

# Determinanten der Nutzung von Freihandelsabkommen

Weiterführende Auswertungen  
im Auftrag des SECO

Executive Summary

Stefan Legge und Piotr Lukaszuk  
University of St.Gallen

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft  
und Angewandte Wirtschaftsforschung



15. Februar 2021

Die Ergebnisse der im August 2020 publizierten Studie «Analyse zur Nutzung von Freihandelsabkommen» zeigten auf, dass Firmen die Zollpräferenzen aus Freihandelsabkommen (FHA) nur teilweise nutzen. Im Auftrag des SECO wurden deshalb die Bestimmungsfaktoren der FHA Nutzung von Stefan Legge (HSG) und Piotr Lukaszuk (HSG) genauer untersucht. Dabei stellten sich aufgrund der bereits gewonnenen Erkenntnisse diverse Fragen: Werden FHA von grossen Unternehmen mehr genutzt als von kleinen Unternehmen? Lässt sich erklären, warum Unternehmen FHA manchmal nutzen und manchmal nicht? Diese und weitere Fragen wurden in einer vertieften Auswertung genauer beleuchtet. Die relevantesten Erkenntnisse dieser Auswertungen werden im vorliegenden Dokument zusammengefasst. In einem ersten Abschnitt werden einige grundlegende Hintergrundinformationen rund um die Themen Verzollung und Freihandel präsentiert. Anschliessend werden die verwendeten Daten beschrieben und die wichtigsten Resultate vorgestellt.

Wenn die Schweiz und ein Partnerland sich im Rahmen eines FHA gegenseitig besseren Marktzugang zusichern, erfolgt dies u.a. durch den teilweisen oder vollständigen Abbau der Zölle gegenüber dem jeweiligen Partnerland. In diesem Fall werden im FHA sogenannte präferenzielle Zölle (FHA-Zölle) festgelegt. Diese FHA-Zölle liegen unter den Meistbegünstigungs- bzw. Normallzollansätzen (MFN-Zölle), die gegenüber allen Ländern anwendbar sind. Die FHA-Zölle kommen allerdings nicht automatisch zur Anwendung, sondern Unternehmen müssen sich aktiv darum bemühen, von diesen tieferen FHA-Zöllen zu profitieren. Bei der Verzollung müssen sie dafür nachweisen können, dass ihre Produkte die präferenziellen Ursprungsregeln des FHA erfüllen. Es kann also sein, dass gewisse Waren zwar theoretisch im Rahmen eines FHA zollbefreit sind, Unternehmen aber trotzdem die höheren MFN-Zölle bezahlen. Ziel der weiterführenden Auswertungen war es, herauszufinden, weshalb dies in der Realität vorkommt. Schliesslich sollte es für die Unternehmen grundsätzlich erstrebenswert sein, nur die tieferen FHA-Zölle zu bezahlen.

Im Rahmen der Analyse wurden Transaktionsdaten der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) aufgearbeitet und mit Daten aus dem Betriebs- und Unternehmensregister des Bundesamtes für Statistik (BFS) verknüpft. Als Transaktion bezeichnet man den Import einer Ware über die Schweizer Grenze. Insgesamt wurden über 45 Millionen Transaktionen von rund 180'000 Firmen im Zeitraum 2016 – 2019 ausgewertet. Daten mit einem solchen Grad an Detailliertheit liegen zum jetzigen Zeitpunkt nur importseitig vor, weshalb sich die Resultate auf Importe im entsprechenden Zeitraum

beziehen. Das vorliegende Dokument fasst die wichtigsten Resultate der umfangreichen Auswertungen zusammen.

### Nutzung der FHA nach Firmengrösse

Die ausgewerteten Daten zeigen auf, welche Unternehmen im Zeitraum 2016 – 2019 Waren in die Schweiz importieren. Insgesamt waren das über 180'000 Unternehmen. Diese Daten können anhand der Anzahl Mitarbeitenden kategorisiert werden: Bei 97'000 der im Datensatz enthaltenen Unternehmen handelt es sich um Mikrounternehmen mit maximal 9 Beschäftigten. Weiter sind rund 25'000 kleine Unternehmen (10 – 49 Beschäftigte), 7'000 mittlere Unternehmen (50– 249 Beschäftigte) und gut 2'600 grosse Unternehmen (über 250 Beschäftigte) im Datensatz enthalten. Bei rund 50'000 Unternehmen ist die Firmengrösse unbekannt.

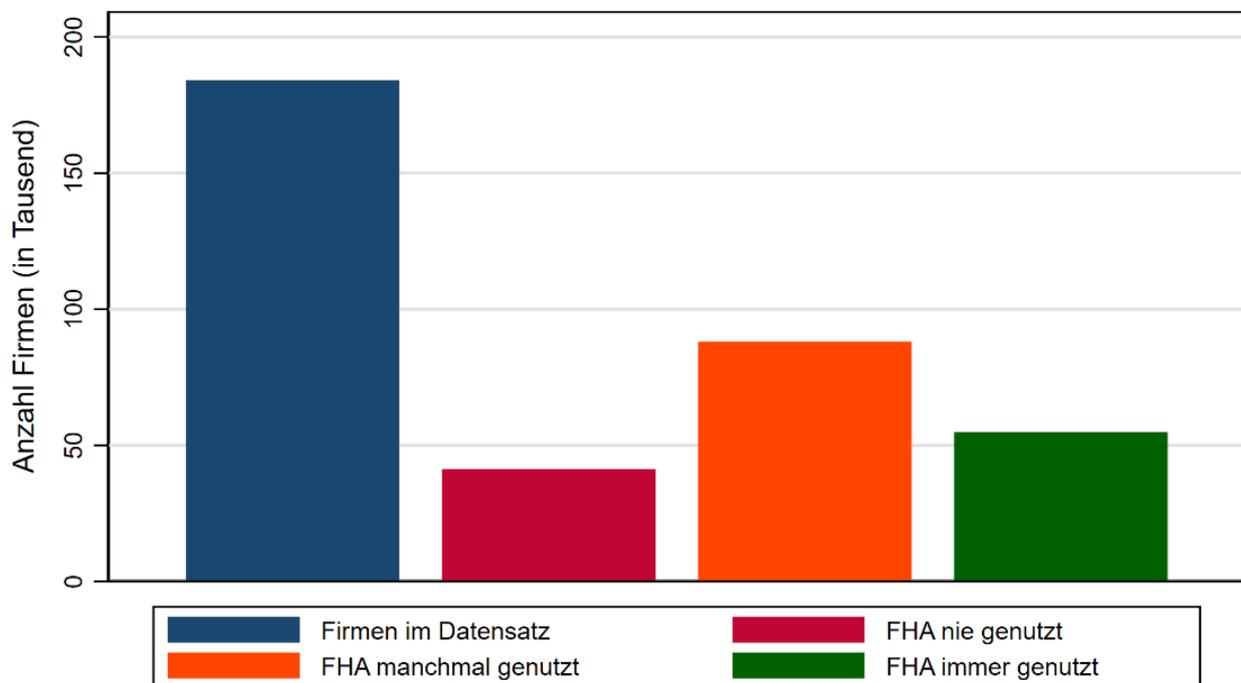


Abbildung 1: Firmen im Datensatz – nach FHA Nutzung

Abbildung 1 veranschaulicht die Nutzung von FHA durch die im Datensatz enthaltenen Firmen. Knapp 55'000 Firmen haben bei jeder Transaktion Gebrauch von einem FHA gemacht. Die Mehrzahl der Firmen (85'000) nutzen FHA bei gewissen Transaktionen, zahlen aber bei anderen Transaktionen die regulären MFN-Zölle. Ein weiterer Teil der Firmen (40'000) nutzt FHA nie, sondern verzollt immer regulär nach MFN-Zöllen. Grundsätzlich zeigt sich, dass die FHA der Schweiz rege genutzt werden. Die Firmen, welche nie ein FHA genutzt haben, sind gerade einmal für 1% des Transaktionsvolumens (in CHF) verantwortlich.

In Abbildung 2 sind die realisierten und die nicht-realisierten Zollersparnisse für unterschiedliche Firmengrößen im Jahr 2019 dargestellt. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU, bis zu 250 Beschäftigte) haben im Jahr 2019 dank FHA 1'134 Millionen Franken an Zöllen eingespart, grosse Unternehmen haben 728 Millionen Franken eingespart. Hinzu kommen Zolleinsparungen in Höhe von 221 Millionen CHF von Firmen, bei denen die Anzahl der Beschäftigten unbekannt ist. In der Summe wurden also dank FHA über 2 Milliarden Franken an Zöllen eingespart.

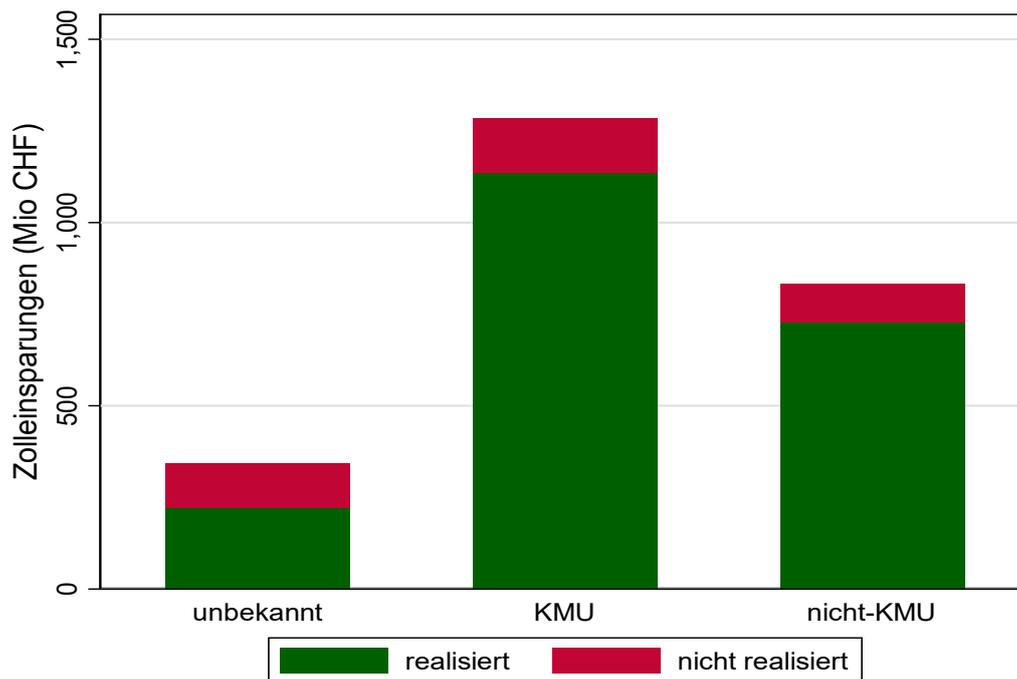


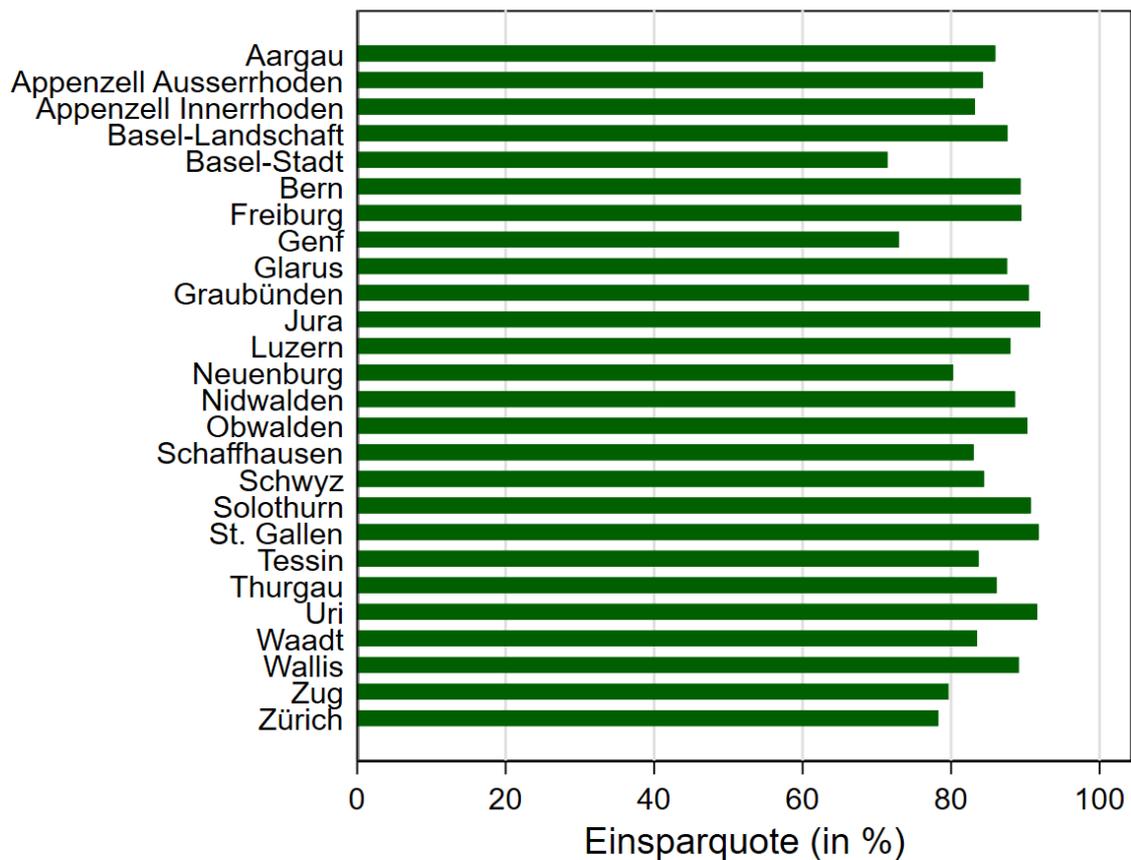
Abbildung 2: Zolleinsparungen nach Firmengrösse

Abbildung 2 zeigt weiter auf, dass knapp 372 Millionen Franken an möglichen Zolleinsparungen nicht realisiert wurden. Hierbei handelt es sich um Transaktionen, bei denen trotz zur Verfügung stehenden (tieferer) FHA-Zölle die regulären (höheren) MFN-Zölle bezahlt wurden. Davon entfallen 148 Millionen Franken auf KMU, 103 Millionen entfallen auf nicht-KMU und weitere 121 Millionen Franken entfallen auf Firmen unbekannter Grösse.

Die Nutzung von FHA lässt sich auch auf kantonaler Ebene analysieren. Dazu werden Firmen nach ihrem Firmensitz gemäss Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) aggregiert. Hier gilt es zu beachten, dass der Firmensitz gemäss UID nicht immer mit dem tatsächlichen

Firmensitz übereinstimmen muss. Weiter gibt es pro Unternehmen jeweils nur einen Firmensitz, was zu Verzerrungen führen kann – etwa dann, wenn Firmen mehrere Filialen in verschiedenen Kantonen haben. Die absoluten Zolleinsparungen pro Kanton sind daher wenig aussagekräftig. Im Folgenden werden deshalb nur relative Zahlen betrachtet. Abbildung 3 zeigt, dass die Einsparquote (der Anteil der möglichen Zolleinsparungen, welcher auch tatsächlich realisiert wurde) über alle Kantone hinweg hoch ist.

Abbildung 3: Einsparquote je Kanton im Jahr 2019



Sie liegt durchschnittlich bei 86% und in keinem Kanton unter 70%. Insgesamt variiert die Einsparquote zwischen den Kantonen nur leicht. Die Kantone Uri, St. Gallen, Solothurn, Jura, Graubünden, Obwalden, Valais und Fribourg weisen mit einer Einsparquote von je über 90% die höchsten Werte auf. Die Kantone Genève, Basel-Stadt, Zug, Zürich und Schwyz hingegen weisen die niedrigsten Werte auf. Wie erwähnt, ist aufgrund möglicher Verzerrungen bei der Interpretation dieser Werte Vorsicht geboten. Es lässt sich daher nicht sagen, dass die Kantone mit der niedrigsten Einsparquote am wenigsten von den FHA profitieren oder die Kantone mit den höchsten Einsparquoten am meisten.

## Bestimmungsfaktoren der Nutzung von FHA

Im verwendeten Datensatz finden sich fünf Dimensionen, entlang derer die Nutzung von FHA variieren kann. Dies sind (i) Zeit, (ii) Herkunftsland, (iii) Produkt, (iv) Firma, sowie (v) Lieferung. Um die Bestimmungsfaktoren der FHA Nutzung zu untersuchen, wurde die Variation der Nutzung entlang dieser fünf Dimensionen untersucht.

Der gesamten Auswertung liegt die folgende Annahme zugrunde: Eine FHA-Nutzung findet dann statt, wenn die damit verbundenen Zolleinsparungen höher sind als die damit verbundenen Kosten. Folgt man dieser Annahme, sollten z.B. das Einsparpotenzial, wie auch verschiedene Kostenfaktoren die Nutzung, bzw. die nicht-Nutzung von FHA erklären.

Um diese Annahme zu testen und die Bedeutung verschiedener Bestimmungsfaktoren der FHA-Nutzung besser zu verstehen, wurde der Datensatz in einem ersten Schritt deskriptiv aufgearbeitet und erste Zusammenhänge grafisch dargestellt. Anschliessend wurden Regressionsanalysen verwendet, um diese Resultate empirisch zu testen.

Abbildung 3 verdeutlicht den bedeutenden Einfluss des Einsparpotentials. Bei Warenimporten mit hohem Einsparpotential – entweder aufgrund eines hohen Warenwertes oder einer hohen Präferenzmarge (Differenz zwischen MFN- und FHA-Zollsatz) – fällt die Nutzung von FHA durchschnittlich höher aus.

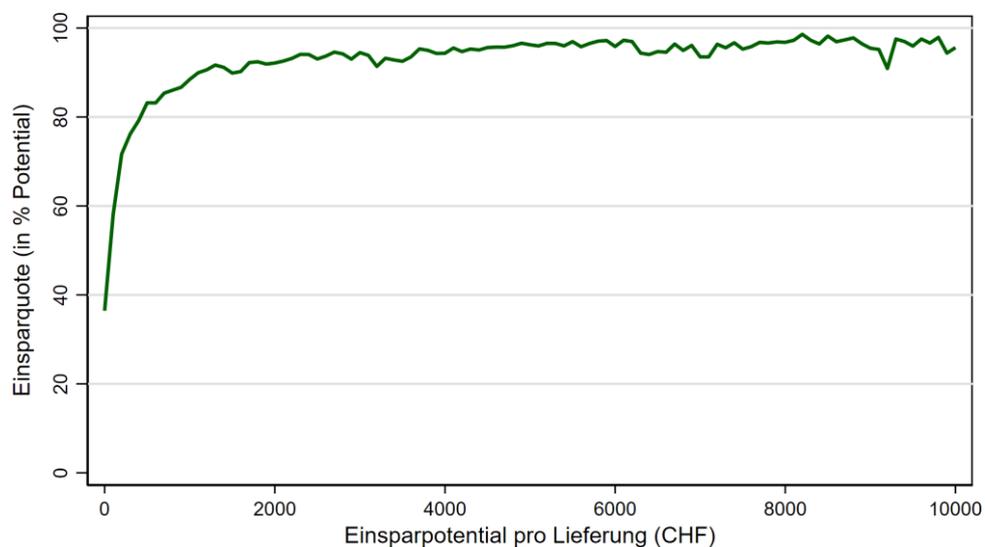


Abbildung 3: Einsparquote und Einsparpotential

Während dieser Zusammenhang vermutet wurde, zeigt sich jedoch auch, dass bereits bei relativ geringen Präferenzmargen eine hohe Nutzung von FHA stattfindet. In Abbildung 4 wird die Nutzung von FHA als Funktion der Präferenzmarge dargestellt. Die Präferenzmarge

wird in Prozentpunkten ausgedrückt und gibt die Differenz zwischen MFN- und FHA-Zollsätzen wieder. Die Schweiz erhebt ausschliesslich spezifische Zölle, also Gewichtszölle oder solche, die anderweitig mit der Menge einer importierten Ware zusammenhängen. Zum Berechnen der Präferenzmarge werden diese Zölle in sogenannte ad valorem-Äquivalente umgerechnet.

**Umrechnungsbeispiel:**

Der reguläre Zollsatz für Avocados liegt bei 1.60 CHF pro 100 Kilogramm. Wenn man nun einen Durchschnittspreis von 1 CHF pro Kilogramm Avocado annimmt (im Rahmen der Auswertungen wurden die Durchschnittspreise jeweils aus den vorliegenden Daten berechnet), entspricht dies einem ad valorem-Äquivalent von 1.6% - der bezahlte Zoll entspricht 1.6% des Warenwertes. Aufgrund des bestehenden FHA mit Chile können Avocados aus Chile zollfrei importiert werden.

In ad valorem-Äquivalenten ausgedrückt beträgt der FHA-Zollsatz also 0%, der MFN-Zollsatz beträgt 1.6%. In diesem Beispiel würde die Präferenzmarge also 1.6 Prozentpunkte betragen:

$$\text{Präferenzmarge} = \text{MFN-Zollsatz} - \text{FHA-Zollsatz} = 1.6\% - 0\% = 1.6\%$$

Abbildung 4 zeigt, dass bereits bei der vergleichsweise geringen Präferenzmarge von 1.6% des Warenwerts eine hohe Nutzungsrate zu beobachten ist. Bei einer Präferenzmarge von zwei Prozentpunkten liegt die durchschnittliche Nutzungsrate bereits bei über 71%. Diese Resultate sind insbesondere interessant, weil sie der weitläufigen Annahme widersprechen, wonach Unternehmen eine FHA Nutzung erst ab zwei bis drei Prozentpunkten überhaupt in Betracht ziehen.

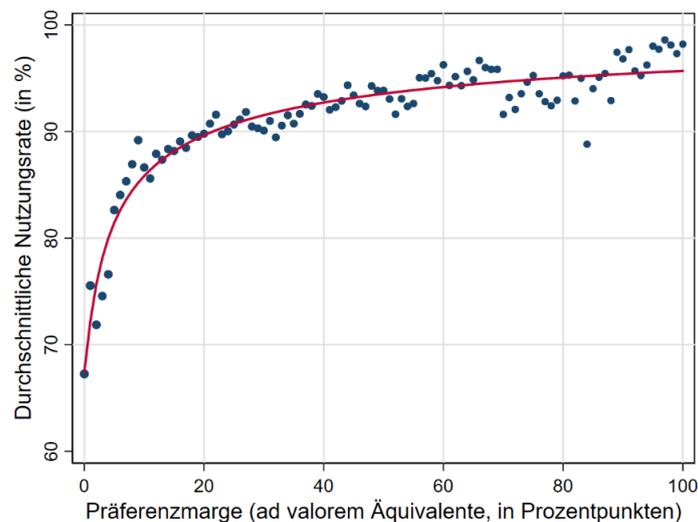


Abbildung 4: Nutzungsrate als Funktion der Präferenzmarge

Die zeitliche Dimension der Daten erlaubt eine Analyse der Firmendynamik bei der FHA-Nutzung. Diese Untersuchung zeigt auf, dass Firmen häufiger von FHA Gebrauch machen, wenn sie diese in der Vergangenheit – insbesondere für ähnliche Produkte – bereits verwendet haben.

Tabelle 1: Nutzungsraten in Subsamples

<b>Anteil der Firmen die ein FHA nutzen (in %)</b>	
Gesamter Datensatz (als Vergleich)	58.0%
Folgetransaktionen vergleichbaren Volumens einer Firma die das FHA ...	
... oder irgendein anderes FHA bereits genutzt hat	64.3%
... bereits genutzt hat	75.7%
... für dieses Produkt bereits genutzt hat	81.1%
... für dieses Produkt und denselben Exporteur bereits genutzt hat	84.0%

In Tabelle 1 werden Untergruppen des Datensatzes mit dem gesamten Datensatz verglichen. Im vollen Datensatz liegt die durchschnittliche Nutzungsrate bei 58%. Dies bedeutet, dass im Schnitt in 58% der Transaktionen ein FHA genutzt wird. Betrachten wir nur Firmen, welche bereits einmal irgendein FHA genutzt haben, liegt die Nutzungsrate in Folgetransaktionen vergleichbaren Volumens bereits bei 64%. Hat die Firma das spezifische FHA bereits einmal genutzt, wird sie dieses in Folgetransaktionen mit einer Wahrscheinlichkeit von 75% erneut nutzen. Hat eine Firma ein FHA für ein spezifisches Produkt bereits einmal verwendet, wird sie dieses auch zukünftig bei Importen desselben Produktes aus demselben Partnerland in über 80% der Fälle nutzen.

Zuletzt liefert die vertiefte Analyse auch neue Erkenntnisse zu der Frage, ob restriktive Ursprungsregeln zu einer reduzierten FHA Nutzung führen. Ausgewählte Vergleiche von verschiedenen Regeln deuten darauf hin, dass restriktivere Ursprungsregeln mit einer tieferen FHA Nutzungsrate einhergehen. Diese Ergebnisse sind jedoch als vorläufig zu betrachten und müssen noch einem akademischen Peer Review-Prozess unterzogen werden.

Die vorliegenden Auswertungen und Erkenntnisse verbessern das Verständnis von bestehenden FHA der Schweiz. Allerdings bleiben gewisse Fragen zu den Gründen, wieso Unternehmen FHA teilweise nicht nutzen, offen. Basierend auf die vorliegenden Erkenntnisse

wird dem SECO empfohlen, eine Firmenbefragung in ausgewählten Sektoren durchführen, um so Hindernisse bei der FHA Nutzung zu identifizieren.

Adresse für Rückfragen und weitere Informationen:

- Stefan Legge, Universität St. Gallen, stefan.legge@unisg.ch
- Piotr Lukaszuk, Universität St. Gallen, piotr.lukaszuk@student.unisg.ch