

Aktuelle Entwicklungen im Zollwesen – Bedeutung für die Schweiz

Die Wertschöpfungsketten der Unternehmen sind heute international ausgerichtet. Zulieferer und Kunden befinden sich grösstenteils in einem anderen Zollgebiet. Dies trifft besonders für die Schweizer Wirtschaft zu. Ein effizientes Zollwesen, das einen möglichst ungehinderten grenzüberschreitenden Warenverkehr zulässt, ist deshalb für die Schweizer Unternehmen unerlässlich. Mit dem neuen Zollgesetz, das zusammen mit den entsprechenden Verordnungen am 1. Mai 2007 in Kraft tritt, wurde das über 80 Jahre alte Gesetz dem stark gewandelten Umfeld angepasst und der grenzüberschreitende Warenverkehr insgesamt erleichtert.

Position economiesuisse

Im Lichte der Globalisierung muss die Rolle des Zollwesens neu definiert werden. Es darf nicht mehr primär darum gehen, mit Zöllen Einnahmen für den Staat zu generieren oder die inländische Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Weitere Handelserleichterungen und die Frage der Sicherheit im internationalen Handel sind die künftigen Herausforderungen, die von Zoll und Wirtschaft gemeinsam angegangen werden müssen.

14. Mai 2007 Nummer 11

dossierpolitik

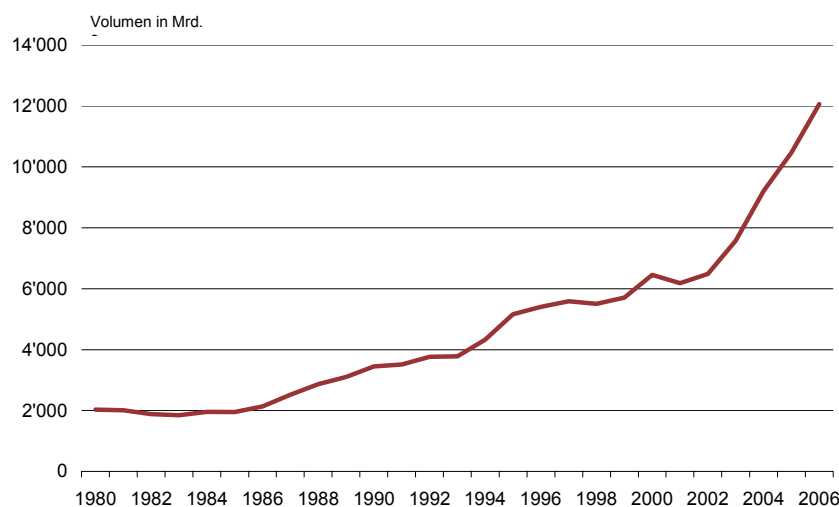
Aktuelle Entwicklungen im nationalen und internationalen Zollwesen – Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft

Effizientes Zollwesen für Schweizer Unternehmen unerlässlich

Im Lichte der Globalisierung muss die Rolle des Zollwesens neu definiert werden. Es darf nicht mehr primär darum gehen, mit Zöllen Einnahmen für den Staat zu generieren oder die inländische Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Die Wertschöpfungsketten der Unternehmen sind heute international ausgerichtet. Zulieferer und Kunden befinden sich grösstenteils in einem anderen Zollgebiet. Dies trifft besonders für die Schweizer Wirtschaft zu. Ein effizientes Zollwesen, das einen möglichst ungehinderten grenzüberschreitenden Warenverkehr zulässt, ist deshalb für die Schweizer Unternehmen unerlässlich. Mit dem neuen Zollgesetz, das zusammen mit den entsprechenden Verordnungen am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist, wurde das über 80 Jahre alte Gesetz dem stark gewandelten Umfeld angepasst. Der grenzüberschreitende Warenverkehr soll insgesamt erleichtert werden. Weitere Handelserleichterungen und die Frage der Sicherheit im internationalen Handel sind die künftigen Herausforderungen, die von Zoll und Wirtschaft gemeinsam angegangen werden müssen.

Seit 1980 hat sich der weltweite Güterhandel versechsfacht.

Entwicklung des weltweiten Warenhandels (in Mrd. Dollar)



Quelle: WTO Trade Statistics

1 Globale Wertschöpfungsketten

Weltweiter Güterhandel

Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie, Reduktion der Transportkosten sowie der Abbau von tarifären Handelshemmnissen haben dazu geführt, dass die Welt für Unternehmen „geschrumpft“ ist. Der weltweite Güterhandel hat sich von 2000 Mrd. Dollar im Jahr 1980 auf heute über 12'000 Mrd. Dollar versechsfacht. Er ist im Durchschnitt um sechs Prozent pro Jahr gewachsen, knapp doppelt so schnell wie das weltweite BIP. Gleichzeitig hat sich auch die Art der gehandelten Güter verändert, weg von natürlichen Rohstoffen, hin zu verarbeiteten Zwischen- und Endprodukten, mit den entsprechenden Auswirkungen auf das Volumen. Seit 1980 hat deshalb auch die Kapazität der rund um den Globus transportierten Container von 13,5 (1980) auf 92 Millionen (2005) TEU (Twenty Foot Equivalent Units) zugenommen.¹ Die Reduktion von Transportkosten und die Entwick-

¹ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2005): Regional Shipping and Port Development Strategies.

Zunahme der internationalen Arbeitsteilung	lung von komplexen Logistiksystemen führen zu schlankeren Unternehmensstrukturen. Die Lagerhaltung nimmt ab. Just-in-time-Lieferungen sind gefragt.
Die Schweiz – eine der globalsten Volkswirtschaften der Welt	Die Zunahme der internationalen Arbeitsteilung ist unübersehbar. Geschäftsprozesse werden auf internationaler Ebene optimiert. Zulieferer, Verarbeiter, Kunden aber auch Konkurrenten stammen nicht mehr primär aus der unmittelbaren Nachbarschaft, sondern finden sich auf der ganzen Welt. Die Wertschöpfung erfolgt zunehmend entlang sogenannter „global supply chains“. Dies auch innerhalb von multinationalen Unternehmen: Etwa ein Drittel der schweizerischen Exporte geht an konzerninterne Betriebe im Ausland. ²
Handelserleichterungen und Sicherheit als künftige Herausforderungen	Die Schweiz ist besonders global ausgerichtet. Im Jahr 2006 exportierte die Schweizer Wirtschaft Güter im Wert von gegen 180 Mrd. Franken und importierte Güter im Wert von 165 Mrd. Franken. Der Dienstleistungshandel gewinnt zunehmend an Bedeutung. Mit einer Aussenhandelsquote von gut 45 Prozent – vereinfacht gesagt, jeder zweite Franken wird im Ausland verdient – nimmt unser Land damit weltweit eine Spitzenposition ein. Jährlich investieren die Schweizer Unternehmen mehrere Dutzend Milliarden Franken im Ausland. Der Kapitalbestand an Schweizer Direktinvestitionen im Ausland betrug Ende 2005 560 Mrd. Franken; dabei beschäftigten Schweizer Unternehmen etwa zwei Millionen Arbeitnehmer im Ausland. Die Zahlen zeigen, dass die Schweiz eine der globalsten Volkswirtschaften der Welt ist. Der kleine Heimmarkt hat die Unternehmen frühzeitig gezwungen, ihre Beschaffungs- und Absatzmärkte im Ausland zu suchen und auszubauen. Dies hat aber nicht etwa zu einem Arbeitsplatzabbau im Inland oder zu einer Nivellierung der Lebens- und Arbeitsstandards nach unten geführt. Trotz relativ hohen Produktions- und Arbeitskosten wurden insbesondere in den exportorientierten oder im Ausland investierenden Branchen zusätzliche Stellen geschaffen.
Industrieunternehmen sind auf ein effizientes Zollwesen angewiesen	Globalisierung und internationale Interdependenz bringen jedoch auch neue Herausforderungen im grenzüberschreitenden Austausch, angefangen von gefälschten Produkten, über Seuchen bis hin zu gefährlichen Gütern. Diesen Herausforderungen müssen sich sowohl Zollverwaltungen als auch Unternehmen stellen. Dabei stehen die Themen Handelserleichterungen und Sicherheit im Vordergrund. Beide sind miteinander verknüpft. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Zoll und Wirtschaftsakteuren ist daher erforderlich. Denn das Zollwesen kann in diesen Bereichen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nachhaltig beeinflussen, positiv wie negativ.
Protektionistische Bedeutung der Zölle hat tendenziell abgenommen...	<p>2 Handelserleichterungen</p> <p>Ausschlaggebend für den Erfolg im internationalen Umfeld ist primär die Dynamik und Leistungsfähigkeit eines jeden einzelnen Unternehmens. Damit sich diese optimal entfalten können, müssen die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen stimmen. Neben den wichtigsten Standortfaktoren wie etwa offenen, dem Wettbewerb ausgesetzten Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten oder einem attraktiven Umfeld für Bildung, Forschung und Innovation wird der Beitrag des Zollwesens zur Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen oder zur Standortattraktivität oft unterschätzt. Ein effizientes Zollwesen ist für Industrieunternehmen im globalen Wettbewerb unerlässlich.</p> <p>Die Rolle des Zollwesens hat sich verändert und muss den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Es darf nicht mehr primär darum gehen, mit Zöllen Einnahmen für den Staat zu generieren oder die inländische Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Die Schutzfunktion ist nicht mehr im handelspolitischen Sinn wichtig, sondern als Schutz vor gesundheitsgefährdenden, gefälschten oder gefährlichen Gütern zu verstehen. Die protektionistische Bedeutung hat tendenziell abgenommen. Die durchschnittliche Zollbelastung von Industriegütern ist seit der Gründung des GATT im Jahr 1947 von über 40 auf unter vier Prozent gesunken. Dieselbe Entwicklung zeigt sich in der Schweiz. Generierten Zolleinnahmen im ausgehenden 19. Jahrhundert noch rund drei Viertel der Bundeseinnahmen,³ betragen die Zolleinnahmen zwischen 2000 und 2005 gemäss Aussenhandelsstatistik zwischen 1,1 und 1,2 Mrd. Franken pro Jahr. Bezogen auf die gesamten Bundeseinnahmen im Jahr 2005 entspricht dies nur noch rund zwei Prozent. Zwei Drittel davon stammen</p>

² Swissholdings (2006): Jahresbericht 2005/2006.

³ Historisches Lexikon der Schweiz.

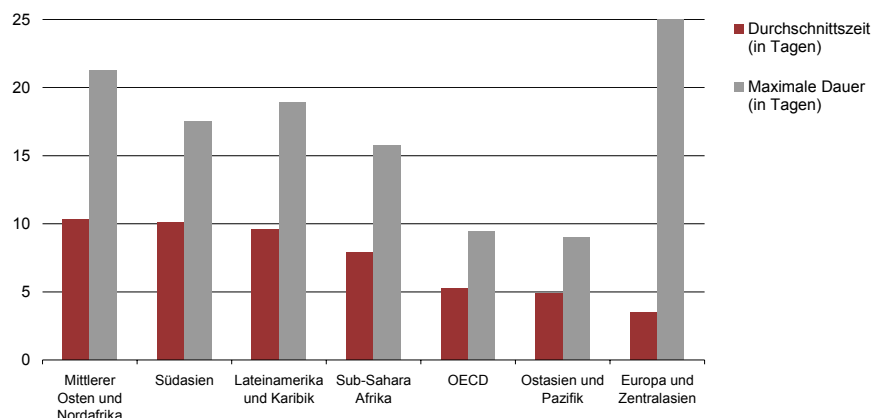
...nichttarifäre Handelshemmnisse und handelsbezogene Transaktionskosten erschweren heute den Marktzugang

aus Zollerträgen auf Agrarerzeugnissen, obwohl deren Anteil an den Gesamteinfuhren wertmässig weniger als sechs Prozent beträgt. Aus Sicht von economiesuisse muss mittel- bis langfristig ein vollständiger Abbau aller Zölle das Ziel sein. Damit wäre der tarifäre Teil der Handelshemmnisse im Warenverkehr aus der Welt geschafft.

Es sind heute aber nicht mehr primär Zölle, die den Marktzugang erschweren, sondern immer stärker nichttarifäre Handelshemmnisse und handelsbezogene Transaktionskosten beim Grenzübertritt. Solche Transaktionskosten entstehen hauptsächlich durch Zollformalitäten, Wartezeiten an der Grenze und fehlende Transparenz und Verlässlichkeit von Vorschriften. Durch die international ausgerichteten Wertschöpfungsketten fallen diese stärker ins Gewicht als früher. Gemäss Schätzungen der Weltbank können solche Transaktionskosten bis zu zehn Prozent des Warenwerts ausmachen.⁴ Zeit ist Geld, und wenn am Zoll Verzögerungen entstehen, bindet dies Ressourcen durch höhere Lagerhaltungs- und Transportkosten und erschwert gleichzeitig Just-in-time-Produktion. Laut OECD beträgt die durchschnittliche Dauer der Zollabwicklung beim Import nach China fünf Tage, nach Indien sieben Tage oder nach Nigeria gar 18 Tage.⁵ Die Kosten einer eintägigen Verzögerung machen durchschnittlich 0,8 Prozent des Warenwerts⁶ aus. Im konkreten Fall entspricht die durchschnittliche Verzögerung in Indien einem Zoll von 5,6 Prozent auf die gehandelten Güter.

Der Indikator zeigt, wie lange die Zollabwicklung beim Import dauert, d.h. Anzahl Tage im Durchschnitt bzw. maximale Anzahl Tage zwischen Ankunft der Ware (z.B. Hafen, Flughafen) bis zum Zeitpunkt, wo die Ware vom Zoll freigegeben wird.

Warenhandel: Durchschnittliche Dauer der Zollabwicklung beim Import



Quelle: World Bank Enterprise Surveys 2007

Abbau der Transaktionskosten vermindert Korruption und Schmuggel

Der Abbau ineffizienter Massnahmen muss angestrebt werden. Denn eine Reduktion der Transaktionskosten würde nicht nur den internationalen Handel fördern, sondern auch Korruption und Schmuggel vermindern. Die Verhandlungen über Trade Facilitation (Handelserleichterungen) im Rahmen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO haben dies zum Ziel. Konkret steht eine Klärung und Verbesserung der Artikel V (Freiheit der Durchfuhr), VIII (Gebühren und Formalitäten im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr) und X (Veröffentlichung und Anwendung von Bestimmungen über den Handel) des GATT zur Diskussion. Die Vereinfachung und Harmonisierung von Zollprozeduren, die Reduktion der Gebühren am Zoll und die Verbesserung der Transparenz von handelsrelevanten Regeln sind im Interesse der schweizerischen Exportwirtschaft.

Ergänzend zum Multilateralismus sind Freihandelsabkommen mit wichtigen Wirtschaftspartnern anzustreben

Im Gegensatz zu relativ guten Fortschritten im Bereich Trade Facilitation steht es um die Doha-Runde insgesamt nicht zum Besten. Die Gegensätze zwischen den Hauptakteuren insbesondere im Agrardossier sind nach wie vor erheblich. Die Hoffnung, dass die Doha-Runde noch dieses oder nächstes Jahr abgeschlossen werden kann, schwindet zusehends.

⁴ World Bank (2006): The Data Chase: What's Out There on Trade Costs and Nontariff Barriers.

⁵ OECD (2005): The Economic Impact of Trade Facilitation. OECD Trade Policy Working Paper No. 35.

⁶ Gemäss Schätzungen der Purdue University. Vgl. Hummels, David (2001): time as a trade barrier.

Dennoch unterstützt *economiesuisse* den multilateralen Weg weiterhin. Es sollte alles daran gesetzt werden, die Verhandlungsrunde wieder in Gang zu bringen. Multilaterale Abkommen stellen für die Schweiz nach wie vor die beste Möglichkeit dar, sich weltweit Zugang zu offenen Märkten zu verschaffen. Um zu verhindern, dass Schweizer Unternehmen im Ausland gegenüber ihren Konkurrenten aus Drittländern diskriminiert werden, sind parallel dazu Freihandelsabkommen mit wichtigen Wirtschaftspartnern anzustreben. Die Thematik Handelserleichterungen sollte idealerweise ebenfalls Bestandteil solcher Verhandlungen sein.

3 Neues Zollrecht in der Schweiz seit dem 1. Mai 2007

Weiteres Verbesserungspotenzial

Obwohl Transaktionskosten vor allem in Entwicklungsländern anfallen und obwohl der Schweizer Zoll im internationalen Vergleich sehr gut dasteht, besteht auch in der Schweiz Verbesserungspotenzial: Eine im Frühjahr 2006 veröffentlichte Studie⁷ kommt zum Schluss, dass Zollformalitäten und Wartezeiten an der Schweizer Grenze die Waren zwischen 1,2 und 1,6 Prozent verteuern und so volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Zollformalitäten bestehen, weil jede grenzüberschreitende Lieferung – auch wenn zollbefreit – dem Zoll gemeldet werden muss. Die Zunahme des Verkehrsaufkommens, die sich gemäss Prognosen des Bundesamtes für Raumentwicklung in den nächsten 25 Jahren noch verdoppeln wird, und begrenzte Abfertigungszeiten führen im Strassentransport zu Wartezeiten an der Grenze.

Zollunion mit der EU per Saldo nicht vorteilhaft

Eine Zollunion mit der EU, wie in besagter Studie als Lösung vorgeschlagen, ist aber aus Sicht der Wirtschaft nach Abwägung aller Faktoren nicht vorteilhaft. Die Übernahme der defensiveren EU-Aussenhandelspolitik (höhere Zölle für Industriegüter; Anwendung von Anti-Dumping-Massnahmen), der Verlust der „Treaty Making Power“, die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf das EU-Minimum und die Übernahme diverser horizontaler Richtlinien sprechen deutlich dagegen. Vielmehr können durch Massnahmen in der Schweiz – unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen – Verbesserungen herbeigeführt werden. Ein wichtiger Schritt bietet das neue Schweizer Zollgesetz ZG, das am 18. März 2005 vom Parlament verabschiedet wurde und am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist. Das Zollgesetz von 1925 konnte dem stark veränderten technologischen und handelspolitischen Umfeld nicht mehr Rechnung tragen. Im Kontakt mit der Wirtschaft wurde eine umfassende Modernisierung erarbeitet.

Umfassende Modernisierung des Schweizer Zollrechts

Die wichtigsten Änderungen des neuen Schweizer Zollgesetzes im Überblick:

– Das neue Zollgesetz lehnt sich in Terminologie, Struktur und Systematik grundsätzlich an den EU-Zollkodex an. Dies ist zu begrüssen, da sich ein grosser Teil des schweizerischen Aussenhandels mit den EU-Mitgliedstaaten abwickelt. Wie *economiesuisse* stets betont hat, wäre es aber verfehlt gewesen, sich sklavisch an Vorgaben bestimmter EU-Erlasse zu halten. Eurokompetitivität ist der Eurokompatibilität vorzuziehen. Dies ist im Vergleich mit dem sehr komplexen EU-Zollkodex gelungen.

– *Form der Zollanmeldung (Art. 28)*

Im neuen Zollgesetz sind elektronische Anmeldeverfahren vorgesehen. Sind die Rahmenbedingungen aufseiten der Wirtschaftsakteure und der Verwaltung dereinst erfüllt, hat die Zollverwaltung das Recht, das elektronische Anmeldeverfahren generell vorzuschreiben. Die Informatisierung des Zollwesens ist aber noch nicht abgeschlossen und muss unter Berücksichtigung der Wirtschaftsinteressen finalisiert werden.

– *Veredelungsverkehr (Art. 12, Art. 13)*

Der Veredelungsverkehr ist Ausdruck der internationalen Arbeitsteilung. Im neuen Zollgesetz ist der Veredelungsverkehr liberal ausgestaltet und bietet den Unternehmen die dringend erforderliche höhere Flexibilität. Grundsätzlich gewährt die Zollverwaltung bei Waren, die vorübergehend zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder Ausbesserung ins schweizerische Zollgebiet verbracht (aktiver Veredelungsverkehr Art. 12) oder aus der Schweiz vorübergehend ausgeführt werden (passiver Veredelungsverkehr Art. 13), Zollermässigung oder Zollbefreiung, ausser es stünden überwiegende öffentliche Interessen

„Das neue Zollrecht vereinfacht insgesamt den grenzüberschreitenden Warenverkehr und ist positiv zu würdigen.“

⁷ Minsch, Ruedi/Moser, Peter (2006): Teure Grenzen.

dagegen. Für landwirtschaftliche Erzeugnisse gilt im passiven Veredelungsverkehr eine Übergangsregelung, wonach bis Ende 2011 die Zollerlässigung oder -befreiung nur gewährt wird, wenn dadurch nicht wesentliche Interessen der Wirtschaft im Inland beeinträchtigt werden (Art. 132). Nach neuem Zollgesetz kann jeder Wirtschaftsakteur selber wählen, ob er die identischen Waren (Identitätsprinzip) oder Waren gleicher Menge, Beschaffenheit und Qualität (Äquivalenzprinzip) veredeln will.

– *Anmelden (Art. 25)*

Es wird zulässig, Waren der Zollstelle bereits anzumelden, bevor diese eintreffen. Das Instrument der Vorausanmeldung erfolgt auf freiwilliger Basis. Eine obligatorische Verpflichtung oder Ausdehnung auf sämtliche Waren würde hingegen zu immensen Problemen bei der Grenzabfertigung führen und die Wirtschaftsakteure negativ belasten.

– *Vereinfachung des Zollveranlagungsverfahrens (Art. 42)*

Der Bundesrat und die Zollverwaltung erhalten die Kompetenz, Vereinfachungen im Veranlagungsverfahren einzuführen oder gar auf die Pflicht zur Anmeldung oder Gestaltung zu verzichten.

– *Wählbare Zollverfahren (Art. 47)*

Neu sind folgende Zollverfahren wählbar, die bei neuen Geschäftsvorgängen durch ein anderes abgelöst werden können: die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr; das Transitverfahren; das Zolllagerverfahren; das Verfahren der vorübergehenden Verwendung; die Verfahren der aktiven und passiven Veredelung; das Ausfuhrverfahren.

Neue Regeln des Zollrechts

Die Eidgenössische Zollverwaltung bietet die Möglichkeit, sich im Rahmen einer computergestützten Ausbildung mit den neuen Regeln vertraut zu machen:

www.ezv.admin.ch/dienstleistungen

Zentrale Anliegen der Wirtschaft wie Verfahrensvereinfachungen, die Berücksichtigung des EU-Zollrechts, eine liberale Ausgestaltung des Veredelungsverkehrs und Zollerleichterungen wurden im neuen Zollgesetz berücksichtigt. Es vereinfacht insgesamt den grenzüberschreitenden Warenverkehr und ist positiv zu würdigen. Im Rahmen der Totalrevision mussten auch die Ausführungserlasse überarbeitet werden. Deshalb sind am 1. Mai 2007 gleichzeitig mit dem ZG die Zollverordnung ZV vom 1. November 2006 sowie mehrere Departementsverordnungen in Kraft getreten. Besonderes Augenmerk sollte nun darauf gelegt werden, dass die Auslegung des neuen Zollrechts in der Praxis einheitlich und im Sinne der angestrebten Vereinfachungen erfolgt.

Das neue Zollrecht bietet die Grundlage für praxisbezogene Initiativen, die den Handel erleichtern sollen: Darunter sind beispielsweise die weitere Informatisierung des Zollwesens oder das Vermeiden von Staus durch flexible Öffnungszeiten am Zoll und durch bauliche Massnahmen zu verstehen. Erste Schritte wurden bereits unternommen. Dabei ist es wichtig, dass die Interessen der Unternehmen berücksichtigt werden und Änderungen in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, die bei anfallenden Umstellungskosten zur Kasse gebeten wird, erfolgen.

4 Sicherheit im internationalen Warenverkehr

Die zweite Herausforderung, die Frage der Sicherheit im internationalen Warenverkehr, hat in den letzten Jahren auf internationaler und nationaler Ebene stark an Bedeutung zugenommen und dominiert die zollrechtliche Debatte. Infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 lancierten die USA unilateral mehrere Programme mit der Absicht, den Warenhandel sicherer zu machen und ihr Territorium zu schützen. Bekannt sind insbesondere:

– Die „24-Hour Advance Vessel Manifest Rule“, nach welcher bestimmte Frachtdaten beim Export in die USA 24 Stunden vor dem Verladen an die US-Zollbehörden übermittelt werden müssen. Die übermittelten Daten können von den US-Behörden öffentlich zugänglich gemacht werden, was aus Sicht des Geschäftsgeheimnisses und des Datenschutzes sehr problematisch ist. Ausnahmen sind dann möglich, wenn die Importeure eine vertrauliche Behandlung der Daten beantragen.

– Im Rahmen der „Container Security Initiative“ können Frachtcontainer bereits im Versandhafen, z.B. in Rotterdam, von US-Zöllnern durchleuchtet und kontrolliert werden. Im Januar 2007 hat das amerikanische Repräsentantenhaus gar eine Verschärfung unterstützt, die vorsieht, dass 100 Prozent aller Sendungen vor dem Verschiffen Richtung USA in ausländischen Häfen kontrolliert werden müssen. Der US-Senat hat diesen Geset-

„Infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 lancierten die USA unilateral mehrere Programme mit der Absicht, den Warenhandel sicherer zu machen und ihr Territorium zu schützen.“

zeshvorschlag, der dem System von Risikoanalysen und gezielten Kontrollen vollständig widerspricht und in der Praxis vom Kontrollvolumen gar nicht zu bewerkstelligen gewesen wäre, abgelehnt.

- Das „*Customs-Trade Partnership Against Terrorism C-TPAT*“ beruht auf einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Zoll und Wirtschaftsakteuren. Das Prinzip sieht vor, dass Unternehmen, die gewisse Sicherheitsbestimmungen erfüllen, vom Zoll mittels schnellerer Abfertigung oder weniger Stichproben bevorzugt behandelt werden.

Folge: Verzögerung und Mehrkosten, Gefährdung der Vertraulichkeit der Daten

Diese Massnahmen können zu Verzögerungen und Mehrkosten bei Warenlieferungen in die USA führen, so die Wettbewerbsfähigkeit der importierten Güter beeinträchtigen und eine Gefährdung der Vertraulichkeit der Daten aus Handelstransaktionen darstellen. Die autonomen Massnahmen der USA haben dazu geführt, dass weltweit bereits bestehende Sicherheitsmassnahmen angepasst und eine Vielzahl neuer Programme geschaffen wurden. Dies auf internationaler (im Rahmen der Weltzollorganisation WZO), regionaler (im Rahmen der neuen Zollgesetzgebung der Europäischen Union) und nationaler Ebene.

Weltzollorganisation hat ähnliche Massnahmen wie die USA verabschiedet

4.1 *Das SAFE-Projekt der Weltzollorganisation*

In der Weltzollorganisation WZO wurden Rahmenbedingungen zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels ausgearbeitet und im Sommer 2006 verabschiedet. Das „*Framework of Standards to Secure And Facilitate Global Trade*“ (SAFE) gleicht in weiten Teilen den Massnahmen, die in den USA ergriffen wurden. Es sind dies:

- Die Vorausanmeldepflicht von Informationen über Warenlieferungen in elektronischer Form.
- Ein umfassendes Risikomanagement, um Sicherheitsrisiken besser aufspüren zu können.
- Die Kontrolle von Risikogütern im Ausfuhrland, wenn das Empfängerland dies fordert.
- Unternehmen, die gewisse Bedingungen erfüllen, erhalten den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (ZWB). Dem ZWB werden eine zügigere Zollabfertigung und verminderte Dokumentationspflichten gewährt. Die Anforderungen, die ein Unternehmen erfüllen muss, um diesen Status zu erhalten, sind in sehr detaillierten ZWB-Richtlinien festgehalten. Diese reichen von der Einhaltung gewisser sicherheitsrelevanter Verfahren, über die Kontrolle und Ausbildung von Mitarbeitern bis zu baulichen Vorschriften von Lagerhallen.

Verhältnismässige Massnahmen gefragt

Die Verbesserung der Sicherheit der internationalen Wertschöpfungskette ist ein unterstützungswürdiges Anliegen, sofern die Massnahmen zielgerecht und verhältnismässig sind. Verhältnismässig bedeutet, dass kein Ungleichgewicht zwischen Sicherheit und Handelserleichterungen zuungunsten des Letzteren entsteht.

Mutige Positionierung der Schweiz gegen zu detaillierte und bürokratische Massnahmen

SAFE ist ein rechtlich unverbindlicher Text, der für Massnahmen nationaler Zollverwaltungen als Rahmen dienen soll. Bis heute haben sich 144 der 170 WZO-Mitglieder bereit erklärt, die SAFE-Massnahmen umzusetzen. Die Schweiz hat den diesbezüglichen „*letter of intent*“ als einer der wenigen Staaten nicht unterzeichnet. Zu Recht haben die Schweizer Vertreter darauf hingewiesen, dass die teilweise sehr detaillierten und bürokratischen Massnahmen weder vom Zoll noch von der Wirtschaft eingehalten werden können. Diese mutige Positionierung ist aus Sicht der Wirtschaft zu unterstützen.

Insgesamt besteht die Gefahr, dass einige Länder vorpreschen und das rechtlich unverbindliche SAFE rasch und im maximalen Umfang umsetzen wollen, während viele Staaten es lediglich als politische Erklärung betrachten. Die negativen Folgen sind Kostenunterschiede und Handelsverzerrungen. Für Unternehmen wird es immer schwieriger, sich im Dschungel der verschiedenen, parallel existierenden Empfehlungen und Richtlinien zu rechtzufinden. Kohärenz, Kompatibilität und optimale Koordination müssen gewährleistet sein, um zusätzliche Transaktionskosten zu minimieren. Ein wichtiges Element stellt dabei die gegenseitige Anerkennung von nationalen Massnahmen dar. Nur so können unnötige, doppelte Kontrollen vermieden werden. Eine effektive Kontrolle ist jedoch nur möglich, wenn Zollverwaltungen und Wirtschaftsakteure zusammenarbeiten. Bei dieser Kooperation muss Vertraulichkeit das höchste Gebot darstellen. Da SAFE sehr anspruchsvolle und kostspielige Lösungsansätze vorsieht, die von Unternehmen teilweise grosse Investitionen

erfordern würden, wären für Unternehmen Anreize im Sinn von klar definierten Vorteilen bei der Zollabwicklung und beim Grenzübertritt notwendig.

4.2 Die Sicherheitsbestimmungen im neuen EU-Zollkodex

Auch die Europäische Union hat eine Reihe von Massnahmen eingeführt

Vor dem Hintergrund der unilateralen Massnahmen der USA und den Entwicklungen in der WZO hat auch die Europäische Union im Rahmen ihrer Zollkodex-Revision eine Reihe von Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit eingeführt. Rechtliche Basis dazu bildet die Verordnung EG 648/2005 vom 13. April 2005 und deren Durchführungsvorschriften, die seit dem 26. Dezember 2006 in Kraft sind. Die Europäische Kommission hat sich bei der Ausarbeitung auf den „angeblichen“ Empfehlungscharakter des SAFE berufen, sich inhaltlich an den unverbindlichen SAFE-Massnahmen orientiert und deren Grundelemente in verbindliches EU-Recht gegossen:

Voranmeldepflicht wird in der EU ab 2009 rechtsverbindlich

Erstens besteht in der EU seit Anfang 2007 ein gemeinsames Risikomanagementsystem, das die auf Risiko basierenden Kontrollen der mitgliedstaatlichen Zollbehörden unterstützen soll. Zweitens soll per 1. Januar 2008 das Programm „Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“ (ZWB) in Kraft treten. Drittes und zentrales Element ist die Voranmeldepflicht. Sie besagt, dass die beabsichtigten Ein- und Ausfuhren in das EU-Zollgebiet eine bestimmte Zeitdauer im Voraus angemeldet werden müssen. Die Zeitdauer variiert je nach Transportmittel. Die Fristen der Voranmeldung bei der Einfuhr ins EU-Zollgebiet betragen für Hochsee-Containerfracht 24 Stunden vor dem Verladen im Abgangshafen, im Strassenverkehr eine Stunde vor der Ankunft bei der Eingangszollstelle. Der zu meldende Datensatz umfasst 23 Informationen bei der Ausfuhr aus dem EU-Zollgebiet und zwischen 26 und 29 Datenelemente bei der Einfuhr. ZWB sollen die Möglichkeit erhalten, einen reduzierten Datensatz von 20 (Einfuhr) respektive 14 Elementen (Ausfuhr) abzugeben. Im EU-Gesetzgebungsverfahren wurde der Datensatz vonseiten der Wirtschaft als zu umfangreich kritisiert. Der Bundesverband der Deutschen Industrie BDI formuliert treffend: „Nicht einmal die USA verlangen bei der Einfuhr eine derart detaillierte Voranmeldung, geschweige denn bei der Ausfuhr.“⁸ Die Vorausanmeldepflicht wird ab dem 1. Juli 2009 rechtsverbindlich.

Voranmeldung hat weitreichende Folgen für die Schweiz

Für die Schweiz hätte eine solche Pflicht zur Voranmeldung weitreichende Folgen. Sie würde den intensiven wirtschaftlichen Austausch zwischen der Schweiz und ihren europäischen Nachbarländern erschweren. Die EU ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz, und auch umgekehrt figuriert die Schweiz als einer der wichtigsten Abnehmer von EU-Gütern. 41 Prozent der gesamten Exporte und 59 Prozent der Importe der Schweiz entfallen allein auf die vier direkt benachbarten EU-Mitgliedstaaten. Die Schweiz liegt im Zentrum Europas. Täglich passieren rund 23'000 Lastwagen die Grenze. Es ist deshalb im Interesse sowohl der Schweizer als auch der EU-Unternehmen, dass der Warenverkehr so reibungslos wie möglich verläuft. Die Pflicht zur Voranmeldung würde auch den lokalen Güterverkehr und besonders den in der Grenzregion in Basel oder am Bodensee intensiven Intra-Unternehmenshandel behindern; Just-in-time-Lieferungen würden erschwert. Die in den Grenzregionen massgeschneiderten vereinfachten Verzollungslösungen mit Vorteilen für Wirtschaft und Verwaltung wären in Frage gestellt. Das neue Schweizer Zollgesetz bietet zwar die Grundlage für elektronische Vorausanmeldungen, diese erfolgen bislang aber auf freiwilliger Basis. Eine obligatorische Vorausanmeldepflicht für alle Lieferungen würde Staus und Verzögerungen auslösen. Diese könnten ein erhebliches Ausmass annehmen. Die Wirksamkeit der Voranmeldung zur Verhinderung von Terroranschlägen ist zudem fraglich: Der mit Abstand grösste Teil der deklarierten Sendungen stellt kein Sicherheitsrisiko dar, insbesondere weil die Schweiz ein zumindest ebenbürtiges Sicherheitsniveau hat wie die Nachbarstaaten.

Eine praktikable und wirtschaftsfreundliche Lösung ist unabdingbar

Aus Sicht der Schweizer Wirtschaft und auch unserer Partner in Deutschland oder Frankreich ist es unabdingbar, eine praktikable und wirtschaftsfreundliche Lösung zu finden. Gemäss EU-Zollrecht sind Ausnahmen und Erleichterungen unter bestimmten Bedingungen möglich. Die Schweiz strebt eine Übereinkunft in Form einer Anpassung des bilateralen Güterverkehrsabkommens mit der EU vom 21. Oktober 1990 an. Es ist das Ziel, unter ge-

⁸ Willems, Heiko (2007): Die Zoll-Sicherheitsinitiative aus Sicht der Wirtschaft – Bilanz und Ausblick. In: AW-Prax. Februar 2007.

gegenseitiger Anerkennung der Gleichwertigkeit der Sicherheitsstandards in den Bereichen Risikoanalyse und ZWB auf die Pflicht zur Voranmeldung zu verzichten. Die entsprechenden Verhandlungsmandate wurden im Februar 2007 vom Bundesrat und am 23. April 2007 von den EU-Mitgliedstaaten verabschiedet. Risikoanalysen werden in der Schweiz schon lange durchgeführt. Die neue gesetzliche Grundlage bietet Art. 110 des Zollgesetzes. Explizit existiert der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten nicht. De facto entsprechen aber verschiedene Status (Zugelassene Empfänger ZE, Zugelassene Versender ZV) den zollrechtlichen Ansprüchen eines ZWB. Im Bereich der Sicherheitsanforderungen werden voraussichtlich noch gewisse Änderungen der Zollverordnung vorgenommen werden müssen. Es ist wichtig, dass dies unter Berücksichtigung der Interessen der Export- und Importwirtschaft geschieht. Im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung solcher Zoll-Wirtschafts-Partnerschaften sollten auch die jüngsten Entwicklungen zwischen den USA und der EU bezüglich Anerkennung von ZWB und C-TPAT berücksichtigt werden.

Mit der angestrebten Übereinkunft zwischen der Schweiz und der EU können im gegenseitigen Interesse Störungen im grenzüberschreitenden Warenverkehr vermieden werden.

5 Fazit

Ein effizientes Zollwesen, das einen schnellen, unbürokratischen und sicheren grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr ermöglicht, ist für die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen und die Standortattraktivität der Schweiz von grosser Bedeutung. Dieses Postulat gilt mutatis mutandis auch weltweit. Die zentralen Herausforderungen Handelserleichterungen und Sicherheit müssen von Zoll und Wirtschaft gemeinsam angegangen werden. Dabei ist es wichtig, dass die spezifischen Anliegen der international im Warenverkehr tätigen Unternehmen sowohl im Bereich der Regeln als auch in jenem der Umsetzung berücksichtigt werden.

„Für die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen und die Standortattraktivität der Schweiz ist ein effizientes Zollwesen von grosser Bedeutung.“

Rückfragen:

peter.flueckiger@economiesuisse.ch
gregor.kuendig@economiesuisse.ch