

Im Bereich Zollabfertigung sind einfachere Verfahren und Kostenreduktionen möglich

Die Regulierungskosten, die der Schweizer Wirtschaft bei der Ein- und Ausfuhr von Waren durch die Zollabfertigung entstehen, belaufen sich auf jährlich rund 479 Mio. Franken. Dies ist das Resultat einer aktuellen Studie. Entlastungspotenziale liegen im weiteren Ausbau von bestehenden E-Government-Dienstleistungen und einer transparenten Informationspolitik der Zollbehörden. An deren Realisierung wird in laufenden Projekten bereits gearbeitet.



Die erarbeiteten Vereinfachungsvorschläge bei der Ein- und Ausfuhr von Waren haben insgesamt das Potenzial, neben den direkten vor allem die indirekten Kosten der Schweizer Unternehmen zu senken.

Foto: Keystone

Angesichts der stark aussenwirtschaftlich orientierten Schweizer Volkswirtschaft sind die mit dem Export und Import einhergehenden administrativen Kosten ein regelmässig wiederkehrendes Thema. So wurden in einer 2006 erschienenen Studie die administrativen Kosten der Zollschranken (ohne Zölle) auf rund 3,8 Mrd. Franken geschätzt.¹ Dem stehen nun Regulierungskosten² der Unternehmen von etwa 0,5 Mrd. Franken gegenüber. Wie ist dieser Unterschied zu erklären?

Ein eingeschränkter Untersuchungsgegenstand

Dies lässt sich vor allem mit Blick auf den konkreten Untersuchungsgegenstand beantworten. Die hier vorgestellte Studie³ beschränkte sich auf die definitive Ein- und Ausfuhr von Waren, also das *Zollveranlagungsverfahren*, das in die Kompetenz der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) fällt. Aufwand aus sogenannten nicht-zollrechtlichen Erlassen floss nur sehr eingeschränkt ein. Ein solcher fällt etwa beim Import von Lebensmitteln oder bei der Erlangung einer Bewilligung für den Handel mit bestimmten gefährlichen Chemikalien an.⁴

Die Erhebung betrachtete den Personal-, Sach- und Investitionsaufwand sowie Gebühren und die darauf basierende Berechnung der Regulierungskosten. Sie unterschied zwischen der Warenverkehrsrichtung (Import/Export) und unterschiedlichen Gruppen von Akteuren, namentlich Zolldienstleister (z.B. Speditionsfirmen), Selbstverzoller und Unternehmen, welche einen externen Zolldienstleister für die Ab-



Harald Meier
Jurist, Projektleiter,
B,S,S. Volkswirtschaftliche
Beratung, Basel



David Liechti
Ökonom, stv. Projektleiter,
B,S,S. Volkswirtschaftliche
Beratung,
Basel

1 Minsch, Moser (2006).

2 Zölle und andere Abgaben, die bei einer Wareneinfuhr zu entrichten sind, zählen nicht zu den Regulierungskosten.

3 B,S,S. (2013).

4 Grund dafür ist, dass die EZV bei der Umsetzung der nicht-zollrechtlichen Erlasse lediglich als Vollzugsorgan mitwirkt.

Tabelle 1

Regulierungskosten nach Handlungspflichten

| Kosten (Mio. CHF) | Import | Export | Gesamt |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Gestellen und Anmelden | 230.0 | 105.9 | 335.9 |
| Kontrollen und Beschau | 2.9 | 0.4 | 3.3 |
| Zahlungskonto und Bezahlen der Zollabgaben | 19.6 | 0.0 | 19.6 |
| Archivierung und Sicherung | 12.9 | 7.5 | 20.5 |
| Aussenhandelsstatistik | 39.4 | 16.1 | 55.4 |
| Ursprungsnachweise | 16.7 | 27.4 | 44.1 |
| Summe | 321.5 | 157.3 | 478.8 |

Quelle: Meier, Liechti / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Regulierungskosten in der Übersicht

| | Import | | | Export | | | Gesamt |
|--|-------------------|-----------------|-------|-------------------|-----------------|-------|--------|
| | Zolldienstleister | Selbstverzoller | Summe | Zolldienstleister | Selbstverzoller | Summe | |
| Kosten pro Jahr (Mio. CHF) | 299.4 | 22.1 | 321.5 | 70.0 | 87.3 | 157.3 | 478.8 |
| Anzahl Zollanmeldungen pro Jahr (Mio.) | 10.1 | 0.6 | 10.7 | 2.3 | 2.9 | 5.2 | 15.9 |
| Kosten je Fall (CHF) | 29.8 | 34.4 | 30.0 | 29.9 | 30.5 | 30.2 | 30.1 |

Anmerkungen: Rundungsdifferenzen sind möglich. Die geschätzten Regulierungskosten teilen sich nach Warenverkehrsrichtung wie folgt auf: 321,5 Mio. Franken für den Import und 157,3 Mio. Franken für den Export. Zolldienstleister haben Aufwendungen von 369,4 (299,4+70,0) Mio. Franken, die sie jedoch den beauftragenden Unternehmen weiter verrechnen. Den Selbstverzellern fallen geschätzte 109,4 (22,1+87,3) Mio. Franken Regulierungskosten an.

Quelle: B,S,S. (2013) / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Ausgewählte Handlungspflichten

Eine Handlungspflicht beschreibt, welche Aktivitäten ein Unternehmen durchzuführen hat, um die staatliche Regulierung zu erfüllen. Die ausgewählten Handlungspflichten, die den Standardfall des elektronischen Zollverfahrens sowohl beim Import als auch beim Export abbilden, sind:

- Gestellen und Anmelden;
- Kontrollen und Beschau;
- Einrichten eines Zahlungskontos («ZAZ-Konto») und Bezahlen der Zollabgaben (nur Import);
- Archivierung und Sicherung der Daten;
- Aussenhandelsstatistik;
- Ursprungsnachweis.

Nebst den Kostenschätzungen für diese sechs Handlungspflichten wurden die Unternehmen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis des Status «Zugelassener Empfänger» bzw. «Zugelassener Versender» qualitativ befragt.

wicklung der Verzollung – meist zusammen mit einer Transportdienstleistung – beauftragen.⁵ Von den rund 270 an zufällig ausgewählte Unternehmen versandten Fragebogen konnten 36 ausgewertet werden (19 Import, 17 Export). Dieser Rücklauf umfasst verschiedene Branchen resp. Warengruppen und deckt kleine, mittlere und grössere Unternehmen sowie ein breites Spektrum der jährlichen Anzahl von Verzollungen ab. Sowohl bei der Erhebung der Aufwände als auch bei der Berechnung der Regulierungskosten wurden Fachpersonen zur Validierung der Ergebnisse miteinbezogen.⁶

Wie setzen sich die Regulierungskosten zusammen?

Im Rahmen der Studie wurden die Kosten des Zollveranlagungsverfahrens geschätzt. Die konkret untersuchten gesetzlichen Handlungspflichten sind in *Kasten 1* zusammengefasst. Die bedeutendsten Handlungspflichten – d.h. jene mit den höchsten Kosten – umfassen das sogenannte Gestellen und Anmelden⁷, die Aussenhandelsstatistik und die Ursprungsnachweise.

Tabelle 1 und *Tabelle 2* stellen die Ergebnisse differenziert nach Handlungspflichten resp. nach Unternehmenssegment und Wa-

renverkehrsrichtung dar. Im Schnitt fallen sowohl für einen Import als auch für einen Export rund 30 bis 34 Franken an. Die Kosten bewegen sich sowohl bei den Zolldienstleistern als auch den Selbstverzellern auf einem ähnlichen Niveau. Rechnet man diese Einzelfallkosten auf die jährliche Anzahl der Verzollungen hoch (rund 10,7 Mio. Einfuhrzollanmeldungen resp. 5,2 Mio. Ausfuhrzollanmeldungen), entstehen Regulierungskosten in Höhe von insgesamt rund 479 Mio. Franken: 322 Mio. Franken für den Import und 157 Mio. Franken für den Export.

Gibt es noch weitere Kosten?

Ja, nämlich indirekte Kosten. Sie entstehen unter anderem in Form von Verzögerungskosten, beispielsweise aufgrund von Wartezeiten an der Grenze. Indirekte Kosten werden nur qualitativ berücksichtigt, wenngleich sie teilweise eine starke Belastung für die Unternehmen darstellen. Die befragten Unternehmen massen den indirekten Kosten im Vergleich zu den direkten Kosten sowohl beim Import wie auch beim Export zum grössten Teil *geringere Bedeutung* zu. Dabei scheinen die indirekten Kosten an Relevanz zu gewinnen, je häufiger die Unternehmen Verzollungen durchführen.

Wie können die Regulierungen vereinfacht werden?

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Pflichten im Bereich der Wareneinfuhr und -ausfuhr seitens der befragten Unternehmen hohe Akzeptanz erfahren. Vorbehalte bestehen jedoch gegenüber Pflichten, die als *zu formalistisch* wahrgenommen werden.

In den Gesprächen wurde wiederholt auf die Komplexität von Verzollungen hingewiesen. Es überrascht daher nicht, dass die meisten Probleme die Verständlichkeit und die Umsetzung der gesetzlichen Pflichten betreffen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn nicht-zollrechtliche Erlasse zur Anwendung gelangen; sie verursachen deutlich mehr Aufwand als die gesetzlichen Grundlagen, welche im Rahmen dieser Studie berücksichtigt wurden. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen entscheiden sich vor diesem Hintergrund dafür, die Verzollung nicht selbst durchzuführen – ganz abgesehen von dem Umstand, dass neben der Verzollung auch Logistik und Transport zu bewältigen sind. Dem Thema der elektronischen Informations- und Datenübermittlung wurde in den Gesprächen ebenfalls grosse Bedeutung beigemessen. Die Befragten nahmen die in der jüngsten Vergangenheit umgesetzten Massnahmen im Bereich der Zollverfahren grundsätzlich als sehr positiv wahr. Sie kritisierten hingegen den Aufschub bereits diskutierter und breit akzeptierter IT-Massnahmen aus dem von der EZV lancierten Projekt *Zollveranlagungsprozesse*.

Weiter monierten die Befragten personen- und zollstellenabhängige Unterschiede bei der Verzollung. So werden Auskünfte an einer Zollstelle nicht zwingend von einer anderen Zollstelle anerkannt. Schliesslich orte-ten die Fachleute teilweise ein Misstrauen seitens der Zollverwaltung. Dies zeige sich nicht zuletzt im Umstand, dass in internen Dienstanweisungen enthaltene wichtige Informationen zur Behandlung zollrechtlicher Fragen nicht öffentlich zugänglich seien.

Neben diesen Problemen äusserten Fachpersonen vereinzelt die Meinung, dass viele der bestehenden operativen Probleme das Ergebnis von althergebrachten Arbeitsprozessen im Zollverfahren seien und diese einer kritischen und offenen Analyse und Reform (*Re-Engineering*) bedürften, um langfristig zur Verringerung der administrativen Belastung beizutragen. Dies umso mehr, als eine fortschreitende Digitalisierung der Zollverfahren stattfindet, die sich nicht in der Weiterführung historisch gewachsener Prozesse erschöpfen dürfe.⁸

Konkret wurden im Rahmen von 14 Interviews sowie einem Workshop mit ver-

schiedenen Fachpersonen insgesamt 48 Vorschläge zur administrativen Vereinfachung des Zollverfahrens gesammelt. Bei der Interpretation der Vorschläge ist zu berücksichtigen, dass sich mehrheitlich grosse Unternehmen zu den persönlichen Interviews bereit erklärt hatten. Die gesammelten Vereinfachungsvorschläge decken sich teilweise mit jenen, die in Studien der jüngsten Vergangenheit vorgebracht wurden. Dies betrifft vor allem den funktionellen Ausbau *bestehender E-Government Anwendungen*⁹ wie etwa die elektronische Übermittlung von Dokumenten an die EZV bei nachträglichen Kontrollen. Auch eine transparente Informationspolitik seitens der EZV – insbesondere die Veröffentlichung interner Dienstanweisungen – könnte die administrativen Kosten der Unternehmen senken. Sie könnte zudem dem wahrgenommenen Misstrauen entgegenwirken und die Akzeptanz der Regulierungen stärken.

Welche administrative Entlastung ist zu erwarten?

Manche der Vereinfachungen sind im Rahmen bereits bestehender Reformvorhaben der EZV geplant; deren Umsetzung wurde jedoch teilweise sistiert. Es bleibt abzuwarten, ob die Ergebnisse und Erkenntnisse der Regulierungskosten schätzung Dynamik in diese Reformvorhaben bringen. Die erarbeiteten Vereinfachungsvorschläge haben insgesamt das Potenzial, neben den direkten Kosten der Unternehmen zu senken. Dabei ist einzuräumen, dass vorrangig Zolldienstleister von den gesunkenen administrativen Kosten profitieren und etwaige Kostenvorteile erst in einem weiteren Schritt an die grosse Mehrheit der Unternehmen, die sich für die Verzollungen eines Zolldienstleisters bedienen, weitergeben würden. Dies setzt einen funktionierenden Markt voraus. Eine transparente und auf die Unternehmen bezogene Informationspolitik, welche Massnahmen zur administrativen Entlastung umgesetzt wurden, wäre hilfreich. Sie würde die Unternehmen in die Lage versetzen, etwaige Kostenvorteile gegenüber den Dienstleistern geltend zu machen.

Kasten 2

Literatur

- B,S,S. (2013): Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Zollverfahren, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV in Kooperation mit Rambøll Management Consulting, September.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2011): Regulierungs-Checkup. Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion, Dezember.
- Minsch, R. und R. Moser (2006): Teure Grenzen. Die Volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschränken: 3.8 Milliarden Franken, Avenir Suisse, März.
- Granqvist, M. und J. Hintsä (2011): Das Potenzial von E-Costums in der Schweiz aus Sicht der Wirtschaft, Cross-border Research Association, in: Die Volkswirtschaft, 3-2011.
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz (2007): E-Government-Strategie Schweiz, Januar.

5 An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Studie den oft geäusserten Vorwurf, dass Spediteure und Zolldienstleister ihre Position nutzen, um unverhältnismässig hohe Preise für ihre Dienstleistungen im Bereich der zollrechtlichen Abwicklung zu verrechnen, weder entkräften noch erhärten konnte. Die Gründe sind zum einen der zu geringe Datenrücklauf im relevanten Unternehmenssegment und zum anderen die Schwierigkeit, den relevanten Anteil der «Regulierungskosten» aus den Rechnungen der Zolldienstleister zu entnehmen.

6 Ein Beschrieb der angewendeten Methodik findet sich im Artikel Von N. Wallart auf S. 4 ff. in diesem Heft sowie im Handbuch Regulierungs-Checkup des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco).

7 Dies umfasst das summarische Anmelden (also die Mitteilung gegenüber der Zollbehörde, dass eine Ware zur Abfertigung vorliegt) und das effektive Anmelden.

8 Dieser Vorschlag greift den in der E-Government-Strategie Schweiz (2007) genannten Gedanken auf, dass das Potenzial von E-Government-Anwendungen zur administrativen Entlastung dann voll ausgeschöpft werden kann, wenn «auch die den Dienstleistungen zugrunde liegenden Prozesse auf ihre Notwendigkeit, auf Vereinfachungen und Standardisierungen überprüft werden.»

9 Granqvist, Hintsä (2011).