



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik
Wachstum und Wettbewerbspolitik

Regulierungsfolgenabschätzung zum Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über Zollerleichterungen und Zollsicherheit

Bern, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Neue Sicherheitsanforderungen und Erleichterungen bei der Zollabfertigung: Weltweite Entwicklung	3
1.2	Ankündigung der Regulierungsfolgenabschätzung	4
2	Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns	5
2.1	Notwendigkeit staatlichen Handelns	5
2.2	Problematik der «summarischen» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung im Warenverkehr mit Drittländern	8
3	Anpassung des Güterverkehrsabkommens mit der EU	9
3.1	Inhalt des Abkommens	10
4	Umsetzung und Wirkungsweise der Änderungen beim Güterverkehrsabkommen	12
4.1	Umsetzung des Abkommens	12
4.2	Vorteile	14
4.3	Nachteile	14
5	Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen	15
6	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	17
7	Kosten und mögliche Nutzen interaktiver Zollveranlagungsverfahren	18
7.1	Firmenumfrage	18
7.2	Kosten der Zollveranlagungsverfahren	19
7.3	Nutzen und Kosten eines interaktiven Web-Portals	20

1 Ausgangslage

1.1 Neue Sicherheitsanforderungen und Erleichterungen bei der Zollabfertigung: Weltweite Entwicklung

Die Anschläge vom 11. Septembers 2001 in den USA haben weitreichende Veränderungen im Bereich der Sicherheit zur Folge gehabt, insbesondere auch im grenzüberschreitenden Warenverkehr. Die USA führten im Dezember 2002 die *Container Security Initiative* («CSI») ein, die die Vorausanmeldung und basierend auf diesen Daten die Sicherheits-Risikoanalyse vorsieht. Diese hat zum Ziel, zweifelhafte Containerladungen vor dem Erreichen von US-Territorium zu identifizieren und zu überprüfen. Dafür müssen die sicherheitsrelevanten Frachtdaten 24 Stunden vor dem Aufladen auf das Schiff an die Zollverwaltung der USA – *United States Customs and Border Protection* («CBP») - gemeldet werden. Diese Vorschrift ist als «24-Stunden-Regel» bekannt. Im Dezember 2001 initiierte die CBP eine freiwillige Initiative für die Sicherheit in der Lieferkette gegenüber Terrorismus unter dem Begriff *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* («C-TPAT»), die die Schaffung einer Kette von international zertifizierten Handelspartnern anstrebt.

Die EU reagierte auf die Massnahmen der USA bereits 2003 (KOM(2003) 452 final, 2003/0167 (COD)) als sie die Vorausanmeldepflicht, die elektronische Risikoanalyse und die Schaffung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten («AEO») ankündigte.

Dem «AEO» (Authorized Economic Operator) sollen Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen und/oder Vereinfachungen gemäss den Zollvorschriften gewährt werden können. Die Bewilligung dieses Status ist an umfangreiche Voraussetzungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit, der Zahlungsfähigkeit, der bisherigen Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie gegebenenfalls der Erfüllung bestimmter Sicherheitsstandards geknüpft. Die EU hat drei unterschiedliche Zertifikate für den Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten eingeführt: AEO-Zertifikat «Zollrechtliche Vereinfachungen» (AEO-C); AEO-Zertifikat «Sicherheit» (AEO-S); AEO-Zertifikat «Zollrechtliche Vereinfachungen & Sicherheit» (AEO-F). Hierbei bündelt das Zertifikat AEO-F die Zertifikate AEO-C und AEO-S.

Die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften(6) («Security Amendment») legt die erwähnten Sicherheitsmassnahmen bei der Einfuhr und Ausfuhr fest. Weitere Präzisierungen folgten in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1875/2006 der Kommission vom 18.12.2006.

Die weltweite Klammer bildet das *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* («SAFE») der Weltzollorganisation («WZO»). Hierin sind die Rahmenbedingungen für eine einheitliche Vorausanmeldung, den AEO Status und ein effektives Risikomanagement in den Zollverwaltungen formuliert. Die EU Sicherheitsvorschriften basieren weitgehend auf dem SAFE. 163 Mitglieder der WZO haben sich verpflichtet den SAFE umzusetzen. Die Schweiz hat den SAFE-Act der WZO nicht unterzeichnet.

Die hohe Komplexität der Verfahren und die Anforderungen an die Informationstechnologie konnten in der EU nicht zeitgerecht bewältigt werden; weder in allen EU-Mitgliedstaaten noch seitens der Unternehmen. Die EU-Kommission entschied des-

halb Ende Februar 2009 (Verordnung EG 273/2009), die «summarische» Vorausanmeldung der Sicherheitsdaten aller Waren, die aus Drittländern in die EU eingeführt oder dorthin ausgeführt werden, bis zum 31. Dezember 2010 als fakultativ zu erklären. Es stand den Mitgliedstaaten frei, elektronische Zollanmeldungen per 1. Juli 2009 einzuführen. Dadurch soll die Durchführung einer Risikoanalyse im Bereich der Sicherheit ermöglicht werden. Die von der EU eingeführte Massnahme bedeutet, dass im Strassenverkehr die «summarische» Vorausanmeldung mindestens eine Stunde im Voraus zu erfolgen hat. Im Bahnverkehr beträgt die Frist zwei Stunden, im Luftfrachtverkehr zwischen 30 Minuten und vier Stunden vor dem Eintritt oder dem Verlassen der Sendung in das beziehungsweise aus dem Gebiet der EU. Seit dem 1. Januar 2008 können Unternehmen in der EU den AEO-Status beantragen. Der Grundgedanke entspringt dem in weiten Teilen vergleichbaren Konzept «C-TPAT» der USA.

1.2 Ankündigung der Regulierungsfolgenabschätzung

Wegen dem Drittlandstatus der Schweiz gegenüber der EU wäre die Anwendung der «summarischen» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung mit erheblichen Nachteilen für die Schweizer Wirtschaft verbunden gewesen. Geeignete Lösungen waren gefragt und deshalb wurde im Anhang der Bundesratsziele 2008 die Durchführung einer vertieften «Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu den Kostenfolgen der Sicherheitsanforderungen bei der Zollabfertigung» angekündigt.

Der RFA soll sie die Auswirkungen der Änderung des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU vom 21. November 1990 über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sowie über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen transparent machen. Weiter sollen die Kostenfolgen für die Wirtschaft abgeschätzt werden. Insbesondere geht es darum, welche elektronischen Systeme für die Datenerfassung und Datenübertragung innerhalb der Schweiz und beim Anschluss ans EU-System zum Zug kommen.

Die RFA nimmt ebenfalls eine Analyse weiterer Zollverfahren vor, die über die Anpassung des Güterverkehrsabkommens hinaus gehen. Dies deswegen, weil international die Entwicklung und Modernisierung der elektronischen Verzollungssysteme voranschreitet und von Zollverfahren alle im Im- und Export tätigen Firmen betroffen sind. Erwiesenermassen ist ein effizientes Zollwesen, das einen schnellen, unbürokratischen, kostengünstigen und sicheren grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr ermöglicht, für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Standortattraktivität der Schweiz von grosser Bedeutung, namentlich als Land, dessen unmittelbare Konkurrenten in einer Zollunion vereinigt sind.

2 Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns

2.1 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Schweiz und die EU erkannten, dass mit der Vorausanmeldepflicht im bilateralen Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU, insbesondere mit den direkt angrenzenden EU-Mitgliedstaaten, neue Handelshemmnisse entstanden wären. Zudem wäre mit einem umweltschädigenden Umwegverkehr zu rechnen gewesen, woraus weitere zusätzliche Kosten für Staat und Wirtschaft resultiert hätten. Die Einführung der «summarischen» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung im bilateralen Warenverkehr hätte enorme administrative Auswirkungen auf den stark vernetzten und äusserst intensiven Güteraustausch über die Landesgrenzen hinweg zur Folge gehabt.

2.1.1 Zentrale Lage und wirtschaftliche Verflechtung mit dem EU Binnenmarkt

Angesichts der zentralen Lage der Schweiz und der engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit dem EU-Binnenmarkt hätte sich die Vorausanmeldepflicht sowohl für Schweizer Unternehmen (Export, Import) als auch für Firmen im EU-Raum (Export, Import und vor allem Transit) negativ ausgewirkt. Mit dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien ist der EU-Binnenmarkt auf 500 Mio. Personen angewachsen und als Wirtschaftspartner der Schweiz noch bedeutender geworden. Jeden dritten Franken verdient die Schweiz im Austausch mit der EU. Der wirtschaftliche Austausch (Waren und Dienstleistungen) zwischen der Schweiz und der EU beläuft sich auf über 1 Mrd. CHF pro Tag.

Die EU ist sowohl grösste Lieferantin als auch grösste Abnehmerin im Handel mit der Schweiz. Die Schweiz ihrerseits ist die viertgrösste Lieferantin von Waren in die EU. Fast zwei Drittel der Schweizer Exporte (2009: 111.7 Mrd. CHF) gehen in den EU-Raum. Umgekehrt stammen vier Fünftel der Schweizer Importe (2009: 131.6 Mrd. CHF) aus der EU. Damit ist die Schweiz der zweitgrösste Absatzmarkt für EU-Produkte (2009). Im Jahr 2009 entfielen 38 Prozent unserer gesamten Exporte und 56 Prozent der Importe allein auf die vier direkt benachbarten EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich. In den letzten zehn Jahren ist der Handel Schweiz-EU jährlich um sechs Prozent gewachsen.

Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der EU ist sehr gross. Besonders stark aber hat sich der intra-industrielle Handel (Zulieferung von Halbfabrikaten) seit den 1990er Jahren entwickelt. Der Anteil gehandelter Halbfabrikate am Gesamthandel macht rund 30% aus. Damit nimmt die Schweiz eine führende Position innerhalb der OECD-Länder ein¹. Ebenfalls bei den Direktinvestitionen ist die EU wichtigste Partnerin: Über 70 Prozent des ausländischen Kapitals in der Schweiz stammt aus der EU (2008: insgesamt rund 329 Mrd. CHF); umgekehrt sind knapp 40 Prozent der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland in der EU (2008: rund 302 Mrd. CHF). Schweizerische Unternehmen unterhalten im EU-Raum über eine Million Arbeitsplätze.

Auch bei den Arbeitskräften ist die Verflechtung mit der EU besonders stark: Ende 2009 wohnten und arbeiteten mehr als 410'000 Schweizerinnen und Schweizer in der EU. Umgekehrt lebten 1'066'000 EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in der Schweiz. Dazu kommen mehr als 200'000 Grenzgänger aus der EU.

¹ Staying Competitive in the Global Economy, Moving the value chain, OECD, 2007.

Das Transitwarenvolumen, welches neben dem bilateralen Warenhandel transportiert wird, entspricht rund 2/3 des gesamten Warenhandels zwischen der Schweiz und der EU. Die hohe Verflechtung wirtschaftlicher Aktivitäten zeigt sich auch auf den Verkehrsachsen. Täglich überqueren 1.3 Mio. Personen und 700'000 Fahrzeuge die Schweizer Grenze in beide Richtungen.² Die Transitachsen der Schweiz werden von der EU für ihren Binnenwarenverkehr rege benützt:

Strasse	- 23'000 Lastwagen überqueren die Grenze pro Tag (70% in EU immatrikuliert)
	- 4'100 Lastwagen allein im Transitverkehr
	- Transitvolumen pro Jahr: 8.4 Mio. Tonnen (2009)
Schiene	- 4'400 Wagons überqueren die Grenze pro Tag
	- 3'100 Wagons allein im Transitverkehr
	- Transitvolumen pro Jahr: 25.7 Mio. Tonnen (2009)

Tabelle 1 zeigt die prozentuale Verteilung der Einfuhr und Ausfuhr nach Verkehrszweigen auf. Mit Abstand am wichtigsten für den Import- und den Export sind volumemässig die Transporte auf der Strasse, gefolgt von Transporten via Schiene, Pipeline und per Schiff.

Tabelle 1: Import- und Exportvolumen in 1000 Tonnen nach Verkehrszweigen, 2009

Verkehrszweig	Importvolumen in Prozent	Exportvolumen in Prozent
Schiene	16.30%	14.72%
Strasse	54.40%	73.19%
Luft	0.15%	4.31%
Post	0.02%	0.01%
Pipeline	17.29%	3.26%
Wasser	11.78	4.45%
Eigener Antrieb	0.06%	0.05%
Total in 1000 Tonnen	48'248	14'897

Eidg. Zollverwaltung, Erhebung für die Verkehrsstatistik (NST), Berechnung SECO

Je nach Güterkategorie wird eine oder mehrere Beförderungsarten bevorzugt. Die Schweizerischen Rheinhäfen bilden für viele Gütersegmente die wichtigste nationale Umschlagsdrehscheibe, wie z.B. für Container, Mineralöl, Agrar-, Stahl- und Metallprodukte. Der überwiegende Teil dient der Versorgung des schweizerischen Mittelandes (ca. 70%) sowie dem Transitverkehr Benelux / Deutschland - Italien (ca. 20%). Bei Gefahrgütern werden beispielsweise 50% auf dem Wasserweg angeliefert. Damit erbringen die Rheinschiffahrt und die Rheinhäfen eine tragende nationale Versorgungsaufgabe. Der Import per Rheinschiff ab den Seehäfen (13%) erfolgt fast in der gleichen Grössenordnung wie per Bahn und via Pipeline (je 17%). Die Schiffahrt bildet heute das eigentliche Rückgrat der weltweiten Handels- und Logistikindustrie, denn der globale Gütertausch erfolgt mehrheitlich per Schiff. Die Schwei-

² Bundesamt für Statistik BFS

zerischen Rheinhäfen sind die einzige trimodale Güterdrehscheibe (Schiff, Bahn, Strasse) der Schweiz.³

Tabelle 2 zeigt, dass beim Güterexport mit Abstand die deutsche Grenze am häufigsten passiert wird und beim Import die französische.

Tabelle 2: Aussenhandel nach Übertrittszonen

	Einfuhr	Ausfuhr
	2009	2009
Total in 1000 Tonnen	48'248	14'897
	Einfuhr	Ausfuhr
	nach Übertrittszonen in Prozent	
Deutsche Grenze	25.9%	38.0%
Österreichische Grenze	8.2%	15.4%
Italienische Grenze	15.7%	15.2%
Französische Grenze	27.9%	17.3%
Übrige Zollämter ¹	22.3%	14.1%

¹) Flughäfen Kloten, Genf und Basel; Rheinhäfen; Westschweiz Inland, Zentralschweiz und Ostschweiz.

Eidg. Zollverwaltung, Berechnung SECO

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Zolldeklarationen im Handelswarenverkehr zwischen 2004 und 2009. Bei der Einfuhr werden 94.8% per EDV abgefertigt, bei der Ausfuhr sind es 44.5% und im internationalen Transit 100%. Materielle Kontrollen machen weniger als ein Prozent aus.

Tabelle 3: Handelswarenverkehr, Deklarationen in Mio. Stück

	2004	2007	2008	2009
Einfuhr (Anz. Veranlagungen)	12.2	14.4	23.4	11.1
Ausfuhr	5.9	6.6	6.5	6.2
Transit	7.1	6.7	6.7	6.6

Eidg. Zollverwaltung

2.1.2 Neue Handelshemmnisse bei einer Vorausanmeldepflicht im bilateralen Handel Schweiz-EU

Es wurde geschätzt, dass bei einer zwingenden Vorausanmeldepflicht im bilateralen Handel Schweiz – EU, mindestens 600'000 zusätzliche Eingangsvorausmeldungen, rund 2.9 Mio. zusätzliche «summarische» Ausgangsvorausmeldungen und ca. 6.6 Mio. zusätzliche «summarische» Vorausanmeldungen bei der Durchfuhr pro Jahr von der Wirtschaft generiert und den Zollbehörden fristgerecht verarbeitet werden müssten. Die Schweiz hätte auf eine Anpassung des Güterverkehrsabkommens wohl nur verzichten können, wenn die Möglichkeit bestanden hätte, Daten elektronisch und ohne Medienbruch an die Zollbehörden der EU-Mitgliedsländer zu übermitteln. Da die elektronische Vernetzung jedoch fehlte, wäre der intensive Warenaus-

³ LITRA, Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr. 2008. "Rheinschifffahrt und Rheinhäfen, Schlummern des Potenzial einer nachhaltigen Transportkette," www.litra.ch, S. 1.

tausch und der EU-Transitverkehr durch die Schweiz mit der Einführung der Vorausanmeldepflicht erheblich gestört worden.

Dies hätte zur Folge gehabt, dass ab dem 1. Juli 2009 alle aus der Schweiz ausgeführten Waren einer Pflicht zur «summarischen» Eingangsvorausmeldung unterstellt worden wären. Vereinfachte Zollverfahren wie Sammeldeklarationsverfahren, vereinfachte Ausfuhrzollverfahren, örtliche vereinfachte Verfahren (Chemie) hätten nicht mehr weiter geführt werden können. Waren aus der EU mit Bestimmung Schweiz wären der Pflicht einer «summarischen» Ausgangsvorausmeldung unterstellt worden. Die Pflicht zur Vorausanmeldung für den Warenverkehr mit der EU hätte den lokalen Güterverkehr und den besonders in den Grenzregionen Basel oder am Bodensee intensiven intra-industriellen Handel behindert: *Just in time* Lieferungen wären erschwert worden.

Die Wirksamkeit der Vorausanmeldung zur Verhinderung von Terroranschlägen ist zudem äusserst fraglich: Der mit Abstand grösste Teil der deklarierten Sendungen stellt kein Sicherheitsrisiko dar. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso in der Lesart der neuen EU-Verordnung ein Transport zwischen Basel und Lörrach als weniger sicher eingestuft hätte werden sollen, als einer zwischen Riga und Lissabon. Deshalb musste eine Lösung gefunden werden, um keine neuen Handelshemmnisse zu schaffen.

2.2 Problematik der «summarischen» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung im Warenverkehr mit Drittländern

2.2.1 Warenverkehr mit Drittländern

Aufgrund der geografischen Lage der Schweiz sind direkte Importe bzw. Exporte in Drittländer - ohne über EU-Territorium verschoben zu werden - nur über die internationalen Flughäfen in der Schweiz möglich. Von den drei grossen internationalen Flughäfen der Schweiz befinden sich zwei auf EU-Territorium (Basel - ganz, Genf - teilweise), werden jedoch dem Schweizer Zollgebiet zugerechnet. Deshalb unterscheiden sich die Vorschriften in Genf und Basel nicht von denjenigen in Zürich. Gemessen am Gesamtvolumen des Warenhandels der Schweiz wird 0.15% des Importvolumens und 4.31% des Exportvolumens (2009) über den Luftweg transportiert (siehe Tabelle 1). Indirekte Importe und Exporte von und nach Drittstaaten erfolgen in der Regel im gemeinschaftlichen Versandverfahren⁴ bzw. in einem vereinfachten Transitverfahren: im Bahnverkehr mit dem internationalen Frachtbrief, im Rheinverkehr mittels Manifest gestützt auf die sogenannte Mannheimer-Akte⁵.

2.2.2 Vorausanmeldepflicht im Warenverkehr mit Drittländern

Durch die auf den 1. Juli 2009 eingeführten Sicherheitsmassnahmen müssen neu die im Anhang 30 A der Durchführungsverordnung (EG) 1875/2006 aufgeführten Daten im Warenverkehr mit Drittländern der EU im Voraus deklariert werden.⁶ Rund 20 Prozent der schweizerischen Einfuhren und 40 Prozent der Ausfuhren (entspricht dem

⁴ Übereinkommen vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren, SR 0.631.242.04

⁵ Revidierte Rheinschiffahrts-Akte vom 17. Oktober 1868 zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, den Niederlanden und Preussen, SR 0.747.224.101.

⁶ Der Datensatz für die summarische Vorausanmeldung enthält bspw. beim Eingang ins Zollgebiet folgende Angaben: a) die Person, die beim Eingang der Waren im Zollgebiet für die Beförderung der Waren verantwortlich ist; b) die Person, die die summarische Eingangsanmeldung abgibt; c) Ladeort; d) Entladeort; e) Kennnummer der Sendung, Nummer des Frachtpapiers oder Angaben zum Frachtbrief/Luftfrachtbrief; f) gegebenenfalls Kennzeichen des Beförderungsmittels oder Kennnummer bei Containerfracht.

Warenverkehr mit Drittländern ausserhalb der EU) sind von der «summarischen» Vorausanmeldung betroffen. Je nach Verkehrsarten (Luft-, Strasse- oder Schienenverkehr) und dem Status der anmeldepflichtigen Person (AEO oder nicht) werden gering voneinander abweichende Sicherheitsdaten verlangt, die zwingend in elektronischer Form eingereicht werden müssen.

3 Anpassung des Güterverkehrsabkommens⁷ mit der EU

Das geltende Abkommen über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr wurde am 21. November 1990 abgeschlossen und ist am 1. Juli 1991 in Kraft getreten. Es bezweckt, die Grenzkontrollen und Grenzformalitäten der Schweiz und der EU-Staaten im Güterverkehr zu beschleunigen. Dazu wurden unter anderem die Öffnungszeiten der Zollstellen auf beiden Seiten der Grenzen einander angepasst und, sofern es das Verkehrsaufkommen rechtfertigte, leicht ausgedehnt. Die Abfertigungskompetenzen der Dienststellen beidseits der Grenzen wurden einander angeglichen. Ferner wurde vorgesehen, benachbarte Zollstellen zu gemeinsam betriebenen Zollanlagen umzugestalten sowie Transitschnellspuren zu schaffen. Abgesehen von begründeten Ausnahmefällen wurde bei Warenkontrollen das Stichprobenprinzip vereinbart. Der Verkehrsfluss über die Grenzen soll auch bei Streiks, Naturereignissen usw. mittels Sondermassnahmen gewährleistet werden⁸. Das Güterverkehrsabkommen von 1990 hat massgeblich zu einer Vereinfachung der Zollkontrollen zwischen der Schweiz und den EU-Staaten geführt.

Die EU Bestimmungen zur Sicherung der Warenkette, die a priori auch gegenüber der Schweiz gelten, namentlich die Pflicht zur elektronischen «summarischen» Ein- und Ausfuhranmeldung von grenzüberschreitenden Warensendungen und die Forderung nach zusätzlichen Sicherheitsdaten, veranlassten den Bundesrat, am 14. Februar 2007 die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU zu beschliessen. Die Schweiz erarbeitete mit der EU eine völkerrechtliche Grundlage, welche die gegenseitige Anerkennung der Risikoanalyse und des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten gewährleistet. Die vereinbarte Lösung wird von der EU als *Full waiver with conditions* bezeichnet.

Am 13. Mai 2009 wurde das neue «Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen» paraphiert und am 25. Juni 2009 in Brüssel unterzeichnet. Es handelt sich um eine total revidierte Fassung des (aufgehobenen) Abkommens vom 21. November 1990⁹. Die Genehmigung durch das Parlament erfolgte am 18. Juni 2010. Die Vorausanmeldepflicht, die Risikoanalyse und die sicherheitsrelevanten Zollkontrollen sind seit dem 1. Januar 2011 für Sendungen aus und nach Drittländern in Kraft. Das neue Abkommen wurde seit dem 1. Juli 2009 vorläufig angewendet.

⁷ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr, SR 0.631.242.05.

⁸ Botschaft vom 9. Jan. 1991 betreffend das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr, BBl 1991 I 496.

⁹ SR 0.631.242.05

3.1 Inhalt des Abkommens

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über Zollerleichterungen und Zollsicherheit führten zum Ergebnis, dass die Schweiz und die EU ihre Sicherheitsstandards als äquivalent anerkennen. Basierend auf dieser gegenseitigen Anerkennung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen wird die Schweiz in das zolltechnische Sicherheits- und Verfahrensdispositiv der EU eingebunden. Dadurch entfällt die Pflicht der Vorausanmeldung im bilateralen Warenverkehr. Dadurch gibt es für 80 % der Einfuhren in die Schweiz und 60 % der Ausfuhren aus der Schweiz keine neuen Massnahmen zu vollziehen. Im Verhältnis zu unserem wichtigsten Wirtschaftspartner, der EU, werden keine neuen Handelshemmnisse geschaffen.

3.1.1 Vorausanmeldepflicht

Im direkten Warenverkehr mit Nicht-EU-Staaten hat die Schweiz ihre gesetzlichen Rahmenbedingungen an die neuen Sicherheitsvorschriften der EU anzupassen. Der Inhalt der «summarischen» Vorausanmeldung ist aus dem Anhang 30A der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1875/2006 der Europäischen Kommission ersichtlich. Je nach Verkehrsarten und Stellung/Status der anmeldepflichtigen Person (ob «AEO» oder nicht) werden unterschiedliche Sicherheitsdaten verlangt. Die Sicherheitsdaten sind zwingend in elektronischer Form einzureichen. Die Schweizer Zollbehörden verlangen seit dem 1. Januar 2011 für Sendungen, die direkt aus oder nach Nicht-EU-Staaten ein- bzw. ausgeführt werden, Eingangs- und Ausgangsmeldungen zu Sicherheitszwecken. Im Vertragstext werden diese als «summarische» Eingangs- und Ausgangsmeldungen bezeichnet. Die Modalitäten unterscheiden sich nach Verkehrsträger und –richtung (siehe Abbildung 1).

Der Datensatz für die «summarische» Vorausanmeldung enthält bspw. beim Eingang ins Zollgebiet folgende Angaben: a) die Person, die beim Eingang der Waren im Zollgebiet für die Beförderung der Waren verantwortlich ist; b) die Person, die die «summarische» Eingangsanmeldung abgibt; c) Ladeort; d) Entladeort; e) Kennnummer der Sendung, Nummer des Frachtpapiers oder Angaben zum Frachtbrief/Luftfrachtbrief; f) gegebenenfalls Kennzeichen des Beförderungsmittels oder Kennnummer bei Containerfracht.

Für verschiedene Waren müssen gemäss Abkommen keine Vorausanmeldungen abgegeben werden: z.B für elektrische Energie, durch Rohrleitungen beförderte Waren, Briefe, Postkarten und Drucksachen auch auf elektronischen Datenträgern, nach den Vorschriften des Weltpostvereins beförderte Waren, Waren im persönlichen Gepäck von Reisenden, etc.

Abbildung 1: Ablauf und Voranmeldefristen in den jeweiligen Verkehrsarten

Einfuhr / Ausfuhr	Verkehrsträger	Ablauf und Voranmeldefristen
<i>Einfuhr aus Nicht-EU-Staaten</i>	Luftverkehr	Elektronische Meldung der Sicherheitsdaten an die EZV. Bei Kurzstreckenflügen (mit einer Dauer von weniger als vier Stunden) spätestens beim tatsächlichen Abheben des Flugzeugs. Bei Langstreckenflügen vier Stunden vor der Ankunft in der Schweiz erfolgen. Die Risikoanalyse erfolgt durch die EZV, auch für Sendungen mit Bestimmung EU, wenn das Flugzeug in der Schweiz zwischenlandet.
	Strasse, Bahn, Schiff	Elektronische Meldung der Sicherheitsdaten an die erste Eingangszollstelle in der EU. Risikoanalyse durch die EU, auch für Sendungen mit Bestimmungsland Schweiz.
<i>Ausfuhr nach Nicht-EU-Staaten</i>	Luftverkehr	Elektronische Meldung mindestens 30 Minuten vor dem Abflug; Risikoanalyse erfolgt durch EZV.
	Strasse, Bahn, Schiff	Die benötigte Zeit, damit die EZV eine Risikoanalyse durchführen und nötigenfalls die Sendung vor dem Grenzübertritt zurückbehalten kann. Anschliessend übermittelt die EZV die Daten an die EU-Ausgangszollstelle.

3.1.2 Risikoanalyse

Im Bereich der Risikoanalyse ist festzuhalten, dass diese die finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Abkommen bewusst ausklammert. Die Definition der Risiken umfasst ausschliesslich die Sicherheit im engeren Sinn, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt und den Verbraucherschutz. Für die Zukunft ist vorgesehen, einen gemeinsamen Rahmen für die Risikoanalyse zu definieren. Die EZV führt seit dem 1. Juli 2009 Risikoanalysen im Sicherheitsbereich durch. Dazu wird ab dem 1. Januar 2011 auf die zusätzlich erfassten elektronischen Sicherheitsdaten zurückgegriffen.

3.1.3 Authorized Economic Operator «AEO»

Die Schweiz verpflichtete sich, den Status des «Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten» (AEO-Status) einzuführen. Aufgrund dessen können den Inhabern Erleichterungen bei den neuen Sicherheitskontrollen (jedoch nicht bei den herkömmlichen Zollkontrollen) gewährt werden. Die jeweiligen AEO-Zertifikate werden gegenseitig als gleichwertig anerkannt.

4 Umsetzung und Wirkungsweise der Änderungen beim Güterverkehrsabkommen

4.1 Umsetzung des Abkommens

4.1.1 Luft

Für Sendungen, die direkt aus oder nach Nicht-EU-Staaten ein- bzw. ausgeführt werden (Luftfracht), wird die «summarische» Vorausanmeldung verlangt. Bei Luftverkehr-Sendungen nach Nicht-EU-Staaten mit einem durchgehenden Beförderungsvertrag, welche auf dem EU-Territorium umgeladen werden, wird die Schweizer Ausgangszollstelle wie eine Ausgangszollstelle der EU betrachtet, d.h. es werden keine Sicherheitsdaten an eine EU-Ausgangszollstelle übermittelt.

Für Waren aus Drittstaaten (nur Flugverkehr) sieht die EZV ein Modul im System *e-dec* Einfuhr für die Eingabe der Sicherheitsdaten vor. Dieses deckt sowohl Sendungen ab, die für die Schweiz bestimmt sind, als auch jene für andere Staaten (Transitsendungen).

Mit den französischen Zollbehörden wurde vereinbart, dass die «summarische» Eingangsanmeldung beim Flughafen Basel-Mülhausen ausschliesslich (auch für Sendungen mit Endbestimmung Schweiz) beim französischen Zoll abgegeben wird (Territorialitätsprinzip). Der Lead zur Information liegt bei der französischen Zollverwaltung. Die Eidg. Zollverwaltung wird sämtliche «summarische» Eingangsanmeldungen (auch für Sendungen mit Endbestimmung Frankreich) in Genf-Cointrin in Empfang nehmen.

4.1.2 Strasse

Für Sendungen, die aus Nicht-EU-Staaten auf dem Landweg durch die EU in die Schweiz gelangen, wird die «summarische» Vorausanmeldung am ersten Ort des Eintritts in die EU verlangt. Für Sendungen aus der Schweiz, die für Nicht-EU-Staaten bestimmt sind und auf dem Landweg im Transit durch die EU versandt werden, wird die «summarische» Vorausanmeldung in der Schweiz verlangt (wie in den EU-Mitgliedstaaten). Die Sicherheitsdaten werden dann von der EZV an die Ausgangszollstelle der EU weitergeleitet, sofern die Ware im *NCTS*-Verfahren befördert wird.

Eine Vorausanmeldung (Übermittlung der Sicherheitsdaten) hat zu erfolgen, wenn gemäss Zollanmeldung das Bestimmungsland der Sendung ein Drittstaat, d. h. andere als EU-Mitgliedstaaten und Norwegen. Die Sicherheitsdaten können mit den Systemen *e-dec* Export und dem gemeinsamen Versandverfahren *NCTS* (Export/Transit), welche entsprechend angepasst wurden, an die EZV übermittelt werden. Als *NCTS* (Neues Computerisiertes Transitsystem) wird das elektronische gemeinsame Versand Verfahren (gVV) bezeichnet. Die Abwicklung des Versandverfahrens erfolgt EDV-gestützt. Es gelangt vorwiegend im Strassenverkehr zur Anwendung und ist für den internationalen Transit obligatorisch. Ausgenommen davon sind Transporte, die im vereinfachten Verfahren auf der Schiene, dem Luft- oder Seeweg und durch Rohrleitungen abgewickelt werden.

Gemäss Abkommen müssen die Sicherheitsdaten von Sendungen, die auf dem Landweg über das Gebiet der EU in einen Drittstaat verbracht werden, an die EU-Ausgangszollstelle übermittelt werden. Die EZV übermittelt die Sicherheitsdaten im *NCTS* gestützt auf die durch die Wirtschaftsbeteiligten erfassten Daten. Für Sendungen ab der Schweiz nach Drittstaaten werden die Systeme *e-dec* Ausfuhr und *NCTS*

mit den nötigen Datenfeldern ergänzt und allenfalls so angepasst, damit z.B. Sendungen ex Freilager erfasst werden können.

Die Informationen, die im Rahmen der Sicherheitsmassnahmen erhoben und allenfalls ausgetauscht werden, unterliegen dem Schutz des Berufsgeheimnisses und dem Datenschutz. Insbesondere dürfen sie weder an andere Personen als an die zuständige Organe der Vertragspartei weitergegeben, noch von diesen zu anderen als den im Güterverkehrsabkommen (Art. 14 GVA) vorgesehenen Zwecken benutzt werden.

4.1.3 Bahnverkehr

Im Bahnverkehr musste SBB-Cargo bis anhin kein *NCTS* eröffnen. Demgegenüber ist dies für private Firmen, die ihre Güter per Bahn spedieren wollen, obligatorisch. Obwohl die SBB über die *NCTS*-Applikation verfügt, wehrt sie sich weiterhin, diese einzuführen. Die Deutsche Bahn DB/Schenker ist ein weiteres Monopolunternehmen, welches *NCTS* nicht benützt. Die Übermittlung der Sicherheitsdaten von Bahnsendungen bleibt somit weiterhin offen. Das Abkommen sieht vor, dass die EZV die Sicherheitsdaten für Sendungen, die das Territorium der EU überqueren, nicht an die Ausgangszollstelle der EU übermitteln muss, sofern die Sendungen mit einem durchgehenden Beförderungsvertrag in einen Drittstaat spedit werden. Soweit werden die Sendungen von SBB Cargo mit dem vereinfachten gemeinschaftlichen Versandverfahren, kurz vgVV, also nicht elektronisch und auch nicht mit den Sicherheitsdaten, verschickt. Mit der Einführung des modernisierten Zollkodex bis 2013 wird die Verwendung von *NCTS* Pflicht werden.

Für die Kontrolle des Bahnverkehrs an den Zollgrenzen baut die EZV zusammen mit der SBB die neue Anwendung «RailControl» auf. Es handelt sich um ein Parallelprojekt zum *NCTS*. Vorgesehen ist, dass das Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) bei der Zugsanmeldung an die schweizerische Infrastrukturbetreiberin (SBB-Infrastruktur) neben den betrieblichen Zugdaten neu auch kommerzielle Sendungsdaten und Angaben über den Zollstatus liefern müsste (z.B. Warenbezeichnung, NHM-Tarifnummer¹⁰, Referenznummer des Zollverfahrens). SBB-Infrastruktur würde anschliessend die Daten in die Zolldatenbank senden. Der Zoll führte dann die Risikoanalysen, die Selektionen, die Zollprüfungen und statistische Auswertungen durch.

4.1.4 Schifffahrt

Für Sendungen, die mit dem Versandverfahren *NCTS*-Transit befördert werden, kommt das allgemeine Verfahren zur Anwendung. Für Sendungen, die gemäss Mannheimer Akte¹¹ befördert werden, muss die Vorausanmeldung unter Berücksichtigung der in der EU geltenden Fristen im ECS¹² eines EU-Mitgliedstaates erfolgen.

Gewisse Hafengebühren erfassen aus logistischen Gründen für jede Sendung eine «summarische» Ausgangsanmeldung, unabhängig davon, ob schon eine «summarische» Ausgangsanmeldung vorliegt (z.B. im *NCTS*). Dies betrifft Rotterdam und teil-

¹⁰ Abk. für Nomenclature Harmonisée Marchandises – Harmonisiertes Güterverzeichnis. Erleichtert die Abwicklung der logistischen Aufgaben, da sämtlichen Gutarten mit einem eigenen, eindeutigen NHM-Code belegt sind.

¹¹ Als Signatarstaat der Mannheimer Akte besitzt die Schweiz einen völkerrechtlich garantierten Zugang zum Meer. Sie gewährt der Schweiz im ganzen Rheinstromgebiet und teilweise darüber hinaus volle Verkehrsrechte.

¹² EU-weites elektronisches Ausfuhrsystem (Export Control System).

weise auch Hamburg. Die EZV konnte unterdessen mit allen Häfen für die indirekte Ausfuhr eine Lösung finden.

4.1.5 AEO

Die Schweiz schaffte bis zum 1. Juli 2009 den Status des «AEO», der jenem in der EU gleichwertig ist und von der EU anerkannt wird. Im Unterschied zur EU hat die Schweiz nur den AEO «Sicherheit» eingeführt. Der AEO-Status beruht auf Freiwilligkeit. In der EU können Unternehmen den AEO-Status bereits seit Anfang 2008 beantragen. Die AEO-Zertifizierung in der Schweiz kann frühestens Anfang Februar 2011 beginnen.

Die Schweiz führte allerdings nur den AEO-Sicherheit ein. Die Auswertung der erteilten AEO-Zertifikate im EU-Überblick zeigt (Stand April 2010), dass in der EU bis jetzt drei Viertel aller AEO-Zertifikate (76.4 Prozent) als AEO-F (zollrechtliche Vereinfachungen & Sicherheit) erteilt wurden, ein Fünftel (20 Prozent) als AEO-C (zollrechtliche Vereinfachung) und nur 3.6 Prozent als AEO-S (Sicherheit).¹³ Zwischen dem AEO-S und dem AEO-F gibt es in der EU in Bezug auf die Kriterien zur Erlangung dieser Zertifikate keinen Unterschied. Beide müssen die gleichen vier Kriterien erfüllen: 1) bisherige Einhaltung der Zollvorschriften; 2) ein System zur Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls der Beförderungsunterlagen, das geeignete sicherheitsrelevante Zollkontrollen ermöglicht, 3) die nachweisliche Zahlungsfähigkeit; 4) geeignete Sicherheitsstandards. Dies ist auch der Grund, warum in der EU drei Viertel aller Firmen, die von Vereinfachungen im Sicherheitsbereich profitieren möchten den AEO-F beantragen. Für die Erlangung des AEO-C muss ein Kriterium weniger (geeignete Sicherheitsstandards) erfüllt werden. Eine gegenseitige Anerkennung des AEO-C soll im Rahmen einer Arbeitsgruppe zum Projekt e-Zoll besprochen werden. Das Problem liegt darin, dass für bestehende Zollerleichterungen wie zugelassener Empfänger, zugelassener Versender oder offenes Zolllager andere Rahmenbedingungen als für einen AEO-C gelten.

4.2 Vorteile

Im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU sind keine Sicherheitsmassnahmen, d.h. keine «summarische» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung erforderlich. Somit sind sämtliche Transitsendungen von EU-Waren über die Schweiz, 80% der Einfuhren in die Schweiz und 60% der Ausfuhren aus der Schweiz von diesen Sicherheitsmassnahmen befreit. Der AEO-Status wird von der EU als gleichwertig anerkannt. Die Verhandlungen mit Drittstaaten, mit welchen die EU bereits eine gegenseitige AEO-Anerkennung ausgehandelt hat, sind somit einfacher. Im Handel mit der EU gelten für eingehende und ausgehende Warensendungen dieselben Sicherheitsstandards. Die Schweiz schliesst demnächst mit Norwegen ein analoges Abkommen über die Sicherheitsbestimmungen ab. Die gemachten Ausführungen gelten somit auch für den Warenverkehr mit diesem Land.

4.3 Nachteile

Die Schweiz musste im Warenverkehr mit Nicht-EU-Staaten den relevanten EU-Acquis (Verordnung (EG) 648/2005 und Verordnung (EG) 1875/2006) übernehmen. Das bedeutet, dass die «summarische» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung

¹³ Total 2'565 AEO-Zertifikate, wovon 1'959 AEO-F, 92 AEO-S und 514 AEO-C sind, Stand: 30.04.2010. Am meisten AEO-Zertifikate wurden in Deutschland (672) erteilt, vor den Niederlanden (303, Italien (250) und Frankreich.

der Sicherheitsdaten, eine Risikoanalyse im Sicherheitsbereich und der AEO-Status eingeführt werden mussten.

Im Handel mit Nicht-EU-Ländern entstehen für die Wirtschaft Mehrkosten infolge des zusätzlichen Deklarationsaufwandes. Die Meldung muss zwingend in elektronischer Form erfolgen. Das Ausmass der Zusatzkosten ist davon abhängig, ob in die Anschaffung entsprechender Software investiert wird, oder ob ein Zolldienstleister beansprucht wird. Die Kosten sind insofern zu relativieren, als auch andere Handelspartner (z.B. die USA) ähnliche Sicherheitsmassnahmen eingeführt haben. Die separate Untersuchung zu den Kosten der Zollveranlagungsverfahren (siehe unter Punkt 7) gibt Auskunft über die Spannweite der Kosten je Deklaration.

Bei der EZV musste die EDV-Infrastruktur aufgebaut und angepasst werden.

5 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

Die Auswirkungen der Änderung des Güterverkehrsabkommens auf einzelne gesellschaftliche Gruppen hängen im Wesentlichen davon ab, mit wem diese Gruppen Handel treiben, d.h. ob der Handel mit Partnern aus EU-Ländern oder Nicht-EU-Ländern erfolgt. Im Handel mit Unternehmen aus EU-Ländern ändert sich nichts. Der Handel mit Unternehmen aus Nicht-EU-Ländern untersteht demgegenüber der Pflicht zur «summarischen» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung, sei es in der Schweiz oder am ersten Eingangsort in die EU (für Sendungen aus Drittstaaten mit Bestimmung Schweiz über das EU-Territorium). Grössere Unternehmen werden die EDV entsprechend anpassen, so dass die «summarische» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung kaum zu grossen Erschwernissen führen wird. Für die Anmeldung der Sicherheitsdaten am ersten Eingangsort in die EU werden sie die Dienstleistungen von Zolldienstleistern in Anspruch nehmen müssen.

Grundsätzlich nimmt der Anteil an exportierenden Unternehmen mit der Betriebsgrösse zu. Die Diskrepanz zwischen den KMU und den Grossunternehmen fällt auf: 45% aller Grossunternehmen exportieren ins Ausland (rund 460 Unternehmen), demgegenüber stehen 14% im KMU-Bereich (rund 41'600 Unternehmen). Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch 38% der KMU mit über 50 Mitarbeitern in der Exportwirtschaft aktiv sind (rund 2'100 Unternehmen). Beschäftigungsmässig (in Vollzeitäquivalenten) ist im schweizerischen Exportsektor sowohl im KMU Bereich als auch bei den Grossunternehmen rund jeder vierte Angestellte in Firmen mit Exportaktivitäten tätig. Bei den mittleren Unternehmen sind es sogar 37% aller Mitarbeiter (Betriebszählungsdaten 2005).¹⁴

Die Zusatzabklärung hat gezeigt (siehe unter 7.), dass die Zollveranlagungskosten breit streuen. Die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) haben im Durchschnitt weit höhere Kosten als grosse Unternehmen. Daraus kann gefolgert werden, dass bei Handelsbeziehungen (Import/Export) mit Nicht-EU-Ländern bei KMU die Betroffenheit grösser sein dürfte. Insbesondere KMU, die nicht regelmässig Importe und Exporte tätigen, werden vermehrt Zolldienstleister beauftragen, was höhere Import- und Exportkosten zur Folge hat.

¹⁴ Bundesamt für Statistik. 2008. "KMU-Landschaft im Wandel. Eine Studie anhand der Betriebszählungen 1998, 2001 und 2005, durchgeführt durch das Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik (FEW-HSG).

Der KMU-Export-Indikator¹⁵ der Credit Suisse (CS) und der Osec basiert auf der Befragung eines Panels von über 200 Schweizer KMU. Gemäss den KMU-Exportperspektiven der Osec werden sich in den kommenden sechs Monaten (4. Quartal 2010/1. Quartal 2011) bei den Destinationen für Schweizer Ausfuhren wenig Verschiebungen ergeben: 85% der Schweizer KMU werden nach Europa exportieren, während es in den vergangenen sechs Monaten 92% waren. Auch wenn Anpassungen aufgrund von Währungsänderungen in der Regel eher träge erfolgen, dürfte die Euroschwäche dazu beigetragen haben. Wichtigster europäischer Exportmarkt bleibt Deutschland, wohin 71% der befragten KMU Waren oder Dienstleistungen ausführen werden, gefolgt von Österreich (49%) und Frankreich (48%). 51% der Schweizer KMU werden im nächsten Halbjahr in die Region Asien / Pazifik exportieren (Vorperiode 49%), mit China (31%), Indien (21%) und Japan (19%) als wichtigsten Märkten. Nach Nordamerika dürften in den kommenden sechs Monaten 37% der KMU exportieren, 31% in die Region Naher Osten / Afrika sowie 20% nach Südamerika.

Die Absatzmärkte in Schwellenmärkten werden immer wichtiger, entwickeln sich jedoch trotz zweistelliger Wachstumsraten von einem tiefen Niveau aus. Die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China inkl. Hongkong) machen beispielsweise zusammen erst rund zehn Prozent des Schweizer Exportvolumens aus. Diese Märkte wachsen jedoch stark und nehmen laufend an Bedeutung zu. Dementsprechend müssen die Zusatzbelastungen für Unternehmen mit Handelsbeziehungen mit Nicht-EU Ländern im Auge behalten werden. Weitere bilaterale Abkommen (neben demjenigen mit der EU und demnächst Norwegen) können zur administrativen Entlastung beitragen. Demarchen im Rahmen der WZO für koordinierte Sicherheitsbestimmungen und Zollerleichterungen könnten ebenfalls zur Entlastung der Unternehmen beitragen.

Die Umsetzung des Abkommens unterscheidet sich je nach Verkehrsträger. Für den Luftverkehr, die Strasse und die Schifffahrt bestehen mit dem *NCTS* und zum Teil *edec* elektronische Lösungen, die bereits jetzt von einer Vielzahl von Unternehmen in Anspruch genommen werden. Die finanziellen und administrativen Auswirkungen sollten sich im Rahmen halten. Im Bahnbereich wurde jedoch noch keine Lösung gefunden. Die unterschiedliche Behandlung der Monopolunternehmung und privater Unternehmen in Bezug auf die Anwendung von *NCTS* ist wettbewerbsrechtlich problematisch. Das Parallelprojekt «RailControl» der EZV zusammen mit SBB-Infrastruktur ist ebenfalls wettbewerbspolitisch bedenklich. Mit «RailControl» müssten auch Transitsendungen entsprechende Sicherheitsdaten an SBB-Infrastruktur melden. Damit käme SBB-Infrastruktur in den Besitz der vollen Informationen über Konkurrenzunternehmen. Es ist nicht ersichtlich, warum Sicherheitsdaten nicht direkt an die EZV weitergeleitet werden können wie bei den anderen Verkehrsträgern.

Die Frage, ob ein AEO-Zertifikat beantragt werden soll, muss jedes Unternehmen für sich selbst beantworten. Zumindest ist das AEO-Zertifikat freiwillig und gebührenfrei gegenüber der Verwaltung. Klar ist aber auch, dass durch Kunden oder Wettbewerber rasch ein faktischer Zwang aufgebaut werden kann und alleine durch Personalbindung im Antragsverfahren und der späteren Einhaltung der Standards und Anforderungen in jedem Fall Kosten entstehen.¹⁶ Die Attraktivität des AEO wird in der

¹⁵ Der KMU-Exportindikator, entwickelt von der Osec und Credit Suisse (CS), ist Messgrösse zur Ermittlung der Exporterwartung und -stimmung unter den Schweizer KMU. Mit diesem Indikator werden export-relevante Daten von KMU quartalsweise erfasst.

¹⁶ Kahlert, Wolfgang. 2010. "Der Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO). Ein Überblick über Zulassungsvoraussetzungen, Vorteile und Herausforderungen," *AW-Prax*, Mai: S. 193-195.

Schweiz wohl erst steigen, wenn auch die Möglichkeit des AEO-F Zertifikats geschaffen sein wird, das für den Aufwand für die Erlangung des Zertifikats eine breitere Palette an Handelserleichterungen bringen würde (nicht nur Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen und die Lieferung eines kleineren Datensatzes für die Vorabanmeldung).

Für Touristen ergeben sich keine Auswirkungen, da Waren im persönlichen Gepäck von Reisenden von der Vorausanmeldepflicht ausgenommen sind.

6 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Auswirkungen der Änderung des Güterverkehrsabkommens auf die Gesamtwirtschaft sind schwer abzuschätzen. Bezogen auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU hat sie weder finanzielle noch verfahrensmässige Auswirkungen. In Bezug auf den Warenverkehr mit Nicht-EU-Ländern entstehen schwer abschätzbare Mehrkosten. Beim Import aus Nicht-EU-Ländern entstehen am ersten Eingangsort in die EU (für Sendungen aus Drittstaaten mit Bestimmung Schweiz über das EU-Territorium) durch die Inanspruchnahme eines Spediteurs Mehrkosten. Beim Export in ein nicht EU-Land können Mehrkosten wegen der Pflicht, die Zollanmeldung elektronisch einzureichen, entstehen, und aus dem Mehraufwand für die Deklaration des neuen Datensatzes (Sicherheitsdaten). Mehrkosten können durch die Neuanschaffung entsprechender EDV und/oder die Inanspruchnahme von Zolldienstleistern entstehen. Diese Kosten fallen indes auch im Handel mit bestimmten Drittländern ausserhalb der EU so oder so an, weil diese ebenfalls eine Pflicht zur «summarischen» Eingangs- und Ausgangsvorausmeldung eingeführt haben (USA, Australien, Neuseeland).

Der Zertifizierungsprozess zur Erlangung des Status' eines Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten kann intensiv und aufwändig sein, obwohl der Zoll wie in der EU keine Gebühr erhebt. Ob beim Zertifikat AEO-S, welches die Schweiz bis jetzt anbietet, der Aufwand und der Ertrag, also die erwarteten Erleichterungen im Handel, für die Unternehmen aufgehen, wird sich zeigen. In der EU jedenfalls wählen drei Viertel der Unternehmen den AEO-F, der weitergehende Erleichterungen im internationalen Handel bringt. In der EU sind die Bedingungen für die Erlangung des AEO-F Zertifikats gleich wie für den AEO-S. Es fragt sich, ob die Nicht-Zulassung des AEO-F in der Schweiz einen Wettbewerbsnachteil für die Unternehmen nach sich zieht oder nicht. Würde die Schweiz den AEO-F (also auch den AEO-C) einführen, müssten die Voraussetzungen für die Berechtigung der Anwendung von vereinfachten Verfahren mit der EU harmonisiert werden. Die heute in der Schweiz geltenden vereinfachten Zollverfahren (zugelassener Versender und Empfänger, Sammeldeklarationsverfahren, etc.) müssten überprüft und wohl mit der EU harmonisiert werden. Das AEO-F (AEO-C) Zertifikat würde für kohärente Voraussetzungen für die Anwendung vereinfachter Zollverfahren im Inland und gegenüber den EU-Mitgliedstaaten sorgen. Mit dem AEO-F (AEO-C) könnten eventuell weitergehende Vereinfachungen angeboten werden, die es heute noch nicht gibt, z.B. in Zusammenhang mit Ursprungsnachweisen.

Im Bereich des Bahngütertransports gibt es erstens ein Wettbewerbsproblem betreffend die Verwendung von *NCTS* (SBB braucht kein *NCTS* zu eröffnen, Private dagegen schon). Zweitens würden mit der Realisierung von «RailControl», welches ein Gemeinschaftsprojekt zwischen der EZV und der SBB Infrastruktur ist, SBB-Infrastruktur über eine vollständige Information über die Handelsflüsse der Konkurrenzunternehmen im In- und Ausland verfügen (auch alle Transitsendungen müssten bei SBB-Infrastruktur ergänzt mit Sicherheitsdaten angemeldet werden). Es ist nicht

einzu sehen, warum die Sicherheitsdaten über NCTS nicht direkt an die EZV gemeldet werden könnten. Damit könnten Interessens- und Wettbewerbsprobleme aus dem Weg geräumt werden.

Die Entwicklung bei den Schweizer Exporten und den Importen zeigt, dass die Export- und Importanteile von Nicht-EU Ländern stetig an Bedeutung gewinnen. Den Vereinfachungen im grenzüberschreitenden Handel mit diesen Ländern müsste in Zukunft deshalb mehr Beachtung geschenkt werden. Dies bedeutete, dass die gegenseitige Anerkennung des AEO mit wichtigen Nicht-EU Ländern eine Priorität sein müsste. Andererseits könnte sich die Schweiz in der WZO für eine multilaterale Lösung einsetzen.

Schlussendlich stellt sich die Frage, ob sich denn mit der Anpassung des Güterverkehrsabkommens, mit der Einführung des AEO Status und den Voranmeldepflichten im grenzüberschreitenden Handel mit Nicht-EU Ländern die Sicherheit verbessert hat? In Anbetracht des gestiegenen Gefährdungspotenzials im internationalen Gütertransport machen die zusätzlichen Anforderungen Sinn. Die elektronische medienbruchfreie Übertragung entsprechender Meldungen und die Interoperabilität der Systeme zwischen den verschiedenen Transportmodi ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass im Krisenfall entsprechende Sicherheitsdaten schnell ausgewertet werden können, um Schäden an Leib und Leben, Schmuggel, Korruption etc. abwenden zu können. Positive Auswirkungen der Vorausanmeldungen können deshalb angenommen werden, entsprechende empirische Auswertung fehlen jedoch. Für viele positive Auswirkungen fehlen mithin auch Marktpreise (intangibile Güter).¹⁷ Nicht zuletzt haben die verschiedenen Initiativen zur Verbesserung der Sicherheit in der internationalen Logistikkette dazu geführt, dass die internationale Zusammenarbeit der Zollbehörden weltweit intensiviert worden ist.

7 Kosten und mögliche Nutzen interaktiver Zollveranlagungsverfahren¹⁸

7.1 Firmenumfrage

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO wurde eine externe Studie durch die Cross-border Research Association (CBRA), Lausanne, verfasst zu den Kosten und möglichen Nutzen interaktiver Zollveranlagungsverfahren. Die Umfrage bei Firmen, die im grenzüberschreitenden Handel tätig sind, fokussiert auf die Kosten der heutigen Zollveranlagungsverfahren. Zudem werden die Vorteile und Kosteneinsparungen eines möglichen interaktiven Web-Portals für den direkten elektronischen Austausch von Daten zwischen Unternehmen und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) qualitativ ermittelt, ebenso die Nutzenpotenziale einer möglichen Verbindung der Verzollungssysteme der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten.

Heute stehen den Unternehmen verschiedene Möglichkeiten für die Zollanmeldung zur Verfügung. Dazu gehören der Gebrauch der Informationstechnologie (IT) gestützten Moduls *e-dec*, das erworben oder gemietet werden kann, das Beauftragen externer Zolldienstleister oder das Zurückgreifen auf papierbasierte Verfahren. Von

¹⁷ Prentice, Barry E. 2008. "Tangible and intangible benefits of transportation security measures," *Journal of Transportation Security*, 1:3-14.

¹⁸ Die Studie "e-Customs study, Private sector views on potential benefits of further electronic customs developments in Switzerland," 2010, von Granqvist M., Hintsa J., Lazarescu M., Tsikolenko V. ist auf der Webseite zu vertieften Regulierungsfolgenabschätzungen aufgeschaltet:
<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04054/index.html?lang=de>

den 69 Unternehmen, die den Fragebogen beantworteten, werden externe Zolldienstleister v.a. beim Import, aber auch beim Transit und beim Ausfüllen und Einreichen von Zollanmeldungen für den Export von etwa der Hälfte der Teilnehmer in Anspruch genommen. Gegen ein Drittel der Firmen benützt ein Warenbewirtschaftungssystem mit automatisierten Prozessen für Aufgaben im Zusammenhang mit Zollveranlagungen im Export. Rund 15% der Firmen benützen gemietete Softwareapplikationen, insbesondere für den Transit und den Export. Das *e-dec* Modul wird von über zwei Drittel der Unternehmen für die Exportzollanmeldung verwendet. Papierbasierte Formulare für den Export werden immer noch von rund einem Viertel der Firmen verwendet. Sechs Prozent der Teilnehmer füllen Zollanmeldungen über andere Medien wie FAX, Telefon, etc. aus.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die drei Viertel der untersuchten Firmen ausmachen, nehmen moderne IT wie Warenbewirtschaftungssysteme weniger in Anspruch als grössere Firmen. Automatisiert ist die Vorbereitung der Zollanmeldungen über Warenbewirtschaftungssysteme hauptsächlich im Export, wobei 18% der KMU Exportzollanmeldungen auf diese Weise vorbereiten. Die übrigen KMU greifen auf weniger automatisierte Abläufe zurück. Andere Automatisierungsarten wie *e-dec* oder *NCTS* werden von KMU ebenfalls weniger häufig genutzt als von grossen Firmen mit mehr als 250 Angestellten.

7.2 Kosten der Zollveranlagungsverfahren

Rund die Hälfte der Teilnehmer hat keine Kenntnis über die Kosten, die im Zusammenhang mit Zollveranlagungsverfahren (Import, Export oder Transit) in der Firma anfallen. Die andere Hälfte kann entweder ungefähre Angaben oder aber genaue Zahlen zu den Kosten pro Jahr oder pro Zollveranlagung machen. Von den vier typischen Kostenstellen (interne und externe IT-Systeme für die Automatisierung von Zollveranlagungen, interne Experten mit Zoll-Knowhow und externe Zolldienstleister) machen die firmeninternen Personalaufwendungen mit gegen 50% der totalen Kosten den grössten Posten aus, vor den externen IT-Kosten (rund 20%).

Die Durchschnittskosten über alle teilnehmenden Firmen je Zollveranlagung betragen Fr. 56. Die Spanne der Kosten reicht von Fr. 3 bis zu Fr. 186 je Zollveranlagung. Bei den KMU betragen die Zollveranlagungskosten durchschnittlich Fr. 62 gegenüber Fr. 37 bei grossen Firmen. Die Zollveranlagungskosten als Teil der gesamten Logistikkosten werden von kleinen Unternehmen mit ein bis zehn Angestellten als "besonders signifikant" eingestuft. Grosse Unternehmen stufen diese Kosten als "insignifikant" bis "eher relevant" ein. Dass die Zollveranlagungskosten abnehmen mit zunehmender Grösse der Unternehmung, sogenannte Skaleneffekte, ist ein bekanntes Phänomen. Eine weitere Erkenntnis ist, dass beim Export die Kosten je Zollveranlagung rund 30% höher sind bei Firmen, die externe Zolldienstleister in Anspruch nehmen als bei Firmen, die ohne Hilfe Dritter auskommen. Beim Import liegen keine solchen Unterschiede vor. Geht es um die Investitionsprioritäten für das nächste Jahr, geben die KMU an, diese bei internen IT-Systemen für die Automatisierung von Zollveranlagungen zu setzen. Damit wird das Potenzial für die Benützung eines möglichen interaktiven Web-Portals für die Übermittlung von Zollveranlagungsdaten zwischen den Unternehmen und der EZV erhöht. Grosse Firmen geben dagegen an, dass sie nächstes Jahr mehr in externe IT Systeme/Dienstleistungen investieren wollten.

7.3 Nutzen und Kosten eines interaktiven Web-Portals

Die Studie klärte auch potenzielle Nutzen und Kosteneinsparungen eines möglichen interaktiven Web-Portals für Zollveranlagungsverfahren ab. Dabei könnten zollrelevante Daten aus den firmeneigenen IT-Systemen über eine Schnittstelle ohne Medienbruch auf das Web-Portal gelangen, das mit dem Zollveranlagungssystem der EZV verbunden wäre. Rückmeldungen der EZV (inkl. Rechnung für die Bezahlung der Mehrwertsteuer, Zölle, etc.) würden ebenso über das Web-Portal wieder den Weg zu den Firmen finden. Als die wichtigsten Vorteile in der kurzen Frist (1-2 Jahre) eines interaktiven Web-Portals wurden von verschiedenen KMU hervorgehoben, dass sie dadurch administrativ entlastet würden und sie IT-Kosten für Zollveranlagungen einsparen könnten. Der Rückgang von papierbasierten Arbeiten und ein minimaler Aufwand für die Suche nach Formularen wurden ebenfalls erwähnt. Eine der antwortenden KMU erwartet dadurch, bei Lieferaufträgen schneller und flexibler reagieren zu können. Mittelfristig (3-4 Jahre) sehen KMU die folgenden sechs Nutzenpotenziale an der Spitze: Verbesserte Flexibilität bei der Zusammenarbeit mit den Zollbehörden, Erleichterungen beim Export, wiederholtes Eingeben von Daten für die Zollanmeldung wird reduziert, Reduktion der Kosten für die Zollveranlagungsverfahren und ein nahtloser Datenfluss zwischen den involvierten Parteien und die Möglichkeit zur Wiederverwendung der Daten. Der Hauptunterschied zu den grossen Unternehmen ist, dass KMU sich ein grosses Kostenreduktionspotenzial versprechen, während dieses bei grossen Firmen als eher tief eingestuft wird.

Unter der Annahme, dass in der langen Frist (5+ Jahre) die Schweizer- und EU-Zollveranlagungssysteme interagieren, und dass die vereinfachten Verfahren miteinander harmonisiert und gegenseitig anerkannt sind, sehen die Firmen folgende Vorteile: Insbesondere grosse Firmen versprechen sich davon einen einfacheren und schnelleren Zugang zu anderen Märkten. KMU erwarten dadurch schnellere Lieferzeiten und einen besseren Kundenservice bieten zu können (v.a. den EU Kunden). Eine bessere Qualität und Transparenz der Information werden ebenfalls von den KMU als wichtiger möglicher Nutzen gesehen. Ein paar KMU und einige grosse Firmen erkennen noch keinen Nutzen, der sich durch eine Verbindung des Schweizer und der EU-Verzollungssysteme ergeben könnte.