



Behinderung von Parallelimporten

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

Inhalt

Inhaltsübersicht.....	3
1 Einleitung.....	5
2 Parallelimporte und Hochpreisinsel Schweiz.....	5
3 Ursprungsnachweise	12
4 Behinderung von Parallelimporten	14
4.1 Tarifarische Handelshemmnisse und Zollformalitäten.....	14
4.1.1 Einfuhrzölle.....	15
4.1.1.1 Zollunion mit der EU.....	15
4.1.1.2 Autonome Aufhebung aller Einfuhrzölle auf Industriegüter	17
4.1.1.3 Abschaffung Nuisance Duties (Industrieprodukte).....	20
4.1.1.4 Abbau des Grenzschutzes im Agrar- und Lebensmittelbereich	20
4.1.2 Zollverfahren.....	23
4.1.2.1 Umfassendes Webportal für Zollformalitäten.....	24
4.1.2.2 Flexible Wahl der Grenzübergangsstelle	24
4.1.2.3 Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer bei der Einfuhr von Waren	25
4.1.2.4 Ortsunabhängige Verzollung für KMU	25
4.1.2.5 Maximalbetrag für vereinfachte Zollanmeldung erhöhen	26
4.2 Technische Handelshemmnisse	27
4.2.1 Cassis-de-Dijon-Prinzip	28
4.2.1.1 Sonderregelung für Lebensmittel	29
4.2.1.2 Verbleibende Ausnahmen	30
4.2.2 Mögliche zukünftige Handelshemmnisse	32
4.2.2.1 Produktinformationsdatei und Sicherheitsbericht kosmetische Mittel.....	32
4.2.2.2 CO2-Emissionsvorschriften.....	33
4.3 Wettbewerbsbehinderungen	34
4.3.1 Verschärfung Kartellgesetz 2003	34
4.3.2 Gescheiterte Revision 2014.....	36
5 Zusammenfassung	39
6 Handlungsoptionen.....	41
6.1 Bereits beschlossene Massnahmen	41
6.2 Weitere mögliche Massnahmen.....	41

Inhaltsübersicht

Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Postulats 14.3014 «Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises» verfasst. In seiner Stellungnahme vom 14. März 2014 verwies der Bundesrat darauf, dass die Anerkennung weiterer Ursprungsnachweise mangels einer staatsvertraglichen Absicherung erhebliche praktische und rechtliche Probleme mit sich bringen würde. Das Anliegen des Postulats wird im Bericht noch einmal aufgenommen.

In seiner Stellungnahme zum Postulat hielt der Bundesrat damals fest, dass eine weiterführende Überprüfung der bestehenden rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in Bezug auf die Behinderung von Parallelimporten sinnvoll erscheine. Der vorliegende Bericht führt deshalb verbleibende Hürden für Parallelimporte auf und schlägt Massnahmen zu deren Erleichterung vor. Parallelimporte bedeuten im Rahmen dieses Berichts Wareneinfuhren unter Umgehung der vom Hersteller vorgesehenen/organisierten Vertriebsstruktur.

Das Postulat 14.3014 ist vor dem Hintergrund der Diskussion um die Hochpreisinsel zu sehen. Die zentrale Fragestellung des Berichts ist daher, welche Faktoren dazu beitragen, importierte Produkte in der Schweiz gegenüber dem Ausland zu verteuern. Aus dieser Fragestellung heraus kann der vorliegende Bericht als breite Auslegeordnung gelesen werden und viele der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten würden nicht nur spezifisch Parallelimporte, sondern den Handel generell erleichtern. Dies ist insofern von Relevanz, da beispielsweise Zölle bei sämtlichen importierten Gütern anfallen und nicht nur einseitig Parallelimporte betreffen.

Das Preisniveau liegt in der Schweiz insgesamt gut 45 Prozent höher als in den EU-15-Ländern. Bei den Gütern beträgt die Differenz 25 Prozent. Vor dem Hintergrund der Hochpreisinsel kommt Parallelimporten bzw. dem Abbau von Handelshemmnissen eine grosse Bedeutung zu. Einerseits können dadurch gewisse Produkte günstiger bezogen werden, was die Produktions- bzw. Beschaffungskosten senkt. Auf der anderen Seite kann der Wettbewerb im Inland intensiviert und damit Druck auf die Preise anderer Anbieter ausgeübt werden. Schliesslich dürfte das Angebot günstigerer Produkte auch das Preisbewusstsein der Konsumenten erhöhen. Insofern können Parallelimporte bzw. Importerleichterungen dazu beitragen, die teilweise hohen Preise in der Schweiz unter Druck zu setzen. Der vorliegende Bericht basiert auf einem Postulat, das einen Aspekt des Warenverkehrs vereinfachen möchte. Der Bericht behandelt deshalb in erster Linie den Bereich der Güter. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass auch Dienstleistungen einen grossen Beitrag zur Hochpreisinsel Schweiz leisten.

Zu betonen ist, dass es keinen isolierten Faktor gibt, der die Kosten für (Parallel-)Importe erhöht oder alleine für die Hochpreisinsel verantwortlich ist. Vielmehr tragen verschiedene Bereiche zu den höheren Güterpreisen in der Schweiz bei. Gestützt darauf zählt der vorliegende Bericht einen Strauss von Handlungsoptionen auf, die in der Summe zu einer Erleichterung des Handels bzw. einer Reduktion der Preise beitragen können.

Handelsschranken bestehen zunächst bei Zöllen und Zollformalitäten. Der Grenzschutz ist besonders im Agrar- und Lebensmittelbereich noch relativ hoch. Aber auch im Industriebereich könnte der Handel durch eine autonome Zollaufhebung erleichtert werden. Im Vordergrund der Analyse steht dabei eine mögliche Vereinfachung der Wareneinfuhr, insbesondere durch den Wegfall von Ursprungsnachweisen. Weiter bestehen bei den Zollverfahren Möglichkeiten, Handelshemmnisse abzubauen. Neben Zöllen und Zollverfahren behindern auch technische Handelshemmnisse die Handelbarkeit von Gütern. Das im Jahr 2010 eingeführte Cassis-de-

Dijon-Prinzip kann aufgrund etlicher Ausnahmen, der Bewilligungspflicht bei Lebensmitteln sowie teilweise weiterhin bestehenden Zulassungsverfahren keine volle Wirkung entfalten. Zudem werden durch neue Erlasse und die Weiterentwicklung des technischen Rechts weiterhin Handelshemmnisse geschaffen. Auch private Wettbewerbsbeschränkungen können den Handel behindern. Wie gegen solche Wettbewerbsbeschränkungen vorgegangen werden soll, ist jedoch umstritten. So hat der Gesetzgeber 2014 entschieden, auf eine Revision des Kartellgesetzes zu verzichten.

1 Einleitung

Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Postulats 14.3014 «Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten¹ dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises» verfasst. Mit dem Postulat wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, ob und wie bei der Zollabfertigung von EU-Ursprungsprodukten neben dem offiziellen Ursprungszeugnis auch weitere Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises anerkannt werden können, wie bspw. eine Verkaufsrechnung aus einem EU-Land.

In seiner Stellungnahme vom 14. März 2014 verwies der Bundesrat darauf, dass die erweiterte Anerkennung anderer als der im Protokoll Nr. 3 des Freihandelsabkommens Schweiz-EU von 1972 (FHA 1972) vorgesehenen Ursprungsnachweise mangels einer staatsvertraglichen Absicherung erhebliche praktische und rechtliche Probleme mit sich bringen würde. Andererseits hielt er fest, dass eine weiterführende Überprüfung der bestehenden rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in Bezug auf die Behinderung von Parallelimporten sinnvoll erscheine.

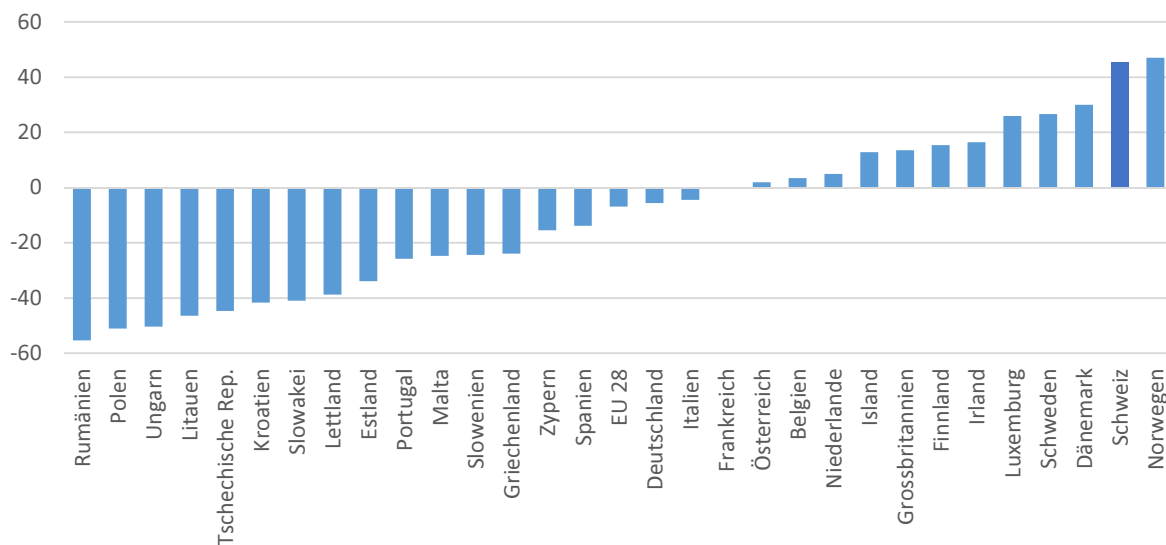
Dieser Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 gibt einen kurzen Überblick über den Zusammenhang von Parallelimporten und der Hochpreisinsel. In Kapitel 3 wird auf das eigentliche Anliegen des Postulats eingegangen. Kapitel 4 zeigt anschliessend auf, was für andere Behinderungen von (Parallel-)Importen noch bestehen. Dabei wird auf tarifarische Handelshemmnisse und Zollformalitäten, technische Handelshemmnisse sowie Wettbewerbsbehinderungen eingegangen. Zum Schluss folgen Handlungsoptionen und -empfehlungen.

2 Parallelimporte und Hochpreisinsel Schweiz

Das Preisniveau liegt in der Schweiz deutlich über dem durchschnittlichen Preisniveau der EU15. Der vergleichende Preisniveauindex der Konsumausgaben der privaten Haushalte lag im Jahr 2014 bei 145,6 Punkten, dies entspricht einem um insgesamt gut 45% höheren Preisniveau als in der EU15. Einzig das nicht EU-Land Norwegen hat ein ähnlich hohes Preisniveau wie die Schweiz. Als Vergleichsgrösse wurden die «alten» EU-Länder gewählt, da sich diese bezüglich Wohlstandsniveau weniger von der Schweiz unterscheiden als die EU28.

¹ Parallelimporte bedeuten im Rahmen dieses Berichts Wareneinfuhren unter Umgehung der vom Hersteller vorgesehenen/organisierten Vertriebsstruktur.

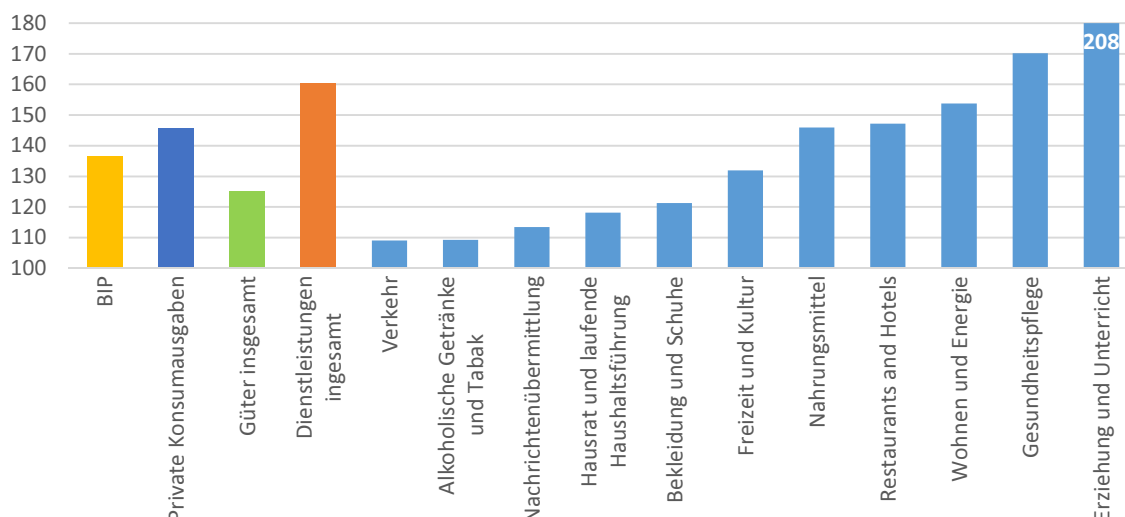
Abbildung 1: Preisniveauindizes Private Konsumausgaben



Quelle: Eurostat, PPP, dargestellt ist die Abweichung von EU15=100, Zahlen 2014

Wie die Zahlen von Eurostat weiter zeigen, tragen nicht alle Kategorien von Waren und Dienstleistungen im gleichen Ausmass zum höheren Preisniveau bei. Während die Preise für Güter um 25% höher lagen, betrug die Differenz bei den Dienstleistungen gut 60%.² Ein Grund für diese Diskrepanz ist, dass Güter in der Regel deutlich besser handelbar sind als Dienstleistungen. Der vorliegende Bericht wurde in Beantwortung eines Postulats, das einen Aspekt des Warenverkehrs vereinfachen möchte, verfasst. Der Bericht behandelt deshalb in erster Linie den Bereich der Güter. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass auch Dienstleistungen einen grossen Beitrag zur Hochpreisinsel Schweiz leisten.

Abbildung 2: Das relative Preisniveau in der Schweiz



Quelle: Eurostat, PPP, EU15=100, Zahlen 2014

² Die Preise für die Eurostat Datenbank werden von den jeweiligen nationalen statistischen Ämtern erhoben. Weitere Informationen dazu sind auf der Internetseite des BFS abrufbar, vgl.: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/07/blank/key/01.html>.

Wie lässt sich das Bestehen solcher Preisunterschiede zwischen direkt angrenzenden und untereinander wirtschaftlich eng verflochtenen Wirtschaftsräumen erklären? Eine erste Antwort ergibt sich aus den Erkenntnissen zum Preissetzungsverhalten der Firmen. Viele Firmen bewegen sich heute auf einem Markt mit unvollkommener Konkurrenz (d.h. mit differenzierten Produkten und einer beschränkten Zahl von Konkurrenten), so dass ein gewisser Spielraum für eine individuelle Preissetzung besteht. Die drei wichtigsten Faktoren für die Preisfestsetzung einer Firma in einer solchen Marktkonstellation sind:³

- (1) die Preise von Vorprodukten / Beschaffungskosten
- (2) die Preise der Konkurrenz und
- (3) die Nachfragesituation auf dem jeweiligen Markt

Diese drei Bestimmungsfaktoren unterscheiden sich (je nach Produkt- bzw. Dienstleistungsmarkt) zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern, aber auch zwischen den EU-Ländern. Unter anderem deshalb resultieren zwischen verschiedenen Ländern Preisdifferenzen.

Eine Studie von BAKBASEL hat den Einfluss der Preise von Vorleistungen (1) für den gesamten Schweizer Detailhandel untersucht.⁴ Sie nennt die höheren Einstandspreise beim Wareneinkauf als wesentliche Ursache einer verminderten preislichen Wettbewerbsfähigkeit des Detailhandels im internationalen Quervergleich. Referenz bilden dabei die umliegenden Länder Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Gemäss der Studie heben die höheren Beschaffungskosten im Inland das Preisniveau in der Schweiz um 9% über jenes der Nachbarländer an, die Beschaffungskosten im Ausland um 6%. Andere Vorleistungskosten, Arbeitskosten und sonstige Faktoren sind für den Schweizer Detailhandel weniger wichtig, sie heben das Preisniveau «lediglich» um insgesamt 3% an.⁵

Neben den Preisen von Vorprodukten spielen im Preissetzungsverhalten von Unternehmen auch die Konkurrenzpreise (2) eine Rolle. Tendenziell sinkt die Marktmacht bzw. der Preissetzungsspielraum eines Unternehmens, je mehr Anbieter auf einem Markt tätig sind.⁶ Je nach Wettbewerbssituation auf den infrage stehenden Märkten kann dies ein wichtiger Faktor bei der Erklärung unterschiedlicher Preise zwischen verschiedenen Ländern sein.

Schliesslich sind oft auch die Einkommen und die Preissensibilität (3) in verschiedenen Wirtschaftsräumen unterschiedlich. Verfügen die Abnehmer in einem Land über relativ hohe Einkommen bzw. Kaufkraft – wie etwa die Schweizer Haushalte (vgl. Abbildung 3) – ist deren Nachfrage für viele Güter höher als bei Konsumenten in einem Land mit niedrigerer Kaufkraft. Entsprechend sind sie teilweise auch bereit höhere Preise zu bezahlen. Zudem wendet der durchschnittliche Schweizer Haushalt für viele Güterkategorien (z.B. Nahrungsmittel und Getränke, Kleider und Schuhe, Möbel etc.) einen kleineren Anteil seines Budgets auf als die

³ Vgl. Mathias ZURLINDEN: Preissetzungsverhalten von Unternehmen: Auswertung einer Umfrage der Delegierten für regionale Wirtschaftskontakte, Schweizerische Nationalbank SNB, Quartalsheft 1 / 2007.

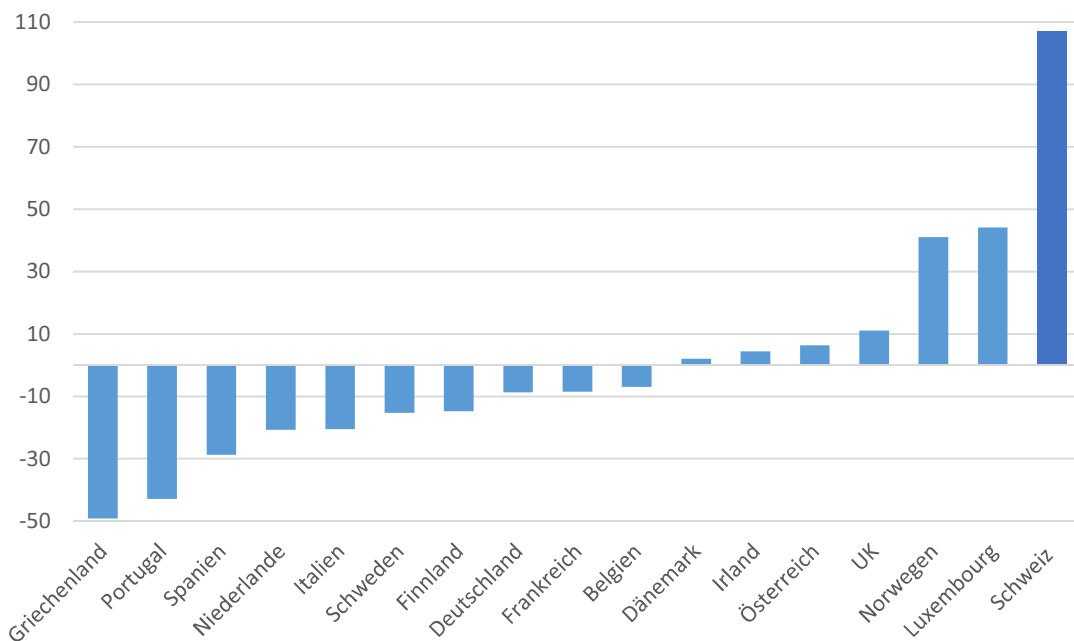
⁴ BAKBASEL, Kosten, Preise, Performance. Der Schweizer Detailhandel im internationalen Vergleich, 2010. Studie im Auftrag der Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz (IG DHS). Die Preisdifferenz im Detailhandel betrug im Jahr 2009 gemäss dieser Studie insgesamt 11%.

⁵ Anzumerken ist in dem Zusammenhang, dass der Preisüberwacher erhebliche Anstrengungen zur Dämpfung von Inputkosten wie Versorgungs- und Entsorgungspreise (Energie, Wasser, Abwasser, Kehricht) sowie anderer Gebühren unternimmt.

⁶ Marktmacht wird in der ökonomischen Theorie als Fähigkeit definiert, Preise über einem kompetitiven Level anzusetzen. Dies ist jedoch nicht mit einem kartellrechtswidrigem Verhalten gleichzusetzen ist. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die meisten Unternehmen über ein gewisses Mass an Marktmacht verfügen. Vgl. dazu z.B. Massimo MOTTA, Competition Policy in Theory and Practice, 2004, S. 39 ff.

Haushalte in den umliegenden Ländern.⁷ Der Anteil eines Guts an den Gesamtausgaben eines Konsumenten (*share of wallet*) wird als eine der Determinanten der Preiselastizität angesehen.⁸ Konsumenten sind demnach bei Produkten, für die sie einen relativ kleinen Anteil ihres Einkommens aufwenden, in der Regel weniger preissensibel als bei Produkten, die einen grossen Anteil ihres Einkommens beanspruchen. Dies spricht dafür, dass Schweizer Konsumenten bezüglich vielen Gütern insgesamt weniger preissensibel sind als Konsumenten in den umliegenden Ländern. Die relativ hohe Kaufkraft bzw. tiefe Preissensibilität in der Schweiz wird von vielen Unternehmen abgeschöpft bzw. in ihrer Preissetzung mitberücksichtigt.⁹

Abbildung 3: Kaufkraft pro Haushalt



Anmerkung: nominal, indexiert, Basis: EU15 plus Norwegen und Schweiz, dargestellt ist die Abweichung vom Indexwert 100, Zahlen 2015.

Quelle: GfK, eigene Berechnungen

Gäbe es keine Handelsbarrieren und keine Transportkosten, sollten gemäss der ökonomischen Theorie Preisunterschiede zwischen verschiedenen geographischen Gebieten in einem vollkommenen Markt mit der Zeit verschwinden, da Wirtschaftsakteure mittels Arbitrage von den Preisunterschieden profitieren können (*law of one price*). In der Praxis ist das Ausnutzen von Preisunterschieden jedoch oft nicht möglich, da gewisse Güter nicht handelbar sind (z.B. viele Dienstleistungen) oder relativ hohe Transportkosten oder Handelsbarrieren bestehen:

⁷ Die Aussage basiert auf den Gewichten der harmonisierten Konsumentenpreisindizes von Eurostat (HICP). Die Schweizer verwenden auf der anderen Seite einen höheren «share of wallet» für (nur schwer handelbare) Dienstleistungen wie Gesundheit und Wohnen.

⁸ Vgl. z.B. Robert H. FRANK, *Microeconomics and Behavior*, 2008 (7. Auflage), S. 111ff.

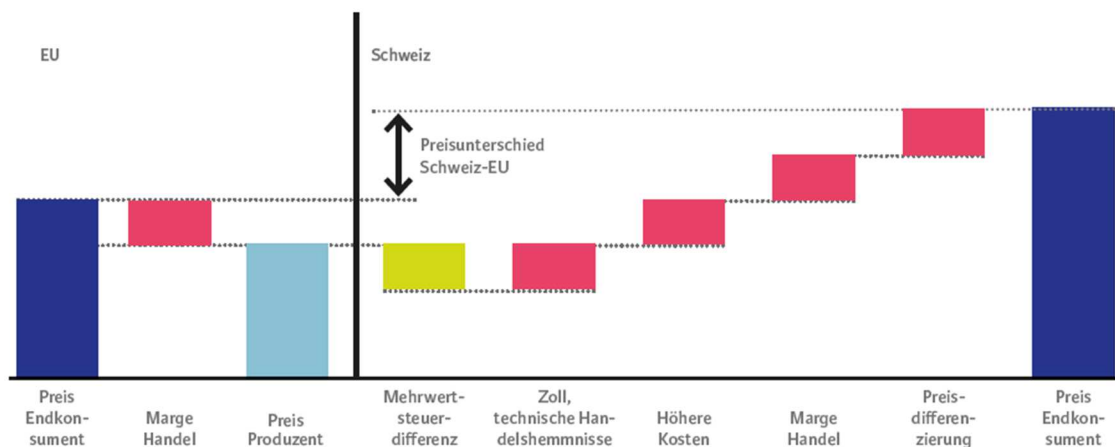
⁹ Sog. *pricing to the market*. Damit ist gemeint, dass Hersteller ihre Preise nicht basierend auf den Kosten festlegen, sondern aufgrund der Nachfrageverhältnisse im Absatzmarkt. Vgl. dazu auch "Erodiert die Mittelschicht?" Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 10.4023, 2015, S. 16f.; ECONOMIESUISSE, Eine „Lex Nivea“ für „gerechte“ Preise?, dossierpolitik, Nr. 24, 2012.

Zölle, Zollformalitäten, unterschiedliche Produktvorschriften oder Zulassungs- und Bewilligungsverfahren behindern den Handel und begünstigen somit die internationale Segmentierung von Märkten. Eine solche Segmentierung kann aber bspw. auch durch Gebietsschutzabreden erreicht werden.¹⁰

Segmentierte Märkte ermöglichen es einem Anbieter, die hohe Kaufkraft in der Schweiz auszunutzen (sog. Preisdiskriminierung), ohne von günstigeren Parallel- und Direktimporten aus dem umliegenden Ausland diszipliniert zu werden. Insofern tragen Handelshemmnisse oder Gebietsschutzabreden dazu bei, dass einzelne Anbieter weniger dem Wettbewerb ausgesetzt sind und in der Schweiz höhere Preise verlangen können. Diese beiden Faktoren, die zu höheren Preisen in der Schweiz beitragen, standen deshalb in jüngerer Vergangenheit im Fokus der Massnahmen gegen die Preisinsel Schweiz (Kartellgesetzrevision bzw. Einführung Casis-de-Dijon-Prinzip).

Die Ursachen der relativ hohen Güterpreise in der Schweiz sind in nachfolgender Abbildung noch einmal zusammengefasst.

Abbildung 4: Ursachen Hochpreisinsel



Anmerkung: Die Abbildung zeigt ein stilisiertes Beispiel eines Gutes, die genannten Ursachen sind nicht bei jedem Produkt (im gleichen Ausmass) vorhanden. Die Höhe der Balken ist fiktiv.

Quelle: Eigene Darstellung

¹⁰ Darunter versteht man Vereinbarungen zwischen Unternehmen, wonach Verkäufe in ein bestimmtes geographisches Gebiet ausgeschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund kommt Parallelimporten bzw. dem Abbau von Handelshemmnissen eine grosse Bedeutung zu. Einerseits können dadurch gewisse Produkte günstiger bezogen werden, was die Produktions- bzw. Beschaffungskosten senkt. Auf der anderen Seite kann der Wettbewerb im Inland intensiviert und damit Druck auf die Preise anderer Anbieter ausgeübt werden. Schliesslich dürfte das Angebot günstigerer Produkte auch das Preisbewusstsein der Konsumenten erhöhen. Insofern tragen Parallelimporte bzw. Importerleichterungen dazu bei, die teilweise hohen Preise in der Schweiz unter Druck zu setzen.

Beispiel Coca Cola

Denner hatte Anfang 2014 dank dem Parallelimport von Coca-Cola aus Tschechien einen Preisrückgang in der Schweiz ausgelöst. Der Preis der Zwei-Liter-Flasche sank bei Denner schrittweise von CHF 2.50 auf den Preis von CHF 1.95. In der Folge senkten auch andere Schweizer Detailhändler ihre Preise. Denner hat sich im Juli 2015 mit Coca-Cola geeinigt und stoppte den Parallelimport aus Tschechien. Seit September 2015 stehen nun Zwei-Liter-Flaschen des Schweizer Coca-Cola-Abfüllbetriebs in den Denner Regalen. Die Zwei-Liter-Flasche wird bei Denner mittlerweile zum Preis von CHF 2.05 angeboten (Stand: 29.02.2016).

Beispiel Syoss

Nachdem die Verhandlungen mit dem Lieferanten Schwarzkopf Henkel nicht das gewünschte Ergebnis ergaben, hat der Detailhändler Coop entschieden, Syoss-Artikel parallel zu importieren. Coop hat daraufhin per 15. Februar 2016 die Preise auf den parallel importierten Shampoos und Spülungen der Marke Syoss um 20% gesenkt.

In Bezug auf die Hochpreisinsel ist einschränkend festzuhalten, dass mögliche Preisvorteile durch günstigere (Parallel-)Importe nicht unbedingt beim Konsumenten ankommen müssen. Dies hängt u.a. von der Wettbewerbs- und Nachfragesituation auf dem entsprechenden Markt ab (vgl. oben). Zudem muss beachtet werden, dass alleine die Möglichkeit, Parallelimporte zu tätigen, nicht unbedingt dazu führt, dass tatsächlich solche stattfinden. Dies hängt auch davon ab, inwiefern die privaten Akteure die Importmöglichkeiten effektiv nutzen bzw. ob sie tatsächlich auch Interesse an günstigen Parallelimporten haben. So können günstigere Endverkaufspreise beispielsweise einen negativen Effekt auf die (absoluten) Margen der Händler in der Schweiz haben. Weiter fallen bei Parallelimporten auch die in der Regel über die nationalen Vertriebsgesellschaften finanzierten sog. Listinggebühren sowie Beiträge an Aktionen und Werbung weg. Es muss zudem beachtet werden, dass für ein Unternehmen auch ganz praktische Gründe dagegen sprechen können, Parallelimporte zu tätigen. Dies kann u.a. an folgenden Faktoren liegen:¹¹

- Schwierigkeiten, eine kontinuierliche Warenverfügbarkeit in ausreichender Menge zu erreichen, da Parallelimporte häufig punktuelle Beschaffungen bei unterschiedlichen Bezugsquellen sind.
- Die beschränkte Haltbarkeit gewisser Lebensmittel und Anforderungen an die Lagerung (z.B. Kühlung) schränken die Möglichkeiten für Parallelimporte ein.
- Gewisse Produkte haben einen relativ hohen Logistikkostenanteil am Verkaufspreis (z.B. Wasser). Dies mindert die Attraktivität von Parallelimporten.
- Transport aus dem Ausland und Zollabwicklung müssen vom Parallelimporteure selber organisiert werden.

¹¹ Vgl. dazu: Schlussbericht der Wettbewerbskommission i.S. Vorabklärung betreffend Nichtweitergabe von Währungsvorteilen (gekürzte Fassung).

- Prüfung *allenfalls* bestehender unterschiedlicher Produktedeklarationsvorschriften etc.

Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, die Formalitäten und Hemmnisse von (Parallel-)Importen auf ein Minimum zu beschränken.

Die EU – Konvergenz aber Preisdifferenzen trotz Binnenmarkt

Mit der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten – dem freien Warenverkehr, der Personenfreizügigkeit, der Dienstleistungsfreiheit und dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr – hat die EU einen gemeinsamen Binnenmarkt geschaffen. Zudem wurde ein Diskriminierungsschutz eingeführt und die Rechtsangleichung von Produktvorschriften vorangetrieben. Der EU-Binnenmarkt geht damit einen erheblichen Schritt weiter als eine Zollunion, in der «nur» die internen Zölle abgeschafft und gemeinsame Aussenzölle festgelegt werden.

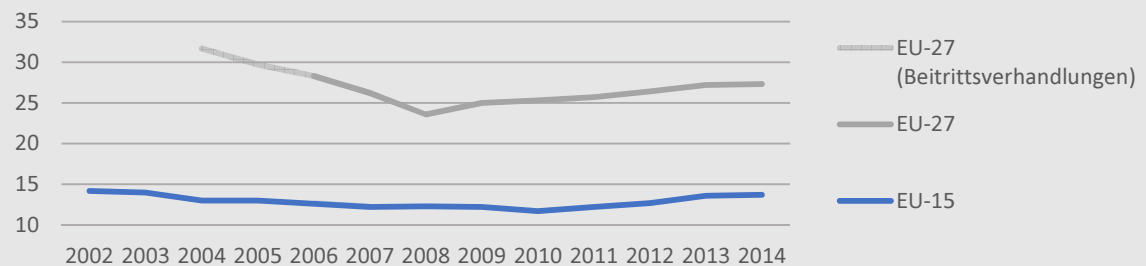
In einem solchen gemeinsamen Markt ist zu erwarten, dass die Preise sich über die Zeit angleichen. In der Tat war in der EU bis 2008 eine Preiskonvergenz zu beobachten: Schätzte die EU-Kommission den Variationskoeffizienten* der Preisniveaus der EU-12 1990 noch auf 19,4%, fiel der Koeffizient gemäss Eurostat 1995 auf 15,9% und bis 2008 auf 12,7%. Ein ähnliches Bild ist für die EU-25 zu beobachten: Zu Beginn der Beitrittsverhandlungen 2004 betrug der Koeffizient 28,1%, im Jahr 2008 20,9%. Seit der Finanzkrise ist jedoch wieder eine leichte Preisdivergenz zu beobachten. So lag der Variationskoeffizient der Preisniveaus für die EU-15 2014 bei 13,7% und für die EU-25 bei 24,4%.

Eine Studie der EU-Kommission von 2007 zeigt, dass für die Preiskonvergenz bis zur Finanzkrise zwei unterschiedliche Mechanismen verantwortlich waren. Zum einen führte der gemeinsame Binnenmarkt zu mehr Wettbewerb, was zu einem höheren Preisdruck und damit zu tendenziell sinkenden Preisen führte.

Zum anderen war in Ländern mit tieferem Einkommen ein genereller Aufholeffekt zu beobachten, was mit der Zeit über höhere Inflationsraten zu höheren Preisen führte. Die ökonomische Analyse der Studie zeigt, dass der Wettbewerbs-Effekt insbesondere bei Gebrauchsgütern, wie beispielsweise Haushaltsgeräten oder Kleidern zu tieferen Preisen führte. Dies schlug sich nieder in sinkenden Relativpreisen in Ländern wie Dänemark, Schweden oder Finnland. Der Aufholeffekt wirkte hingegen durch höhere Preise bei Verbrauchsgütern und Dienstleistungen in Ländern wie Spanien, Griechenland oder Portugal. Studien zur Preisdivergenz seit der Finanzkrise liegen noch nicht vor. Es ist allerdings zu vermuten, dass die Preisdivergenz primär auf die unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung innerhalb der EU zurückzuführen ist.

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Variationskoeffizient der Preisniveaus (Quelle: Eurostat)



Die anhaltenden Preisdifferenzen zeigen, dass selbst in einem Binnenmarkt wie der EU nicht damit zu rechnen ist, dass eine vollständige Preiskonvergenz erreicht wird (vgl. auch Abbildung 1).

* Der Variationskoeffizient ist ein relatives Mass der Streuung (Werte zwischen 0 und 100). Gehen die Differenzen zwischen den Preisen zurück, geht auch der Variationskoeffizient zurück, d.h. die Preise konvergieren.

Vgl. European Commission (2007) *Price convergence in the enlarged internal market*, Economic Papers Nr. 292 sowie OECD (2012) *Price convergence indicator*, OECD Economic Surveys: European Union. 2012.

3 Ursprungsnachweise

Bei Freihandelsabkommen (FHA) können die Vertragsparteien ihre Aussenzölle eigenständig festlegen. Mittels Ursprungsregeln soll verhindert werden, dass Güter aus Drittstaaten über das Land mit dem tiefsten Aussenzoll ins Vertragsgebiet importiert werden, ohne dass innerhalb des Vertragsgebiets ein bestimmter Wertschöpfungsanteil in Form einer Be- oder Verarbeitung generiert wurde. Nur wenn gemäss Ursprungsregeln des Abkommens ein bestimmter Wertschöpfungsanteil im Vertragsgebiet generiert wurde, können Waren zum Präferenzolltarif über die Grenzen der Abkommensstaaten gehandelt werden. Vereinfacht ausgedrückt wird auf diese Weise ein Produkt mit einer «Nationalität» (=Ursprung) und einem «Identitätsausweis» (=Ursprungsnachweis) ausgestattet.

Eingangs ist festzuhalten, dass es einem Hersteller frei steht, ob er den präferenziellen Ursprungscharakter einer Ware beurkunden will oder nicht. Es ist eine Tatsache, dass die Inanspruchnahme von Zollpräferenzen mit administrativem Aufwand verbunden ist, namentlich um sicherzustellen, dass die Ware die Ursprungskriterien des Freihandelsabkommens erfüllt und die erforderlichen Nachweise erbracht werden können. Die Ausstellung eines präferenziellen Ursprungsnachweises führt entsprechend zu Mehrkosten für die Unternehmen.

Die Grundlage für den präferenziellen Verkehr zwischen der Schweiz und der EU bilden das Freihandelsabkommen Schweiz-EU 1972 (FHA 1972) und das Regionale Übereinkommen über die Paneuropa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln (PEM-Konvention), das die auf das FHA 1972 anwendbaren Ursprungsregeln enthält. Die PEM-Konvention legt fest, dass für Ursprungserzeugnisse aus PEM-Mitgliedsstaaten, also auch aus der EU, bei der Einfuhr in die Schweiz zur Beanspruchung des präferenziellen Marktzugangs ein Ursprungszeugnis oder

eine Ursprungserklärung¹² vorliegen muss. Konkret kann ein Exporteur unter gewissen Voraussetzungen mittels einer sogenannten Ursprungserklärung den Ursprung einer Ware auf der Verkaufsrechnung, einem Lieferschein oder einem anderen Handelspapier, in dem die Erzeugnisse so genau bezeichnet sind, dass deren Identifikation möglich ist, bescheinigen.¹³ Der Ursprungsnachweis kann demnach neben dem Ursprungszeugnis bereits auf verschiedenen zusätzlichen Geschäftsdokumenten erbracht werden. Die im Postulat geforderte Möglichkeit, dass neben dem offiziellen Ursprungszeugnis auch weitere Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises anerkannt werden können, ist in der PEM-Konvention bereits vorgesehen.

Will ein Exporteur die Präferenzbehandlung gestützt auf ein Freihandelsabkommen beanspruchen und stellt zu diesem Zweck einen präferenziellen Ursprungsnachweis aus, übernimmt er dabei die Verantwortung für diesen Nachweis und er muss in der Lage sein, die Ursprungseigenschaft einer Ware anhand entsprechender Unterlagen zu beweisen. Wird bei der Herstellung eines Produktes Vormaterial von mehreren Lieferanten verwendet, müssen die Lieferanten – bei Vormaterialien aus dem Inland durch eine sogenannte Lieferantenerklärung und bei ausländischen Vormaterialien durch einen Ursprungsnachweis – den Ursprung dieser Waren so bestätigen, dass der Exporteur anschliessend in der Lage ist, den Ursprungsnachweis in voller Kenntnis der Sachlage auszustellen.¹⁴ Auch diese Unterlagen sind im Hinblick auf eine allfällige Überprüfung durch die Zollverwaltung zur Verfügung zu halten. Folglich muss ein Exporteur für alle in der Produktion einer Ware verwendeten, ursprungsgebenden Vormaterialien aus dem In- und Ausland den Ursprung belegen können.

Die Ausstellung falscher Ursprungsnachweise kann für einen Exporteur schwerwiegende Folgen haben, da nicht bezahlte Zollabgaben von seinen Kunden eingefordert werden können. Ausserdem können ihn die Zollbehörden des Ausfuhrlandes strafrechtlich belangen. Diese verfügen heute über Datenbanken, anhand derer sie die Importe überprüfen, falls nötig zurückverfolgen und die Ursprungsnachweise früherer Zollabfertigungen verlangen können. Die Fähigkeit der Zollbehörden, die Einfuhren auf mehrere Jahre zurück zu prüfen, erhöht einerseits den Aufwand für die Unternehmen, die erforderlichen Nachweise vorzulegen (im Verwaltungs- oder Strafverfahren) und andererseits das Risiko, dass Mängel aufgedeckt werden, was gegebenenfalls zu Nachforderungen oder Bussen führen kann.

Zur Verhinderung von Parallelimporten in die Schweiz verzichten ausländische Hersteller teilweise darauf, Lieferantenerklärungen zuhanden von Parallelhändlern auszustellen. Ohne gültige Lieferantenerklärung des Lieferanten kann ein Exporteur den präferenziellen Ursprung einer Ware jedoch nicht belegen. Dies führt in der Regel dazu, dass Waren zum normalen (sog. meistbegünstigten) Zollansatz in die Schweiz eingeführt werden müssen. Die oben bzw. im Postulat 14.3014 angesprochenen, zusätzlichen Möglichkeiten zur Ausstellung von Ursprungsnachweisen ändern nichts daran, dass ein ausreichender Ursprungsnachweis nur dann erbracht werden kann, wenn der Ursprungscharakter einer Ware gegenüber den Zollbehörden nachgewiesen werden kann. Wie oben beschrieben, ist ein Zwischenhändler dazu aber nur dann in der Lage, wenn er über eine schriftliche Bestätigung des Herstellers verfügt, die den Ursprungscharakter der Ware bescheinigt. Fehlt eine solche Bestätigung, kann ein Zwischenhändler den Ursprung einer Ware nicht abschliessend nachweisen. Deklariert er Waren trotzdem als Ursprungsware, kann dies bei einer späteren Kontrolle nachträgliche Zoll-

¹² Sog. Rechnungserklärungen können bis zu einem Sendungswert von EUR 6'000.- ausgestellt werden. Für Inhaber der Bewilligung des «Ermächtigten Ausführers» gilt diese Limite nicht; Ermächtigte Ausführer können unabhängig vom Warenwert eine Rechnungserklärung ausstellen.

¹³ Art. 15 Abs. 1 Bst. c der Anlage I des PEM-Übereinkommens.

¹⁴ Dies gilt *nicht* für Vormaterialien aus Ländern mit denen kein FHA besteht oder wenn nicht kumuliert werden kann.

abgaben und Bussen nach sich ziehen. Ein Zwischenhändler ist demnach – unabhängig davon, ob der Ursprungsnachweis mittels Ursprungszeugnis oder bspw. einer Rechnungserklärung eingereicht wird – letztlich immer auf die Kooperation des Herstellers angewiesen.

Wie oben erwähnt, kann der Ursprungsnachweis neben dem Ursprungszeugnis bereits auf verschiedenen Geschäftsdokumenten wie z.B. einer Verkaufsrechnung erbracht werden. Diese Möglichkeiten sind jedoch staatsvertraglich geregelt und können von der Schweiz nicht unilateral geändert werden. Der Bundesrat sieht deshalb in Bezug auf die Anerkennung *weiterer* als die in der PEM-Konvention genannten Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises momentan keinen Handlungsspielraum.

Im Folgenden werden im Sinne einer Auslegeordnung über die Beantwortung des Postulats hinaus verbleibende Hürden für Parallelimporte aufgeführt und mögliche Massnahmen zu deren Erleichterung vorgeschlagen.

4 Behinderung von Parallelimporten

4.1 Tarifarische Handelshemmnisse und Zollformalitäten

2014 unterstanden rund 20% des totalen Importwarenwerts bei Industriegütern sowie über 50% bei den Lebensmitteln und Agrargütern einem Einfuhrzoll.¹⁵ Einfuhrzölle stellen demnach je nach Bereich noch immer erhebliche Handelsschranken dar. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem präferenziellen und dem nicht-präferenziellen Handel. Im nicht-präferenziellen Handel mit Industrieprodukten sind die Zölle insbesondere in den Bereichen Textilien, Kleider und Schuhe (Zolltarifkapitel 50–64) teilweise noch beträchtlich. Auch im Agrar- und Lebensmittelbereich ist der Grenzschutz noch relativ hoch, insbesondere in den Bereichen Fleisch, Milchprodukte, Eier, Gemüse und Obst sowie Getreide/Mehl zur menschlichen Ernährung.

Im präferenziellen Handel mit den Schweizer Freihandelspartnern sind heute – aufgrund der im Industriebereich vollständig eliminierten Zölle – die Zollformalitäten ein grösseres Handelshemmnis als die effektiven Zölle. Obwohl nämlich auf den meisten Importen von Industrieprodukten aus Staaten, mit denen die Schweiz ein FHA abgeschlossen hat, keine Zölle bezahlt werden, müssen Waren an der Grenze deklariert werden. Dadurch soll u.a. verhindert werden, dass Nicht-Ursprungsware präferenziell verzollt wird. Zudem wird mit der Zollanmeldung auch die MWST erhoben und es werden Daten für die Aussenhandelsstatistik ermittelt. Bei gewissen Gütern werden ausserdem zusätzliche Verbrauchssteuern¹⁶ und Lenkungsabgaben¹⁷ erhoben. Schliesslich werden auch nichtzollrechtliche Erlasse des Bundes vollzogen.¹⁸

Im Folgenden werden Lösungsansätze beschrieben, wie die verschiedenen Handelsschranken im Zusammenhang mit Einfuhrzöllen und Zollverfahren gemindert werden könnten. Die meisten der in diesem Kapitel diskutierten Handlungsmöglichkeiten würden nicht nur Parallelimporte erleichtern, sondern wären eine generelle Handelserleichterung.

¹⁵ Vgl. Zollstatistik EZV 2014 (Basis: Total 1). Die Zolltarifkapitel 1-24 (ohne Fischereiprodukte) gelten als Lebensmittel und Agrargüter, Die Kapitel 25-97 des Zolltarifs als Industriegüter (inkl. Fischereiprodukte). Bei den Lebensmitteln und Agrargütern haben Zollkontingente die grössere Bedeutung als Zölle.

¹⁶ Z.B. Tabaksteuer, Mineralölsteuer oder Automobilsteuer.

¹⁷ Z.B. auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC), die etwa in Farben oder Reinigungsmitteln enthalten sind.

¹⁸ Z.B. in den Bereichen Sicherheit, Schutz der Bevölkerung und der Umwelt sowie der Zollkontingentsbewirtschaftung. Insgesamt handelt es sich um ca. 150 Erlasse.

4.1.1 Einfuhrzölle

4.1.1.1 Zollunion mit der EU

Eine Zollunion zwischen der Schweiz und der EU würde bedeuten, dass im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU generell keine Zölle mehr anfallen würden. Gleichzeitig würde die Schweiz die höheren Aussenzölle der EU übernehmen. Dies würde den Handel mit der EU sehr stark erleichtern. Der Wegfall der Einfuhrzölle mit unserem Haupthandelspartner¹⁹ hätte Kosteneinsparungen für die Wirtschaft zur Folge.²⁰

Zudem würden die Zollformalitäten beim grenzüberschreitenden Handel mit der EU gänzlich entfallen. Heute müssen Waren im Handel mit der EU, selbst wenn keine Zölle bezahlt werden müssen, an der Grenze deklariert werden (vgl. 4.1, Einleitung). Die damit zusammenhängenden Formalitäten kosten und brauchen Zeit.²¹ Innerhalb einer Zollunion entfallen diese Einfuhr- wie auch Ausfuhrverfahren. Insbesondere wären für den Warenverkehr innerhalb der Zollunion keine Ursprungszeugnisse mehr notwendig.²² Innerhalb einer Zollunion mit der EU gäbe es für die Schweiz zudem keine Zollgrenzen mehr. Die Erhebung von Verbrauchssteuern müsste demnach über andere Systeme geregelt werden (vgl. auch 4.1.2.3). Ebenso müssten die heute vom Zoll vollzogenen nichtzollrechtlichen Erlasse überarbeitet und die Erhebung der handelsstatistischen Daten neu geregelt werden.

Schweizer Unternehmen könnten mit einer Zollunion beim Import teilweise von direkten (Zölle auf Zwischenprodukten bei fehlendem Ursprungsnachweis), vor allem aber indirekten Kosteneinsparungen (Administrativkosten) profitieren. Sie würden zudem von einem erleichterten Marktzutritt in die EU profitieren (keine Importzölle EU, keine Zollverfahren beim Export in die EU). Sie würden dadurch wettbewerbsfähiger und könnten sich noch stärker in die europäischen Wertschöpfungsketten einbinden.²³ Weiter würde durch die starke Handelserleichterung eine internationale Segmentierung der Märkte schwieriger und der Wettbewerb in der Schweiz gestärkt. Von insgesamt tieferen Preisen und mehr Wettbewerb würden auch die Schweizer Konsumenten profitieren.²⁴ Insgesamt wäre mit einer Zollunion mit deutlichen Wohlfahrtsge-
winnen zu rechnen.²⁵

¹⁹ 54% der Schweizer Exporte gehen in die EU und 73% der Importe werden von dort eingeführt.

²⁰ Dies gilt *nicht* in Bezug auf den zollfreien Veredelungsverkehr im Agrar- und Lebensmittelbereich. Die Zolleinnahmen der Schweiz aus dem Handel mit den EU-Ländern betragen im Jahr 2014 CHF 702 Mio. (Quelle: EZV, 2014). Zusätzlich müssten die Zölle beim Import in die EU berücksichtigt werden.

²¹ Gemäss einer Studie machen die Zollformalitäten beim Import 14.7% der Transportkosten aus bzw. 14.2% beim Export. Durch die Wartezeiten entstehen bei der Einfuhr Kosten von 8.7% der Transportkosten (Ausfuhr: 7.4%), vgl. Ruedi MINSCH/ Peter MOSER, Zollunion. Alternative zum EU-Beitritt, 2006. Seit der Publikation der Studie wurden die Zollverfahren modernisiert. Entsprechend könnten die Kosten heute tiefer ausfallen.

²² Allerdings würde die Zollunion die Exportunternehmen nicht davon entbinden, die Ursprungseigenschaft ihrer Vorleistungen sorgfältig zu überwachen, um bei der präferenziellen Ausfuhr zu Freihandelspartnern ausserhalb der Zollunion die Ursprungskriterien der FHA einzuhalten.

²³ Allerdings müssten die Schweizer Unternehmen aber allenfalls höhere Zölle für Waren aus Drittstaaten und «neue» Zöllen bei Einfuhren von jetzigen Freihandelspartnern, mit denen die EU kein Abkommen hat, bezahlen.

²⁴ Hierzu ist einschränkend festzuhalten, dass mögliche Preisvorteile von Zollsenkungen nicht unbedingt bei den Konsumenten ankommen müssen. Dies hängt u.a. von der Wettbewerbs- und Nachfragesituation und auf dem entsprechenden Markt ab.

²⁵ Die in FN 21 genannte Studie schätzt den Wachstumseffekt auf 1.2%-3.1% des BIPs.

Durch den Wegfall der Ein- und Ausfuhrverfahren im Handel Schweiz-EU würden zudem in der Bundesverwaltung Einsparungen anfallen.

Eine Zollunion würde neben den Industrieprodukten auch die Lebensmittel und Agrargüter betreffen. Sie hätte deshalb weitreichende Konsequenzen für den Schweizer Agrar- und Lebensmittelbereich sowie die nachgelagerten Verarbeitungsbetriebe, da entsprechende Produkte aus der EU frei in der Schweiz zirkulieren könnten. Vor diesem Hintergrund müsste auch eine Teilnahme der Schweiz an der gemeinsamen Agrarpolitik der EU diskutiert werden.

Neben den genannten Einsparungen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind die Einnahmeausfälle durch Zölle zu berücksichtigen. Die Einfuhrzölle aus dem Handel mit der EU machen CHF 702 Mio. aus, was 62% der gesamten Einnahmen aus Einfuhrzöllen entspricht.²⁶ Darüber hinaus fiel ein Teil der in der Schweiz generierten Zolleinnahmen aus dem Handel mit Drittländern sehr wahrscheinlich an den EU-Haushalt.²⁷ Diese Einnahmeausfälle wären gemäss der zitierten Studie jedoch deutlich geringer als die gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsgewinne.²⁸

Ein Nachteil der Zollunion besteht im Verlust der autonomen Aussenhandelspolitik der Schweiz. D.h. insbesondere, dass die Aussenzölle nicht mehr selber festgelegt werden könnten und praktisch keine eigenen Freihandelsabkommen mehr abgeschlossen werden könnten.²⁹ Ausserdem müsste die Schweiz die bestehenden Freihandelsabkommen so anpassen, dass diese mit der Zollunion vereinbar wären.³⁰ Eine Zollunion würde auch die EFTA-Mitgliedschaft der Schweiz infrage stellen. Weiter ist anzumerken, dass Schweizer Unternehmen bei einer Zollunion mit der EU allenfalls höhere Zölle für Waren aus Drittstaaten und «neue» Zölle bei Einfuhren von jetzigen Freihandelspartnern, mit denen die EU kein Abkommen hat, bezahlen müssten.

Zudem würde eine Zollunion gemäss der in FN 21 zitierten Studie wahrscheinlich eine Erhöhung der MWST erforderlich machen, da stark unterschiedliche MWST-Sätze den Wettbewerb verzerren können.³¹ Innerhalb der EU beträgt der Mindestsatz bei der MWST derzeit 15%. Eine so starke Erhöhung der Verbrauchssteuern würde wohl einen Umbau des gesamten Steuersystems in der Schweiz bedingen.³² Schliesslich handelt es sich bei der Zollunion nicht um eine unilaterale Massnahme, d.h. es wären Verhandlungen mit der EU notwendig. Diese könnten kaum losgelöst vom europapolitischen Gesamtkontext geführt werden und wären entsprechend abhängig von der weiteren Entwicklung der Beziehungen Schweiz-EU und der aktuell laufenden Verhandlungen.

²⁶ Vgl. Zollstatistik EZV 2014.

²⁷ In der EU liefern die Mitgliedstaaten 75% ihrer Zolleinnahmen an den EU-Haushalt ab.

²⁸ Vgl. FN 25.

²⁹ Anzumerken ist, dass die Schweiz auch ihren Einfluss auf die Gestaltung des Vollzugs der Aussenhandelspolitik verlieren würde.

³⁰ Bedingung dazu wäre, dass die Freihandelspartner der Schweiz zu Anpassungen bereit wären.

³¹ Dies gilt grundsätzlich auch für andere Verbrauchssteuern (z.B. Tabak- oder Alkoholsteuer). Gemäss der in FN 21 zitierten Studie wären hier jedoch nur geringe Anpassungen notwendig.

³² Vgl. MINSCH/MOSER, Zollunion. Alternative zum EU-Beitritt, 2006, S. 103ff.

4.1.1.2 Autonome Aufhebung aller Einfuhrzölle auf Industriegüter

Eine weitere Massnahme wäre eine komplette, autonome Aufhebung der Einfuhrzölle auf Industriegüter. Bereits heute wird für ungefähr 80% des totalen Importwarenwerts bei Industriegütern kein Einfuhrzoll fällig.³³ Der durchschnittliche Zollansatz aller Industriegüter beträgt 2,3%.³⁴

Beispiel Kanada

Durch die Ausdifferenzierung globaler Wertschöpfungsketten in stets kleinere Arbeitsschritte gewinnen Zölle auf Ausrüstungsgüter und Zwischenprodukte für die Wettbewerbsfähigkeit einer Industrie zunehmend an Bedeutung. In diesem Kontext hat die kanadische Bundesregierung 2009 im Rahmen eines Struktur- und Konjunkturprogramms beschlossen, bis 2015 eine grosse Anzahl von Zöllen auf Zwischenprodukten, Maschinen und Ausrüstungsgütern unilateral aufzuheben.

Insgesamt wurden bei über 1'800 Zolltarifnummern die Zölle auf null gesenkt, was jährlichen Zolleinsparungen in der Höhe von CAD 450 Mio. entsprach (Stand 2009, entspricht rund CHF 428 Mio. zum damaligen Wechselkurs). Durch den Wegfall an Zöllen profitierte die kanadische Industrie von einer Kostensenkung bei Ausrüstungsgütern und Zwischenprodukten. Die OECD rechnet damit, dass die Zollsenkungen mit erheblichen Produktivitätsgewinnen einhergehen und zur Schaffung von bis zu 12'000 Arbeitsplätzen beitragen können.

Vgl. OECD, Trade Policy Implications of Global Value Chains: Case Studies, OECD Trade Policy Paper, No. 161, 2013 sowie Department of Finance Canada, Strong Leadership – a Balanced Budget, Low Tax Plan for Jobs, Growth and Security, Chapter 3.1, Economic Action Plan 2015.

Auch **Norwegen** hat die Einfuhrzölle für über 95% der Zolltarife für Industriegüter unabhängig von der Herkunft der Waren auf null gesenkt. Lediglich beim Import von Bekleidung, einigen Textil- und Fischprodukten fallen noch Einfuhrzölle an. Weiter erhebt auch **Singapur** (mit Ausnahme von 6 Tariflinien) keine Zölle mehr. Schliesslich plant auch **Island** eine autonome Zollabschaffung aller Industriegüter ab 2017.

Vgl. WTO Trade Policy Review 2012; Icelandmonitor vom 09.07.2015.

Die Aufhebung aller Einfuhrzölle auf Industriegütern hätte eine Vereinfachung der Wareneinfuhr zur Folge, da der Ursprung der Waren, die zum Endverbrauch in die Schweiz importiert werden (Konsum- und Investitionsgüter), nicht mehr deklariert werden müsste bzw. keine Ursprungszeugnisse mehr notwendig wären, um von einem Nullzoll profitieren zu können. Dies gilt auch für Waren, die als Vorleistungen für Güter verwendet werden, die anschliessend nicht

³³ Vgl. Zollstatistik EZV 2014 (Basis: Total 1).

³⁴ WTO Trade Policy Review 2013; ungewichteter Durchschnitt. Der handelsgewichtete Durchschnitt (Total Zollbetrag geteilt durch Total Importwarenwert) betrug 2014 1.4% (Quelle: Zollstatistik EZV).

im Rahmen eines FHA im Ausland verzollt werden.³⁵ Somit würde für einen Teil des Handels mit Industriegütern ein Handelshemmnis reduziert.³⁶

Mit einer autonomen Aufhebung aller Zölle auf Industrieprodukte könnten viele Unternehmen von direkten (Zölle auf Zwischenprodukten) und indirekten Kosteneinsparungen (Administrativkosten) profitieren.³⁷ Bei letzterem steht der Wegfall von Ursprungsnachweisen im Vordergrund: Um sicherzustellen, dass die Ware die Ursprungskriterien des jeweiligen FHA erfüllt und die erforderlichen Nachweise erbracht werden können, ist seitens Unternehmen häufig ein Mehraufwand notwendig (vgl. Kapitel 3).³⁸ Dieser würde durch die diskutierte Massnahme reduziert. Durch die erwähnten direkten und indirekten Kosteneinsparungen würden viele Schweizer Unternehmen wettbewerbsfähiger. Weiter würde eine internationale Segmentierung der Märkte schwieriger, was zu einer Belebung des Wettbewerbs in der Schweiz führen würde (u.a. auch durch Parallelimporte). Insgesamt wird durch eine Aufhebung der Industriezölle mit eindeutig positiven Wohlfahrtseffekten für die Schweiz gerechnet.³⁹ Schliesslich wären auch gewisse Einsparungen in der Bundesverwaltung möglich.

Im Unterschied zu einer Zollunion, wäre die autonome Aufhebung der Zölle eine unilaterale Massnahme, die ohne Verhandlungen umgesetzt werden könnte. Auch andere Nachteile einer Zollunion bestünden bei der hier diskutierten Massnahme nicht, namentlich der Verlust einer autonomen Aussenhandelspolitik oder eine wahrscheinliche Erhöhung der MWST.

Ein Nachteil einer Aufhebung der Zölle auf Industrieprodukten wäre ein Einnahmenverlust des Bundes von rund CHF 487 Mio. Zolleinnahmen, was etwa 43% der Einnahmen aus Einfuhrzöllen entspricht.⁴⁰

Schliesslich hätte eine unilaterale Aufhebung der Einfuhrzölle auf Industrieprodukten zur Folge, dass die Schweiz für (zukünftige) Verhandlungspartner von Freihandelsabkommen (FHA) möglicherweise weniger attraktiv wäre und ihre Verhandlungsposition damit schwächen würde. Das Begehren, bestehende Einfuhrzölle des Freihandelspartners abzubauen, ist oft ein Ausgangspunkt bzw. Auslöser von Verhandlungen über Freihandelsabkommen. Bei einer generellen Zollaufhebung auf Industriegütern würde dieses Verhandlungspfand teilweise aus der Hand gegeben. Hierzu ist allerdings einschränkend anzufügen, dass in der Regel die Zölle auf Lebensmitteln und Agrarprodukten Ausgangspunkt von Verhandlungen über Freihandelsabkommen sind.⁴¹ Zudem muss beachtet werden, dass aus Sicht der Schweizer Handelspartner ohne FHA die Gefahr besteht, dass unilateral gesenkte Einfuhrzölle von der Schweiz jederzeit

³⁵ Allerdings würde die autonome Aufhebung der Einfuhrzölle die Exportunternehmen nicht davon entbinden, die Ursprungseigenschaft ihrer Vorleistungen sorgfältig zu überwachen, um bei der präferenziellen Ausfuhr zu Freihandelspartnern ausserhalb der Zollunion die Ursprungskriterien der verschiedenen FHA der Schweiz einzuhalten.

³⁶ Für eine detaillierte Analyse vgl. Peter MOSER, Martin WERNER, Auswirkungen einer einseitigen Abschaffung der Industriezölle in der Schweiz, Gutachten der HTW Chur, 2015, abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/Freihandelsabkommen/Auswirkungen_einseitigen_Abschaffung_Industriezoelle.html.

³⁷ Die genaue Höhe der Kosteneinsparungen sowie allfällige Effekte auf die Preise wären vertieft zu prüfen.

³⁸ Dies gilt umso mehr bei einem Lieferantenwechsel.

³⁹ Vgl. FN 36.

⁴⁰ Vgl. Zollstatistik EZV 2014.

⁴¹ Der Bereich Textilien, Kleider und Schuhe ist im Rahmen von FHA-Verhandlungen allerdings nach wie vor wichtig.

auch wieder angehoben werden können.⁴² Weiter ist zu bemerken, dass technische Handelshemmnisse heute oft grössere Handelshemmnisse darstellen als Zölle. Insofern dürften potentielle Freihandelspartner trotzdem ein gewisses Interesse an einem Abkommen mit der Schweiz haben. Schliesslich sind Einfuhrzölle auf Waren nur ein Aspekt von modernen, umfassenden Freihandelsabkommen, die anderen Bereiche (wie Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Geistiges Eigentum, technische Handelshemmnisse etc.) wären davon nicht tangiert.⁴³

Beispiel Zollsenkung für Textilindustrie

Die Schweizer Textilindustrie exportiert annähernd 80 Prozent ihrer Produktion. Die Beschaffung von textilen Vormaterialien, für die bei der Einfuhr Zölle erhoben werden, belastet die Konkurrenzfähigkeit der betroffenen Unternehmen. Bezogen auf den Wert beliefen sich die Zölle für textile Vormaterialien in den Jahren 2011 bis 2014 auf durchschnittlich 4,3 Prozent.

Gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b des Zolltarifgesetzes reduzierte der Bundesrat ab 1. Januar 2016 die Zollansätze für 60 Tarifnummern während vier Jahren auf null Franken. Der Bundesrat entspricht damit einem Gesuch von Swiss Textiles (Textilverband Schweiz). Mit der Zollreduktion verbessern sich die allgemeinen Handelsbedingungen für diese Branche. Die Zollreduktion wird zu tieferen Fiskalerträgen von rund 3 Millionen Franken pro Jahr führen. Andererseits ist zu erwarten, dass die Massnahme positive Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft haben wird.

Vgl. Medienmitteilung vom 18.11.2015, abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch>

Die beschriebene generelle Zollsenkung auf Industriegüter könnte alternativ auch nur auf gewissen Kapiteln des Zolltarifs durchgeführt werden. So hat der Bundesrat beispielsweise auf Gesuch des Branchenverbands Swiss Textiles auf den 1. Januar 2016 eine (vorübergehende) Zollaufhebung für 60 Tarifnummern beschlossen. Dies soll die Konkurrenzfähigkeit der Branche stärken (vgl. Kasten oben). Dieser Schritt könnte auf alle Tariflinien der Kapitel Textilien, Kleider und Schuhe (Zolltarifkapitel 50–64), die unter den Industriegütern nach wie vor relativ hohe Einfuhrzölle aufweisen, ausgeweitet werden. Während 2014 bei allen Industriegütern rund 20% des Warenwerts Zollsätzen unterlag, waren es bei Textilien, Kleidern und Schuhen über 50%.⁴⁴ Die durchschnittliche Zollbelastung dieser Waren betrug 6,4% (Textilien) bzw. 5,5% (Kleider), gegenüber 2,3% über alle Industrieprodukte.⁴⁵ Ein Zollabbau in diesem Bereich hätte deshalb einen relativ starken Effekt auf den Handel. Eine Aufhebung der Einfuhrzölle auf den Zollkapiteln 50–67 hätte dieselben Vor- und Nachteile wie oben beschrieben, einfach in einem beschränkten Bereich. Der Einnahmeverlust der Zolleinnahmen würden rund CHF 262 Mio. betragen, was einem Anteil am gesamten Zollertrag von 23% entspricht.⁴⁶

⁴² Bis zu den im Rahmen der WTO festgelegten Obergrenzen (sog. bound rates).

⁴³ So hat Kanada trotz der Abschaffung etlicher Zölle nach 2010 weitere FHA abgeschlossen, z.B. mit Südkorea oder mit der EU. Zudem verhandelt Kanada momentan etliche neue Abkommen, darunter mit Indien oder Japan.

⁴⁴ Vgl. Zollstatistik EZV 2014 (Basis: Total 1).

⁴⁵ WTO Trade Policy Review 2013; ungewichteter Durchschnitt.

⁴⁶ Vgl. Zollstatistik EZV 2014.

4.1.1.3 Abschaffung Nuisance Duties (Industrieprodukte)

Eine weitere Möglichkeit, den Handel im Bereich der tarifären Handelshemmnisse zu erleichtern, wäre die Abschaffung der sog. *nuisance duties* auf Industriegüter. Darunter versteht man sehr tiefe Zölle, deren Ertrag geringer ist als die damit verbundenen Transaktionskosten (Erhebungskosten, administrative Kosten für Unternehmen). Die WTO geht in der Regel bei Zöllen von $\leq 3\%$ des Warenwerts von *nuisance duties* aus. *Nuisance duties* spielen kaum eine Rolle für den Staatshaushalt sowie für den Schutz einzelner Industriezweige. Sie kommen in erster Linie einer Belastung für die Unternehmen und die Erhebungsbehörden gleich. In der Zeitperiode 2014 unterlag ungefähr 13% des Werts aller in die Schweiz importierten Industriegüter einem durchschnittlichen äquivalenten Wertzoll von $\leq 3\%$.⁴⁷ Dies entspricht Zolleinnahmen von rund CHF 175 Mio. (15% aller Einfuhrzölle).⁴⁸ Eine Aufhebung der *nuisance duties* auf Industrieprodukten hätte grundsätzlich dieselben Vor- und Nachteile wie in Kapitel 4.1.1.2 beschrieben, einfach in einem beschränkten Bereich bzw. Ausmass.

4.1.1.4 Abbau des Grenzschutzes im Agrar- und Lebensmittelbereich

Im Vergleich zum Industriesektor ist der Agrar- und Lebensmittelmarkt deutlich weniger stark in die weltweiten Märkte integriert. Der Grenzschutz ist neben den Direktzahlungen die bedeutendste agrarpolitische Massnahme. Seit den mit der Umsetzung der WTO-Abkommen von 1994 verbundenen Anpassungen wurde das Instrumentarium des Grenzschutzes der Schweiz im Bereich der landwirtschaftlichen Produkte im Wesentlichen belassen. Der Grenzschutz ist nach wie vor relativ hoch, auch wenn er in gewissen Bereichen wie dem Käse gegenüber der EU ganz abgebaut wurde (vgl. Kasten unten).

Die Zollbelastung im Agrar- und Lebensmittelbereich wird über verschiedene Instrumente geregelt. Dazu gehören verschiedene Zollkontingente und variable Zölle (Schwellenpreis- oder Referenzpreissysteme). Die grosse Mehrheit der Agrarprodukte untersteht einem Zollschutz. Der durchschnittliche Zollansatz von Lebensmitteln und Agrargütern beträgt 31,9%.⁴⁹ Relativ stark geschützt sind u.a. Fleisch, Milchprodukte, Eier, Gemüse und Obst sowie Getreide/Mehl zur menschlichen Ernährung.

Durch einen Abbau des Grenzschutzes im Agrar- und Lebensmittelmarkt liessen sich demnach – sofern die Kostenreduktion bei den Abnehmern ankommt – relativ grosse Effekte auf die Preise in der Schweiz erzielen. Diese Massnahme würde aber nicht nur Parallelimporte betreffen, sondern würde eine autonome Liberalisierung für alle Importe darstellen. Je nachdem, wie weit die Massnahmen der autonomen Liberalisierung reichen, könnten sie die Parallelimport-Problematik in diesem Bereich hinfällig werden lassen. Von günstigeren Lebensmittelpreisen könnte neben den Konsumenten bspw. auch das Gastgewerbe profitieren, das als «standortgebundene Exportindustrie» kaum Möglichkeiten zur Auslagerung von Produktionsschritten ins Ausland hat. Zur Kostenreduktion hinzu kämen die indirekten Auswirkungen einer Handelserleichterung (Erschwerung Marktsegmentierung) sowie die Vereinfachung der Wareneinfuhr (vgl. 4.1.1.2).

Wie bei Industriegütern geht auch eine autonome Liberalisierung von Zöllen im Agrarbereich mit einer Reduktion der Präferenzmarge für die bestehenden Freihandelspartner der Schweiz

⁴⁷ Für jede Tariflinie wurde der Zollertrag durch den Importwert geteilt. Vgl. Zollstatistik EZV 2014.

⁴⁸ Vgl. Zollstatistik EZV 2014.

⁴⁹ Vgl. Zollstatistik EZV 2014 sowie WTO Trade Policy Review 2013; ungewichteter Durchschnitt. Der handelsgewichtete Durchschnitt (Total Zollbetrag geteilt durch Total Importwarenwert) betrug 2014 10.6% (Quelle: Zollstatistik EZV). Bei den Lebensmitteln und Agrargütern haben Zollkontingente die grössere Bedeutung als Zölle.

sowie mit einer Schmälerung des Verhandlungsspielraums der Schweiz im Rahmen von Verhandlungen über Freihandelsabkommen einher. Die Folgen für die Verhandlungsposition der Schweiz bei Freihandelsabkommen (vgl. 4.1.1.2) sollten deshalb berücksichtigt werden, wobei diese gegensätzliche Wirkung nur in sehr beschränktem Masse aufzulösen sein wird.

Weiterhin ist zu beachten, dass bei einer autonomen Liberalisierung der Vorleistungsseite ein grosses Gewicht zugeordnet werden müsste. So hat eine Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft gezeigt, wie sich die Einkaufspreis-Unterschiede für Vorleistungen zwischen der Schweiz und umliegenden Ländern erklären lassen.⁵⁰ Die Studie zeigt auch entsprechende Handlungsoptionen auf.

Konkret könnten folgende Massnahmen beim Agrar-Grenzschutz umgesetzt werden:

(1) Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU

Die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich zwischen der Schweiz und der EU (FHAL) wurden im November 2008 aufgenommen. Seit Mitte 2010 sind die Verhandlungen jedoch aufgrund offener institutioneller Fragen und innenpolitischen Widerstands ins Stocken geraten. Einzig die Gespräche über eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Lebensmittelsicherheit, die u.a. auf einen Abbau nicht-tarifarischer Handelshemmnisse abzielen, werden derzeit weitergeführt.

Ein FHAL käme einer umfassenden Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten zwischen der Schweiz und der EU gleich. Es würde sowohl tarifäre Handelshemmnisse als auch nicht-tarifäre Hürden abbauen. Die oben genannten Vorteile einer weiteren Liberalisierung des Warenverkehrs liessen sich damit am ehesten realisieren (vgl. auch Kasten unten). Dazu könnte die Schweizer Landwirtschaft von einem besseren Marktzugang in die EU profitieren. Ein FHAL hätte längerfristig klar positive gesamtwirtschaftliche Effekte: Es könnte mit einer dauerhaften Erhöhung des Bruttoinlandprodukts (BIP) von mindestens 0,5% (oder jährlich mehr als 2 Mia. Franken) gerechnet werden. Hinzu kommen dynamische Effekte, die sich daraus ergeben, dass die Liberalisierung des Agrar- und Lebensmittelhandels mit der EU auch den Abschluss von Freihandelsabkommen mit weiteren Handelspartnern erleichtert.⁵¹

Auf der anderen Seite hätte ein FHAL Schweiz-EU durch den höheren Konkurrenzdruck im Inland weitreichende Konsequenzen für die Schweizer Landwirtschaft und die nachgelagerten Verarbeitungsbetriebe. Bei einem kompletten Abbau aller Einfuhrzölle auf Lebensmitteln und Agrargütern aus der EU würden zudem Zolleinnahmen von rund CHF 540 Mio. entfallen (ungefähr 48% der Einnahmen aus Einfuhrzöllen).⁵²

⁵⁰ BAKBASEL, Landwirtschaft – Beschaffungsseite, Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), 2014, verfügbar unter <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36524.pdf>.

⁵¹ Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Verhandlungen Schweiz-EU für ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL); Verhandlungen Schweiz-EU für ein Abkommen im Bereich der öffentlichen Gesundheit (GesA), Ergebnisse der Exploration und Analyse, 2008.

⁵² Vgl. Zollstatistik EZV 2014

Beispiel Käsefreihandel Schweiz-EU

Seit dem 1. Juni 2007 ist der Käsehandel zwischen der Schweiz und der EU vollständig liberalisiert. Vorangehend wurden während 5 Jahren (2002–2007) die Zölle und die Exportsubventionen gegenseitig schrittweise abgebaut.

Eine Evaluationsstudie aus dem Jahr 2012 kam zu folgenden Ergebnissen: Die inländische Käseproduktion nahm mit der Liberalisierung des Käsehandels zu. Gleichzeitig stieg sowohl die Export- als auch die Importmenge von Käse. Lediglich die Entwicklung der Emmentaler Exporte unterschied sich vom positiven Trend: Hier gingen die Exportmengen zurück. Der Rückgang konnte jedoch durch andere Käsesorten mehr als kompensiert werden (2010 und 2011 hat der starke Schweizer Franken die Wachstumsdynamik beim Export jedoch gebremst). Auf der Importseite wurden vermehrt preislich günstige Käsesorten eingeführt.

Gesamthaft wurde die Wettbewerbsfähigkeit der Käsewirtschaft gestärkt und Konsumentinnen und Konsumenten profitierten von einem grösseren Angebot und tendenziell sinkenden Preisen. Gemäss den Autoren der Studien lassen Simulationsrechnungen den Schluss zu, dass sich der negative Trend bei den Schweizer Käseexporten der 1990er-Jahre ohne Käsefreihandel fortgesetzt hätte und die Importzunahme tiefer ausgefallen wäre.

Vgl. BAKBASEL, Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU, 2012.

(2) Autonome Zollreduktion im Agrar- und Lebensmittelbereich

Aufhebung der Zölle auf Produkten mit geringer agrarpolitischer Relevanz

Im Agrar- und Lebensmittelbereich existieren rund 500 Tariflinien mit Zollschutz, die eine geringe oder keine agrarpolitische Relevanz für die Schweiz haben. Dazu gehören «exotische» Produkte (z.B. Cranberries oder gewisse Fruchtsäfte) oder heimische Früchte und Gemüse ausserhalb der Saison. Eine autonome Abschaffung der Zölle auf solchen Produkten hätte keinen oder nur einen sehr geringen Effekt auf die Schweizer Landwirtschaft. Auf der anderen Seite sollten Konsumenten und die Nahrungsmittelindustrie dank tendenziell tieferer Preise von solchen Zollsenkungen profitieren können. Hierbei würde es sich um eine autonome Liberalisierung, nicht aber um einen isolierten Beitrag bezüglich Parallelimporte handeln.

Reduktion von «Zollspitzen»

Es gibt unter den Lebensmitteln und Agrarprodukten weitere rund 500 Tariflinien, die einen aussergewöhnlich hohen Zollansatz aufweisen (z.B. Konsumeier von Hühnern). Dies ist meist historisch bedingt. Die Höhe dieser Zollspitzen ist heute agrarpolitisch in der Regel unnötig, weil entweder kein Zollschutz benötigt wird oder ein deutlich weniger hoher Zollansatz ausreichen würde, um den gewünschten Schutz zu erreichen. Eine Reduktion dieser Zollspitzen – die vor allem im Bereich der Ausserkontingentszollansätze auftreten – auf ein agrarpolitisch unbedingt notwendiges Niveau würde es je nach Ausgestaltung erlauben, beispielsweise Importe von Spezialitäten oder Importe von Akteuren ohne Zugang zum Kontingent zu erleichtern und damit einen gewissen Beitrag zur Erleichterung von Parallelimporten leisten.

Reduktion der «Zolleskalation» bzw. des Industrieschutzes

Bei einigen Produkten im Agrar- und Lebensmittelbereich ist der Zolltarif für die verarbeiteten Produkte höher als jener der entsprechenden Basisprodukte (sog. Zolleskalation). Dabei handelt es sich um einen «versteckten» Industrieschutz für die Schweizer Verarbeitungsindustrie. Rund 50 Zolltariflinien mit Zolleskalation sind von keiner oder nur geringer Relevanz für den Schweizer Landwirtschaftssektor. Die Zollansätze dieser Tariflinien könnten autonom reduziert werden, ohne die Ziele der schweizerischen Landwirtschaftspolitik zu gefährden.

Ein Industrieschutz besteht auch bei den Zollansätzen landwirtschaftlicher Verarbeitungsprodukte, die dem Rohstoffpreisausgleichsmechanismus gemäss Schoggigesetz⁵³ unterstellt sind. Hier bestehen die Zollansätze aus einem Agrarschutzelement und einem Industrieschutzelement.⁵⁴ Im Rahmen von Freihandelsabkommen gewährt die Schweiz in der Regel die Streichung des Industrieschutzelements als Konzession. Dadurch sinken die angewandten Zölle. Eine solche Streichung hat indes keine oder kaum negative Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft und könnte autonom auf alle Länder bzw. Wirtschaftsräume ausgeweitet werden. Um im Rahmen von Freihandelsabkommen weiterhin Konzessionen auch für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte gewähren zu können, sollten die schweizerischen Unterhändler im Fall einer autonomen Abschaffung der Industrielemente die Möglichkeit erhalten, über die Industrielemente hinausgehende Konzessionen auf den sogenannten beweglichen Agrarteilbeträgen zuzustimmen. Auch hierbei würde es sich um eine autonome Liberalisierung, nicht aber um einen isolierten Beitrag bezüglich Parallelimporte handeln.

Die in diesem Unterkapitel aufgezeigten Massnahmen im Bereich Grenzschutz unterscheiden sich in den volkswirtschaftlichen Effekten sehr deutlich. Während der Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU volkswirtschaftlich deutliche Auswirkungen hätte, sind beispielsweise durch die Beseitigung von «Zollspitzen» je nach Ausgestaltung nur minimale volkswirtschaftliche Effekte zu erwarten.

4.1.2 Zollverfahren

Im präferenziellen Handel mit den Schweizer Freihandelspartnern sind die Zollformalitäten heute ein grösseres Handelshemmnis als die eigentlichen Zölle. Ein Abbau von Zollformalitäten würde deshalb den Handel generell vereinfachen, da die Kosten für den Grenzübertritt generell gesenkt würden. Um die existierenden Zollverfahren zu erleichtern, wurden in den vergangenen Jahren eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen eingereicht. Sie forderten ein Internetportal für die vereinfachte Zollanmeldung⁵⁵, Flexibilität bei der Wahl der Grenzübergangsstelle⁵⁶ und eine vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren⁵⁷. Diese Vorschläge sowie weitere mögliche Handelserleichterungen werden nachfolgend diskutiert.

⁵³ Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, SR 632.111.72. Gemäss dem Entscheid der WTO-Ministerkonferenz 2015 in Nairobi muss die Schweiz ihre Ausfuhrbeiträge im Rahmen des Schoggigesetzes bis 2020 abschaffen.

⁵⁴ Eine aktuelle Liste findet sich unter: <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/free-trade-relations/protocols-and-annexes/26303v6Swissinformationonprocessedagriculturalproducts.pdf>.

⁵⁵ WAK-N 14.3011

⁵⁶ WAK-N 14.3012

⁵⁷ WAK-N 14.3015

4.1.2.1 Umfassendes Webportal für Zollformalitäten

Die heutige Schnittstelle zum EDV-System «e-dec» der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) ist für viele Unternehmen, insbesondere für KMU, keine optimale Lösung. Die Schnittstelle ist primär auf grössere Unternehmen und Speditionsunternehmen zugeschnitten und für viele kleinere Unternehmen in der Anschaffung bzw. Implementierung und im Unterhalt relativ teuer bzw. nicht wirtschaftlich. Die zweite bestehende Verzollungslösung ist die Online-Lösung «e-dec web», die auf Personen/Unternehmen zugeschnitten ist, die nur gelegentlich eine Verzollung vornehmen und die eigenständig die Waren über die Grenze bringen. E-dec web bedingt die Vorlage eines physischen Ausdrucks der Import- oder Exportdeklaration und die Verzollung erfolgt am Zollschalter wie mit den herkömmlichen Papierdeklarationen. Auch diese Lösung entspricht somit nicht den Bedürfnissen regelmässig exportierender/importierender KMU. Diese sind durch die bestehende Situation faktisch dazu gezwungen ihre Zollanmeldung an Dritte, die im Besitz der Schnittstelle zum e-dec System sind, auszulagern. Die Tatsache, dass die KMU somit von den Zollverfahren praktisch ausgeschlossen sind, führt zu einer gewissen Marktmacht der Spediteure und zu insgesamt höheren Kosten für den Grenzübertritt von Waren.

Die Motion WAK-N 10.3949 («Kostengünstige und unbürokratische Abwicklung der Zollverfahren auch für KMU») forderte den Bundesrat aufgrund der für die KMU unbefriedigenden Situation dazu auf, die Machbarkeit eines umfassenden Webportals zu prüfen. Eine Arbeitsgruppe von EZV, SECO und BIT stellte fest, dass ein interaktives Internetportal (sogenanntes «e-dec Portal»), das die aktuelle Webanwendung («e-dec web») verbessern und erweitern soll, technisch machbar ist und dass die definierten Ziele erreicht werden könnten. In einer Studie wurde die technische Realisierbarkeit bestätigt und die Kosten sowie die Zeitdauer der Umsetzung erhoben.⁵⁸ Die Studie kam zum Schluss, dass die Kosten von CHF 1,2 bis 3,1 Mio. zuzüglich Personalkosten im Vergleich mit dem generierten Nutzen in Form einer administrativen Entlastung für Unternehmen vernünftig wären und dass relevante Resultate innerhalb von wenigen Monaten erreicht werden können.

In der Antwort zur Motion WAK-N 14.3011 («Kostenreduktion dank elektronischen Zollverfahren») hat der Bundesrat die Umsetzung des Portals für die nächsten Jahre in Aussicht gestellt. Es soll ein umfassendes Internetportal für Zollformalitäten aufgebaut werden, wie es durch die Arbeitsgruppe in Beantwortung der Motion 10.3949 vorgeschlagen wurde. Dabei sollen alle zollrelevanten Dokumente elektronisch eingereicht werden können.⁵⁹ Ein solches Portal würde vor allem Unternehmen dienen, die regelmässig importieren oder exportieren, für die aber eine Schnittstelle zum bestehenden «e-dec» System nicht wirtschaftlich ist, die eine solche nicht im firmeninternen EDV-System integrieren wollen oder können und so nur die bestehende Online-Version zur Verfügung haben. Selbst nach Einführung des Webportals steht es Firmen immer noch frei, einen Spediteur mit der Zollanmeldung zu beauftragen. Der Bundesrat hat die Umsetzung des Portals für die nächsten Jahre angekündigt.

4.1.2.2 Flexible Wahl der Grenzübergangsstelle

Heute müssen Unternehmen bei der Zollanmeldung der EZV im Voraus mitteilen, welche Zollstelle sie für den Grenzübertritt wählen. Die Zollanmeldung ist dann im IT-System der EZV nur

⁵⁸ Stefan HÜSEMANN, Zollverfahren: Machbarkeitsabklärung Internet-Schnittstelle zweiter Generation, Studie im Auftrag des SECO, 2012, <http://www.kmu.admin.ch/publikationen/index.html?lang=de>.

⁵⁹ Konkret soll das e-dec Portal bestehende Webanwendungen integrieren und durch neue Funktionalitäten verbessert werden (z.B. voll elektronischer Verzollungsprozess, elektronische Signatur, elektronische Freigabe der Ware, Posteingang für Zollantworten, Download der elektronischen Veranlagungsverfügungen, Zugriff auf frühere Zollanmeldungen, Dokumentation von Zollprozessen etc.).

der definierten Zollstelle zugänglich, sodass diese ihre Risikoanalyse vornehmen kann. Dieses Vorgehen ist nicht wirtschaftsfreundlich, weil der Ort des Grenzübertritts von den Unternehmen nicht immer im Voraus definiert werden kann. Zudem bedingen (kurzfristige) Änderungen in der Logistik der Transporteure auch eine Änderung der Zollanmeldung oder sogar die Annullierung der ersten Zollanmeldung und die Übermittlung einer zweiten Zollanmeldung an eine andere Zollstelle. Dies ist für sämtliche Wirtschaftsakteure mit erheblichen Kosten verbunden. Diese administrativen Kosten könnten mit einer flexiblen Wahl der Grenzübergangsstelle beseitigt werden. In seiner Antwort zur Motion WAK-N 14.3012 («Kostenreduktion dank Flexibilität beim Grenzübertritt») hat der Bundesrat die Flexibilisierung des Grenzübertritts für die nächsten Jahre angekündigt.

4.1.2.3 Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer bei der Einfuhr von Waren

Gemäss dem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWSTG, SR 641.20) ist die Erhebung der Mehrwertsteuer (MWST) bei der Einfuhr von Gegenständen Aufgabe der EZV. Dies bedingt, dass die MWST beim Import an die EZV bezahlt werden muss. Steuerpflichtige Importeure können diese Steuer wiederum im Rahmen ihrer quartalsweisen Abrechnung bei der ESTV zurückfordern, wenn sie die eingeführten Gegenstände im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit verwenden. Das Postulat WAK-N 14.3015 («Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren. System von Dänemark») vom 24. Februar 2014 beauftragt den Bundesrat, dem Parlament einen Bericht über mögliche Vereinfachungen bei der Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren vorzulegen. Insbesondere sollen die Auswirkungen aufgezeigt werden, wenn die MWST beim Import von Waren nicht mehr durch die EZV erhoben würde, sondern direkt im Rahmen der Quartalsabrechnung bei der ESTV abgewickelt würde. Eine solche vereinfachte Erhebung der MWST beim Import kann in der Schweiz heute nur von Unternehmen mit grossen Vorsteuerüberschüssen angewendet werden, nicht jedoch von allen steuerpflichtigen Personen. Diesen direkten Verrechnungsmodus wenden bereits mehrere europäische Länder an (Dänemark, Schweden, Österreich, Rumänien, Spanien, ab 1.1.2017 auch Norwegen). Die Ausarbeitung des Berichts zur Beantwortung des Postulats durch die ESTV und die EZV ist momentan im Gange.

4.1.2.4 Ortsunabhängige Verzollung für KMU

Der Status der zugelassenen Versender und Empfänger (ZVE) bietet Gross- und Logistikunternehmen in der Schweiz die Möglichkeit, die Zollveranlagung von Waren an zugelassenen firmeneigenen Standorten anstatt an einer Zollstelle vorzunehmen. Dabei werden alle Daten der Zollverwaltung elektronisch übermittelt. Die zuständige Zollstelle entscheidet innert einer festgelegten Frist, ob die Sendung kontrolliert wird. Allfällige Prüfungen werden dann am zugelassenen Ort vorgenommen. Die Unternehmen profitieren dabei von einer grösseren zeitlichen Flexibilität sowie von örtlicher Unabhängigkeit.

Dieser Vorteil kommt jedoch nur für Grossfirmen oder Logistikzentren, mit entsprechend hohem grenzüberschreitendem Verkehr, zum Tragen.⁶⁰ Das vereinfachte Verfahren entspricht somit nicht den Bedürfnissen der KMU, die von der Logistikkette losgelöste Verfahren brau-

Das Beispiel Schweden

Im Rahmen des vereinfachten Importverfahrens behandelt der schwedische Zoll das Land Schweden als offenes Zollager. Vor oder zum Zeitpunkt des Grenzübertritts der Ware übermitteln die zugelassenen Unternehmen den Zollbehörden eine elektronische summarische Anmeldung. Anschliessend verfügen die Unternehmen über ein in der Zulassung definiertes Zeitfenster, um die vollständige Importdeklaration oder eine Sammeldeklaration einzureichen. Alle Zollabfertigungen werden von einer einzigen Zollstelle, nämlich jener am Flughafen von Stockholm ausgeführt. Die Wahl fiel auf diese Zollstelle, da sie landesweit über die längsten Öffnungszeiten verfügt. Damit wird die Risikoanalyse durch ein spezialisiertes Team anhand sämtlicher in den Zollsystemen verfügbarer Daten sichergestellt. Die materiellen Kontrollen werden von mobilen Teams übernommen, die für die Überwachung der Grenze zuständig sind.

Die MWST auf der Einfuhr wird nicht am Zoll bezahlt, sondern periodisch direkt über die Steuerverwaltung abgerechnet. Für die Zolldeklaration und die MWST-Abrechnung gilt die gleiche Periodizität.

Die administrative Belastung der Unternehmen ist damit deutlich geringer als mit einem System, in dem jede Sendung zum Einfuhrzeitpunkt deklariert werden muss, wie dies in der Schweiz der Fall ist. Die Zollsicherheit wird gewährleistet durch die Zusammenarbeit mit den Unternehmen und die Möglichkeit zur Nachverfolgung, die der Zoll aufgrund der summarischen Deklaration der Ware, der Buchhaltung und der Lager der zugelassenen Unternehmen hat. Da die Unternehmen von den stark vereinfachten Verfahren profitieren, setzen sich für deren Aufrechterhaltung ein und erfüllen die mit ihrem Status als «Trusted Partner» verbundenen Pflichten. Die Kosten für die Verwaltungsdienstleistungen fallen zudem deutlich geringer aus.

chen. Es wäre deshalb wünschenswert, dass auch kleinere Unternehmen in den Genuss von Erleichterungen in den Zollverfahren kommen. Dies könnte beispielsweise über einen «Trusted Partner» Status für KMU erreicht werden, wobei die Unternehmen zu dessen Erlangung definierte qualitative Kriterien erfüllen müssen.⁶¹ Ein solcher Status würde den zertifizierten KMU vereinfachte Prozesse beim Grenzübertrittsverfahren ermöglichen und Kosten senken. Es wird angestrebt, die ortsunabhängige Verzollung für KMU im Rahmen des Projekts DazIT der EZV umzusetzen.

4.1.2.5 Maximalbetrag für vereinfachte Zollanmeldung erhöhen

Heute ist für Importe mit einem Wert von höchstens 1'000 Franken oder einem Gewicht von maximal 1'000 kg eine vereinfachte Zollanmeldung möglich, die weniger Daten benötigt als

⁶⁰ «Zugelassene Empfänger» müssen laufend Waren empfangen bzw. versenden. Es gilt dabei zu beachten, dass das Gesamtvolumen in einem ausgewogenen Verhältnis zum Aufwand der Kontrollzollstelle steht (Richtgrösse 20 Tarifnummernzeilen/Tag).

⁶¹ Beispielsweise Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Buchhaltungssysteme und der Lagerbewirtschaftung, finanzielle Solidität und Kreditwürdigkeit, Verhalten gegenüber den Steuer- und Zollbehörden (Überprüfung durch die Zollverwaltung).

die normale Zollanmeldung.⁶² Durch eine Erhöhung des Maximalbetrags wären eine grössere Anzahl Sendungen für die vereinfachte Verzollung qualifiziert, was gerade für Importeure, die geringe Mengen einführen, eine Reduktion des administrativen Aufwands bedeuten würde. Bisher steht das vereinfachte Verfahren nur jenen Firmen zur Verfügung, die «e-dec easy» nutzen. In Zukunft könnte man die vereinfachte Verzollung für alle Zollbeteiligten verfügbar machen, um eine breitere Wirkung ihrer Vorteile zu erreichen.

Fazit zu Zöllen und Zollverfahren

Im Industriebereich wäre eine autonome Aufhebung aller Einfuhrzölle eine konsequente Handelserleichterung. Dies hätte insbesondere eine Vereinfachung der Wareneinfuhr auf einem Teil der Importe zur Folge, da in vielen Fällen kein Ursprungsnachweis mehr notwendig wäre, um von einem Nullzoll zu profitieren. Viele Schweizer Unternehmen könnten damit von direkten (Zölle auf Zwischenprodukten) und indirekten Kosteneinsparungen (Administrativkosten zur Erbringung des Ursprungsnachweises) profitieren. Weiter würden durch die Handelserleichterung Parallelimporte begünstigt, eine internationale Segmentierung der Märkte schwieriger und der Wettbewerb in der Schweiz gestärkt. Auch Länder wie Kanada, Norwegen oder Singapur haben autonome Zollsenkungen im Industriebereich vorgenommen.

Im Agrar- und Lebensmittelbereich besteht nach wie vor ein relativ starker Grenzschutz. Ein Freihandelsabkommen mit der EU für diese Produktbereiche wäre ein umfassender Liberalisierungsschritt. Aber auch weniger einschneidende Massnahmen wie die Senkung bzw. Aufhebung gewisser Zölle würden den Handel mit Lebensmitteln und Agrarprodukten vereinfachen.

Weitere Möglichkeiten Handelshemmnisse abzubauen bestehen bei den Zollverfahren. Dazu gehören ein Internetportal für die vereinfachte Zollanmeldung, Flexibilität bei der Wahl der Grenzübergangsstelle, eine vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren, die ortsunabhängige Verzollung für KMU oder eine Erhöhung des Maximalwerts für das vereinfachte Verzollungsverfahren. Einige der oben erwähnten Verbesserungsmöglichkeiten haben sich im Ausland (Dänemark, Kanada, Schweden) bereits bewährt.

4.2 Technische Handelshemmnisse

Neben Zöllen und Zollverfahren behindern technische Handelshemmnisse wie abweichende Produktvorschriften den grenzüberschreitenden Handel und somit auch Parallelimporte. Gemäss einer Untersuchung des SECO lag 2012 der mediane Preisunterschied bei Artikeln, die abweichenden Produktvorschriften unterlagen, bei 25,1% im Verhältnis zu den Nachbarländern, bei Artikeln ohne abweichende Vorschriften betrug die Differenz dagegen nur 14,3%.⁶³ Dies legt nahe, dass technische Handelshemmnisse zu höheren Preisen in der Schweiz beitragen. Mit einem Abbau solcher Handelshemmnissen werden internationale Marktsegmentierungen erschwert und die Schweiz diskriminierende Preissetzungspraktiken können durch Parallelimporte leichter unterlaufen werden.

⁶² Diese vereinfachte Zollanmeldung steht heute allen «zugelassenen Empfängern» offen. Dies, sofern die Sendung keinen Abgaben ausser der MWST unterliegt, keine nichtzollrechtliche Erlasse tangiert sind und keine Bewilligung nötig ist.

⁶³ Das bedeutet, dass bei der Hälfte dieser Artikel die Preisdifferenz zu den Nachbarländern mehr als 25,1% betrug und bei der anderen Hälfte weniger als 25,1%. vgl. dazu den Bericht des SECO zu den *Auswirkungen der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Einführung des «Cassis de Dijon Prinzips» in der Schweiz)*, April 2013.

2002 ist das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA) zwischen der Schweiz und der EU in Kraft getreten. Es stellt die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen für Industrieprodukte zwischen der Schweiz und der EU sicher. 2007 wurde das Abkommen revidiert und sein Geltungsbereich (20 Produktsektoren, darunter Kraftfahrzeuge und Maschinen) erweitert.

4.2.1 Cassis-de-Dijon-Prinzip

Da eine vollständige Rechtsangleichung der Schweiz an die EU-Vorschriften aufgrund des nicht-harmonisierten oder nur teilharmonisierten technischen Rechts der Nachbarländer nicht alle technischen Handelshemmnisse beseitigen kann, hatte der Bundesrat 2005 in Erfüllung parlamentarischer Vorstösse die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips (CdD-Prinzip) in der Schweiz in die Wege geleitet. In der EU regelt das Cassis de Dijon-Prinzip die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Reglementierungen, sofern es keine verbindliche gemeinsame Vorschrift gibt. Damit können Waren, die in einem der Mitgliedstaaten (EU/EWR) rechtmässig produziert und in Verkehr gebracht wurden, auch in anderen Mitgliedstaaten ohne zusätzliche Kontrollen in Verkehr gebracht werden. Die einschlägige Anpassung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) trat Mitte 2010 in Kraft. Demnach können Produkte, die in der EU bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne vorgängige Kontrollen frei zirkulieren.

Ausnahmen vom CdD-Prinzip sind nur zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen möglich (u.a. Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen). Ausnahmen werden vom Bundesrat beschlossen und müssen verhältnismässig und nicht diskriminierend sein. Produkte, die nicht gestützt auf das CdD-Prinzip importiert werden können, sind auf einer Negativliste aufgeführt.⁶⁴

Das CdD-Prinzip kommt bei ungefähr einem Drittel der Importe aus der EU zum Tragen. Nach der THG-Revision im Jahr 2010 sind gut 80% der Importe aus der EU grundsätzlich nicht mehr durch technische Handelshemmnisse behindert, sei es aufgrund des CdD-Prinzips, der bilateralen Abkommen Schweiz-EU, oder des autonomen Nachvollzugs von EU-Recht durch die Schweiz.

Die Revision des THG beschränkte sich nicht auf die Einführung des CdD-Prinzips. Die schweizerischen technischen Vorschriften wurden im Rahmen der Arbeiten zur THG-Revision auf Abweichungen zu den technischen Vorschriften der EU überprüft. Es wurde ein neuer Schub bei der Harmonisierung der Bestimmungen mit der EU ausgelöst, der noch anhält, allem voran via die Reform des Lebensmittelrechts. Auch Zulassungsverfahren wurden überprüft und vereinfacht.⁶⁵ Nach den Ergebnissen der Evaluation des SECO waren diese rechtlichen Anpassungen wirtschaftlich sogar bedeutender als die eigentliche Einführung des CdD-Prinzips.⁶⁶

⁶⁴ Vgl. Negativliste zum Cassis-de-Dijon-Prinzip: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse/Cassis-de-Dijon-Prinzip/Ausnahmen_Cassis-de-Dijon-Prinzip.html.

⁶⁵ Z.B. die Ausführungsbestimmungen zu Art. 13 des Heilmittelgesetzes (HMG). Vgl. auch Bericht über die Vereinfachung bestehender Zulassungsverfahren für bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassene Produkte, BB 2008 7367.

⁶⁶ Vgl. Bericht des SECO zu den *Auswirkungen der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Einführung des «Cassis de Dijon Prinzips» in der Schweiz)*, April 2013.

4.2.1.1 Sonderregelung für Lebensmittel

Gleichzeitig ist aber festzuhalten, dass für einen sehr wichtigen Teil des Handels, nämlich für Lebensmittel, eine spezielle Regelung gilt: Lebensmittel, die die schweizerischen technischen Vorschriften nicht oder nicht vollständig erfüllen, die jedoch den technischen Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates entsprechen und dort rechtmässig in Verkehr sind, benötigen vor dem erstmaligen Inverkehrbringen eine Bewilligung durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Damit bleibt in diesem Anwendungsbereich des CdD-Prinzips ein Handelshemmnis bestehen. Die Bewilligung wird innerhalb von 60 Tagen in Form einer Allgemeinverfügung erteilt und gilt für gleichartige Lebensmittel. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller muss nachweisen, dass das Lebensmittel den technischen Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates entspricht und glaubhaft machen, dass das Lebensmittel in der EU oder im entsprechenden EU/EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr ist. Des Weiteren dürfen keine überwiegenden öffentlichen Interessen gefährdet sein.⁶⁷

Nachfolgende Tabelle gibt Aufschluss über die Nutzung des Prinzips im Bereich Lebensmittel:

Tabelle 1: Gesuche CdD-Prinzip Bereich Lebensmittel

Entscheid	Anzahl	Anteil
Bewilligt	55	28%
Abgewiesen	37	19%
Nicht eingetreten	21	11%
Zurückgezogen	71	36%
Hängig	12	6%
Total	196	100%

Quelle: BLV; Stand: 26.04.2016

Seit der Einführung des CdD-Prinzips Mitte 2010 gingen beim BAG bzw. BLV insgesamt 196 Gesuche ein. Rund 28% davon wurden bewilligt. Von den abgewiesenen Gesuchen betraf die Mehrheit Lebensmittel, die unter eine Ausnahme des CdD-Prinzips fallen oder Produkte, die unzureichend deklariert waren. Die Gesuche, auf die nicht eingetreten wurde, waren entweder unvollständig oder die Schweizer Vorschriften waren erfüllt (und das Gesuch somit überflüssig). Zurückgezogen wird ein Gesuch in der Regel dann, wenn sich im Verlauf des Bewilligungsprozesses zeigt, dass das Gesuch abgewiesen werden dürfte. Mit der Bewilligungspflicht für Lebensmittel verbleibt in einem wichtigen Bereich trotz grundsätzlicher Anwendung des CdD-Prinzips ein Prüfverfahren und somit ein Handelshemmnis bestehen. Eine Vereinfachung dieser Praxis würde (Parallel-)Importe im Lebensmittelbereich erleichtern und damit zu tieferen Preisen in der Schweiz beitragen.⁶⁸ Die Bewilligungspflicht könnte durch eine Notifikationspflicht ersetzt werden. Eine Meldepflicht würde den bisherigen Aufwand für die Industrie und die Verwaltung reduzieren. Sie würde auch die Transparenz für die Konsumenten und den kantonalen Vollzug über die Verwendung des CdD-Prinzips erhöhen.

⁶⁷ Vgl. <http://www.blv.admin.ch/themen/04678/04863/04867/index.html?lang=de>.

⁶⁸ Dies ist gemäss dem Preisüberwacher auch deshalb wichtig, weil die Preise für Grundnahrungsmittel oftmals Ausgangspunkt für die Preissetzung anderer Produkte seien. So würden internationale Markenproduzenten bei der Preisfestsetzung die Preisrelationen eines Warenkorbs betrachten, der oftmals Nahrungsmittel enthalte. Vgl. auch Kapitel 4.

4.2.1.2 Verbleibende Ausnahmen

Trotz der beschriebenen Handelserleichterungen bestehen in manchen Bereichen nach wie vor abweichende Vorschriften zu den Haupthandelspartnern der Schweiz sowie spezielle Einfuhrverfahren. So gilt das CdD-Prinzip nicht für Produkte, die einer Zulassungspflicht unterliegen (z.B. Arzneimittel, Futtermittel, Biozide, Pflanzenschutzmittel) sowie für Produkte, für die der Bundesrat eine Ausnahme beschlossen hat. Ein Grossteil dieser Ausnahmen⁶⁹ betreffen Chemikalien oder Chemikalien enthaltende Produkte und Lebensmittel. Auch Umweltvorschriften für Baumaschinen oder Elektrogeräte werden vom CdD-Prinzip ausgenommen. Technische Handelshemmnisse durch abweichende Vorschriften bestehen also trotz der Einführung des CdD-Prinzips weiterhin, insbesondere in folgenden Bereichen:

- Für Lebensmittel gilt eine wichtige Abweichung vom EU-Recht. Nach dem EU-Recht muss die Herkunft nur bei bestimmten Lebensmitteln angegeben werden (z.B. Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse, frisches Obst und Gemüse, Eier). Bei den übrigen Lebensmitteln muss die Herkunft nur angegeben werden, wenn die Konsumenten ansonsten getäuscht werden könnten. Nach schweizerischem Lebensmittelrecht muss zumindest das Produktionsland bei sämtlichen Lebensmitteln angegeben werden. Liegen bestimmte Rahmenbedingungen vor, muss zudem auch noch das Herkunftsland des Hauptrohstoffes angegeben werden. Diese Abweichungen unterstehen nicht dem CdD-Prinzip und erfordern (beim Parallelimport) z.T. Spezialverpackungen für den Schweizer Markt. Sie wurden vom Parlament explizit gefordert und sind auf Gesetzesstufe (Art. 16e THG) verankert. Mit den Regelungen des revidierten Lebensmittelgesetzes wird im Bereich der Produktionslandangabe die Angabe eines übergeordneten geografischen Raums bei verarbeiteten Lebensmitteln möglich, z.B. Hergestellt in der EU. Dies bedeutet eine gewisse Erleichterung im Fall von verarbeiteten Lebensmitteln aus der EU.
- Bei Lebensmitteln gilt in der Schweiz eine explizite Deklarationspflicht allergener Stoffe ab bestimmten Schwellenwerten, die bei der Herstellung unbeabsichtigt als Kontamination trotz Einhaltung der Guten Herstellungspraxis in ein Lebensmittel gelangen können. Diese rechtliche Anforderung gibt es in der EU nicht.⁷⁰
- Bei verschiedenen Lebensmitteln bestehen weitere abweichende Deklarationsvorschriften zur EU. So zum Beispiel bei alkoholischen Süssgetränken, gebrannten Wassern oder Konsumeiern. Diese weichen vom Recht anderer europäischer Staaten ab. Harmonisiertes EU-Recht gibt es in diesem Bereich allerdings nicht.
- Bei Elektrogeräten müssen spezielle Mindesteffizienz- und Deklarationsvorschriften eingehalten werden. Das Inverkehrbringen von Kühlgeräten, Wäschetrocknern oder Elektrobacköfen etc. bedingt die Einhaltung der Anhänge der Energieverordnung (EnV, SR 730.01).⁷¹

⁶⁹ Nach Art. 16a Abs. 2 lit. e THG.

⁷⁰ Gemäss BLV wenden die EU-Hersteller diese Praxis allerdings dennoch breit an.

⁷¹ In folgenden Gerätekategorien existieren abweichende Vorschriften:

- Wassererwärmer, Warmwasser- und Wärmespeicher;
- Netzbetriebene elektrische Kühl-, Tiefkühl- und Gefriergeräte sowie deren Kombinationen;
- Netzbetriebene elektrische Haushaltswäschetrockner;
- Netzbetriebene kombinierte Haushalts-Wasch-Trocken-Automaten;
- Netzbetriebene Elektrobacköfen;
- Netzbetriebene komplexe Set-Top-Boxen;
- Netzbetriebene elektrische Haushaltskaffeemaschinen (Deklarationsvorschrift Energieetikette).

- Die vom Parlament beschlossene Schweizerische Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten (SR 944.021) gilt seit dem 1. Januar 2012 und verlangt, dass jede Person, die Holz oder Holzprodukte an Konsumenten abgibt, die Holzart und die Holzherkunft deklarieren muss. In der EU gilt seit dem 3. März 2013 die Europäische Holzhandelsverordnung (EUTR). Sie verpflichtet alle Marktteilnehmer, die Holz und Holzzeugnisse erstmals in der EU in Verkehr setzen, bestimmte Sorgfaltspflichten einzuhalten und die Rückverfolgbarkeit über die gesamte Lieferkette zu gewährleisten.⁷²
- Abgesehen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel gibt es auch im Bereich der Heilmittelgesetzgebung detaillierte Vorgaben zu Produktvorschriften, die von jenen der EU abweichen.⁷³ Beispiele für notwendige Deklarationen sind die Zulassungsinhaberin (Firma und Sitz gemäss Handelsregisterauszug), das Kennzeichen für jede Herstellungsserie (Chargennummer) sowie das offene Verfalldatum.
- Warn- und Sicherheitshinweise auf Produkten müssen trotz der allgemeinen Regelung im THG⁷⁴ in gewissen Bereichen in drei schweizerischen Amtssprachen abgefasst sein.
- Weitere Abweichungen sind in einer Negativliste zum Cassis-de-Dijon-Prinzip zusammengestellt.⁷⁵

Wie oben (vgl. 4.2.1) erwähnt, wurden die schweizerischen technischen Vorschriften im Rahmen der Arbeiten zur THG-Revision auf Abweichungen zu den technischen Vorschriften der EU überprüft. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die verbleibenden Abweichungen aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen (namentlich Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz) politisch gewollt sind. Vor dem Hintergrund der noch zulassungspflichtigen Produkte, der Bewilligungspflicht für Lebensmittel sowie der zahlreichen Ausnahmen vom CdD-Prinzip ist dessen Wirkung jedoch stark eingeschränkt. Es muss betont werden, dass die verbleibenden Handelshemmnisse und die Forderung nach tieferen Preisen miteinander in Konflikt stehen können, insbesondere da sie zur internationalen Segmentierung der Märkte beitragen. Die Ausnahmen zum CdD-Prinzip sollten deshalb nur bei anderen öffentlichen Interessen beibehalten oder eingeführt werden. Festzuhalten ist, dass die Ausnahmen verwaltungsintern regelmässig überprüft werden.⁷⁶

Im Zusammenhang mit den oben beschriebenen abweichenden Deklarationserfordernissen (v.a. bei Lebensmitteln) wäre zu prüfen, ob das Problem der Deklarationspraxis im Rahmen

⁷² Gemäss dem Antrag des Bundesrates zur Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten vom 27. Mai 2010 sollte es dank der vorgeschriebenen Rückverfolgbarkeit der Holzprodukte in der EU mit geringem Aufwand möglich sein, die in der Schweiz zu deklarierenden Informationen vom Inverkehrbringer zu erhalten und dem Konsumenten zur Verfügung zu stellen.

⁷³ Vgl. Arzneimittel-Zulassungsverordnung (AMZV); SR 812.212.22.

⁷⁴ Art. 16e Abs. 2 THG verlangt, dass die Hinweise in der Amtssprache des Ortes, an dem das Produkt in Verkehr gebracht wird, abgefasst sind. Weitergehende Spracherfordernisse finden sich in den sektorspezifischen Vorschriften.

⁷⁵ Vgl. Negativliste zum Cassis-de-Dijon-Prinzip:
https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse/Cassis-de-Dijon-Prinzip/Ausnahmen_Cassis-de-Dijon-Prinzip.html.

⁷⁶ Art. 3 der Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften (VIPaV, SR 946.513.8).

einer allgemeinen Weiterentwicklung entschärft werden kann. Dabei könnten etwa neue Technologien den Konsumenten weiterführende Informationen zu den Produkten übermitteln (z.B. via eine App auf dem Smartphone oder Lesestationen an den Verkaufspunkten).⁷⁷

Schliesslich sollten die bestehenden Zulassungsverfahren möglichst einfach ausgestaltet werden. Um den Warenverkehr mit der EU zu erleichtern, könnten Zulassungsverfahren auch mittels Abkommen mit der EU auf gegenseitiger Basis anerkannt werden.⁷⁸

4.2.2 Mögliche zukünftige Handelshemmnisse

Neben bereits bestehenden Handelshemmnissen werden vom Gesetzgeber durch neue Erlasse – trotz THG – immer wieder neue Handelshemmnisse geschaffen. Dies geschieht in der Regel unter dem Vorbehalt des Gesundheits-, Umwelt- oder Verbraucherschutzes. Das technische Recht wird zudem aus verschiedenen Gründen periodisch revidiert. Auch solche Überarbeitungen bieten jeweils Raum für die Entstehung neuer Handelshemmnisse. Im Folgenden sind beispielhaft einige Bereiche aufgeführt, die dies illustrieren und wo in Zukunft neue oder höhere Handelsbarrieren drohen.

4.2.2.1 Produktinformationsdatei und Sicherheitsbericht kosmetische Mittel

Um sicherzustellen, dass die auf dem Markt bereitgestellten kosmetischen Mittel für die menschliche Gesundheit sicher sind, hat in der EU eine (in der EU ansässige) verantwortliche Person dafür zu sorgen, dass kosmetische Mittel vor dem ersten Inverkehrbringen in der EU notifiziert werden und es besteht die Pflicht zur Erstellung einer Produktinformationsdatei (inkl. sog. Sicherheitsbericht). Diese Sicherheitsdateien müssen auf Verlangen der nationalen Marktüberwachungsbehörden vorgewiesen werden können. In der EU existiert dazu eine zentrale Datenbank (Online-Notifizierungssystem für kosmetische Mittel)⁷⁹, in der die Informationen bezüglich der verantwortlichen Person (Adresse etc.) abgelegt sind. Dadurch können die zuständigen nationalen Behörden zur Marktüberwachung auf Informationen zu allen kosmetischen Mitteln zugreifen, die in der EU in Verkehr sind.

Die Unterschiede zwischen der Gesetzgebung der Schweiz und der EU werden im Rahmen der laufenden Revision der Lebensmittelgesetzgebung überprüft, um mögliche Handelshemmnisse zu vermeiden. Kosmetikprodukte sind vor und nach der Revision grundsätzlich dem CdD-Prinzip unterstellt. Vor dem Hintergrund möglicher Handelshemmnisse wäre die Aufnahme der kosmetischen Mittel ins Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen zwischen der Schweiz und der EU (MRA CH-EU; SR 0.946.526.81) nützlich, und würde zudem die Vollzugsaufgaben der Kontrollbehörden erleichtern (dank dem Zugang zur zentralen europäischen Datenbank).⁸⁰

⁷⁷ Das BLV hat diese Möglichkeit im Rahmen des Revisionspakets LARGO summarisch geprüft. Dabei legten Aussagen von verschiedenen Stakeholdern nahe, dass es dafür noch zu früh sei. Der Vorschlag wurde vor diesem Hintergrund damals nicht weiterverfolgt.

⁷⁸ Bericht über die Vereinfachung bestehender Zulassungsverfahren für bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassene Produkte, BB 2008 7367.

⁷⁹ Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 über kosmetische Mittel.

⁸⁰ Zudem hätten Schweizer Exporteure dadurch wieder direkten Zugang zum EU-Markt, ohne sich an einen in der EU ansässigen Importeur wenden zu müssen und ohne zusätzliche Notifizierung.

4.2.2.2 CO2-Emissionsvorschriften

Schweizer Importeure sind verpflichtet, die CO₂-Emissionen der erstmals zum Verkehr in der Schweiz zugelassenen Personenwagen bis Ende 2015 im Durchschnitt auf 130 g pro Kilometer zu senken.⁸¹ Wenn die CO₂-Emissionen pro Kilometer den Zielwert überschreiten, wird seit dem 1. Juli 2012 eine Sanktion fällig. Grossimporteure im Sinne des CO₂-Gesetzes⁸² können die Sanktion über die gesamte importierte Flotte abrechnen (Durchschnittswerte). Über 90% der Parallelimporte⁸³ werden durch Grossimporteure durchgeführt und profitiert daher von der Flottenabrechnung. Im Unterschied dazu müssen Kleinimporteure und Privatpersonen jedes Fahrzeug einzeln abrechnen und bezahlen im Schnitt mehr pro Auto als Grossimporteure. Kleinimporteuren stehen privat geführte CO₂-Börsen zu Verfügung, die einen Ausgleich von emissionsstarken und effizienten Fahrzeugen anbieten. Zudem besteht die Möglichkeit zu Emissionsgemeinschaften: Importeure können sich zusammenschliessen, wenn sie zusammen mindestens 50 PW pro Jahr importieren. Diese Gemeinschaften werden dann wie Grossimporteure behandelt.

2014 entfielen 92% der CO₂-Sanktionen auf Fahrzeuge von Kleinimporteure, obwohl diese weniger als 1% aller Neuzulassungen ausmachten.⁸⁴ Zusammenfassend lässt sich schliessen, dass die CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen aufgrund der unterschiedlichen Behandlung der Gross- und Kleinimporteuren für Kleinimporteure von Fahrzeugen mit hohem Verbrauch und hohen CO₂-Emissionen eine Erschwerung des Parallel- und insbesondere des Direktimports darstellen.

Im Rahmen der Energiestrategie 2050 ist geplant, in Zukunft verschärfte Zielwerte (95g CO₂ pro Km) sowie Emissionsvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge einzuführen. Die entsprechende Änderung des CO₂-Gesetzes befindet sich derzeit in parlamentarischer Beratung. Negative Auswirkungen auf den Direkt- und Parallelimport sollten bei der Weiterentwicklung der Vorschriften möglichst vermieden werden, denn die Entwicklungen der letzten Jahre haben gezeigt, wie wichtig ein ausreichender Wettbewerb im Automarkt ist, damit Konsumenten von Preisvorteilen profitieren können.

Fazit zu technischen Handelshemmnissen

Nach der THG Revision im Jahr 2009 sind gut 80% des Handels mit der EU grundsätzlich nicht mehr durch technische Handelshemmnisse behindert. Das CdD-Prinzip kommt bei ungefähr einem Drittel der Importe aus der EU zum Tragen.

Mit der Bewilligungspflicht für Lebensmittel verbleibt jedoch in einem wichtigen Bereich trotz grundsätzlicher Anwendung des CdD-Prinzips ein Prüfverfahren und somit ein Handelshemmnis bestehen. Die Bewilligungspflicht könnte durch eine Notifikationspflicht ersetzt werden. Eine solche Meldepflicht würde den bisherigen Aufwand für die Industrie und die Verwaltung reduzieren. Sie würde auch die Transparenz für die Konsumenten und den kantonalen Vollzug über die Verwendung des CdD-Prinzips erhöhen.

Darüber hinaus bestehen in manchen Bereichen nach wie vor abweichende Vorschriften zu den Haupthandelspartnern der Schweiz sowie spezielle Einfuhrverfahren. So gilt das CdD-

⁸¹ Vgl. Bundesgesetz über die Reduktion von CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71).

⁸² 50 oder mehr PW-Zulassungen pro Jahr.

⁸³ Quelle: BFE.

⁸⁴ Da die CO₂-Vorschriften erst ab letztem Jahr für 100% der neu zugelassenen PW gelten (zuvor galten Übergangsbestimmungen), und die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der gesamten Neuwagenflotte 2014 noch über dem Zielwert lag, ist zu erwarten, dass die Sanktionsbelastung 2015 höher ausfallen wird (2014: CHF 1.7 Mio.).

Prinzip nicht für Produkte, die einer Zulassungspflicht unterliegen (z.B. Arzneimittel, Futtermittel, Pflanzenschutzmittel) sowie für Produkte, für die der Bundesrat eine Ausnahme beschlossen hat. Bezüglich letzterem sind insbesondere abweichende Deklarationsvorschriften im Lebensmittelbereich zu nennen. Diese verbleibenden Hindernisse stehen im Konflikt mit der Forderung nach tieferen Preisen in der Schweiz, insbesondere da sie zur internationalen Segmentierung der Märkte beitragen können. Zu prüfen wäre deshalb, ob, und falls ja, wie negative volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahmen zum CdD-Prinzip (Art. 16a Abs. 2 lit. e THG) reduziert werden können. Zu prüfen wäre ausserdem, ob das Problem der Deklarationspraxis im Rahmen einer allgemeinen Weiterentwicklung entschärft werden kann. Dabei könnten etwa neue Technologien den Konsumenten weiterführende Informationen zu den Produkten übermitteln (z.B. via eine App auf dem Smartphone oder Lesestationen an den Verkaufspunkten).

Neben bereits bestehenden Handelshemmnissen werden vom Gesetzgeber durch neue Erlasse – trotz THG – immer wieder neue Handelshemmnisse geschaffen. Dies geschieht in der Regel unter dem Vorbehalt des Gesundheits-, Umwelt- oder Verbraucherschutzes. Das technische Recht wird zudem aus verschiedenen Gründen periodisch revidiert. Auch solche Überarbeitungen bieten jeweils Raum für die Entstehung neuer Handelshemmnisse. In folgenden Bereichen besteht in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass in Zukunft neue oder verschärfte Handelsbarrieren errichtet werden:

- Kosmetische Mittel (Sicherheitsbericht)
- Personenwagen und leichte Nutzfahrzeuge (CO₂-Emissionsvorschriften)

Damit durch die Weiterentwicklung des technischen Rechts keine neuen Handelshemmnisse geschaffen werden, ist bei neuen Bestimmungen auf abweichende Vorschriften zu unseren Haupthandelspartnern möglichst zu verzichten. Weiter ist dafür zu sorgen, dass die Rechtsentwicklung im Gleichschritt mit unseren Haupthandelspartnern geschieht und dass bestehende Zulassungsverfahren möglichst einfach ausgestaltet werden. In einigen Fällen wäre die Aufnahme weiterer technischer Vorschriften in einem Abkommen mit der EU eine Lösung, um sicherzustellen, dass in Zukunft zumindest gegenüber der EU keine neuen Handelshemmnisse entstehen.

4.3 Wettbewerbsbehinderungen

Neben staatlichen Handelshemmnissen können auch private Wettbewerbsbeschränkungen Parallelimporte und den Handel im Allgemeinen behindern. In diesem Zusammenhang ist insbesondere an Wettbewerbsabreden zu denken, die darauf abzielen, den Schweizer Markt abzuschotten. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass ausländischen Händlern von Herstellern vertraglich verboten wird, Schweizer Kunden zu beliefern, oder wenn Schweizer Händlern vertraglich untersagt wird, sich im Ausland mit bestimmten Waren einzudecken. Weiter sind auch Situationen vorstellbar, in denen Parallelimporte indirekt behindert werden.⁸⁵

4.3.1 Verschärfung Kartellgesetz 2003

In der ökonomischen Literatur ist weitgehend unbestritten, dass vertikale Vereinbarungen effiziente Instrumente zur Lösung von Koordinationsproblemen innerhalb vertikaler Lieferketten

⁸⁵ Bspw. durch Druckausübung auf Parallelhändler, Lieferverzögerungen an ausländische Parallelhändler, Verweigerung von Garantieleistungen etc. In diesem Zusammenhang ist auf die Motion Hess hinzuweisen (15.3631) – Das Cassis-de-Dijon-Prinzip besser zur Wirkung bringen. Das Sekretariat der WEKO klärt momentan ab, inwiefern Behinderungen, wie sie in der Motion Hess beschrieben sind, bestehen.

sind und sich deshalb wohlfahrtssteigernd auswirken können.⁸⁶ Negative Auswirkungen auf die Wohlfahrt können insbesondere dann auftreten, wenn beteiligte Unternehmen über erhebliche Marktmacht verfügen bzw. der Interbrand-Wettbewerb⁸⁷ schwach ausgeprägt ist. Die Auswirkungen vertikaler Restriktionen können sich also je nach Markt- und Wettbewerbsverhältnissen unterscheiden, weshalb grundsätzliche Verbote aller Formen von Vertikalabreden ohne Berücksichtigung der Marktmacht nicht ratsam sind. Angezeigt ist vielmehr eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung von Effizienzeffekten. Schliesslich ist aus ökonomischer Sicht nicht der Inhalt einer Abrede, sondern deren Auswirkung entscheidend.⁸⁸

Der Revision des Kartellgesetzes (KG, SR 251) von 2003 führte zu einer erheblichen Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung von Wettbewerbsbehinderungen. Vor dem Hintergrund der Diskussion um die «Hochpreisinsel» Schweiz nahm der Gesetzgeber – auf Antrag der vorberatenden Kommission – auch einen neuen Artikel 5 Absatz 4 ins KG auf. Damit wollte der Gesetzgeber u.a. sicherstellen, dass Schweizer Konsumenten und Händler günstiger im Ausland einkaufen können.⁸⁹ Der neue Artikel unterstellt zwei Arten von vertikalen Abreden der Vermutung, dass dadurch der wirksame Wettbewerb beseitigt wird. Greift die Vermutung, sind diese Abreden ohne Prüfung von Effizienzgründen unzulässig. Bei den beiden Abrede-Arten handelt es sich um die Festsetzung von Mindest- und Festpreisen sowie um absolute Gebietsschutzabreden.⁹⁰ Durch die Aufnahme des neuen Gesetzesartikels unterlagen diese Arten von Vertikalabreden der ebenfalls neu eingeführten Möglichkeit, bei Erstverstössen gegen das KG Sanktionen auszusprechen. In der Folge passte die Wettbewerbskommission (WEKO) ihre Bekanntmachung über vertikale Abreden an das revidierte KG an.

Die eingangs erwähnten Erkenntnisse der ökonomischen Literatur flossen in die Evaluation des Kartellgesetzes aus dem Jahr 2009 ein. Die Evaluationsgruppe forderte in ihrem Synthesebericht entsprechend, dass auch bei den in Artikel 5 Absatz 4 KG genannten Abrede-Typen immer eine Prüfung von Effizienzgründen vorzunehmen ist. Weiter wurde empfohlen, bei der Beurteilung vertikaler Abreden primär auf den Interbrand-Wettbewerb abzustellen sowie vertikale Abreden nicht per se als erhebliche Beeinträchtigungen des Wettbewerbs einzustufen.⁹¹ Die beiden letzten Punkte wurden durch die Revision der Vertikalbekanntmachung der WEKO im Jahr 2010 teilweise aufgenommen.

Die WEKO ging in den letzten Jahren in verschiedenen Fällen gegen Marktabschottungen als Ergebnis vertikaler Wettbewerbsabreden vor.⁹² In den WEKO-Leitentscheiden *Elmex*, *Nikon*

⁸⁶ Für einen Überblick vgl. z.B. Massimo MOTTA, *Competition Policy in Theory and Practice*, 2004, S. 302 ff. oder Paolo BUCCIROSSI, *Handbook of Antitrust Economics*, 2008, S. 353 ff. und 391 ff.; Vgl. auch Evaluationsgruppe Kartellgesetz, *Evaluation gemäss Art 59a Kartellgesetz*, Synthesebericht, 2009, S. 73 ff.; Patrik REY, Joseph STIGLITZ, *The Role of Exclusive Territories in Producers' Competition*, in: *Rand Journal of Economics*, 26, 1995, 431-451.

⁸⁷ Interbrand-Wettbewerb ist der Wettbewerb zwischen verschiedenen Marken/Unternehmen (Intrabrand-Wettbewerb ist der Wettbewerb zwischen den Anbietern derselben Marke).

⁸⁸ Vgl. FN 86.

⁸⁹ Vgl. Evaluationsgruppe Kartellgesetz, *Evaluation gemäss Art 59a Kartellgesetz*, Synthesebericht, 2009, S. 73 sowie Medienmitteilung der WAK-S vom 28.02.2003.

⁹⁰ Unter einer absoluten Gebietsschutzabrede versteht man eine Vereinbarung, die einem Händler verbietet, unaufgeforderte Lieferanfragen aus einem anderen (als dem ihm zugewiesenen) geographischen Gebiet zu bedienen (sogenannte passive Verkäufe).

⁹¹ Evaluationsgruppe Kartellgesetz, *Evaluation gemäss Art 59a Kartellgesetz*, Synthesebericht, 2009, S. 77 f.

⁹² Vgl. RPW 2010/1, S. 65 ff. – GABA, bestätigt durch BVGer, Entscheid vom 19.12.2013, B-506/2010 und B-463/2010, weitergezogen ans BGer, Entscheid der WEKO vom 28.11.2011 – Ni-

und *BMW* wurden jeweils vertikale Gebietsschutzabreden beurteilt und in allen drei Fällen Sanktionen ausgesprochen.⁹³

4.3.2 Gescheiterte Revision 2014

Im Anschluss an die Evaluation des KG, die auf verschiedenen Ebenen Handlungsbedarf ortete, verabschiedete der Bundesrat am 22. Februar 2012 die Botschaft zur Revision des Kartellgesetzes. Durch diese Revision sollten u.a. die Wettbewerbsentscheide rechtsstaatlich besser verankert werden, der zivilrechtliche Weg gestärkt und die Zusammenschlusskontrolle modernisiert werden (vgl. weiter unten).

Zudem hat der Bundesrat vorgeschlagen, für die in Artikel 5 Absatz 3 und 4 KG erwähnten Abrede-Typen ein Teilkartellverbot mit Rechtfertigungsmöglichkeit einzuführen. Danach wären diese Abreden – auch die beiden oben genannten Vertikalabreden – von Gesetzes wegen als unzulässig eingestuft worden, wenn sie nicht im Einzelfall aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz hätten gerechtfertigt werden können. Die Rechtfertigungsgründe hätten anschliessend auf Verordnungsstufe konkretisiert werden sollen. Damit wurden die teilweise kontroversen Diskussionen um das richtige Vorgehen in Bezug auf vertikale Abreden – wiederum im Zusammenhang mit der «Hochpreisinsel» – erneut aufgenommen. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelung hätte – wie in der Evaluation gefordert – die gesetzlich verankerte Überprüfung von Rechtfertigungsgründen eine Beurteilung jedes Einzelfalls ermöglicht. Welche Bedeutung dieser Überprüfung im Vollzug letztlich zugekommen wäre, hätte sich indes primär nach der Ausgestaltung der vorgesehenen Verordnung gerichtet.

Schliesslich ist im Zusammenhang mit Parallelimporten zu erwähnen, dass der Ständerat im Rahmen der parlamentarischen Beratungen einen neuen Artikel 7a ins KG aufnehmen wollte. Gemäss dieser Bestimmung hätten sich Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen unzulässig verhalten, wenn sie Nachfrager aus der Schweiz in einem Staat der OECD zu den dort geltenden Preisen und Geschäftsbedingungen nicht bedient hätten. Allerdings lehnte die WAK-N die vorgeschlagene Regelung ab.

Am 17. September 2014 trat der Nationalrat schliesslich zum zweiten Mal nicht auf das Geschäft ein, womit die gesamte Revisionsvorlage und demnach auch die Vorschläge, die im Zusammenhang mit der «Hochpreisinsel» diskutiert wurden, scheiterten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die WEKO mit dem geltenden Gesetz bereits ein Instrumentarium hat, um gegen die Behinderung von Parallelimporten vorzugehen. Dies zeigen die oben erwähnten Leitsentscheide, in denen die WEKO jeweils Bussen ausgesprochen hat (vgl. 4.3.1).

Kurz darauf wurden diverse parlamentarische Vorstösse eingereicht, die gewisse Punkte der Revisionsvorlage teilweise wieder aufnahmen.⁹⁴ Insbesondere reichte SR Hans Altherr die Parlamentarische Initiative «Überhöhte Importpreise. Aufhebung des Beschaffungszwangs im Inland» ein.⁹⁵ Sie fordert die Einführung des Konzepts der relativen Marktmacht ins KG. Demnach sollen die Verhaltensregeln des Artikels 7 KG auf Unternehmen ausgeweitet werden, von

kon, abrufbar unter <https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/letzte-entscheide.html>, weitergezogen ans BVGer; RPW 2012/3, S. 540 ff. – BMW, bestätigt durch BVGer vom 13.11.2015, B-3332/2012, weitergezogen ans BGer.

⁹³ Dabei wurde die gesetzlich verankerte Vermutung einer Wettbewerbsbeseitigung jeweils widerlegt. Die in Artikel 5 KG vorgesehene gesetzliche Vermutung der Wettbewerbsbeseitigung wurde in der Praxis quasi systematisch umgestossen, vgl. Botschaft zur Änderung des Kartellgesetzes und zum Bundesgesetz über die Organisation der Wettbewerbsbehörde vom 22. Februar 2012.

⁹⁴ Motion SP-Fraktion (14.3780) – Kampf gegen die Hochpreisinsel Schweiz. Entschlackte Kartellgesetzrevision; Motion Amherd (14.3946) – Für eine kleine Revision des Kartellgesetzes.

⁹⁵ 14.449 – Überhöhte Importpreise. Aufhebung des Beschaffungszwangs im Inland.

denen andere Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager [...] abhängig sind [...].⁹⁶ Damit soll «der faktische Beschaffungszwang im Inland» aufgehoben werden, um der «überrissenen Kaufkraftabschöpfung durch ausländische Unternehmen einen Riegel zu schieben». In den vorbereitenden Kommissionen wurde der Parlamentarischen Initiative zugestimmt. Die WAK-S hat nun bis am 30. Juni 2017 Zeit, eine Vorlage auszuarbeiten. Inwiefern die Parlamentarische Initiative zu dem vom Initianten genannten Ziel führt, müsste die Praxis zeigen. Insbesondere die Umsetzbarkeit im Ausland wirft Fragen auf.⁹⁷

Vor dem Hintergrund der hängigen parlamentarischen Vorstösse sowie der kürzlich gescheiterten Gesetzesrevision, ist es momentan nicht ratsam, eine erneute Änderung der in den parlamentarischen Beratungen kontrovers diskutierten Vorschläge zu den Artikeln 5 und 7 KG in die Wege zu leiten. Bei Revisionsvorschlägen sollten zudem ökonomische sowie ordnungspolitische Erwägungen nicht zu kurz kommen bzw. mögliche Nebenwirkungen beachtet werden. Darüber hinaus muss betont werden, dass Wettbewerbsbeschränkungen nur eine mögliche Beschränkung von Parallelimporten sind. Auch die anderen oben diskutierten tarifarischen und nicht-tarifarischen Handelsschranken (vgl. 4.1 und 4.2) erleichtern die internationale Segmentierung von Märkten. Alleine die Verschärfung der kartellrechtlichen Bestimmungen kann Marktabschottungen deshalb nicht verhindern. Schliesslich sei daran erinnert, dass durch eine mögliche Verschärfung des Kartellgesetzes andere Faktoren der «Hochpreisinsel» – insbesondere die hohen Kosten bzw. die hohe Kaufkraft – erhalten bleiben (vgl. Kapitel 2). Die Erwartungen in die Effekte einer möglichen Gesetzesanpassung sollten deshalb nicht zu hoch angesetzt werden.⁹⁸

Ein weiterer Punkt, der in den Diskussionen um die Revision des Kartellgesetzes weitgehend unbestritten war, ist die Modernisierung der Fusionskontrolle.⁹⁹ Die heutige Zusammenschlusskontrolle trägt den negativen und positiven Auswirkungen von Zusammenschlüssen zu wenig Rechnung. Zudem erachtete der Bundesrat eine Harmonisierung der Beurteilungskriterien zwischen der Schweiz und der EU als angebracht. Der Bundesrat schlug in der Botschaft zur Revision des Kartellgesetzes deshalb vor, dass die heute von der WEKO angewandte Prüfung der Marktbeherrschung durch den u.a. in der EU angewandten SIEC-Test (Significant

⁹⁶ Vollständiger Text (Artikel 4 Absatz 2bis): Als relativ marktmächtige Unternehmen gelten einzelne Unternehmen, soweit von ihnen andere Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager einer bestimmten Art von Waren oder gewerblichen Leistungen, die sie hauptsächlich produzieren oder für ihren Betrieb benötigen, in der Weise abhängig sind, dass ausreichende und zumutbare Möglichkeiten, auf anderen Unternehmen auszuweichen, nicht bestehen.

⁹⁷ Zudem dürfte nur ein beschränkter Teil der Unternehmen von der Norm erfasst und zusätzlich auch als abhängig eingestuft werden. Fraglich ist zudem, wie stark das Interesse von Unternehmen ist, solche Verfahren anzustrengen (Aufwand bzw. die Kosten sowie verhärtete Lieferanten-Kunden-Beziehung).

⁹⁸ Vgl. auch Stefan BÜHLER, Kartellrechtsreform auf der Hochpreisinsel – ein ambitioniertes Unterfangen, in: die Volkswirtschaft, 8-9/2015, S. 52-53.

⁹⁹ Neben der Modernisierung der Zusammenschlusskontrolle waren im Parlament auch folgende drei Punkte weitgehend unbestritten: Verbesserung des Kartellzivilrechts und des Widerspruchsverfahrens sowie die Anerkennung der sog. Compliance Defense im Rahmen der Bussgeldbemessung.

Impediment to Effective Competition) abgelöst wird.¹⁰⁰ Dies wurde dazumal auch von der Evaluationsgruppe Kartellgesetz empfohlen.¹⁰¹

Mit der Einführung des SIEC-Tests könnten Zusammenschlüsse, die wettbewerbshemmend wirken und deren negative Effekte nicht durch Effizienzvorteile ausgeglichen werden, eher unterbunden werden als unter dem bestehenden Regime.¹⁰² Entsprechend kann die Modernisierung der Zusammenschlusskontrolle dazu beitragen, dass *ex-ante* weniger sehr marktmächtige Unternehmen entstehen, was sich mittel- bis langfristig wiederum positiv auf das Wettbewerbsumfeld in der Schweiz auswirken dürfte. Im Zusammenhang mit Parallelimporten steht hier im Vordergrund, dass durch solche Importe erzielte günstigere Einkaufskonditionen bei intensiverem Wettbewerb eher an die Endkunden weitergegeben werden. Allerdings sollten die Erwartungen an eine Modernisierung der Zusammenschlusskontrolle nicht zu hoch angesetzt werden, da die WEKO insgesamt relativ wenige kritische Zusammenschlüsse beurteilt und sich die Interventionsrate durch die Einführung des SIEC-Tests voraussichtlich nicht substantiell verändern dürfte.

Fazit zum Wettbewerbsrecht

Neben staatlichen Handelshemmnissen können auch private Wettbewerbsbeschränkungen Parallelimporte behindern. Wie gegen solche Wettbewerbsbeschränkungen vorgegangen werden soll, ist jedoch kontrovers. Vor dem Hintergrund der Diskussionen um die «Hochpreisinsel» wurden die gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung solcher Wettbewerbsbehinderungen im Jahr 2003 erheblich verschärft. In den parlamentarischen Beratungen um eine erneute Revision des Kartellrechts wurden in den letzten Jahren – wiederum im Zusammenhang mit der «Hochpreisinsel» – verschiedene mögliche Gesetzesänderungen diskutiert. Schliesslich hat der Gesetzgeber jedoch entschieden, auf eine erneute Revision des Kartellgesetzes zu verzichten. Diverse noch hängige parlamentarische Vorstösse haben daraufhin Punkte der Revisionsvorlage wieder aufgenommen.

Vor diesem Hintergrund ist es momentan nicht ratsam, eine erneute Änderung der in den parlamentarischen Beratungen kontrovers diskutierten Vorschläge zu Artikel 5 und 7 KG anzustossen. Bei Revisionsvorschlägen sollten zudem ökonomische sowie ordnungspolitische Erwägungen nicht zu kurz kommen bzw. mögliche Nebenwirkungen beachtet werden. Darüber hinaus muss betont werden, dass Wettbewerbsbeschränkungen nur eine mögliche Beschränkung von Parallelimporten sind. Alleine die Verschärfung der kartellrechtlichen Bestimmungen kann Marktabschottungen deshalb nicht verhindern. Die Erwartungen in die Effekte einer möglichen Gesetzesanpassung sollten deshalb nicht überschätzt werden.

Auf der anderen Seite könnte die im Rahmen der jüngsten Revisionsvorlage ebenfalls diskutierte Modernisierung der Zusammenschlusskontrolle dazu beitragen, dass weniger sehr marktmächtige Unternehmen entstehen, was sich mittel- bis langfristig wiederum positiv auf das Wettbewerbsumfeld in der Schweiz auswirken dürfte. Allerdings sollten auch die Erwartungen in dieses Instrument nicht zu hoch angesetzt werden.

¹⁰⁰ Vgl. Botschaft zur Änderung des Kartellgesetzes und zum Bundesgesetz über die Organisation der Wettbewerbsbehörde vom 22. Februar 2012. Der SIEC-Test konzentriert sich nicht mehr auf die Marktbeherrschung als Beurteilungskriterium, sondern erfasst alle Zusammenschlüsse, die den Wettbewerb erheblich beeinträchtigen. Eine Untersagung oder eine Zulassung mit Auflagen und Bedingungen ist beim SIEC-Test in Einzelfällen also auch dann möglich, wenn eine erhebliche Behinderung des Wettbewerbs vorliegt, ohne dass eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt werden müsste.

¹⁰¹ Vgl. Evaluationsgruppe Kartellgesetz, Evaluation gemäss Art 59a Kartellgesetz, Synthesebericht, 2009, S. 73.

¹⁰² Vgl. FN 100, insbesondere S. 43.

5 Zusammenfassung

Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Postulats 14.3014 «Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises» erfasst.

Vor dem Hintergrund der Hochpreisinsel kommt Parallelimporten bzw. dem Abbau von Handelshemmnissen eine grosse Bedeutung zu. Einerseits können gewisse Produkte dadurch günstiger bezogen werden, was die Produktions- bzw. Beschaffungskosten senkt. Auf der anderen Seite kann der Wettbewerb im Inland intensiviert und damit Druck auf die Preise anderer Anbieter ausgeübt werden. Schliesslich dürfte das Angebot günstigerer Produkte auch das Preisbewusstsein der Konsumenten erhöhen. Insofern tragen Parallelimporte bzw. Importerleichterungen dazu bei, die teilweise hohen Preise in der Schweiz unter Druck zu setzen.

Das ursprüngliche Anliegen des Postulats war, aufzuzeigen, ob und wie bei der Zollveranlagung von EU-Ursprungsprodukten neben dem offiziellen Ursprungszeugnis auch weitere Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises anerkannt werden können. Das Freihandelsabkommens Schweiz-EU sieht diese Möglichkeit bereits explizit vor, sie wird in der Praxis jedoch dadurch eingeschränkt, dass ein Parallelhändler dabei letztlich trotzdem auf die Kooperation des Herstellers (oder «offiziellen» Lieferanten) angewiesen ist. Die Anerkennung anderer als der im Freihandelsabkommen Schweiz-EU vorgesehenen Ursprungsnachweise würde mangels einer staatsvertraglichen Absicherung erhebliche praktische und rechtliche Probleme mit sich bringen. **Der Bundesrat sieht deshalb in Bezug auf die Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises momentan keinen Handlungsspielraum.**

Der vorliegende Bericht führt über die Beantwortung des Postulats verbleibende Hürden für Parallelimporte auf und schlägt Massnahmen zu deren Senkung vor. Da das Postulat 14.3014 vor dem Hintergrund der Hochpreisinsel zu sehen ist, ist die zentrale Fragestellung des Berichts, welche Faktoren dazu beitragen, importierte Produkte in der Schweiz gegenüber dem Ausland zu verteuern. Aus dieser Fragestellung heraus kann der vorliegende Bericht als breite Auslegeordnung gelesen werden und viele der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten würden nicht nur Parallelimporte, sondern den Handel generell erleichtern. Zu betonen ist, dass es keinen isolierten Faktor gibt, der die Kosten für (Parallel-)Importe erhöht oder alleine für die Hochpreisinsel verantwortlich ist. Vielmehr tragen verschiedene Bereiche zu den höheren Güterpreisen in der Schweiz bei. Gestützt darauf zählt der vorliegende Bericht einen Strauss von Handlungsoptionen auf, die in der Summe zu einer Erleichterung des Handels bzw. einer Reduktion der Preise beitragen können. Es ist anzumerken, dass die hier aufgezeigten Handlungsoptionen weder quantitativ bewertet, noch in ihrer volkswirtschaftlichen Relevanz priorisiert sind. Dies wäre im Rahmen von zusätzlichen Analysen abzuklären.

Ein erster Bereich, in dem Handelsschranken abgebaut werden könnten, sind Zölle und Zollformalitäten. Eine Zollunion mit der EU oder ein Beitritt zum EWR wären diesbezüglich die theoretisch am weitesten gehenden Optionen, die aber erhebliche Auswirkungen auf andere Bereiche hätten und politisch kaum gangbar erscheinen. Im Industriebereich wäre insbesondere die autonome Aufhebung aller Einfuhrzölle eine substantielle Handelserleichterung. Eine Aufhebung der Industrie-Einfuhrzölle würde über die eigentliche Zollsenkung hinaus zu einer Vereinfachung der Wareneinfuhr für Produkte führen, die zum Endverbrauch in die Schweiz importiert werden (Konsum- und Investitionsgüter): In solchen Fällen wäre kein Ursprungsnachweis mehr notwendig. Dadurch würde der administrative Aufwand vieler importierender Unternehmen sinken. Der Grenzschutz ist heute besonders im Agrar- und Lebensmittelbereich noch relativ hoch. In der politischen Debatte rund um die Hochpreisinsel ist dieser Bereich besonders relevant. Der Zielkonflikt zwischen Agrarschutz und tieferen Lebensmittelpreisen

ist offensichtlich. Hier könnte der Handel durch die autonome Senkung bzw. Aufhebung gewisser Zölle erleichtert werden. Die genaue Höhe der Kosteneinsparungen durch Zollsenkungen sowie allfällige Effekte auf die Preise wären vertieft zu prüfen. Bei den Zollverfahren bestehen weitere Möglichkeiten, Handelshemmnisse abzubauen. Dazu gehören ein Internetportal für die vereinfachte Zollanmeldung, Flexibilität bei der Wahl der Grenzübergangsstelle, eine vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren, die ortsunabhängige Verzollung für KMU oder eine Erhöhung des Maximalwerts für das vereinfachte Verzollungsverfahren. Etliche dieser Massnahmen befinden sich bereits in der Umsetzung.

Auch technische Handelshemmnisse können den Handel behindern. Trotz THG-Revision und Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips verbleiben solche Hindernisse, namentlich durch spezielle Einfuhrverfahren wie Zulassungen, die Bewilligungspflicht für Lebensmittel im Rahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips sowie durch gewisse abweichende Vorschriften (v. a. im Lebensmittelbereich). Diese Hindernisse stehen im Konflikt mit der Forderung nach tieferen Preisen in der Schweiz, insbesondere da sie zur internationalen Segmentierung der Märkte beitragen können. Daher sollte geprüft werden, ob, und falls ja, wie negative volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahmen zum Cassis-de-Dijon-Prinzip (Art. 16a Abs. 2 lit. e THG) reduziert werden können. Weiter sollte an Stelle der Bewilligungspflicht eine Meldepflicht bei den Lebensmitteln eingeführt werden. Neben bereits bestehenden Handelshemmnissen werden durch neue Erlasse und die Weiterentwicklung des technischen Rechts – trotz THG – immer wieder neue Handelshemmnisse geschaffen. Bei neuen Bestimmungen ist deshalb auf abweichende Vorschriften zu unseren Haupthandelspartnern zu verzichten und es muss dafür gesorgt werden, dass die Rechtsentwicklung im Gleichschritt mit diesen geschieht.

Neben staatlichen Handelshemmnissen können auch private Wettbewerbsbeschränkungen Parallelimporte behindern. Vor dem Hintergrund der Diskussion um die «Hochpreisinsel» wurden die gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung solcher Wettbewerbsbehinderungen im Jahr 2003 erheblich verschärft. Wie gegen solche Wettbewerbsbeschränkungen vorgegangen werden soll, ist jedoch umstritten. Der Gesetzgeber hat 2014 nach teilweise kontroversen Diskussionen entschieden, auf eine erneute Revision des Kartellgesetzes zu verzichten. Vor diesem Hintergrund ist es momentan nicht ratsam, eine erneute Änderung der in den parlamentarischen Beratungen kontrovers diskutierten Vorschläge zu den Artikeln 5 und 7 des Kartellgesetzes anzustossen. Allerdings könnte eine Modernisierung der Zusammenschlusskontrolle den Wettbewerb in der Schweiz mittel- bis langfristig stärken.

Bei allen Bestrebungen, (Parallel)-Importe zu erleichtern, ist in Bezug auf die «Hochpreisinsel» Schweiz festzuhalten, dass die Nutzung der Möglichkeiten von den wirtschaftlichen Akteuren abhängt. Zudem muss beachtet werden, dass auch ganz praktische Gründe wie eine fehlende kontinuierliche Warenverfügbarkeit gegen Parallelimporte sprechen können. Nichtsdestotrotz kann der Handel – bei entsprechender Interessenlage – die Möglichkeit, durch Parallelimporte günstiger beschaffen zu können, als Druckmittel gegenüber Lieferanten einsetzen, ohne von der Möglichkeit tatsächlich Gebrauch machen zu müssen.

Weiter muss beachtet werden, dass mögliche Preisvorteile durch günstigere Importe nicht unbedingt bei den Konsumenten ankommen müssen. Dies hängt u. a. von der Wettbewerbs- und Nachfragesituation auf den entsprechenden Märkten ab.

Unabhängig von allen Handelserleichterungen dürften gewisse Preisunterschiede zum umliegenden Ausland aufgrund von Kostenunterschieden sowie einer anderen Wettbewerbs- und Nachfragesituation auch in Zukunft bestehen bleiben. Dies legt auch die Situation in der EU nahe, wo trotz gemeinsamem Binnenmarkt teilweise relativ grosse Preisdifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten weiterbestehen.

6 Handlungsoptionen

Aufgrund der voranstehenden Überprüfung der bestehenden rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in Bezug auf die Behinderung von Parallelimporten können folgende Massnahmen ins Auge gefasst werden, um (Parallel-)Importe zu erleichtern bzw. gegen die Hochpreisinsel vorzugehen:

6.1 Bereits beschlossene Massnahmen

- (1) Umfassendes Webportal für Zollformalitäten prioritär umsetzen (Motion 14.3011):
Mittels eines solchen Portals sollen alle zollrelevanten Dokumente elektronisch eingereicht werden können. Dies würde vor allem Unternehmen dienen, die regelmässig importieren oder exportieren, für die aber eine eigene IT-Schnittstelle zum bestehenden «e-dec» System nicht wirtschaftlich ist. Der Bundesrat hat die Umsetzung des Portals für die nächsten Jahre angekündigt.
- (2) Flexibilisierung des Grenzübertritts prioritär umsetzen (Motion 14.3012):
Das heutige System ist für die Wirtschaftsakteure mit erheblichen Kosten verbunden. Diese administrativen Kosten könnten mit einer flexiblen Wahl der Grenzübergangsstelle beseitigt werden. Der Bundesrat hat angekündigt, die Flexibilisierung des Grenzübertritts in den nächsten Jahren umzusetzen.
- (3) Ortsunabhängige Verzollung für KMU einführen:
Heute haben Gross- und Logistikunternehmen die Möglichkeit, die Verzollung von Waren an zugelassenen firmeneigenen Standorten anstatt an einer Zollstelle vorzunehmen. Es wäre sinnvoll, dass auch kleinere Unternehmen in den Vorteil dieser Erleichterungen kommen. Dies könnte beispielsweise über einen «Trusted Partner»-Status für KMU erreicht werden. Die ortsunabhängige Verzollung für KMU soll im Rahmen des Projekts DazIT der EZV umgesetzt werden.

6.2 Weitere mögliche Massnahmen

- (4) Autonome Aufhebung aller Zölle auf Industrieprodukten:
Eine autonome Zollaufhebung hätte eine Vereinfachung der Wareneinfuhr zur Folge, da in vielen Fällen keine Ursprungsnachweise mehr notwendig wären, um von einem Nullzoll profitieren zu können. Viele Schweizer Unternehmen könnten damit von direkten (Zölle auf Zwischenprodukten) und indirekten (administrativer Aufwand zur Erbringung des Ursprungsnachweises) Kosteneinsparungen profitieren. Eine autonome Zollaufhebung wäre indes auch mit deutlichen Einnahmeneinbussen für den Bundeshaushalt verbunden und könnte den künftigen Verhandlungsspielraum der Schweiz für FHA schmälern. Der Bundesrat hat am 22. Juni 2016 beschlossen, die Vor- und Nachteile dieser Massnahme bis Ende 2017 zu prüfen.
- (5) Autonome, punktuelle Reduktion des Grenzschutzes im Agrar- und Lebensmittelbereich:
Der Grenzschutz im Agrar- und Lebensmittelbereich ist nach wie vor relativ hoch. Die Wareneinfuhr liesse sich durch einen autonomen Abbau gewisser Zölle auf Produkten mit geringer Relevanz für die Schweizer Landwirtschaft sowie der sog. Zollspitzen erleichtern. Weiter kann der Handel durch die autonome Reduktion bzw.

Beseitigung der sog. Zolleskalation sowie des Industrieschutzes bei landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten erleichtert werden. Um im Rahmen von Freihandelsabkommen weiterhin Konzessionen auch für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte gewähren zu können, müssten die schweizerischen Unterhändler im Fall einer autonomen Abschaffung der Industrieelemente die Möglichkeit erhalten, über die Industrieelemente hinausgehende Konzessionen auf den sogenannten beweglichen Agrarteilbeträgen zuzustimmen. Der Bundesrat hat am 22. Juni 2016 beschlossen, die Vor- und Nachteile dieser Massnahmen bis zum 2. Quartal 2017 zu prüfen.

- (6) Maximalbetrag für vereinfachte Zollanmeldung erhöhen:
Heute ist für Importe mit einem Wert von höchstens CHF 1'000 oder einem Gewicht von maximal 1'000 kg eine vereinfachte Zollanmeldung möglich, die weniger Daten benötigt als die normale Zollanmeldung. Durch eine Erhöhung des Maximalbetrags wären eine grössere Anzahl Sendungen für die vereinfachte Verzollung qualifiziert, was gerade für kleinere Importeure eine Reduktion des administrativen Aufwands bedeuten würde.
- (7) Cassis-de-Dijon-Prinzip: Kritische Prüfung des Ausnahmekatalogs:
Die durch den Bundesrat beschlossenen Ausnahmen (Art. 16a Abs. 2 lit. e THG) zum Cassis-de-Dijon-Prinzip stehen im Konflikt mit der Forderung nach tieferen Preisen in der Schweiz. Der Bundesrat hat deshalb am 22. Juni 2016 beschlossen, bis zum 2. Quartal 2017 zu prüfen, ob, und falls ja, wie negative volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausnahmen reduziert werden können.
- (8) Cassis-de-Dijon-Prinzip: Meldepflicht bei Lebensmitteln:
Mit der Bewilligungspflicht für Lebensmittel verbleibt in einem wichtigen Bereich trotz grundsätzlicher Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips ein Prüfverfahren und somit ein Handelshemmnis bestehen. Die Bewilligungspflicht könnte durch eine Meldepflicht ersetzt werden. Eine Meldepflicht würde den bisherigen Aufwand für die Industrie und die Verwaltung reduzieren. Sie würde auch die Transparenz für die Konsumenten und den kantonalen Vollzug über die Verwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips erhöhen. 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.
- (9) Vereinfachte Deklaration:
Es bestehen zahlreiche Abweichungen vom EU Recht, insbesondere spezielle Deklarationserfordernisse bei Lebensmitteln. Dies behindert den Handel zwischen der EU und der Schweiz. Es sollte geprüft werden, ob das Problem im Rahmen einer allgemeinen Weiterentwicklung der Deklarationspraxis entschärft werden kann. Dabei könnten etwa neue Technologien den Konsumenten weiterführende Informationen zu den Produkten übermitteln (z.B. via eine App auf dem Smartphone oder Lesestationen an den Verkaufspunkten). Der Bundesrat hat am 22. Juni 2016 beschlossen, bis Ende 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zur vereinfachten Deklaration von Produktinformationen zu unterbreiten.
- (10) Modernisierung der Zusammenschlusskontrolle:
Die heutige Zusammenschlusskontrolle trägt den negativen und positiven Auswirkungen von Zusammenschlüssen zu wenig Rechnung. Die heute von der WEKO

angewandte Prüfung der Marktbeherrschung könnte durch den sog. SIEC-Test (Significant Impediment to Effective Competition) abgelöst werden. Dies würde dazu beitragen, dass weniger sehr marktmächtige Unternehmen entstehen, was sich mittel- bis langfristig positiv auf das Wettbewerbsumfeld in der Schweiz auswirken dürfte. Der Bundesrat hat am 22. Juni 2016 beschlossen, bis Ende 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zur Modernisierung der Fusionskontrolle im Kartellgesetz zu unterbreiten.