



Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel

Berichterstattung an den Bundesrat

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 4 |
| 2 | Autonome Aufhebung der Einfuhrzölle für Industriegüter | 6 |
| 2.1 | Umsetzung des Prüfauftrags..... | 6 |
| 2.2 | Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 7 |
| 2.2.1 | Wegfall der Zölle für Industriegüter..... | 7 |
| 2.2.2 | Administrative Entlastung durch Wegfall der Ursprungsnachweise | 9 |
| 2.2.3 | Gesamtwirkung auf die Volkswirtschaft | 12 |
| 2.2.4 | Auswirkungen nach Sektoren..... | 15 |
| 2.3 | Finanzpolitische Auswirkungen..... | 16 |
| 2.4 | Verhandlungspolitische Auswirkungen..... | 20 |
| 3 | Zollreduktion für Agrarprodukte und Lebensmittel unter Berücksichtigung der Agrarpolitik | 23 |
| 3.1 | Umsetzung des Prüfauftrags..... | 23 |
| 3.2 | Auswirkungen auf Wertschöpfungsketten und die Volkswirtschaft | 24 |
| 3.2.1 | Abbau und Reduktion der Zölle für Agrarprodukte und Lebensmittel..... | 24 |
| 3.2.2 | Anpassungen der Kontingentsstruktur..... | 27 |
| 3.3 | Finanzpolitische Auswirkungen..... | 28 |
| 3.4 | Verhandlungspolitische Auswirkungen..... | 28 |
| 4 | Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips | 29 |
| 4.1 | Haushalts- und Elektrogeräte (Art. 2 Bst. c Ziff 5 Aufzählstriche 2 bis 6 VIPaV)..... | 31 |
| 4.2 | Holzprodukte | 33 |
| 4.2.1 | Holz und Holzwerkstoffe (Art. 2 Bst. a Ziff 5 VIPaV) | 33 |
| 4.2.2 | Holzpellets und -briketts (Art. 2 Bst. c Ziff. 10. VIPaV)..... | 33 |
| 4.2.3 | Holz und Holzprodukten ohne Deklaration gemäss der Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten (Art. 2 Bst. c Ziff. 6 VIPaV) | 34 |
| 4.3 | Ausnahmen im Bereich Lebensmittel..... | 36 |
| 4.4 | Gesamteinschätzung der Ausnahmen vom CdD-Prinzip..... | 38 |
| 5 | Anhang | 39 |
| 5.1 | Referenzierte Dokumente | 39 |
| 5.2 | Glossar | 41 |
| 5.3 | Zolleinnahmen nach Produktgruppen | 42 |

Abbildungsverzeichnis

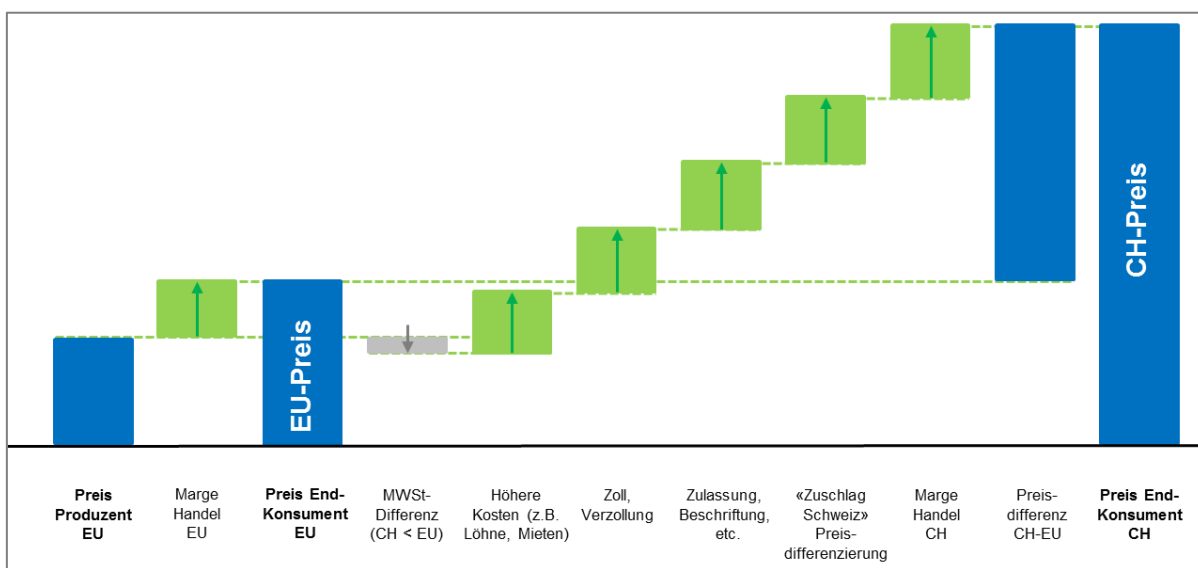
| | |
|--|----|
| Abbildung 1 Ursächliche Faktoren für die hohen Endpreise in der Schweiz | 4 |
| Abbildung 2 Übersicht der Effekte eines Zollabbaus | 7 |
| Abbildung 3 Übersicht der Zölle in der Schweiz | 9 |
| Abbildung 4 Volkswirtschaftliche Wirkungskanäle eines Zollabbaus | 12 |
| Abbildung 5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Effekte eines Zollabbaus in der Schweiz | 13 |
| Abbildung 6 Zolleinnahmen auf Industriegüter nach Herkunft | 17 |
| Abbildung 7 Einschätzung des Wegfalls der Zolleinnahmen für den Staatshaushalt | 19 |
| Abbildung 8 Das Netz der Freihandelsabkommen der Schweiz | 20 |
| Abbildung 9 Schweizer Importe (links) und Exporte (rechts) nach Herkunft bzw. Destination, 2016 | 21 |
| Abbildung 10 Energieeffizienzanforderungen für Kühl- und Tiefkühlgeräte | 32 |
| Abbildung 11 Preisaufschlag für das identische Möbel gegenüber Deutschland | 35 |
| Abbildung 12 Zolleinnahmen nach Verwendungszweck..... | 42 |
| Abbildung 13 Zolleinnahmen nach Warenart | 42 |

1 Ausgangslage

Das Preisniveau der von privaten Haushalten konsumierten Güter und Dienstleistungen liegt in der Schweiz fast 60% höher als in der EU15.¹ Der Bericht des Bundesrats «Behinderung von Parallelimporten» vom 22. Juni 2016 in Erfüllung des Postulats 14.3014 der WAK-N² zeigt deutlich auf, dass verschiedene Faktoren für das hohe Preisniveau verantwortlich sind (siehe Abbildung 1).

Einerseits wird das Preisniveau stark vom hiesigen Lohn- und Kostenniveau getrieben, andererseits führt ein Mosaik von zahlreichen tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen dazu, dass Unternehmen den Schweizer Markt abschotten und damit höhere Preise verlangen können («Zuschlag Schweiz»).

Abbildung 1 Ursächliche Faktoren für die hohen Endpreise in der Schweiz³



Das hohe Lohnniveau in der Schweiz widerspiegelt vor allem die hohe Produktivität und damit den Wohlstand der Bevölkerung. Die hohen Preise für Güter und Dienstleistungen, welche aufgrund von Marktabschottungen resultieren, mindern jedoch das Einkommen, bzw. die Renten, von Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten und belasten die Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Unternehmen. Über einen gezielten Abbau von Handelshemmnissen werden Marktabschottungen und Preisdiskriminierungen zulasten der Schweiz erschwert. Dem hohen Kostenniveau im Inland ist zudem mit einer weitergehenden, konsequenten Reduktion der administrativen Belastung von Unternehmen zu begegnen. Private Wettbewerbsbeschränkungen sind mit dem geltenden Kartellgesetz, Preismissbräuche mit dem Preisüberwachungsgesetz anzugehen.

Trotz der Offenheit der Schweizer Volkswirtschaft bestehen weiterhin zahlreiche tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse. Diese erlauben Unternehmen auf vielfältige Weise, den Schweizer Markt abzuschotten und den «Zuschlag Schweiz» zu verlangen. Dies bedeutet auch, dass es keine einzelne Massnahme gibt, welche das Preisniveau erheblich senken kann.

¹ Eurostat. Zu den EU15 gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.
² Postulat 14.3014 der WAK-N «Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises»
³ Stilisiertes Beispiel: Aussagen zur relativen Grösse der einzelnen Blöcke sind nicht möglich.

Der Bundesrat hat bereits im letzten Jahr drei Massnahmen zur Erleichterung von Importen beschlossen: eine Melde- anstelle Bewilligungspflicht beim Import von Lebensmitteln unter dem Cassis-de-Dijon-Prinzip, die Einführung einer vereinfachten Produktedeklaration und eine Revision der Fusionskontrolle. Die Arbeiten zu diesen Aufträgen sind derzeit im Gange. Gleichzeitig beschloss der Bundesrat drei Prüfaufträge, über deren Ergebnisse vorliegend informiert wird.

Der Synthesebericht befasst sich mit den Resultaten der Prüfaufträge und gibt eine Einschätzung zum Handlungspotenzial. Die spezifischen Vorschläge zu den einzelnen Massnahmen finden sich im beiliegenden Aussprachepapier. Folgende Prüfaufträge sind Teil des Massnahmenpakets:

- Autonome Abschaffung der Einfuhrzölle für Industriegüter → Kapitel 2
- Zollreduktion für Agrarprodukte und Lebensmittel unter Berücksichtigung der Agrarpolitik → Kapitel 3
- Reduktion der volkswirtschaftlichen Kosten der Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips → Kapitel 4

2 Autonome Aufhebung der Einfuhrzölle für Industriegüter

2.1 Umsetzung des Prüfauftrags

Der Auftrag des Bundesrats fordert bis Ende 2017 die Prüfung der «volkswirtschaftlichen, finanziellen und aussenpolitischen Vor- und Nachteile einer autonomen Aufhebung aller Einfuhrzölle im Industriebereich».

Industriegüter: Als Industriegüter gelten alle Güter ausser Agrarprodukte, Lebensmittel und Futtermittel. Dies entspricht den Zolltarifnummern 25 bis 97. Zu den Industriegütern gehören sowohl Vorleistungen für Produktionsprozesse von Unternehmen (Investitionsgüter, Rohstoffe, Halbfabrikate) als auch Konsumgüter, wie bspw. Fahrräder, Autos, Haushaltsgeräte oder Kleider.

Autonome Aufhebung: Eine autonome Aufhebung der der Industriezölle würde bedeuten, dass die Schweiz den angewandten Zollansatz für alle Industriegüter auf Null senkt. Dabei bleiben alle internationalen Verpflichtungen im Rahmen der WTO oder Freihandelsabkommen unverändert. Dies bedeutet auch, dass die Schweiz theoretisch zu einem anderen Zeitpunkt die Zölle unilateral wieder anheben könnte bis zur Höhe der bei der WTO notifizierten Zollansätze.

Externe Analysen: Zur Beantwortung des Prüfauftrags wurden vier externe und unabhängige Wirtschaftsforschungsinstitute mit der Analyse eines Teilaspekts beauftragt. Auf eine Zusammenfassung der einzelnen Studien wird hier verzichtet und auf die Studien sowie deren Kurzversionen verwiesen. Die Ergebnisse der Studien werden in dem vorliegenden Analyse-rahmen aufgenommen.

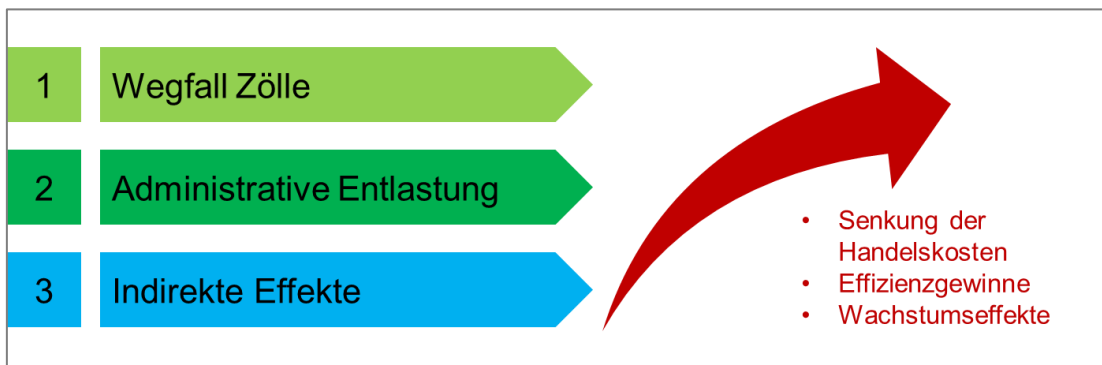
- Ecoplan (2017): Die autonome Aufhebung der Einfuhrzölle für Industriegüter wird anhand eines Mehrländer-Gleichgewichtsmodell für die Schweiz simuliert, um die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen quantifizieren zu können. Die finanziellen Auswirkungen werden in aggregierter Form ebenfalls aufgezeigt.
- B,S,S. (2017): Das Potenzial der administrativen Entlastung durch die Aufhebung der Einfuhrzölle für Industriegüter wird auf Basis einer Analyse der einzelnen Handlungspflichten bei der Wareneinfuhr in die Schweiz geschätzt. Basis sind die Daten der EZV sowie ausführliche Befragungen von Unternehmen und Experten.
- Sidley Austin (2017): Durch eine empirische Analyse der volkswirtschaftlichen, innen- und aussenpolitischen Auswirkungen für Neuseeland, Kanada und Norwegen wird die Bandbreite möglicher Effekte aufgezeigt und in den jeweiligen Kontext der Zollaufhebung in diesen Ländern gestellt.
- WTI (2017): Die autonome Aufhebung der Industriezölle wird aus der verhandlungspolitischen Perspektive untersucht und mögliche Chance und Risiken aufgezeigt.

Die Resultate der externen Studien bilden die Basis der nachfolgenden Ausführungen, wobei aufeinanderfolgend die volkswirtschaftlichen (Kapitel 2.2), die finanziellen (Kapitel 2.3) und die aussen- respektive verhandlungspolitischen (Kapitel 2.4) Auswirkungen einer autonomen Aufhebung der Industriezölle aufgezeigt werden.

2.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine Aufhebung der Industriezölle wirkt über verschiedene Kanäle auf die Schweizer Volkswirtschaft (siehe Abbildung 2). Die Effekte betreffen sowohl den Wegfall der Einfuhrzölle (1) als auch die damit verbundenen administrativen Entlastungen für die Unternehmen (2). Zudem wirken sich diese direkten Effekte auf die gesamte schweizerische Volkswirtschaft aus (3), sei es über die produzierenden Unternehmen, den zunehmenden Aussenhandel, tiefere Konsumentenpreise oder den höheren Innovationsdruck und Wissenstransfer.

Abbildung 2 Übersicht der Effekte eines Zollabbaus



2.2.1 Wegfall der Zölle für Industriegüter

Zolleinsparungen für die Wirtschaft: Die Einfuhrzölle für Industriegüter entfallen für die Unternehmen sowie die Konsumenten und mit dem Wegfall dieses Handelshemmnisses sinken die Handelskosten. Importe werden günstiger. Davon profitieren zum einen die Konsumenten und Konsumentinnen in der Schweiz. Zum anderen können Unternehmen günstigere Vorleistungen beziehen. Dies senkt die Produktionskosten der Unternehmen und steigert die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie. Für die Schweiz ist dieser Effekt besonders wichtig, da die schweizerische Volkswirtschaft stark in die globalen Wertschöpfungsketten integriert ist.⁴ Importe sind eine notwendige Grundlage für die inländische Produktion und entsprechend wirken Importhindernisse indirekt auch als Exporthindernisse.⁵

Basierend auf den Zahlen für das Jahr 2016, ist von Zolleinsparungen in der Höhe von **CHF 490 Mio.** auszugehen. Mit dem Abbau des Zolls sind gemäss wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen – im Fall einer kleineren Volkswirtschaft⁶ – immer auch Effizienzgewinne verbunden. Diese entstehen durch die Aufhebung von Marktverzerrungen aufgrund des Zolls, durch welchen die Preise künstlich hoch gehalten werden.⁷ Dies führt sowohl bei Konsumenten sowie bei Produzenten zu ineffizientem Verhalten. Entsprechend ist der netto Wohlfahrtseffekt eines Zollabbaus positiv. Die Auswirkungen effizienterer Handelsbeziehungen und stärkeren Wettbewerbs werden unter den Produktivitätsgewinnen (siehe Kapitel 2.2.3) nochmals aufgenommen.

⁴ Siehe OECD (2013) zu Global Value Chains oder die Studienreihe Nr. 53 der Ressortforschung 2015 des SECO: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Aussenwirtschaft > Globalisierung.

⁵ Dies zeigte bereits Lerner (1936) mit dem *Symmetry Theorem*, gemäss welchem Einfuhrzölle den gleichen Effekt haben wie Exportsteuern. Costinot & Werning (2017) führen aus, dass das Theorem auch unter Annahme von oligopolistischen Marktstrukturen, rigiden Preisen, nicht-linearen Steuern, einem Konsumentenbias, Handelskosten sowie einer unausgeglichene Handelsbilanz hält.

⁶ Bei sehr grossen Volkswirtschaften, welche aufgrund ihres grossen globalen Marktanteils mit ihrem Verhalten die Preise auf dem Weltmarkt beeinflussen können, sind die Auswirkungen einer Zollaufhebung etwas anders einzuschätzen. Siehe dazu Ecoplan (2017).

⁷ Einfuhrzölle – wie andere Handelsrestriktionen – verändern die relativen Preise der verschiedenen Güter von verschiedener Herkunft. Bereits kleine Veränderungen dieser relativen Preise können dazu führen, dass Ressourcen nicht optimal eingesetzt werden. Eine Reduktion dieser Verzerrungen führt zu entsprechenden Wohlfahrtseffekten.

Einnahmeausfälle für den Bund: Die Zolleinsparungen bedeuten für den Bund Einnahmeausfälle von CHF 490 Mio. Ecoplan (2017) zeigt jedoch anhand einer Modellsimulation, dass mittelfristig infolge des höheren Wirtschaftswachstums 30% des Wegfalls durch höhere Steuereinnahmen beim Staat (Bund und Kantone⁸) kompensiert werden können. Zudem ist zu beachten, dass rund drei Viertel der heutigen Einnahmen (CHF 360 Mio.) auf Einfuhren aus Ländern erhoben werden, mit denen die Schweiz Freihandelsabkommen (FHA) unterhält. Eine vertiefte Diskussion und Quantifizierung des finanzpolitischen Aspekts findet sich in Kapitel 2.3.

Vernachlässigbare Schutzfunktion der Zölle: Die Einfuhrzölle für Industriegüter betragen in der Schweiz durchschnittlich 1.8%.⁹ Die Schutzwirkung dieser Zölle ist entsprechend beschränkt und auf spezifische Tariflinien konzentriert (siehe Abbildung 3). Im Gegensatz zu Agrarprodukten, wo die Verfassung explizit eine Ausnahme von der Wirtschaftsfreiheit vorsieht, sind Schutzzölle für einzelne Industrien heute kaum mehr mit dem Verfassungsziel der Wirtschaftsfreiheit vereinbar (Art. 27 BV¹⁰). Auch die Industrien selbst haben heute keinen Bedarf für Schutzzölle mehr. Dies wird beispielsweise durch das bewilligte Gesuch¹¹ von Swiss Textiles (Textilverband Schweiz) für eine Zollaussetzung für textile Vormaterialien im Jahr 2015, die Motion Sauter zur Abschaffung der Industriezölle mit Fokus auf den Textilsektor¹² oder die Motion Reimann zur Abschaffung der Zollgebühren auf Personenwagen¹³ bestätigt. Diese Beispiele zeigen auch, dass die heutigen Einfuhrzölle auf Industriegüter in der Schweiz mehrheitlich auf die historische Entwicklung zurückgehen.

⁸ Der Staat wird im Modell konsolidiert betrachtet.

⁹ WTO, Simple average, MFN applied, 2015, World Tariff Profiles 2016. Die Schweiz erhebt spezifische Zölle (meistens basierend auf Gewicht), welche für statistische Zwecke in wertäquivalente Zollsätze umgerechnet werden können (ad valorem equivalent AVE).

¹⁰ SR 101

¹¹ Siehe Medienmitteilung des Bundesrates vom 18. November 2015 «Bundesrat senkt die Zölle für die Textilindustrie» (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-59533.html>)

¹² Mo. 17.3564 Sauter «Stärkung unseres Wirtschaftsstandortes dank Abschaffung von Industriezöllen»

¹³ Mo. 16.3894 Reimann «Vermeidung von Bürokratie und unverhältnismässigem Verwaltungsaufwand beim Grenzübertritt von Personenwagen»

Abbildung 3 Übersicht der Zölle in der Schweiz

(Quelle: WTl (2017) bzw. World Tariff Profiles von WTO, ITC und UNCTAD (2013), eigene Darstellung)

| Produktgruppe | angewandter MFN Zollsatz (wertäquivalent) | | |
|---------------------------------|---|----------------------|-------------------------|
| | in %, einfacher Durchschnitt | Anteil zollfrei in % | Maximaler Zollsatz in % |
| Tierprodukte | 112.9 | 31.1 | >1000 |
| Milchprodukte | 122.5 | 0 | 273 |
| Früchte, Gemüse, Pflanzen | 18.5 | 35 | >1000 |
| Kaffee, Tee | 4.3 | 36.1 | 157 |
| Getreide und Zubereitungen | 13.1 | 31.7 | 294 |
| Ölsaaten, Fette und Öle | 19.7 | 46.9 | 152 |
| Zucker und Süswaren | 11.9 | 32.3 | 201 |
| Getränke und Tabak | 35.5 | 16.8 | 440 |
| Baumwolle | 0 | 100 | 0 |
| Weitere Landwirtschaftsprodukte | 8.5 | 68.1 | 816 |
| Fisch und Fischprodukte | 0.1 | 92.9 | 15 |
| Mineralien und Metalle | 1.4 | 15.1 | 28 |
| Erdöl | 0 | 100 | 0 |
| Chemische Produkte | 1 | 35.8 | 17 |
| Holz, Papier, etc. | 2.9 | 18.4 | 27 |
| Textilien | 5.9 | 2.1 | 58 |
| Bekleidung | 5.2 | 0 | 29 |
| Leder, Schuhe, etc. | 1.8 | 3.8 | 10 |
| Nicht-elektronische Maschinen | 0.5 | 21.6 | 8 |
| Elektronische Maschinen | 0.7 | 21 | 7 |
| Transportmittel | 1.3 | 8.4 | 12 |
| Weitere Industriegüter | 1.3 | 18 | 32 |

2.2.2 Administrative Entlastung durch Wegfall der Ursprungsnachweise

Die Einfuhr eines Produkts bedingt eine Reihe administrativer Prozesse, darunter beispielsweise die Zollanmeldung, die Auswahl des geeigneten Zollverfahrens, das Einfuhrverfahren selbst, die Zahlung der Zollschuld sowie die Archivierung aller benötigten Papiere. Die Zollprozesse und die damit verbundenen administrativen Aufgaben bleiben auch mit der Aufhebung der Industriezölle grundsätzlich bestehen. Diverse Studien zeigen aber, dass der Aufwand für diese Prozesse deutlich höher ist, wenn ein Produkt unter einem FHA oder im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) importiert wird.¹⁴ Dies liegt an den Ursprungsregeln, welche in jedem FHA bzw. in der Verordnung über die Ursprungsregeln für Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer¹⁵ festgelegt sind. Die Ursprungsregeln definieren, welche Kriterien eine Ware erfüllen muss, damit sie «präferentiellen Ursprung» hat und somit von der im FHA oder in der Verordnung über die Präferenz-Zollansätze zugunsten der Entwicklungsländer¹⁶ 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 genügende 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 präferentielle Ursprung wird schliesslich anhand eines Ursprungsnachweises dokumentiert. Im Fall einer Abschaffung der Industriezölle würden **die Ursprungsnachweise zur zollfreien Einfuhr von Industriegütern wegfallen**. Nur noch in Ausnahmefällen, wenn das Produkt ohne grössere Verarbeitung in der Schweiz und unter Benutzung der sogenannten Kumulation des Ursprungs in das Ursprungsland zurück oder in ein PEM¹⁷-Mitgliedsland ex-

¹⁴ B,S,S. (2017) oder Literatur zum «Spaghetti Bowl», wie bspw. Bhagwati (1995), Ziltener & Blind (2014)

¹⁵ SR 946.39

¹⁶ SR 632.911

¹⁷ Regionales Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln, SR 0.946.31

portiert wird, sind Ursprungsnachweise weiterhin nötig.¹⁸ Dies wird in der quantitativen Einschätzung mitberücksichtigt.

Administrative Entlastung für importierende Unternehmen in der Schweiz: Im Fall einer autonomen Zollaufhebung könnten die Schweizer Importeure von Industriegütern in jedem Fall vom Nullzoll profitieren und wären nicht mehr auf die Nutzung etwaiger FHA angewiesen. Der Zollabbau führt also dazu, dass im Vergleich zur aktuellen Situation eine Reihe von administrativ aufwendigen Verpflichtungen wegfällt, welche mit dem Ursprungsnachweis und der Nutzung eines FHA verbunden sind. Dazu gehören die Beschaffung der Ursprungsnachweise, deren Kontrolle und allfällige Nachprüfungsverfahren durch die Zollverwaltung, das Erstellen der Verzollung gemäss entsprechendem Verfahren, die Archivierung der relevanten Dokumente sowie die Zahlung der Zollschild. Neben der Präferenzabfertigung als Standard-Zollverfahren beim Import unter einem FHA gibt es weitere Spezialverfahren, welche mit zusätzlichen Handlungspflichten verbunden sind. Die Spezialverfahren Provisorische Veranlagung wegen fehlender / ungültiger Ursprungsnachweise, Aktiver Veredelungsverkehr, Zollbegünstigung sowie Spezialverfahren der vorübergehenden Verwendung und Zollerleichterungen je nach Verwendungszweck setzen teilweise zusätzliche Bewilligungen, Fristenkontrollen und Dokumentationspflichten voraus. Auch diese würden bei der Abschaffung der Einfuhrzölle für Industriegüter fast vollständig wegfallen. Ecoplan (2017) schätzt, dass rund 35% der gesamten Importe von Industriegütern in die Schweiz von der administrativen Entlastung profitieren können (40% bei den Importen aus der EU/EFTA)¹⁹. B,S,S. (2017) berechnet anhand von Befragungen von Experten sowie importierenden Unternehmen das Einsparungspotenzial bei dem Importprozess. Insgesamt resultieren auf Seiten der Importeure in der Schweiz **Einsparungen von CHF 100 Mio.** pro Jahr. Die Resultate bestätigen die Schätzung von Minsch & Moser (2006) sowie eine frühere Arbeit von B,S,S. (2013) zu Zollverfahren allgemein. Weitere Aspekte, wie bspw. der Abklärungsaufwand für die Wahl des geeigneten Verfahrens, das Fehlerisiko und die Bussen, Schulungen für Mitarbeitende sowie die geringere Flexibilität beim (strategischen) Einkauf von Waren sind in der Schätzung nicht berücksichtigt. Die Befragungen von B,S,S. (2017) ergaben, dass diese weiteren Aspekte nochmals Einsparungen in ähnlicher Höhe erbringen könnten, obwohl sie im Grundsatz auch ohne Industriezölle bestehen bleiben. Eine genaue Quantifizierung dieser zusätzlichen Aspekte war jedoch nicht möglich. Entsprechend stellen die CHF 100 Mio. eine untere Grenze der administrativen Entlastung dar.

Die Literatur zeigt, dass die Nutzung von FHA aufgrund der hohen Fixkosten für KMU besonders aufwendig ist.²⁰ Wenn KMU heute Vorleistungen aus dem Ausland beziehen, verfügen sie oft über keine eigene Zollabteilung, resp. müssen entsprechendes Zollwissen extern einkaufen. Entsprechend kommt eine Zollabschaffung den KMUs besonders zugute.

¹⁸ Gleiches gilt sinngemäss für APS-Waren, für welche im Rahmen des APS-Briefwechsels EU-CH-NO eine Kumulation stattfindet.

¹⁹ Etwa 45% des Importwerts wird aufgrund von Ursprungsnachweisen zollfrei in die Schweiz importiert (siehe EZV, Ecoplan (2017), Moser & Werner (2015)). Ein Teil dieser Importe wird, verarbeitet oder unverarbeitet, wieder exportiert. Bei Produkten, welche aufgrund ausreichender Verarbeitung in der Schweiz den entsprechenden Ursprung erhalten, entfällt die Erbringung des Ursprungsnachweises ebenfalls. Davon wird wiederum ein Teil unter einem FHA exportiert, welches eine Kumulierung des Ursprungs erlaubt. Dies ist zum einen möglich, wenn die Ware von einem FHA-Partner in die Schweiz und dann wieder zurück in denselben FHA-Partner geschickt wird. Zum anderen ermöglicht das Pan-Euro-Med-Ursprungsübereinkommen auch sogenannte diagonale Kumulation des Ursprungs, wenn die Ware von einem Mitgliedsstaat des Abkommens in die Schweiz und dann in einen anderen Mitgliedsstaat des Abkommens geschickt wird. In diesen Fällen würde auch bei einem Zollabbau weiterhin Ursprungsnachweise benötigt. Ecoplan (2017) schätzt anhand der gesamten Exportstruktur einen Anteil solcher Reexporte unter Kumulierung von 25%. Dieser Anteil wird, erstens, anhand einiger Annahmen basierend auf der Statistik der EZV geschätzt und, zweitens, auf Basis der Input-Output-Tabelle 2011 des BFS plausibilisiert.

²⁰ Siehe bspw. Keck & Lendle (2012)

Administrative Entlastung für exportierende Unternehmen im Ausland: Für die gesamtwirtschaftliche Modellierung spielt auch die Entlastung bei den ausländischen Zulieferern der Unternehmen in der Schweiz eine Rolle, da insgesamt bei einem Zollabbau die Effizienz der Handelsbeziehungen zunimmt. Die Zollaufhebung für Industriegüter bedeutet für ausländische Exporteure, dass sie nicht mehr auf FHA bzw. das APS zurückgreifen und dafür Ursprungsnachweise ausstellen müssen, um zollfrei in die Schweiz zu exportieren. Insbesondere bei Produkten mit vielen, vorgängig importierten Vorleistungen benötigt der Nachweis des Ursprungs teilweise komplizierte Berechnungen, nachdem die Informationen zu den einzelnen Vorleistungen zusammengestellt wurden. Das Einsparungspotenzial kann von der internationalen Literatur zu den Kosten der Nutzung von FHA abgeleitet werden.²¹ Ecoplan (2017) schätzt, dass bei den ausländischen Unternehmen, welche in die Schweiz exportieren, jährliche **Einsparungen von CHF 150 Mio.** möglich sind. Während diese Einsparungen die Effizienz der Handelsbeziehungen erhöhen und damit gesamtwirtschaftliche Wohlfahrts-effekte bewirken, bleibt unklar, in welchem Ausmass die Einsparungen direkt an die Unternehmen in der Schweiz weitergegeben werden. Unter der Prämisse funktionierender Wettbewerbs darf allerdings von einer adäquaten Weitergabe ausgegangen werden.

Administrative Entlastung in der Bundesverwaltung: Eine Aufhebung der Industriezölle bedeutet spezifisch ein Wegfall verschiedener Handlungspflichten im Bereich der Einfuhr von Industrieprodukten. Entsprechend dürfte bei der zuständigen Stelle – der eidgenössischen Zollverwaltung EZV – ebenfalls eine Entlastung zu erwarten sein. B,S,S. (2017) hat das Einsparpotenzial bei der EZV aufgezeigt und sich dabei auf eine Erhebung durch die Verwaltung selbst gestützt. Aufgrund der wegfallenden Präferenzabfertigung bei der Verzollung und den Spezialverfahren²² kann insbesondere bei den materiellen und formellen Kontrollen gespart werden. Das personelle und finanzielle Einsparpotenzial wird insgesamt auf **CHF 7 Mio.** pro Jahr beziffert.²³ Da diese Einsparung volkswirtschaftlich von geringer Bedeutung ist, wurde sie in der Modellsimulation von Ecoplan (2017) nicht berücksichtigt.

²¹ Ecoplan (2017), S. 42 und S. 53.

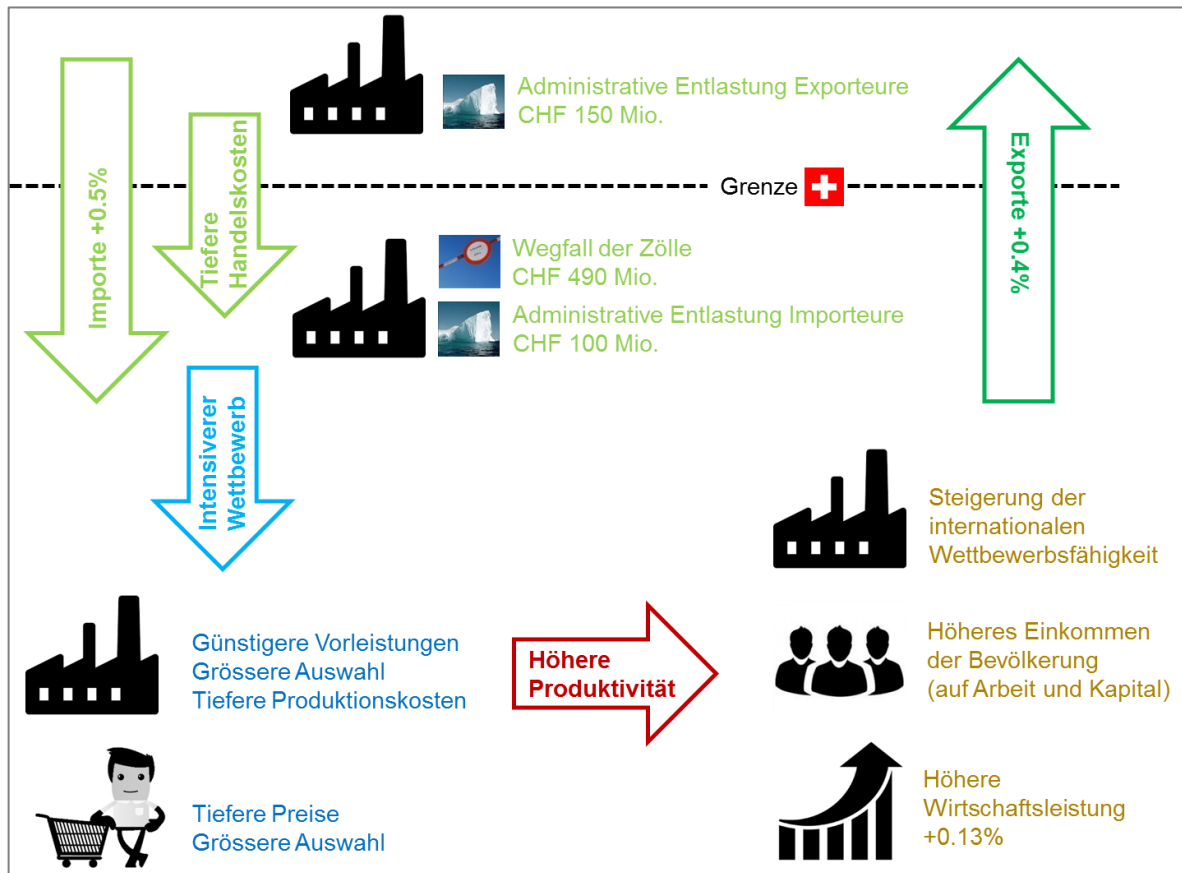
²² Provisorische Veranlagung, Veredelungsverkehr, Verfahren der vorübergehenden Verwendung, Zollerleichterungen je nach Verwendungszweck.

²³ Das gesamtheitliche Transformationsprogramm der EZV («DaziT») wird in den vorliegenden Analysen nicht berücksichtigt, da das Programm im Jahr 2018 startet und bis 2026 dauert. «DaziT» soll mittels Modernisierung und Digitalisierung zu einer Vereinfachung der Zollprozesse und -formalitäten führen und könnte somit komplementär zur vorliegend diskutierten Massnahme wirken.

2.2.3 Gesamtwirkung auf die Volkswirtschaft

Die volkswirtschaftlichen Wirkungskanäle sind in Abbildung 4 zusammengefasst und werden nachfolgend einzeln erläutert.

Abbildung 4 Volkswirtschaftliche Wirkungskanäle eines Zollabbaus



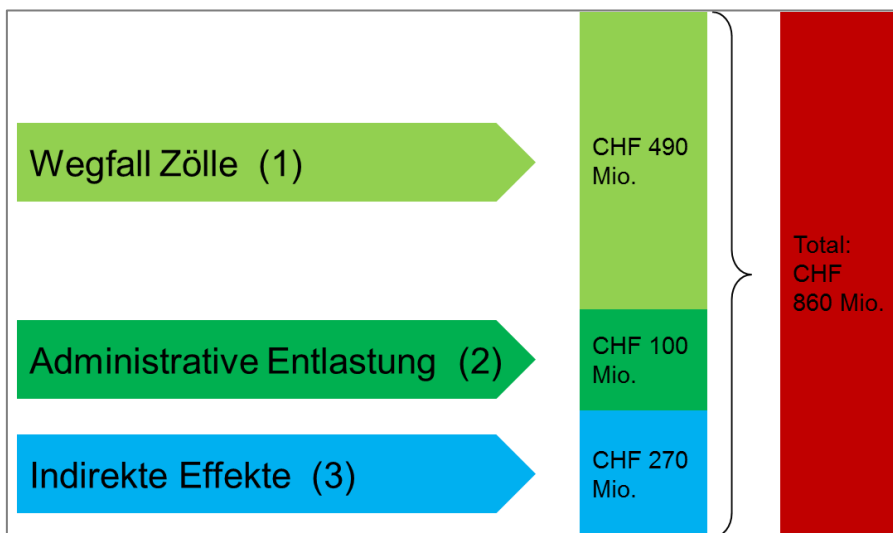
Senkung der Handelskosten und Zunahme der Importe: Der Abbau von Handelshemmnissen führt insgesamt zu tieferen Handelskosten, bzw. tieferen Importpreisen, wodurch die Importe zunehmen. Unternehmen können durch höhere Vorleistungsimporte ihr Wechselkursrisiko mindern und damit beispielsweise dem starken Franken entgegenwirken (*natural hedging*). Zudem sind Effizienzgewinne in den Handelsbeziehungen zu erwarten. Für präferenzielle Importe unter einem FHA sind die Importeure auf die Kooperation des Herstellers bei der Ausstellung der Ursprungsnachweise angewiesen. Teilweise verweigern heute Hersteller aber, Ursprungsnachweise für Parallelimporte auszustellen. Dies erlaubt ihnen, ihre Produkte über ihre Tochtergesellschaft zu höheren Preisen zu verkaufen ohne dabei in Konkurrenz zu Parallelimporten zu stehen. In diesen Fällen werden bei der Wahl des Handelspartners solche Faktoren mehr gewichtet als die ökonomische Effizienz (Qualität, Preis und Transportkosten). Ein Wegfall der Erbringung von Ursprungsnachweisen führt somit zu effizienteren Handelsbeziehungen, bzw. wird die sogenannte Handelsumlenkung (*trade diversion*) abgebaut. Ecoplan (2017) modelliert für die Schweiz den autonomen Zollabbau für Industriegüter und zeigt auf, dass die Importe in einer Situation ohne Industriezölle um 0.5% steigen würden.

Güterpreissenkung sowie Produktivitätssteigerung: Eine Reduzierung von Preisdiskriminierung und Erleichterung von Parallelimporten führen zu grösserem Druck auf die Importpreise. Zusammen mit der grösseren Produktvielfalt und der Zunahme von Importen intensiviert dies den Wettbewerb im Binnenmarkt und erhöht den Druck auf die Preise insgesamt. Dies führt zu tieferen Konsumentenpreisen sowie günstigeren (importierten und inländischen) Vorleistungen für Unternehmen. Ecoplan (2017) erwartet einen Rückgang der Güterpreise (je nach Produktgruppe von -0.1% bis -2.6%).

Schliesslich ist stärkerer Wettbewerb eine treibende Kraft für Innovation²⁴, da er Anreize setzt für die Optimierung der Ressourcenallokation, für Effizienzsteigerungen und Wissenstransfer, insbesondere verbunden mit neuen Möglichkeiten durch den zunehmenden Handel. Zudem senken die günstigeren Vorleistungen für Unternehmen deren Produktionskosten. Zusammen mit der grösseren Produktvielfalt bzw. der höheren Produktqualität erlaubt dies den Unternehmen ihre Produktivität zu erhöhen.²⁵ In einer empirischen Analyse des Zollabbaus zeigt Sidley Austin (2017), dass in Neuseeland und Kanada die Produktivität nach dem Zollabbau stärker zugenommen hat. Die Schätzungen ergeben einen Beitrag des Zollabbaus an das Produktivitätswachstum von 15% (Neuseeland) und 23% (Kanada).

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Zunahme der Exporte: Günstigere Vorleistungen und höhere Produktivität steigern letztlich auch die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Exportsektors.²⁶ Die Modellsimulation von Ecoplan (2017) zeigt, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit für den gesamten Schweizer Industriesektor steigt. Des Weiteren zeigt die Simulation des Zollabbaus, dass – im Vergleich zur Situation mit Zöllen – die Exporte der Schweiz um 0.4% zunehmen. Dies bestätigt das *Lerner Symmetry Theorem*⁴: eine Erleichterung der Importe steigert auch die Exporte. Aufgrund der ausgeprägten Verflechtung der Unternehmen in die globalen Wertschöpfungsketten wird die Schweizer Wirtschaft als Ganzes von der Massnahme profitieren. Gemäss Sidley Austin (2017) bestätigen die Fallbeispiele diesen Wirkungskanal: In Neuseeland resultierte der Zollabbau in zusätzliches Exportwachstum von 2.4%. Im Fall von Kanada wurde dieser Effekt – je nach Quantifizierung des Aufholeffekts nach der globalen Finanzkrise – auf 0.4% bis 0.8% geschätzt.

Abbildung 5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Effekte eines Zollabbaus in der Schweiz



²⁴ Aghion, Bloom, Blundell, Griffith & Howitt (2005)

²⁵ Grossman & Helpman (1991)

²⁶ Melitz (2003)

Erhöhung des BIP und des Einkommens: Die Modellierung der Zollaufhebung von Eco-plan (2017) zeigt, dass das BIP, ohne Einfuhrzölle für Industriegüter, um 0.13% oder CHF 860 Mio. höher liegt (Abbildung 5). Das BIP pro Kopf würde um 0.06% steigen und ermöglicht eine Einordnung der Produktivitätssteigerung.²⁷ Insgesamt nimmt das Einkommen der Schweizer Bevölkerung um CHF 43 pro Kopf zu. Diese Zahlen schliessen aus modelltechnischen Gründen eine Kompensation der wegfallenden Staatseinnahmen über Transferzahlungen mit ein, obwohl dies nicht Teil des Szenarios ist. Ohne diese *Lump Sum Transfers* nimmt das Arbeitseinkommen um CHF 82 pro Kopf zu und das Kapitaleinkommen um insgesamt CHF 330 Mio. 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. Solche Effekte können jedoch nicht quantifiziert werden.

Bedeutung für die Beschäftigung: Die Produktivitätsgewinne und strukturellen Anpassungen führen mittelfristig auch zu einer Zunahme der Beschäftigung.²⁸ Während in einigen Sektoren in der kurzen Frist negative Beschäftigungseffekte auftreten können, zeigt auch die ökonomische Literatur, dass diese Effekte typischerweise eher vorübergehender Natur sind, bis der Strukturwandel abgeschlossen ist.²⁹ Sidley Austin (2017) hat für die Fallbeispiele die Auswirkungen des Zollabbaus auf die Beschäftigung untersucht und schliesst daraus, dass der Zollabbau zumindest zu positiven Spillover-Effekten auf den Arbeitsmarkt geführt hat. Eine quantitative Auswertung ist jedoch nicht möglich. Im Fall von Kanada wurde dennoch davon ausgegangen, dass mit der einseitigen Abschaffung von Industriezöllen bis zu 12'000 Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.³⁰ Des Weiteren können preissenkende Effekte auch dazu beitragen, den Einkaufstourismus zu beschränken, was sich positiv auf die Beschäftigung auswirkt.

Erwartete Auswirkung auf die Hochpreisinsel: Der Wegfall der Zölle führt zu tieferen Handelskosten bzw. günstigeren Importen, während die Zunahme der Importe und der Produktvielfalt den Wettbewerb stärken, welcher wiederum auf eine Senkung der Preise hinwirkt. Eco-plan (2017) schätzt einen Rückgang des aggregierten Konsumentenpreisniveaus³¹ von -0.1%. Hochgerechnet anhand der nominellen Konsumausgaben der privaten Haushalte würde dieser Preistrückgang zu Einsparungen von CHF 350 Mio. führen.³² Der im Aggregat eher geringe Preiseffekt ist der leichten Zunahme der Preise für Dienstleistungen sowie Agrarprodukte und Lebensmittel zuzuschreiben. Diese steigen in der Modellsimulation aufgrund des Produktivitätszuwachses und der stärkeren Wirtschaftsleistung. Die Preiseffekte für die Industriegüter sind ausschliesslich negativ und variieren nach Produktgruppe von -0.1% bis -2.6%. Während günstigere Vorleistungen den produzierenden (und exportierenden) Unternehmen zugutekommen, profitieren Konsumentinnen und Konsumenten von tieferen Preisen für Konsumgüter. Beispielweise wurden 2016 CHF 2.5 Mio. Zölle für Fahrräder bezahlt; für Autos waren es CHF 13.5 Mio. Für Lederschuhe betragen die bezahlten Zölle 2016 CHF 12 Mio. und für Männerhemden (inkl. Polo-Shirts) CHF 4.5 Mio.³³

²⁷ Die Steigerung der Wirtschaftsleistung führt zu einer leicht höheren Zuwanderung.

²⁸ Die Modellsimulation von Eco-plan (2017) rechnet mit 4'200 Vollzeitstellen, welche zusätzlich entstehen.

²⁹ UNCTAD Sekretariat (2013)

³⁰ Miroudot, Rouzet & Spinelli (2013)

³¹ Vergleichbar mit dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) des BFS.

³² Private Konsumausgaben 2016: CHF 353 Mrd. (BFS, BIP nach Verwendungsarten)

³³ Zolltarifnummer 8712.0000 für Fahrräder, Summe der Tariflinien unter 8703 für Automobile zum Befördern von Personen, Summe der Tariflinien unter 6403 für Lederschuhe, Summe der Tariflinien unter 6105 und 6205 für Männerhemden (inkl. Polo-Shirts).

2.2.4 Auswirkungen nach Sektoren

Die modellbasierte Analyse der Zollaufhebung durch Ecoplan (2017) zeigt die Ergebnisse für einzelne Sektoren auf. Grundsätzlich gilt, dass diejenigen Sektoren die stärksten Reaktionen zeigen, bei welchen die Zölle vor dem Abbau am höchsten waren. Die betrifft Textil, Bekleidung, Leder und Schuhe, Metallerzeugnisse und Motorfahrzeuge. Bei diesen Gütern sind auch die stärksten Preissenkungen zu erwarten, während sie bezüglich internationale Wettbewerbsfähigkeit am deutlichsten zulegen. Bei Textil, Bekleidung, Holz, Papier und Druck, Zement sowie Metallerzeugnissen ist zudem mit einem leichten Rückgang der inländischen Produktion zu rechnen, während in den anderen Industriebereichen mehr produziert wird. Die Simulation zeigt auch, dass die Importe und Exporte für alle Güter steigen. Im Fall von Textil, Bekleidung, Leder und Schuhe sowie Motorfahrzeugen nehmen die Exporte stärker zu als die Importe, weil die internationale Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der günstigeren Vorleistungen zunimmt.

2.3 Finanzpolitische Auswirkungen

Gemäss Staatsrechnung betragen die Zolleinnahmen im Jahr 2016 CHF 1.1 Mrd.³⁴ Die Ausenhandelsstatistik weist für dasselbe Jahr Zolleinnahmen im Wert von CHF 1.2 Mrd. aus.³⁵ Dies entspricht zwischen 1.7% und 1.8% der gesamten Bundeseinnahmen von 2016. 59% oder CHF 700 Mio. der Zolleinnahmen gehen auf land- und forstwirtschaftliche Produkte (inkl. Fischerei) zurück, wobei die Einfuhren dieser Produkte 5% der gesamten Importe in die Schweiz ausmachen. Die restlichen 41% der Zolleinnahmen im Umfang von CHF 490 Mio. werden auf importierten Industriegütern erhoben. Im Anhang 5.3 werden die Zolleinnahmen nach einzelnen Produktgruppen aufgezeigt. **Diese CHF 490 Mio. entsprechen 0.7% der Bundeseinnahmen.** Bei einer autonomen Abschaffung der Industriezölle würden diese entfallen. Es geht im Folgenden um eine quantitative Einschätzung dieses Wegfalls.

Unklarer Zweck der Zölle: Der primäre Zweck von Einfuhrzöllen ist schon seit langem nicht mehr die Sicherstellung der Staatseinnahmen oder die Finanzierung des Staatshaushalts. Auch der ursprünglich mit den Zöllen beabsichtigte Schutz der einheimischen Industrie vor konkurrierenden Importen ist heute kein wirtschaftspolitisches Ziel mehr. Mit einem durchschnittlichen Zoll von 1.8%³⁶ für Industriegüter ist der Schutzzweck der heute in der Schweiz noch vorhandenen Zölle beschränkt. Tiefe Zölle ohne Schutzzweck werden auch «nuisance tariff» genannt. Die WTO definiert als 'Zölle, welche so tief sind, dass die erzielten Einnahmen kleiner sind als der Aufwand der öffentlichen Verwaltung diese zu erheben' und ergänzt, dass 'diese Zölle keine Schutzwirkung haben und einige Länder sie rechtfertigen um Einnahmen zu sichern'. In der Uruguay-Runde wurden jeweils Zölle unter 3% als «nuisance tariff» bezeichnet.³⁷

Finanzpolitische Perspektiven: Die eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) schätzt anhand langfristiger Simulationen den zukünftigen finanzpolitischen Handlungsspielraum als eng ein, insbesondere wenn die nötigen strukturellen Reformen ausbleiben. Grund dafür sind strukturelle Entwicklungen, wie zum Beispiel der demografische Wandel, welche vor allem bei den stark gebundenen Ausgaben zu nicht mehr nachhaltig finanzierbaren Kostenentwicklungen führen. Die Simulationen erfolgten unter der Annahme eines durchschnittlichen Wirtschaftswachstums von 1.6% pro Jahr. Zudem wurden die stark gebundenen Ausgaben (u.a. Anteile Dritter an Bundeseinnahmen, Beiträge an Sozialversicherungen) und das Wachstum der prioritären Aufgabengebiete der aktuellen Legislaturplanung (Bildung, Armee, Beziehungen zum Ausland) abgezogen und für die übrigen Aufgabengebiete eine konstante Entwicklung angenommen. Dabei resultierte gemäss der EFV im Zeitraum 2020-2032 ein finanzieller Handlungsspielraum von insgesamt rund CHF 2 Mrd. oder CHF 200 Mio. pro Jahr. Absehbare Reformen, wie beispielsweise die Abschaffung der Heiratsstrafe oder die Neuauflage der Reform der Altersvorsorge und weitere ins Gewicht fallende Mehrbelastungen, wie die Beiträge an die Kohäsion oder für die Olympischen Winterspiele, sind dabei nicht berücksichtigt.³⁸ In der Folge wird der Spielraum für Mehrbelastungen des Bundeshaushaltes ohne weitere Sparprogramme und Mehreinnahmen als gering eingeschätzt.

³⁴ EFD (2016), EFD (2017)

³⁵ Swiss Impex rapportiert Zollerträge für das Gesamttotal 2, während für die Analyse der Industrieimporte jeweils auf das «konjunkturelle Total» (Gesamttotal 1) zurückgegriffen wird, d.h. ohne Edelmetalle, Edel- und Schmucksteine sowie Kunstgegenständen und Antiquitäten. Für beide Definitionen beträgt der Zollertrag rund CHF 1.2 Mrd. (2016).

³⁶ WTO, Simple average MFN applied 2015, World Tariff Profiles 2016.

³⁷ www.wto.org > Documents, data and resources > Glossary > Nuisance tariff

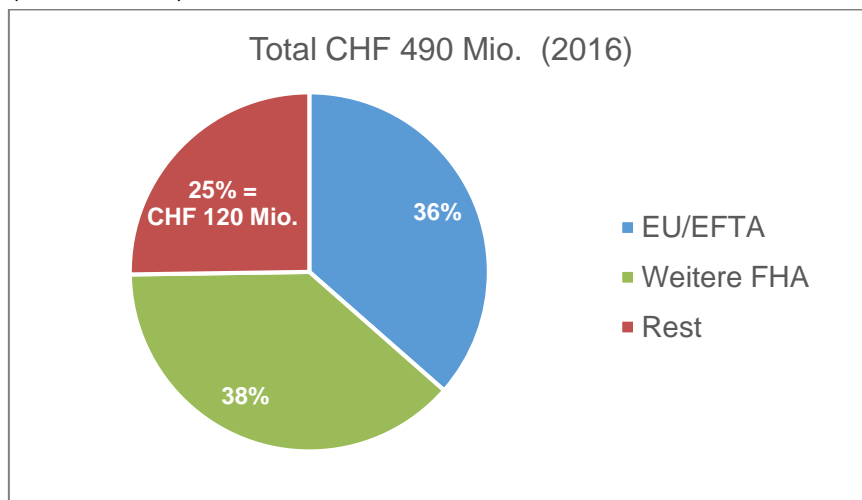
³⁸ EFV (2016)

Unsicherheiten bezüglich Bundesbudget: Die ordentlichen Einnahmen des Bundes betragen 2016 rund CHF 67 Mrd. Im gleichen Jahr schloss der Bund mit einem Finanzierungsüberschuss von CHF 750 Mio. ab, nachdem ein Defizit von CHF 500 Mio. budgetiert worden war. Im Jahr zuvor resultierte bei leicht tieferen Einnahmen ein Überschuss von CHF 2.3 Mrd. Die Unsicherheiten betrafen jeweils sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabeseite.³⁴

Schliesslich ist bei der inflationsdämmenden Wirkung der einseitigen Zollaufhebung auch auf Seite des Bundesbudgets mit einem schwächeren nominellen Ausgabenwachstum zu rechnen. Dies würde dazu beitragen, den Haushalt im Gleichgewicht zu halten. Diese Effekte wurden in den Studien jedoch nicht quantifiziert.

Bedeutende Zolleinnahmen durch FHA-Partner: In ihren Freihandelsabkommen (FHA) verpflichtet sich die Schweiz stets, alle Einfuhrzölle für Industriegüter auf null zu setzen. Ein FHA mit der Schweiz garantiert also Freihandel im Bereich der Industriegüter, sofern der präferentielle Ursprung des Produkts nachgewiesen werden kann.³⁹ Dennoch werden heute bei Einfuhren von FHA-Partnern Zölle im Wert von **CHF 365 Mio.** eingenommen. Dies entspricht **75% aller Zolleinnahmen auf Industriegüter** (siehe Abbildung 6). Die Hälfte davon kommt aus den EU- und EFTA-Staaten. Der Rest stammt zu einem Grossteil aus China. Die Schweiz baut die Zölle in Abkommen jeweils ohne Übergangsfristen ab. Entsprechend sind die Zolleinnahmen aus Partnerstaaten grösstenteils darauf zurückzuführen, dass der Aufwand der Nutzung des FHA von den Unternehmen als grösser eingeschätzt wird als die finanziellen Einsparungen durch den präferenziellen Nullzoll.⁴⁰ Des Weiteren gibt es Einfuhren aus FHA-Partnerländern, welche die Bedingungen des präferenziellen Ursprungs nicht erfüllen. Faktisch hat jedoch das Parlament mit der Zustimmung zu den FHA den Grossteil der wegfallenden Zolleinnahmen aus den Partnerländern bereits in Kauf genommen.⁴¹

Abbildung 6 Zolleinnahmen auf Industriegüter nach Herkunft
(Quelle: EZV)



³⁹ Ursprungsregeln in einem FHA sollen verhindern, dass Güter aus Drittstaaten über ein FHA-Partner ins Vertragsgebiet importiert werden, ohne dass in diesem Partnerland eine Verarbeitung stattgefunden hat. Die notwendige Verarbeitungstiefe wird jeweils anhand bestimmter Wertschöpfungsanteile oder anhand spezifischer Be- bzw. Verarbeitungsschritte bestimmt. Ein FHA kann nur genutzt werden, bzw. kann nur vom Präferenzzoll profitiert werden, wenn dieser Ursprung nachgewiesen ist.

⁴⁰ Es gibt verschiedene Gründe für diese Einschätzung, wobei insbesondere der Nachweis des Warenursprungs zu erwähnen ist. Siehe Kapitel 2.2.2.

⁴¹ Der Zweck von FHA liegt in der möglichst weitgehenden Vereinfachung des zollfreien Imports der Güter mit präferenziellem Ursprung aus dem Partnerland.

Tendenz zu tieferen Zolleinnahmen: Es gibt zudem weitere Entwicklungen, welche darauf schliessen lassen, dass die Zolleinnahmen auch ohne Zollaufhebung in Zukunft schrittweise abnehmen dürften – von einer Zunahme der Importe allgemein abgesehen. So trat in der Schweiz am 1. Januar 2017 das revidierte Informationstechnologie-Abkommen (ITA, Information Technology Agreement) in Kraft. Damit wurden die Zölle für 201 zusätzliche Produkte abgeschafft.⁴² Gemäss Schätzungen der EZV basierend auf den Jahren 2013-2015 sind Zolleinnahmen im Wert von CHF 13 Mio., bzw. 2.5% aller Industriezolleinnahmen, davon betroffen.⁴³ Zudem laufen weitere Verhandlungen bezüglich neuer FHA mit grossen Entwicklungs- und Schwellenländern wie Indonesien, Malaysia, Vietnam, Indien sowie den Mercosur-Staaten. Die ersten drei Länder sind für 6% der Zolleinnahmen auf Industriegütern verantwortlich, Indien für 4%, letztere für 0.1%. Der grösste Block verbleibt mit den USA (5%). Bis anhin waren die wegfallenden Zolleinnahmen jedoch nie ein Grund, ein FHA nicht abzuschliessen, da davon ausgegangen wurde, dass der Verlust der Staatseinnahmen durch die volkswirtschaftlichen Vorteile überkompensiert würde. 30% der Zolleinnahmen auf Industriegüter – also ein Grossteil jener aufgrund «weiterer FHA» in Abbildung 6 – gehen auf Einfuhren aus China zurück. Hier dürfte die Nutzung des FHA mit der zunehmenden Erfahrung der importierenden Unternehmen mit dem im Juli 2014 in Kraft getretenen FHA Schweiz-China noch ansteigen, was die Zolleinnahmen weiter verringern wird.

Kompensation durch höhere Steuereinnahmen: Schliesslich zeigt die Modellierung, dass eine unilaterale Aufhebung der Industriezölle über die zusätzlich generierte Wirtschaftsaktivität zu höheren Steuereinnahmen führt. Ecoplan (2017) schätzt für den aggregierten Staatshaushalt⁴⁴ mittelfristig eine **Kompensation von etwa 30% der wegfallenden Zolleinnahmen** durch höhere Steuereinnahmen. Dies entspricht zusätzlichen Steuereinnahmen von rund **CHF 150 Mio.** In der Modellierung ist die Gesamtheit möglicher Steuereffekte aggregiert berücksichtigt. Eine Unterscheidung der verschiedenen Staatsebenen wurde nicht gemacht. Eine grobe Schätzung anhand der aggregierten Preis- und Importeffekte von -0.1% und +0.5% sowie dem Importwert für das Jahr 2016 ergeben zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen von CHF 50 Mio., welche der Bundeskasse zugutekommen.⁴⁵ Unter Nichtberücksichtigung der Kapitalsteuer und der Annahme, dass die Unternehmenssteuer auf der kantonalen Ebene das Zweifache derjenigen auf Bundesebene entspricht, kann für den restlichen Einkommenseffekt von einem Verhältnis 1:2 von Bund zu Kantonen ausgegangen werden. Insgesamt kann also von Mehreinnahmen für den Bund von rund CHF 80 Mio. ausgegangen werden, während bei den Kantonen zusätzliche Einnahmen von CH 70 Mio. resultieren.

Einsparungen in der Verwaltung: Zur Vollständigkeit soll nochmals auf die Studie von B,S,S. (2017) verwiesen werden, gemäss welcher durch den Wegfall von administrativem Aufwand bei den Präferenzabfertigungen und den Spezialverfahren²² auch Einsparungen bei der EZV möglich werden. Das Einsparpotenzial wird auf **CHF 7 Mio.** pro Jahr beziffert.

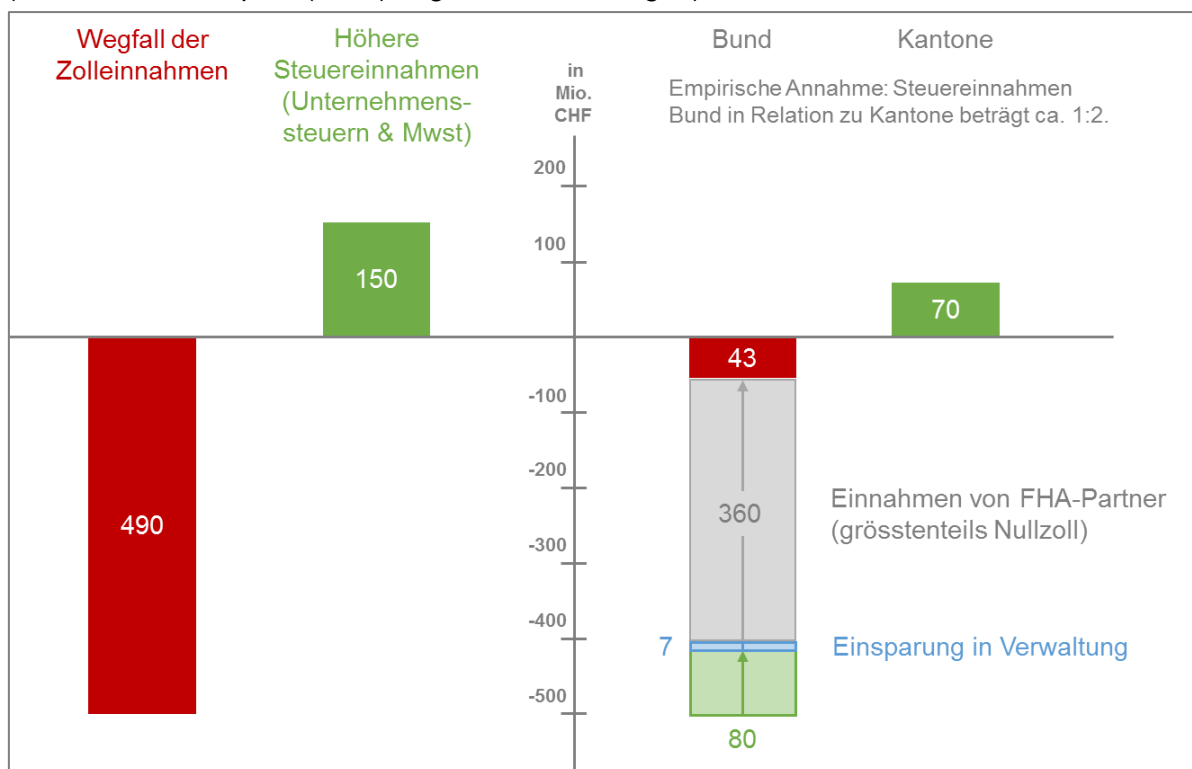
⁴² Das betroffene globale Handelsvolumen wird auf 1'300 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt, was 10 Prozent des Welthandels entspricht. Die Ausweitung betrifft namentlich Halbleiter der neuesten Generation, optische Linsen, GPS-Navigationsgeräte und medizinische Apparate wie bildgebende Magnetresonanzgeräte und Ultraschalldiagnosegeräte. 52 andere Länder beteiligen sich ebenfalls an der Ausweitung des plurilateralen Abkommens.

⁴³ Bundesrat (2017): Botschaft zur Genehmigung der Ministererklärung über die Ausdehnung des Handels mit Produkten der Informationstechnologie (ITA II) und der Änderungen der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein im Bereich Informationstechnologiegüter, S. 1056.

⁴⁴ Bund, Kantone und Gemeinden

⁴⁵ Aufgrund der höheren Wirtschaftsleistung kann mit zusätzlichen Effekten durch die Mehrwertsteuer gerechnet werden, welche ebenfalls dem Bund zugutekämen. Für die Übersichtlichkeit wird auf eine solche Schätzung verzichtet.

Abbildung 7 Einschätzung des Wegfalls der Zolleinnahmen für den Staatshaushalt
(Quelle: EZV, Ecoplan (2017), eigene Berechnungen)



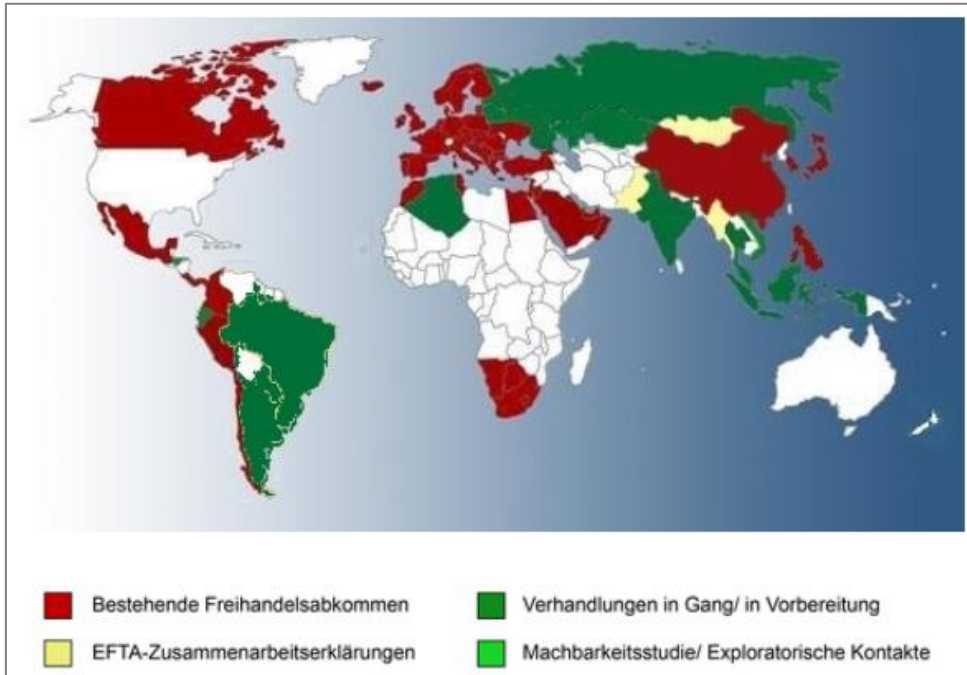
Effekte für den Staatshaushalt: Abbildung 7 zeigt das Verhältnis der einzelnen Effekte für den Staatshaushalt auf. Die Kantone können aufgrund der höheren Wirtschaftsleistung mit zusätzlichen Steuereinnahmen rechnen. Für den Bund resultieren Einnahmeausfälle, mit welchen er teilweise jedoch bereits hätte rechnen müssen. Rund CHF 490 Mio. Einnahmen dürften wegfallen, wovon jedoch ein Grossteil, rund CHF 360 Mio., vom Parlament bereits beschlossen wurde. Für den Staatshaushalt resultieren zusätzliche Einnahmen von CHF 150 Mio., welche bei einer disaggregierten Betrachtung teilweise dem Bund und teilweise den Kantonen zukommen. Schliesslich ist dem gegenüberzustellen, dass die volkswirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte diesen Ausfall deutlich übersteigen, zumal damit administrative Entlastungen für die Wirtschaft erreicht werden und gegen die Hochpreisinsel vorgegangen werden kann. Entsprechend scheint es trotz haushaltspolitischer Überlegungen angezeigt, die Zölle für Industriegüter aufzuheben.

Schliesslich zeigt eine vertiefte Analyse anderer Länder, welche autonom Zölle abgebaut haben, dass der finanzpolitische Aspekt – zumindest öffentlich – kaum diskutiert wurde. Sidley Austin (2017) hält fest, dass **keines der untersuchten Länder – Neuseeland, Kanada und Norwegen – den Wegfall der Zolleinnahmen diskutiert** oder überhaupt solche Kostenrechnungen präsentiert habe. Es wird damit erklärt, dass Zolleinnahmen in fortgeschrittenen Volkswirtschaften eine vernachlässigbare Rolle spielen. Davon gingen auch Ciuriak & Xiao (2014) im Fall von Kanada aus.

2.4 Verhandlungspolitische Auswirkungen

Die Schweiz verfügt – neben der EFTA-Konvention⁴⁶ und dem Freihandelsabkommen (FHA) mit der EU⁴⁷ – gegenwärtig über ein Netz von 28 FHA mit 38 Partnern ausserhalb der EU (siehe Abbildung 8). Im Fall einer autonomen Aufhebung aller Industriezölle könnte die Schweiz in Verhandlungen neuer FHA den Abbau von Zöllen auf Industrieprodukten nicht mehr gleichwertig als Konzession offerieren. Zudem würde die Präferenzmarge, bzw. der relative Vorteil, bestehender Freihandelspartner sowie der Entwicklungsländer im Rahmen des APS erodieren.

Abbildung 8 Das Netz der Freihandelsabkommen der Schweiz
(Quelle: SECO)



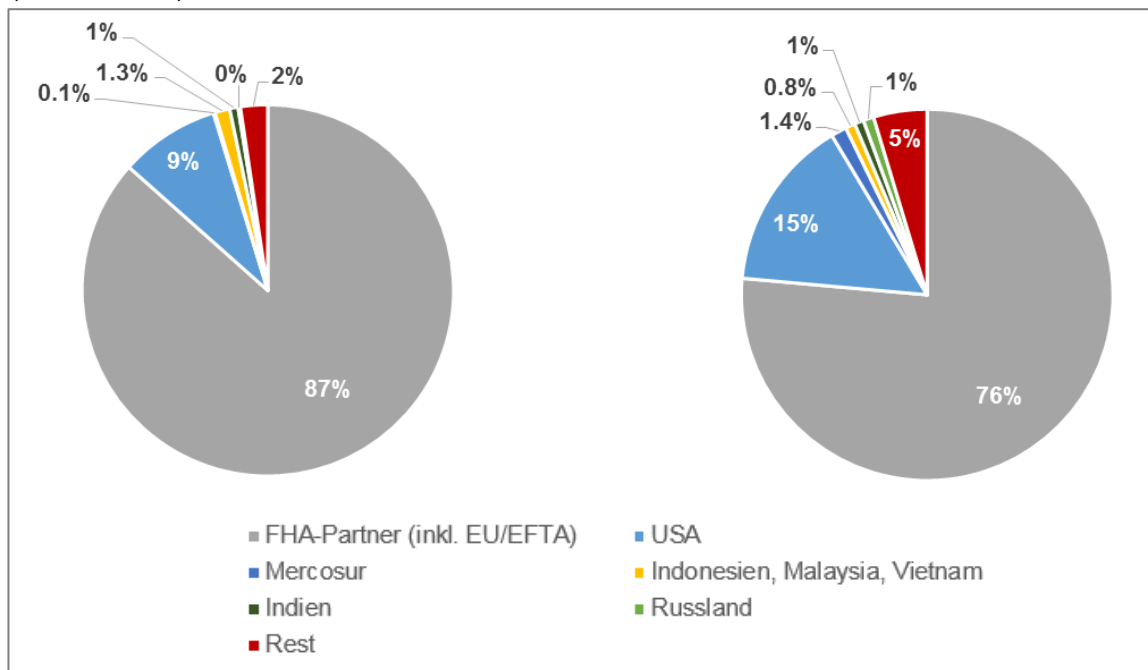
⁴⁶ SR 0.632.31

⁴⁷ SR 0.632.401

Verlust von Verhandlungsmasse begrenzt: Bei der Verhandlung von FHA hat sich die Schweiz bisher stets dazu verpflichtet, die Einfuhrzölle für alle Industriegüter ohne Übergangsfristen präferenziell auf null zu setzen. Entsprechend betrifft der Wegfall von Verhandlungsmasse ausschliesslich die Verhandlung neuer FHA. Gemessen am aktuellen Netz von Schweizer FHA ist das ökonomische Potenzial zukünftiger FHA eher limitiert. Heute kommen 87% der Importe in die Schweiz aus FHA-Partnerstaaten und 76% der Exporte aus der Schweiz gehen in FHA-Partnerstaaten (siehe Abbildung 9).⁴⁸ Grösste verbleibende Blöcke sind die USA mit 9% Anteil an den Importen und 15% Anteil an den Exporten sowie die Mercosur-Staaten, Indien und Russland. Abgesehen von den USA verbleiben je weniger als 10% des Schweizer Handels, welcher noch nicht von FHA abgedeckt ist. Bereits heute verhandelt die Schweiz nicht mehr über einzelne Konzessionen bei den Tariflinien der Industriegüter, da bei einem Abschluss eines neuen Abkommens die Einfuhrzölle für alle Industriegüter präferenziell auf null gesetzt werden. Die Studie des WTI (2017) geht zudem davon aus, dass die Bedeutung von Industriezöllen in Verhandlungen von FHA weiter abnehmend ist. Bezüglich Industrieprodukte zeigt die Studie, dass bei einer autonomen Zollaufhebung die grösste Herausforderung bei denjenigen aktuellen oder zukünftigen Verhandlungspartner entstehen würde, deren Priorität auf Textilprodukten liegt. Gleichzeitig wird festgehalten, dass heute der Grossteil der aktuellen oder zukünftigen Verhandlungen im Warenverkehr von schweizerischen Konzessionen im Landwirtschaftsbereich abhängig ist, während die Industriezölle weniger ausschlaggebend sein dürften.

Abbildung 9 Schweizer Importe (links) und Exporte (rechts) nach Herkunft bzw. Destination, 2016

(Quelle: EZV)



⁴⁸ Das heisst, diese Anteile könnten grösstenteils (soweit die Ursprungsregeln erfüllt werden) unter einem FHA gehandelt werden, auch wenn in Realität (u.a. aufgrund des administrativen Aufwands der Ursprungsnachweise) teilweise darauf verzichtet wird.

Kompensation der Verhandlungsmasse ist teilweise möglich: FHA decken neben dem Abbau von Industriezöllen weitere Bereiche ab, welchen heute ein zunehmendes Gewicht in den Aussenwirtschaftsbeziehungen zukommt. Dazu gehören neben der bereits erwähnten Landwirtschaft das geistige Eigentum, Investitionen, Dienstleistungen und das öffentliche Beschaffungswesen. Allerdings gehen die Interessen der Schweiz in diesen Bereichen – mit Ausnahme der Landwirtschaft – tendenziell weiter als jene der aktuellen oder zukünftigen (und meistens weniger entwickelten) Verhandlungspartner. Dennoch geht das WTI (2017) davon aus, dass diese über den Güterverkehr und Einfuhrzölle hinausgehenden Bereiche den möglichen Verlust von Verhandlungsmasse teilweise kompensieren können. Sidley Austin (2017) erwähnt zusätzlich die Möglichkeit alternativer Verhandlungschips, welche über die Handelsthemen hinausgehen (Austauschprogramme, Visa-Regelungen, etc.), die von einigen Handelspartnern gefragt sein könnten.

Des Weiteren bleiben bei einer autonomen Abschaffung der Industriezölle die WTO-Verpflichtungen der Schweiz unverändert. Entsprechend steigt die Differenz zwischen den zugesicherten WTO-Zöllen (*bound rates*) und den angewandten Zöllen (*applied rates*), die nach einem Zollabbau für Industrieprodukte bei null liegen. Die Schweiz könnte also die unilateral gesenkten Zölle jederzeit wieder anheben. Das WTI (2017) weist darauf hin, dass FHA diesbezüglich dem Partner die Sicherheit geben, dass die Industriezölle auf null bleiben, indem diese im FHA gebunden werden. Somit stellt die rechtliche Bindung der Industriezölle auf null in einem FHA einen zusätzlichen Vorteil für den Abkommenspartner dar und wird vom WTI als wichtiger, alternativer Verhandlungschip bezeichnet. Dies wurde in der erwähnten Studie auch durch Interviews mit involvierten Entscheidungsträgern anderer Länder, welche bereits autonom Zölle abgebaut haben, und deren Erfahrung bestätigt. Schliesslich zeigt auch Sidley Austin (2017) anhand der Erfahrungen anderer Länder, wie beispielsweise Neuseeland, Kanada, Norwegen, aber auch Singapur oder Hongkong, dass auch mit tiefen oder keinen Einfuhrzöllen weiterhin FHA abgeschlossen werden.

Autonome Massnahme komplementär zu neuen FHA: Ecoplan (2017) zeigt, dass die Abschaffung der Industriezölle den schweizerischen Aussenhandel um rund 0.5% erhöht. Der Effekt einzelner FHA ist auf die entsprechende bilaterale Handelsbeziehung begrenzt und somit typischerweise deutlich kleiner. Dennoch sollte die Abschaffung der Industriezölle nicht gegen das Potenzial neuer FHA aufgewogen werden. FHA sichern auch weiterhin den Zugang zu ausländischen Absatzmärkten und decken andere Bereiche über den Güterhandel hinaus ab, die zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleichzeitig gilt es, das Potenzial an administrativer Entlastung durch die Zollaufhebung zu nutzen, weil dies (neben dem multilateralen Ansatz) der effizienteste Weg ist, Handel zu erleichtern, während der bilaterale Ansatz mit Nutzungskosten der FHA verbunden ist.

3 Zollreduktion für Agrarprodukte und Lebensmittel unter Berücksichtigung der Agrarpolitik

3.1 Umsetzung des Prüfauftrags

Bei Nahrungsmitteln sind die Konsumentenpreise in der Schweiz durchschnittlich 60% höher als in der EU15.⁴⁹ Der Preisunterschied für Güter ist damit bei den Nahrungsmitteln am höchsten. Im Jahr 2015 gaben die Schweizer Haushalte CHF 30 Mrd. für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke aus.⁵⁰ Gemessen am Total entspricht dies 9 Prozent der privaten Konsumausgaben.⁵¹ Bei der Betrachtung der gesamten Haushaltbudgets für die Jahre 2012 bis 2014 (inkl. Transferausgaben und Versicherungen) werden 6 Prozent des Bruttoeinkommens für den Konsum von Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränken ausgegeben. Auffallend ist dabei, dass diese Ausgaben bei den einkommensschwächsten Haushalten mit 12 Prozent einen rund doppelt so hohen Anteil ausmachen.⁵²

Die OECD schätzt den Schweizer Grenzschutz auf rund 3,5 Milliarden Franken (Produzentenpreise) und geht davon aus, dass nicht nur die Landwirtschaft selbst, sondern zu einem grossen Teil auch die vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette davon profitieren. Bezahlt wird der Grenzschutz von den Konsumentinnen und Konsumenten durch höhere Lebensmittelpreise. Auch der Preisüberwacher schätze die jährlichen Kosten des Grenzschutzes für die Schweizer Konsumenten auf CHF 3 Mrd.⁵³

Der Auftrag des Bundesrates fordert, die «volkswirtschaftlichen, finanziellen und aussenpolitischen Vor- und Nachteile einer Aufhebung der Einfuhrzölle auf Agrarprodukte und Lebensmitteln mit geringer agrarpolitischer Relevanz und einer Reduktion der sog. ‚Zollspitzen‘ zu prüfen». Weiter soll geprüft werden, «wie die Reduktion bzw. Beseitigung der sog. ‚Zolleskalation‘ und des Industrieschutzes bei landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten unter gleichzeitiger Wahrung der Präferenzspanne im Rahmen von Freihandelsabkommen (FHA) mit der EU sowie mit Drittstaaten erreicht werden kann». Damit fügt sich dieser Prüfauftrag in eine Reihe von Evaluationen und Analysen zum Schweizer Grenzschutz für Agrarprodukte und Lebensmittel ein. Insbesondere die Arbeit von Loi, Esposti, Gentile, & et al. (2016) zur Evaluation der Effektivität und Effizienz von Zollkontingenten sei hier genannt. Der Auftrag ist unabhängig von der Weiterentwicklung der aktuellen Agrarpolitik des Bundesrats (2017), entspricht jedoch der mit dem Bericht eingeschlagenen Richtung. Ziel des vorliegenden Prüfauftrages ist es, in Ergänzung zu den bereits verfügbaren Analysen, den Spielraum für die Zollreduktion bei Agrarprodukten und Lebensmitteln abzustecken. Mit dem Auftrag wurde die Bedingung definiert, dass Anpassungen am Zollschutz die agrarpolitisch mit dem Zollschutz zu erfüllenden Ziele nicht aushebeln sollen. Entsprechend gering ist der analysierte Handlungsspielraum in Relation zum gesamten Grenzschutz.

⁴⁹ Eurostat.

⁵⁰ Daraus ergibt sich im Bereich der Nahrungsmittel ein theoretisches Sparpotential von CHF 10 Mrd. jährlich. Hierzu müsste aber die Bereitschaft bestehen, die Agrarpolitik sowie den damit verbundenen Schutz der Nahrungsmittelindustrie grundsätzlich zu überdenken.

⁵¹ Konsumausgaben der privaten Haushalte, BFS.

⁵² Die einkommensschwächsten Haushalte der Schweiz (20%) erzielen ein Bruttoeinkommen von jeweils unter CHF 5'021 pro Monat. Haushaltsbudgeterhebung des BFS.

⁵³ OECD (2017), Bundesrat (2017), Preisüberwacher (2016)

Zur Beantwortung des Prüfauftrags wurde das Konsortium jch-consult / HAFL (2017) mit einer Studie beauftragt. Die Resultate dieser externen Studie sowie der weiteren genannten Arbeiten bilden die Basis der nachfolgenden Ausführungen, wobei aufeinanderfolgend die volkswirtschaftlichen (Kapitel 3.2), die finanziellen (Kapitel 3.3) und die aussen- respektive verhandlungspolitischen (Kapitel 3.4) Auswirkungen einer Zollreduktion für Agrarprodukte und Lebensmittel aufgezeigt werden.

3.2 Auswirkungen auf Wertschöpfungsketten und die Volkswirtschaft

3.2.1 Abbau und Reduktion der Zölle für Agrarprodukte und Lebensmittel

Die volkswirtschaftlichen Effekte einer Reduktion oder eines Abbaus von Zöllen für Agrarprodukte und Lebensmittel lassen sich grundsätzlich in folgende Kategorien einteilen: (a) Reduktion der Zolleinnahmen, (b) Reduktion der Wohlfahrtsgewinne der landwirtschaftlichen Produzenten, (c) Veränderung der Wohlfahrtsgewinne der Verarbeitungsindustrie und (d) Anstieg der Wohlfahrtsgewinne der Konsumenten durch tiefere Preise.⁵⁴ In der Summe bewirkt eine Zollreduktion eine volkswirtschaftlich positive Bilanz. Die vorliegenden Arbeiten zeigen folgendes: es gibt bedeutenden Handlungsspielraum für Zollsenkungen, ohne relevante negative Effekte auf die landwirtschaftlichen Produzentenpreise und die inländische Produktion. Der Handlungsspielraum soll hier basierend auf den Resultaten von jch-consult / HAFL (2017) aufgezeigt werden. Hierzu werden die in der Studie definierten Kategorien (1) – (4) von Produkten verwendet.

(1) Produkte ohne Bezug zur schweizerischen Landwirtschaftsproduktion (z.B. exotische Früchte)

Bei einem Zollabbau für Produkte, welche in der Schweiz nicht produziert werden, sowie deren Verarbeitungsprodukte können direkte Effekte auf die Schweizer Landwirtschaftsproduktion ausgeschlossen werden. Für diese Tariflinien kann der Zoll also gesenkt oder abgeschafft werden. Inwieweit die Konsumenten von der daraus resultierenden Reduktion der Importpreise profitieren, hängt davon ab, ob und in welchem Umfang die Wohlfahrtsgewinne der Verarbeitungsindustrie und des Handels weitergegeben werden. Unter der Prämisse funktionierenden Wettbewerbs ist von einer adäquaten Weitergabe auszugehen, wobei die Marktstrukturen im Agrar- und Lebensmittelbereich oft sehr spezifisch sind.

Jch-consult / HAFL (2017) definiert anhand der WTO-Liste der Doha-Verhandlungsrunde (ohne Kartoffeln oder Kartoffelprodukte) sowie der ergänzenden Liste der Uruguay-Verhandlungsrunde die Tariflinien dieser Kategorie. Es handelt sich dabei um etwa 10% der insgesamt rund 3'000 Tariflinien für Landwirtschaftsprodukte mit einem Importwert von CHF 2.7 Mrd. und Zolleinnahmen von rund CHF 60 Mio. (Jahr 2015). Zu bemerken ist allerdings, dass für eine Reihe der betreffenden Produkte bereits heute Zollpräferenzen – entweder im Rahmen von FHA oder im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) – gelten. Dennoch betrug beispielsweise allein der für den Import von Bananen im Jahr 2016 bezahlte Zoll CHF 4,6 Mio.

⁵⁴ Diese eher statische Analyse eines Zollabbaus unterscheidet sich in zwei grundlegenden Faktoren von den Untersuchungen zu einer kompletten Aufhebung der Einfuhrzölle für Industriegüter (Kapitel 2). Erstens ist die landwirtschaftliche Produktion mit dem Fokus auf Basisprodukte in geringerem Umfang in globale Wertschöpfungsketten integriert. Entsprechend führt eine Zollreduktion oder ein Zollabbau bei Beibehaltung des agrarpolitisch aktuell notwendigen Schutzniveaus kaum zu tieferen Vorleistungsgütern, welche die Produktionskosten reduzieren würden (Zölle für Traktoren oder Futtermittel beispielsweise sind bereits sehr tief). Bei den Industriegütern hingegen fungieren günstigere Importe von Vorleistungen als wichtiger Wirkungskanal, da diese die Wettbewerbsfähigkeit des exportorientierten Industriesektors stärken. Auch die Möglichkeiten, Effizienzgewinne durch administrative Entlastung bei der Zollabwicklung zu erzielen, sind für Betriebe der Land- und Ernährungswirtschaft in dieser Ausgangslage nur eingeschränkt möglich.

(2) Einzelne besonders hohe Zölle (sogenannte «Zollspitzen»)

Zollspitzen geben Hinweise auf unnötig hohen Grenzschutz. Gemäss jch-consult / HAFL (2017) besteht bei insgesamt 309 Tariflinien (etwa 10% aller Tariflinien) ein Wertzolläquivalent von mindestens 50%. Es ist jedoch nicht möglich, nur aufgrund identifizierter Zollspitzen auf Handlungsspielraum für Zolllenkungen ohne Auswirkung auf die inländische Produktion zu schliessen. Insgesamt wurde eine sehr ungleichmässige Struktur der Zollhöhe festgestellt⁵⁵, was eine vertiefte Analyse der einzelnen identifizierten Zollspitzen erfordert.

Eine kapitelweise Analyse der Tarifstruktur ergibt nach Einschätzung von jch-consult / HAFL (2017) einen vertieften Klärungsbedarf bezüglich des Milchbereichs, der Fleischprodukte, der Öle und Fette sowie der Gemüse. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Produkte mit einem sehr hohen Schutzniveau mehrheitlich dem System der Zollkontingente zugeordnet werden können (siehe hierzu Punkt (3)).

(3) Agrarpolitisch nicht notwendiger oder unnötig hoher Zollschatz innerhalb der Zollkontingente

Kontingentsysteme wurden separat untersucht und anhand von Kontingentsvolumen, der Füllrate⁵⁶, der Höhe der Kontingents- und Ausserkontingentszölle und dem Ausmass der Ausserkontingentseinfuhren charakterisiert. Zur Herleitung des Reduktionspotenzials wurden drei Kategorien von Kontingenten untersucht: nicht administrierte (also Kontingente, bei denen beliebige Importmengen zum tiefen Kontingentszollansatz zugelassen werden), nicht ausgeschöpfte und ausgeschöpfte Jahreskontingente. Eine vierte Kategorie der saisonalen Kontingente wurde als Fallstudie analysiert (siehe unten). Zusammengefasst besteht aus Sicht von jch-consult / HAFL (2017) bei nicht administrierten Kontingenten deutliches Potenzial zur Zolllenkung (z.B. für gewisse Milchprodukte, Eiprodukte, Traubensaft, Hartweizen und Grobgetreide). Bei den nicht ausgeschöpften Kontingenten besteht nur ein geringes Potential für Zolllenkungen, ohne grössere Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu bewirken, da prohibitive Kontingentszölle nicht ausgeschlossen werden können. Die grosse Mehrheit der Kontingente ist ausgeschöpft und bedarf einer differenzierten und vertieften Analyse. Insgesamt wird der Handlungsspielraum beim Kontingentsystem als gering eingeschätzt, ohne dass gleichzeitig Änderungen an deren Struktur vorgenommen werden (siehe Kapitel 3.2.2). Das Fallbeispiel zu den Früchten und Gemüse ausserhalb der Schweizer Produktionssaison zeigt einen möglichen Ansatz solch vertiefender Analysen für ausgewählte Produkte.

Fallbeispiel Früchte und Gemüse ausserhalb der Schweizer Produktionssaison

Mit jährlich mehr als CHF 1.8 Mrd. Importen stellt der Sektor Früchte und Gemüse – aufgrund des tiefen Selbstversorgungsgrades in der Schweiz – ein wichtiges Segment der Schweizer Agrareinfuhren dar. Die Inlandproduktion ihrerseits beträgt CHF 1.3 Mrd. oder 13% des Umsatzes der Landwirtschaft. Die Fallstudie konzentriert sich auf das Schutzsystem saisonaler Kontingente für Eisbergsalat, Cherry-Tomaten, Karotten, Zwiebeln, Äpfel, Birnen, Kirschen und Erdbeeren. Im Fokus steht, inwiefern sich Zolllenkungsänderungen auf die Preisbildung und die Versorgungsanteile mit Schweizer- und Importware auswirken. Jch-consult / HAFL (2017) kommen für die untersuchten Produkte zu folgenden Schlussfolgerungen:

⁵⁵ Dies liegt teilweise am Schutz der sensiblen Bereiche durch Zollkontingente mit relativ tiefen Zöllen innerhalb der Zollkontingente (in den Jahren 2012 bis 2015 lag das durchschnittliche Wertzolläquivalent bei 11%) und relativ hohen, meist die Wirtschaftlichkeit von Einfuhren unterbindenden Zöllen ausserhalb der Kontingente (2012-2015 auf einem durchschnittlichen Wertzolläquivalent von 115%).

⁵⁶ Anteil des genutzten Kontingents.

- Ausserhalb der Produktionssaison: Eine Abschaffung der Kontingentszölle ist ohne Auswirkung auf die Inlandproduktion möglich. Dies würde eine Vereinfachungen für die Handelskette bedeuten, jedoch bescheidene Effekte auf die Detailhandelspreise mit sich bringen, weil die Zölle und die administrativen Kosten eher gering sind. Inwieweit die Konsumenten von der Reduktion der Importpreise profitieren, hängt davon ab, ob und in welchem Umfang die Renten der Verarbeitungsindustrie und des Handels an die Konsumenten weitergegeben werden. Eine systematische Verlängerung der nicht administrierten Periode wird generell nicht empfohlen.
- Während der Produktionssaison: Es besteht Spielraum für eine Reduktion der höchsten Ausserkontingentszölle, wenn davon ausgegangen werden kann, dass diese die Preise in der Schweiz nur wenig beeinflussen. Zudem könnte eine weitergehende Senkung des Zollschatzes mit dem Ziel, das Einfuhrregime zu vereinfachen, in Betracht gezogen werden (siehe Kapitel 3.2.2). Bei einer Vereinfachung des Systems ist mit einer Effizienzsteigerung und tieferem Aufwand bei Unternehmen zu rechnen.

(4) Impliziter oder expliziter Industrieschutz bei Zöllen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte

Der Schutz der nachgelagerten Verarbeitungsindustrie ist ebenso wie der Schutz der Landwirtschaft nicht mit marktwirtschaftlichen Prinzipien vereinbar und widerspricht der ökonomisch effizienten Ressourcenallokation. Während der Schutz der Landwirtschaft jedoch in der Verfassung vorgesehen ist, gibt eine solche Verfassungsgrundlage für den Schutz der nachgelagerten Verarbeitungsindustrie nicht. Für die Einschätzung des Industrieschutzes für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte und Produkte der ersten Verarbeitungsstufe haben jch-consult / HAFL (2017) den in der Gesetzgebung explizit vorgesehenen Industrieschutz vom impliziten oder versteckten Industrieschutz unterschieden. Für den impliziten Industrieschutz haben die Studienautoren Indikatoren der Zolleskalation⁵⁷ geschätzt. Für eine vertiefte Analyse müssen jedoch die Preise der verarbeiteten Produkte in Rohstoff- und Verarbeitungskosten aufgeteilt werden – sowohl für den Inlandmarkt, als auch für die Einfuhren. Die verfügbaren Daten erlauben dies jedoch nur teilweise, wobei auch auf Schätzungen zurückgegriffen werden muss (siehe Fallbeispiele). Insgesamt erlaubt das Screening, Potenzial für einen Abbau des Industrieschutzes für etwa 20% der insgesamt rund 3'000 Tariflinien für Landwirtschaftsprodukte herzuleiten. Das Potenzial eines Zollabbaus dürfte sogar höher liegen, da die verfügbaren Daten keine erschöpfende Analyse ermöglichen.

Die Analyse zeigt, dass die Schweizer Agrarpolitik eine Stützung der Preise für Schweizer landwirtschaftliche Basisprodukte vorsieht, diese Stützung jedoch teilweise nicht nur den Produzenten der Basisprodukte zugutekommt, sondern von der nachgelagerten Produktion abgeschöpft wird.⁵⁸ Eine Einschätzung der Auswirkungen einer möglichen Zollreduktion auf die Preise entlang der Wertschöpfungskette benötigt jedoch vertiefende Analysen. Diese würden auch weitere Schlussfolgerungen über die Wettbewerbssituation in den einzelnen Marktsegmenten und deren Bedeutung für die Preise ermöglichen. Entsprechende Hinweise gab eine weitere Fallstudie zu Ölsaaten von jch-consult / HAFL (2017). Schliesslich ist auch die heute im Ernährungsbereich mit Importabgaben sichergestellte Finanzierung der Pflichtlagerhaltung zu berücksichtigen.

⁵⁷ Niedriger Grenzschatz auf vorgelagerten Verarbeitungsstufen im Vergleich zu den nachgelagerten Verarbeitungsstufen, sodass mit zunehmender Verarbeitung der Grenzschatz ansteigt.

⁵⁸ Dies zeigen für ausgewählte Produkte auch Loi, Esposti, Gentile et al. (2016).

Fallbeispiel Milchprodukte

Importe der Milchprodukte Butter und Milchpulver in unverarbeiteter Form bzw. als Bestandteil von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten unterstehen einem hohen effektiven Zollschatz aufgrund beschränkter Kontingente, einem hohen Ausserkontingentszoll sowie «beweglichen Teilbeträgen», welche als Bestandteil der Zölle für Verarbeitungsprodukte den Rohstoff und die erste Verarbeitungsstufe schützen. Jch-consult / HAFL (2017) vergleichen die Bruttoverarbeitungs margins in der Schweiz mit jenen in der EU und zeigen mögliche Auswirkungen des Zollschatzes auf in der Wertschöpfungskette nachgelagerte Produkte. Es zeigt sich bedeutendes Reduktionspotenzial des bestehenden Industrieschatzes für Magermilchpulver (Senkungspotenzial der beweglichen Teilbeiträge von 25 bis 100%), Vollmilchpulver (Senkungspotenzial von 40 bis 45%) und Butter (Schätzung des Reduktionspotenziales basierend auf Indikatoren von etwa 50% und anhand von Bruttomargins 30 bis 35%).

Fallbeispiel Brotgetreide

Anhand einer ähnlichen Methodik wie bei den Milchprodukten zeigen jch-consult / HAFL (2017), dass der Zollschatz für Brotgetreide das Produzentenpreisniveau massgeblich beeinflusst. Für die erste Verarbeitungsstufe kann ein Reduktionspotenzial im Zollschatz in Höhe des expliziten Industrieschatzes von CHF 20.- je 100 kg aufgezeigt werden. Im Vergleich dazu wird der Zollschatz für getreidehaltige Produkte der zweiten Verarbeitungsstufe (Biskuits, Bäckereiprodukte, usw.) als gering eingeschätzt.

3.2.2 Anpassungen der Kontingentsstruktur

Loi, Esposti, Gentile et al. (2016) untersuchen die Effektivität und der Effizienz von Zollkontingenten (ZK) für spezifische Produkte: Rindfleisch, Schweinefleisch, Kartoffeln, Tomaten, Äpfel und Erdbeeren). Gegenwärtig basiert das System auf 28 ZK für den Import von lebenden Tieren sowie von tierischen und pflanzlichen Produkten, mit jeweils unterschiedlichen Verteilungsmethoden der ZK-Anteile (z.B. Versteigerung, Inlandleistung, Importe in der Vergangenheit, oder Windhundverfahren, d.h. first come, first served). Die Resultate der Evaluation zeigen, dass ZK zwar teilweise effektiv, aber nicht effizient sind.

- Effektivität der Kontingente: Zwar sind die Preise in der Schweiz tendenziell stabiler als im Ausland, doch führt der Grenzschutz zu höheren Preisen in der nachgelagerten Produktion. Zudem besteht ein gewisses Risiko, dass die führenden Importeure das Angebot begrenzen und der Markt somit suboptimal versorgt wird. Die inländische Produktion hat schliesslich weniger Anreize, sich auf den Markt auszurichten.
- Effizienz der Kontingente: die Kosten sind höher als der Nutzen, wobei insbesondere die Konsumenten höhere Preise bezahlen und Produzenten (die Bauern) nur teilweise davon profitieren. Dies liegt unter anderem daran, dass die nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette (Verarbeitungsbetriebe sowie die Detailhändler) mehr Möglichkeiten haben, sich Anteile an allen aus dem System entstehenden volkswirtschaftlichen Renten zu sichern. Das heisst, die ZK fördern die Existenz von Marktstrukturen mit unvollständigem Wettbewerb im Schweizer Lebensmittelhandel und tragen damit zu höheren Preisen bei, wobei die Produzenten nur teilweise profitieren.

Die Verwaltungsmethode der ZK ist insgesamt äusserst komplex und mit grossem administrativem Aufwand verbunden. Die Tatsache, dass die ZK-Teilmengen auf Antrag der betroffenen Branchen freigegeben werden, ist in Bezug auf die Effizienz des Systems kritisch zu bewerten. Auch wenn substantielle Effizienzsteigerungen nur durch tieferegreifende Änderungen des Systems erzielt werden können, so würden mit der Anpassung von einzelnen Elementen in der Verwaltungsmethode von ZK geringfügige Verbesserungen erreicht. Dies wird auch von jch-consult / HAFL (2017) bekräftigt.

3.3 Finanzpolitische Auswirkungen

Wie im Kapitel 2.3 ausgeführt betragen die gesamten Zolleinnahmen im Jahr 2016 CHF 1.2 Mrd. 59% oder CHF 700 Mio. der Zolleinnahmen gehen auf land- und forstwirtschaftliche Produkte (inkl. Fischerei) zurück. Die direkten (Reduktion der Staatseinnahmen durch Wegfall der Zolleinnahmen) und indirekten (z.B. kompensierende Effekte durch Steuereinnahmen) finanzpolitischen Auswirkungen der oben diskutierten Handlungsmöglichkeiten hängen dabei stark von den Details ihrer Ausgestaltung ab. Die Reduktion respektive die Aufhebung von Zöllen bei den verschiedenen Produktkategorien bewirkt eine Reduktion der Staatseinnahmen, wobei der Umfang der Reduktion erst durch die Präzisierung der entsprechenden Tariflinien bestimmt werden kann.

3.4 Verhandlungspolitische Auswirkungen

Bezüglich der aussenwirtschaftspolitischen Auswirkungen muss eine kurz- und eine langfristige Perspektive unterschieden werden. Kurzfristig ist der Entscheid zu treffen, inwieweit das oben identifizierte Handlungspotenzial als Konzession in Verhandlungen über FHA genutzt, oder als unilaterale Massnahme in der Form von autonomen Zollsenkungen gegen die «Hochpreisinsel Schweiz» realisiert werden soll. Längerfristig dürfte insbesondere die Weiterentwicklung der Schweizer Agrarpolitik die Gestaltung des Grenzschutzes entscheidend beeinflussen.

Bei den gegenwärtigen Verhandlungen neuer FHA oder der Modernisierung bereits bestehender Abkommen ist seitens der Verhandlungspartner ein verbesserter Zugang zum Schweizer Markt für Agrarprodukte in der Regel eine zentrale Forderung. Diese Tendenz ergibt sich einerseits aus dem Ausbau des Schweizer Netzes von FHA, bei welchem der Fokus heute insbesondere auf wichtigen Entwicklungs- und Schwellenländern liegt, sowie den relevanten Exportinteressen der Verhandlungspartner bei einzelnen Agrarprodukten. Auch ist die Akzeptanz der Verhandlungspartner für variable Grenzschutzmodelle wie dem Preisausgleichssystem für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte gering. Aus dieser Perspektive sind die Erhaltung und insbesondere die Schaffung von neuem Verhandlungsspielraum im Bereich des Marktzugangs für Agrargüter wichtig.

Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass das identifizierte Handlungspotenzial die stärksten Auswirkungen auf die Konsumentenpreise und somit gegen die «Hochpreisinsel Schweiz» hätte, wenn die entsprechenden Massnahmen unilateral und somit unabhängig von der weiteren Entwicklung des Freihandelsnetzes umgesetzt würden. Dies primär deshalb, weil aufgrund der geographischen Nähe das Potenzial für zusätzliche Einfuhren durch eine autonome Zollsenkung primär im EU-Raum besteht und weil nur bei vollständigem Abbau der Zölle auf die administrativen Umtriebe (Ursprungszeugnis etc.) verzichtet werden kann. Zudem ist festzuhalten, dass die Produkte ohne Bezug zur schweizerischen Landwirtschaftsproduktion bereits heute unter Freihandelsabkommen oder dem APS zum Nullzoll importiert werden können. Das Verhandlungsgewicht dieser Produkte ist daher als gering einzustufen.

4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips

Im Bericht «Behinderung von Parallelimporten» zum Postulat 14.3014 hat der Bundesrat festgehalten, dass nicht nur tarifäre Handelshemmnisse zur Hochpreisinsel Schweiz beitragen, sondern auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Der Auftrag des Bundesrates fordert deshalb zu prüfen, «ob, und falls ja, wie negative volkswirtschaftliche Auswirkungen von Ausnahmen nach Art. 16a Abs. 2 Bst. e Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse vom 6. Oktober 1995 (THG)⁵⁹ beim Cassis-de-Dijon-Prinzip reduziert werden können».

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip (CdD-Prinzip) hat der Bundesrat 2010 autonom eingeführt, um die nicht-tarifären Handelshemmnisse so gering wie möglich zu halten. Diesem Prinzip gemäss können Produkte, die den technischen Vorschriften der EU oder eines Mitgliedstaates der EU oder des EWR entsprechen und dort rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne vorgängige Kontrollen frei zirkulieren (Art. 16a Abs. 1 THG). Die Regelung kann derzeit aus verschiedenen Gründen nur beschränkt ihre Wirkung entfalten. Zurückzuführen ist dies u.a. auf die Ausnahmeregelungen.

Eine Ausnahme vom CdD-Prinzip ist dabei nur zulässig, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse sie erfordert, sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellt und sie verhältnismässig ist. In der Praxis liegt die Abwägung in der Verantwortung des Bundesrates.

Verschiedene Produktkategorien sind gesetzlich vom CdD-Prinzip ausgenommen worden. Dies umschliesst 23 zulassungspflichtige Produktkategorien (wie Arzneimittel oder Pflanzenschutzmittel), 9 Produktkategorien, die einer Einfuhrbewilligung bedürfen (z.B. Kriegsmaterial), 4 Produktkategorien, welche einem Einfuhrverbot unterliegen (z.B. Kulturgüter oder Schadorganismen), sowie anmeldepflichtige Chemikalien. Schliesslich bestehen derzeit 24 Ausnahmen (Stand September 2017), für welche der Bundesrat eine Ausnahme beschlossen hat. Diese 24 Ausnahmen sind Gegenstand des Überprüfungsauftrags des Bundesrates.

Komplementär zur Überprüfung gemäss Art. 3 Bst. b der Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften vom 19. Mai 2010 (VIPaV)⁶⁰ wurden ausgewählte Ausnahmen auf ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen hin überprüft. Die Ausnahmen umfassen:

Produktgruppe Haushaltsgeräte:

- Netzbetriebene elektrische Kühl-, Tiefkühl- und Gefriergeräte sowie deren Kombinationen (Art. 2 Bst. c Ziff. 5., 2. Aufzählstrich VIPaV)
- Netzbetriebene elektrische Haushaltswäschetrockner (Tumbler) (Art. 2 Bst. c Ziff. 5., 3. Aufzählstrich VIPaV)
- Netzbetriebene Elektrobacköfen (Art. 2 Bst. c Ziff. 5., 4. Aufzählstrich VIPaV)
- Netzbetriebene komplexe Set-Top-Boxen (Art. 2 Bst. c Ziff. 5., 5. Aufzählstrich VIPaV)
- Netzbetriebene elektrische Haushaltskaffeemaschinen (Art. 2 Bst. c Ziff. 5., 6. Aufzählstrich VIPaV)

Produktgruppe Holz:

- Holz- und Holzwerkstoffe (Art. 2 Bst. a Ziff. 5. VIPaV)
- Holz und Holzprodukte (Art. 2 Bst. c Ziff. 6 VIPaV)
- Naturbelassene Holzpellets und -briketts (Art. 2 Bst. c Ziff. 10. VIPaV)

⁵⁹ SR 946.51

⁶⁰ SR 946.513.8

Produktgruppe Lebensmittel:

- Alkoholische Süssgetränke (Art. 2 Bst. b Ziff. 1 VIPaV)
- Lebensmittel ohne Deklaration hinsichtlich unbeabsichtigter Vermischung mit allergenen Substanzen (Art. 2 Bst. b Ziff. 7 VIPaV)
- Lebensmittel, die einen Hinweis auf die Herstellung ohne Gentechnik tragen, welcher der entsprechenden Verordnung nicht genügt (Art. 2 Bst. b Ziff. 8 VIPaV)
- Lebensmittel, die in einem bewilligungspflichtigen Verfahren mit ionisierenden Strahlen hergestellt wurden sowie Lebensmittel, Zusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe die GVO sind, solche enthalten oder daraus gewonnen wurden (Art. 2 Bst. b Ziff. 9 VIPaV)

Zwei Studien von HTW Chur (2017) und IWSB (2017) untersuchten die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Ausnahmen. Die Ausnahmen sind dabei sehr verschieden, stellen jedoch alle ein potenzielles Handelshemmnis dar. So verhindern beispielsweise Anforderungen an die Energieeffizienz ein Inverkehrbringen bestimmter Produktkategorien direkt, während abweichende Deklarationsvorschriften die Kosten des Imports der gesamten Produktkategorie erhöhen. Im Endeffekt führt jedoch beides dazu, dass der Import erschwert wird, was Anbietern erlaubt den Schweizer Markt abzuschotten und höhere Preise durchzusetzen.

Nachfolgend sind für jede Produktgruppe der Zweck und Umfang der Ausnahme und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf dem relevanten Produktmarkt zusammengefasst.

4.1 Haushalts- und Elektrogeräte (Art. 2 Bst. c Ziff 5 Aufzählstriche 2 bis 6 VIPaV)

Zweck und Umfang der Ausnahme

Für verschiedenste Haushalts- und Elektrogeräte sieht die Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (EnV)⁶¹ Energieeffizienzvorschriften vor. Beispielsweise für Lampen, Kühlgeräte, Waschmaschinen, Wäschetrockner, Backöfen, externe Netzgeräte, komplexe Set-Top-Boxen, Normmotoren, für den Bereitschafts- und Aus-Zustand von elektronischen Haushalts- und Bürogeräten, für Fernseher oder Umwälzpumpen.

Um Handelshemmnisse und damit verbundene zusätzliche Kosten für Hersteller, Händler und Konsumenten zu vermeiden, stimmt sich die Schweiz inhaltlich insbesondere mit dem EU-Recht ab. In mehreren Fällen weichen die Vorschriften der Schweiz jedoch ab, womit eine Ausnahme vom CdD-Prinzip notwendig wurde. Bei *Kühl- und Tiefkühlgeräten*, bei *Wäschetrocknern und Backöfen* hat der Bund leicht strengere Anforderungen an die Energieeffizienz als die EU beschlossen. Bei *komplexen Set-Top-Boxen* besteht in der EU anstatt verbindlichen Vorgaben - wie in der Schweiz - eine freiwillige Branchenvereinbarung. Bei *Kaffeemaschinen* sieht die Energieverordnung des Bundes zurzeit vor, dass obligatorisch ein Energieetikette angebracht werden muss, während die EU bislang von einer solchen Pflicht absieht.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahme

Die qualitative und quantitative Analyse von IWSB zeigten, dass die Ausnahme vom CdD-Prinzip für *Kühl- und Tiefkühlgeräte*, *Wäschetrockner*, *Backöfen* sowie für *Haushaltskaffeemaschinen* relevante negative Auswirkungen haben. Bei diesen Haushaltsgeräten schätzt die quantitative Analyse den Preiseffekt aufgrund der strengeren Energieeffizianz Anforderungen bis zu 13%. Werden in der Schätzung auch die Set-Top-Boxen miteingeschlossen, ist der Preiseffekt nicht mehr signifikant. Die quantitativen Analysen liefern insofern unterschiedliche Resultate, was vermuten lässt, dass die Verbindlichkeit der Branchenvereinbarung bei komplexen Set-Top-Boxen sich nicht auf die Preise ausgewirkt hat. Die qualitative Analyse zeigt zudem, dass sich die Ausnahmen bei verschiedenen Haushaltsgeräten auch negativ auf die Produktvielfalt ausgewirkt haben.

Die Resultate legen den Schluss nahe, dass das Importverbot bestimmter Geräte den Wettbewerb in den betroffenen Produktmärkten empfindlich eingeschränkt hat. Der Effekt auf die Preise dürfte damit nicht in erster Linie aufgrund des direkten Effekts auf die Durchschnittspreise durch den Wegfall günstigerer Geräte zurückzuführen sein, sondern auf die tiefere Wettbewerbsintensität bei den verbleibenden Anbietern, was diesen erlaubt auch für energieeffiziente Geräte höhere Preise durchsetzen zu können.

Schweizer Konsumenten sind damit im Bereich der Haushaltsgeräte aufgrund der leicht strengeren Energieeffizienzvorschriften mit höheren Preisen und einer reduzierten Produktauswahl konfrontiert.

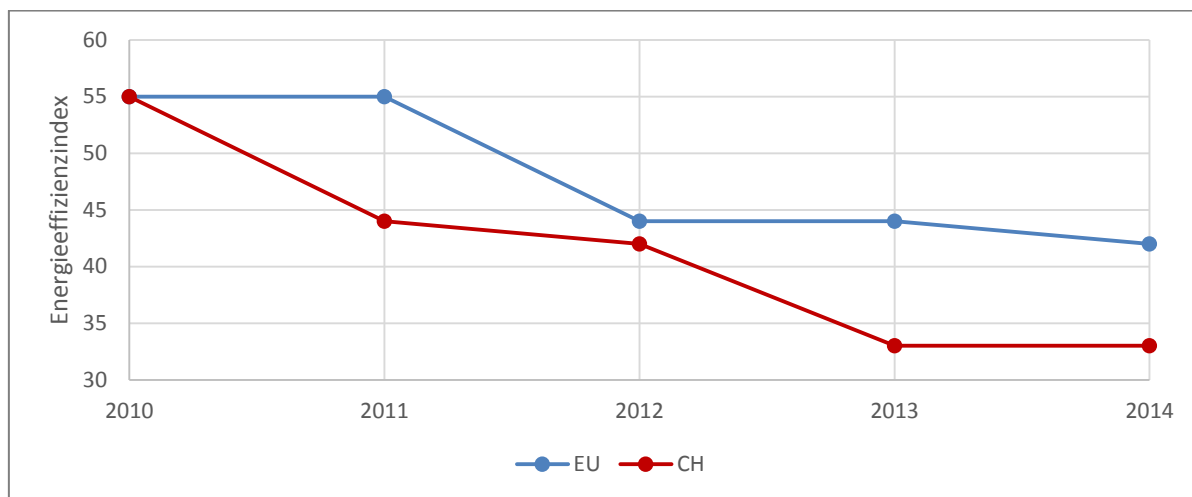
Eine Harmonisierung mit den Anforderungen der EU im Bereich der *Kühl- und Tiefkühlgeräten*, *Backöfen* sowie *Wäschetrockner* würde das Handelshemmnis gegenüber der EU beseitigen. Wie in Abbildung 10 exemplarisch für Kühl- und Tiefkühlgeräte aufgezeigt, kommen diese Abweichungen zustande, da die Anforderungen an die Energieeffizienz in der Schweiz teilweise etwas strenger sind als in der EU, selbst wenn diese ihre Anforderungen über die Zeit ebenfalls verschärft. Bei verschiedenen Haushaltsgeräten wurden die CdD-Ausnahmen bereits aufgehoben oder eingeschränkt (bspw. die Ausnahme zu Wasch-Trocken-Automaten

⁶¹ SR 730.01

oder Wasserwärmer, Warmwasser- und Wärmespeicher mit einem Speichervolumen von über 500 Litern).

Abbildung 10 Energieeffizianzorderungen für Kühl- und Tiefkühlgeräte

(Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (EnV)⁶² und der Verordnung [EG] Nr. 643/2009⁶³)



Nicht Gegenstand der Analyse von IWSB war eine Betrachtung der Kosten für die Konsumenten über den Lebenszyklus der Geräte, also eine Aufrechnung der höheren Investitionskosten mit den Einsparungen im Betrieb durch die höhere Stromeffizienz. Dies war bereits Gegenstand einer Studie von Rütter + partner, TEP (2013), welche vor Einführung der Energieeffizienzvorschriften durchgeführt wurde. Diese Studie kommt zum Schluss, dass lediglich bei den Set-Top-Boxen leicht tiefere Lebenszykluskosten aufgrund der Energieeinsparungen resultieren. Rütter + partner, TEP (2013) untersuchte auch die zu erwartenden Energieeinsparungen für die Schweiz im Aggregat. Bei den Kategorien Backöfen, Haushaltswäschetrockner sowie bei den komplexen Set-Top-Boxen sind laut dieser Studie kaum Energieeinsparungen zu erzielen. Dies, da bereits vor Einführung der Effizienzvorschriften die meisten verkauften Produkte in der Schweiz den Anforderungen genügten. Dabei ist hervorzuheben, dass für eine Stärkung des Wettbewerbs bereits das Vorhandensein weniger zusätzlicher Produktmodelle auf dem Markt genügen würde. Die Auswirkungen auf die Preise, welche in der Studie von IWSB festgestellt wurden, könnten daher auch verhindert werden, wenn, wie von Rütter + partner, TEP (2013) vorhergesagt, nur wenige Konkurrenzprodukte in der Schweiz auf dem Markt verblieben.

Bezüglich der Energieetikette für Kaffeemaschinen besteht ein Handelshemmnis insbesondere für den Parallelimport, da dazu die Verpackung umetikettiert werden muss. Bislang hat die EU keine entsprechende Energieetikette verbindlich eingeführt. Denkbar wäre auch ein Anbringen der Etikette auf freiwilliger Basis, im Sinne einer Auslobung besonders energieeffizienter Geräte, wodurch das technische Handelshemmnis aufgehoben wäre.

⁶² SR 730.01

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 643/2009 der Kommission vom 22. Juli 2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltskühlgeräten, OJ L 191, 23.7.2009, S. 53–68

4.2 Holzprodukte

4.2.1 Holz und Holzwerkstoffe (Art. 2 Bst. a Ziff 5 VIPaV)

Zweck und Umfang der Ausnahme

Holz, welches mit teerölhaltigem Holzschutzmittel behandelt wurde, darf in der Schweiz grundsätzlich nicht in Verkehr gebracht werden und ist daher vom CdD-Prinzip ausgenommen (Ziff. 1.2 Abs. 2 Anhang 2.4 Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005 (ChemRRV)⁶⁴). Zudem dürfen Holzwerkstoffe, wie Spanplatten, nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie vorgegebene Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe, wie Blei oder Cadmium, nicht überschreiten (Ziff. 2 Anhang 2.17 ChemRRV). Die Ausnahme wurde zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie zum Schutz der Umwelt erlassen. Teerölhaltige Holzschutzmittel (bzw. Kreosot) unterliegen in der Schweiz als Biozidprodukte der Zulassungspflicht.⁶⁵ Bezüglich Biozide besteht mit der EU ein MRA⁶⁶, welches die Äquivalenz der Beurteilung und der Zulassungsentscheide garantiert.

In der EU sind Holzschutzmittel mit Teeröl ebenfalls zulassungspflichtig. Die Mitgliedsstaaten definieren dabei die zulässigen Anwendungsgebiete.⁶⁷ Für die Abgabe von Hölzer sowie Holzwerkstoffen, welche mit Teeröl behandelt wurden, fehlen jedoch harmonisierte Vorschriften und die Vorschriften in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten unterscheiden sich stark, weshalb mit Teeröl behandelte Hölzer vom CdD-Prinzip ausgenommen sind.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahme

Betroffene Hölzer und Holzwerkstoffe sind in der Zollstatistik nicht identifizierbar. Eine quantitative Analyse der Auswirkungen in der Studie von IWSB war daher nicht möglich. Die Aussagen der Branchenvertreter ergaben jedoch keine Hinweise auf relevanten Auswirkungen auf den Holzmarkt. Dies ist insbesondere dadurch begründet, dass die heutige Regelung wichtige Ausnahmen vom Verbot vorsieht. Holz, das mit teerölhaltigem Holzschutzmittel behandelt worden ist, kann in Verkehr gebracht werden, wenn es für Gleisanlagen, Lawinverbauungen, Lärmschutzwände oder Leitungsmasten verwendet wird (Ziff. 1.3 Abs. 3 Anhang 2.4 ChemRRV).

4.2.2 Holzpellets und -briketts (Art. 2 Bst. c Ziff. 10. VIPaV)

Zweck und Umfang der Ausnahme

Naturbelassene Holzpellets und -briketts (Presslinge), die in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, müssen gemäss Anhang 5 Ziffer 32 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV)⁶⁸ seit dem 16. November 2015 die Eigenschaftsklassen A1 und A2 der Normen SN EN ISO 17225-2 (Holzpellets) sowie SN EN ISO 17225-3 (Holzbriketts) erfüllen. Diese Normen stellen Anforderungen an die Abriebsfestigkeit, den Feinanteil und Aschegehalt der Pellets. Zudem sehen sie Grenzwerte für bestimmte Elemente wie bspw.

⁶⁴ SR 814.81

⁶⁵ In der Schweiz ist die Verwendung von Teeröl als Holzschutzmittel nur für die Behandlung von Bahnschwellen zugelassen, welche für Gleisanlagen verwendet werden. Die Ausnahme vom CdD-Prinzip betrifft importiertes Holz, welches mit Teeröl behandelt wurde.

⁶⁶ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, SR 0.946.526.81.

⁶⁷ Verordnung der EU Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten, L 167, 27. Juni 2012 i.V.m. der Richtlinie der Kommission vom 26. Juli 2011 zur Änderung der Richtlinie 98/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zwecks Aufnahme des Wirkstoffs Kreosot in Anhang I, OJ L 247, 21.9.2007, S. 21–55.

⁶⁸ SR 814.318.142.1

Schwefel, Kupfer oder Blei vor. Die Ausnahme wurde zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie zum Schutz der natürlichen Umwelt erlassen, da Stichproben gezeigt hatten, dass die in der Schweiz in Verkehr befindlichen Holzpellets und –briketts nicht immer diesen Anforderungen genügten und möglicherweise nicht naturbelassenes Holz für deren Produktion verwendet wurde.

Die Qualitätsanforderungen an Holzpellets und -briketts sind in der EU nicht harmonisiert. Einzelne EU-Mitgliedstaaten haben zwar ähnliche Vorschriften wie die Schweiz erlassen, oftmals betreffen sie jedoch nur die Verwendung der Presslinge und nicht das Inverkehrbringen.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahme

Holzpellets sind in der Schweiz laut der Studie der HTW Chur 40% teurer als in Deutschland oder Österreich. Diese Preisdifferenz bestand schon vor Inkrafttreten der LRV-Vorschriften. Ursächlich scheint somit nicht die Ausnahme vom CdD-Prinzip aufgrund der Schweizer Vorschrift zu sein. Beide Studien kamen zum Schluss, dass bereits vor dem Inkrafttreten der Ausnahme fast nur iso-zertifizierte Holzpellets und –briketts in die Schweiz importiert wurden, welche den jetzigen Qualitätsanforderungen grundsätzlich genügen sollten. Vielmehr scheinen andere Handelshemmnisse bzw. Faktoren den Preisunterschied zu begründen, wie bspw. Kosten der Zoll- und Mehrwertsteuerabwicklung und höhere Transportkosten. Inwiefern die Vorschriften für Holzpellets und –briketts verhindert haben, dass nach Einführung der Qualitätsanforderungen Holzpellets- oder –briketts anderer Qualität auf den Markt gekommen wären, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

4.2.3 Holz und Holzprodukten ohne Deklaration gemäss der Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten (Art. 2 Bst. c Ziff. 6 VIPaV)

Zweck und Umfang der Ausnahme

Die Schweizer Regelung statuiert für Holz und Holzprodukte eine Deklarationspflicht der Holzart und der Herkunft. Betroffen sind sowohl Rund- und Rohhölzer sowie Möbel aus massivholz, wie beispielsweise ein Holztisch mit einer massiven Tischplatte. Die obligatorische Deklarationspflicht nach Holzart und Holzherkunft (Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten vom 4. Juni 2010⁶⁹) wurde infolge der Motion WAK-S 06.3415 «Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte» zum Schutz der Konsumenten und der Lauterkeit des Handelsverkehrs eingeführt.

In der EU besteht keine Deklarationspflicht. Die EU verpflichtet jedoch die Marktteilnehmer, welche Holzerzeugnisse erstmals in der EU in Verkehr bringen, die Legalität der Holzernete zu dokumentieren und verbietet das Inverkehrbringen von Holz und Holzerzeugnissen aus illegalem Einschlag (EUTR⁷⁰).

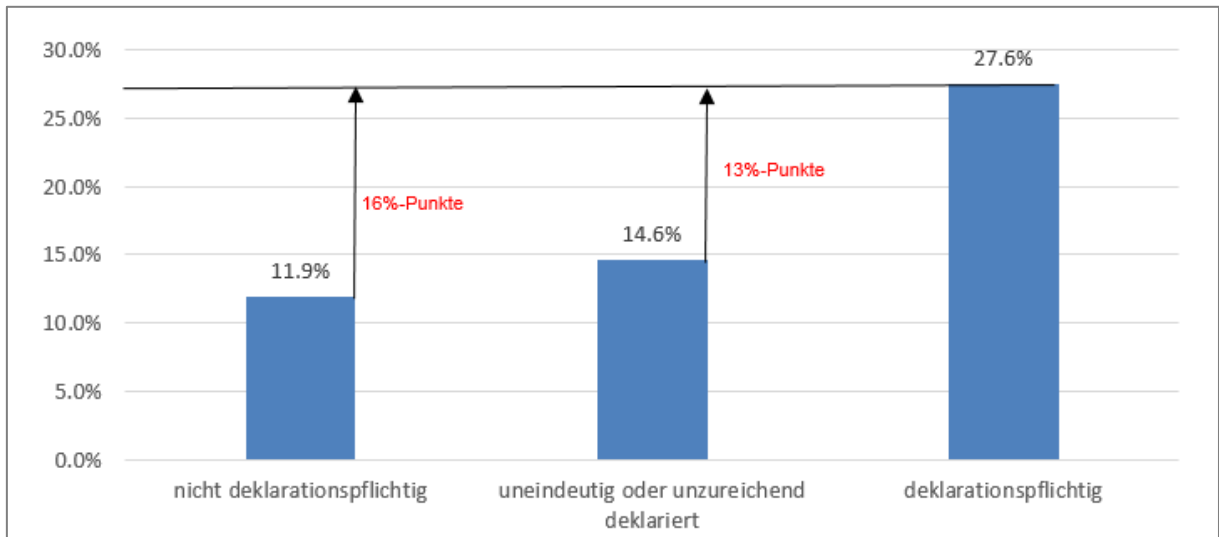
⁶⁹ SR 944.021

⁷⁰ Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzerzeugnisse in Verkehr bringen OJ L 295, 12.11.2010, S. 23.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahme

Beide Studien untersuchten die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Deklaration von Holz und Holzprodukten. Einerseits anhand der Importmengen und –preise, andererseits anhand einer detaillierten Preiserhebung bei Schweizer Holzwaren- und Holzmöbelanbietern. Während die Studie von IWSB keinen substantiellen Einfluss der strengeren Deklarationspflichten in der Schweiz auf den Preis fand, stellte die Studie von HTW Chur fest, dass der Preiszuschlag in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland bei deklarierten Holzprodukten zwischen elf und dreizehn Prozentpunkte höher ist als bei nicht-deklarationspflichtigen oder uneindeutig bzw. unzureichend deklarierten Produkten. Betrachtet man nur Möbel beträgt die Differenz im Preiszuschlag zwischen dreizehn und sechzehn Prozentpunkte (siehe Abbildung 11). Zudem stellte die Studie fest, dass die Holzherkunft von einigen Anbietern nur uneindeutig oder unzureichend deklariert wird.⁷¹ Auch die für beide Studien interviewten Branchenvertreter beurteilten die Deklarationspflicht kritisch. In Frage gestellt wurde der Nutzen für die Konsumenten, da die Holzherkunft alleine keine Aussage zur Holzqualität oder zur Nachhaltigkeit des Holzschlags erlaubt.

Abbildung 11 Preiszuschlag für das identische Möbel gegenüber Deutschland
(Quelle: HTW Chur (2017))



⁷¹ Diese Deklarationspraxis einiger grosser Anbieter und die Tatsache, dass die Deklarationspflicht in den ersten Jahren nach Einführung nicht von allen Anbietern umgesetzt wurde, dürfte der Grund sein, wieso in den aggregierten Importdaten der Studie von IWSB kein Effekt festgestellt werden konnte.

4.3 Ausnahmen im Bereich Lebensmittel

Zweck und Umfang der Ausnahme

Das EU-Lebensmittelrecht regelt nur bestimmte Bereiche wie Kennzeichnung, Zusatzstoffe, Kontaminanten oder bestimmte Lebensmittelgruppen. Die restlichen Bereiche sind im jeweiligen nationalen Recht der Mitgliedstaaten geregelt, also nicht harmonisiert. Das Lebensmittelrecht in der Schweiz wurde mit der letzten Totalrevision den harmonisierten EU-Vorschriften angeglichen. In einigen Bereichen weicht das Lebensmittelrecht jedoch von jenem der EU ab oder es bestehen in der EU keine harmonisierten Vorschriften, weshalb z.T. Produkte vom CdD-Prinzip ausgenommen sind.⁷²

Bei *alkoholischen Süssgetränken* (sog. Alcopops) muss zusätzlich zum Alkoholgehalt der Hinweis «alkoholhaltiges Süssgetränk» angebracht werden (Art. 62 Abs. 1 Verordnung des EDI über Getränke vom 16. Dezember 2016⁷³). In der EU muss nur der Alkoholgehalt angegeben werden. Diese zusätzliche Deklarationspflicht wurde zum Schutz der Gesundheit eingeführt, da dadurch alkoholische Süssgetränke leichter von den alkoholfreien Getränken unterschieden werden können, und bedingt eine Ausnahme vom CdD-Prinzip (Art. 2 Bst. b Ziff. 1 VIPaV).

Ebenfalls ausgenommen vom CdD-Prinzip sind *Lebensmittel ohne Deklaration hinsichtlich unbeabsichtigter Vermischung mit allergenen Substanzen* (Art. 2 Bst. b Ziff. 7 VIPaV). Die EU unterstellt nur die absichtlich zugesetzten Allergene, nicht aber die unbeabsichtigten Vermischungen (Kontaminationen) einer Deklarationspflicht. Auf freiwilliger Basis wird die Deklaration unbeabsichtigter Vermischungen inzwischen aber auch in der EU angewendet, da die EU dazu Empfehlungen erlassen hat. Die verschärfte Deklarationspflicht in der Schweiz soll den Schutz der Allergiker vor allergenen Stoffen erhöhen.

Ausgenommen vom CdD-Prinzip sind zudem *Lebensmittel, Zusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe, die GVO sind, solche enthalten oder daraus gewonnen wurden* und in der Schweiz bewilligungspflichtig sind (Art. 2 Bst. b Ziff. 9 VIPaV). Zwar kennt auch die EU eine Bewilligungspflicht für Lebensmittel. Allerdings gelten da Stoffe, wie Vitamine, Zusatzstoffe oder Enzyme, die mit Hilfe eines GVO (z.B. Mikroorganismus) hergestellt wurden, nicht als gentechnisch verändertes Lebensmittel bzw. Stoff (Verordnung (EG) Nr. 1829/2003⁷⁴). Dies betrifft beispielsweise Labferment für die Käseherstellung, welches von gentechnisch veränderten Mikroorganismen hergestellt wurde.

Weiter besteht eine Ausnahme aufgrund der *Negativdeklaration* für Lebensmittel, Zusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe, die *keine GVO-Erzeugnisse enthalten* bzw. bei deren Produktion keine GVO-Erzeugnisse verwendet wurden (Art. 2 Bst. b Ziff. 8 VIPaV). In der Schweiz sind die Bedingungen für die Auslobung «ohne Gentechnik hergestellt» strenger als in unseren Nachbarstaaten. Eine entsprechende harmonisierte Regelung existiert in der EU nicht. Die Kennzeichnungs-Vorschriften in den EU-Mitgliedstaaten sind unterschiedlich und weichen zum Teil von jenen der Schweiz ab. Die Vorschriften wurden zum Schutz der Konsumenten und der Lauterkeit des Handelsverkehrs eingeführt. Zurzeit erarbeitet der Bundesrat in Antwort auf die Motion Bourgeois (15.4114) eine Angleichung an die Regelung der Nachbarländer, damit Handelshemmnisse minimiert werden.

⁷² Zusätzlich unterliegen Lebensmittel, welche unter dem CdD-Prinzip in Verkehr gebracht werden, einer allgemeinen Bewilligungspflicht.

⁷³ SR 817.022.12

⁷⁴ Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, OJ L 268, 18.10.2003, S. 1.

Ausser die in Artikel 28 Absatz 3 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016⁷⁵ (LGV) beschriebene Behandlung ist in der Schweiz die *Behandlung von Lebensmitteln mit ionisierenden Strahlen* bewilligungspflichtig. Lebensmittel, welche mit ionisierenden Strahlen behandelt wurden und keine Bewilligung besitzen, sind daher vom Cassis-de-Dijon-Prinzip ausgenommen (Art. 2 Bst. b Ziff. 9 VIPaV). Harmonisiert sind in der EU nur die im Anhang I der Richtlinie 1999/2/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über mit ionisierenden Strahlen behandelte Lebensmittel und Lebensmittelbestandteile gelisteten Anwendungen. Dabei handelt es sich um die gleiche Behandlung, wie sie in der Schweiz erlaubt ist. Zudem können aber EU-Mitgliedstaaten einzelstaatlich solche Behandlungen zulassen, die nicht automatisch in den andern Mitgliedstaaten erlaubt sind. Dieser Bereich ist also in der EU nicht harmonisiert, weshalb eine Ausnahme vom CdD-Prinzip erlassen worden ist.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahme

Im Preisvergleich mit der EU15 sind die Preisunterschiede abgesehen von den Dienstleistungen bei Nahrungsmittel mit 60% am höchsten.⁷⁶ Dies ist laut der Studie von IWSB zum einen in der Wettbewerbssituation im Detailhandel begründet, zum anderen liegt es daran, dass im Bereich der Lebensmittel eine Vielfalt an relevanten Handelshemmnissen besteht. So unterliegen Lebensmittel neben den obengenannten Ausnahmen vom CdD-Prinzip einer allgemeinen Bewilligungspflicht (Art. 16c THG)⁷⁷, falls sie unter dem CdD-Prinzip in Verkehr gebracht werden sollen. Zudem besteht die Pflicht zur Angabe des Produktionslandes (Art.16e Abs. 1 Bst. b THG). Schliesslich unterliegen verschiedene Lebensmittel hohen Agrarzöllen, welche den Import der betroffenen Produkte stark verteuern oder unprofitabel gestalten. Aufgrund dieser parallel bestehenden Handelshemmnisse sowie Identifikationschwierigkeiten betroffener Produkte in der Zollstatistik war eine isolierte Betrachtung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der obengenannten Ausnahmen nur bedingt möglich.

Unbestritten ist jedoch, dass die Ausnahmen Kosten mit sich bringen. So müssen *alkoholische Süssgetränke* ohne entsprechenden Hinweis, Lebensmittel ohne Deklaration hinsichtlich *unbeabsichtigter Vermischung mit allergenen Substanzen* oder Lebensmittel mit einem *Hinweis auf die Herstellung ohne Gentechnik*, die der entsprechenden Verordnung nicht genügen, für den Import aufwendig um- oder neuetikettiert werden. Der Parallelimport dieser Produkte sowie das Inverkehrbringen neuer oder anderer Produkte, die zwar in der EU in Verkehr sind, jedoch diesen Schweizer Vorschriften nicht genügen, wird damit erschwert. Besteht, wie im Falle der Deklaration für GVO freie Produkte, keine harmonisierten Vorschriften in der EU, kann, wie mit der Motion Bourgeois (15.4114) gefordert, eine Angleichung an die Regelung der Nachbarländer Handelshemmnisse minimieren.

Auch die Abweichungen von der EU bezüglich der Bewilligungspflicht für die Behandlung von Lebensmitteln mit ionisierenden Strahlen und Verarbeitungshilfsstoffen, welche mit Hilfe von GVO hergestellt sind, kann sich auf den Import auswirken. Der breitere Geltungsbereich der Bewilligungspflicht bei GVO Produkten zieht auch entsprechende Bewilligungskosten für das Inverkehrbringen solcher Produkte mit sich, was die Produktvielfalt negativ tangieren kann.

⁷⁵ SR 817.02

⁷⁶ Eurostat.

⁷⁷ Der Bundesrat hat am 22. Juni 2016 beschlossen, bis Ende 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zur Einführung einer Melde- anstelle einer Bewilligungspflicht für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln nach dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» zu unterbreiten.

4.4 Gesamteinschätzung der Ausnahmen vom CdD-Prinzip

Insgesamt lassen sich die Effekte der einzelnen Ausnahmen auf den Preis und die Produktvielfalt aufgrund der qualitativen als auch quantitativen Einschätzungen wie folgt zusammenfassen:

Das Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Haushaltsgeräte aufgrund der Energieeffizienzvorschriften hat die Produktvielfalt beeinträchtigt, während zugleich starke Preiseffekte zu beobachten waren.

Bei den Ausnahmen im Bereich der Holzprodukte konnten in der Studie von HTW Chur relevante Preiseffekte aufgrund der Deklarationsvorschrift für Holz und Holzprodukte festgestellt werden. Bei Pellets und Briketts dürften die starken Preiseunterschiede jedoch auf andere Handelshemmnisse, wie die Zoll- und Mehrwertsteuerabwicklung oder die Transportkosten, zurückzuführen sein. Bei mit Teeröl behandelten Hölzer und Holzwerkstoffen, dürfte die breite Palette an Ausnahmen vom Importverbot die negativen Auswirkungen stark eingeschränkt haben.

Bei Lebensmitteln ist eine präzise Einordnung aufgrund der verschiedenen sich überlappenden Handelshemmnisse schwierig. Unbestritten bleibt jedoch, dass die Ausnahmen mit Kosten verbunden sind.

5 Anhang

5.1 Referenzierte Dokumente

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, S. 701-728.

B,S,S. (2013). *Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Zollverfahren*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Basel: B,S,S.

B,S,S. (2017). *Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Bern: SECO.

Bhagwati, J. N. (1995). *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*. Columbia University Discussion Paper Nr. 726. New York: Columbia University.

Bundesrat. (2017). *Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik*. Bern: Bundesamt für Landwirtschaft.

Ciuriak, D., & Xiao, J. (2014). *Should Canada Unilaterally Adopt Global Free Trade?* Ottawa: Canadian Council of Chief Executives.

Costinot, A., & Werning, I. (2017). *The Lerner Symmetry Theorem: Generalizations and Qualifications*. Cambridge (Massachusetts): MIT.

Ecoplan. (2017). *Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz - Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Bern: SECO.

EFD. (2016). *Staatsrechnung 2015*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.

EFD. (2017). *Staatsrechnung 2016*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.

EFV. (2016). *Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung.

Grossman, G., & Helpman, E. (1991). Trade, knowledge spillovers, and growth. *European Economic Review*, Vol. 35, S. 517-526.

HTW Chur. (2017). *Analyse ausgewählter Holzmärkte: Ökonomische Kosten spezifischer Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Bern: SECO.

IWSB. (2017). *Volkswirtschaftliche Kosten ausgewählter Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Bern: SECO.

jch-consult / HAFL. (2017). *Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire*. Studie im Auftrag des Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Bern: SECO.

Keck, A., & Lendle, A. (2012). *New evidence on preference utilization*. Working Paper Nr. ERSD-2012-12, Economic Research and Statistics Division. Geneva: World Trade Organization.

Lerner, A. (1936). The symmetry between import and export taxes. *Economica*, 3(11), S. 306-313.

Loi, A., Esposti, R., Gentile, M., & et al. (2016). *Policy evaluation of tariff rate quotas*. Studie im Auftrag des BLW. Bologna: Areté srl.

- Melitz, M. (2003). The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, Vol. 71, No. 6, S. 1695-1725.
- Minsch, R., & Moser, P. (2006). *Teure Grenzen – Die Volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschranken: 3,8 Milliarden Franken*. Zürich: Avenir Suisse.
- Miroudot, S., Rouzet, D., & Spinelli, F. (2013). *Trade policy implications of global value chains: case studies*. OECD Trade Policy Papers, No. 161. Paris: OECD Publishing.
- Moser, P., & Werner, M. (2015). *Auswirkungen einer einseitigen Abschaffung der Industriezölle in der Schweiz*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Chur: HTW Chur.
- OECD. (2013). *Interconnected economies: Benefiting from global value chains*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Review of Agricultural Policies for Switzerland*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017*. Paris: OECD Publishing.
- Preisüberwacher. (2016). *Die Wirkung des Grenzschutzes auf die Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen*. Newsletter 04/16. Bern: Preisüberwacher.
- Rütter + Partner, TEP. (2013). *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050 - Vertiefte Abklärungen zur Massnahme „Effizienzvorschriften für Elektrogeräte“*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Rüslikon/Zürich: Rütter + Partner Sozioökonomische Forschung + Beratung und TEP Energy GmbH.
- 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 Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Bern: SECO.
- UNCTAD Secretariat (2013). *The impact of trade on employment and poverty reduction*. Note. Geneva: UNCTAD.
- WTI. (2017). *Significance of autonomous tariff dismantling for industrial products for future negotiations of free trade agreements*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Bern: SECO.
- WTO, ICT und UNCTAD (2013). *World Tariff Profiles 2013*. Genf: WTO.
- WTO, ICT und UNCTAD (2016). *World Tariff Profiles 2016*. Genf: WTO.
- Ziltener, P., & Blind, G. (2014). *Effektivität der Schweizer Freihandelsabkommen (FHA) weltweit - Eine Evaluierung der FHA Nutzung durch Schweizer Exporteure, 2012-2013*. Studie im Auftrag von Switzerland Global Enterprise. Zürich: S-GE.

5.2 Glossar

| Abkürzung | Bedeutung |
|-----------|---|
| APS | Allgemeines Präferenzsystem für Entwicklungsländer |
| BLW | Bundesamt für Landwirtschaft |
| BV | Bundesverfassung |
| CdD | Cassis-de-Dijon |
| ChemRRV | Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung |
| EDI | Eidgenössisches Departement des Innern |
| EFTA | Europäische Freihandelsassoziation |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| EnV | Energieverordnung |
| EU | Europäische Union |
| EU15 | Zu den EU15 gehören alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) vor der sogenannten Ost-Erweiterung im Jahr 2004. Dazu gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien. |
| EUTR | EU Timber Regulation |
| EZV | Eidgenössische Zollverwaltung |
| FHA | Freihandelsabkommen |
| GVO | genetisch veränderter Organismus |
| HAFL | Berner Fachhochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften |
| HTW Chur | Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur |
| ITC | International Trade Centre |
| IWSB | Institut für Wirtschaftsstudien Basel |
| LRV | Luftreinhalte-Verordnung |
| LGV | Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung |
| LwG | Landwirtschaftsgesetz |
| MFN | Most Favoured Nation (Meistbegünstigungsprinzip) |
| MRA | Mutual Recognition Agreement |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| THG | Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development |
| VDH | Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten |
| VIPaV | Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften |
| WAK-N | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats |
| WAK-S | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats |
| WTI | World Trade Institute |
| WTO | World Trade Organisation |
| ZK | Zollkontingente |

5.3 Zolleinnahmen nach Produktgruppen

Abbildung 12 Zolleinnahmen nach Verwendungszweck
(Quelle: EZV)

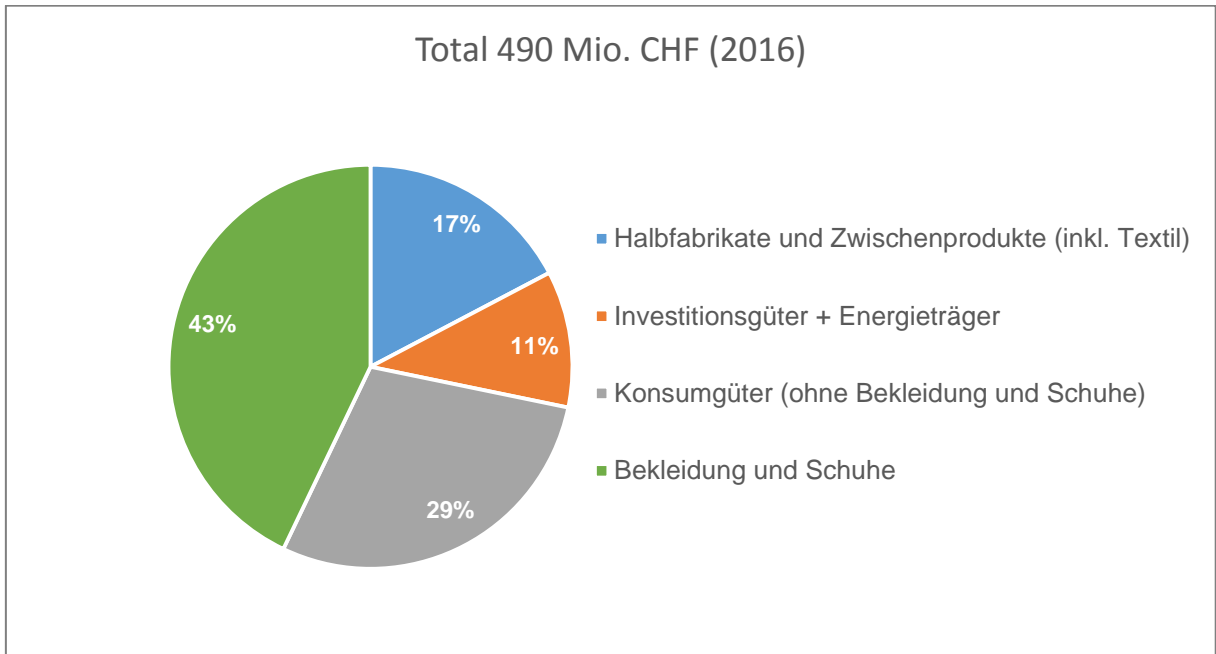


Abbildung 13 Zolleinnahmen nach Warenart
(Quelle: EZV)

