

## **Brexit: Betroffenheit Textil- und Bekleidungsindustrie**

### **Hintergrund**

Am 23. Juni 2016 stimmten 51.89 Prozent der Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs (GBR) für den EU-Austritt. Am 29. März 2017 beantragte GBR offiziell den Austritt bei der EU. Es begann eine Frist von zwei Jahren, in welcher die EU und GBR den geregelten Austritt verhandelt haben müssen, um einen harten Brexit zu umgehen. Ohne Austrittsabkommen gibt es nämlich keine Übergangsphase.

Mitte November 2018 haben sich die Chef-Unterhändler nun auf ein Austrittsabkommen geeinigt. Dieses wurde durch das Kabinett May und von der EU gutgeheissen. Der grösste Stolperstein aber steht noch bevor. Am 11. Dezember entscheidet das britische Parlament über das Austrittsabkommen. Die Chancen stehen nicht allzu gut. Der kritischste Punkt des Austrittsabkommens ist die Regelung der Nordirischen Grenze. GBR und die EU sollen solange eine Zollunion bilden, bis eine einvernehmliche Lösung über das zukünftige Verhältnis der beiden Parteien vorliegt. Um Kontrollen an der inneririschen Grenze zu vermeiden, soll Nordirland stärker am EU-Binnenmarkt teilhaben als Grossbritannien.

Auch der Stuhl von Premierministerin May wackelt. Gegen sie ist bereits ein Misstrauensantrag aus ihrer Partei eingegangen. Existieren 48 Misstrauensanträge der Conservative Party gegenüber May kommt es zu einer Vertrauensabstimmung über den Verbleib Mays als Premierministerin.

### **Mögliche Szenarien**

Zum jetzigen Zeitpunkt sind nach wie vor folgende Szenarien möglich:

**Best-Case Szenario:** GBR und die EU paraphieren ein Austrittsabkommen bis Ende Dezember. In diesem Fall greift ab dem 30. März 2019 die Übergangsregelung bis mindestens Ende 2020 (evtl. Verlängerung). In dieser Periode würde sich nichts ändern. Die vertraglichen Verpflichtungen zwischen der Schweiz und der EU wären in dieser Zeit auch auf GBR anwendbar. Während der Übergangsphase würden GBR und die EU sowie GBR und die Schweiz Verhandlungen über ein Zukunftsregime führen. Erst nach einem erfolgreichen Abschluss dieser erneuten Verhandlungsrunde wäre Anfang 2021 der Brexit-Prozess ohne grössere Verwerfungen beendet.

**Softer No-Deal Szenario:** Angenommen das britische Parlament lehnt das Austrittsabkommen ab. Um die schlimmsten Folgen des unregulierten Brexits (z.B. Zusammenbruch Flugverkehr oder Zollgrenzen) zu verhindern, könnten Einzelvereinbarungen getroffen werden. Es wären aber auch zwei weitere Wege denkbar: Premierministerin May könnte direkt einen No-Deal-Austritt (Worst-Case Szenario) anstreben oder eine zweite Referendumsabstimmung verlangen. Diese müsste vom Unterhaus beschlossen werden und würde noch einmal weitere Möglichkeiten eröffnen.

**Worst-Case Szenario:** Analog softer No-Deal, aber ohne Abfederungsmassnahmen. Es kommt zum harten Brexit. Die Folgen wären ein grosses Chaos. Es käme wahrscheinlich zu massiven Verzögerungen an den Grenzen, da weder GBR noch die EU die personellen Ressourcen und notwendige Infrastruktur für die plötzliche Verzollung von Tausenden neuen Zollanmeldungen verfügen. Schweizer Unternehmen wären von diesen Verzögerungen ebenfalls betroffen. Bei diesem Szenario wären ab dem 30. März 2019 sämtliche Verträge der Schweiz und der EU nicht mehr auf GBR anwendbar. Selbst wenn die Schweiz bis dahin bilaterale Lösungen mit GBR bereit hätte, käme es in einigen Bereichen zu grossen Schwierigkeiten für die Wirtschaft. Die harmonisierten Bereiche u.a. PEM-Konvention, Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA), Zollerleichterungs- und Zollsicherheit (ZESA) hängen nämlich davon ab, welche Regelung GBR und die EU getroffen haben.

**Generelle Betroffenheit der Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche**

GBR ist ein wichtiger Handelspartner der Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche. Im Jahr 2017 war GBR 8. grösster Absatzmarkt für Textilien (CHF 33 Mio.) und 7. grösster Absatzmarkt für Bekleidung (CHF 37 Mio.). Importseitig ist GBR im Textilbereich mit einem Volumen von CHF 36 Mio. auf Platz 11 der wichtigsten Lieferanten. Im Bekleidungsbereich belegt GBR Rang 16 mit CHF 81 Mio.

Im Jahr 2017 wurden Textilien (ohne Bekleidung) im Wert von CHF 25.6 Mio. zollfrei aus GBR importiert. Der Anteil der zollfrei eingeführten Waren belief sich somit auf 71 Prozent. Waren im Wert von CHF 10.3 Mio. wurden zum Normalansatz eingeführt. Dabei fiel ein Zoll von rund CHF 387'000 an. Auf Basis dieser Zahlen würde bei gleichbleibenden Warenimporten (Gewicht und Art der Ware) zusätzlich eine Million an Zoll im direkten bilateralen Handel für Textilien aus GBR in die Schweiz anfallen. Diese Kosten würden sich auf ein paar wenige Schweizer Unternehmen verteilen. Die Zollkosten sind dabei stark unterschätzt, da sie die Zollabgaben resultierend aus der fehlenden Kumulation mit der EU oder innerhalb der PEM nicht umfassen. Diejenigen Waren aus der übrigen EU (ohne GBR) oder PEM-Staaten, die ohne Kumulation mit GBR keinen präferenziellen Ursprung haben, werden ebenfalls mit Zöllen belastet sein.

Die Prioritäten von Swiss Textiles in Bezug auf GBR liegen auf dem Warenhandel (FHA und MRA) und der Personenfreizügigkeit. Nachstehend wird jedoch nur der Warenhandel behandelt.

**Zollfreiheit**

In einem No-Deal Szenario wäre die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche im Vergleich zu anderen Branchen im Warenhandel stärker betroffen, zumal sie fragmentiertere Lieferketten, die höchsten Zölle, die strengsten Ursprungsregeln in den Freihandelsabkommen (FHA) sowie eine höhere Preissensitivität hat. Zusätzlich ist die textile Lieferkette der Schweiz eng mit derjenigen der EU verflochten. An der Mehrheit der Schweizer textilen Produkte ist mindestens ein Lieferant / Lohnveredler aus der EU beteiligt. Deshalb ist unsere Industrie auf Kumulierungsmöglichkeiten angewiesen. Um die gegenwärtigen Kumulierungsmöglichkeiten beizubehalten, müsste GBR in einem No-Deal Szenario mit sämtlichen PEM-Partnern (EU, EFTA, Westbalkan, Türkei, Nordafrika) ein FHA abgeschlossen haben, mit denen auch die EU und die Schweiz ein FHA haben. Dies wäre in dieser kurzen Zeit wohl kaum möglich. Die Unternehmen sind je nach Lieferkette stärker oder weniger stark betroffen:

Fall 1: GBR tritt in der textilen Schweizer Kette als Endzielmarkt auf

Zur Illustration gilt nachstehende Lieferkette: Ein Schweizer Unternehmen stellt aus türkischen Baumwollgarnen ein Baumwollgewebe her. Dieses wird in der Schweiz bei einem anderen Unternehmen gefärbt und anschliessend nach GBR exportiert.

Damit das Schweizer Unternehmen heute zollfrei nach GBR liefern kann, muss es die Regel «Herstellen aus natürlichen Fasern» oder die Bedruckregel (Bedrucken + mindestens zwei Vor oder zwei Nachbehandlungen + Wertkriterium) erfüllen. D.h. in der Schweiz müssten die Prozesse «Spinnen und Weben» oder die Bedruckregel durchgeführt worden sein. In der Schweiz wird «nur» gewoben und gefärbt. Somit wurden die Listenregeln im FHA Schweiz-EU nicht erfüllt. Aufgrund der heutigen Regelung der PEM-Konvention kann das Unternehmen aber mit Garnen aus der Türkei kumulieren, wenn die Ware in die EU d.h. nach GBR exportiert wird. Gegenwärtig kann es seinem Kunden in GBR einen Zollvorteil geben.

No-Deal: Hat die Schweiz und GBR ein bilaterales Abkommen auf Basis der gegenwärtigen Regeln im FHA Schweiz-EU und sind keine Kumulierungsmöglichkeiten mit den PEM-Staaten (inkl. EU) möglich, kann das Unternehmen nicht mehr zollfrei nach GBR liefern. Die grosse Mehrheit der Exporte des Textil- und Bekleidungsereichs nach GBR wären nicht mehr zollbegünstigt.

Es stellt sich die Frage, ob ein allfälliges FHA zwischen der Schweiz und GBR liberalere Ursprungsregeln oder aber gleiche Ursprungsregeln wie im FHA Schweiz-EU mit Kumulierungsmöglichkeiten mit der EU enthalten soll. Bei ersterem müssten die Ursprungsregeln stark liberalisiert sein (Wertkriterien 60 Prozent analog FHA Schweiz-China). So könnten die Folgen eines No-Deals gut abgefedert werden. Bei der zweiten Variante bestünde das Problem weiterhin, da eine Kumulierungsmöglichkeit mit der EU nicht ausreichend wäre. Heute werden viele Vormaterialien wie Garne aus Ägypten und der Türkei beschafft. Tunesien, Marokko und die Westbalkanländer sind wichtige Konfektionsstandorte.

#### Fall 2: GBR als Lieferant eines Schweizer Unternehmens

Einritisches Unternehmen kauft synthetische Garne ein, die in Deutschland hergestellt wurden und verstrickt diese zu einer Fläche. Das synthetische Gestrick wird in die Schweiz geliefert, um es zu apretieren und geruchshemmend und schmutzabweisend auszurüsten. Das Gestrick wird anschliessend im Mazedonien zu einem Trainingsanzug zugeschnitten und konfektioniert. Anschliessend wird der Trainingsanzug in die EU geliefert.

Das britische Unternehmen wendet heute die Kumulierung an, damit es dem Schweizer Unternehmen Präferenz gewähren kann. Die Regel um ein synthetisches Gestrick von GBR präferenzbegünstigt in die Schweiz zu senden lautet «Herstellen aus chemischen Vormaterialien oder Spinnmasse». In GBR müsste das Garn extrudiert und das Gestrick hergestellt worden sein. In GBR wurde allerdings «nur» gestrickt. Da GBR aber Teil der EU ist, darf das britische Unternehmen den Bearbeitungsschritt des deutschen Herstellers addieren (Vollkumulation), wenn es von diesem einen präferenziellen Nachweis bekommt. Es darf also für den Export in die Schweiz einen präferenziellen Ursprung ausstellen. Das Schweizer Unternehmen wiederum muss prüfen, ob es die Ware zollfrei nach Mazedonien liefern kann. Dabei muss es ebenfalls die Ursprungsregeln eines Gestrickes beachten. Diese lauten im FHA Schweiz-Mazedonien «Herstellen aus chemischen Vormaterialien oder Spinnmasse». Die Veredlungsschritte, die das Unternehmen durchführt, sind nicht ursprungsverleihend. Da das Unternehmen im Rahmen der PEM-Konvention aber für den Export nach Mazedonien mit EU-Vormaterialien kumulieren kann, darf es den präferenziellen Ursprung, den ihm das britische Unternehmen gegeben hat, weiterziehen.

Wird der Trainingsanzug anschliessend weiter in die EU geliefert, muss der Konfektionär prüfen, ob er die Ursprungsregeln im Freihandelsabkommen EU-Mazedonien erfüllt. Diese Regeln lauten «Herstellen aus Garnen» d.h. in Mazedonien müsste die Fläche gestrickt, zugeschnitten und konfektioniert worden sein. In Mazedonien wird allerdings «nur» zugeschnitten und konfektioniert. Da im Rahmen der PEM-Konvention aber zwischen der EU, der Schweiz und Mazedonien kumuliert werden darf, kann der Mazedonier die Präferenz, die ihm der Schweizer nachgewiesen hat, weitergeben. Diese Lieferkette kann heute zollfrei abgewickelt werden.

In einem No-Deal Szenario, in welchem die Schweiz ein FHA mit GBR hat und zwar auf Basis der gleichen Ursprungsregeln wie im FHA Schweiz-EU wäre ein zollfreier Import in die Schweiz nicht mehr möglich. Das Schweizer Unternehmen wiederum, könnte keine Präferenz für den Konfektionär ausstellen. Die ganze Lieferkette wäre bei jedem Grenzübertritt mit Zöllen belegt.

Selbst wenn die Schweiz und GBR ein FHA hätten, welches es dem britischen Stricker möglich macht, die Ursprungsregeln zu erfüllen, wäre das Problem nach wie vor vorhanden. Das Gestrick könnte zwar zollfrei in die Schweiz eingeführt werden. Es würde aber die Präferenz beim Export aus der Schweiz nach Mazedonien verlieren, da GBR aus der PEM-Kumulierungszone fallen würde und die Ursprungsregeln im FHA Schweiz-Mazedonien bzw. der PEM-Konvention zu restriktiv sind. Für das Schweizer Unternehmen wäre es nicht möglich, die Listenregeln im FHA Schweiz-Mazedonien zu erfüllen. Die ganze Lieferkette ab Export aus der Schweiz wäre zollpflichtig.

Oben aufgeführte Zahlen zeigen, dass GBR als Lieferant oder Zwischenhändler von Vor-, Zwischen- und Fertigprodukten eine ähnlich grosse Bedeutung einnimmt wie als Exportdestination. Für Swiss Textiles hat der Verbleib GBR's in der PEM-Konvention daher Priorität. Als zweitbeste Option erachten wir eine Verknüpfung zwischen allfälligen FHA CH-GBR und FHA GBR-EU.

Es ist heute nur schwer möglich, die ganze Lieferkette auf Berührungspunkte mit GBR zu prüfen. Es kann sein, dass ein EU-Lieferant eines Schweizer Unternehmens mit Vormaterialien aus GBR kumuliert, um den präferenziellen Ursprung zu erlangen. Oftmals wissen Unternehmen dies aber nicht.

### **Technische Handelshemmnisse (MRA und REACH)**

#### *MRA*

Das MRA ist für die Textil- und Bekleidungsindustrie trotz fehlendem Textilkapitel von Bedeutung: Schweizer Textil- und Bekleidungsunternehmen operieren in Nischenmärkten. Sie stellen textile Lösungen für diverse Anwendungsgebiete (Medizin-, Bau-, Automobil- sowie Industriebereich) her. Schweizer Textil- und Bekleidungsunternehmen sind entweder direkt betroffen, indem sie Produkte herstellen, die in den Kapiteln des MRA erfasst sind z.B. Arbeitsschutzbekleidung des Kapitels 2 «Persönliche Schutzausrüstung», oder Teppiche zur Bekleidung von öffentlichen Räumen des Kapitels 16 «Bauprodukte». Mit der Zertifizierung einer Schweizer Konformitätsbewertungsstelle können Unternehmen ihre Produkte ohne zweite Prüfung durch ein europäisches Institut auf dem EU-Markt in Verkehr bringen. Bei einem No-Deal gilt für GBR das MRA nicht mehr. In einem Worst-Case Szenario müsste ein Unternehmen, welches z.B. textile Implantate herstellt, seine Produkte sowohl bei einer Konformitätsbewertungsstelle in GBR als auch in der Schweiz oder der EU testen und zertifizieren lassen. Solche Zertifizierungstests kosten mehrere Tausend Franken. Zusätzlich müsste das Unternehmen bei Abweichungen der Bestimmungen die Produktvorschriften eines weiteren Landes überwachen. Für einen globalen Konzern ist dieser administrative Aufwand womöglich aufzufangen. Für ein KMU hingegen wird das schwieriger.

#### *REACH*

In der Textil- und Bekleidungsindustrie werden Chemikalien eingesetzt. Für sämtliche Firmen, die mit GBR Lieferanten- oder Kundenbeziehungen haben, steigt der administrative Aufwand stark an, zumal die Einhaltung der Chemikaliensicherheit mit zahlreichen Formularen nachzuweisen ist. Auch kann es sein, dass ein Unternehmen plötzlich den GBR-Markt nicht mehr beliefern kann. Dazu ein Beispiel für den Fall, dass REACH für GBR nicht mehr gilt: Eine «CH-Unternehmen exportiert sowohl auf den EU und den GBR-Markt ein beschichtetes Gewebe. Für GBR muss das Unternehmen strengere Grenzwerte von PFOA einhalten als auf dem EU-Markt. Sofern das Unternehmen die strengeren Grenzwerte überhaupt einhalten kann, müsste es für den Verkauf auf den GBR-Markt auf andere Weise kommunizieren (grösserer administrativer Aufwand). Falls die Grenzwerte viel strenger sind als auf dem EU Markt, könnte das Unternehmen unter Umständen nicht mehr liefern. Worst-Case Szenario: Neben anderen Grenzwerten verlangt GBR auch andere Testverfahren. Dies könnte beim Import von GBR Produkten in die Schweiz bedeuten, dass das Unternehmen nochmals testen muss. Beim Export von Produkten in die GBR würden die hohen Kosten verbunden mit dem administrativen Aufwand wohl dazu führen, dass GBR ein uninteressanter Markt wird.

Kontakt: Jasmin Schmid ([jasmin.schmid@swisstextiles.ch](mailto:jasmin.schmid@swisstextiles.ch), 044'289'79'01)