



Freihandelsabkommen: Chancen, Möglichkeiten und Herausforderungen der Kreuzkumulation von Ursprungsregeln

Bericht des Bundesrates zur Beantwortung des
Postulats 10.3971

1 Einleitung

Der Nationalrat hat das von Nationalrat Ruedi Noser am 14. Dezember 2010 eingereichte Postulat 10.3971 «Mehr Nutzen aus Freihandelsabkommen durch Kreuzkumulation» am 18. März 2011 angenommen:

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht zu prüfen, ob die Verbindung von Ursprungsregeln verschiedener bilateraler Freihandelsabkommen der Schweiz durch die Kreuzkumulation umgesetzt werden soll.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat das auf Fragen zu den Ursprungsregeln und zum internationalen Handel spezialisierte *Origin Institute*¹ damit beauftragt, die Herausforderungen und Möglichkeiten zu untersuchen, welche die Kreuzkumulation im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Schweizer Aussenhandelspolitik bietet. Im vorliegenden Bericht wird die Studie des Instituts zum Thema «*Kreuzkumulation in Freihandelsabkommen: Chancen, Möglichkeiten und Herausforderungen*»² zusammengefasst und analysiert.

2 Ausgangslage

Laut Schätzungen der Welthandelsorganisation (WTO) sind zurzeit rund 300 präferenzielle Handelsabkommen in Kraft.³ Die Schweiz hat alleine oder zusammen mit ihren Partnern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) 26 Freihandelsabkommen (FHA) mit 35 Partnern abgeschlossen. Darin nicht eingeschlossen sind das Übereinkommen zur

¹ Das *Origin Institute* hat seinen Sitz in Ottawa, Kanada (<http://www.theorigininstitute.org>).

² Englischer Titel der Studie: «*Cross-Cumulation in Free Trade Agreements: Opportunities, Potential and Challenges*».

³ *World Trade Report 2011*, Welthandelsorganisation, S. 55.

Errichtung der EFTA⁴ sowie das Freihandelsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1972⁵. Ausserdem laufen Verhandlungen mit zehn weiteren Partnern. Die Handelsförderung innerhalb dieses stetig wachsenden Netzes von Wirtschaftspartnern ist also zweifelsohne ein aktuelles Thema.

Im Rahmen eines FHA legt eine Ursprungsregel fest, ob eine Ware ihren «*Ursprung*» in einer der Vertragsparteien hat. Der Status des «*Ursprungserzeugnisses*» ist ausschlaggebend für die Gewährung einer Zollreduktion gemäss einem FHA. Um diesen Ursprungsstatus zu erlangen, muss eine Ware entweder in einer der Vertragsparteien des FHA «*vollständig gewonnen oder hergestellt*» (beispielsweise ein *vollständig* aus Schweizer Milch *hergestellter* Käse) oder «*ausreichend verarbeitet*» worden sein (aus einem Drittland importierte Bestandteile wurden beispielsweise *ausreichend verarbeitet*, wenn sie in der Schweiz zu einer Maschine zusammengesetzt werden).⁶

Die Ursprungsregeln, die gemäss den zwischen der Schweiz und ihren Handelspartnern geltenden FHA angewendet werden, entsprechen dem in den 1970er-Jahren erarbeiteten europäischen Modell (Abkommen mit der Europäischen Union und den anderen Ländern der Paneuropa-Mittelmeer-Zone) oder basieren darauf. Diese Ursprungsregeln sind relativ restriktiv und können bei ihrer Anwendung den Verkehr von Produktionsgütern im Freihandel einschränken. Durch die Spezialisierung und die Entwicklung verschiedener Spitzentechnologien ist die Schweiz inzwischen jedoch viel stärker in die europäischen und internationalen Produktionsketten integriert. Dadurch hat auch der Handel mit Zwischenprodukten merklich zugenommen, denn die Unternehmen tendieren dazu, sich auf ein bestimmtes «Glied» der Kette zu spezialisieren, um die Skaleneffekte zu nutzen, die der Weltmarkt bietet. Der technologische Fortschritt, der Technologietransfer in Entwicklungsländer sowie die sinkenden Transportkosten sorgen dafür, dass auch ausserhalb des europäischen Kontinents immer mehr Produktionsketten entstehen. Das europäische Basismodell der Ursprungsregeln ist für die Industriestrukturen und die Bedürfnisse vieler Schweizer und europäischer Unternehmen deshalb nicht optimal angepasst.

Es gibt zwei Möglichkeiten, um die relativ restriktiven Regeln zu überwinden und so den Bedürfnissen der Schweizer Industrie besser zu entsprechen. Die erste besteht darin, die Ursprungsregeln weniger restriktiv zu gestalten. Zum Erlangen des *Ursprungsstatus* könnte man beispielsweise verlangen, dass bei der Produktion nur 40 Prozent der Wertschöpfung in der Schweiz erbracht werden müssen (im Vergleich zum Verkaufspreis für das Produkt dieses Herstellers). Das europäische Modell sieht hier 60 Prozent vor. Die Schweiz und die EFTA setzen sich bereits für eine Lösung ein, die den aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten besser Rechnung trägt. In diesem Sinne schlagen sie bei der Aushandlung neuer FHA jeweils weniger restriktive Ursprungsregeln und bei geltenden Abkommen die Aktualisierung der entsprechenden Regeln vor.⁷

⁴ SR 0.632.31

⁵ SR 0.632.401

⁶ Im weiteren Sinne ist ein Produkt, das unter Verwendung von ausschliesslich in den Vertragsparteien eines FHA gewonnenen oder hergestellten Vormaterialien produziert wurde, ebenfalls ein *Ursprungserzeugnis*.

⁷ Modernere Ursprungsregeln, d.h. Regeln, die für das Erlangen des *Ursprungsstatus* generell weniger als 60 Prozent Wertschöpfung verlangen, sind bereits in den Freihandelsabkommen zwischen der EFTA sowie Chile, dem Golfkooperationsrat (GCC), Hongkong (China), Kanada, Kolumbien, Korea, Mexiko, Peru, Singapur, der Südafrikanischen Zollunion (SACU) sowie im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und Japan zu finden.

Zweitens wäre denkbar, dass die in den Hoheitsgebieten verschiedener Freihandelspartner erfolgten industriellen Verarbeitungsschritte kumuliert werden dürfen, um die Ursprungsregel zu erfüllen. So würde ein Produkt als *Ursprungserzeugnis* gelten, wenn die bei der Herstellung in der Schweiz erbrachte Wertschöpfung von 30 Prozent mit der in einem anderen Land, mit dem die Schweiz ein FHA abgeschlossen hat, erbrachten Wertschöpfung von 30 Prozent kumuliert werden dürfte. Auf diese Weise wäre die Bedingung von 60 Prozent Wertschöpfung erfüllt, die beim Export dieses Produkts in ein Drittland, das ebenfalls ein Freihandelspartner der Schweiz ist, für eine Zollreduktion massgebend ist.

3 Das Konzept und die verschiedenen Arten der Kumulation

Bei der Kumulation wird die Wertschöpfung der Vormaterialien eines Produktes oder der verschiedenen Produktionsschritte, welche in verschiedenen Freihandelspartnerländern stattfindet, addiert, um die Kriterien für den Erhalt des Status als *Ursprungserzeugnis* zu erfüllen. Dieser Status erlaubt es von einer präferenziellen Zollbehandlung beim Import zu profitieren.

Nehmen wir als Beispiel eine Ursprungsregel, die bei einer Maschine für das Erlangen des *Ursprungsstatus* verlangt, dass 40 Prozent der Wertschöpfung in der Schweiz erbracht werden.

Ohne Kumulation: 40 Prozent des Endpreises der Maschine müssen in der Schweiz erbracht werden.

Bilaterale Kumulation: Bei der Kumulation zwischen zwei Partnerländern eines FHA kann die Ursprungsregel durch Addieren der Wertschöpfung auf dem Hoheitsgebiet beider Partnerländer erfüllt werden.

Diagonale Kumulation: Das Prinzip der bilateralen Kumulation wird geografisch auf eine Gruppe von drei oder mehr Ländern ausgeweitet, die mit allen anderen Ländern der Gruppe bilaterale FHA mit *identischen* Ursprungsregeln abgeschlossen haben. Unter dieser Voraussetzung kann der Partner, in dessen Hoheitsgebiet eine Maschine produziert wird, den Wert der Vormaterialien mit Ursprung in einem oder mehreren Ländern der Kumulationszone dazurechnen, um die verlangte Schwelle von 40 Prozent Wertschöpfung zu erreichen. Die Maschine aus dem Beispiel kann also den Ursprungsstatus Schweiz erhalten, wenn der Hersteller zusätzlich zu der in der Schweiz erbrachten Wertschöpfung von 20 Prozent Vormaterialien von mindestens 20 Prozent des Wertes der Maschine aus einem oder mehreren Ländern der Gruppe verwendet. Die PEM-Konvention,⁸ die für 23 Vertragsparteien⁹ Kontinentaleuropas und des Mittelmeerraums gilt, sieht in allen FHA der Unterzeichnerstaaten identische Ursprungsregeln vor, wodurch eine diagonale Kumulationszone geschaffen wird.

Bei der Kreuzkumulation können, wie bei der diagonalen Kumulation, drei oder mehr Länder, die untereinander bilaterale FHA abgeschlossen haben, die verschiedenen bei der Herstellung eines Produkts in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet vollzogenen Verarbeitungsschritte addieren. Die Kreuzkumulation erlaubt allerdings auch eine Kumulation, selbst wenn die Ursprungsregeln der verschiedenen FHA zwischen den Parteien *nicht identisch* sind.

⁸ Regionales Übereinkommen vom 15. Juni 2011 über Pan-Europa-Mittelmeer Präferenzursprungsregeln (SR 0.946.31).

⁹ Die 23 Vertragsparteien umfassen insgesamt 50 Länder, wenn man die EU-Mitgliedstaaten einzeln mitzählt.

Nehmen wir zum Beispiel drei Länder (X, Y und Z), die untereinander drei bilaterale FHA (X mit Y, Y mit Z und X mit Z) mit nicht identischen Ursprungsregeln abgeschlossen haben. Sie beschliessen, untereinander die Kreuzkumulation anzuwenden.

- Land X stellt Maschinenteile her, die gemäss dem FHA zwischen X und Y mit dem Ursprungsstatus versehen sind, und exportiert sie ins Land Y.
- Land Y produziert mithilfe der betreffenden Teile eine Maschine, die nach Z exportiert werden soll. Die Ursprungsregel im FHA zwischen Y und Z verlangt eine Wertschöpfung von 40 Prozent.
- Wird bei der Produktion der Maschine in Y beispielsweise nur eine Wertschöpfung von 30 Prozent erbracht, kann die Maschine gemäss dem FHA zwischen Y und Z nicht mit dem Ursprungsstatus versehen werden.
- Y erhält beim Import der Maschine nach Z trotzdem eine präferenzielle Zollbehandlung, da aufgrund der Kreuzkumulation die bei der Herstellung der Maschinenteile in X erbrachte Wertschöpfung zur beim Zusammenbau der Maschine in Y erbrachten Wertschöpfung addiert werden darf, denn damit sind die in der Ursprungsregel verlangten 40 Prozent Wertschöpfung erreicht (sofern diese Teile mindestens 10 Prozent des Werts des Endprodukts darstellen und sie gemäss dem Abkommen zwischen X und Y ihren Ursprung in Land X haben).
- Land Z verleiht der in Y produzierten Maschine den Ursprungsstatus gemäss der zwischen Y und Z vereinbarten Ursprungsregel, obwohl gemäss dem FHA zwischen X und Z für die gleichen Produkte eine andere Ursprungsregel gilt.

Das wirtschaftliche Ziel der verschiedenen Kumulationsmodelle ist immer das gleiche: Dank der Kumulation können sich die Unternehmen bei der Herstellung eines Produktes auf einen bestimmten Verarbeitungsschritt spezialisieren, sich in eine grenzüberschreitende Produktionskette integrieren und von einer präferenziellen Behandlung profitieren, selbst wenn die Verarbeitung zum Endprodukt im Land Y die im FHA zwischen Y und Z vorgesehene Ursprungsregel an sich nicht erfüllt.

4 Übersicht über die vom SECO in Auftrag gegebene externe Studie

Zur Erfüllung des Postulats 10.3971 hat das SECO das *Origin Institute* damit beauftragt, eine mögliche Aufnahme des Konzepts der Kreuzkumulation in die von der Schweiz unterzeichneten FHA (einschliesslich in die im Rahmen der EFTA abgeschlossenen FHA) zu untersuchen und zu prüfen, ob eine proaktive Politik im Bereich Kreuzkumulation machbar und angesichts der erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen erstrebenswert wäre. Da die Kreuzkumulation insbesondere die industriellen Produktionsketten betrifft, beschränkte sich die Studie auf die Analyse der Industrieprodukte. Agrarprodukte wurden somit ausgeklammert.

4.1 Rechtliche Machbarkeit und Anwendung der Kreuzkumulation

Aus rein rechtlicher Sicht könnten die Wirtschaftspartner die Kreuzkumulation mittels relativ einfacher Änderungen des Wortlauts von mindestens drei geltenden FHA einführen. Solche

Änderungen sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, einschliesslich jener aus dem Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation,¹⁰ *prima facie* in Einklang.

Die praktische Anwendung einer neuen Bestimmung setzt jedoch einerseits voraus, dass die Vertragsparteien der drei FHA sich darüber einig werden, für welche Produkte die Bestimmung gelten soll (z.B. für Produkte, deren Ursprungsregeln so ähnlich sind, dass das Risiko negativer Auswirkungen auf die Wirtschaft minimal wäre). Andererseits müssen entsprechende Zollverfahren eingeführt werden. Dieser Ansatz würde den Parteien eine modulierbare Anwendung der Kreuzkumulation erlauben, d.h. die Kreuzkumulation könnte in denjenigen Industriesektoren zum Zug kommen, in denen für alle beteiligten Parteien ein positiver Effekt auf die Wirtschaft erwartet wird.

4.2 Chancen und Möglichkeiten der Kreuzkumulation

Da das Konzept der Kreuzkumulation bisher erst in sehr wenigen Fällen vorgesehen wurde,¹¹ haben die Verfasser der Studie zur Beurteilung der entsprechenden wirtschaftlichen Vorteile ein Modell konzipiert, mit dem die Auswirkungen der Kreuzkumulation auf den Schweizer Aussenhandel und namentlich auf die Exporte in den Sektoren pharmazeutische Produkte, Maschinen sowie Präzisions-, medizinische und optische Instrumente abgeschätzt werden können. Für jeden dieser Sektoren wurde das Wachstumspotenzial der Schweizer Exporte nach Ostasien, Südostasien sowie Nord- und Lateinamerika analysiert.¹² Die mit grösseren Partnern erwarteten Auswirkungen wurden nicht evaluiert, da entweder kein FHA besteht (USA) oder ein anderes Kumulationssystem vorgesehen ist (EU).

Das Modell der Studie basiert auf einer Datenbank, die nach Regionen aufgeschlüsselt die Handelsströme der Zwischenprodukte aufzeigt, die für die Herstellung der im vorangehenden Abschnitt erwähnten Endprodukte verwendet werden. Für ein besseres Verständnis dieses Modells nehmen wir als Beispiel ein kanadisches Endprodukt (ein Medikament), das aus Schweizer Zwischenprodukten (Chemikalien) hergestellt und danach nach Chile exportiert wird:

- In einem ersten Schritt gilt es, ein fertiges Produkt zu identifizieren, das in erheblicher Menge zwischen zwei Partnern, mit denen die Schweiz jeweils bilaterale FHA abgeschlossen hat, exportiert wird (von Kanada nach Chile exportiertes Medikament).
- Zweitens gilt es, die Zwischenprodukte zu identifizieren (bestimmte Chemikalien), die aus anderen Ländern nach Kanada importiert und zur Herstellung des betreffenden Endprodukts (Medikament) verwendet werden.
- Drittens muss gegeben sein, dass die Schweiz für die betreffenden Zwischenprodukte (Chemikalien) ein global konkurrenzfähiger Exporteur ist und die

¹⁰ Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (SR 0.632.20).

¹¹ Die Abkommen zwischen Kanada einerseits und Israel, Jordanien, Kolumbien, Panama sowie Peru andererseits sehen besondere Bestimmungen vor, laut denen die Einführung der Kreuzkumulation möglich ist. Sie wurde allerdings noch nicht angewendet. In ihren im Rahmen der EFTA abgeschlossenen FHA mit Kanada, Kolumbien und Peru hat sich die Schweiz verpflichtet, die Möglichkeit der Einführung der Kreuzkumulation zu prüfen. Diese Prüfung ist 2013 für Kanada und 2015 für Kolumbien und Peru geplant.

¹² Gegenstand der Analyse waren die Handelsströme mit den Ländern, mit denen die Schweiz bereits ein FHA abgeschlossen hat oder gegenwärtig entsprechende Verhandlungen führt. In Ostasien gilt dies für China, Korea und Japan; in Südostasien für Indonesien, Singapur, Thailand und Vietnam; und in Nord- und Lateinamerika für Chile, Kanada, Kolumbien, Mexiko und Peru.

Länder konkurrieren könnte, die diese Chemikalien zurzeit an den kanadischen Medikamentenhersteller liefern.

- Schliesslich gilt für das Modell zusätzlich die Bedingung, dass zwischen den betroffenen Ländern bei den präferenziellen und den nicht präferenziellen Zollansätzen eine erhebliche Differenz bestehen muss (der kanadische Hersteller muss daran interessiert sein, die Schweizer Chemikalien zu verwenden, da er bei der Anwendung der Kreuzkumulation von einer *deutlichen* Reduktion der beim Import des kanadischen Medikaments in Chile erhobenen Zölle profitiert).

Nach Abschluss der Analyse stellte das *Origin Institute* folgende Hypothese auf: Die Hersteller des fertigen Produkts im ersten Land (Kanada) importieren Vormaterialien zwar auch aus anderen Ländern als der Schweiz. Da dieser Wirtschaftszweig in der Schweiz jedoch sehr wettbewerbsfähig ist, könnten die Schweizer Unternehmen die aus anderen Ländern nach Kanada importierten Vormaterialien durchaus konkurrieren. Die drei Länder (Schweiz, Kanada und Chile) haben untereinander bilaterale FHA abgeschlossen. Die Anwendung der Kreuzkumulation würde somit den kanadischen Medikamentenhersteller dazu veranlassen, die chemischen Vormaterialien aus der Schweiz zu importieren, da er den Wert der Schweizer Chemikalien mit dem Wert des in Kanada hergestellten Medikaments kumulieren könnte, um die im Rahmen des FHA Kanada-Chile geltende Ursprungsregel zu erfüllen und so von einem finanziell interessanten Präferenz Zoll für das Medikament zu profitieren.

Die Verfasser der Studie haben eine bemerkenswerte Anzahl von Produktionsketten identifiziert, die innerhalb des Netzes bestehender und potenzieller FHA, denen die Schweiz angehört oder angehören könnte, die Kriterien des Modells erfüllen. Sie haben festgestellt, dass die Schweiz ein wichtiger und konkurrenzfähiger Exporteur bestimmter Zwischenprodukte ist. Ausserdem werden häufig fertige Produkte vom betreffenden Herstellerland in einen anderen Freihandelspartner der Schweiz exportiert. Dies gilt vor allem in Asien für Maschinen sowie medizinische und optische Instrumente. *Ceteris paribus* kommt das *Origin Institute* zum Schluss, dass die Schweiz unter diesen Voraussetzungen von der Anwendung der Kreuzkumulation profitieren und sich dies positiv auf den Handel auswirken würde.

Neben den Ergebnissen des vom Institut gewählten Modells signalisiert die Kreuzkumulation – zusammen mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten – den Unternehmen gemäss der Studie ausserdem, dass sich der Bund für ein offenes Handelsregime einsetzt. Solche Signale können die Entscheidungen der Unternehmen beeinflussen und begünstigen Investitionen und Forschung. Da die Kreuzkumulation für eine offene Wirtschaftspolitik steht, trägt sie auch zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft bei. Die Verfasser der Studie empfehlen der Schweiz, das Konzept der Kreuzkumulation in ihrer Aussenhandelspolitik zu berücksichtigen, obwohl es diesbezüglich noch einige Herausforderungen und Hindernisse zu meistern gilt.

4.3 Herausforderungen und Hindernisse der Kreuzkumulation

Die Verfasser der Studie haben diverse Vorbehalte in Bezug auf die verwendete Methodik sowie die daraus resultierenden Ergebnisse geäussert. Erstens impliziert das verwendete Modell ein hohes Aggregationsniveau (Handelsströme), weshalb die erwarteten Vorteile nicht genau quantifiziert werden können. Dazu wäre eine desaggregierte Analyse erforderlich, die die Preisdifferenzen von aus der Schweiz und aus anderen Ländern stammenden Zwischenprodukten vergleichen würde, um Änderungen im Bestellverhalten der betroffenen Unternehmen vorauszusagen. Zweitens klammert das Modell politisch-ökonomische Einschränkungen aus. So könnten es die grossen Freihandelspartner der

Schweiz vorziehen, die Verwendung inländischer Vormaterialien zu fördern und die Teilnahme am System der Kreuzkumulation ablehnen. Die positiven Auswirkungen der Kreuzkumulation auf die Schweizer Wirtschaft hängen folglich vom wirtschaftlichen Gewicht der an der Kumulationszone teilnehmenden Länder ab.

Was die wirtschaftlichen Risiken anbelangt, haben die Verfasser der Studie eine Reihe von Hindernissen im Zusammenhang mit der Kreuzkumulation identifiziert. Das Risiko von *Handelsverzerrungen*¹³ ist umso grösser, je unterschiedlicher die Ursprungsregeln zwischen den verschiedenen FHA der Teilnehmerländer der Kumulationszone sind. Dieses Risiko steigt zusätzlich, wenn zwischen den von den Handelspartnern angewandten präferenziellen Zollansätzen beachtliche Differenzen bestehen. Das von einer bestimmten Ursprungsregel angestrebte wirtschaftliche Ziel (d.h. die Gewährleistung einer präferenziellen Zollbehandlung für bestimmte Länder) kann durch Handelsumlenkung gefährdet werden, wenn durch die Ausnutzung unterschiedlicher Ursprungsregeln und Zollansätze eine solche Umlenkung interessant wird. Ein zweites Hindernis ist die administrative Belastung. Die Studie hält fest, dass die positiven Effekte der Kreuzkumulation nur zum Tragen kommen, wenn ihr einfache Zollverfahren zugrunde liegen. Die Aufbewahrung und das Ausfüllen der Dokumente, welche die multiplen Bewegungen der Waren belegen, könnten für die Unternehmen abschreckend wirken und für die Zollverwaltungen einen nicht unwesentlichen Arbeitsaufwand bedeuten. So muss namentlich sichergestellt sein, dass bei der Grenzüberquerung des fertigen Produkts einzig die Ursprungsregel bescheinigt und belegt werden muss, die gemäss dem zwischen dem Hersteller- und dem Bestimmungsland des Endprodukts geltenden FHA zur Anwendung kommt. Die Bescheinigungsanforderungen können einfach gehalten werden, sofern, die Länder überzeugt sind, dass die Zollverwaltungen der Partnerländer den Ursprung der Waren korrekt überprüfen und bescheinigen. Diese Voraussetzung könnte die Zahl der potenziellen Partner für eine Anwendung der Kreuzkumulation beschränken.

Zusammenfassend stellen die Verfasser der Studie fest, dass die Kreuzkumulation grundsätzlich ein vielversprechender Ansatz für kleine Volkswirtschaften ist, deren Unternehmen auf offene Märkte angewiesen sind und die dank ihrer Spezialisierung auf einen Nischenmarkt innerhalb einer internationalen Produktionskette konkurrenzfähig sind. Sie stellen die Hypothese auf, dass der Aussenhandel der Schweiz durch eine Kreuzkumulationszone deutlich belebt würde – abhängig indes vom wirtschaftlichen Gewicht der teilnehmenden Partnerländer und nur wenn einfache administrative Verfahren gelten. Den Verfassern zufolge können mithilfe geeigneter Massnahmen, wie der Beschränkung der Kreuzkumulation auf nicht sensible Produkte sowie der gezielten Auswahl der Partnerländer, unerwünschte Handelsverzerrungen vermieden und adäquate Ursprungskontrollen gewährleistet werden. Diese Massnahmen würden allerdings die positiven Effekte der Kreuzkumulation verringern.

5 Bereits erfolgte oder laufende Arbeiten

Im Rahmen der EFTA hat die Schweiz die Kreuzkumulation in ihren Beziehungen mit diversen Handelspartnern geprüft. 2007 und infolge separater Anfragen von Singapur und

¹³ Engl. «*trade distortion*»: Der normale Handelsstrom wird durch eine Massnahme «verzerrt». Beispiel bei Anwendung der Kumulation: Ein Zwischenprodukt wird mit einem tiefen Zollansatz von Land X nach Land Y exportiert, in Land Y zu einem fertigen Produkt verarbeitet und danach mit Präferenzbehandlung ins Land Z exportiert. Gelten zwischen Land Y und Land Z liberalere Ursprungsregeln als zwischen Land X und Land Z, kann Land X die Entrichtung hoher Zollabgaben vermeiden, die anfallen würden, wenn das fertige Produkt direkt aus Land X nach Land Z exportiert würde.

Kanada (die untereinander und jeweils auch mit den EFTA-Staaten ein FHA abgeschlossen haben) hat das EFTA-Sekretariat eine Voranalyse zu den rechtlichen, administrativen und wirtschaftlichen Aspekten der Kreuzkumulation erstellt. Gemäss dieser Analyse steht die Kreuzkumulation im Einklang mit den anderen Verpflichtungen der EFTA-Mitgliedstaaten, namentlich mit den im Rahmen der WTO geltenden Verpflichtungen. Nach Ansicht des EFTA-Sekretariats dürfte die Einführung der Kreuzkumulation zwar eine Zunahme des Handels zwischen den Mitgliedstaaten bewirken, könnte aber auch zu unerwünschten Handelsumlenkungen führen, wenn Unternehmen aus finanziellem Anreiz zur Vermeidung einer restriktiven Ursprungsregel auf ineffiziente Fabrikations- bzw. Lieferketten ausweichen.

2008 hat das EFTA-Sekretariat in Kanada, Singapur und den EFTA-Mitgliedstaaten mithilfe eines Fragebogens ausgelotet, wie diese Länder zu den Durchführungs- und Kontrollmassnahmen stehen, die eine Einführung der Kreuzkumulation mit sich bringen würde. Im darauffolgenden Jahr hat der Ausschuss der Zoll- und Ursprungsexperten der EFTA ein Positionspapier verfasst. Dieses äusserte gewisse Vorbehalte bezüglich der Ursprungskontrollen und -überprüfungen, erwartete im Falle der Anwendung der Kreuzkumulation gleichzeitig aber auch eine Zunahme des Handels in der Kumulationszone.

Wie dies im Abkommen zwischen der EFTA und Kanada vorgesehen ist (Anhang C Artikel 21), wurde dieser Punkt bei den letzten zwei Treffen des Gemischten Ausschusses 2010 und 2012 thematisiert. 2013 soll der Fragebogen von 2008 aktualisiert werden, damit sich die betroffenen Partner weiter mit dieser Frage auseinandersetzen können. Schliesslich sehen auch die Abkommen zwischen der EFTA und Kolumbien¹⁴ sowie zwischen der EFTA und Peru¹⁵ (Anhang V Artikel 3.5 der beiden Abkommen) vor, dass die Bestimmungen zur Kumulation bis 2015 unter Berücksichtigung der Entwicklungen bei der Kreuzkumulation neu zu prüfen sind.

6 Schlussfolgerung

Seit 25 Jahren ist die Schweizer Wirtschaft bestrebt, den internationalen Handel kontinuierlich voranzutreiben – auch mit Partnern ausserhalb der Paneuropa-Mittelmeer-Zone. Gleichzeitig sind die Schweizer Unternehmen immer stärker in die internationalen Produktionsketten integriert. Die Kreuzkumulation ist darauf ausgerichtet, Hindernisse auszuräumen, die aufgrund von in verschiedenen FHA enthaltenen nicht identischen Ursprungsregeln für den Freihandel entstehen. Auf diese Weise sollen die Vorteile des Freihandels noch besser genutzt werden können. Die Einführung der Kreuzkumulation hat zum Ziel, das Potenzial der FHA, die die Schweiz unterzeichnet hat, mithilfe der Schaffung einer gestärkten und «plurilateralisierten» Freihandelszone noch besser auszuschöpfen.

Die vom SECO in Auftrag gegebene externe Studie bestätigt, dass die Kreuzkumulation potenzielle Vorteile für die Schweiz bietet, vorausgesetzt, die offenen Grundsatzfragen sowie die Fragen zur praktischen Anwendung der Kreuzkumulation können gehört werden. Wie positiv sich die Kreuzkumulation wirklich auswirken wird, dürfte massgeblich davon abhängen, ob die grossen Handelspartner der Schweiz an einer Kreuzkumulationszone teilnehmen würden oder nicht. Angesichts der starken wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit den EU-Mitgliedstaaten und den Ländern der Paneuropa-Mittelmeer-Zone kann die Kreuzkumulation nur einen positiven Effekt zeitigen, wenn sich die EU an diesem System beteiligen würde. Gemäss der Studie sind zudem einfache administrative Verfahren eine

¹⁴ Freihandelsabkommen vom 25. November 2008 zwischen der Republik Kolumbien und den EFTA-Staaten (SR 0.632.312.631).

¹⁵ Freihandelsabkommen vom 14. Juli 2010 zwischen der Republik Peru und den EFTA-Staaten (SR 0.632.316.411).

Voraussetzung, damit die Unternehmen auch wirklich von der Kreuzkumulation profitieren können. Dies sehen die Verfasser als eine weitere Bedingung für eine erfolgreiche Umsetzung der Kreuzkumulation, was wiederum Fragen bezüglich der Verlässlichkeit der Ursprungsbescheinigungen und der in Frage kommenden Partnerstaaten aufwirft. Dieses Risiko lasse sich allerdings aufgrund der Modulierbarkeit der Kreuzkumulation bei der Wahl der Produkte und Partner eingrenzen. Gleichzeitig reduzieren sich durch diese Auswahl aber auch die erwarteten positiven Effekte der Kreuzkumulation.

Die Studie kommt zum Schluss, dass die mittels FHA eingeführte Kreuzkumulation rechtlich machbar und aus wirtschaftlicher Sicht grundsätzlich vielversprechend ist. Nach Ansicht des Bundesrates könnten die wirtschaftspolitischen Ziele der Schweiz mithilfe der Kreuzkumulation zweifelsohne gefördert werden. Zunächst müssten allerdings die offenen Fragen zur praktischen Anwendung der Kreuzkumulation gelöst werden können. Im Hinblick auf eine mögliche Nutzung des Konzepts der Kreuzkumulation für die wirtschaftspolitischen Ziele der Schweiz unterstützt der Bundesrat, dass die Schweiz zusammen mit den EFTA-Partnern den Dialog zu diesen Themen mit den Freihandelspartnern weiterführt.
