

Stabilisierungsprogramm 2017-2019 – Zollbereich

Verzicht auf Kürzungen im Zollbereich

Im Bereich des zivilen Zolls sind verschiedene Aufgabenverzicht geplant. Betreffend den Import und Export von Handelswaren sollen u.a. 12 Zollstellen geschlossen, zwei weitere zusammengelegt und sämtliche Zollstellen - mit Ausnahme von Zürich-Flughafen - samstags nicht mehr bedient werden. Zudem soll der internationale Transitverkehr samstags auf vier Zollstellen kanalisiert werden.

economiesuisse erachtet diese Massnahmen als schädlich für die Schweizer Import- und Exportindustrie, die darauf angewiesen ist, dass die administrativen Zollhürden im grenzüberschreitenden Warenverkehr möglichst gering sind und die Verzollungsformalitäten verzugsfrei abgewickelt werden können. Die Schliessung von Zollstellen und die Einschränkung der Öffnungszeiten würden die Zollhürden jedoch erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit der exportierenden und importierenden Unternehmen beeinträchtigen. Dies in einem Umfeld, das aufgrund der Frankenstärke ohnehin schwierig ist. economiesuisse fordert als Reaktion auf die Frankenstärke keine staatlichen Stützungsmassnahmen. Die Wirtschaft erwartet aber, dass die Rahmenbedingungen für Schweizer Firmen staatlicherseits nicht noch zusätzlich erschwert werden.

Die vorgeschlagenen Stabilisierungsmassnahmen im Zollbereich lehnt economiesuisse ab.

economiesuisse fordert, dass die angestrebten Kosteneinsparungen ohne Abbau von Dienstleistungen zu Lasten der Wirtschaft und vor allem ohne Behinderung der Güterströme im Import und Export vorgenommen werden. Wir sind überzeugt, dass Kosteneinsparungen bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) ohne Dienstleistungsabbau realisiert werden können. In den nachfolgenden Ausführungen gehen wir auf die geplanten Massnahmen ein und zeigen Einsparmöglichkeiten auf.

Umsetzung von effizienten, modernen elektronischen Zollprozessen

Für Unternehmen betragen die Regulierungskosten durch Zollveranlagungsverfahren bei der Ein- und Ausfuhr von Gütern pro Jahr rund 500 Millionen Franken. Die Kosten könnten mit effizienten, modernen elektronischen Zollveranlagungsprozessen massiv reduziert werden. Sowohl die Schweizer Wirtschaft wie auch die Grenz- und Inlandzollstellen würden durch eine stärkere Digitalisierung der Zollabfertigungsprozesse entlastet.

Aufgrund der veralteten IT-Systeme der EZV ist eine lückenlose elektronische Abwicklung der Zollverfahren heute jedoch immer noch nicht möglich. economiesuisse engagiert sich mit seinen Mitgliedern seit Jahren für die Ablösung der veralteten und teuren Frachtsysteme und die vollständige Realisierung der elektronischen Zollprozesse. In Zusammenarbeit mit der EZV hat die Wirtschaft mit grossem Aufwand die Massnahmen des ZVP-Projekts für effiziente elektronische Zollveranlagungsprozesse entwickelt. Der zügige Projektfortschritt wurde jedoch durch laufende Budgeteinschränkungen und anderweitige Budgetpriorisierungen gebremst und schliesslich gar gestoppt. Da es sich bei den „Fracht“-Systemen um die essentiellen Kernsysteme handelt, von welchen die gesamten Ein- Ausfuhren und Transitverfahren der Schweiz abhängen, hätte ein Ausfall

eines der Systeme grosse Auswirkungen auf die Wirtschaft. Die EZV hat 2015 im Rahmen der Studien "Redesign Fracht" und "Geschäftsprinzipien, IT-Architektur und Roadmap EZV (GAR)" die Grundlagen für die zukünftige Ausgestaltung der Anwendungslandschaft erstellt. Die EZV sieht jedoch für die Umsetzung einen Zeitraum von 10 Jahren vor und die Durchführung ist gar noch ungewiss, zumal die dafür notwendigen finanziellen Mittel durch den Bundesrat noch nicht gesprochen wurden. Für die Schweizer Wirtschaft im Zeitalter der Digitalisierung ist es entscheidend, dass der EZV die finanziellen Mittel zur raschen weiteren Realisierung der E-Verzollung ermöglicht werden, sodass die elektronischen Frachtvorhaben (Redesign Fracht) mit Einbezug der Wirtschaft prioritär und zeitnah umgesetzt werden.

Schliessung von 12 Zollstellen

Für die international ausgerichtete Schweizer Wirtschaft bedeutet die Schliessung von Grenzzollstellen immer einen Eingriff mit negativen Folgen. Produzierende Unternehmen und Logistikbetriebe optimieren ihre Standorte nicht zuletzt bezüglich der Transportwege. Durch die Schliessung oder Reduzierung von Öffnungszeiten willkürlich ausgewählter Grenzzollstellen werden diese Firmenstandorte in Frage gestellt, respektive sind geographisch nicht mehr am richtigen Ort. Es entstehen zwangsläufig Umfahrvorkehrer und längere Transportzeiten. Für die betroffenen Firmenstandorte resultieren daraus Zusatzkosten, welche zur Schliessung führen können und damit zu einem Arbeitsplatzabbau in den betroffenen Regionen. Durch die Sperrung einer Grenze für den Handelswarenverkehr konzentrieren sich die Transporte auf andere, meist schon stark belastete Grenzübergänge. Das Staupotential an diesen Hot-Spots nimmt entsprechend noch mehr zu. Die Wirtschaft ist nicht bereit diese Zusatzbelastungen zu tragen.

Am Beispiel der Schliessung des Grenzübergangs Barga-Neuhaus im Kanton Schaffhausen sollen die Auswirkungen auf die umliegenden Grenzzollämter aufgezeigt werden: Die Schliessung würde zu einer Verlagerung des Lkw-Verkehrs auf den bereits jetzt schon stark beanspruchten Grenzzollübergang Bietingen-Thayngen führen. Die dort vorhandene Infrastruktur lässt einen weiteren Ausbau und damit eine Verbesserung der Abfertigungsrate nicht erwarten. Durchschnittlich rund 250 Lkws in Richtung Schweiz bzw. rund 200 Lkws in Richtung Deutschland werden als Folge der genannten Schliessung auf diesen Grenzübergang verlagert werden müssen, was zu weiteren Staus und Zeitverzögerungen bei Lieferungen von bzw. in die Schweiz führt. Da der Kanton Schaffhausen mit bedeutenden Industrieansiedlungen vom Warenaustausch betroffen ist, sind auch negative Effekte bei der heute notwendigen eng verzahnten Supply Chain Integration zu befürchten. Aus heutiger Sicht ist das Zollamt in Bietingen-Thayngen nicht darauf ausgerichtet, weitere Kapazitäten aufzunehmen, ohne entsprechende bauliche Änderungen, wie z.B. einer weiteren Zufahrtsspur oder Hochkabinen.

Mit der konsequenten Umsetzung der Optimierungsvorschläge aus dem oben erwähnten Projekt ZVP wären heute mit IT gestützten Prozessen an den Grenzzollstellen erhebliche Einsparungen und Verbesserungen möglich. Bedauerlicherweise wurden die effizienzsteigernden Projekte nicht umgesetzt und im Zuge der Gesamterneuerung der IT-Systeme der EZV für mehrere Jahre auf Eis gelegt.

Bis die lückenlose Abwicklung der elektronischen Zollverfahren möglich ist, ist nach wie vor eine Präsenz an personellen Ressourcen notwendig, um den täglichen Zoll- und Transitabfertigungen mächtig zu werden. Vor diesem Hintergrund befürchten wir mit der Schliessung der Zollstellen und der Einschränkung der Öffnungszeiten während der Umsetzungsphase zur Erneuerung der IT-Frachtsysteme eine Verschlechterung der Dienstleistungen der EZV. Längere Wartezeiten an bereits überlasteten Zollstellen, mehr Umwege und Umtriebe sowie höhere Kosten bei der Zollabfertigung würden die bereits unter Druck stehende Schweizer Industrie zusätzlich belasten. Eine rasche und gut

funktionierende Zollabwicklung bildet aber gerade den Grundstein für zuverlässige, schnelle und flexible Lieferungen.

Grenz- und Inlandzollstellen nehmen ausserdem eine wichtige operative Rolle ein, indem sie die Unternehmen bei der präferenziellen Zollabwicklung unterstützen. Die korrekte Abwicklung der Import- und Exportverzollungen, hinsichtlich der Nutzung der Freihandelsabkommen bereitet den Unternehmen, insbesondere KMU vermehrt Mühe. Der Prozess von der Tarifeinreihung, über die Bestimmung des Ursprungs bis hin zur Nachweiserbringung ist äusserst komplex, zeitaufwändig und fehleranfällig. So sind beispielsweise Unternehmen der Textil- und Bekleidungsbranche mit komplizierten präferenziellen Ursprungsregeln konfrontiert. Für die Wirtschaft sind moderne, einfache und liberale Ursprungsregeln sowie formale Vereinfachungen bei der Nachweiserbringungen wichtig. Wir bitten den Bundesrat auf eine Durchsetzung dieser Anliegen bei Verhandlungen hinzuwirken. Solange keine Vereinfachungen im Zollabwicklungsprozess erzielt werden könnten, braucht es personelle Ressourcen des Bundes, welche die Texte der Freihandelsabkommen umzusetzen vermögen.

Unternehmen in der Nordostschweiz, insbesondere KMU und damit die Textil- und Bekleidungsindustrie wären durch diesen Leistungsabbau stark beeinträchtigt, zumal in der Nordostschweiz vier wichtige Zollstellen, namentlich Bagen, Romanshorn, St. Gallen und Buchs geschlossen werden sollen. Im Kanton Waadt wären viele Unternehmen diverser Branchen und das Zollfreilager in Vevey stark von der vorgesehenen Schliessung der Zollstelle in Vevey betroffen. Die Inlandzollstelle ist für die lokale und regionale Wirtschaft von grosser Bedeutung und wird von vielen Unternehmen täglich genutzt und geschätzt (u.a. auch für die Eröffnung von Carnet ATA). Befürchtet wird ein Wettbewerbsnachteil durch das zeitaufwändige Ausweichen auf andere Zollstellen.

Einstellung des Samstagdienstes, ausser Flughafen Zürich

Die ersatzlose Einstellung der Import- und Exportabfertigungen an Samstagen an den Grenzzollstellen verkennt die wirtschaftlichen Realitäten. Infolge der nicht mit dem ausländischen Zoll und dem Nachfahrverbot harmonisierten Abfertigungszeiten können niemals alle Sendungen und Fahrzeuge noch am Freitag abgefertigt werden. Verzollungen am Samstagvormittag sind nicht nur verkehrstechnisch, sondern auch aufgrund der kontinuierlichen Logistikabläufe notwendig und werden von der betroffenen Wirtschaft benötigt. Wir können den Entscheid, dass nur das Flughafenzollamt Zürich davon ausgenommen sein soll, nicht nachvollziehen. Gerade in der Lebensmittelversorgung, insbesondere mit verderblichen Produkten, werden die grossen Grenzübergänge am Samstag rege genutzt. Die Auswirkungen dieses Dienstleistungsabbaus auf Detailhandel und Grossverteiler, wie auch auf Gastronomie und Hotelgewerbe wären gravierend.

Kanalisation des Transitverkehrs am Samstag

Die EZV hat die letzten 15 Jahre aktiv ihre Strategie „Weg von der Grenze“ verfolgt. Viele Unternehmen sowie Speditions- und Logistikunternehmen haben in der Folge ihre Systeme auf die „Zugelassene Empfänger/Versender“ (ZVE) Prozesse im Inland umgestellt. Das Ziel, Engpässe zu beseitigen und die Durchflusskapazität an der Grenze zu erhöhen ist zu begrüssen. Eine Abkehr von dieser Strategie ist entsprechend nicht nachvollziehbar. Für Fahrzeuge (im Export und Import), welche im Transitverfahren auf dem Weg von/zum ZVE Standort im Inland sind, werden am Samstag nur noch vier Transitübergänge offen sein. Die Fahrer werden damit gezwungen, gegebenenfalls einen erheblichen Umweg über eine der vier noch offenen Transitstellen in Kauf zu nehmen. So müsste z.B. ein LKW aus den Kantonen Thurgau oder St. Gallen mit Destination München zuerst via Basel fahren. Dieser Umwegverkehr macht ökologisch und ökonomisch keinen Sinn.

Transitdokumente könnten am Samstag beispielsweise vom Grenzwachtkorps (GWK) abgefertigt werden, wie das auch nachts für verderbliche Waren möglich ist. Für das Einscannen eines Barcodes auf dem Transitdokument (MRN) sehen wir kein Problem. Eine klare Strategie der Zollverwaltung bezüglich Zusammenarbeit Zoll und GWK wäre wünschenswert.

Weitere konkrete Massnahmen, welche zu effizienten Einsparungen führen würden

Die folgenden Vorschläge können sofort und ohne namhafte Investitionen umgesetzt werden. Auch brauchen sie keine Anpassung des bestehenden Rechts und wären somit auf Stufe der EZV einfach und zeitnah umzusetzen.

ZVE-Status an der Grenzzollstelle

Mit dem neu zu definierenden Status von Zugelassenen Versendern und Empfängern (ZVE) an der Grenze könnten per sofort auch die bestehenden Grenzabfertigungen vereinfacht werden. Zum heutigen Zeitpunkt stehen diese Vereinfachungen nur im Inland zur Verfügung. Aus IT-technischer Sicht wäre eine solche Öffnung ohne Investitionen mit der heutigen Systemlandschaft möglich. Die Bewilligungsinhaber wären so in der Lage, Zollabfertigungen ohne Schaltergänge auch ausserhalb der Präsenzzeiten des Zollpersonals an den Grenzzollstellen durchzuführen. Die Arbeitsspitzen beim Zollpersonal könnten so geglättet werden. Damit würde es zu einer Beschleunigung und Personaleinsparung auf Zollseite kommen. Gleichzeitig wäre das Problem der Samstagsabfertigungen vom Tisch.

Elektronische Begleitdokumente

Wir setzen uns seit Jahren dafür ein, dass die Begleitdokumente zu einer Zollanmeldung (Rechnungen, Packlisten etc.) bei einer Überprüfung durch die Zollstelle nicht mehr physisch in Papier abgegeben werden müssen. Der Bundesrat hat zwar das Projekt „e-Begleitdokumente“ per Ende 2018 der Zollverwaltung in Auftrag gegeben. Bis dahin könnte die EZV aber die Zustellung von Begleitdokumenten per Email zulassen, da heute sämtliche Zollstellen über Emailadressen verfügen. Die papiergestützte Kontrolle im Zeitalter der Digitalisierung ist nicht nachvollziehbar. Die Vorlage von Originalpapieren würde sich auf begründete Spezialfälle reduzieren. So würde die tägliche Papierflut auf den Zollstellen minimiert und die Überwachung des Papierrücklaufs auf Seite der Zollanmelder könnte wegfallen. Neben der Einsparung auf der Personalseite ist auch der ökologische Aspekt nicht von der Hand zu weisen.

Organisation der EZV

Wie sich die Zollverwaltung intern organisiert, ist nicht Aufgabe der Wirtschaft. Inwiefern die Wirtschaft mit der zunehmenden Digitalisierung vier Zollkreisdirektionen und Inlandzollstellen in der näheren Region bedarf, kann jedoch diskutiert werden. Umgekehrt darf das Festhalten an der internen Organisation der EZV nicht der Grund für einen Dienstleistungsabbau zu Lasten der Wirtschaft sein.

Immaterialgüterrecht

Ferner sieht die Vorlage im Bereich Immaterialgüterrecht vor, die Verfahren der EZV so anzupassen, dass bei Feststellung gefälschter Waren mit weniger als fünf Stück pro Sendung auf eine Meldung an den Rechteinhaber verzichtet wird. Bezweckt wird damit eine Einsparung von fünf Vollzeitstellen. Wir haben Verständnis für die Sparbemühungen des Bundes. Die zu erzielenden Ersparnisse sind aber mit den dadurch entstehenden Konsequenzen für die Wirtschaft abzugleichen. Diese Analyse scheint im Bereich des Immaterialgüterrechts und der diesbezüglichen Hilfeleistung der EZV vergessen gegangen zu sein, werden dem Thema im erläuternden Bericht doch nur vier Linien gewidmet. Eine Prüfung der Konsequenzen für die betroffenen Rechteinhaber unterbleibt.

Die in Art. 70ff des Markenschutzgesetzes (MSchG) vorgesehene Hilfeleistung der EZV im Bereich des Immaterialgüterrechts ist für die Uhrenindustrie von grosser Bedeutung. Der Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH) vertritt die Interessen von weit über 20 bekannten Schweizer Uhrenmarken gegenüber dem Zoll und hat entsprechende Beschlagnahmeanträge bei der EZV hinterlegt. Weitere Schweizer Uhrenmarken haben direkt Anträge bei der EZV gestellt. Die FH hat im Jahr 2015 dank den Beschlagnahmeanträgen 583 Einfuhren von gefälschten Schweizer Uhren aufgreifen, respektive diese Uhren der Zerstörung zuführen können. Über 99 Prozent der Fälle betreffen Kapillareinfuhren mit Mengen unter 5 Stück, es handelt sich dabei fast ausschliesslich um Internetbestellungen von Schweizer Konsumenten im Ausland. Somit wären praktisch alle diese Fälle von den angekündigten Sparmassnahmen des Bundes betroffen.

Bereits das derzeit in Kraft stehende Verfahren wird als problematisch erachtet. Die FH hat entsprechende Beschlagnahmeanträge auch im europäischen Ausland hinterlegt und ist deshalb in der Lage, die einzelnen Verfahren im Detail miteinander zu vergleichen. Enorme Unterschiede bestehen diesbezüglich vor allem auf der Kostenseite. Während die Anträge in den europäischen Ländern oder auf gemeinschaftlicher Ebene mit geringen oder gar keinen Kosten verbunden sind, werden in der Schweiz gemäss Gebührenreglement für die Hinterlegung eines Antrages zwischen CHF 1'500 und CHF 3'000 verlangt. Für die Erneuerung oder Ausweitung der Anträge werden wiederum zwischen CHF 500 und CHF 3'000 fällig. Für jede vom Schweizer Zoll zurückgehaltene Uhr bezahlt die FH mindestens CHF 100. Die vergleichbare Bearbeitung von Fällen im europäischen Ausland ist meist kostengünstiger, trotz der notwendigen Zuhilfenahme eines Anwaltes.

Die Abwicklung von Aufgriffen gefälschter Ware ist darüber hinaus sehr zeitintensiv für die Rechteinhaber und tendenziell eher zugunsten derjenigen Personen ausgelegt, die diese Waren in die Schweiz einführen. Dies ist namentlich der Fall, wenn diese die Vernichtung explizit ablehnen, obwohl zweifelsfrei feststeht, dass es sich beim eingeführten Gegenstand um eine Fälschung handelt. Bei solchen Kapillareinfuhren stellt sich die Frage, ob es nicht zweckgemäss wäre, dem Konsumenten den Nachweis oder zumindest die Glaubhaftmachung der Echtheit des Produktes aufzutragen. Wir sind der Meinung, dass der gesamte Prozess der Hilfeleistung der Zollverwaltung und die damit zusammenhängenden Bestimmungen des MSchG zu revidieren wären. Darauf hinzuweisen ist ebenfalls, dass sich die Fallzahlen im Bereich der eingeführten gefälschten Uhren seit einiger Zeit dramatisch erhöht haben und immer noch ansteigen.

Folgende Gründe sprechen zudem für die Ablehnung der vorgeschlagenen Sparmassnahme:

- Praktisch alle Importe mutmasslich gefälschter Uhren betreffen Kapillareinfuhren von unter 5 Stück. Wenn die Meldung an den Rechteinhaber, respektive die FH unterbleibt, kann auch keine Prüfung auf Echtheit der Produkte vorgenommen werden. Wenn wir die vorgeschlagene Massnahme richtig interpretieren, dann findet nur noch eine Information an den Importeur statt. Sollte dieser aus irgendwelchen Gründen die Frist zur Ablehnung der Zerstörung verpassen, das Produkt sich im Nachhinein aber als authentisch erweisen, entsteht für den Rechteinhaber, der das Produkt nie zu Gesicht bekommen hat ein zusätzliches Haftungsrisiko.
- Der erläuternde Bericht lässt offen, ob der Rechteinhaber, respektive dessen Vertreter, überhaupt einmal (im Nachhinein) über den Aufgriff der Fälschung informiert wird. Für die Rechteinhaber ist es aber wichtig, Zahlenmaterial und Informationen über die Aufgriffe und den Import allgemein zu erhalten. Dies auch im Hinblick auf eine eventuelle juristische Nachverfolgung des Falles und eine Weiterverrechnung der Kosten.

- Gemäss Art. 72 MSchG informiert die EZV die Antragsteller über die Ein-, Aus- oder Durchführung von mutmasslich gefälschter Ware. Wenn wir die geplante Sparmassnahme richtig verstehen, muss hier eine Revision des MSchG angestossen werden, diese wird aber im erläuternden Bericht an keiner Stelle erwähnt.

Wir lehnen die vorgeschlagene Massnahme aus den obengenannten Gründen ab. Das Zurückfahren der Leistung verbunden mit einem für die Rechteinhaber bereits heute sehr teuren und unvorteilhaften System ist nicht akzeptabel.

Zusammenfassend möchten wir festhalten, dass die Einsparungen bei der EZV den bestehenden Leistungsumfang zu Gunsten der Wirtschaft nicht tangieren dürfen. Sie sind von der EZV vollumfänglich durch Anpassungen an der internen Organisation, den internen Abläufen, durch Verfahrensvereinfachungen und -vereinheitlichungen zu realisieren. Die von uns vorgeschlagenen Massnahmen zeigen, dass die geforderten Einsparungen auch ohne Dienstleistungsabbau und ohne Aufbürdung von zusätzlichen Lasten an die Schweizer Wirtschaft erreicht werden können.

Zürich, 7. März 2016