

23. Europäischer Zollrechtstag

Schaffhausen, 30. Juni / 1. Juli 2011

Weltweite Sicherheitsinitiativen – Bedeutung für die Wirtschaft

Referat von Peter Flückiger, economisesuisse, peter.flueckiger@economisesuisse.ch

*«Those who desire to give up freedom in order to gain security
will not have, nor do they deserve, either one»*

Benjamin Franklin (1706-1790)

Globalisierung der Wertschöpfungsketten

Das Volumen der weltweit gehandelten Güter hat sich in den letzten 25 Jahren wertmässig verachtfacht. Die Anzahl von Seefracht-Containern – mittlerweile das Symbol der Globalisierung – hat im gleichen Zeitraum um den Faktor fünf zugenommen. Die Wertschöpfungsketten, egal ob von globalen Konzernen oder KMU, sind heute international ausgerichtet. Zulieferer und Kunden befinden sich grösstenteils in einem anderen Zollgebiet. „In today's world, the old mercantilistic notion of „us“ against „them“, of „resident“ against „rest of world“, has lost much of it's meaning“¹. Dies trifft besonders auf die stark international ausgerichtete Schweizer Wirtschaft zu. Jeder zweite Franken wird im Ausland verdient. Und: Die Globalisierung verliert ihr geographisches Zentrum. Der politische und wirtschaftliche Einfluss der Schwellenländer – vorwiegend in Asien und Südamerika – steigt. 50 Prozent des weltweiten Handels finden heute unter den Entwicklungsländern statt. Vor zehn Jahren waren es noch 20 bis 30 Prozent.

Wiedergeburt des Merkantilismus?

Im Nachgang der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise versuchen verschiedene Staaten, ihre Märkte stärker abzuschotten und die heimische Wirtschaft zu schützen. Zölle werden erhöht, „buy local“-Klauseln erlassen oder nichttarifäre Handelshemmnisse wie neue Gesundheits-, Kennzeichnungs- oder Sicherheitsvorschriften eingeführt. Seit dem Bekenntnis der G-20-Staats- und Regierungschefs im November 2008 „to refrain from raising new barriers to investment or to trade in goods and services“² haben allein diese Länder 395 neue protektionistische Massnahmen ergriffen³. Für international ausgerichtete Unternehmen wird es immer wichtiger, dass der Zugang zu ausländischen Märkten vertraglich abgesichert ist. Sie sind auf stabile Regeln angewiesen. Die Welthandelsorganisation WTO bietet dazu nach wie vor die besten Voraussetzungen, obwohl man den Abschluss einer umfassenden

¹ Rede von WTO-Generaldirektor Pascal Lamy vor dem französischen Senat vom 15. Oktober 2010; vgl. www.wto.org

² Declaration G-20-Summit on financial markets and the world economy, 15. November 2008.

³ Vgl. www.globaltradealert.org

Doha-Liberalisierungsrunde als gescheitert bezeichnen kann. Für die Schweiz gilt es darüber hinaus, das Netz von Freihandelsabkommen weiter auszubauen. Im Vordergrund stehen Partner wie Indien, China, Vietnam, Indonesien oder die Zollunion Russland / Weissrussland / Kasachstan. Aber auch Brasilien oder die USA wären wichtige Freihandelspartner.

Sicherheitsmassnahmen verursachen Transaktionskosten

Schon seit Menschengedenken ist die Sicherheit von Handelsrouten ein wichtiges Anliegen: Früher waren es Karawanen und Handelsschiffe, heute sind es Lastwagen, See- oder Luftfracht-Container, die gegen Überfälle, Diebstahl und Beschädigungen geschützt werden müssen. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat die Bedeutung der Sicherheit im internationalen Warenverkehr nochmals stark an Bedeutung gewonnen. Darüber hinaus hat ein eigentlicher Paradigmenwechsel stattgefunden: Der Warentransport wird nicht mehr nur als Ziel, sondern neu auch als Mittel oder als Träger eines Angriffs betrachtet. Ausgehend von den USA, wurden weltweit bestehende Sicherheitsmassnahmen angepasst und eine Vielzahl neuer Programme geschaffen. Dies sowohl auf internationaler (bspw. WCO SAFE), regionaler (bspw. EU security amendment) als auch auf nationaler Ebene (bspw. US 10+2 security filing). Die Massnahmen sind teilweise obligatorisch, andere wie beispielsweise der AEO-Status basieren auf Freiwilligkeit. Aber auch Freiwilligkeit ist relativ: Eine Umfrage von economiesuisse hat ergeben, dass der Hauptgrund, warum Firmen den AEO-Status beantragen, der Druck oder die Erwartungshaltung von Geschäftspartnern im Ausland ist.

Für den Exporteur, den Spediteur, das Transportunternehmen und insbesondere den Zoll verursachen Sicherheitsmassnahmen einen administrativen Mehraufwand: Anpassung interner Prozesse, Erhebung und Übermittlung zusätzlicher Daten, Schulung von Mitarbeitern, Risikoanalysen, bauliche Massnahmen, etc. So gehen Schätzungen⁴ davon aus, dass den US-amerikanischen Firmen durch die „Importer Security Filing“-Vorschriften ein jährlicher administrativer Zusatzaufwand von 3.5 Milliarden Dollar entsteht und sich die Kosten der Verzögerung der Importe auf weitere 17.2 Milliarden Dollar pro Jahr belaufen. Diese schlagen sich letztendlich auf die Güterpreise nieder, werden also durch private Haushalte oder Firmenkunden getragen. Global kann man die Sicherheitskosten im Warenhandel als indirekte Besteuerung betrachten.

100-prozentige Sicherheit ist eine Illusion

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit und Effizienz von zusätzlichen Sicherheitsmassnahmen im globalen Warenverkehr. Der mit Abstand grösste Teil der Sendungen stellt keine Gefahr dar. Wieviele kritische Sendungen gingen dank den neuen Massnahmen ins Netz? Bestehen die Risiken nicht bereits im Inland? Bringen solche Massnahmen mehr Sicherheit oder nur mehr Sicherheitsillusion? Interessant und nützlich wären vertiefte Kosten-Nutzen-Analysen dieser Fragen. Eine von der EU-Kommission präsentierte Studie⁵ zur amerikanischen Idee des „100% Cargo Scannings“ kommt zum Schluss, dass für EU-Häfen zusätzliche Investitionen von rund 430 Millionen Euro und zusätzliche operative Kosten von 200 Millionen Euro pro Jahr anfallen würden. Transportkosten würden um 10% ansteigen, ein jährlicher Wohlfahrtsverlust der EU- und US-Wirtschaft von 10 Milliarden Euro wird prognostiziert. Umgekehrt können mittels Scanning biologische oder chemische Substanzen nur unzureichend identifiziert werden. Das reine Volumen überfordert Zollverwaltungen beidseits des Atlantiks und verunmöglicht ein gezieltes Vorgehen.

⁴ Customs and Border Coalition (2009): Survey of US Companies: Current and Potential Future Impact of the 10+2 Requirements.

⁵ European Commission (2010): Secure Trade and 100% Scanning of Containers.

Wirtschaftsfreundliche Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen

Sicherheit ist für die Wirtschaft ein sehr wichtiges Anliegen. Dabei ist jedoch unbedingt zu gewährleisten, dass entsprechende Vorschriften den grenzüberschreitenden Warenverkehr nicht erschweren oder gar als protektionistische Massnahmen missbraucht werden. Eine Einschränkung der Unternehmensfreiheit ist abzulehnen. Mit weniger Freiheit entsteht langfristig mehr Unsicherheit. Folgende Elemente gilt es zu beachten:

1. *Enge Kooperation zwischen Zoll und Wirtschaft:* Die Zunahme der Sicherheitsanforderungen im internationalen Handel stellt sowohl für den Zoll, wie auch für die Unternehmen eine grosse Herausforderung dar. Lösungen müssen gemeinsam erarbeitet werden. Gremien wie die „Private Sector Consultative Group“ der Weltzollorganisation WZO oder die konstruktive Zusammenarbeit zwischen *economiesuisse* und der Eidg. Zollverwaltung in der Schweiz sind wichtig. Die praktischen Auswirkungen können von den betroffenen Firmen am besten beurteilt werden. Damit die Unternehmen die Umsetzung neuer Vorschriften vernünftig planen können, ist dafür jeweils genügend Zeit zur Verfügung zu stellen.
2. *Zielgerichtete Massnahmen, grösserer Nutzen:* Von zu detaillierten oder nicht sicherheitsrelevanten Anforderungen muss abgesehen werden. Nicht vollständige Kontrollen, sondern informationstechnisch abgestützte, risikobasierte Überprüfungen sind zu begrüssen. Grundsätzlich muss es darum gehen, den Nutzen für so genannt „sichere“ Unternehmen zu verbessern. Ein geringeres Risikoprofil muss zu deutlich weniger Kontrollen, zu einem klar reduzierten Datensatz bei Vorausanmeldungen oder idealerweise zu einer „green lane“ ohne Kontrollen führen.
3. *Berücksichtigung bestehender Standards:* Bereits heute liefern Unternehmen Handelsdaten oder erfüllen gewisse Auflagen der Zollbehörden. Es gilt diese bestehenden Standards zu berücksichtigen und auf diesen aufzubauen. Bei Unternehmen, die beispielsweise schon ISO-zertifiziert sind, US-FDA-Vorschriften erfüllen oder den Status eines zugelassenen Empfängers oder Versenders (ZE / ZV) innehaben, muss dies bei einer AEO-Zertifizierung berücksichtigt werden, damit eine Duplizierung von Audits vermieden werden kann.
4. *Internationale Kompatibilität:* Die Systeme zur Zollabwicklung dürfen nicht mehr aus mikroskopischer, nationalstaatlicher Optik beurteilt werden – gefragt ist vielmehr eine globale Betrachtungsweise. Es muss das Ziel sein, dass alle wichtigen Handelspartner mit gleichwertigen Sicherheitsstandards diese gegenseitig anerkennen („mutual recognition“). Auf internationaler Ebene dürfen beispielsweise nicht unterschiedliche AEO-Status resultieren. Globale Konzerne sollten ihre internen Sicherheitsstandards weltweit an allen Standorten harmonisieren können. KMU haben meist keine spezialisierten Abteilungen und sind darauf angewiesen, dass ihr nationales Zertifikat in allen Absatzmärkten anerkannt wird. Dies würde auch die Akzeptanz des AEO in der Industrie erhöhen. Gegenseitige Anerkennung muss bedeuten, dass Unternehmen im Ausland von den gleichen Erleichterungen profitieren können. Für die Schweiz heisst das konkret, dass neben dem Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit mit der Europäischen Union exploratorische Gespräche mit den USA (C-TPAT), China oder Japan geführt werden müssen. Die Vereinfachung und Standardisierung von Prozessen, Anforderungen und Datenformaten ist die notwendige Voraussetzung für eine gegenseitige Anerkennung.
5. *Internationale Kooperation:* Auch die Datenübermittlung sollte idealerweise in einem international anerkannten Format erfolgen. Die Bestrebungen der Weltzollorganisation (WCO), die verschiedenen Zollbehörden zu vernetzen (GNC globally networked customs), sind unterstützungswürdig. Diese Initiative beschränkt sich nicht nur auf die Datenübermittlung, sondern umfasst auch die Methodik und setzt die Nutzung standardmässiger Datensätze voraus. Für die Wirtschaft von zentraler Bedeutung ist, dass die Vertraulichkeit von Unternehmensdaten und der Schutz des Geschäftsgeheimnisses jederzeit gewährleistet sind. Ein weiterer wichtiger Beitrag sind Ausbildungsprogramme und technische Unterstützung für Zollverwaltungen in Schwellen- und Entwicklungsländern beispielsweise im Columbus-Programm der Weltzollorganisation.

Handelserleichterungen

Neben den wichtigsten Standortfaktoren (gut ausgebaute Infrastruktur, Exzellenz in Bildung und Forschung, attraktives steuerliches Umfeld) wird der Beitrag des Zollwesens zur Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen oder zur wirtschaftlichen Attraktivität eines Landes oft unterschätzt. Ein effizientes Zollwesen ist für Industrieunternehmen im globalen Wettbewerb unerlässlich. Transaktionskosten beim Grenzübertritt entstehen hauptsächlich durch Zollformalitäten, Wartezeiten an der Grenze und fehlende Transparenz und Verlässlichkeit bei der Umsetzung von Vorschriften. Gemäss Schätzungen der Weltbank können diese bis 10 Prozent des Warenwerts ausmachen⁶. Zeit ist Geld, und wenn am Zoll Verzögerungen entstehen, bindet dies Ressourcen durch höhere Lagerhaltungs- und Transportkosten und erschwert Just-in-time-Produktion. Gemäss Schätzungen machen Kosten einer nur eintägigen Verzögerung im Schnitt 0,8 Prozent des Warenwerts aus⁷. Deshalb müssen ineffiziente Massnahmen konsequent abgebaut werden.

Die Verhandlungen über Trade Facilitation (Handelserleichterungen) im Rahmen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO haben dies zum Ziel. Konkret steht eine Klärung und Verbesserung der Artikel V (Freiheit der Durchfuhr), VIII (Gebühren und Formalitäten im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr) und X (Veröffentlichung und Anwendung von Bestimmungen über den Handel) des GATT zur Diskussion. Gemäss OECD würde ein multilaterales Abkommen über Handelserleichterungen die Transaktionskosten um 9 Prozent senken. Schon eine einprozentige Reduktion würde weltweit einen Wohlfahrtsgewinn von 43 Milliarden Dollar bewirken⁸. Da ein Abschluss der WTO-Runde in den nächsten Jahren aber nicht möglich sein dürfte, sollten sich ihre Mitglieder dafür einsetzen, wenigstens die Ernte im Bereich Handelserleichterungen einzufahren.

Schlussfolgerungen

Wir dürfen es nicht zulassen, dass die terroristische Bedrohung den internationalen Handel und die weltwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt. Sicherheitsmassnahmen sind wichtig, dürfen die Freiheit aber nicht unnötig einschränken. Zollbehörden und Wirtschaftsbeteiligte haben ein gemeinsames Interesse, die Transaktionskosten möglichst gering zu halten. Sicherheitsmassnahmen sollen von beiden Parteien gemeinsam ausgearbeitet und implementiert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass diese zielgerichtet, risikobasiert und vor allem international koordiniert ausgestaltet werden. Parallel dazu sind Bestrebungen für Handelserleichterungen (Trade Facilitation) auf multi- und bilateraler Ebene zu unterstützen.

⁶ World Bank (2006): What's out there on trade costs and Nontariff Barriers.

⁷ Hummels, David (2001): Time as a trade barrier. Purdue University.

⁸ WTO (2010): Workshop on recent analyses of the Doha Round.