



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Aussenwirtschaftliche Fachdienste
Internationaler Warenverkehr

Aufhebung der Industriezölle

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

7. Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

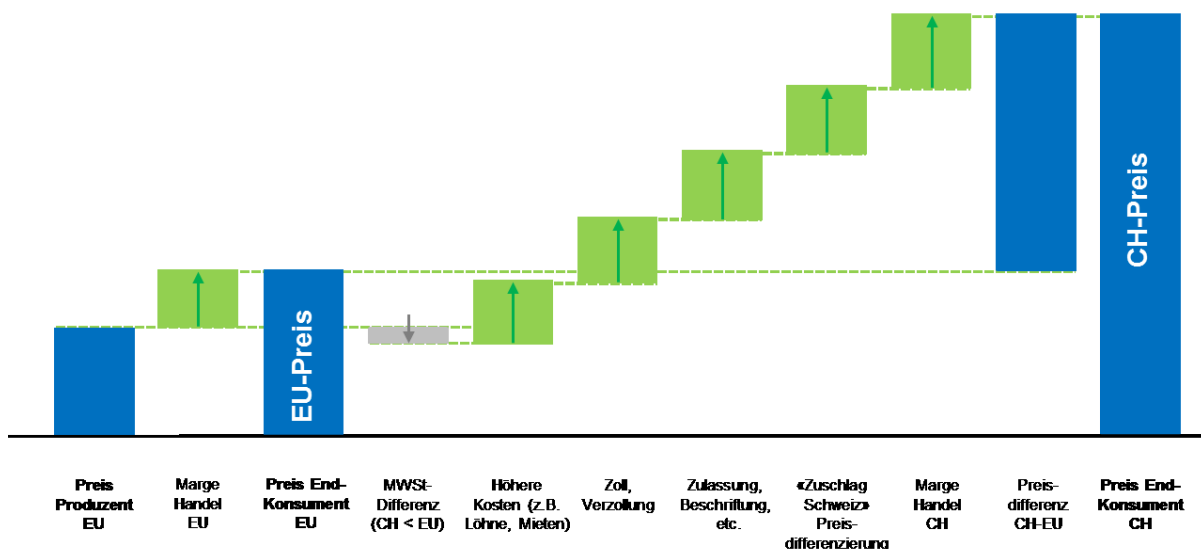
1	Ausgangslage	3
1.1	Massnahmenpaket Importerleichterungen	3
1.2	Handelspolitische Ausgangslage	4
1.3	Heutige Zölle auf Industrieprodukte	4
2	Beantragte Neuregelungen	5
2.1	Aufhebung der Industriezölle	5
2.1.1	Grundzüge der Neuregelung	5
2.1.2	Definition Industrieprodukte.....	6
2.2	Vereinfachung der Zolldtarifstruktur	6
2.2.1	Ausgangslage	6
2.2.2	Inhalt der Neuregelung	7
2.3	Inkrafttreten der Vorlage	7
3	Erläuterung der Gesetzesänderung	8
4	Auswirkungen	8
4.1	Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden.....	8
4.1.1	Finanzielle Auswirkungen.....	8
4.1.1.1	Wegfallende Zolleinnahmen	8
4.1.1.2	Kompensation durch höhere Steuereinnahmen.....	9
4.1.1.3	Einsparungen für die Verwaltung.....	9
4.1.1.4	Fazit bezüglich finanzieller Auswirkungen	9
4.1.2	Verlust der Verhandlungsmasse für neue Freihandelsabkommen.....	9
4.1.3	Auswirkungen der Vereinfachung der Zolldtarifstruktur	11
4.2	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	11
4.2.1	Einsparungen aufgrund wegfallender Zölle	11
4.2.2	Administrative Entlastung der Unternehmen.....	13
4.2.3	Indirekte volkswirtschaftliche Auswirkungen.....	14
4.2.4	Auswirkungen der Vereinfachung der Zolldtarifstruktur	15
4.3	Übersicht der volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen.....	16
5	Verhältnis zur Legislaturplanung	16
6	Rechtliche Aspekte.....	17
6.1	Verfassungsmässigkeit	17
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	17
6.2.1	Welthandelsorganisation (WTO).....	17
6.2.2	Europäische Union (EU).....	17
6.2.3	Freihandelsabkommen	17
6.2.4	Internationale Zollabkommen	17

1 Ausgangslage

1.1 Massnahmenpaket Importerleichterungen

Das Preisniveau des privaten Konsums von Gütern und Dienstleistungen liegt 2017 in der Schweiz insgesamt 54% höher als in der EU15¹. Die Preise für Konsumgüter sowie Investitionsgüter liegen je 29% und 30% über jenen der EU15.² Der Bundesrat hat die Preisdifferenz zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern auf ihre Ursachen untersucht.³ Verschiedene Faktoren sind dafür verantwortlich, deren Bedeutung variiert jedoch für jedes Produkt (siehe schematische Abbildung 1). Einerseits wird das Preisniveau stark vom hiesigen Lohn- und Kostenniveau getrieben, andererseits führt ein Mosaik von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen dazu, dass Unternehmen den Schweizer Markt abschotten und damit höhere Preise verlangen können. Das vom Bundesrat im Dezember 2017 beschlossene Massnahmenpaket «Importerleichterungen» sieht einen gezielten Abbau von Handelshemmnissen vor, um Marktabstottungen und Preisdiskriminierungen zulasten der Schweiz zu erschweren und den Wettbewerb zu stärken. In der Folge resultieren Kosteneinsparungen für Unternehmen sowie für Konsumentinnen und Konsumenten. Gleichzeitig stärkt die Erleichterung von Importen auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft.

Abbildung 1: Ursächliche Faktoren für die hohen Endpreise in der Schweiz⁴



Das hohe Lohnniveau in der Schweiz widerspiegelt vor allem die hohe Produktivität und damit den Wohlstand der Bevölkerung. Wenn hohe Preise für Güter und Dienstleistungen jedoch aufgrund von Marktabstottung resultieren, mindern sie das Einkommen von Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten und belasten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Trotz der Offenheit der Schweizer Volkswirtschaft bestehen weiterhin zahlreiche tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse. Diese erlauben Unternehmen auf vielfältige Weise den Schweizer Markt abzuschotten und einen «Zuschlag Schweiz» zu verlangen. Es gibt daher keine einzelne Massnahme, welche das Preisniveau erheblich senken kann. Nur ein Paket

¹ Zu den EU15-Staaten gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

² Preisindizes von Eurostat, vgl. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_ppp_ind&lang=en.

³ Bundesrat (2016): Behinderung von Parallelimporten. Bericht des Bundesrats vom 22. Juni 2016 in Erfüllung des Postulats 14.3014 «Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises».

⁴ Stilisiertes Beispiel: Aussagen zur relativen Grösse der einzelnen Blöcke sind nicht möglich.

verschiedener Massnahmen erlaubt es, die künstliche Abschottung des Schweizer Markts substantiell zu reduzieren.

Aus diesem Grund hat der Bundesrat am 20. Dezember 2017 ein Massnahmenpaket mit verschiedenen Importerleichterungen beschlossen. Es beinhaltet folgende sechs Bestandteile:

- Die autonome Abschaffung der Einfuhrzölle für Industrieprodukte
- Zollreduktion für Agrarprodukte und Lebensmittel unter Berücksichtigung der Agrarpolitik
- Reduktion der negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips
- Ersetzen der Bewilligungspflicht beim Import von Lebensmitteln unter dem Cassis-de-Dijon-Prinzip durch eine Meldepflicht
- Einführung einer vereinfachten Deklaration von Produktinformationen
- Modernisierung der Fusionskontrolle

Nach Prüfung⁵ der Massnahme «autonome Abschaffung der Einfuhrzölle für Industrieprodukte» hat der Bundesrat die Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage in Auftrag gegeben. Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage betrifft die autonome Aufhebung der Einfuhrzölle auf Industrieprodukten. Zudem wird eine Vereinfachung der Struktur des Zolltarifs für Industrieprodukte vorgeschlagen, um den administrativen Aufwand für die Wirtschaft wie auch den Bund zusätzlich zu verringern.

1.2 Handelspolitische Ausgangslage

Die gegenwärtige Eskalation von protektionistischen Handelsmassnahmen gefährdet die seit dem Ende des zweiten Weltkrieges etablierte liberale Weltwirtschaftsordnung und den davon profitierenden globalen Handel. Die schweizerische Wirtschaft ist angesichts des vergleichsweise kleinen Binnenmarktes und der sehr hohen internationalen Verflechtung stärker als grössere Volkswirtschaften vom internationalen Handel abhängig. Entsprechend ist die Schweiz von den protektionistischen Massnahmen betroffen, obwohl sie nicht im Fokus der Eskalation liegt. Neben der grossen Bedeutung des regelbasierten multilateralen Handelssystems, den bilateralen Verträgen mit der EU und den ergänzenden Freihandelsabkommen (FHA) mit Drittländern kann die Schweiz den negativen Auswirkungen der protektionistischen Tendenzen auch entgegenwirken, indem sie bestmögliche wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen für ihre Unternehmen schafft. Dazu gehört auch die unilaterale Aufhebung der Zölle auf Industrieprodukten. Dadurch sinken die Preise für Vorleistungen und die Wettbewerbsfähigkeit der im globalen Wettbewerb stehenden Schweizer Unternehmen wird gestärkt.

1.3 Heutige Zölle auf Industrieprodukte

Die Schweiz erhebt Einfuhrzölle⁶ auf den meisten Industrieprodukten⁷ (für die Definition von Industrieprodukten, siehe 2.1.2). Die Zölle auf Industrieprodukte sind heute meist sehr tief und betragen im Durchschnitt 1.8%. Für einige Produkte, z.B. Textilien und Bekleidung, sind die Zölle jedoch höher. Die durchschnittlichen Zölle betragen für Textilien 5.6% und für Bekleidung 4.0%⁸.

⁵ WBF (2017): Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel – Berichterstattung an den Bundesrat. Kapitel 2.

⁶ Die Schweiz erhebt keine Ausfuhrzölle. Die Begriffe Zölle respektive Industriezölle betreffen in diesem Bericht, wenn nicht anders gekennzeichnet, immer Importzölle auf Industrieprodukten.

⁷ Für bestimmte Produkte, wie zum Beispiel Produkte der Informationstechnologie oder Pharmaprodukte, liegen die Zölle bereits heute bei null.

⁸ WTO, Simple Average, MFN applied 2017, World Tariff Profiles 2018. Die Schweiz erhebt spezifische Zölle (meistens basierend auf Gewicht), welche für statistische Zwecke in wertäquivalente Zollsätze umgerechnet werden können (ad valorem equivalent, AVE).

Die höheren Zölle im Textilbereich sind historisch bedingt. Früher wurden Zölle erhoben, um die einheimische Textilindustrie vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Heute sind die Schweizer Unternehmen der Textilindustrie eng in die internationalen Wertschöpfungsketten eingebunden und der Grenzschutz erweist sich als schädlich. Wie in der Textilbranche verarbeiten auch in den meisten anderen Branchen viele Unternehmen Vormaterialien aus dem Ausland und exportieren einen Grossteil ihrer Produktion danach wieder. Die bestehenden Importzölle schaden damit den betroffenen Unternehmen direkt, indem sie ihre Vorleistungen verteuern. Dadurch wird ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Konkurrenten gemindert. Die Zölle konterkarieren damit ihren ursprünglichen Zweck, nämlich jenen des Schutzes der einheimischen Industrie. Es liegt somit im Interesse der Volkswirtschaft, einen möglichst einfachen und kostengünstigen Zugang zu Vormaterialien sicherzustellen, um auf den globalen Märkten nachhaltig erfolgreich sein zu können.

Die Zolleinnahmen der Schweiz betrugen im Jahr 2016⁹ CHF 1'188.7 Millionen. Rund zwei Fünftel davon (2016: CHF 486.1 Mio., 40.9%) wurden auf Industrieprodukten erhoben. Die restlichen Zolleinnahmen stammten von Agrarprodukten. Die Zolleinnahmen auf Industrieprodukten stellten 0.7% der Bundeseinnahmen (2016) dar.

2 Beantragte Neuregelungen

Die Vorlage besteht aus zwei Teilen: Der Kern der Vorlage stellt die Aufhebung sämtlicher Zölle auf Industrieprodukten dar. Gleichzeitig soll die Zolltarifstruktur für Industrieprodukte vereinfacht werden.

2.1 Aufhebung der Industriezölle

2.1.1 Grundzüge der Neuregelung

Die Vorlage sieht vor, sämtliche Importzölle auf Industrieprodukte aufzuheben. Dies bedeutet, dass die Schweiz den angewandten Zollansatz für alle Industrieprodukte mittels einer Anpassung der massgeblichen Zollansätze des Generaltarifs im Anhang 1 des Zolltarifgesetzes (ZTG, SR 632.10) auf einen Stichtag hin auf null senkt. Die Aufhebung der Industriezölle geschieht autonom, d.h. alle internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder der bestehenden FHA bleiben unverändert.¹⁰ Es gilt hier aber anzumerken, dass – obschon die Wiedereinführung durch das Parlament theoretisch jederzeit wieder möglich wäre – der Bundesrat mit dieser Vorlage beabsichtigt, die Industriezölle definitiv abzuschaffen. Die Konsequenzen der Massnahme für die Bundesverwaltung (z.B. Wissensabbau bei der EZV im Bereich der Industriezölle) sind somit längerfristig spürbar. Die heutige Bemessungsgrundlage der spezifischen Zölle (bspw. nach Gewicht der Ware) wird durch die Aufhebung der Industriezölle nicht geändert. Die Zölle auf Agrarprodukte bleiben ebenfalls unverändert. Die Verpflichtung gemäss Artikel 7 Zollgesetz, dass Waren, die ins Zollgebiet verbracht werden, zollpflichtig sind und nach Zoll- bzw. Zolltarifgesetz veranlagt werden müssen, bleibt weiterhin bestehen.

Die Aufhebung der Industriezölle insgesamt oder der Zölle in spezifischen Branchen waren Inhalt diverser Vorstösse von Parlamentariern und Verbänden. Die Motion Sauter (17.3564, «Stärkung unseres Wirtschaftsstandortes dank der Abschaffung von Industriezöllen») fordert

⁹ Da die Studien zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen und administrativen Entlastungen der Aufhebung der Industriezölle basierend auf der Aussenhandelsstatistik 2016 erstellt wurden, werden hier, sofern es um finanzielle oder volkswirtschaftliche Auswirkungen der Aufhebung der Industriezölle geht, die Zahlen von 2016 verwendet. Die Zahlen für 2017 divergieren insgesamt nur minimal.

¹⁰ Dies bedeutet auch, dass die Schweiz theoretisch zu einem späteren Zeitpunkt die Zölle – ausser präferenzielle Zölle, welche im Rahmen von FHA bei null gebunden sind – unilateral wieder bis zur Höhe der bei der WTO gebundenen Zollansätze (Liste LIX) anheben könnte.

die Abschaffung sämtlicher Industriezölle. Die Motion Reimann (16.3894, «Vermeidung von Bürokratie und unverhältnismässigem Verwaltungsaufwand beim Grenzübertritt von Personenwagen») zielt auf eine Aufhebung der Zölle auf Personenwagen (Tarifnummer 8703). Auf Antrag des Textilverbands der Schweiz (TVS) hatte der Bundesrat 2015 basierend auf Artikel 4 des ZTG eine auf vier Jahre befristete Aussetzung der Zölle auf 60 Tarifnummern textiler Vormaterialien beschlossen.¹¹ Durch die Aufhebung der Industriezölle wird die Problematik der seit Jahren kritisierten ungleichen Zollansätze für Frauen- und Männerkleider¹² gelöst.

2.1.2 Definition Industrieprodukte

Als Industrieprodukte gelten in der Schweiz alle Güter ausser Agrarprodukte (inkl. Futtermittel) und Fisch. Zu den Industrieprodukten gehören sowohl Vorleistungen für Produktionsprozesse von Unternehmen (Investitionsgüter, Rohstoffe, Halbfabrikate) als auch Konsumgüter wie bspw. Fahrräder, Autos, Haushaltsgeräte oder Kleider. Die Aufhebung der Industriezölle umfasst somit alle Waren der Kapitel 25 bis 97 des Zolltarifs, mit Ausnahme einiger Produkte, die als Agrarprodukte klassifiziert sind. Dies sind im Kapitel 35 Kaseine (Tarifnummern 3501.1010, 3501.1090, 3501.9011, 3501.9019, 3501.9091, 3501.9099), Albumine (Tarifnummern 3502.1110, 3502.1190, 3502.1910, 3502.1990) und Dextrine (Tarifnummern 3505.1010, 3505.1090, 3505.2010). Im Kapitel 38 sind Stärke und Stärkederivate (Tarifnummer 3809.1010) und technische einbasische Fettsäuren, saure Öle aus der Raffination und technische Fettalkohole (Tarifnummern 3823.1110, 3823.1210, 3823.1910) nicht als Industrieprodukte definiert.

2.2 Vereinfachung der Zolltarifstruktur

2.2.1 Ausgangslage

Der Zolltarif der Schweiz beinhaltet in den Kapiteln 25 bis 97 insgesamt 6'172 individuelle, achtstellige Tarifnummern (Tariflinien). Diese Tarifnummern sind im Format XXXX.XXXX gehalten. Dabei sind die ersten sechs Stellen basierend auf dem Harmonisierten System (HS) der Weltzollorganisation (WZO) international einheitlich. Bei den letzten beiden Stellen wählt die Schweiz die Nummern selbst. Dabei kann der Zolltarif basierend auf nationalen Bedürfnissen ausgestaltet werden (z.B. im Format XXXX.XX10 und XXXX.XX20). Es steht der Schweiz aber auch frei, die sechsstellige internationale Vorgabe ohne Anpassungen zu übernehmen. In diesem Fall werden in die letzten beiden Stellen zwei Nullen eingesetzt (Format XXXX.XX00).

Die heutige Zolltarifstruktur ist historisch gewachsen und enthält viele Unterteilungen auf nationaler, achtstelliger Stufe. In einigen Fällen werden unterschiedliche Zollansätze je nach Stückgewicht des Produkts erhoben. Ebenso gibt es Unterteilungen auf achtstelliger Stufe z.B. nach Verwendungszweck, nach Dimensionen, nach Bearbeitung oder nach Veredelung. Mit einer Aufhebung aller Industriezölle verlieren diese unterschiedlichen Tarifnummern in den meisten Fällen ihren Sinn.

Das Ermitteln der korrekten Tarifnummer führt in der Praxis zu Aufwand für Importeure, da die Tarifeinreihung von Produkten komplex ist. Je schlanker die Struktur des Zolltarifs, desto einfacher die Tarifeinreihung. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die über kein grosses Zollwissen verfügen, ist die Tarifeinreihung teilweise sehr anspruchsvoll. Dies kann mit dazu führen, dass die Zollgeschäfte an Externe ausgelagert werden müssen. Mit der Aufhebung der Industriezölle und der dafür notwendigen Anpassung des Generaltarifs in An-

¹¹ Verordnung über die vorübergehende Reduktion von Zollansätzen für Textilien (SR 632.102.1).

¹² Da Frauenkleider früher im Vergleich zu Männerkleider ein viel tieferes Gewicht hatten, wurden sie mit höheren Zollansätzen pro 100 kg Ware belastet, um auf beide Kleiderkategorien ähnlich hohe Zölle zu erheben. Dies hat zur Folge, dass heute – Frauenkleider und Männerkleider sind inzwischen ähnlich schwer bzw. leicht – Frauenkleider stärker belastet werden als Männerkleider.

hang 1 des ZTG bietet sich Gelegenheit, die Zollarifstruktur zu vereinfachen. Die Vereinfachung der Zollarifstruktur ist auch als Element des EZV-Transformationsprogramms DaziT eingeplant.

2.2.2 Inhalt der Neuregelung

Die Vereinfachung der Zollarifstruktur sieht vor, achtstellige nationale Tarifnummern auf die international harmonisierten sechs Stellen zu reduzieren, und die letzten beiden Stellen durch zwei Nullen zu ersetzen (Format XXXX.XX00). Achtstellige Tarifnummern, welche aufgrund nationaler Rechtsgrundlagen existieren, sind von der Vereinfachung ausgenommen. Dies betrifft u.a. Tarifnummern, welche für die Erhebung der Mineralölsteuer oder Automobilsteuer notwendig sind.

Die von der Vereinfachung der Zollarifstruktur betroffenen Zollariflinien werden in Anhang 1 zu diesem Bericht aufgeführt. Dabei wird basierend auf der heutigen Zollarifstruktur (Stichtag 1.1.2018) aufgezeigt, welche Tarifnummern gestrichen bzw. zusammengefasst werden können. Gemäss dem Vorschlag könnte die Anzahl der Tarifnummern im Industriebereich insgesamt von heute 6'172 auf 4'585 gesenkt werden. Einmal aufgehobene schweizerische Tarifnummern werden nicht als statistische Sonderausscheidungen (statistische Schlüssel¹³) weitergeführt.

Die Vereinfachung der Zollarifstruktur wird mit einer Anpassung des Generaltarifs in Anhang 1 ZTG umgesetzt. Alle fünf Jahre wird das HS international durch die WZO angepasst. Die nächste Anpassung des HS wird per 1.1.2022 vorgenommen. Jede Anpassung des Zollarifs aufgrund einer solchen HS-Revision ist für die eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und die Wirtschaftsbeteiligten mit einem grossen Umstellungsaufwand verbunden. Praktisch zeitgleich soll das erste grosse Teilprojekt «Stammdaten» des Transformationsprogramms DaziT der EZV angewendet werden. Die Vereinfachung der Zollarifstruktur soll deshalb gleichzeitig mit der nächsten HS-Revision (1.1.2022) umgesetzt werden und steht im Einklang mit dem Transformationsprogramm DaziT. Der Umstellungsaufwand für Wirtschaft und EZV wird damit so gering wie möglich gehalten.

Die Vereinfachung der Zollarifstruktur betrifft nur Industrieprodukte gemäss Definition unter Ziffer 2.1.2. Die Zollarifstruktur im Agrarbereich bleibt unverändert.

2.3 Inkrafttreten der Vorlage

Die Aufhebung der Industriezölle und die Vereinfachung der Zollarifstruktur sollen per 1. Januar 2022 in Kraft treten. Dabei handelt es sich um den frühestmöglichen sowie aufgrund der notwendigen verwaltungsinternen und parlamentarischen Prozesse realistisch erscheinenden Zeitpunkt. Die Aufhebung der Industriezölle wird in einem Schritt und nicht gestaffelt vollzogen. Die Aufhebung der Industriezölle sowie die Vereinfachung der Zollarifstruktur werden zeitgleich wie die Revision des HS und der Anwendung der neuen DaziT-Stammdaten in Kraft treten. Damit die Vorlage auf diesen Zeitpunkt umgesetzt werden kann, muss das geänderte ZTG mit Anhang 1 und der definitiven Tarifstruktur (Tarifnummern, Tariftexte) bis Ende 2020 durch das Parlament verabschiedet sein. Andernfalls ist – um den Umstellungsaufwand für die Zolkunden möglichst gering zu halten – eine Inkraftsetzung erst wieder mit der geplanten Inbetriebnahme von DaziT-Fracht (Ablösung von e-dec und NCTS, Veränderung der Zollanmeldung und des Veranlagungsprozesses) auf den 1.1.2024 sinnvoll.

¹³ Statistische Schlüssel sind dreistellige Nummern, die als zusätzliche „Aufteilung“ vor allem bei Tarifnummern mit breitem Geltungsbereich gebraucht werden. Damit wird die Aussagekraft der Ergebnisse gesteigert sowie spezielle Warenströme kontrolliert (z.B. kontingentierte Waren, Kriegsmaterial). Im Gegensatz zu den Tarifnummern haben statistische Schlüssel keinen Gesetzescharakter. Hinsichtlich der Aussenhandelsstatistik sind statistische Schlüssel in ihrer Bedeutung den Tarifnummern gleichgestellt.

3 Erläuterung der Gesetzesänderung

Für die Aufhebung der Industriezölle werden alle Zollansätze für Industrieprodukte im Generaltarif in Anhang 1 des ZTG auf null gesetzt.

Durch die Vereinfachung der Zolltarifstruktur sind umfangreiche Anpassungen im Generaltarif in Anhang 1 des ZTG notwendig. Durch die Reduktion der nationalen Tarifnummern auf das technisch bzw. rechtlich erforderliche Minimum sinkt die Anzahl Tarifnummern für Industrieprodukte von 6'172 um ca. ein Viertel auf 4'585.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Die Erhebung von Zöllen ist Aufgabe des Bundes und hat, abgesehen von den in Ziffer 4.1.1.2 erwähnten Kompensationswirkungen mit höheren Steuereinnahmen für Kantone, keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

4.1.1.1 Wegfallende Zolleinnahmen

Die Zolleinnahmen auf Industrieprodukte betrugen 2016 CHF 486.1 Mio und 2017 CHF 506.4 Mio. Durch die Aufhebung der Industriezölle werden Einnahmen in dieser Grössenordnung wegfallen. Die gesamten Zolleinnahmen des Bundes (2016: CHF 1'188.7 Mio., 2017: CHF 1'216.5 Mio.¹⁴) werden um ca. 40% sinken, da künftig nur noch auf Agrarprodukten Zölle erhoben werden. Die wegfallenden Zolleinnahmen auf Industrieprodukten machen – basierend auf den Zahlen von 2016 – etwa 0.7% der gesamten Bundeseinnahmen aus.

Bezahlte Zölle gelten als Teil der Bemessungsgrundlage für Mehrwert- und Automobilsteuer.¹⁵ Entsprechend kommen zu den rund CHF 500 Mio. wegfallenden Zolleinnahmen nochmals zusätzliche, wegfallende Steuern dazu. Im Falle der Mehrwertsteuer kann basierend auf dem Mehrwertsteuersatz von 7.7% von einem jährlichen Einnahmeausfall von ca. CHF 40 Mio. ausgegangen werden. In den Modellschätzungen bzw. bei den volkswirtschaftlichen Auswirkungen wurden diese nicht berücksichtigt, da der Fokus auf den Zöllen liegen sollte. Entsprechend wird der Bezug zu den CHF 40 Mio. im weiteren Bericht nur in Fussnoten zusätzlich ausgeführt.

Die Zölle auf Industrieprodukte hatten ursprünglich eine Schutzwirkung für die einheimische Industrie gegenüber ausländischer Konkurrenz. Das primäre Ziel der Zölle war somit ihre protektionistische und nicht ihre fiskalische Funktion. Der protektionistische Aspekt spielt heute keine Rolle mehr, während die Zolleinnahmen für den Bundeshaushalt mit ca. 0.7% Anteil von einer gewissen Bedeutung sind. Allerdings ist der Verzicht auf Industriezölle und auf die damit verbundenen Zolleinnahmen im Rahmen von neuen FHA jeweils weitgehend unbestritten, denn in ihren FHA verpflichtet sich die Schweiz stets, alle Einfuhrzölle für Industrieprodukte auf null zu setzen. Ein FHA mit der Schweiz garantiert also Freihandel im Bereich der Industrieprodukte, sofern der präferenzielle Ursprung des Produkts nachgewiesen werden kann. Dennoch werden heute bei Einfuhren von FHA-Partnern Zölle im Wert von rund CHF 365 Mio. (2016) eingenommen. Dies entspricht 75% aller Zolleinnahmen auf Industrieprodukte. Die Hälfte davon kommt aus der EU. Der Rest stammt zu einem Grossteil aus China. Diese Zolleinnahmen aus FHA-Partnerstaaten, einschliesslich der EU, sind darauf zurückzuführen, dass

¹⁴ Zollerträge gemäss Aussenhandelsstatistik des Bundes (Swiss-Impex).

¹⁵ Für Mehrwert- und Automobilsteuer werden neben dem Warenwert auch Nebenkosten, darunter auch bezahlte Zölle, zur Ermittlung des Marktpreises einer Ware hinzugezogen.

der Aufwand der Nutzung des FHA von den Unternehmen als grösser eingeschätzt wird als die finanziellen Einsparungen durch den präferenziellen Nullzoll. Zudem gibt es Einfuhren aus FHA-Partnerländern, welche die Bedingungen des präferenziellen Ursprungs nicht erfüllen.

4.1.1.2 Kompensation durch höhere Steuereinnahmen

Eine Modellierung von *Ecoplan*¹⁶ zeigt, dass eine unilaterale Aufhebung der Industriezölle über die zusätzlich generierte Wirtschaftsaktivität zu höheren Steuereinnahmen führt. Die Modellierung schätzt für den aggregierten Staatshaushalt mittelfristig eine Kompensation von etwa 30% der wegfallenden Zolleinnahmen durch höhere Steuereinnahmen. Dies entspricht für das Jahr 2016 zusätzlichen Steuereinnahmen von rund CHF 150 Mio. Eine Unterscheidung der verschiedenen Staatsebenen wurde in der Modellierung nicht gemacht. Eine grobe Schätzung unter Nichtberücksichtigung der Kapitalsteuer erlaubt die Unterteilung in zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen sowie in zusätzliche Einkommenssteuern auf Ebene des Bundes und der Kantone. Dabei resultieren für das Jahr 2016 zusätzliche Einnahmen für den Bund von insgesamt CHF 80 Mio. (davon CHF 50 Mio. aufgrund der Mehrwertsteuer) sowie Mehreinnahmen für die Kantone von CHF 70 Mio.¹⁷

4.1.1.3 Einsparungen für die Verwaltung

Die EZV kann durch die Massnahme ihren Aufwand bei Präferenzabfertigungen und den Spezialverfahren senken, da die Importeure vermehrt auf die Normalverzollung ausweichen und somit der Aufwand für Auskunftserteilung, Bewilligungen, Kontrollen und Nachprüfungsverfahren im Zusammenhang mit Ursprungsnachweisen abnimmt. Gleichzeitig führen diese Einsparungen auch zu einem Abbau des Fachwissens bezüglich Industriezöllen bei der EZV. Das Einsparungspotenzial lässt sich zurzeit nicht genau beziffern. Die EZV wird dieses Einsparungspotential noch genauer eruieren.

4.1.1.4 Fazit bezüglich finanzieller Auswirkungen

Basierend auf den Zolleinnahmen von 2016 ist insgesamt von einem jährlichen Einnahmeausfall von rund CHF 490 Mio.¹⁸ für den Bund auszugehen. Es ist anzunehmen, dass die Importe in den kommenden Jahren mit dem zu erwartenden Wirtschaftswachstum steigen und damit auch die Zolleinnahmen wieder zunehmen würden. Zum anderen würden die Abschlüsse neuer FHA zu zusätzlich wegfallenden Zolleinnahmen führen. Insgesamt dürften also die prognostizierten Einnahmeausfälle in den kommenden Jahren ähnlich sein. Zudem ist zu erwarten, dass aufgrund der Massnahme die Steuereinnahmen für den Bund mittel- bis langfristig um rund CHF 80 Mio. pro Jahr zunehmen werden. Aufgrund dieser Einschätzungen ist durch die Aufhebung der Industriezölle ab 2022 mit Mindereinnahmen für den Bund in der Höhe von rund CHF 410 Mio. zu rechnen. Im aktuellen Finanzplan 2020-2022 vom 22. August 2018 beläuft sich der strukturelle Überschuss im Jahr 2022 auf knapp CHF 1 Milliarde. Damit sind die Mindereinnahmen aufgrund der Aufhebung der Industriezölle aus heutiger Sicht für den Bundeshaushalt verkraftbar.

4.1.2 Verlust der Verhandlungsmasse für neue Freihandelsabkommen

Industriezölle stellen einen Teil der Verhandlungsmasse bei der Aushandlung von FHA dar. Ihr Gewicht innerhalb des Portfolios an möglichen Konzessionen hat im Laufe der Zeit aber kontinuierlich abgenommen. Die jüngsten Verhandlungen der Schweiz zeigen, dass Indust-

¹⁶ Ecoplan (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz – Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell. Im Auftrag des SECO. Bern: SECO.

¹⁷ Für genauere Ausführungen siehe: WBF (2017): Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel – Berichtserstattung an den Bundesrat.

¹⁸ Die Zollerträge der Schweiz auf Industrieprodukten betrugen gemäss Aussenhandelsstatistik 2016 CHF 486 Mio. Im Jahr 2017 wurden Zölle auf Industrieprodukten in der Höhe von CHF 506 Mio. eingenommen.

riezölle heute keine entscheidende Verhandlungsmasse mehr darstellen. Vielmehr sind andere Faktoren, wie z.B. Agrarzölle, Dienstleistungen, Investitionen, geistiges Eigentum oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse für zukünftige Verhandlungspartner (im Fall neuer FHA oder der Modernisierung bestehender Abkommen) von Interesse.

Bei den Industriezöllen kommt hinzu, dass die Schweiz im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems zugunsten von Entwicklungsländern (APS) bereits heute für sämtliche Industrieprodukte, mit der Ausnahme einiger Produkte im Textilbereich, zollfreien Marktzugang gewährt, sofern die Ware aus Entwicklungsländern stammt. Viele der aktuellen oder prospektiven Verhandlungspartner profitieren heute bereits von den APS-Konzessionen, was den Wert der Industriezölle als mögliche Verhandlungsmasse nochmals schmälert.

Die vorgeschlagene Industriezollaufhebung wird die Zölle nur unilateral senken. Die Schweiz muss ihre bei der WTO gebundenen Höchstzölle nicht anpassen. Die Schweiz könnte also ihre Zölle auf Industrieprodukte theoretisch wieder auf die in der WTO gebundenen Höchstzölle erhöhen. In FHA bindet die Schweiz hingegen die Zölle auf Industrieprodukten bei null. Somit ist eine Erhöhung der Zölle auf Industrieprodukten für Freihandelspartner nicht möglich, was den Industriezöllen in Verhandlungen weiterhin eine gewisse Relevanz als Verhandlungsmasse garantiert. Es gibt aber dennoch Verhandlungspartner – insbesondere solche mit hohen Zöllen auf Industrieprodukten – welche argumentieren, dass die bereits sehr tiefen Industriezölle der Schweiz dazu führen, dass die Vorteile eines FHA für die Schweiz grösser sind, als für das andere Land. Fallen die Zölle ganz weg, kann sich dieser Eindruck bei der Verhandlung neuer FHA noch verstärken und vermehrt Druck auf andere Verhandlungsbereiche entstehen. Allerdings liegen die Industriezölle beim Grossteil der prospektiven Verhandlungspartner nicht mehr im Zentrum des Interesses.

Insgesamt beurteilt der Bundesrat den Verlust an Verhandlungsmasse aufgrund der autonomen Aufhebung der Industriezölle als von geringer Bedeutung. Diese Einschätzung wird von einer Studie des *World Trade Institute*¹⁹ geteilt, welche den Verlust von Verhandlungsmasse durch eine autonome Aufhebung der Industriezölle untersucht hat.

Eine autonome Aufhebung der Zölle auf Industrieprodukte ist im internationalen Vergleich kein Novum. Mit Hong Kong und Singapur erheben bereits zwei mittelgrosse, offene Volkswirtschaften seit längerer Zeit keine Zölle auf Industrieprodukte. Auch Island, Kanada, Neuseeland und Norwegen haben bereits unilateral die Zölle auf Industrieprodukte entweder ganz oder teilweise aufgehoben. Eine Studie von *Sidley Austin*²⁰ hat die Auswirkungen von unilateralen Zollsenkungen u.a. auf den Einfluss für die Verhandlung von FHA untersucht. Die Studie kam zum Schluss, dass alle untersuchten Länder (Kanada, Neuseeland und Norwegen) auch nach der unilateralen Aufhebung ihrer Industriezölle noch erfolgreich neue FHA abschliessen und dass Zolleinnahmen für entwickelte Volkswirtschaften eine vernachlässigbare Rolle spielen.

Die Aufhebung der Industriezölle führt für Freihandelspartner und APS-Länder zu einer Präferenzerosion gegenüber Drittstaaten, welche bisher keinen zollfreien Marktzugang für Industrieprodukte hatten. Allerdings resultiert die Massnahme auch bei Freihandelspartnern und APS-Begünstigten in einer administrativen Entlastung der exportierenden Unternehmen. Im Falle von Ländern, die heute unter dem APS für gewisse Textilien nur von Zollreduktionen profitieren, wird durch die Aufhebung der Industriezölle der Marktzugang verbessert.

¹⁹ World Trade Institute (2017): Significance of autonomous tariff dismantling for industrial products for future negotiations of free trade agreements. Im Auftrag des SECO. Bern: SECO.

²⁰ Sidley Austin (2017): The potentials and economic impact of the unilateral easing of import restrictions by Switzerland - Gathering quantitative and qualitative evidence on other countries' experience with unilateral tariff liberalization. Studie im Auftrag des SECO. Bern: SECO.

4.1.3 Auswirkungen der Vereinfachung der Zolltarifstruktur

Durch die Vereinfachung der Zolltarifstruktur wird für die EZV ein einmaliger Mehraufwand fällig, um die Anpassungen an der Zolltarifstruktur in den internen Systemen umzusetzen. Wenn die Vereinfachung der Zolltarifstruktur wie vorgeschlagen gemeinsam mit einer ohnehin notwendigen Anpassung des Zolltarifs aufgrund einer Revision des HS durchgeführt wird, reduziert sich dieser Mehraufwand stark. Die Vereinfachung des Zolltarifs kann ohne zusätzliches Personal realisiert werden. Die Detaillierung der Aussenhandelsstatistik wird durch die Vereinfachung abnehmen, da die Daten auf Basis der 6-stelligen Tarifnummern etwas weniger aussagekräftig sind. Die WTO-Verpflichtungsliste der Schweiz (Liste LIX) muss aufgrund der Vereinfachung der Zolltarifstruktur nicht angepasst werden.

4.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

4.2.1 Einsparungen aufgrund wegfallender Zölle

Basierend auf den Zolleinnahmen für das Jahr 2016 ist durch die Aufhebung der Industriezölle von Zolleinsparungen in der Höhe von rund CHF 490 Mio. für Unternehmen und Privatpersonen auszugehen.²¹ Die Zolleinsparungen verteilen sich dabei nicht linear auf die gesamte Wirtschaft. Produkte, auf welche heute hohe Zölle erhoben werden, profitieren naturgemäss stärker von der Massnahme als Produkte, welche heute schon zu sehr tiefen Zöllen oder gar zollfrei importiert werden können.

Besonders stark von der Aufhebung der Industriezölle profitieren wird die Textilindustrie, welche heute beim Import ihrer Vormaterialien mit teilweise hohen Importzöllen belastet ist²², sowie die Importeure von Bekleidung. Gerade für die vielen KMU in der Textilbranche stellen die wegfallenden Zollabgaben je nach produzierten Gütern teils beträchtliche Einsparungen dar. Basierend auf den Zolleinnahmen von 2016 (siehe Tabelle 1) werden gut die Hälfte der wegfallenden Zölle auf Textilien und Bekleidung/Schuhen gespart (CHF 255 Mio.), wobei die Zolleinsparungen auf Importen von Bekleidung den grössten Teil ausmachen.

Daneben werden rund CHF 50 Mio. Zollabgaben für Importe von Fahrzeugen (u.a. Autos, Motorräder, Fahrräder) eingespart, was vor allem privaten sowie unabhängigen Autoimporteuren zu Gute kommt. Diese erhalten von den Autoproduzenten teilweise keine Ursprungsnachweise, welche für den präferenziellen zollfreien Import z.B. von EU-Herstellern notwendig sind. Ebenfalls gut CHF 50 Mio. an Zollabgaben werden bei Importen von Maschinen und elektronischen Geräten inklusive deren Teilen wegfallen. Rund CHF 28 Mio. Zollabgaben können auf Metallen und Waren daraus, also z.B. Stahlprodukten, eingespart werden. Auf Lederwaren und Kunststoffen werden über CHF 27 Mio. und auf chemisch-pharmazeutischen Produkten werden rund CHF 22 Mio. Zollabgaben entfallen.

²¹ Hinzu kommen geringfügig tiefere Ausgaben für die Mehrwert- und Automobilsteuer, bei Produkten für welche die Zollabgaben bisher Teil der Bemessungsgrundlage der Steuern waren (siehe Kapitel 4.1.1.1). Diese Entlastung wurde in den Modellsimulationen nicht berücksichtigt.

²² Für gewisse textile Vormaterialien sind die Zölle bis Ende 2019 ausgesetzt (SR 632.102.1).

Tabelle 1: Zolleinnahmen 2016, nach Warenart (CH-Aussenhandelsstatistik)

Warenart	Importe 2016 (CHF)	Zollbetrag 2016 (CHF)
Alle Waren	266'137'159'877	1'188'747'411
nur Industrieprodukte	252'437'906'835	486'070'276
- Textilien, Bekleidung, Schuhe	9'515'892'794	255'081'998
- Fahrzeuge	19'079'960'445	50'158'151
- Maschinen, Apparate, Elektronik	28'653'235'750	49'732'642
- Metalle	12'996'550'629	28'361'134
- Verschiedene Waren, wie Musikinstrumente, Wohnungseinrichtungen, Spielzeug, Sportgeräte usw.	5'484'959'403	27'673'005
- Leder, Kautschuk, Kunststoffe	6'259'023'104	26'768'993
- Produkte der Chemisch-Pharmazeutischen Industrie	43'627'007'519	22'257'334
- Präzisionsinstrumente, Uhren und Bijouterie	20'953'098'039	11'078'411
- Papier, Papierwaren und Grafische Erzeugnisse	3'780'632'834	8'272'486
- Steine und Erden	2'716'360'874	6'225'175
- Edelmetalle, Edel- und Schmucksteine	90'358'116'144	344'618
- Energieträger	6'776'103'528	105'362
- Kunstgegenstände und Antiquitäten	2'236'965'772	10'967

Tabelle 2 zeigt ausgewählte Produktbeispiele mit den aktuellen Zollansätzen, welche durch die Aufhebung der Industriezölle wegfallen werden. Es handelt sich dabei um eine Auswahl an fertigen Konsumgütern, Zwischenprodukten und Investitionsgütern für die Industrie oder Investitionsgütern für den Agrarsektor. Die Übersicht zeigt auf, dass eine breite Palette von Produkten und Sektoren von der Aufhebung der Industriezölle profitieren wird.

Tabelle 2: ausgewählte Beispiele für wegfallende Zollansätze je Produkt

Produkt	Klassifizierung	Zolltarifnummer	aktueller Zollansatz in CHF je 100/Kg
Shampoo	Konsumgüter	3305.1000	65.00
Lederschuhe	Konsumgüter	6403.9993	206.00
Fahrrad	Konsumgüter	8712.0000	12.00 (je Stück)
Auto (Diesel)	Konsumgüter	8703.3260	15.00
Teile für Pumpen	Zwischenprodukte	8413.9130	26.00
Monofile aus Kunststoff	Zwischenprodukte	3916.9000	23.00
rohes Aluminium	Zwischenprodukte	7601.1000	9.70
Baumwollgewebe	Zwischenprodukte	5208.2300	105.00
Schweissgeräte	Investitionsgüter	8515.8041	14.00
Webmaschine	Investitionsgüter	8446.3000	9.50

Maschinen zum Herstellen von Konfiseriewaren, Kakao oder Schokolade	Investitionsgüter	8438.2020	17.00
Selbstlade- und Selbstentladeanhänger, einschliesslich -sattelanhänger, für die Landwirtschaft	Investitionsgüter	8716.2000	12.00

4.2.2 Administrative Entlastung der Unternehmen

Die Einfuhrveranlagung eines Produkts bedingt eine Reihe administrativer Prozesse, darunter beispielsweise die Zollanmeldung, die Auswahl des geeigneten Zollverfahrens, das Einfuhrverfahren selbst, die Zahlung der Zollschild sowie die Archivierung aller benötigten Papiere. Die Zollprozesse und die damit verbundenen administrativen Aufgaben bleiben auch mit der Aufhebung der Industriezölle grundsätzlich bestehen.

Um bei der Einfuhr die Präferenzzölle im Rahmen eines FHA oder des APS nutzen zu können, muss dargelegt werden, dass das importierte Produkt wirklich im entsprechenden Partnerland hergestellt wurde. Die Regeln zur Bestimmung des sogenannten «Ursprungs» sind in jedem FHA bzw. in der Verordnung über die Ursprungsregeln für Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer²³ festgelegt. Diese Ursprungsregeln definieren, welche Kriterien eine Ware erfüllen muss, damit sie «präferenziellen Ursprung» hat und somit von der festgelegten Zollpräferenz Gebrauch machen kann. Die Ursprungsregeln sollen verhindern, dass Güter aus Drittstaaten über einen FHA-Partner bzw. ein APS-berechtigtes Entwicklungsland importiert werden, ohne dass im Partnerland eine substantielle Verarbeitung stattgefunden hat. Die notwendige Verarbeitungstiefe eines Produkts wird anhand eines geforderten Wertschöpfungsanteils oder anhand spezifischer Be- oder Verarbeitungsschritte bestimmt, welche im Herkunftsland stattfinden müssen. Der präferenzielle Ursprung wird schliesslich anhand eines Ursprungsnachweises dokumentiert. Dieser Nachweis muss durch den Produzenten erstellt werden und beim Import in das Bestimmungsland vorgelegt werden, um von den Zollpräferenzen zu profitieren.

Durch die Abschaffung der Industriezölle können Industrieprodukte grösstenteils zollfrei importiert werden, ohne dass ein FHA oder das APS genutzt werden muss. Damit werden die Ursprungsnachweise zur zollfreien Einfuhr von Industrieprodukten weitgehend wegfallen. Ursprungsnachweise sind künftig nur noch notwendig, wenn das Produkt unter Nutzung einer Ursprungskumulation re-exportiert wird. Die Kumulation kommt zur Anwendung, wenn die Ware entweder unverändert innerhalb der Kumulationszone²⁴ gehandelt werden soll oder wenn Vormaterialien nur dank der Kumulation zu Ursprungswaren verarbeitet werden können. Für Produkte hingegen, welche in der Schweiz konsumiert werden oder vor dem Export ausreichend weiterverarbeitet werden, braucht es nach Aufhebung der Industriezölle bei der Einfuhr keine Ursprungsnachweise mehr.

Eine Studie von B,S,S.²⁵ hat gezeigt, dass der administrative Aufwand zur Einfuhr deutlich höher ist, wenn Ursprungsnachweise notwendig sind bzw. wenn die Präferenzverzollung gemäss FHA oder APS genutzt wird. Gemäss Schätzungen für das Jahr 2016 macht der zusätzliche Aufwand für die präferenzielle Verzollung etwa 20% des gesamten administrativen Aufwands (exkl. Zölle) der Unternehmen zur Einfuhr aus. Die Beschaffung der

²³ SR 946.39

²⁴ Eine Kumulationszone ermöglicht es, Vormaterialien mit Ursprung in verschiedenen Freihandelsparteien zu verwenden, sofern an der Kumulationszone beteiligten Parteien untereinander Freihandelsabkommen mit den gleichen Ursprungsregeln anwenden. Ein Beispiel für eine Kumulationszone ist das Regionale Übereinkommen über die Paneuropa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln (PEM-Konvention).

²⁵ B,S,S. (2017): Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter. Im Auftrag des SECO. Bern: SECO.

Ursprungsnachweise, deren Kontrolle und allfällige Nachprüfungsverfahren durch die Zollverwaltung, die Archivierung der Dokumente sowie die Zahlung der reinen Zollschuld stellen administrative Aufwände dar, welche mit der Aufhebung der Industriezölle beim Import – mit den oben erwähnten Ausnahmen – wegfallen. Neben dem präferenziellen Import unter FHA oder dem APS gibt es heute weitere Spezialverfahren, welche einen zollfreien Import von Waren erlauben, aber mit zusätzlichen Handlungspflichten verbunden sind. Diese Spezialverfahren, namentlich die provisorische Veranlagung wegen fehlender oder ungültiger Ursprungsnachweise, der aktive Veredelungsverkehr, Zollbegünstigungen sowie das Spezialverfahren zur vorübergehenden Verwendung und Zollerleichterungen je nach Verwendungszweck, setzen teilweise zusätzliche Bewilligungen, Fristenkontrollen und Dokumentationspflichten voraus. Auch die Nutzung dieser Verfahren wird mit der Aufhebung der Industriezölle abnehmen. Andere Abgaben wie Lenkungsabgaben und Steuern (Automobil-, Mineralölsteuer), Mehrwertsteuer usw. sowie Bewilligungspflichten und andere nicht zollrechtliche Vorschriften bleiben weiterhin bestehen. Nicht-tarifäre Aspekte des Warenimports und die damit verbundenen sicherheits-, gesundheits- oder umweltpolitischen Ziele sind von der Massnahme nicht betroffen.

Das Forschungsinstitut *B,S,S.*²⁶ hat die Bedeutung der wegfallenden Handlungspflichten in Gesprächen mit Unternehmen und Zollexperten untersucht. In Verbindung mit dem teilweisen Wegfall der Ursprungsnachweise und der Spezialverfahren wird mit einer administrativen Entlastung von jährlich CHF 100 Mio. für importierende Unternehmen in der Schweiz gerechnet. Da weitere Aspekte, wie beispielsweise der Abklärungsaufwand für die Wahl des geeigneten Verfahrens, das Fehlerrisiko, die Bussen, Schulungen für Mitarbeitende sowie die geringere Flexibilität beim (strategischen) Einkauf von Waren in der Schätzung nicht berücksichtigt sind, sind diese CHF 100 Mio. die untere Grenze der zu erwartenden administrativen Entlastung durch die Aufhebung der Industriezölle.

4.2.3 Indirekte volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Aufhebung der Industriezölle führt direkt zu tieferen Einstandspreisen für die importierten Produkte sowie zu tieferen Kosten für die Einfuhr bzw. tieferen Handelskosten. Dies wird dadurch verstärkt, dass auch die exportierenden Unternehmen im Ausland administrativ entlastet werden, weil grösstenteils keine Ursprungszeugnisse und entsprechende Berechnungen mehr notwendig sind. Die Handelsbeziehungen werden somit effizienter. Erstens profitieren die Konsumentinnen und Konsumenten von tieferen Preisen, soweit der Wettbewerb dazu führt, dass die tieferen Kosten weitergegeben werden. Zweitens profitieren die Unternehmen in der Schweiz, welche im Ausland die Vorleistungen für ihre Produktion zu tieferen Kosten beschaffen können. Dies senkt die Produktionskosten und steigert die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Für die Schweiz ist dieser Effekt besonders wichtig, da die schweizerische Volkswirtschaft stark in die globalen Wertschöpfungsketten integriert ist. Die Schweiz ist in vielen Bereichen auf wertschöpfungsintensive Produktionsschritte gegen Ende der Wertschöpfungskette spezialisiert (aber auch in Forschung und Entwicklung zu Beginn der Wertschöpfungskette) und die Unternehmen sind daher auf importierte Rohstoffe oder Halbfabrikate angewiesen. Ein Abbau von Zöllen wirkt sich somit, über die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, auch als Förderung der Exporte aus.

Infolge der Aufhebung der Industriezölle ist mit einer Zunahme der Importe zu rechnen, wobei auch die Effizienz der Handelsbeziehungen steigt, weil die strategische Wahl von Lieferanten zur Vermeidung von Importzöllen nicht mehr notwendig ist²⁷. Dies wiederum intensiviert den Wettbewerb auf dem Schweizer Markt, was dazu führen sollte, dass die Unternehmen bei den Konsumgütern die tieferen Preise an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergeben. Des Weiteren ist Wettbewerb eine treibende Kraft für Innovation, da er Anreize setzt für die Optimierung der Ressourcenallokation, für Effizienzsteigerungen und Wissenstransfer, insbesondere verbunden mit neuen Möglichkeiten durch den zunehmenden Handel. Zusammen mit

²⁶ Ibid.

²⁷ Eine strategische Wahl der Lieferanten von Vormaterialien bleibt aber sinnvoll, wenn beim Export die Kumulation innerhalb eines Freihandelsabkommen benutzt wird.

den tieferen Produktionskosten resultiert daraus eine Steigerung der Produktivität, was sich wiederum positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft auswirkt. Als Folge nehmen auch die Exporte zu. Insgesamt resultieren ein höheres BIP sowie höhere Einkommen.

Die beschriebenen Effekte auf die Importe (+0.5%), Exporte (+0.4%), das BIP (+0.1%) und die Produktivität (BIP pro Kopf $\sim +0.1\%$) hat das Forschungsinstitut *Ecoplan*²⁸ anhand einer Modellsimulation für die Schweiz berechnet. Für das aggregierte Konsumentenpreisniveau (inkl. Dienstleistungen) wird ein Rückgang von -0.1% geschätzt. Hochgerechnet anhand der nominalen Konsumausgaben der privaten Haushalte 2016 würde dieser Preisrückgang zu Einsparungen von CHF 350 Mio. führen. Eine Studie von *Sidley Austin*²⁹ hat auch die Auswirkungen auf die Exporte und die Produktivität für den Zollabbau der Länder Kanada, Norwegen und Neuseeland aufgezeigt. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung in diesen Ländern konnte nicht quantifiziert werden, obwohl die Analyse auf positive Spillover-Effekten für den Arbeitsmarkt hinweist.

Schliesslich ist auch von einer höheren Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz auszugehen. Tiefere Regulierungs- und Handelskosten, integrierte Märkte und Rechtssicherheit zählen heute zu den wichtigen Standortfaktoren. Effekte auf diese Faktoren können jedoch nicht quantifiziert werden.

4.2.4 Auswirkungen der Vereinfachung der Zolltarifstruktur

Mit einer schlankeren Zolltarifstruktur ist die korrekte Tarifeinreihung ihrer Produkte für die Unternehmen künftig einfacher, was den administrativen Aufwand der Produktklassifizierung, Katalogführung und der Zollveranlagung senkt. Insbesondere für KMU stellt die korrekte Tarifeinreihung ihrer Produkte heute häufig eine Herausforderung dar. Durch die Vereinfachung der Zolltarifstruktur wird es für KMU künftig einfacher sein, ihre Zollanmeldungen ohne die Hilfe von Zolldienstleistern auszufüllen. Eine vereinfachte Tarifeinreihung senkt auch das Risiko, dass Unternehmen ihre Importe falsch veranlagern und aufgrund falscher Angaben die Zollanmeldung korrigieren oder Bussen bezahlen müssen.

Durch die Vereinfachung der Zolltarifstruktur entsteht der Wirtschaft ein einmaliger Umstellungsaufwand, weil die geänderten Stammdaten der EZV in den firmeneigenen Produktelisten übernommen werden müssen. Da die Vereinfachung der Zolltarifstruktur aber zeitgleich mit der HS-Revision 2022 sowie der Einführung der DaziT-Stammdaten vorgenommen werden soll, ist mit einem vertretbaren Mehraufwand zu rechnen. Da die Detaillierung der Aussenhandelsstatistik durch die Vereinfachung abnehmen wird, können Unternehmen für die Erhebung dieser fehlenden Informationen zwecks z.B. Marktforschung zusätzliche Kosten entstehen.

Wenngleich eine Vereinfachung der Zolltarifstruktur für die Unternehmen kurzfristig einen Mehraufwand bedeutet, dürfte dieser durch die längerfristigen Einsparungen durch die verminderte Komplexität bei der Tarifeinreihung kompensiert werden.

²⁸ Ecoplan (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz – Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell. Im Auftrag des SECO. Bern: SECO.

²⁹ Sidley Austin (2017): The potentials and economic impact of the unilateral easing of import restrictions by Switzerland - Gathering quantitative and qualitative evidence on other countries' experience with unilateral tariff liberalization. Studie im Auftrag des SECO. Bern: SECO.

4.3 Übersicht der volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen

Tabelle 3: Übersicht der volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage³⁰

	in Mio. CHF	oder Prozent (gerechnet für das Jahr 2016)
BIP	+860	oder +0.13%
Importe		+0.5%
Exporte		+0.4%
Unternehmen	+490	Einsparungen aufgrund wegfallender Zölle
	+100	administrative Entlastung
	?	administrative Entlastung aufgrund der vereinfachten Zolltarifstruktur (nicht quantifizierbar)
Konsumenten	+350	Einsparungen aufgrund Preisreduktion
Bund	-490	Zölle
	+80	Steuereinnahmen
Kantone	+70	Steuereinnahmen

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Aufhebung der Industriezölle betrifft verschiedene Ziele der Legislaturplanung 2015-2019. Die Massnahme ist im Einklang mit Ziel 2 («Die Schweiz sorgt für bestmögliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Inland und unterstützt so ihre Wettbewerbsfähigkeit»), da durch die Aufhebung der Industriezölle für die Unternehmen eine finanzielle und administrative Entlastung erreicht werden kann. Die Aufhebung der Industriezölle führt aber auch zu tieferen Einnahmen des Bundes, was Ziel 1 («Der Bund hält seinen Haushalt im Gleichgewicht und garantiert effiziente staatliche Leistungen») betrifft. Im aktuellen Finanzplan 2020-2022 vom 22. August 2018 beläuft sich der strukturelle Überschuss für das Jahr 2022 auf knapp CHF 1 Milliarde. Damit sind die Mindereinnahmen aufgrund der Aufhebung der Industriezölle aus heutiger Sicht für den Bundeshaushalt verkraftbar. Auch das Ziel 3 («Die Schweiz leistet ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung und sichert der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten») wird durch die Aufhebung der Industriezölle unterstützt. Die unilaterale Aufhebung der Industriezölle ist ein Beitrag zu einer liberalen Weltwirtschaftsordnung und erlaubt Schweizer Unternehmen sich noch besser in die internationalen Wertschöpfungsketten zu integrieren. Die Aufhebung der Industriezölle entspricht den Bemühungen des Bundesrats die administrative Entlastung von Unternehmen und insbesondere von KMU voranzutreiben.³¹

³⁰ Zusätzlich kann aufgrund des Wegfalls der Industriezölle als Bemessungsgrundlage für die Mehrwert- und Automobilsteuer (siehe Kapitel 4.1.1.1) für Unternehmen von einer Entlastung bei der Mehrwertsteuer von rund CHF 40 Mio. sowie beim Bund von zusätzlichen Einnahmeausfällen von CHF 40 Mio. ausgegangen werden. Dieser zusätzliche Effekt wurde bei der Simulation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen jedoch nicht berücksichtigt, da der Fokus auf den Zöllen liegen sollte. Es ist zu erwarten, dass die Kompensation durch höhere Einkommenssteuern proportional höher läge und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen marginal höher wären.

³¹ Bundesrat (2015): Bericht zur administrativen Entlastung - Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Aufhebung der Industriezölle ist mit der Bundesverfassung (BV; SR 101) vereinbar. Die Erhebung bzw. die Nichterhebung von Zöllen ist gemäss Artikel 133 BV Sache des Bundes. Die Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland (Art. 101 BV) werden mit der Aufhebung der Industriezölle, die einen zollfreien Bezug von Vormaterialien für die Exportindustrie und die Wirtschaft im Allgemeinen ermöglicht, ebenfalls gewahrt.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

6.2.1 Welthandelsorganisation (WTO)

Die Aufhebung der Industriezölle ist eine unilaterale Massnahme der Schweiz. Die Verpflichtungen der Schweiz in der WTO ändern sich dadurch nicht. Die neue Tarifstruktur und die nach den Richtlinien der WTO angepassten Ansätze werden bei der WTO hinterlegt, wie dies auch nach Revisionen des HS gemacht wird.

6.2.2 Europäische Union (EU)

Die unilaterale Aufhebung von Zöllen auf Industrieprodukte ist mit den bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU vereinbar. Die EU geniesst bereits heute zollfreien Marktzugang für Industrieprodukte für Ursprungswaren im Rahmen des bilateralen FHA von 1972³².

6.2.3 Freihandelsabkommen

Die unilaterale Aufhebung von Zöllen auf Industrieprodukte ist mit den FHA der Schweiz vereinbar. Die Freihandelspartner (inkl. der EU) geniessen bereits heute zollfreien Marktzugang für Industrieprodukte. Somit stellt die Aufhebung der Industriezölle, welche die Zölle für alle Importe, unabhängig von der Existenz eines FHA, eliminiert, eine Präferenzerosion für unsere Freihandelspartner bzw. einen Verlust der Präferenzmarge gegenüber Drittstaaten dar. Gleichzeitig findet aber auch bei den exportierenden Unternehmen der Freihandelspartner eine administrative Entlastung statt, weil weniger Ursprungszeugnisse für die Ausfuhren in die Schweiz ausgestellt werden müssen und sich die administrativen Prozesse entsprechend vereinfachen.

6.2.4 Internationale Zollabkommen

Sowohl die Aufhebung der Zölle auf Industrieprodukte als auch die Vereinfachung der nationalen Zolltarifstruktur sind mit den internationalen Zollabkommen der Schweiz vereinbar. Dies gilt auch für die Weltzollorganisation (WZO) und das internationale Übereinkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren³³.

³² SR 0.632.401

³³ SR 0.632.11