

Eidgenössisches Departement
für Wirtschaft, Bildung und Forschung
3003 Bern

info.afwa@seco.admin.ch

Bern, 27. Februar 2019

Vernehmlassung zur Revisionsvorlage "Aufhebung der Industriezölle"

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der SGB sieht eine unilaterale Aufhebung der verbleibenden Industriezölle aufgrund der starken finanzpolitischen und gleichzeitig nur schwachen makroökonomischen Auswirkungen sehr kritisch und nimmt im Folgenden zur vorgeschlagenen Revisionsvorlage Stellung.

Der SGB ist besorgt über die gegenwärtigen welthandelspolitischen Entwicklungen. Der durch die USA losgetretenen Eskalationsspirale protektionistischer Massnahmen wurde noch nicht Einhalt geboten. Ein zwischen Industrieländern stattfindender Handelskonflikt dieser Dimension war bis vor wenigen Jahren undenkbar. Er hinterlässt in der Weltwirtschaft bereits deutlich sichtbare negative Spuren, wovon kleine und offene Volkswirtschaften wie die Schweiz naturgemäss besonders betroffen sein können. Eine erste, ganz konkrete Auswirkung des Handelsstreits sind die von der EU verhängten Schutzzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte, wovon die Schweiz – beispielsweise im Gegensatz zu den EWR-Ländern – nicht ausgenommen ist.

Weil die Schweizer Wirtschaft so stark auf einen gut funktionierenden Aussenhandel angewiesen ist, müssen drohende erschwerende Umstände wo immer möglich abgewendet werden. Dies ist den Schweizer Behörden z.B. im Falle des Brexit mit dem erfolgreichen vorsorglichen Abschluss eines Freihandelsabkommens mit Grossbritannien gut gelungen. Auch sollten langfristige und einseitig umsetzbare Handelserleichterungen, wie sie der Bundesrat im Rahmen der Massnahmen gegen die Hochpreisinsel vorschlägt, ernsthaft geprüft und diskutiert werden – darunter fällt die unilaterale Aufhebung der verbliebenen Industriezölle.

Wie im Erläuternden Bericht festgestellt, ist es richtig, dass die wirtschaftliche Schutzfunktion der Industriezölle mit durchschnittlich 1.8% kein grosses Ausmass mehr annimmt – mit Ausnahme der Sektoren Textilien, Bekleidung und Schuhe. Beträchtlich ist allerdings der administrative Aufwand der Unternehmen für Zollformalitäten. Dieser würde jedoch auch bei einer Abschaffung der Industriezölle grösstenteils bestehen bleiben.

Unsere ablehnende Haltung zur Abschaffung der Industriezölle gründet aber vor allen Dingen in ihrer Auswirkung auf den Bundeshaushalt, zusätzlich zu den geschätzten, nur sehr marginal positiven Effekten auf die Schweizer Volkswirtschaft. Dazu kommt, dass der Verhandlungsspielraum bei bestehenden und neuen Freihandelsabkommen ohne zwingenden Grund eingeschränkt würde.

Die Aufhebung der Industriezölle hätte im Bundeshaushalt direkte Ausfälle von Zolleinnahmen in der Höhe von ca. 500 Millionen zur Folge. Es kann über die nächsten Jahre von konstanten Ausfällen in dieser Grössenordnung ausgegangen werden, weil die Einnahmen durch Industriezölle zwar einerseits durch neue Freihandelsabkommen laufend geschmälert werden, diese aber andererseits durch das stetige Wachstum des Importvolumens organisch zunehmen. Zu den 500 Millionen Zollaufschlägen kommen zudem 40 Millionen Mindereinnahmen über die Mehrwertsteuer (deren Bemessungsgrundlage vermindert sich durch die Zollaufhebung) sowie Ausfälle bei den Einnahmen der Automobilsteuer, wozu im Erläuternden Bericht leider eine Schätzung fehlt.

Diese Mindereinnahmen entsprechen mehr als drei Prozent der gesamten schwach gebundenen Ausgaben des Bundes. Trotz zurzeit hoher Überschüsse im Bundeshaushalt bleibt dort der mittelfristige finanzielle Handlungsspielraum jedoch begrenzt. Sollte die STAF-Vorlage in der kommenden Volksabstimmung eine Mehrheit finden, ist bereits für das Jahr 2020 (temporär) mit einem Defizit von 400 Millionen zu rechnen, wobei sich die konjunkturellen Aussichten seit der Erstellung des Finanzplans noch verschlechtert haben. Einnahmeausfälle aufgrund weiterer zurzeit diskutierter Reformen, wie beispielsweise der Abschaffung der "Heiratsstrafe" (1.2 Milliarden) oder der Stempelabgabe (1.6 Milliarden), bleiben dabei selbstverständlich noch ausgeklammert. Zur Kompensation der Einnahmeausfälle durch die Aufhebung der Industriezölle drohen folglich unmittelbare Ausgabenkürzungen, was der SGB nicht akzeptieren kann.

Nun wurden in zwei Begleitstudien^{1,2} sowohl die administrativen als auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Industriezollaufhebung untersucht. Volkswirtschaftlich sind die ca. 550 Millionen Mindereinnahmen zunächst eine Umverteilung vom öffentlichen in den privaten Sektor und bringen damit per se in keiner Weise Wohlstandsgewinne. Dazu sollen aber für die Wirtschaft über indirekte Effekte – wie günstigere Vorleistungen und abnehmende Handelsverzerrungen – Einsparungen von 270 Millionen realisiert werden. Ausmass und zeitliches Eintreten dieser indirekten Effekte sind allerdings mit grossen Unsicherheiten behaftet. Zusätzlich sollen administrative Entlastungen Einsparungen von weiteren 100 Millionen bringen. Schweizer Unternehmen würden davon jedoch weit weniger profitieren als Unternehmen im Ausland, und wegfallen würden ohnehin höchstens 20% des gesamten administrativen Aufwands für Zollformalitäten. Denn hinfällig würde lediglich die Deklaration der Ursprungsnachweise, während alle anderen Zollformalitäten als solche bestehen bleiben.

Gesamtwirtschaftlich käme es gemäss den zitierten Studien – das heisst unter den erwähnten optimistischen Annahmen – zu einer einmaligen Steigerung des Bruttoinlandprodukts um 0.13% (bzw. 0.06% oder 43 Franken pro Kopf). Die Reallöhne sollen um 0.1% steigen und für die Beschäftigung können gar keine relevanten positiven Auswirkungen beziffert werden. Die erstaunlichste Zahl ist aber jene zum Einfluss der Zollaufhebung auf die Konsumentenpreise. So sollen die Preise um lediglich 0.1% abnehmen, obwohl diese Vorlage doch in erster Linie Teil des bundesrätlichen Massnahmenpakets gegen die Hochpreisinsel ist!

¹ Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter, BSS (2017)

² Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz, Ecoplan (2017)

Was der Dimension dieser bescheidenen Zahlen weiter Nachdruck verleiht, ist ein Vergleich³ mit dem EFTA-Land Norwegen, welches seine Industriezölle bereits 2006 praktisch komplett abgebaut hat. Dies hatte zwar positive, jedoch längerfristig statistisch nicht signifikante Effekte auf die Exporte industrieller Waren. Insignifikant ist auch der Einfluss auf die Produktivitätsentwicklung, positive Beschäftigungseffekte konnten ebenfalls nicht nachgewiesen werden.

Bezüglich des durch den Zollabbau hervorgerufenen Verlustes an Verhandlungsspielraum teilen wir die im Erläuternden Bericht gemachten optimistischen Einschätzungen nicht. Gerade bei Ländern mit einer leistungsfähigen Industrie könnten die entsprechenden Zölle sehr wohl wirksam als Verhandlungsgegenstand eingesetzt werden. Wir verweisen hierzu beispielsweise auf die Zölle im Fahrzeugbereich. Von einer Verschlechterung der Verhandlungsposition in zukünftigen Verhandlungen abgesehen, spielen aber auch die Auswirkungen auf existierende Abkommen eine Rolle (diese wurden allerdings in der zur Thematik der Verhandlungsposition bestellten Studie⁴ leider nicht analysiert). Denn bei einem vollständigen Abbau der Industriezölle werden die bestehenden Abkommen sowie die Zollpräferenzen für Entwicklungsländer entsprechend entwertet. Die Schweiz muss deshalb politisch mit neuen Kompensationsforderungen rechnen. Die auch für existierende Handelspartner neu entfallenden Ursprungsnachweise würden materiell als Kompensation wohl kaum ausreichen.

Abschliessend möchten wir darauf aufmerksam machen, dass der Bericht unter Ziffer 4.1.1.3 suggeriert, dass durch den Abbau der Industriezölle weniger Fachwissen beim Zollpersonal erforderlich sein soll. Dies ist erstens deshalb falsch, weil sich der grösste Teil der aufzuhebenden schweizerischen Unternummern in den Kapiteln 25-97 des Zolltarifs auf verhältnismässig einfache Abgrenzungen bezieht (z.B. das Stückgewicht), wohingegen die eigentlichen fachlichen Herausforderungen für die Einreihung von Waren in den Zolltarif weiterhin in der Nomenklatur des Harmonisierten Systems liegen. Zweitens müssten – wie bereits weiter oben erwähnt – auch zukünftig alle ein- und ausgeführten Industriegüter tarifgemäss deklariert werden (zwecks Aussenhandelsstatistik, Ursprungsregeln, Vollzug nicht zollrechtlicher Erlasse, Abgabenerhebung und Risikoanalyse). Hierfür sind somit weiterhin sehr gute Waren- und Tarifkenntnisse erforderlich. Ein Abbau von Fachwissen ist daher unrealistisch und verantwortungslos, erst recht in Form von Druck auf die Arbeitsbedingungen oder den Bestand des Zollpersonals. Im Übrigen muss auch die Privatwirtschaft weiter über das nötige Wissen verfügen. Die EZV sollte sich deshalb vermehrt für den Wissenstransfer zwischen den Fachleuten in der Verwaltung und in der Wirtschaft engagieren.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: Die erwarteten volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines unilateralen Abbaus der Industriezölle sind so klein – und zusätzlich noch mit Unsicherheiten behaftet – dass man dabei weder von einer wirklich substanziellen Handelserleichterung, noch von einer spürbaren Massnahme zum Abtragen der Hochpreisinsel Schweiz sprechen kann. Sehr relevant wären allerdings die Einnahmeausfälle seitens des Bundes. Der SGB lehnt diese Revisionsvorlage daher ab und schlägt vor, die Industriezölle wie bis anhin schrittweise im Rahmen neuer Freihandelsabkommen aufzuheben. Damit wären die Einnahmeausfälle längerfristig besser verkräftbar. Und sollten sich bestehende Industriezölle in künftigen Verhandlungen als relevante Verhandlungsmasse anbieten, würde dies zum Abschluss von wirtschaftlich umso ergiebigeren Abkommen beitragen.

³ Empirical analysis of the potentials and economic impact of the unilateral easing of import restrictions, Sidley Austin (2017)

⁴ Significance of autonomous tariff dismantling for industrial products for future negotiations of free trade agreements, World Trade Institute (2017)

Wir danken Ihnen herzlich für die Zusammenarbeit und hoffen auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Vania Alleva
Vizepräsidentin



Giorgio Tuti
Vizepräsident



Reto Wyss
Zentralsekretär