Bestimmungen zum geistigen Eigentum und zum öffentlichen Beschaffungswesen beinhalten sowie den Investitionsschutz stärken. Potenziell handelt es sich bei der TTIP um ein umfassendes Abkommen mit substanziellen Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung, in dem teilweise auch neue regulatorische Themen Eingang finden könnten – insbesondere Energie und Klimawandel.

Die mögliche TTIP umfasst 30% des Welt Handels und 50% der Weltwirtschaftsleistung. Von einem solchen Abkommen sind signifikante Wohlstandsgewinne primär

für die Verhandlungspartner zu erwarten.<sup>1</sup> Die Konturen des Abkommens sind derzeit noch wenig gefestigt. Eventuell wird sich das Abkommen im Ergebnis auf Zollsenkungen und den geringfügigen Abbau nichttarifärer Hemmnisse beschränken (*Shallow Agreement*). Es könnte aber auch ein ambitioniertes Abkommen mit tieferen Integrationswirkungen im Bereich von Dienstleistungen, Investitionen und öffentlichen Beschaffungen zustande kommen (*Deep Agreement*). Falls sich die EU und die USA auf gemeinsame Produktionsstandards und -regulierungen einigen können, wird die TTIP wegen ihrer einmalig gewichtigen Bedeutung für die Weltwirtschaft neue, global wirksame Standards setzen. Diese dürften die Handelspolitik Dritter und die Vertragsentwicklung im Handelsrecht nachhaltig beeinflussen. Das gilt in hohem Masse auch für die Schweiz.

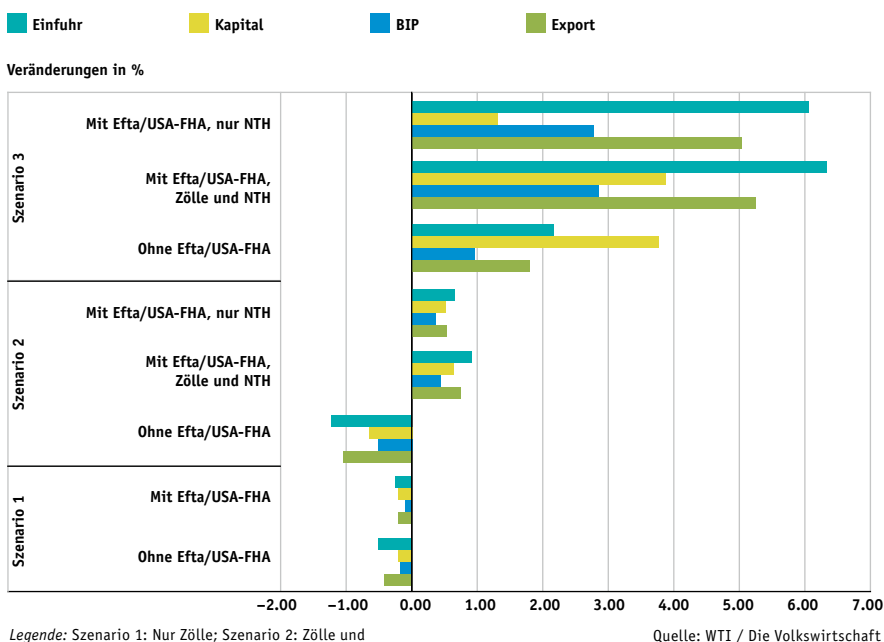
## Die Schweiz ist nicht beteiligt, aber betroffen

Als Nichtmitglied der EU nimmt die Schweiz an den Verhandlungen nicht teil und ist auch nicht als Beobachterin zugelassen. Sie kann ihre Interessen nicht unmittelbar einbringen und wird auch nicht unmittelbar



Grafik 1

### Szenarien zu den Auswirkungen einer möglichen TTIP auf Bruttoinlandprodukt, Handel und Investitionen der Schweiz



Legende: Szenario 1: Nur Zölle; Szenario 2: Zölle und geringere Senkung der nichttarifären Hemmnisse; Szenario 3: Zölle und umfassende Senkung der nichttarifären Hemmnisse.

Quelle: WTI / Die Volkswirtschaft

NTH: Nichttarifäre Handelshemmnisse  
FHA: Freihandelsabkommen

in den Genuss einer künftigen TTIP kommen. Die Beziehungen der Schweiz zur EU basieren auf einem dichten Netz bilateraler Abkommen und auf WTO-Recht. Die Beziehungen mit den USA stützen sich allein auf das WTO-Recht. Als Drittstaat wird die Schweiz von Handelsumlenkungen gegenüber den USA wegen unterschiedlicher Zollbelastungen betroffen sein. Sowohl im US-amerikanischen wie auch im europäischen Markt wird sie aufgrund der präferenziellen Behandlung der Vertragspartner der TTIP einen Wettbewerbsnachteil in Kauf nehmen müssen. Andererseits können durch eine regulatorische Harmonisierung wesentliche Synergien (*Spillover-Effekte*) entstehen, von denen die Schweiz profitiert. Durch unilaterale Massnahmen – im Sinne einer transatlantischen Kompatibilitätspolitik – kann sie diese Effekte unterstützen.

Auf dem europäischen Markt verliert die Schweiz mit einer TTIP den gegenüber den USA privilegierten Marktzugang zur EU, ihrem wichtigsten Markt. Das Gleiche gilt für den US-amerikanischen Markt, wo die EU neu Privilegien über die Meistbegünstigung hinaus geniessen wird, welche schweizerischen Produzenten nicht zukommen werden. Unklar ist derzeit das Ausmass der möglichen Auswirkungen.

#### Drei Szenarien eines Abkommens

Die Studie untersucht verschiedene Szenarien zum möglichen Ausgang der TTIP-Verhandlungen. Die Auswirkungen

der verschiedenen Szenarien auf die Schweizer Wirtschaft werden mit einem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell berechnet und durch eine qualitative Diskussion ergänzt. Sie beschränkt sich auf Analysen und verzichtet im Rahmen des Auftrages auf Vorschläge für wirtschaftspolitische Massnahmen.

Die Studie stützt sich auf drei grundsätzliche Szenarien unterschiedlicher Integrationsdichte (siehe *Kasten 2*):

1. Das Abkommen beseitigt oder reduziert nur Zölle.
2. Das Abkommen beseitigt oder reduziert zusätzlich in bescheidenem Umfang bestehende nichttarifäre Handelshemmnisse (*Shallow Agreement*).
3. Das Abkommen beseitigt oder reduziert sowohl Zölle wie auch in grossem Umfang nichttarifäre Handelshemmnisse (*Deep Agreement*).

Die Szenarien werden im Rahmen der Studie möglichen handelspolitischen Massnahmen gegenübergestellt. Dabei wird wiederum unterschieden zwischen der Beibehaltung des Status quo (a) und dem Abschluss eines Freihandelsabkommens (FHA) zwischen der Efta und den USA (b).<sup>3</sup>

#### Markante Auswirkungen auf die Schweiz

Trotz allen Unsicherheiten beim gegenwärtigen Stand der Verhandlungen lässt sich aufgrund von quantitativen ökonomischen und auch rechtlichen Überlegungen schon im jetzigen Zeitpunkt abschätzen, dass eine TTIP einen markanten Einfluss auf die Wirtschaftsleistung der Schweiz haben kann. Je nach Ausgestaltung des Abkommens, aber auch der handelspolitischen Massnahmen der Schweiz als Reaktion auf dieses Abkommen reichen die Auswirkungen von möglichen Einbussen von 0,51% des BIP-Niveaus im Jahre 2030 (verglichen mit einer Entwicklung ohne TTIP) bis hin zu einer Niveauerhöhung von geschätzten 2,87% BIP im Falle eines sowohl Zollsenkungen wie nichttarifäre Handelshemmnisse umfassenden Freihandelsabkommens der Efta-Staaten mit den USA. Die Auswirkungen des Abkommens bewegen sich damit in einer weiten Spanne, solange die genauen Konturen des Abkommens nicht feststehen.

Gleichwohl ist bereits jetzt klar, dass ein auf Zollreduktionen beschränktes Abkommen für die Schweiz zu nachteiligen Handelsumlenkungen führt. Demgegenüber wird sich ein umfassendes Abkommen unter Einschluss der Liberalisierung

des Dienstleistungshandels wegen der erwähnten Spillover-Effekte positiv für die schweizerische Volkswirtschaft auswirken. Die Schweiz müsste daher – entgegen der Intuition – ein Interesse am Abschluss eines weitgehenden Abkommens haben. *Grafik 1* fasst die Ergebnisse der mit einem Gleichgewichtsmodell berechneten generellen Auswirkungen der TTIP auf die Schweizer Wirtschaft für die verschiedenen Szenarien zusammen.

Die Auswirkungen einer künftigen TTIP hängen somit stark von ihrer Ausgestaltung, aber auch vom künftigen Rechtsverhältnis der Schweiz zu diesem Abkommen ab. Die Studie zeigt auf, dass Spillover-Effekte der Harmonisierung von Normen und Standards im Bereich nicht-tarifärer Hemmnisse die zollbedingten negativen Auswirkungen teilweise zu kompensieren vermögen. Die Schweiz wird ihre Politik der Europakompatibilität auf eine Politik der transatlantischen Kompatibilität ausdehnen können, weil europakompatible Produkte auf dem US-amerikanischen Markt – und allenfalls auf Drittmärkten – einfacher zugelassen werden können. So kann die Schweiz neue Skaleneffekte mit Wirkung auch in den USA erzielen. Soweit allerdings der Marktzugang auf eine explizite gegenseitige Anerkennung und damit ein besonderes Abkommen (*Mutual Recognition Agreement*) angewiesen ist, lassen sich auch in diesem Bereich neue Hemmnisse namentlich in Bezug auf die USA nicht ausschliessen.

(insbesondere Finanzdienstleistungen) wesentliche Öffnungen vorzunehmen. Von Bedeutung wird sein, ob sich die USA und die EU im Rahmen des Abbaus von nicht-tarifären Handelshemmnissen auf eine weitreichende gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Zertifikaten einigen können, welche Einzelnen einen vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen. Hier liegt ein nicht unerhebliches Diskriminierungspotenzial für schweizerische Abgängerinnen und Abgänger einer tertiären Ausbildung.

Auch im Bereich des *öffentlichen Beschaffungswesens* ist zu erwarten, dass sich die TTIP negativ auf die Schweiz auswirken wird. Die beiden Märkte in Europa und in den USA sind wichtig für die Schweiz: Zwischen 1990 und 2003 gingen 66% der Schweizer Exporte im öffentlichen Beschaffungswesen in den europäischen Markt und 12% in die USA. Insbesondere falls die TTIP auch gliedstaatliche Ausschreibungen in den USA aufnähme, hätte eine Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens spürbare Nachteile für die Schweiz. Europäische Anbieter würden dadurch den Zugang zum US-amerikanischen Markt für öffentliches Beschaffungswesen in den einzelnen Bundesstaaten erhalten, welcher Schweizer Anbietern verwehrt bleibt. Gleichzeitig verlöre die Schweiz im europäischen Markt eine heute gegenüber den USA bestehende Vorzugsstellung bei Vergaben von Ländern, Gemeinden und öffentlichen Versorgungseinrichtungen.

Offen sind die Auswirkungen eines allfälligen verstärkten Investitionsschutzes, namentlich durch die derzeit umstrittene Einführung von Klagerechten der Unternehmen vor internationalen Schiedsgerichten. Der heutige Rechtsschutz im transatlantischen Verhältnis basiert auf dem Zugang zu staatlichen Gerichten und steht auch Schweizer Unternehmen weiterhin offen. Verlagerungen von Investitionen und Arbeitsplätzen ins europäische Ausland oder in die USA dürften eher zur Vermeidung zollrechtlicher Handelsnachteile oder zur Vermeidung anderweitiger Standortnachteile erfolgen. In welchem Ausmass diese Risiken bestehen, hängt wesentlich vom künftigen Integrationsgrad der TTIP ab. Wenige Probleme dürften sich im Bereich des Schutzes des *geistigen Eigentums* ergeben. Jede über das Trips-Abkommen der WTO<sup>5</sup> vereinbarte Erhöhung des Schutzes wird – gestützt auf bestehenden Meistbegünstigungsverpflichtungen der USA und der EU – auch der Schweiz zugutekommen und so den Forschungs- und Produktionsstandort nicht beeinträchtigen.

Kasten 2

### Annahmen der Szenarien

- *Szenario 1* geht von einer vollständigen Beseitigung der Industriezölle und einer Reduktion um 50% der Zölle auf landwirtschaftliche Produkte aus.
- *Szenario 2* sieht neben einer Zollreduktion gemäss Szenario 1 zusätzlich eine Reduktion der nicht-tarifären Hemmnisse (NTH) um 20% vor. Die Reduktion der NTH in diesem Szenario ist präferenziell und kommt Drittstaaten nicht zugute. Nur diejenigen NTH, welche tatsächlich reduziert werden könnten, wurden in die Berechnung aufgenommen.
- *Szenario 3* sieht neben der Zollreduktion gemäss Szenario 1 zusätzlich eine Reduktion der NTH um 50% vor. Die Reduktion der NTH in diesem Szenario ist nicht ausschliesslich präferenziell und kommt in bescheidenem Umfang auch Drittstaaten zugute (Spillover-Effekt). Auch hier wurden nur diejenigen NTH, welche tatsächlich reduziert werden könnten, in die Berechnung aufgenommen.

### Einzelne Sektoren sind unterschiedlich betroffen

Im Bereich des *Güterhandels* dürfte sich die TTIP unterschiedlich stark auf die einzelnen Warenarten auswirken. Die Folgen hängen auch hier von der Tiefe und der Breite des Abkommens sowie von den handelspolitischen Reaktionen ab.

Der *Dienstleistungssektor* wird vermutlich weniger stark von der TTIP betroffen sein als der Warenhandel. Aufgrund bisheriger Liberalisierungsschritte in vergleichbaren Verträgen der EU und der USA ist es nicht zu erwarten, dass das künftige Abkommen weitreichende Liberalisierungen im Dienstleistungshandel zwischen der EU und den USA herbeiführen wird. Die Studie arbeitet hier angesichts einer schwachen Datenlage<sup>4</sup> mit einem Vergleich der Abkommen von EU und USA mit Korea sowie gegenwärtigen Entwicklungen in den Dienstleistungsverhandlungen. Dabei zeigt sich, dass die Partner nicht wirklich bereit sind, in den für die Schweiz wichtigen Bereichen

## Spannende verfahrensrechtliche Fragen

Vielversprechend sind die geplanten verfahrensrechtlichen Ansätze zur Beseitigung von nichttarifären Handelshemmnissen. Die USA und die EU diskutieren die Einrichtung permanenter Foren, in welchen die Angleichung von Normen beziehungsweise deren gegenseitige Anerkennung (*Mutual Recognition*) in einem dauerhaften und fortlaufenden Prozess erreicht werden soll. Man erhofft sich durch die Vereinfachung von Vorschriften und Verfahren eine Senkung bestehender Hemmnisse von über 80%. Damit würde erstmals auch in der Rechtssetzung ein permanenter transatlantischer Dialog mit festen Institutionen und Prozessen entstehen, der das Abkommen zu einer dynamischen Einrichtung über bisherige statische Staatsverträge hinaus machen könnte.

In dem Masse, wie sich diese Prozesse etablieren und regulatorische Wirkung entfalten, wird die Schweiz gezwungen sein, sich jeweils ohne Mitbestimmung den Ergebnissen dieser Verhandlungen anzuschliessen. Angesichts der Marktgrösse der beiden Verhandlungspartner ist wahrscheinlich, dass erzielte Ergebnisse in der Folge nicht nur autonom, sondern vor allem auch durch weitere Verhandlungen in der WTO und in speziellen Normierungsorganisationen multilateralisiert werden. Die weltweite Harmonisierung und die durch die TTIP bedingten Anreize gehören zu den wichtigsten positiven Wirkungen für Drittstaaten. Sie vermögen einerseits die negativen Auswirkungen zu neutralisieren, schaffen aber damit auch erneute Abhängigkeiten.

Inwieweit eine Angleichung nichttarifärer Hemmnisse zwischen den USA und der EU gelingen kann, ist derzeit offen. Beide Partner sind sich im Rahmen präferenzialer Abkommen gewohnt, ihre eigenen Standards durchzusetzen. Dies wird im Rahmen der TTIP nicht mehr möglich sein. Es handelt sich auch um eine Frage des politischen Willens; wo dieser besteht, ist die Annäherung durchaus möglich. Dies zeigte namentlich das Trips-Abkommen im Bereich des geistigen Eigentums: Hier wurden im Rahmen der Uruguay-Runde (1986–1994) europäische und US-amerikanische Rechtsfiguren erfolgreich miteinander verbunden. Die Entwicklung gemeinsamer Rechtsnormen auch in anderen Bereichen ist somit kein Ding der Unmöglichkeit.

### Die Schweiz wird nicht tatenlos zusehen können

Die vorliegende Studie erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die Konturen des Abkommens noch unklar waren. Gleichwohl

lassen sich gestützt auf die quantitativen und rechtlichen Überlegungen erste Schlussfolgerungen ziehen. Die Schweiz wird der Entwicklung nicht tatenlos zusehen können. Paradoxerweise sind die negativen Auswirkungen bei einem schwachen Abkommen stärker als bei einem umfassenden. Wenn das Abkommen neue transatlantische Standards zu setzen vermag, wird der Wirtschaftsstandort Schweiz profitieren. Je tiefer das Abkommen, desto stärker werden sich aber auch die Defizite der Verfahrensbeteiligung bemerkbar machen; die Schweiz wird umso mehr zur Übernahme ausländischen Rechts gezwungen sein. Die Aushandlung eines Freihandelsabkommens der Efta-Staaten mit den USA ist sowohl aus ökonomischer wie auch verfahrensrechtlicher Sicht – nebst anderen möglichen Massnahmen – näher zu prüfen.

Alle handelspolitischen Optionen werden jedoch voraussichtlich starke Auswirkungen auf die Landwirtschaftsfrage haben. Lösungen werden nicht ohne erhebliche Reduktion des Grenzschatzes für die inländische Produktion zu erreichen sein. Sicher ist, dass die Entwicklung der TTIP nicht ohne Folgen für die Beziehungen der Schweiz zur EU bleiben wird. Immer stärker zeigt sich, dass dieses Verhältnis auch durch die globalen Rahmenbedingungen und Drittlandbeziehungen beeinflusst und geprägt wird. Es lässt sich nicht länger auf die Frage der Beteiligung am europäischen Binnenmarkt beschränken. ■

Kasten 3

#### Literatur

- Thomas Cottier, Peter Egger, Joseph Francois, Miriam Manchin, Anirudh Shingal und Charlotte Sieber-Gasser (2014): Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations, Bern: World Trade Institute.
- Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pundyuk und Patrick Tomberger (2013): Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment, London: Centre for Economic Policy Research.
- Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid und Sybille Lehwald (2013): Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who Benefits from a Free Trade Deal?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- 1 Das Abkommen wird zwischen den 50 Bundesstaaten der USA und den 28 Mitgliedstaaten der EU geschlossen. Deshalb und wegen seiner Bedeutung für die Weltwirtschaft wird es als «mega-regional» bezeichnet. Vorliegende Studien beziffern die zu erwartenden Wohlstandsgewinne unterschiedlich. Siehe z. B. Francois et al. (2013), welche für die EU ein zusätzliches Einkommen pro Haushalt von 545 Euro pro Jahr bis 2027 berechnen; oder ähnlich Felbermayr, Heid und Lehwald (2013), welche eine durchschnittliche Zunahme des realen Pro-Kopf-Einkommens in der EU von 0,27% erwarten.
- 2 Das Spektrum zwischen Shallow und Deep Agreement wurde in der Studie mit verschiedenen Szenarien berücksichtigt.
- 3 Das Mandat der Studie beschränkt sich auf die hier aufgeführte handelspolitische Massnahme und umfasst die Berechnung der Auswirkungen auf die Schweiz je nach Umfang und Tiefe eines Freihandelsabkommens zwischen der Efta und den USA.
- 4 Die neuesten Abkommen sind noch nicht publiziert, insbesondere jenes zwischen der EU und Kanada.
- 5 Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights).



# Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft: Relevanz der Ursprungsregeln für Schweizer Exporteure

Die EU und die USA führen gegenwärtig Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft. Dabei geht es um die Schaffung einer neuartigen Freihandelszone, die darauf ausgerichtet ist, zunächst die noch bestehenden tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse zwischen den beiden Wirtschaftsräumen zu beseitigen. Damit könnten Waren mit Ursprung in der EU und in den USA zollfrei in die betreffenden Märkte eingeführt werden. Wie wirkt sich diese Handels- und Investitionspartnerschaft auf Schweizer Produzenten aus, die ihre Erzeugnisse in die USA exportieren oder den EU-Markt mit Zwischenprodukten beliefern?



Aufgrund der Ursprungsregeln könnten sich deutsche Automobilhersteller veranlasst sehen, die benötigten Teile nicht von einem Schweizer Hersteller, sondern von einem Anbieter im EU-Raum zu beziehen.

Foto: Keystone

Ursprungsregeln bilden für den Warenverkehr das Herzstück von Freihandelsabkommen (FHA). Sie bieten Gewähr dafür, dass der Marktzugang mit reduziertem Zoll oder mit Nullzoll nur für sogenannte Ursprungswaren gilt. Das sind Waren, die innerhalb des FHA *vollständig erzeugt* oder *wesentlich be- oder verarbeitet* wurden. Im Falle der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) betrifft dies Waren mit Ursprung in der EU und in den USA. Auf diese Weise werden Waren ausgeschlossen, die andernorts hergestellt wurden und bei denen lediglich eine Durchfuhr durch ein Mitgliedsland des FHA erfolgte. Ohne Ursprungsregeln könnte kein Unterschied zu Importen aus Drittländern gemacht werden, womit die im FHA vereinbarten Zollpräferenzen eine viel geringere Bedeutung hätten (siehe *Kasten 1*).

## Ursprungsregeln: Für Schweizer Produkte auf zwei Arten relevant

Die Ursprungsregeln der TTIP sind auch für die Schweiz relevant. Beispielsweise

liefern Schweizer Automobilzulieferer Bauteile an die Automobilindustrie in der EU, die ihrerseits einen Teil der in der EU gefertigten Fahrzeuge in die USA exportiert. Auch Schweizer Chemie- und Pharmaunternehmen sowie Hersteller von Präzisionsinstrumenten beliefern Produzenten in der EU mit Zwischenprodukten und Bauteilen. Schweizer Produzenten und Exporteure können deshalb grundsätzlich in zweifacher Hinsicht von der TTIP betroffen sein:

- Die erste *Auswirkung* erfolgt ganz direkt und betrifft *Schweizer Enderzeugnisse, die in die USA exportiert werden und in direktem Wettbewerb mit Produkten aus der EU stehen*. Angenommen, im Rahmen der TTIP können Präzisionsinstrumente zollfrei in die USA eingeführt werden, wenn sie aus der EU stammen. Für ein in der Schweiz gefertigtes Präzisionsinstrument besteht jedoch weiterhin ein Wertzoll von beispielsweise 2,5%. Instrumente aus der EU haben damit einen preislichen Wettbewerbsvorteil auf dem US-Markt, da für sie



**Edith Bernhard**  
Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik,  
Staatssekretariat für  
Wirtschaft SECO, Bern

- keine Zollgebühren zu entrichten sind. In der Praxis könnte alternativ der Importeur von EU-Produkten den Differenzbetrag für sich behalten, der aus der Zollbegünstigung für EU-Produkte resultiert. Somit erzielt der Importeur eine höhere Marge, und der Verkaufspreis auf dem US-Markt bleibt unverändert. Doch in beiden Fällen wären Schweizer Produzenten und Exporteure durch diese Ausgangslage benachteiligt.
- Die *zweite Auswirkung* lässt sich weniger einfach feststellen und messen. Sie betrifft Schweizer Zwischenprodukte oder Bauteile, die in der EU (bzw. in den USA) weiterverarbeitet oder in ein Enderzeugnis integriert und anschliessend in die USA (EU) exportiert werden. Heutzutage sind die meisten Produkte das Ergebnis von grenzüberschreitenden Fertigungs- und Verarbeitungsprozessen, in deren Rahmen Bauteile und Halbfabrikate einer Vielzahl von Zulieferern verwendet werden.<sup>1</sup>

### Das Beispiel der Fahrzeuggetriebe

Dazu ein Beispiel: Nehmen wir an, ein in der Schweiz gefertigtes Getriebe werde in ein deutsches Fahrzeug eingebaut, das in die USA exportiert wird. Mit einer Ursprungsregel im Rahmen der TTIP wird beispielsweise verlangt, dass der Wert der Zwischenprodukte/Bauteile ohne Ursprungseigenschaft (d. h. der aus Drittstaaten importierten Materialien) höchstens 40% des Preises des fertiggestellten Fahrzeuges ab Werk beträgt. Da die Schweiz nicht Mitglied der TTIP ist, muss der Wert des Schweizer Getriebes in die 40% aller Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft eingerechnet werden, die der deutsche Hersteller für die Fertigung des Fahrzeuges verwendet. Nur so kann das Fahrzeug schliesslich zollfrei in den US-amerikanischen Markt eingeführt werden. Bei dieser Ausgangslage sieht sich der deutsche Automobilhersteller möglicherweise veranlasst, die benötigten Getriebe nicht von einem Schweizer Hersteller, sondern von einem Anbieter im EU-Raum zu beziehen. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Verlagerung von Handelsströmen durch eine Ursprungsregel aus wirtschaftlicher Sicht wettbewerbsverzerrend und suboptimal ist. Denn die betreffende Ursprungsregel führt dazu, dass die Zwischenprodukte und Bauteile nur wegen der Zollpräferenzbehandlung nicht mehr beim leistungsfähigsten Anbieter bezogen werden, sondern bei einem weniger effizienten Zulieferer.

Zu einer solchen Verlagerung des Handels könnte es sogar in Fällen kommen, in denen Schweizer Vorleistungen heute wegen ihrer hohen Qualität oder zur Erfüllung der technischen Spezifikationen des Endverbrauchers verwendet werden, obwohl sie teurer sind als Zwischenprodukte aus den USA oder der EU. Im ungünstigsten Fall hat die Ursprungsregel zur Folge, dass der Import der betreffenden Zwischenprodukte und Bauteile aus der Schweiz wie im obigen Beispiel aufgegeben wird und die Getriebehersteller in der EU auf regionale Kapazitäten zurückgreifen und diese schliesslich ausbauen. Der Qualitätsvorsprung von Schweizer Zwischenprodukten und Bauteilen könnte also nicht mehr in Wert gesetzt werden. Je höher die Zollpräferenzspanne durch die TTIP ist, desto ausgeprägter fällt diese Verlagerung des Handels aus. Die kombinierte Auswirkung der Zollpräferenzbehandlung und der Ursprungsregel im Rahmen der FHA wirkt sich letztlich wie eine Privilegierung von Herstellern innerhalb der EU aus.<sup>2</sup>

### Detaillierte Analyse der möglichen Auswirkungen auf die Schweiz

Eine im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) erstellte Studie<sup>3</sup> hat die möglichen Auswirkungen der Ursprungsregel in der TTIP auf Schweizer Produzenten untersucht. Sie hat Annahmen zur Ausgestaltung der Ursprungsregel im Rahmen der TTIP getroffen und basierend darauf deren potenzielle Auswirkungen auf den Handel abgeschätzt.<sup>4</sup> Der Fokus liegt dabei auf der beschriebenen zweiten Art der Handelsverlagerung. Die Analyse erfolgte für folgende ausgewählte Sektoren und Produkte, die für die Schweiz von erheblicher Bedeutung sind:

- Zulieferer für die Automobilindustrie;
- Präzisionsinstrumente, z. B. Medizinalprodukte;
- chemische und pharmazeutische Erzeugnisse.

Als Erstes stellt sich die Frage, welche Art von Ursprungsregeln voraussichtlich in der TTIP Anwendung finden wird. Die verschiedenen Freihandelsabkommen, welche die EU und die USA mit anderen Staaten abgeschlossen haben, ermöglichen eine recht umfassende Analyse der produktspezifischen Ursprungsregeln, mit denen die Schweizer Industrie unter der TTIP konfrontiert sein könnte. Bedeutende Auswirkungen auf den Schweizer Handel hätten vor allem restriktive, produktspezifische Ursprungsregeln. Zum einen sind dies



Kasten 1

### Zwei Arten von Ursprungsregeln

Die für ein Freihandelsabkommen geltenden Ursprungsregeln legen fest, welche Erzeugnisse als «ausreichend be- oder verarbeitet» und somit als Ursprungsware gelten und in den Genuss der präferenziellen Zollbehandlung kommen. Die genauen Bedingungen variieren je nach Abkommen. Es gibt zwei Arten von Regeln, die häufig verwendet werden und in allen Freihandelsabkommen Anwendung finden:

- Die *Prozentregel*, z. B. Herstellen, bei dem der Wert aller verwendeten Vormaterialien von ausserhalb des Freihandelsabkommens 40% des Ab-Werk-Preises des Erzeugnisses nicht überschreitet.
- Wechsel der Position (auch *Positionssprung*), z. B. Herstellen aus Vormaterialien jeder Position von ausserhalb des Freihandelsabkommens, ausgenommen Vormaterialien derselben Position wie die hergestellte Ware. Ein «Positionssprung» liegt also vor, wenn die Ware in eine andere Zolltarifposition einzureihen ist als jedes einzelne bei der Herstellung verwendete Vormaterial. Als «Position» in diesem Sinne gelten die ersten vier Stellen der Nummer des Harmonisierten Systems (HS).

Quelle: [www.ezv.admin.ch](http://www.ezv.admin.ch) > Dokumentation > E-Learning der EZV > E-Learning Präferenziereller Ursprung und Freihandelsabkommen.

Ursprungsregeln, die auf einer Änderung der Zollklassifizierung (Positionssprung) beruhen, jedoch eine Änderung der Zolltarifunterposition (erste sechs Stellen der HS-Nummer) nicht als Begründung des Ursprungs anerkennen. Zum andern sind es Ursprungsregeln, gemäss denen ein Höchstwert der Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft von 40% des Preises ab Werk oder von 50% nach der Nettokosten-Kalkulationsmethode nicht überschritten werden darf. In beiden Fälle erhalten Montagevorgänge, in deren Rahmen möglicherweise Schweizer Teile in vollständige Güter oder Fertigprodukte eingefügt werden, keinen TTIP-Ursprung.

Eine Schwierigkeit der Studie resultiert aus dem Mangel an Informationen darüber, welche Beschaffungsstrategien einzelne Unternehmen anwenden und unter welchen Umständen sie Kostennachteile in Kauf nehmen oder tatsächlich ihre Zulieferer wechseln. Angesichts der beschränkten Grösse der Schweizer Binnenwirtschaft und der Fokussierung auf bestimmte Wirtschaftssektoren wären entsprechende Firmenbefragungen sehr zu empfehlen.

Bezüglich Kumulation beruht die Studie auf der Annahme, dass im Rahmen der TTIP-Bestimmungen keine Kumulation mit Schweizer Zwischenprodukten und Bauteilen erfolgt.

### Verschiedene Produkte unterschiedlich betroffen

Zentrale Frage der Studie ist also: Werden Unternehmen in der EU (bzw. den USA) Schweizer Zwischenprodukte und Bauteile für die Herstellung von Exporten in die USA (EU) durch entsprechende Vorleistungen aus der TTIP-Zone oder gar aus Drittländern ersetzen?

Die Studie kommt zum Schluss: *EU-Produzenten* könnten potenziell vor allem Erzeugnisse von Schweizer *Automobilzulieferern* sowie Schweizer *Präzisionsinstrumente* durch solche aus der EU, den USA oder Drittländern ersetzen. Das Ausmass hängt jedoch von der Art der jeweils produktspezifischen Ursprungsregel ab. In jüngeren Freihandelsabkommen der USA oder der EU sind die Ursprungsregeln für diese Sektoren tendenziell liberaler geworden.

*Pharmazeutische Produkte* werden von den Auswirkungen einer ursprungsregelbedingten Handelsverlagerung nicht betroffen sein, da diese bereits heute zwischen der EU und den USA zollfrei gehandelt werden. Dies trifft auch auf viele chemische Erzeugnisse zu, die ebenfalls bereits heute zollfrei von der EU in die USA exportiert

werden.<sup>5</sup> Für chemische Produkte, die heute nicht zollfrei von der EU in die USA exportiert werden und für die unter der TTIP eine Zollreduktion vereinbart wird, könnte die Vereinbarung von restriktiven, produktspezifischen Ursprungsregeln (wie oben erwähnt) Schweizer Zulieferer von chemischen Produkten in die EU negativ betreffen. Grundsätzlich ist zwar nicht von allgemein restriktiven Ursprungsregeln auszugehen, jedoch könnten Interessengruppen für einzelne Produkte eine restriktive Regelung anstreben.

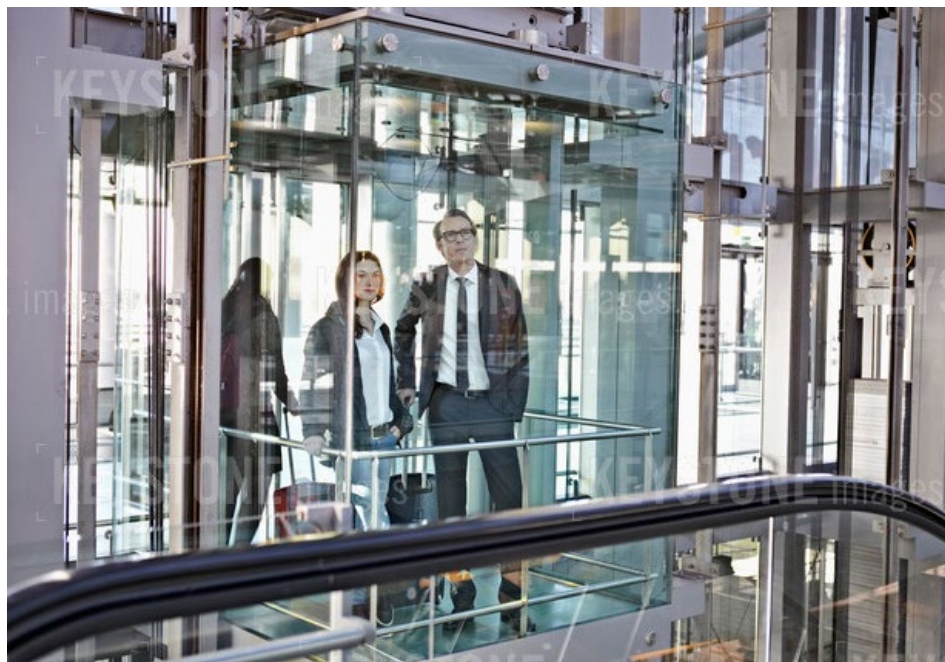
*Unternehmen in den USA* würden laut der Studie voraussichtlich für die Ausfuhr von Fertigerzeugnissen in die EU Schweizer Vorleistungen nur in einem geringen Ausmass durch Zwischenprodukte und Bauteile aus der EU, aus den USA oder aus Drittländern ersetzen. Der Grund dafür liegt in der Art der gehandelten Waren und in den relativ hohen Transportkosten, die bei der Lieferung von Schweizer Zwischenprodukten und Bauteilen zum Einbau in US-amerikanische Fertigprodukte und der anschliessenden Wiederausfuhr in die EU anfallen. Im Bereich *Motorfahrzeuge* handelt es sich bei den meisten Exporten aus den USA in die EU um vollständige Fahrzeuge. Angesichts der Art der in die USA ausgeführten Schweizer Autoteile ist jedoch anzunehmen, dass diese für die Produktion von Fahrzeugen für den US-amerikanischen Markt verwendet werden. Die Exporte von *pharmazeutischen Produkten* sowie einer Vielzahl von *chemischen Produkten* aus den USA in die EU unterliegen bereits heute keinem Zoll. Auswirkungen einer ursprungsregelbedingten Handelsverlagerung sind jedoch auch hier bei denjenigen chemischen Erzeugnissen denkbar, die heute nicht zollfrei gehandelt werden.

Da für die pharmazeutischen und die meisten chemischen Produkte keine Zollschranken bestehen, haben die Ursprungsregeln in diesen Sektoren nur begrenzte Auswirkungen auf die jeweiligen Schweizer Produzenten. Eine TTIP-Einigung im Bereich der sanitären und phytosanitären Massnahmen oder im Bereich technischer Handelshemmnisse hätte deshalb möglicherweise für die pharmazeutische und chemische Industrie in der Schweiz deutlich negativere Konsequenzen als zu restriktive Ursprungsregeln. ■

- 1 Dies schafft auch neue Herausforderungen in der Bestimmung des Ursprungs einer Ware. Vgl. dazu: Inama, Stefano (2013): *Made in China or Made in Tlon? The Quest for a New Origin Concept Measuring International Trade and Respecting Consumers' Rights*, Global Trade Analysis Project (GTAP); [www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/6588.pdf](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/6588.pdf).
- 2 Es gibt Hinweise auf solche Wettbewerbsverzerrungen im Rahmen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens Nafta: Für in Mexiko gefertigte Bekleidung gilt die Nafta-Zollbegünstigung nur, wenn bei der Produktion Stoffe aus den USA verwendet werden.
- 3 Vgl. Balestrieri, Emanuela (2014): *Transatlantic Value Chains With Swiss Participation and Rules of Origin: Is Trade Creation Dominating Trade Diversion?*, Seco.
- 4 Der innovative Ansatz der Studie besteht in der dynamischen Kombination der folgenden Elemente: a) Input-Output-Matrix, b) Vergleichsanalyse der UR der EU und der USA in anderen Freihandelsabkommen, c) potenzielle TTIP-Zollpräferenzspannen und d) gegenwärtige Handelsströme EU – USA, Schweiz – EU und Schweiz – USA.
- 5 Aufgrund einer Vereinbarung einer Gruppe von WTO-Mitgliedern am Ende der Uruguay-Runde ist für diese Güter im US-amerikanischen Markt und in der EU kein Meistbegünstigungszoll zu entrichten (vgl. Gatt-Dokument L/7430 vom 25. März 1994).

# Freihandelsabkommen EU – USA: Möglichkeiten und Grenzen beim Abbau technischer Handelshemmnisse

Länderspezifische Produktvorschriften führen dazu, dass ein Produkt trotz tiefer Zölle nicht oder nur mit Zusatzkosten exportiert werden kann. Zu diesen technischen Handelshemmnissen zählen unter anderem nationale Normen, Kennzeichnungs- oder Prüfvorschriften. Das multi- und bilaterale Potenzial zum Abbau dieser Handelshemmnisse ist noch nicht ausgeschöpft. Gerade darum wecken die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA viele Erwartungen. Der transatlantische Handlungsspielraum ist jedoch beschränkt.



Weder ein US-Bürger, der einen Aufzug in Europa benutzt, noch ein Europäer, der einen Aufzug in den USA betritt, fühlt sich unsicher. Dennoch ist es bisher zu keiner gegenseitigen Anerkennung der jeweiligen Rechtsgrundlagen gekommen.

Foto: Keystone

Einigen sich Handelspartner in einem Freihandelsabkommen auf die Beseitigung eines Zolls, so wird dies anschliessend per Tastendruck umgesetzt. Der Abbau von technischen Handelshemmnissen<sup>1</sup> ist hingegen komplex: Nationale Produktvorschriften können nicht einfach abgeschafft werden. Sie schützen öffentliche Interessen – wie Gesundheit der Bevölkerung oder die Umwelt. Bei der Beseitigung von technischen Handelshemmnissen ist ihre ursprüngliche Schutzfunktion

im öffentlichen Interesse zu erhalten und einzig die volkswirtschaftliche Ineffizienz abzubauen (z. B. Doppelspurigkeiten bei der Konformitätsprüfung). Die hierfür verantwortlichen Vorschriften wurden meist national erlassen, ohne die Folgen auf den internationalen Handel abzuwägen. Dass sie für dasselbe Produkt von Land zu Land sehr unterschiedlich sein können, lässt sich geografisch, kulturell oder historisch erklären. Technische Handelshemmnisse können aber auch inländische Produzenten vor ausländischer Konkurrenz schützen.

Kasten 1

## Höhere volkswirtschaftliche Verluste als beim Zoll

Zölle entsprechen einer Steuer auf importierte Produkte und verursachen volkswirtschaftliche Verluste. Ökonomen sind sich zum grossen Teil einig, dass der Abbau dieses künstlichen Handelshemmnisses im gesamtwirtschaftlichen Interesse ist. Stellt man ein technisches Handelshemmnis vereinfacht wie einen zollbedingten Preisaufschlag dar, so unterscheidet sich das technische Handelshemmnis vom Zoll insofern, als im Importland keine Zolleinnahmen generiert werden. Unter dieser Annahme führt ein technisches Handelshemmnis zu einem höheren volkswirtschaftlichen Verlust als ein gleich hoher Zoll.



**Dr. Guido Barsuglia**  
Stv. Leiter Ressort Ausenwirtschaftliche Fachdienste, Nichttarifäre Massnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

## Das Beispiel der Aufzüge

Heute kann ein europäischer Aufzug nicht baugleich in ein Gebäude in den USA eingebaut werden. Umgekehrt könnte ein Aufzug aus den USA nur vereinzelt und mit zusätzlichem Prüfaufwand in Europa installiert werden. Vereinfacht zusammengefasst, ist es das Ziel der europäischen wie der US-amerikanischen Vorschrift, Aufzüge für die Benützendenden sicher zu machen.

Dabei fühlt sich weder ein US-Bürger, der einen Aufzug in Europa benutzt, noch ein Europäer unsicher, der einen Aufzug in den USA betritt. Dennoch ist es bis dato zu keiner gegenseitigen Anerkennung des in den jeweiligen Rechtsgrundlagen «unterschiedlich formulierten Sicherheitsverständnisses» gekommen. Der Hauptgrund für dieses technische Handelshemmnis liegt unter anderem in einem grundlegenden regulatorischen Systemunterschied (siehe *Kasten 2*). Geht man davon aus, dass die EU und die USA in diesem Beispiel mit ihren Regulierungen das gleiche Ziel verfolgen, wird die volkswirtschaftliche Ineffizienz durch die Notwendigkeit zweier unterschiedlicher Modelle deutlich.<sup>2</sup>

### Mechanismen zum Abbau technischer Handelshemmnisse

Das Thema der technischen Handelshemmnisse ist heute in der öffentlichen Diskussion präsent. Durch die Ausweitung des globalen Handels dank tiefer Zölle und Transportkosten stolpern Produzenten vermehrt über ausländische Produktvorschriften. Zudem zeigt die ökonomische Literatur, dass der multi- und bilaterale Zollabbau technische Handelshemmnisse fördern kann.<sup>3</sup> Bestimmungen in Freihandelsabkommen zum Abbau von technischen Handelshemmnissen sollen disziplinierend wirken.<sup>4</sup>

Über 60% der zwischen 1948 und 2011 abgeschlossenen Freihandelsabkommen enthalten spezifische Bestimmungen zu technischen Handelshemmnissen.<sup>5</sup> Nur wenige gehen wesentlich weiter als die beiden in diesem Bereich massgeblichen multilateralen WTO-Übereinkommen: das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) sowie das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS). Erst die FHA «neuester Generation» – wie zum Beispiel zwischen den USA und Korea, der EU und Singapur oder der Schweiz und China – betreten diesbezüglich Neuland. Hierzu zählen insbesondere Vereinbarungen zum Abbau von technischen Handelshemmnissen in spezifischen Produktsektoren, die Einigung auf internationale Normungsorganisationen, deren technische Normen als Grundlage für Produktvorschriften dienen sollen, oder die gegenseitige Anerkennung von Prüfverfahren.<sup>6</sup>

Laut den veröffentlichten Positionspapieren zum Transatlantischen Handels- und Investitionsschutzabkommen (TTIP) der USA und der EU suchen die Verhandlungspartner

neue Wege zum Abbau von technischen Handelshemmnissen. Streng genommen kennt man jedoch nur zwei Mechanismen:

- die Harmonisierung bestehender und/oder zukünftiger technischer Regulierungen;
- die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Produktvorschriften und/oder Konformitätsbewertungen.<sup>7</sup>

Die globale Förderung dieser beiden Mechanismen gehört zu den Hauptzielen der beiden erwähnten WTO-Übereinkommen. Die WTO und vielfach auch Freihandelsabkommen verlangen zudem eine erhöhte Transparenz technischer Vorschriften. Diese verringert Transaktionskosten im Handel und unterstützt Harmonisierungsbemühungen. Ohne vollkommene Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung müssen Produzenten dennoch nach Vorschriften verschiedener Märkte produzieren.

### Harmonisierung

Die Harmonisierung bestehender Vorschriften ist schwierig, nicht nur zwischen der EU und den USA. Entweder ist der Aufwand gross (z.B. für eine weltweite Vereinheitlichung von Steckdosen), oder es müssten unterschiedliche Präferenzen der Bevölkerung verletzt werden (z.B. beim EU-Verbot von hormonbehandeltem Rindfleisch). Zudem ist es gerade bei weltwirtschaftlich gleichgewichtigen Handelspartnern wie der EU und den USA nicht möglich, dass eine Partei der anderen ihr System aufzwingt.

Folglich scheint es vorwiegend in neuen, noch wenig regulierten Bereichen möglich, harmonisierte Rechtsgrundlagen zu schaffen, wie etwa in der Elektromobilität. Die TTIP wird hierfür mit grosser Wahrscheinlichkeit sektorspezifische Behördendialoge vorsehen. Dies erlaubt neben der Harmonisierung, pragmatische Lösungen bei Handelsproblemen und die Fortsetzung von Verhandlungen über den Abbau von technischen Handelshemmnissen nach Abschluss der TTIP-Verhandlungen.<sup>8</sup>

Generell könnte die Harmonisierung erleichtert werden, wenn sich die EU und die USA auf eine verstärkte Zusammenarbeit in internationalen Normungsgremien einigten und dort erarbeitete Normen als Grundlage für ihre Vorschriften verwendeten.

### Gegenseitige Anerkennung

Die Praxis zeigt, dass die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher technischer Vorschriften oder Konformitätsbewertungsverfahren nur selten funktioniert, selbst wenn das «regulatorische Schutzniveau»

- 1 Der in diesem Artikel verwendete Begriff der «technischen Handelshemmnisse» beinhaltet auch Handelshemmnisse, die aufgrund gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen entstehen. Auf nichttarifäre Handelshemmnisse in den Bereichen Dienstleistungen (z. B. unterschiedliche Rechnungslegung), öffentliches Beschaffungswesen oder Massnahmen an der Grenze (z. B. Zollformalitäten) wird nicht eingegangen. Gemäss World Trade Report (2012): Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-Tariff Measures in the 21st Century, World Trade Organization WTO, Genf, S. 44 sind 37,1% aller nichttarifären Handelshemmnisse im nicht landwirtschaftlichen Bereich technische Handelshemmnisse.
- 2 Für einen Überblick der technischen Handelshemmnisse zwischen den USA und der EU, unter anderem in den Bereichen Lebensmittel, technische Normen, Chemikalien, elektrische Produkte, Fahrzeuge, siehe Ecorys (2009): Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis, Rotterdam.
- 3 Vgl. Limão N. und Tovar P. (2011): Policy Choice: Theory and Evidence from Commitment via International Trade Agreements, Journal of International Economics, November, S. 186–205.
- 4 Rigod B. (2013): TBT-Plus Rules in Preferential Trade Agreements, Legal Issues of Economic Integration Nr. 40, S. 247–270.
- 5 Kohl T. (2013): I Just Read 296 Trade Agreements, UNU-CRIS Working Papers, S. 27.
- 6 Im Gegensatz zu Zöllen kann jedoch die potenzielle Anzahl an NTB selbst in einem Produktsektor gegen unendlich gehen. Es ist unmöglich, alle Eventualitäten vorherzusehen und im FHA zu regeln. Vgl. Rigod B. (2013).
- 7 In der Praxis ist die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Produktvorschriften selten. Häufiger wird die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungsverfahren vereinbart: Private Konformitätsbewertungsstellen eines Landes bestätigen mittels Zertifikat die Einhaltung der Produktvorschriften des anderen Landes. Produzenten müssen dennoch ihre Produkte so herstellen, dass sie den Vorschriften zweier Märkte entsprechen.
- 8 Vgl. Rigod B. (2013).



Kasten 2

### Systemunterschied zwischen den USA und der EU

Ein Systemunterschied zwischen den USA und der EU gründet im New Approach, den die EU 1985 eingeführt hat. In produktspezifischen EU-Richtlinien werden keine Details mehr geregelt (z. B. Stahlseildurchmesser für Aufzüge), sondern lediglich allgemein formulierte, wesentliche Anforderungen an das Produkt festgelegt (z. B. Sicherheit der Benutzenden). Es steht dem Hersteller grundsätzlich frei, wie er die Anforderungen erfüllt. Er hat jedoch nachzuweisen, dass sie erfüllt werden. Wendet er im EU-Amtsblatt genannte technische Normen an, geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Anforderungen erfüllt sind. Kleinere Produzenten werden diesen Weg wählen. Grosse oder innovative Produzenten werden hingegen nachweisen, dass der von ihnen gewählte andere Weg ebenfalls die Anforderungen erfüllt. Die Produktvorschriften in den USA sind weniger flexibel: Die Einhaltung detaillierter formulierter technischer Normen ist zwingend.

Technische Handelshemmnisse entstehen, da in den Rechtsgrundlagen der USA und der EU teilweise auf unterschiedliche Normen verwiesen wird. Zudem braucht es Zeit, bis technologischer Fortschritt in einer technischen Norm festgeschrieben wird. Grosse Aufzugshersteller nutzen bei neuen Produkten in Europa regelmässig die Möglichkeit, von bestehenden technischen Normen abzuweichen.

identisch ist. Ist es verschieden oder fehlt das Vertrauen in das System des anderen, funktioniert die gegenseitige Anerkennung grundsätzlich nicht.

Bereits 1998 schlossen die EU und die USA ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Prüfergebnissen und Konformitätsbewertungen (*Mutual Recognition Agreement, MRA*) ab. Für sechs Produktsektoren wurde vereinbart, dass auch Konformitätsbewertungsstellen des MRA-Partners die Konformität dieser Produkte mit den für das Inverkehrbringen im jeweils anderen Markt geltenden Vorschriften bewerten können. 2003 fand das MRA nur noch für die Bereiche Telekommunikation und (teilweise) elektromagnetische Kompatibilität Anwendung. Es ist davon auszugehen, dass das MRA in den anderen Sektoren unter anderem am Vertrauen in die unterschiedlichen Regulierungssysteme scheiterte.<sup>9</sup>

Erfolgversprechend ist die gegenseitige Anerkennung hingegen, wenn beide Parteien ihre technischen Vorschriften oder Konformitätsbewertungsverfahren auf international anerkannte Normen, Vereinbarungen oder Systeme basieren. Hierzu zählt zum Beispiel im Chemikalienbereich das System der OECD zur Ankererkennung von Testdaten oder das IECCE CB Scheme für elektrische Produkte.<sup>10</sup> Diese plurilateralen Systeme legen fest, wie Testdaten und Prüfberichte zu generieren sind, damit die teilnehmenden Parteien sie nicht wiederholen. Ein systeminterner Kontrollmechanismus in den beiden Vereinbarungen sichert das gegenseitige Vertrauen.<sup>11</sup>

Besonders erfolgversprechend ist die gegenseitige Anerkennung bei bereits harmonisierten Vorschriften. Dies zeigt das im Rahmen der «Bilateralen I» zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossene Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungsverfahren für über 20 Produktsektoren. So können beispielsweise Aufzüge, die nach Schweizer respektive EU-Produktvorschriften hergestellt wurden, sowohl in der EU als auch in der Schweiz in Verkehr gebracht werden und benötigen nur noch eine einzige Konformitätsbewertung. Basierend auf dem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, harmonisiert die Schweiz ihre technischen Vorschriften mit jenen der EU.<sup>12</sup>

### Globale Auswirkungen sind mehrheitlich positiv

Die gegenseitige Anerkennung von Produktvorschriften und Konformitätsbewertungen zwischen der EU und den USA sowie vor allem die Harmonisierung von

technischen Vorschriften werden positive Auswirkungen auf die Weltwirtschaft haben.<sup>13</sup> So können Drittstaaten einfacher Produkte für den transatlantischen Markt produzieren, der für mehr als 30% des Welthandels und 50% des Bruttoweltprodukts verantwortlich ist.<sup>14</sup> Zudem ist es wahrscheinlich, dass andere Länder nachziehen und autonom gleiche Vorschriften wie die EU und USA erlassen. Beides setzt Ressourcen für globales Wirtschaftswachstum frei. Da die Schweiz ihre technischen Vorschriften in vielen Bereichen mit der EU harmonisiert, ist davon auszugehen, dass sie mehr als andere Drittstaaten von solchen Spillover-Effekten profitiert.

Zu berücksichtigen ist, dass eventuell nicht alle Länder durch das TTIP besser gestellt werden. Werden die transatlantischen Produkthanforderungen erhöht, könnte dies exportierende Entwicklungsländer benachteiligen, die nicht auf diesem Niveau produzieren können. Es ist weiter denkbar, dass die USA und die EU nicht alle Vorteile einer Harmonisierung oder einer gegenseitigen Anerkennung an Drittländer weitergeben. So könnte vereinbart werden, dass der Warenursprung oder der Ort der Konformitätsbewertung entweder in den USA oder in einem Mitgliedstaat der EU zu sein hat, um vom vereinfachten Marktzugang zu profitieren. Ein aktuelles Beispiel für Diskriminierung durch die gegenseitige Anerkennung von Biozertifikaten wird in *Kasten 3* vorgestellt.

### Grösstes Potenzial – aber auch grösste Schwierigkeit

Eine Umfrage unter US-Wirtschafts- und -Behördenvertretern ergab, dass das grösste handelsrelevante Potenzial einer TTIP im Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen liegt. Die Befragten sehen hier jedoch gleichzeitig die grösste Schwierigkeit für einen erfolgreichen Verhandlungserfolg. Aussagen von Politikern bestätigen dies: Kurz vor Beginn der TTIP-Verhandlungen sagte der vormalige US-Handelsbeauftragte Ron Kirk: «Ob gentechnisch veränderte Organismen oder andere Themen: Wir wollen mit vielen dieser nichttarifären Hindernisse aufräumen, die unseren Handel frustrieren.» Gleichentags informierte der damalige EU-Kommissar für Handel, Karel De Gucht: «Es stimmt, dass Europa und die USA in einigen Kernthemen unterschiedliche Auffassung vertreten, wie etwa im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Eine zukünftige Vereinbarung wird die bestehenden Rechtsgrundlagen im Bereich der gentechnisch veränderten Organismen

9 European Commission (2014): Technical Barriers to Trade. Mutual Recognition Agreements and Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products, MRA Newsletter Nr. 8.

10 OECD Mutual Acceptance of Data System for Chemicals (MAD). International Electrotechnical Commission System for Conformity Testing and Certification of Electrotechnical Equipment and Components (IECEE CB).

11 European Commission (2013): EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership. Technical Barriers to Trade. Initial EU Position Paper, 16. Juli.

12 Nach heutigem Wissensstand könnten bilaterale Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung unter anderem in den Bereichen Kosmetika (Liste über erlaubte und verbotene Inhaltsstoffe, Alternativen zu Tierversuchen) und Pharmaprodukte (gute Herstellungspraxis) abgeschlossen werden (vgl. European Commission (2014): Towards an EU-US Trade Deal. The Transatlantic Trade and Investment Partnership, Memorandum, Mai).

Kasten 3

### Diskriminierung am Beispiel Biozertifikate

Anhang 9 des Agrarabkommens zwischen der Schweiz und der EU sieht eine umfassende gegenseitige Anerkennung von Biozertifikaten vor (Äquivalenzabkommen): In der Schweiz nach Schweizer Vorschriften zertifizierte Bioprodukte können in der EU als solche vermarktet werden und umgekehrt. Seit 1. Juni 2012 anerkennen die EU und die USA ebenfalls gegenseitig ihre Biozertifikate. Da die Schweiz (noch) über kein Äquivalenzabkommen mit den USA verfügt, sind Schweizer Bioexporteure gegenüber ihren Mitbewerbern aus der EU in zweifacher Hinsicht beim Export in die USA benachteiligt:

– EU-Produzenten können nach EU-Biovorschriften für den EU- und den US-Markt produzieren. Schweizer Produzenten müssen für den Schweizer Markt nach Schweizer

Biovorschriften produzieren und für den US-Markt nach US-Biovorschriften.

– Werden für Schweizer Bioprodukte mit Zielmarkt USA Biorohstoffe aus der EU importiert, benötigt der Biorohstoff aus der EU ein NOP-Zertifikat (U.S. National Organic Program). Seit dem Äquivalenzabkommen zwischen der EU und den USA lassen sich jedoch immer weniger EU-Produzenten NOP-zertifizieren, da dieses Zertifikat für ihre Exporte in die USA nicht mehr nötig ist. Ist der Biorohstoff in der Schweiz oder anderswo nicht in ausreichender Menge oder zu konkurrenzfähigem Preis vorhanden, führt das Äquivalenzabkommen zu einer Schlechterstellung von Schweizer Produzenten.

Weltwirtschaft. Es ist zum heutigen Zeitpunkt jedoch offen, wie es der EU und den USA gelingen soll, ihre Produktvorschriften zu harmonisieren und/oder eine gegenseitige Anerkennung von Produktvorschriften und Konformitätsbewertungen zu verwirklichen. Beides sind auch Ziele auf der multilateralen Ebene. Allerdings sind die Fronten zwischen der EU und den USA in den Verhandlungen der Doha-Runde im Rahmen der WTO in jenen Bereichen am stärksten verhärtet, in welchen sie gemäss ihren Ankündigungen vom Abbau von technischen Handelshemmnissen profitieren wollen (elektrische Produkte, Fahrzeuge, technische Normen).

Gemäss verschiedenen Quellen spricht daher vieles dafür, dass die EU und die USA die Lösung einiger dieser Fragen auf einen späteren Zeitpunkt verschieben, um rascher ein Verhandlungsergebnis präsentieren zu können. Dadurch liesse sich ein «Doha-Szenario» verhindern und anschliessend der Abbau technischer Handelshemmnisse mit weniger politischem Druck weiterverhandeln. ■

13 Cottier, T., Egger, P. et al. (2014): Potential Impacts of an EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations, World Trade Institute, Universität Bern.

14 OECD (2013): The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Why Does It Matter?, 17. Juni.

15 Atlantic Council (2013): The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable. A Stakeholder Survey and Three Scenarios, Washington DC, 16. April. Übersetzung der Zitate aus dem Englischen durch die Redaktion.

nicht ändern. Lassen Sie es mich wiederholen: keine Änderung.»<sup>15</sup>

Die TTIP könnte dennoch eine neue Generation von Freihandelsabkommen einläuten, dessen Schwergewicht auf dem Abbau von technischen Handelshemmnissen liegt. Im «First-best-Szenario» könnte ein transatlantischer Markt geschaffen werden, mit positiven Effekten auf die

## herbst-forum 2014

europa forum luzern  
Wirtschaft, Wissenschaft  
und Politik im Dialog

# OFFENE GLOBALE MÄRKTE

internationale Rahmenbedingungen – Chancen und Risiken für die Schweiz

27. internationales Europa Forum Luzern  
10./11. November 2014

### Öffentliche Veranstaltung

Montag, 10. November 2014,  
18.00 bis 20.00 Uhr

### Symposium

Dienstag, 11. November 2014

KKL Luzern



Save the date!

### Johann N. Schneider-Ammann

Bundesrat, Vorsteher des Eidgenössischen  
Departements für Wirtschaft, Bildung und  
Forschung (WBF)

Information und Anmeldung (ab 17. Juni)  
[europa-forum-luzern.ch](http://europa-forum-luzern.ch)