

## PRÜFUNG

# Wirtschaftlichkeitsprüfung von Zollpräferenzen für Entwicklungsländer

Staatssekretariat für Wirtschaft

---

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Schweiz nutzt die im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vorgesehene Möglichkeit, von der Meistbegünstigungsklausel abzuweichen. Sie gewährt Ländern mit mittlerem Einkommen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) einseitig Zollpräferenzen. Das APS unterstützt die Ziele der Welthandelsorganisation (WTO), die es den Entwicklungsländern über einen präferenziellen Zugang zu den Märkten der Industrieländer ermöglichen sollen, vom Wachstum des internationalen Handels zu profitieren. Die Schweiz gewährt diesen Ländern Zollvergünstigungen (bis hin zur Zollfreiheit) auf ausgewählte Tarifpositionen. Das APS der Schweiz unterscheidet sich vom APS der Europäischen Union, das die Gewährung besonderer Zollpräferenzen an Nachhaltigkeitsanforderungen knüpft. Entsprechend einem WTO-Ministerbeschluss gewährt die Schweiz seit 2007 den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDC) Zoll- und Kontingentsfreiheit. Im Jahr 2023 belief sich der Betrag der Zollbefreiungen bei den Ländern mit mittlerem Einkommen auf 56 Millionen Franken und bei den LDC auf 92 Millionen Franken. Nach der Abschaffung der Zölle auf Industrieprodukte durch die Schweiz im Jahr 2024 sank der Wert der Zollbefreiungen von 148 auf 78 Millionen Franken. Der Bundesrat nahm Ende Januar 2025 nach zwölf Jahren erstmals wieder eine Anpassung der Liste der begünstigten Länder vor.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat den Nutzen und die Inanspruchnahme der Zollpräferenzen sowie deren Kohärenz mit den Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit geprüft. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass der Nutzen der einseitigen Zollpräferenzen gering ist. Deren Daseinsberechtigung hat mit der Abschaffung der Zölle auf Industrieprodukte stark abgenommen. Der Nutzen der Zollpräferenzen beschränkt sich auf einzelne Produktsegmente. Die Zollbefreiungen kommen nur noch einigen Entwicklungsländern zugute. Das APS wird hauptsächlich von Ländern mit mittlerem Einkommen und fortgeschrittener landwirtschaftlicher Entwicklung genutzt. Die EFK fordert mehr Proaktivität vonseiten des SECO sowie mehr Transparenz und Kohärenz bei der Verwaltung der Zollpräferenzen.

## Der Nutzen der Zollpräferenzen hat abgenommen

Bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung konzentriert sich das SECO auf die Länder mit mittlerem Einkommen. Seine Aufgabe, das APS und die Zollpräferenzen zugunsten der LDC zu verwalten, steht nicht im Vordergrund. Im Bereich der Handelspolitik legt das SECO den Schwerpunkt auf die allgemeine Senkung von Zöllen und auf den Abschluss von Freihandelsabkommen mit Ländern mit mittlerem Einkommen. Diesen handelspolitischen Zielen stehen die Massnahmen zum Schutz der Landwirtschaft entgegen. Das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, nämlich den Entwicklungsländern einschliesslich der LDC einen Wettbewerbsvorteil zu bieten, gerät dadurch in den Hintergrund. Der Nutzen des Schweizer APS und der Zollpräferenzen zugunsten der LDC beschränkt sich auf rund 15 Länder und ein halbes Dutzend Produktsegmente. Diese betreffen Tarifpositionen, bei denen eine direkte Einfuhr in die Schweiz im Vergleich zu einer Einfuhr über die EU einen erheblichen finanziellen Vorteil darstellt.

Pflanzliche Speiseöle sind das einzige Produktsegment, für das die LDC im Jahr 2024 Zollpräferenzen in Anspruch genommen haben. Die damit verbundenen Zollbefreiungen machten drei Viertel der im Rahmen des APS sowie der Zoll- und Kontingentsfreiheit insgesamt gewährten Zollvergünstigungen aus. Das APS wird insbesondere für vier Agrarproduktsegmente genutzt (Nahrungsmittelzubereitungen wie Kokosmilch, Dosen-thunfisch und Sojaöl; Früchte und Fruchtsäfte; Geflügelfleisch; Mehlprodukte). Die Zollbefreiungen kommen in erster Linie den Ländern mit mittlerem Einkommen und bereits entwickelten Agrarsektoren zugute. Die EFK ist der Ansicht, dass die Zollpräferenzen nicht mehr den Zielen des Zollpräferenzgesetzes entsprechen. Sie

verzichtet darauf, den Austritt dieser Länder aus dem APS zu fordern, da die bevorstehende Ratifizierung von Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und einer grossen Anzahl dieser Länder dazu führen wird, dass diese aus dem System ausscheiden.

## **Geringe Lenkung des APS und kaum Verbindung zur Entwicklungszusammenarbeit**

Das SECO beschränkt sich darauf, die Listen der begünstigten Länder zu aktualisieren. Es prüft und veröffentlicht keine Zahlen zu den Zollpräferenzen. Diese sind den Bundesbehörden und den Nahrungsmittelbranchen, welche die Zollpräferenzen nutzen, nicht bekannt. Das letzte Entwicklungsland, das den LDC gleichgestellt war, Côte d'Ivoire, wurde mit dreimonatiger Vorankündigung aus der Liste der von Zoll- und Kontingentsfreiheit profitierenden Ländern entfernt. Dieser Entscheid erfolgte nach Konsultation der Kommission für Wirtschaftspolitik, aber ohne Kontakt zu den betroffenen Wirtschaftsakteuren. Die EFK empfiehlt dem SECO, für jedes LDC, das von der Zoll- und Kontingentsfreiheit zum APS übergeht, eine Übergangsfrist von drei Jahren zu setzen.

Die Zollpräferenzen betreffen nur einen Teil der Länder, die öffentliche Entwicklungshilfe aus der Schweiz erhalten. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) konzentriert sich auf die am wenigsten entwickelten Länder. Von den Schwerpunktländern der DEZA profitieren nur zwei Länder (Tansania und Mosambik) von umfangreichen Zollbefreiungen im Rahmen der Zoll- und Kontingentsfreiheit. Die EFK hat dort jedoch keine bilateralen Kooperationsprojekte ausgemacht, welche die Ausfuhren mithilfe von Zollpräferenzen unterstützen sollen.

Die EFK legt dem SECO nahe, die Handelsdaten im Zusammenhang mit den einseitigen Zollpräferenzen, die den Entwicklungsländern und den LDC gewährt werden, zu veröffentlichen. Darüber hinaus muss das SECO dafür sorgen, dass die gesetzliche Pflicht des Bundesrates, die Zollpräferenzen in Anbetracht der entwicklungs-, finanz- und handelspolitischen Lage der begünstigten Länder periodisch zu überprüfen, umgesetzt wird.

## **Zollpräferenzen und internationale Verpflichtungen sind relativ kohärent zueinander**

Die EFK hat festgestellt, dass die kürzlich abgeschlossenen Freihandelsabkommen (Indonesien und Malaysia) Nachhaltigkeitsbedingungen für Palmöl enthalten. Beim APS wurden die Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der nachhaltigen Entwicklung nicht berücksichtigt.

Das SECO erachtet das APS als nicht massgebend für seine Massnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit. Die Rolle des APS hängt von der Schweizer Aussenhandelsstrategie ab. Diese konzentriert sich darauf, Ländern mit mittlerem Einkommen durch den Abschluss von Freihandelsabkommen einen Marktzugang zu verschaffen. Anstatt zu fordern, dass ein Teil der Zollpräferenzen für die am weitesten fortgeschrittenen Entwicklungsländer abgeschafft wird, vertritt die EFK die Ansicht, dass der Gesamtnutzen der einseitigen Zollpräferenzen beziehungsweise deren Reform überdacht werden sollte.