Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Vor- und Nachteile eines Übergangs zum Wertzollsystem für fertige Industrieprodukte

Bericht in Erfüllung des Postulates 14.3013 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR vom 24. Februar 2014

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 3

2 Inhalt des Berichts vom 8. Dezember 2006 3

3 Entwicklungen seit 2006 5

4 Schlussfolgerungen 6

1 Einleitung

Am 24. Februar 2014 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) den Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die Vor- und Nachteile sowie die wirtschaftsrelevanten Auswirkungen eines Übergangs zum Wertzollsystem für die Zollveranlagung von fertigen Industrieprodukten zu erstellen (Postulat 14.3013).

In seiner Stellungnahme vom 14. März 2014 hat der Bundesrat die Annahme des Postulats beantragt. Gleichzeitig hielt er fest, dass er bereits am 8. Dezember 2006 (in Erfüllung des Postulats 04.3435 der WAK-NR) einen Bericht zum gleichen Thema genehmigt habe, die Situation seither im Rahmen der Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) unverändert geblieben sei und entsprechend auch die Vor- und Nachteile der beiden Systeme sowie die Auswirkungen auf Wirtschaft und Verwaltung keine grundlegenden Änderungen erfahren hätten. Der Bundesrat hat sich aber trotzdem bereit erklärt, *«die Schlussfolgerungen des Berichtes in Erfüllung des Postulates 04.3435 im Licht der veränderten Ausganglage bezüglich der WTO-Verhandlungen im Industriebereich auf ihre Aktualität zu überprüfen und dem Parlament einen entsprechenden Nachtrag zum Bericht vorzulegen»*. Der vorliegende Bericht stellt nun diesen Nachtrag dar.

Wortlaut des Postulats

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament einen Bericht dazu vorzulegen, welches die Vor- und Nachteile des Gewichts- bzw. des Wertzollsystems sind und welche wirtschaftsrelevanten Auswirkungen mit einem Wechsel vom heute geltenden Gewichtszoll- auf ein Wertzollsystem für fertige Industrieprodukte verbunden wären.

2 Inhalt des Berichts vom 8. Dezember 2006

Dieses Kapitel fasst kurz die wichtigsten Punkte des Berichts von 2006 zusammen. Allerdings gilt es zu erwähnen, dass der Bericht von 2006 das Wertzollsystem für alle Waren evaluiert hat, d.h. für alle Industrieprodukte (fertige und unfertige) und für Landwirtschaftsprodukte. Beim 2014 eingereichten Postulat geht es hingegen nur um «fertige Industrieprodukte». Deshalb können der Inhalt des Berichts von 2006 sowie die Vor- und Nachteile nicht eins zu eins sondern nur teilweise übernommen werden.

Die Schweiz erhebt sogenannte spezifische Zölle, die nach physischen Grundlagen, d.h. nach dem Gewicht der Ware, der Stückzahl, der Länge in Meter (für Filme) usw. berechnet werden. Beim Wertzollsystem werden die Zollbeträge nach dem Wert der Ware berechnet. Die Schweiz ist das einzige WTO-Mitglied, das ausschliesslich spezifische Zölle anwendet. Zahlreiche Länder, darunter die USA und die Europäische Union, verwenden parallel zum Wertzollsystem auch spezifische Zölle, insbesondere für bestimmte Landwirtschaftsprodukte. Artikel II des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT)[1] schreibt nicht vor, welche Art von Zöllen die Mitglieder erheben müssen. Verpflichtend ist nur, dass die erhobenen Zölle die gebundenen Ansätze[2] der WTO-Verpflichtungsliste nicht überschreiten.

[1] SR 0.632.21

[2] In den Verpflichtungslisten der WTO-Mitgliedstaaten festgelegte Höchstansätze.

Die im Bericht von 2006 erwähnten Vor- und Nachteile der beiden Zollerhebungssysteme lassen sich wie folgt zusammenfassen:[3]

Vorteile von spezifischen Zöllen:	**Vorteile von Wertzöllen:**
• Einfache Feststellung der Bemessungsgrundlage für die Verwaltung; • Zuverlässigere Budgetierung der Zolleinnahmen, da diese nicht von Preis- und Wechselkursschwankungen, sondern lediglich von den importierten Mengen abhängen.	• Bessere internationale Vergleichbarkeit von Aussenhandelsstatistiken und Zolltarifen; • Keine Erosion der Zolleinnahmen durch Inflation; • Keine Zolleinbussen bei Gewichtseinsparung durch technologischen Fortschritt; • Begünstigung der Waren aus Entwicklungsländern, die oftmals billiger sind; • Einfachere Berechnung der Zollbelastung für die Importeure.
Nachteile von spezifischen Zöllen:	**Nachteile von Wertzöllen:**
• Verfeinerte und komplexe Struktur des Zolltarifs; • Zustand und Qualität der Waren nur teilweise berücksichtigt.	• Grösserer Verzollungsaufwand (aufgrund der komplexen Berechnung des Wertes, die auf multilateralen Regeln beruht).

Neben den hier aufgeführten Vor- und Nachteilen zeigt der Bericht von 2006 auf, dass der Systemwechsel an sich ein grosser Nachteil wäre. Erstens würde ein Systemwechsel bei der Zollerhebung bedeutende Kosten für die Zollverwaltung mit sich bringen. Die IT-Systeme zur Zollberechnung müssten neu programmiert werden. Zudem müssten weitere damit verbundene Systeme, die Referenzdatenbanken und der elektronische Zolltarif im Internet (T@res) angepasst werden. Hinzu kommt, dass das gesamte Personal der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) auf die neue Erhebungsmethode umgeschult werden müsste, die einiges komplexer ist als die aktuelle Methode. Schliesslich wären die Verfahren zur Zollwertkontrolle bei der Zollabfertigung oder a posteriori sowohl für die kontrollierten Unternehmen als auch für das Personal der EZV aufwändiger als bisher.

Auch für die Wirtschaft hätte ein Systemwechsel bedeutende Folgen: Die von den Spediteuren und den Unternehmen, die die Zollformalitäten selbst erledigen, verwendeten Referenzdatenbanken und Zollabfertigungssysteme sind für das aktuell geltende System der spezifischen Zölle konzipiert. Bei den Unternehmen sind diese Datenbanken und IT-Systeme oftmals in die gesamte IT-Architektur integriert, d.h. mit den Systemen für die Buchhaltung und die Lagerverwaltung verknüpft. Aus diesem Grund würde ein Systemwechsel Änderungen erfordern, die weit über die Zollabfertigung hinausgehen und hinsichtlich der Informatik mit hohen Kosten verbunden wären. Hinzu käme, dass das betroffene Personal der privaten Spediteure und Unternehmen bezüglich der geltenden internationalen Regeln zur Berechnung des Zollwertes geschult werden müsste, da sich diese von den Regeln zur Berechnung des

[3] Aspekte, die sich auf Landwirtschaftsprodukte beziehen, werden nicht erwähnt.

MWST-Wertes unterscheiden. Deshalb hatte sich die Schweizer Wirtschaft 2006 deutlich gegen einen Systemwechsel ausgesprochen.

Der Bericht von 2006 erinnert daran, dass die WTO-Mitglieder sich im Jahr 2004 darauf geeinigt haben, dass alle Zölle auf Industrieprodukten (sofern sie nicht auf null reduziert würden) nach dem Abschluss der Doha-Runde grundsätzlich als Wertzölle gebunden werden sollen. Hier muss hinzugefügt werden, dass die Schweiz ihre Zölle für Industrieprodukte 1994 nach dem Abschluss der Uruguay-Runde (GATT/WTO) in einer sogenannten Doppelkonsolidierung (nach Gewicht und Wertzolläquivalenten) gebunden hat. Dies bedeutet, dass die Schweiz bei einem autonomen Systemwechsel die in ihrer WTO-Verpflichtungsliste gebundenen Wertzolläquivalente übernehmen müsste.

Der Bericht von 2006 kommt zum Schluss, dass ein autonomer Systemwechsel zu Wertzöllen theoretisch möglich wäre. Als Hauptnachteil würde dies aber beträchtliche Kosten für die notwendigen Anpassungen nach sich ziehen, ohne dass dabei bedeutende Vorteile für die Schweizer Wirtschaft entstehen würden, insbesondere angesichts des geringen verbleibenden Niveaus der Zölle auf Industrieprodukten. Abgesehen von den Textilprodukten gelten inzwischen für fast alle Industrieprodukte Zollansätze zwischen 0 und 2 Prozent.

3 Entwicklungen seit 2006

In diesem Kapitel geht es um die im Rahmen der WTO und des Freihandelsnetzes der Schweiz seit 2006 erfolgten Änderungen sowie um die Schwierigkeiten, die eine Anwendung des Wertzollsystems ausschliesslich für fertige Industrieprodukte mit sich bringen würde.

Die Stellungnahme des Bundesrates vom 14. März 2014 zum Postulat der WAK-NR bezieht sich explizit auf den aktuellen Stand der WTO-Verhandlungen im Industriesektor. Dazu ist zu erwähnen, dass das Prinzip der Konsolidierung der Zölle auf Industrieprodukten als Wertzölle durch die WTO-Mitglieder erst *im Falle eines Abschlusses der Doha-Runde* gilt, in deren Rahmen ursprünglich eine Verringerung oder sogar Beseitigung der Zölle auf Industrieprodukten für alle WTO-Mitgliedstaaten angestrebt wurde. Somit wäre ein Systemwechsel bei der Zollerhebung gerechtfertigt, weil er im Rahmen von multilateralen Verhandlungen und im Hinblick auf die Konsolidierung aller Zölle auf einem neuen Niveau erfolgen würde.

Bei einem autonomen Wechsel hingegen, der nicht im Rahmen von multilateralen Verhandlungen vollzogen würde, müsste die Schweiz die Ansätze der beim Abschluss der Uruguay-Runde 1994 in ihrer WTO-Verpflichtungsliste gebundenen Wertzolläquivalente übernehmen. Die Zollansätze, die heute in der Schweiz zur Anwendung kommen, sind jedoch in der Regel tiefer als die im Rahmen der WTO konsolidierten Ansätze von 1994. Für ihre Übernahme ins Wertzollsystem wäre deshalb eine Neuberechnung der Wertzolläquivalente erforderlich. Diese Neuberechnung würde wahrscheinlich zu Beanstandungen gewisser Wirtschaftsbranchen oder gewisser WTO-Mitgliedstaaten führen, da sich das Verhältnis Gewicht/Wert der Produkte seit 1994 stark verändert hat. So würden die nach dem Wertzollsystem erhobenen Zölle für Industrieprodukte oder Vorleistungsgüter, die von hohem Wert und geringem Gewicht sind, unter Umständen höher ausfallen als die heutigen Zölle. Die Zölle auf Produkten mit geringem Wert bzw. hohem Gewicht würden hingegen gesenkt.

Im Bericht von 2006 wird vor allem auf die sinkenden Zolleinnahmen hingewiesen. Seither hat diese Problematik allerdings an Bedeutung verloren, insbesondere weil inzwischen zahlreiche Freihandelsabkommen abgeschlossen wurden, aufgrund derer für immer weniger importierte Industrieprodukte Zölle erhoben werden. So werden heute über 80 Prozent der in die Schweiz importierten Industrieprodukte zollfrei eingeführt, entweder aufgrund von gegenseitigen Konzessionen im Rahmen der WTO oder von Freihandelsabkommen oder aufgrund von

einseitigen Konzessionen, die die Schweiz den Entwicklungsländern gewährt. Vor allem der Abschluss von bilateralen Freihandelsabkommen mit Japan im Jahr 2009 sowie mit China im Jahr 2013 hat dazu beigetragen, dass die Zölle auf Industrieprodukten spürbar an Bedeutung verloren haben.

Durch eine autonome Beseitigung der Zölle auf Industrieprodukten würde die Frage des Erhebungssystems hinfällig. Eine solch autonome Liberalisierung würde jedoch per definitionem ohne Gegenleistungen in Form von Zollsenkungen erfolgen, die Handelspartner sich beispielsweise im Rahmen eines Freihandelsabkommens jeweils zugestehen.

Wie erwähnt hatten sich die Wirtschaftskreise bereits 2006 gegen einen Systemwechsel ausgesprochen. Der Widerstand der Schweizer Wirtschaft ist seither nicht schwächer geworden, wie ein von economiesuisse an das SECO adressiertes Schreiben zeigt. Darin wird mit Nachdruck verlangt, dass das aktuell geltende System der spezifischen Zölle beibehalten wird.[4]

Das Postulat, zu dessen Erfüllung dieser Bericht dient, fordert den Systemwechsel für fertige Industrieprodukte. Für die industriellen Zwischenprodukte (Rohstoffe, Teile, Komponenten oder Halbfabrikate) und die Landwirtschaftsprodukte würden die spezifischen Zölle dagegen beibehalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gemäss der OECD[5] aufgrund der internationalen Fragmentierung der Produktion infolge der wirtschaftlichen Globalisierung und aufgrund der Herausbildung globaler Wertschöpfungsketten mehr als die Hälfte der importierten verarbeiteten Produkte Zwischenprodukte sind. Da der Zolltarif nur in seltenen Fällen zwischen fertigen und unfertigen Industrieprodukten unterscheidet, müsste eine neue Produktkategorie geschaffen werden. Dies wäre wiederum mit der Einführung zahlreicher neuer nationaler Unterpositionen im schweizerischen Zolltarif verbunden, der im internationalen Vergleich bereits sehr viele Positionen umfasst. Diese Erweiterung wäre aus wirtschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt und würde den Bestrebungen zur Vereinfachung des schweizerischen Zolltarifs entgegenwirken. Da zudem eine klare Definition fehlt, könnte sich eine Unterscheidung zwischen fertigen bzw. unfertigen Industrieprodukten als willkürlich erweisen.

4 Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerungen im Bericht von 2006 treffen nach wie vor zu. Der Übergang von spezifischen Zöllen zu einem Wertzollsystem ausserhalb einer WTO-Runde ist nicht gerechtfertigt, selbst wenn die Aussichten für einen Abschluss der Doha-Runde heute immer noch ungewiss sind. Der autonome Wechsel zum Wertzollsystem wäre mit unverhältnismässigen Kosten verbunden, die schwierig zu begründen wären, sollte die Schweiz nicht gleichzeitig Gegenleistungen in Form von Zollsenkungen durch andere Partner im Rahmen des Abschlusses von multilateralen Verhandlungen erwirken. Die Kosten für die Administration, die Informatik und die Personalschulungen, die ein Systemwechsel mit sich bringen würde, sind sehr hoch, sowohl für die Wirtschaftsakteure als auch für die Zollverwaltung. Ein Systemwechsel ausschliesslich für fertige Industrieprodukte würde zudem die Einführung zahlreicher neuer nationaler Unterpositionen im Zolltarif nach sich ziehen, um die fertigen Produkte von den anderen zu unterscheiden. Diese Kategorisierung wäre willkürlich. Der schweizerische Zolltarif würde dadurch komplizierter, was wiederum zu zusätzlichen administrativen Kosten für alle Beteiligten führt.

[4] In einem Schreiben vom 11. April 2014 als Reaktion auf das Postulat 14.3013 hat sich economiesuisse für die Beibehaltung der spezifischen Zölle ausgesprochen.

[5] OECD Trade Policy Paper No. 159

Dank der steigenden Zahl von Freihandelsabkommen, die die Schweiz abgeschlossen hat und die unter anderem einen umfassenden Zollabbau für Industrieprodukte vorsehen, relativiert sich auch die Zweckmässigkeit eines Systemwechsels für die Zollerhebung. Heute unterliegen nur noch 20 Prozent der in die Schweiz importierten Industrieprodukte einem Einfuhrzoll und dieser Anteil dürfte im Zuge des kontinuierlichen Zollabbaus im Rahmen der verschiedenen zurzeit verhandelten Freihandelsabkommen weiter sinken.

Der im Postulat vorgeschlagene Übergang zum Wertzollsystem für die Erhebung von Zöllen auf fertigen Industrieprodukten würde keine Vereinfachung der Importformalitäten bringen. Im Gegenteil: Abgesehen von den oben erwähnten Punkten würde diese Massnahme dafür sorgen, dass parallel zwei Systeme für die Zollerhebung angewendet werden, denn für die Landwirtschaftsprodukte und die unfertigen Industrieprodukte würden die spezifischen Zölle beibehalten. Der Bundesrat bekräftigt seine Empfehlung, wonach der Übergang zum Wertzollsystem für Industrieprodukte nur im Falle eines Abschlusses der WTO-Verhandlungen erfolgen sollte.