

Einseitige Abschaffung der Industriezölle lohnt sich

Die Importzölle auf Industrieprodukte sind in der Schweiz heute bereits tief. Deshalb empfiehlt sich der Schritt hin zu einem kompletten Abbau – nicht zuletzt wegen der administrativen Entlastung für Unternehmen. *Peter Moser, Martin Werner*

Abstract Eine Untersuchung der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zeigt: Wenn die Schweiz alle noch bestehenden Zölle auf Industriegüter (ohne Agrarprodukte und Nahrungsmittel) abschafft, entlastet dies die importierenden Unternehmen und die Konsumenten und erhöht die Wohlfahrt in der Schweiz leicht. Den wesentlichen Effekt bewirkt jedoch nicht der Wegfall der bereits tiefen Industriezollsätze, sondern die dadurch mögliche Vereinfachung bei den Zollformalitäten – insbesondere bei den Ursprungsnachweisen. Die Höhe der Kostenentlastung kann zwar nicht präzise geschätzt werden, jedoch sind die Wohlfahrtseffekte eines Abbaus der Transaktionskosten um ein Mehrfaches höher als durch den eigentlichen Zollabbau selbst. Um die volkswirtschaftlichen Vorteile zu erhöhen, sollte deshalb ein Zollabbau in ein Paket von Massnahmen zur administrativen Entlastung beim Zoll eingebettet sein.

Die Schweiz importiert hauptsächlich Industriegüter: Im Jahr 2014 machten diese 95 Prozent aller Importe aus. Über 80 Prozent der Waren im Wert von insgesamt 240 Milliarden Franken stammten dabei aus Ländern, mit denen die Schweiz ein Freihandelsabkommen

(FHA) abgeschlossen hat (siehe *Abbildung*). Zollfrei sind die Importe allerdings nur, wenn sie die in den FHA festgelegten Ursprungsanforderungen erfüllen.

Eine Studie der Autoren über mögliche Auswirkungen eines einseitigen Abbaus der Industriezölle (siehe *Kasten 1*) zeigt:

Insgesamt wäre ein Fünftel der Industrieeinfuhren – im Wert von rund 45 Milliarden Franken im Jahr 2014 – von einem Zollabbau betroffen. Diese Zahl setzt sich aus Importen aus FHA-Ländern (25 Mrd. Fr.) und Importen aus den übrigen Staaten (rund 20 Mrd. Fr.) zusammen.

Die Höhe der Zölle variiert je nach Produkt (siehe *Kasten 2* zu «Zolltarifnummern»). Bei Industriegütern lag der durchschnittliche Zollsatz im Jahr 2012 in der Schweiz gemäss der WTO bei 2,4 Prozent (siehe *Tabelle*). 17 Prozent der Zolltarifnummern sind zollfrei; bei 39 Prozent liegt der Satz bei 2 Prozent oder tiefer. Hohe Zollsätze finden sich insbesondere bei Kleidern sowie bei Papier und Holz.

Die Höhe der Zolleinnahmen, welche bei einer Abschaffung der Zölle verloren gingen, ergibt sich aus der Höhe der

Kasten 1: Fragestellungen und Methodik

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) haben die Autoren eine Erstabklärung zu möglichen Auswirkungen einer einseitigen Abschaffung der Industriezölle in der Schweiz vorgenommen.^a Dabei standen drei Aspekte im Vordergrund:

- Schätzung der zu erwartenden Effekte einer einseitigen Abschaffung der Importzölle auf die Schweiz;
- Illustration dieser Wirkungen anhand konkreter Fälle;
- Überprüfung, welchen Beitrag diese Massnahmen zur administrativen Erleichterung für die Importeure leisten kann und welche Effekte auf die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen und auf die Wettbewerbsintensität zu erwarten sind.

Methodisch basiert die Untersuchung auf einer Literaturrecherche und Datenanalyse. Ergänzend wurden Gespräche mit ausgewählten Vertretern in Industrie und Handel geführt. Nicht untersucht wurden die Rückwirkungen eines einseitigen Liberalisierungsschrittes auf die Verhandlungsposition der Schweiz zu künftigen Freihandelsabkommen.

a Moser, Peter; Werner, Martin (2016). Auswirkungen einer einseitigen Abschaffung der Industriezölle in der Schweiz, Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco).



Garnrollen in einer Stofffabrik in Melchnau BE. Mit ihren hohen Zöllen bildet die Textilbranche eine Ausnahme im Industriesektor.

betroffenen Zollsätze und des entsprechenden Handelsvolumens. Im Jahr 2014 stammten rund 43 Prozent der schweizerischen Zolleinnahmen – fast eine halbe Milliarde Franken – von Zöllen auf Industriegütern.

Administrativer Aufwand fällt ins Gewicht

Neben den Zöllen fallen bei grenzüberschreitenden Lieferungen nicht tarifari-sche Hemmnisse an. Dazu gehören unter anderem Zollobfertigungs- und Mehrwert-steuerabrechnungskosten. Aber auch Wartezeiten und der Nachweis des prä-ferenziellen Ursprungs bei FHA und Kos-ten der Produktzulassung fallen darunter. Diese Kosten liegen bei etwa 2 Prozent des Warenwertes.¹

Von besonderem Interesse sind die Kos-ten für die präferenziellen Ursprungsnach-weise, welche bei Importen aus FHA-Län-dern nachgewiesen werden müssen. Die Schätzungen über die Durchschnitts-kosten variieren hier von 0,2 Prozent (bei Schweizer Exportunternehmen) bis 3 Pro-

zent (bei ausländischen Unternehmen) des Warenwertes.² Falls ein Wechsel der Lie-feranten vorgenommen wird, nehmen die Kosten weiter zu. Unternehmen verzichten deshalb manchmal auf solche aufwendigen Nachweise und bezahlen stattdessen den meist auch ohne Freihandelsabkommen bereits niedrigen Tarif (siehe *Kasten 3*).

Unternehmen und Konsumenten profitieren

Bei einer einseitigen Abschaffung der In-dustriezolltarife entstehen potenziell drei Wirkungen:

- Senkung der Kosten aufgrund des Weg-falls der Zollzahlungen;
- Senkung der Kosten aufgrund adminis-trativer Entlastung;
- Senkung der Kosten und Preise aufgrund von Wettbewerbs- und Produktivitäts-effekten.

Die Relevanz dieser Effekte schätzen wir folgendermassen ein: Der Wegfall von rund einer halben Milliarde Franken entlastet Importeure und Konsumenten.

Auch die Wohlfahrtswirkung ist insge-samt positiv. Die Gewinne für die Unter-nehmen und Konsumenten sind grösser als die Zolleinnahmen, auf die der Staat verzichten muss. Der Wohlfahrtsgewinn ist aber begrenzt, da die Zollsätze im Be-reich der Industriegüter bereits gering und deshalb die heute bestehenden Ver-zerrungen klein sind.

Ein zweiter wesentlicher Vorteil einer Abschaffung der Industriezölle entsteht durch Vereinfachungen bei den Zollforma-litäten. Eine administrative Entlastung ent-steht aufgrund des teilweisen Wegfalls der präferenziellen Ursprungsnachweise. Da sämtliche Importzölle der Schweiz auf null gesetzt werden, müssen Firmen, welche aus FHA-Ländern in die Schweiz importie-ren (etwa aus der EU oder aus China), kei-nen Ursprungsnachweis mehr für die Im-portzollbefreiung vorweisen. Damit fällt bei den ausländischen Lieferanten, welche diese Nachweise erbringen müssen, der Aufwand weg. Wird diese Kostenerleichte-rung an die inländischen Kunden weiterge-gaben, sinken die Preise.

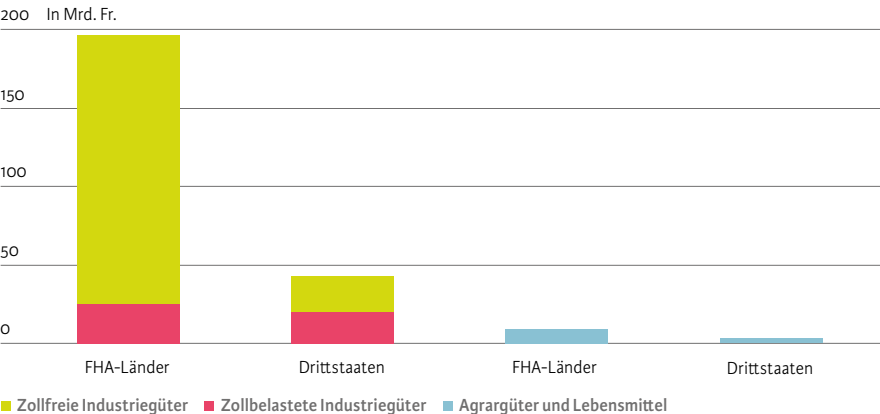
Wenn einzelne Produktionsschritte grenzüberschreitend zwischen der Schweiz und einem FHA-Land stattfinden, kann auf die Ursprungsnachweise beim Import aller-dings nicht verzichtet werden. Bei solchen globalen Wertschöpfungsketten, wo Vor-leistungen beispielsweise aus Deutschland zunächst importiert, weiterverarbeitet und dann wieder nach Deutschland exportiert werden, wird das Schweizer Unternehmen vom Lieferanten weiterhin Ursprungsnach-weise einfordern müssen, wenn dank die-ser Kumulierung die Ursprungsanforde-rung erreicht werden kann.

Den Wohlfahrtsgewinn aufgrund des teilweisen Wegfalls der präferenziellen Ur-sprungsnachweise können wir nicht präzi-se abschätzen. Dieser dürfte zwischen 160 Millionen und 2,4 Milliarden Franken lie-gen. Wenn wir mit einer mittleren Kosten-entlastung aufgrund des Verzichts von

1 Minsch, Ruedi; Moser, Peter (2006), Teure Grenzen: Die Volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschranken, Avenir Suisse.

2 Schaub, Matthias (2009); Präferentielle Handelsab-kommen in der Praxis: Herausforderungen bei der Umsetzung, Die Volkswirtschaft, Nr. 10, S. 16–19.

Warenimporte nach Herkunft und Produktgruppen (2014)



Durchschnittliche Zollsätze und Zollerträge

Produktgruppen	Durchschnitts-zollsatz in %	Zollertrag in Mio. Fr.	in %
Textilien, Bekleidung, Schuhe	5,5	265	23,4
Alle anderen Industriegüter	1,6	219	19,3
Total Industriegüter	2,4	485	42,7
Agrarprodukte	29,0	652	57,3
Total	9,2	1137	100

Kasten 2: Was sind Zollarifnummern?

Die achtstelligen Zollarifnummern dienen der Kennzeichnung von Waren und für die Statistik. Importeure müssen dem Zoll für jedes Produkt die entsprechende Nummer melden. Die ersten sechs Stellen der Codes sind weltweit einheitlich geregelt. Die Tariffnummern 1 bis 24 (*Agrargüter*) reichen von Hühnern (Nr. 0105.1100) bis Zigaretten (Nr. 2402.1000). Die Tariffnummern 25 bis 97 (*Industriegüter*) beinhalten beispielsweise das Antibiotikum Penizillin (3003.1000) und Videospielkonsolen (9504.5000).



Der Wegfall von Zöllen würde Unternehmen entlasten. Lastwagenwaage in Thayngen SH.

Ursprungsnachweisen von 1 Prozent des Warenwertes rechnen, dann sind Kostenentlastungen bzw. Wohlfahrtsgewinne von knapp 800 Millionen Franken realistisch.³

³ Vgl. Moser und Werner (2016), S. 6.

Kasten 3: Komplizierter Ursprungsnachweis im Textilbereich

Im Textilbereich sind die Ursprungsnachweise aufgrund der ausgeprägten Arbeitsteilung entlang der Wertschöpfungsketten wesentlich komplizierter und aufwendiger. Für ein Textil-KMU beträgt der jährliche Aufwand etwa 20 000 Franken. Ein weiteres Problem bei den Ursprungsnachweisen liegt in den Haftungsrisiken. Zwar gilt das Prinzip der Selbstdeklaration, aber schweizerische Firmen haften beim Weiterexport (z. B. in die EU) auch für den Ursprung ihrer ausländischen Lieferanten. Zudem wird es immer schwieriger, die Ursprungsregeln – insbesondere im Freihandelsabkommen (FHA) mit der EU – zu erfüllen. Erstens verlangt die Ursprungsregel häufig gewisse (veraltete) Prozessschritte, die heute aufgrund der zunehmenden Spezialisierung entlang der Wertschöpfungsketten nicht mehr in der Schweiz oder in der EU durchgeführt werden. Zweitens sind Vorprodukte teilweise nicht mehr in der EU erhältlich (z. B. Garne), sodass der Ursprung nicht mehr erreicht werden kann.

Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die Nutzung des FHA abnimmt und die Schweizer Textil- und Bekleidungsindustrie immer seltener Waren mit präferenziellem Ursprung in die EU exportiert. Dann fallen nicht nur vermehrt substantielle Zölle beim Reexport in die EU an, sondern auch in umgekehrter Richtung beim Import aus der EU, da die Produkte aus der EU ebenfalls den präferenziellen Ursprung nicht erfüllen können und deshalb als Drittlandgüter gelten. Den zweiten Nachteil könnte die einseitige Abschaffung der Zölle in der Schweiz verhindern.

Mittel gegen Hochpreisinsel?

Ein dritter Vorteil sind allfällige Wettbewerbseffekte, welche dadurch entstehen, dass Firmen durch den Wegfall der Zölle und durch den verminderten administrativen Aufwand bei den Zollabwicklungen ihre Kosten senken können. Zudem kann der Wegfall von administrativen Hürden dazu führen, dass Preisdifferenzierung zulasten schweizerischer Nachfrager erschwert wird und damit der vielfach beobachtete «Aufpreis Schweiz» sinken könnte. Solche Auswirkungen auf Preisdifferenzierung und Wettbewerbseffekte können wir nur vereinzelt feststellen.

Ein Wegfall aller Importzölle und der damit verbundenen Ursprungsnachweise führt zu einer Reduktion von Transaktions-

kosten, jedoch können wir im Rahmen unserer Untersuchung nicht belegen, dass alleine dadurch ein substanzieller Abbau der im europäischen Vergleich hohen Schweizer Preise möglich wird. Dazu müssten auch andere Handelshemmnisse beseitigt werden.

Paket zur administrativen Entlastung

Aufgrund unserer Untersuchungsergebnisse kommen wir zum Schluss: Ein einseitiger Zollabbau bei Industriegütern wäre nicht nur ein symbolisches Zeichen für eine Markttöffnung in der Schweiz. Sondern von diesem Schritt wären auch substantielle positive volkswirtschaftliche Effekte zu erwarten – insbesondere aufgrund der Entlastung bei den Ursprungsnachweisen. Die Gewinne für Unternehmen und Konsumenten sind grösser als die Ausfälle bei den Zolleinnahmen. Zudem zeigt sich, dass in modernen Freihandelsabkommen der Abbau von nicht tarifären Handelshemmnissen im Vordergrund steht, weshalb Zölle als Verhandlungsmasse an Bedeutung verloren haben.

Jedoch sollte ein Zollabbau in ein Massnahmenpaket zur administrativen Entlastung beim Zoll eingebettet sein. Dazu gehören einfachere elektronische Zollverwaltungsmöglichkeiten, aber auch eine Vereinfachung bei der Abwicklung der Mehrwertsteuer. Das Paket sollte auch eine Modernisierung der präferenziellen Ursprungsregelung umfassen. Der Anpassungsbedarf ist besonders beim Freihandelsabkommen mit der EU gross. Davon würde insbesondere die Textilindustrie in der Schweiz massgeblich profitieren, möglicherweise aber auch andere Branchen.



Peter Moser

Professor für Volkswirtschaftslehre, Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung, Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Chur



Martin Werner

Dr. rer. oec., Dozent für Volkswirtschaftslehre, Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung, Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Chur