

Volkswirtschaftliche Kosten der Zollschranken: Ergebnisse einer Unternehmensumfrage

Die Zollschranken an der Schweizer Grenze verursachen hohe Kosten für Unternehmen und verteuern die Ex- und Importe. Erstmals konnten mit Hilfe einer breit angelegten Unternehmensbefragung in der Schweiz die Kosten der Grenze in Erfahrung gebracht werden. Die im Auftrag von Avenir Suisse durchgeführte Studie zeigt, dass die Zollschranken bei jährlichen Einnahmen von 1 Mrd. Franken für den Staat Belastungen von rund 4 Mrd. Franken für die Unternehmen verursachen. Das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz reduziert sich dadurch um 0,85%.¹



Jede grenzüberschreitende Transaktion muss dem Zollamt gemeldet werden. Die Zollabfertigungskosten fallen selbst bei den rund 80% der Importe an, für die kein Zoll bezahlt werden muss.

Bild: Keystone

Grenze führt zu hohen Kosten für Unternehmen

Die Warenkontrollen an der Schweizer Grenze belasten die Unternehmen aus vier Gründen:

- Erstens muss jede grenzüberschreitende Transaktion dem Zollamt gemeldet werden. Die *Zollabfertigungskosten* fallen selbst bei den rund 80% der Importe an, für die kein Zoll bezahlt werden muss. Da die Ex- und Importe in der Regel sowohl in der Schweiz als auch im Ausland mehrwertsteuerpflichtig sind, muss die Mehrwertsteuer (MWST) für die Schweiz und für das Ausland abgerechnet werden. Die Kosten

der Zollformalitäten bestehen somit neben den Zollabfertigungs- auch aus den MWST-Abrechnungskosten.

- Zweitens entstehen aufgrund der Grenze *Wartezeiten* für den grenzüberschreitenden Warenverkehr. In der Nacht und an Sonn- und Feiertagen sind die Zollämter zudem geschlossen, sodass Mehrkosten entstehen können und gewisse Geschäftstätigkeiten gar verunmöglicht werden.
- Drittens müssen die Unternehmen einen *Ursprungsnachweis* erbringen, um zollbefreit in die EU exportieren oder aus der EU importieren zu können.
- Schliesslich fallen den im- oder exportierenden Unternehmen Kosten für die *Produktzulassung* an. Mit den bilateralen Verträgen wurden hier zwar wichtige Verbesserungen erzielt; nach wie vor sind aber gewisse Exporteure in der EU gegenüber den EU-Konkurrenten benachteiligt.



Prof. Dr. Ruedi Minsch
Professor für Volkswirtschaftslehre, Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW Chur)



Prof. Dr. Peter Moser
Professor für Volkswirtschaftslehre, Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW Chur)

All diese durch die Zollschranken verursachten Transaktionskosten betreffen nicht nur Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, welche ihre Produkte exportieren, sondern auch ausländische Unternehmen, die ihre Produkte in die Schweiz liefern.

¹ Die Studie ist erhältlich unter www.avenir-suisse.ch.

Tabelle 1

Zollbedingte Kosten für Unternehmen

	Warenertag (in %) Export	Warenaufwand (in %) Import
Zollformalitäten	0.8	1.2
Wartezeiten an der Grenze	0.4	0.4
Ursprungslandregel	0.2	0.2 ^a
Produktzulassung	0.5	0.5 ^a
Total^b	1.9	2.3

a Aufgrund fehlender Angaben wurde angenommen, dass die Kosten für Ursprungslandnachweise und Produktzulassungen bei Importen gleich hoch sind wie bei Exporten.

b Ohne Umsatzverluste und höhere Lagerkosten.

Quelle: Minsch, Moser / Die Volkswirtschaft

Zollformalitäten, Wartezeiten an der Grenze, Ursprungslandregel und Nachteile bei der Produktzulassung verteuern die Ex- und Importe. Die *Tabelle 1* fasst die Resultate der Unternehmensbefragung zusammen: Im Durchschnitt summieren sich die Kosten auf rund 1,9% des in die EU exportierten Warenertes bzw. rund 2,3% des aus der EU importierten Warenaufwandes. Da die zusätzlichen Lagerkosten und die Umsatzverluste, die infolge der Zollgrenzen entstehen, nicht quantifizierbar sind, werden sie in diesen Berechnungen nicht berücksichtigt.

Zum Vergleich: Der Durchschnittszollsatz der Schweiz bei Industriegütern gegenüber den Ländern ohne Freihandelsabkommen beträgt 2,3%. Die beobachteten Transaktionskosten an der Grenze sind folglich etwa gleich hoch wie dieser Durchschnittszoll. Während Zölle aber Einnahmen für den Staat generieren, stellen die hier ausgewiesenen Transaktionskosten in vollem Ausmass *Ressourcenkosten* dar. Die aufgewendete Arbeitszeit und das eingesetzte Kapital können nicht für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden.

Im Folgenden werden die einzelnen Kostenarten diskutiert und anschliessend aufgezeigt, wie diese Kosten reduziert werden könnten.

Aufwändige Zollformalitäten

Die Zollformalitäten (Zollabfertigung, MWST-Abwicklung) verursachen bei Exportlieferungen im Durchschnitt Kosten von rund 50 Franken und bei Importlieferungen sogar Kosten von rund 70 Franken. Diese Zahlen sind verlässlich, da die Antworten der befragten Export- und Importunternehmen und der separat befragten Spediteure nahezu identisch sind. Die Unternehmensumfrage zeigt deutlich, dass die Kosten für Zollformalitäten umso höher sind, je kleiner das Unternehmen ist. Diese Kosten sind keine unbedeutende Grösse, verteuern sie doch die Transportkosten um 14% bis 15%.

Da jede grenzüberschreitende Warensendung deklariert werden muss, sind nicht nur Unternehmen, sondern auch Privatpersonen von den Zollformalitäten betroffen. Die Tarife der privaten Spediteure zeigen dies deutlich: Für eine Sendung im Wert von 100 Franken sind etwa bei SwissPost GLS 20 Franken für die MWST-Abwicklung und 33 Franken für die Zollabwicklung zu bezahlen (Stand Dezember 2004). Die Kosten für Zollformalitäten für die 100-Franken-Sendung belaufen sich somit total auf 53 Franken!

Dass die Schweiz ein erhebliches Verbesserungspotenzial im grenzüberschreitenden Warenverkehr aufweist, bestätigt auch die Weltbank. Diese veröffentlicht in einer Benchmark-Studie für Geschäftsregulierungen Angaben über die Regulierungsdichte im internationalen Warenverkehr.² Darin belegt die Schweiz von 155 Ländern lediglich den 57. Platz. Die Schweizer Regulierungsdichte im grenzüberschreitenden Warenverkehr ist also auch im internationalen Vergleich gross.

Lange Wartezeiten an der Grenze

Die Warenkontrollen führen zu Wartezeiten beim Grenzübertritt, die je nach Tageszeit, Wochentag und Grenzübergang zwischen einigen Minuten und mehreren Stunden variieren. So warten die Lastwagen im Durchschnitt minimal rund 50 und maximal 150 Minuten bei einem Grenzübertritt von der Schweiz nach Deutschland. Neben den teilweise langen Wartezeiten fallen die grossen Unterschiede auf, welche die Zeitplanung der Unternehmen erschweren. Selbst wenn die Spediteure einen gewissen Anhaltspunkt haben, zu welchen Zeiten mit welchen Wartezeiten zu rechnen ist, müssen allfällige Verzögerungen an der Grenze in der Logistik berücksichtigt und Pufferzeiten für die Lieferungszeit vor Ort eingeplant werden. Spediteure bevorzugen zudem für den Grenzübertritt die Zollämter mit den tiefsten Wartezeiten und nehmen Umgehungsfahrten in Kauf. Die Spediteure schätzen, dass die Transportkosten für Exporte allein durch den Wegfall der Wartezeiten am Zoll im Durchschnitt um 7,4% fallen würden. Die Reduktion der Transportkosten beim Import wird im Durchschnitt mit 8,7% prognostiziert.

Auch Privatpersonen werden aufgrund höherer Transportkosten und der Zollformalitäten zur Kasse gebeten. Die Analyse der Tariflisten von DHL, UPS und FedEx zeigt tatsächlich frappante Kostenunterschiede zu Ungunsten von Lieferungen in die Schweiz: Für eine 50 Kilogramm schwere Sendung in die Schweiz verlangen private Spediteure im Durchschnitt fast 80 Euro mehr als in den EU-Raum.

Kasten 1

Missverhältnis zwischen Zolleinnahmen und -abwicklungskosten

Die Zollabwicklung ist nicht nur für private Unternehmen aufwendig, sondern auch für den Staat. Die Ausgaben der Schweizer Zollverwaltung beliefen sich im Jahr 2004 auf 792 Mio. Franken. Allerdings ist nur ein Teil dieser Aufwendungen auf die Zollabwicklung zurückzuführen, da die Zollverwaltung neben Zöllen verschiedene Steuern erhebt (Tabak-, Mehrwert-, Automobilsteuer, LSWA usw.). Wir schätzen, dass die Kosten beim Bund für die Zollabwicklung etwa 200–400 Mio. Franken betragen dürften.

Diesen Kosten stehen die Zolleinnahmen durch Einfuhrzölle gegenüber. Im Jahr 2004 betragen diese noch 1054 Mio. Franken. Der grösste Anteil der Zolleinnahmen stammt von Importen landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Lediglich 28% – oder weniger als 300 Mio. Franken – werden durch Einfuhrzölle auf Industrieprodukten generiert. Die Zolleinnahmen weisen eine eindeutig sinkende Tendenz auf: Seit 1995 sind sie real um 18% gesunken. Im Jahre 2004 entsprachen sie gerade noch 2,2% der gesamten Bundeseinnahmen. Vor dem Hintergrund neuer Freihandelsverträge (z.B. Südkorea) und des Freihandels für Käse mit der EU ab 2007 ist voraussehbar, dass die Zolleinnahmen in Zukunft weiter sinken werden.

Bei der Gegenüberstellung von Kosten und Einnahmen zeigt sich ein beträchtliches Missverhältnis. Während die volkswirtschaftlichen Kosten der Grenze (Private und Staat) somit in der Summe etwa 4 Mrd. Franken pro Jahr betragen, belaufen sich die Zolleinnahmen auf etwas mehr als 1 Mrd. Franken. Kurz: Jeder eingenommene Zollfranken verursacht volkswirtschaftliche Kosten von 4 Franken!

Künzli SwissSchuh AG und Trumpf Maschinen AG

Das Beispiel der Firma Künzli SwissSchuh AG in Windisch zeigt, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) besonders stark von beschränkten Zollöffnungszeiten betroffen sein können. Künzli stellt seit vielen Jahren erfolgreich therapeutische Orthopädie-Schuhe her und exportiert die Produkte u.a. nach Deutschland, Japan und in die USA. Die Schuhe geniessen einen ausgezeichneten Ruf und werden vor allem von Unfallversicherungen favorisiert, weil sie die Ausfallzeit am Arbeitsplatz gegenüber einer Fussstabilisierung mit Gips reduzieren. Die orthopädischen Schuhe sollten nach einem Unfall so schnell wie möglich beim Kunden eintreffen. Während der Schweizer Kunde die Schuhe bereits am nächsten Tag um sieben Uhr morgens erhält, verhindern die Zeitverzögerungen am Zoll eine rechtzeitige Belieferung der deutschen Kunden vom Zentrallager aus. Die Firma ist deshalb gezwungen, im deutschen Freiburg ein separates Lager mit den gängigsten Produkten zu führen. Gemäss Auskunft der Firmenleitung verursacht diese doppelte Lagerführung Kosten in der Höhe von rund 10% – 15% der Warenerträge im EU-Raum.

Zeitverzögerungen am Zoll können aber auch Firmen der Investitionsgüterindustrie betreffen. Die Firma Trumpf Maschinen Grösch AG beispielsweise, die Blechverarbeitungsmaschinen herstellt, evaluierte verschiedene Standorte für ein zentrales Ersatzteillager in Europa. Die Schweiz kam wegen ihrer zentralen Lage in die nähere Wahl, fiel jedoch aufgrund der Zollproblematik aus dem Rennen. Weil das Industrieunternehmen nun in der Schweiz parallel ein beschränktes Ersatzteillager führt, verteuern sich die Lagerkosten um zirka 50%. Sind gewisse Ersatzteile in der Schweiz nicht verfügbar, behilft man sich damit, dass ein Bestandteil am Standort Grösch aus einer neuen Maschine ausgebaut und dem Kunden geliefert wird. Wenn das Ersatzteil aus dem Zentrallager später eintrifft, wird es wieder in die Maschine eingebaut. Die beschränkten Zollöffnungszeiten verteuern somit die Produktion am Standort Schweiz.

Begrenzte Zollöffnungszeiten behindern gewisse Geschäfte

Spediteure können grenzüberschreitende Lieferungen am Zoll nur innerhalb eines gewissen Zeitfensters abwickeln: Die Zollämter sind in der Regel zehn Stunden zwischen 7 Uhr und 17.30 Uhr geöffnet. Am Samstag-nachmittag und an Sonn- und Feiertagen sind sie geschlossen. Die eingeschränkten Öffnungszeiten der Zollämter werden häufig nur deshalb nicht als wesentliches Problem wahrgenommen, weil in der Schweiz für den Schwerverkehr das Nacht- und Sonntagsfahrverbot gilt. Lieferwagen, die mit Ersatzteilen oder Kleinlieferungen eilige Sendungen transportieren, betrifft dieses Fahrverbot jedoch nicht: Sie werden ausschliesslich durch die Zollöffnungszeiten gebremst.

Die befragten Unternehmen schätzen die betriebswirtschaftliche Relevanz unterschiedlich ein. Während die Mehrheit der Firmen in der Schweiz mit den Wartezeiten an der Grenze gut leben kann, gibt jede zehnte Unternehmung an, dass ihr die Wartezeiten und die begrenzten Zollöffnungszeiten beträchtliche Probleme bereiten. Einige Unternehmen nennen Umsatzverluste und Lagerkosten in der Schweiz oder in der EU. Für andere Unternehmen führen Zeitverzögerungen zu einem schlechten Image der Firma bei ausländischen Kunden und auch dazu, dass sie als Zulieferer für die Just-in-time-Produktion benachteiligt sind. Auch kann kein 24-Stunden-Ersatzteillieferdienst oder Expressdienst mit ausländischen Unternehmen aufgebaut werden. Welche konkreten Probleme die beschränkten Zollöffnungszeiten verursachen können, zeigen die im *Kasten 2* erwähnten Beispiele.

Unterschiedlich hohe Kosten für Ursprungsnachweise

Im Durchschnitt betragen die Kosten für den Ursprungsnachweis 3285 Franken pro Jahr. Für die überwiegende Mehrheit der Unternehmen ist der Ursprungsnachweis unproblematisch; eine Minderheit hat jedoch grosse Kosten pro Jahr zu tragen. Die Kosten steigen mit der Zahl der Exportlieferungen in die EU. Auch erklären Brancheneffekte einen Teil der Unterschiede. Die Kosten für die Ursprungslandregel belaufen sich durchschnittlich auf 0,2% des Wertes der in die EU exportierten Waren. Dieser Wert ist deutlich tiefer als die Schätzungen für andere Länder, welche von Kosten für die Ursprungslandregel von rund 5% des Warenwertes – allerdings inklusive Kosten der Zollbehörde – ausgehen.

Nachteile für 18% der CH-Unternehmen bei der Produktzulassung

Kämpfen die Schweizer Exporteure in der EU mit gleich langen Spiessen wie die EU-Konkurrenten? Trotz den in den letzten Jahren erzielten Fortschritten bei der Produktzulassung geben immer noch 18% der befragten Unternehmen höhere Kosten an. Die Mehrheit der Unternehmen (57%) sieht sich allerdings bei der Produktzulassung gegenüber den EU-Konkurrenten nicht benachteiligt. Die zwei wichtigsten Gründe für die Kostenachteile sind höhere Kosten aufgrund der Notwendigkeit einer separaten Produktzulassung und – im Vergleich zu EU-Konkurrenten – längere Prüfverfahren. Im Durchschnitt wenden Schweizer Unternehmen 0,5% des Warenertrages in der EU für die zusätzlichen Aufwendungen bei der Produktzulassung auf. Beim Import fehlen Unternehmensangaben; doch ist aufgrund der Kleinheit des Schweizer Marktes davon auszugehen, dass die Kostenachteile für ausländische Unternehmen höher ausfallen.

Durch die Umfrage wurde allerdings nicht erfasst, wie hoch die indirekten Kosten der separaten Produktzulassungen sind. Muss ein Produkt für den kleinen Schweizer Markt eine andere Zusammensetzung aufweisen oder mit einer separaten Beschriftung versehen werden, ist eine Sonderfertigung notwendig. Die Durchschnittskosten für die Schweizer Produktvariante steigen, und es entstehen Grössenachteile in der Produktion. Sonderfertigungen sind vor allem bei Nahrungsmitteln und verwandten Produkten zu beobachten.³

Hohe volkswirtschaftliche Kosten

Wie hoch sind die volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschränken? Ausgehend von den oben vorgestellten Schätzungen der betriebswirtschaftlichen Kosten errechnete Ecoplan (2005) die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Warenkontrollen. Das Mehrländer-Gleichgewichtsmodell *Swissgem* wurde bereits für den Integrationsbericht im Jahre 1999 verwendet, aber in zweifacher Hinsicht überarbeitet:

- Erstens hat sich seit 1999 die politische Ausgangslage (Bilaterale Verträge, EU-Erweiterung) erheblich verändert;
- zweitens sind neue und qualitativ bessere Aussenhandelsstatistiken erhältlich.

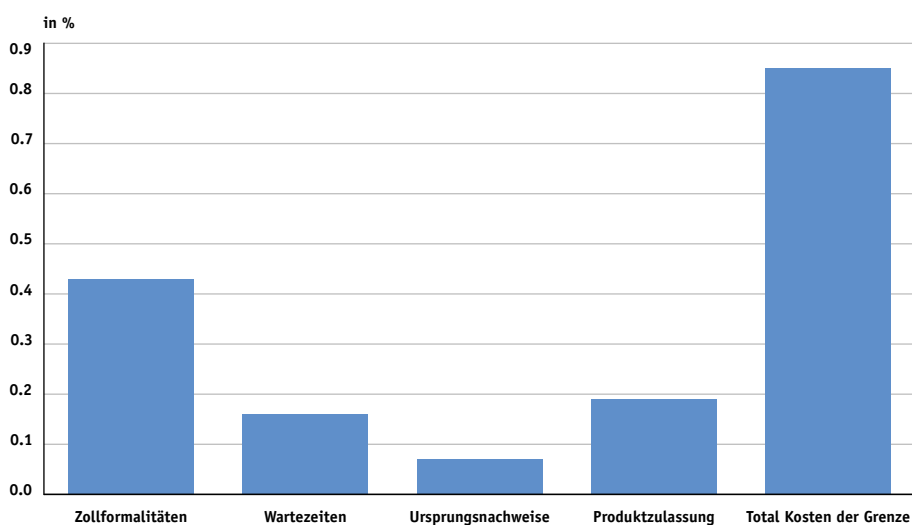
Um die Auswirkungen der Zollschränken abzuschätzen, wurde ein *Referenzszenario* mit dem Szenario «Abschaffung der Warenkontrolle an der Grenze zur EU» verglichen. Das Referenzszenario betrifft den Status quo. Dieses geht davon aus, dass die Zollkosten den

2 World Bank, 2005.

3 Bekannte Beispiele hierfür sind: Bei Süssgetränken für den Schweizer Markt muss die Produktzusammensetzung nicht wie in der EU in Prozent, sondern in Milliliter angegeben werden. Eine Zahnpasta kann in der Schweiz nicht wie in Deutschland üblich mit dem Aufdruck «medizinische Zahnpasta zum Schutz vor Karies» versehen werden.

Grafik 1

Auswirkungen der Zollgrenzen auf das BIP



Quelle: Schätzung Ecoplan 2005 / Die Volkswirtschaft

Umfrageergebnissen entsprechen. Das Szenario «Abschaffung der Warenkontrolle an der Grenze zur EU» geht demgegenüber davon aus, dass dadurch die Kosten für Wartezeiten, Ursprungslandregel und Produktzulassung auf Null sinken. Bei den Zollformalitäten wird unterstellt, dass ohne Warenkontrollen eine Kostensenkung um drei Viertel resultiert. Die Differenz zwischen den beiden Szenarien ergibt die grenzbedingten Mehrkosten, welche der Schweiz aus dem Vorhandensein der physischen Grenze anfallen. Man beachte, dass die Schätzungen beider Szenarien eine Bestandsaufnahme darstellen. Neue Abwicklungssysteme oder Erleichterungen bei den Produktzulassungen können die Kosten und allenfalls auch die Kostendifferenz in Zukunft reduzieren.

Durch die Reduktion der Transaktionskosten für grenzüberschreitende Lieferungen steigt erwartungsgemäss der Schweizer Aussenhandel. Ohne Zollformalitäten würden die Exporte um rund 0,6% und die Importe gar um rund 0,9% ansteigen. Würden zusätzlich die Wartezeiten, die Ursprungsnachweise und die Produktzulassung wegfallen, erhöhten sich die Exporte um 1,7% und die Importe um 2,4%. Der Wegfall der zollbedingten Ressourcenkosten erlaubt es, Arbeitskräfte und Kapital für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen einzusetzen. Gemäss den Modellberechnungen würden die Investitionen in der Schweiz um rund 1,4% anziehen, der Konsum um etwa 1,1%. Der Abbau der Handelsbarrieren würde auch den Arbeitnehmenden zugute kommen, die als Folge des höheren Kapitaleinsatzes (plus 1,5%) von höheren Reallöhnen profitieren (total plus 1,6%). Gemäss

Swissgem würde sich die Beschäftigung moderat um 0,3% erhöhen.

Bei einer Abschaffung der Warenkontrollen an der Grenze zur EU würde das Bruttoinlandprodukt (BIP) um rund 0,85% steigen. (siehe *Grafik 1*) Bei einem BIP von 446 Mrd. Franken (2004) belaufen sich die Kosten der Grenze somit auf rund 4 Mrd. Franken. Fast die Hälfte der Grenzkosten geht dabei auf das Konto der Zollformalitäten. Etwa je ein Fünftel ist bedingt durch die Produktzulassung und die Wartezeiten; rund ein Zehntel macht die Ursprungslandregel aus.

Wirtschaftspolitische Optionen

Wie könnte die Schweiz diese beträchtlichen volkswirtschaftlichen Kosten reduzieren? Drei Optionen sind möglich.

Erstens könnte die Schweiz *unilaterale Massnahmen* ergreifen, welche die Transaktionskosten an der Grenze reduzieren. Da aber der Schweizer Zoll immer auch ein EU-Zollübergang ist, kann nur ein kleiner Teil von Verbesserungen ohne vertragliche Abmachungen mit der EU realisiert werden. Eine zweite Möglichkeit würden deshalb *bilaterale Verträge mit der EU* darstellen. Damit wären gegenseitige Zugeständnisse möglich. Beispielsweise liessen sich ausgewählte Zollübergänge 24 Stunden und an sieben Wochentagen betreiben.

Die radikalste Lösung wäre eine *Zollunion der Schweiz mit der EU*. Dadurch könnten die Zollschränken vollständig abgebaut werden: Wartezeiten und Ursprungsnachweise wären hinfällig, lediglich die MWST müsste weiterhin abgerechnet werden. Eine Zollunion hätte aber weitreichendere Folgen. So müsste die Schweiz die Aussenzölle zu Drittstaaten und die gesamte Aussenhandelspolitik der EU übernehmen. Diese Konsequenzen wären jedoch gering, wie Minsch und Moser (2006) zeigen. Im Weiteren müsste die Schweiz alle Zölle auf landwirtschaftlichen Produkten aus der EU abschaffen und das Steuersystem umbauen. Da die Schweiz ihren MWST-Satz auf den EU-Minimalsatz von 15% anheben müsste, könnten dafür andere Steuern reduziert werden. Bei einer geschickten Ausgestaltung könnte das Wachstum dadurch weiter gesteigert werden. ■

Kasten 3

Weiterführende Literatur

- Ecoplan (2005): Wirtschaftliche Auswirkungen einer Zollunion Schweiz – EU. Ergebnisse aus dem berechenbaren Mehrländer-Gleichgewichtsmodell Swissgem. Unveröffentlichtes Manuskript. Bern.
- Minsch, Ruedi, Moser, Peter (2006), Die schweizerische Aussenhandelspolitik im Windschatten der Europäischen Union, erscheint in: Aussenwirtschaft, Heft 1.
- World Bank (2005): Doing Business. Benchmarking Business Regulations. (www.doingbusiness.org).