

# Nutzen einer möglichen Beteiligung der Schweiz am E-Zoll-Projekt der EU

Auf verschiedenen Ebenen der administrativen Prozesse werden heute E-Government-Lösungen eingesetzt. Umso wichtiger ist es deshalb, die Informatisierung der Zollverfahren voranzutreiben. Die EU hat dies im Rahmen der Modernisierung des gemeinschaftlichen Zollkodexes und des E-Zoll-Projekts an die Hand genommen. Die Schweiz muss ihre Verfahren und Systeme an dieses neue Umfeld anpassen. Der Informatisierungsprozess kann aber nur erfolgreich sein, wenn er mit Reformen einhergeht. Aufgrund einer Machbarkeitsstudie der Bundesverwaltung hat der Bundesrat entschieden, der EU vorzuschlagen, die Beteiligung der Schweiz am E-Zoll-Projekt zu prüfen.



Die Schweiz schlägt der EU die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Zollverfahren vor mit dem Ziel, die Strukturen nachhaltig zu vereinfachen, den Übertritt europäischer Grenzen zu erleichtern und die Kosten der beteiligten Unternehmen sowie Verwaltungen zu senken.

Foto: Keystone

## Zollverfahren früher und heute

Gegenwärtig werden in der Schweiz verschiedene Projekte im Zusammenhang mit Zollstatuten und -verfahren entwickelt, die mehrheitlich die elektronische Datenübertragung mit der betreffenden Behörde vorsehen. Diese Projekte kommen den spezifischen Bedürfnissen gewisser Branchen unserer Wirtschaft entgegen. Die Logistikunternehmen – auch Spediteure genannt – stehen im Zentrum der Zollverfahren. Ihre Aufgabe ist es, die Zollformalitäten im Auftrag

des Unternehmens zu erledigen, ähnlich einem Treuhänder im Steuerbereich. Viele Firmen wenden sich an solche Intermediäre, um ihre Zollformalitäten zuverlässig und speditiv erledigen zu lassen.

Die Alternative dazu ist heute für Unternehmen die Anschaffung oder Miete eines elektronischen Systems bei einem Informatikanbieter. In diesem Fall ist der Wirtschaftsakteur direkt mit der Verwaltung in Verbindung und übermittelt dieser ihre Zolldaten. Eine solche Lösung hat zwar den Vorteil, die Zolloperation selbst abwickeln zu können, birgt aber auch Nachteile: Die Kosten sind erheblich, speziell für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

In beiden Fällen bedeuten die Zollverfahren einen Aufwand für Unternehmen, welche im grenzüberschreitenden Handel tätig sind. Zwar ist es illusorisch zu denken, dass man den Aufwand total eliminieren kann. Dennoch haben verschiedene Studien<sup>1</sup> die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Zollverfahren nachgewiesen und Verbesserungspotenzial identifiziert.



**Jean-Baptiste Delèze**  
Aussenwirtschaftliche  
Fachdienste, Staats-  
sekretariat für Wirtschaft  
SECO, Bern



**Jean-Pierre Lattion**  
Aussenwirtschaftliche  
Fachdienste, Staats-  
sekretariat für Wirtschaft  
SECO, Bern

## E-Government: Vielpersprechend und vielfältig

In den oben erwähnten Projekten beziehen sich die entwickelten Vereinfachungen der Verfahren vor allem auf den elektronischen Austausch zwischen Spediteuren und Behörden. Allerdings unterscheiden sich dabei die Prozesse kaum von den herkömmlichen papiergestützten Abläufen, bei denen die Intervention einer Drittpartei unabdingbar war. Heute eröffnen sich dank E-Government neue Perspektiven.

Im Rahmen der *Wachstumspolitik 2008–2011* hat der Bundesrat die *E-Government-Strategie* als prioritären Bereich definiert. Die Strategie hat zum Ziel, mittels Informatisierung und Online-Angebot von Prozessen auf der Ebene *Business to Government (B2G)* die Unternehmen administrativ und kostenmäßig zu entlasten. Mit der Bereitstellung von gesamten Verfahren auf einer interaktiven Internet-Plattform sollte das Ziel erreicht werden können, die Kosten beim Durchlaufen des Zolls zu reduzieren.

Hier stellt sich eine Frage: Steht E-Government nun für *Easy Government* oder für *Electronic Government*? Die Antwort ist einfach: Beide Ziele sind komplementär. Einerseits müssen zur Informatisierung die Abläufe optimiert werden. Andererseits braucht es strukturelle Veränderungen (und nicht nur andere Kanäle oder Instrumente), um Kostenreduktionen herbeiführen zu können. Damit die Nachfrager (Bürger und Unternehmen) direkt mit den Behörden interagieren können, müssen die administrativen Prozesse angepasst werden. E-Government in diesem Sinne ist demnach eher ein Verwaltungs- als ein Informatikprojekt.<sup>2</sup>

Der Zollbereich stellt einen idealen Rahmen für die elektronische Abwicklung von Prozessen dar. Um den Herausforderungen des sich ständig verändernden Umfeldes zu begegnen, setzt der Bund auf eine laufende Verbesserung der Zollverfahren und -systeme.

Die Informatisierung der Verfahren genügt für sich alleine nicht. Sie muss mit einer Anpassung an den mehr oder weniger globalisierten Handel einhergehen, dessen Akteure, die selber unter einem hohen Konkurrenzdruck stehen, von der Verwaltung immer leistungsfähigere Dienstleistungen verlangen. Dabei spielt E-Government eine entscheidende Rolle, indem es sich sowohl in den Dienst der Privaten wie auch der Verwaltung stellt. Um zu vermeiden, dass die Modernisierung nur oberflächlich ist, müssen Reformen der Prozesse Hand in Hand mit der Einführung elektronischer Instrumente gehen.

## Partnerschaft und Verantwortlichkeit

Voraussetzung dafür, dass die importierenden und exportierenden Unternehmen ihre Zollformalitäten selbstständig auf einer interaktiven Internetplattform erledigen können, ist eine Vertrauensbasis und partnerschaftliche Form der Zusammenarbeit mit der Verwaltung. Dieses Ziel impliziert Rahmenbedingungen – Recht, angepasste Systeme und Verfahren, technische und finanzielle Mittel – sowie die Verantwortlichkeit der Wirtschaftsakteure. Letztere haben auf ihren eigenen Systemen alle notwendigen Informationen zur Verfügung, die es braucht, um die Zollformalitäten zu erledigen. Das System erlaubt den Akteuren, die neuen – vor allem die sicherheitstechnischen – Anforderungen des Zolls zu erfüllen und gleichzeitig von den moderneren und einfacheren Verfahren mit weniger Grenzkontrollen zu profitieren.

Einsparungen sind auch auf Ebene der im grenzüberschreitenden Handel beteiligten Behörden möglich. Bei der Einführung von E-Government bei den Zollverfahren ging es unter anderem darum, den Grenzverkehr nicht nur für die Unternehmen, sondern auch für die Verwaltung zu erleichtern. Diesem Zweck dient die Schaffung eines Netzwerks von *Authorised Economic Operators (AEO)*. AEO sind bekannte, zugelassene importierende und exportierende Unternehmen, die den strengen sicherheitstechnischen Anforderungen des Zolls genügen und über eine einwandfreie Geschäftsführung verfügen. Das Netzwerk erlaubt der Zollverwaltung, die Grenzkontrollen zu rationalisieren.

In einem solchen System sind die AEO Vertrauenspartner, die der Verwaltung die zur Risikoanalyse nötigen Zoll Daten zum Vo-

1 Vgl. Minsch, Moser (2006); Hintsa et al. (2010); Kägi et al. (2010).

2 Vgl. De Chambrier (2007).

### Kasten 1

#### E-Government in Deutschland: Exportdeklaration per Internet

Die Deutsche Zollverwaltung hatte im August 2006 mit der Lancierung des Gesamtprojekts *Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem (Atlas)* den Wirtschaftsakteuren ein System zur elektronischen Abwicklung der Zollformalitäten zur Verfügung gestellt. Die Kosten dieses Systems waren allerdings beträchtlich, sodass etliche KMU die Papierlösung bevorzugten. Seit 1. Juli 2009 verpflichtet eine neue Vorschrift des gemeinschaftlichen Zollkodexes (Art. 787 des Reglements zur Anwendbarkeit des Zollkodex) die Unternehmen, ihre Exportformalitäten elektronisch zu tätigen.

Damit die nationalen Unternehmen in Übereinstimmung mit diesen Vorschriften handeln können, hat der deutsche Zoll im Mai 2009 ein elektronisches Portal geschaffen. Damit können

die Unternehmen nun ihre Zollverfahren für Güterexporte mit der *Internet Ausfuhrmeldung Plus (IAA-Plus)* erledigen. Dazu müssen die Unternehmen weder eine zusätzliche Software installieren noch die Hilfe eines Informatikantibeters in Anspruch nehmen. Dieses Online-Verfahren ist speziell auf KMU ausgerichtet.

IAA-Plus erlaubt den Transfer aller Zolldaten via Internet im XML-Format. Das Ausdrucken eines Dokuments ist nicht mehr notwendig. Einmal ausgefüllt, bleibt die Deklaration auf dem Benutzer-Konto – z.B. für Ergänzungen oder nachträgliche Korrekturen – verfügbar. In diesem Projekt sind E-Government und Vereinfachung miteinander verbunden, da die Informatisierung mit der Optimierung des administrativen Prozesses einhergeht.

raus liefern. Systematische Kontrollen finden im Stadium der Zertifizierung der im- und exportierenden Unternehmen statt; im Gegenzug werden Grenzkontrollen nur noch punktuell durchgeführt. Dadurch wird eine Reduktion der Wartezeiten in den Grenzposten des Zolls möglich. In diesem neuen Umfeld, dem sich die Verwaltungen anpassen müssen, ist die Rolle und Verantwortlichkeit der Zollstellen neu zu definieren.

### E-Zoll: Internationalisierung von E-Government

E-Government nimmt bei der Anwendung im Zollbereich zunehmend eine internationale Dimension an. Denn es wäre unverhältnismässig, den elektronischen Informationsaustausch auf den B2G-Bereich zu beschränken. Mit der Ausweitung der Zusammenarbeit auf die Zollverwaltungen verschiedener Länder (*Government to Government, G2G*) eröffnen sich eine Reihe zusätzlicher Möglichkeiten.

Die EU hat im Jahr 2003 mit E-Zoll ein entsprechendes Projekt lanciert. Dessen Ziel ist die Schaffung eines papierlosen, moderneren und effizienteren Zollwesens. Das E-Zoll-Projekt beinhaltet eine Reihe neuartiger E-Government-Konzepte, so unter anderem *Single Window* (siehe *Kasten 3*), *One-Stop-Shop* oder ein Einheitsportal für alle Informationen zum Handel mit Drittländern

(*Single Portal for Entry & Exit Data With Third Countries, Speed*). Mit Hilfe dieser Instrumente soll der gemeinschaftliche Zollkodex modernisiert und die Sicherheit verbessert werden.

Das E-Zoll-Projekt setzt die EU-Zollpolitik um, indem es Verbesserungen auf verschiedenen Ebenen bringt: Vereinfachung des Handels, Reduktion der Kosten beim Grenzübertritt und Stärkung der Sicherheit der EU-Aussengrenzen. Diese Verbesserungen kommen sowohl der Wirtschaft wie auch den Verbrauchern zugute. Sie stärken die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen sowie die Verlässlichkeit und Sicherheit der Zollkontrollen – Ziele, die sich auch die schweizerische Zollpolitik angeeignet hat.

### Schaffung eines gemeinsamen Raums der Zollverfahren

Das europäische Projekt befindet sich zurzeit in der Entwicklungs- und Konzeptphase, ähnlich wie das oben erwähnte *Single Window*. Die Umsetzung des modernisierten gemeinschaftlichen Zollkodex ist für 2013 geplant. Dieses Projekt ist für die Schweiz von grossem Interesse.

Im Laufe des Jahres 2010 hat der Bund die mögliche Schaffung eines «gemeinsamen Raums der Zollverfahren» geprüft. Im Rahmen einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe unter der Führung des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) wurde eine Machbarkeitsstudie durchgeführt und mittlerweile abgeschlossen, die dem Bundesrat als Entscheidungsgrundlage diente. Aufgrund der Studie hat der Bundesrat der Europäischen Kommission vorgeschlagen, ab 2011 exploratorische Gespräche im Hinblick auf eine mögliche Beteiligung der Schweiz an diesem Projekt aufzunehmen.

Die Abklärungen gehen in Richtung einer Vernetzung der Verzollungssysteme der Schweiz mit denjenigen der EU-Mitgliedsstaaten. Damit soll der direkte gegenseitige Austausch von Zoll- und Sicherheitsinformationen zur Abwicklung der Zollformalitäten ermöglicht werden. Dreh- und Angelpunkt des Konzepts ist die so genannte «Spiegeldeklaration», welche den Datenaustausch erst ermöglicht: Da die Daten der Einfuhranmeldung zu einem grossen Teil mit denjenigen der Ausfuhranmeldung übereinstimmen, werden diese bei der Einfuhranmeldung automatisch übernommen. Auf diese Weise wird – insbesondere dank einer Harmonisierung der Verfahren – eine durchgehende Informationskette zwischen mehreren Akteuren geschaffen, entsprechend den Prinzipien des E-Government. Die AEO-

Kasten 2

#### Gegenseitige Anerkennung des AEO-Status: Perspektiven für die Schweiz

In der Schweiz ist das vereinfachte Verfahren traditionell den *zugelassenen* Empfängern oder Versendern vorbehalten, d.h. Spediteuren oder grossen Unternehmen, welche verschiedene Kriterien der guten Praktiken im Zollbereich erfüllen mussten. Heute ist der Status des *Authorised Economic Operator (AEO)*<sup>a</sup>, der in vielen Ländern im Rahmen der Bestrebungen für mehr Sicherheit in der Logistik-Kette eingeführt worden ist, entscheidend dafür, ob ein Unternehmen die Vereinfachungen in Anspruch nehmen kann oder nicht. Der AEO-Status ist grundsätzlich für alle Unternehmen – inklusive KMU – erreichbar, die gewisse qualitative Anforderungen erfüllen, und nicht nur für Spediteure oder grosse Unternehmen. Um die Kriterien des AEO-Status zu erfüllen, sind für zugelassene Unternehmen, die bis anhin vom vereinfachten Verfahren profitierten, keine übermässigen Anpassungen notwendig. Vor allem geht es darum, neue zwingende Sicherheitsstandards zu erfüllen. Es obliegt den jeweiligen nationalen Behörden, diese Standards mit substanziellen Vorteilen – im Einklang mit den harmonisierten Standards auf internationaler Ebene – auszustatten.

Die gegenseitige Anerkennung ist flexibel ausgestaltet und nicht Gegenstand eines Konsens: Sie kann von einheitlichen Kriterien über Audits, Zertifizierungsmechanismen bis zur automati-

schon Anerkennung reichen (z.B. wird eine AEO im Land X automatisch im Land Y auch als AEO anerkannt, je nach den vertraglichen Bestimmungen zwischen den beiden Ländern). Dieser Ansatz ist jedoch problematisch, da die juristischen Einheiten nach wie vor unterschiedlich sind. In jedem Fall bilden eine Harmonisierung der Bestimmungen und Verfahren sowie eine Routine im gegenseitigen Informationsaustausch zwischen den Partnerländern die Voraussetzungen dafür, dass eine gegenseitige Anerkennung sowohl die Sicherheit erhöht wie auch den Handel vereinfacht.

Als Gegenleistung für die Einhaltung strenger Kriterien verlangen die AEO natürlich Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren nicht zertifizierten Konkurrenten, allen voran die Reduktion der Sicherheitskontrollen. Allerdings hat sich gezeigt, dass – insbesondere im Dienstleistungssektor – der für die Unternehmen im Hinblick auf eine AEO-Zertifizierung interessanteste Faktor derjenige des «Qualitätslabels» ist. Um von den gegenseitigen Vorteilen profitieren zu können, ist anzunehmen, dass die AEO-Unternehmen vornehmlich mit anderen zertifizierten Unternehmen Handel treiben. Dadurch dürfte der AEO-Status noch attraktiver werden.

a Vgl. Aigner (2010); Kahlert (2010); Killmann (2010).

Zertifizierung spielt in diesem Szenario eine zentrale Rolle.

Mit der EU noch zu klären sind Fragen wie die auszutauschenden Daten, der rechtliche Rahmen, die Systeme und andere technische Spezifikationen. Die angestrebte direkte Interaktion hätte jedoch den Vorteil, die Unabhängigkeit der Zollpolitik der beteiligten Partner zu garantieren, während sie gleichzeitig von den Vorteilen der E-Government-Prinzipien auf G2G-Ebene profitieren könnten.

### Regionalisierung der Zollverfahren

Die Globalisierung der Beziehungen zwischen den Wirtschaftspartnern und die Internationalisierung der öffentlichen Politiken führt dazu, dass sich neue Staatengruppen auf regionaler Ebene bilden und festigen (z.B. EU, Nafta, Asean, Mercosur). Damit

spielen diese Institutionen in den internationalen Handelsbeziehungen eine zunehmend wichtige Rolle. Die grossen wirtschaftlichen Weichen dürften zukünftig auf regionaler Ebene gestellt werden. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, sollte die Schweiz ebenfalls von der Dynamik profitieren, welche die EU im Zollbereich mit dem gemeinschaftlichen Zollkodex und dem E-Zoll-Projekt an den Tag gelegt hat.

Die Regionalisierung der Zollverfahren wird – vor allem innerhalb der Asean und der EU – zur Realität. Dafür sorgen die Vernetzung der Zollsysteme, die Harmonisierung der Verfahren und -statuten sowie die intensivere internationale Zusammenarbeit. Der Vorschlag der Schweiz zur Aufnahme von Gesprächen zur Schaffung eines gemeinsamen Raums der Zollverfahren hat zum Ziel, die Strukturen nachhaltig zu vereinfachen, den Übertritt europäischer Grenzen zu erleichtern und die Kosten der beteiligten Unternehmen sowie Verwaltungen zu senken.

Als Folge der fortschreitenden Globalisierung des Handels ist der Begriff der nationalen Grenze für die Unternehmen einem radikal Wandel unterworfen. Die Zollverwaltungen müssen ihre Rolle ebenfalls neu definieren.<sup>3</sup> Während sie zuvor die Einhaltung der nationalen Zollregimes überwachten, suchen sie heute die aktive Zusammenarbeit mit den anderen Zollbehörden und dem Privatsektor. Die Vorstellung ist nicht utopisch, dass die Zollverwaltungen zukünftig nicht mehr nur für die allgemeine Sicherheit der Zollverfahren sorgen, sondern auch einen Beitrag zum Wachstum leisten. ■

Kasten 3

#### Single Window

Bei der Anwendung im Zollbereich erlaubt Single Window den Wirtschaftsbeteiligten, alle für den grenzüberschreitenden Güterverkehr benötigten – vom Zoll oder anderen Rechtsgrundlagen vorgeschriebenen – rechtlichen Anforderungen in einer einzigen Operation elektronisch zu übermitteln. Es ist eines der Instrumente, welche die EU in der zweiten Phase des E-Zoll-Projekts nach dem Inkrafttreten der Modernisierung des Zollkodex 2013 umsetzen wird. Single Window ist noch in der Ausarbeitungsphase und dürfte zuerst auf nationaler Ebene eingeführt werden. Erst in einem zweiten Schritt dürften die verschiedenen Portale der Mitgliedstaaten zusammengeschlossen werden. Als Schlüsselkonzept des E-Government kann Single Window in zahlreichen anderen Bereichen – wie z.B. Steuern, Ausweise, Bewilligungen usw. – eingesetzt werden.

Kasten 4

#### Bibliografie

- Aigner Susanne: Mutual Recognition of Authorized Economic Operators and Security Measures, in: World Customs Journal, März 2010.
- De Chambrier Anne: Administrative Entlastung und E-Government: Eine unverzichtbare Zusammenarbeit, in: Die Volkswirtschaft, 12-2007.
- Doyle Tom: Customs 2020. A Business and Technology Point of View, Accenture, 2007.
- Hintsa Juha et al., eCustoms Study. Private Sector Views on Potential Benefits of Further Electronic Customs Developments in Switzerland, Cross Border Research Association, Dezember 2010.
- Kägi Wolfram et al.: Internationale Vergleiche der administrativen Belastung: Vorbereitung neuer Massnahmen, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung Basel, September 2010.
- Kahlert Wolfgang: Der Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO), AW-Prax, März 2010.
- Killmann Bernd-Roland: Rechtstechnik der gegenseitigen Anerkennung des AEO, AW-Prax, 2010.

3 Vgl. Doyle (2007).