

09.090

Botschaft

über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Zollerleichterungen und Zollsicherheit

vom 27. November 2009

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens vom 25. Juni 2009 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen (Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. November 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das am 25. Juni 2009 unterzeichnete neue Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über Zollerleichterungen und Zollsicherheit ersetzt das Güterverkehrsabkommen von 1990. Im Verkehr zwischen der EG und der Schweiz entfällt die von der EG neu eingeführte Voranmeldepflicht. Im Warenverkehr mit Nicht-EG-Staaten hat sich die Schweiz verpflichtet, gleichwertige Sicherheitsmassnahmen einzuführen.

Die Anschläge vom 11. September 2001 in New York und in Washington, D.C. haben zu einer Einschränkung des freien Warenverkehrs zwischen den USA und anderen Staaten geführt. Dies veranlasste die Europäische Kommission, den Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften mit einem neuen Abschnitt über Massnahmen der Zollverwaltungen zur Sicherung der Warenhandelsketten zu ergänzen (sog. «Security Amendment»). Ab dem 1. Januar 2011 sind alle Wareneinfuhren in die EG und alle Warenausfuhren aus der EG grundsätzlich der Voranmeldepflicht unterstellt. Diese Pflicht hat unter dem Schlagwort «24-Stunden-Regel» Eingang in die Tagesdiskussion gefunden. Die neuen Massnahmen würden sich ohne vertragliche Regelung negativ auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EG auswirken, da sie die Zollabfertigung verlangsamen, die Anzahl nutzbarer Zollstellen einschränken und dadurch Staus und Umwegverkehr vermehren würden.

Der Bundesrat hat am 14. Februar 2007 dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) ein Verhandlungsmandat erteilt. Das Abkommen vom 21. November 1990 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr sollte demnach in Bezug auf die zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen erweitert werden. Mit dem Ziel, Klarheit und Rechtssicherheit zu verbessern, wurde dieses in ein neues Abkommen umgegossen, das jenes von 1990 aufhebt und ersetzt. Die Vertragsparteien haben das Abkommen am 25. Juni 2009 in Brüssel unterzeichnet.

Das Abkommen sieht vor, dass es im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EG auch nach Einführung der EG-Sicherheitsvorschriften keine Voranmeldung geben wird. Dies wird durch die anerkannte Gleichwertigkeit der Sicherheitsstandards beider Vertragspartner ermöglicht. Dagegen soll aber der Warenverkehr zwischen der Schweiz und Nicht-EG-Staaten den neuen Sicherheitsvorschriften der EG unterstellt werden. Dies bedeutet konkret, dass die schweizerischen Behörden für Sendungen im direkten Importverkehr aus sowie für Exportsendungen nach Nicht-EG-Staaten eine Voranmeldung von Sicherheitsdaten verlangen und gestützt darauf eine Risikoanalyse durchführen werden.

Um das gleichwertige Sicherheitsniveau zwischen der Schweiz und der EG aufrechtzuerhalten, müssen die Schweiz und die EG die Regeln gleich interpretieren und die entsprechenden Rechtsentwicklungen in der EG zeitgleich übernehmen. Dabei sind die internen verfassungsmässigen Verfahren in beiden Parteien einzuhalten. Es

wurde vereinbart, dass Schweizer Expertinnen und Experten bereits in der Phase der Ausarbeitung von neuen Regeln, die den Sachbereich des Abkommens betreffen, einbezogen werden. Ist die Gleichwertigkeit der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen nicht mehr gewährleistet, so besteht die Möglichkeit, Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Mit dem Einverständnis beider Vertragsparteien kann im Streitfall ein Schiedsgericht angerufen werden, das die Verhältnismässigkeit der getroffenen Ausgleichsmassnahme abschliessend beurteilt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	8930
1 Grundzüge der Vorlage	8933
1.1 Ausgangslage	8933
1.1.1 Das Abkommen von 1990	8933
1.1.2 Internationale Entwicklungen	8933
1.1.3 Das Abkommen von 2009	8934
1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen	8934
1.3 Das Vernehmlassungsverfahren	8935
1.3.1 Verfahren	8935
1.3.2 Ergebnis	8936
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens	8937
2.1 Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen	8937
2.2 Kapitel II: Verfahren	8937
2.3 Kapitel III: Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen	8938
2.4 Kapitel IV: Zusammenarbeit	8939
2.5 Kapitel V: Organe	8940
2.6 Kapitel VI: Verschiedene Bestimmungen und Schlussbestimmungen	8943
3 Änderung des Zollgesetzes	8946
4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz	8946
5 Legislaturplanung	8947
6 Anpassung des schweizerischen Rechts	8947
7 Auswirkungen	8948
7.1 Finanzielle Auswirkungen	8948
7.1.1 Auf den Bund	8948
7.1.2 Auf die Kantone	8948
7.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	8948
8 Verhältnis zum internationalen Recht	8948
9 Rechtliche Aspekte	8948
9.1 Verfassungsmässigkeit	8948
9.2 Referendum	8949
Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und der EG über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (<i>Entwurf</i>)	8951
Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen	8953

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Das Abkommen von 1990

Das geltende Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr wurde am 21. November 1990¹ abgeschlossen und ist am 1. Juli 1991 in Kraft getreten. Es bezweckt, die Grenzkontrollen und Grenzformalitäten der Schweiz und der EG-Staaten im Güterverkehr zu beschleunigen. Dazu wurden unter anderem die Öffnungszeiten der Zollstellen auf beiden Seiten der Grenze einander angepasst und, sofern es das Verkehrsabkommen rechtfertigte, leicht ausgedehnt. Die Abfertigungskompetenzen der Dienststellen beidseits der Grenzen wurden einander angeglichen. Ferner wurde vorgesehen, benachbarte Zollstellen zu gemeinsam betriebenen Zollanlagen umzugestalten sowie Transit-schnellspuren 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 werden². Das Güterverkehrsabkommen von 1990 hat massgeblich zu einer Vereinfachung der Zollkontrollen zwischen der Schweiz und den EG-Staaten geführt.

1.1.2 Internationale Entwicklungen

Die Diskussionen über die Sicherheit entlang der internationalen Warenhandelsketten und die damit verbundenen gesetzlichen Vorschriften für den grenzüberschreitenden Güterverkehr haben in den letzten Jahren stark zugenommen. So hat nach den USA auch die EG Bestimmungen zur Sicherung der Warenkette erlassen und ihren Zollkodex³ um ein sogenanntes «Security Amendment»⁴ ergänzt. Diese Sicherheitsmassnahmen der EG betreffen die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren. Die Massnahmen – namentlich die Pflicht zur elektronischen summarischen Ein- und Ausfuhranmeldung von grenzüberschreitenden Warensendungen und die Forderung nach zusätzlichen Sicherheitsdaten – gelten *a priori* auch für die Schweiz.

1 SR 0.631.242.05

2 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

3 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1

4 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, ABl. L 117 vom 4.5.2005, S. 13

1.1.3 Das Abkommen von 2009

Die EG und die Schweiz sind bekanntlich sowohl wirtschaftlich als auch verkehrstechnisch stark verflochten. Ein ungehinderter innereuropäischer Güterverkehr und eine rasche Grenzabfertigung sind für beide Seiten von vitaler Bedeutung. Aufgrund der neuen Bestimmungen der EG wäre mit zusätzlichen Staus und mit ökologisch bedenklichem Umwegverkehr zu rechnen. Die EG führte zudem den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (sog. AEO-Status; AEO = «Authorised Economic Operator») ein. Unternehmen, die diesen Status erlangen, können im Handel mit Nicht-EG-Staaten von Vereinfachungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen profitieren. Zwar kann auch die Schweiz einen solchen Status einführen, doch würde dieser Status ohne rechtliche Basis von der EG nicht anerkannt, und dies würde die schweizerischen Unternehmen im indirekten Handel mit Nicht-EG-Staaten via die EG benachteiligen.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat am 14. Februar 2007 die Aufnahme von Verhandlungen mit der EG beschlossen. Das neue Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen (kurz «Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit») ist eine totalrevidierte Fassung des Abkommens vom 21. November 1990⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr. Dieses wird mit Inkrafttreten des neuen Abkommens aufgehoben. Die Schweiz und die EG haben das Abkommen am 25. Juni 2009 in Brüssel unterzeichnet. Es wird ab dem 1. Juli 2009 vorläufig angewendet. Mit dem neuen Abkommen werden die oben genannten Probleme mit Bezug auf die EG vollumfänglich gelöst.

1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Am 19. Juli 2007 wurden die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission in Bern aufgenommen und in Brüssel, Bern und Luzern fortgesetzt. Am 24. März 2009 konnten sie in Lugano abgeschlossen werden. Den Verhandlungen waren technische Gespräche, namentlich in Basel, vorausgegangen, wo mit Vertretern der Europäischen Kommission die besonders enge wirtschaftliche Verflechtung und der intensive Warenverkehr der Schweiz mit der EG erörtert wurden.

Im Zentrum der beiderseitigen Überlegungen stand das Bemühen, die Zollabfertigung möglichst effizient zu belassen. Es galt, Lösungen zu suchen, die neue Erschwernisse des Handels vermeiden und dem Umstand Rechnung tragen, dass die Schweiz – obwohl sie im Verhältnis zur EG ein Drittstaat und folglich beim Erlass von Massnahmen grundsätzlich souverän ist – keine potenzielle Lücke im Sicherheitsdispositiv der EG zur Sicherung der Warenkette darstellt.

Die Suche nach einer beidseits befriedigenden Lösung erwies sich als äusserst schwierig. Nach anderthalbjährigen Verhandlungen kamen die Parteien jedoch überein, dass die Sicherheitsstandards beiderseits auf vergleichbarem Niveau liegen und gegenseitig als gleichwertig anerkannt werden können. Zudem wurden die

⁵ SR 0.631.242.05

Vorteile einer Anerkennung der Gleichwertigkeit – namentlich der Verzicht auf die elektronische summarische Eingangs- und Ausgangsanmeldung im bilateralen Handel – von beiden Seiten als erheblich erkannt.

Anlässlich der vierten Verhandlungsrunde am 30. Mai 2008 konnte eine einvernehmliche Lösung gefunden werden: Im Rahmen des Güterverkehrs zwischen der Schweiz und der EG verzichtet die EG auf das Erfordernis der Vorlage einer summarischen Ein- und Ausgangsanmeldung; dies bedeutet für 80 Prozent aller schweizerischen Importe und 60 Prozent der Exporte eine erhebliche Erleichterung. Dieser Verzicht seitens der EG erfolgt unter der Bedingung, dass sich die Vertragsparteien verpflichten, in ihren jeweiligen Zollgebieten durch Massnahmen auf der Grundlage des geltenden EG-Rechts ein gleichwertiges Mass an Sicherheit zu gewährleisten. Die beiderseitigen Risikoanalysen sowie die Wirtschaftsbeteiligten mit AEO-Status werden gegenseitig anerkannt. Wirtschaftsbeteiligten, die sich zertifizieren lassen, werden Erleichterungen bei den sicherheitsrelevanten Kontrollen eingeräumt. Sie haben unter anderem weniger Daten zu liefern und können vorrangig kontrolliert werden. Im Gegenzug hat sich die Schweiz bei der Luftfracht und im Landverkehr nach Drittländern (Transitverkehr durch die EG) verpflichtet, die summarische Ein- und Ausgangsanmeldung einzuführen. Für Sendungen aus Drittstaaten, die für die Schweiz bestimmt sind und auf dem Landweg durch die EG transportiert werden, besteht die Voranmeldepflicht an der EG-Zollaussengrenze; für Sendungen, die auf dem Landweg nach Nicht-EG-Staaten versandt werden, übermittelt die Schweiz die Sicherheitsdaten an die Ausgangszollstelle der EG. Das Abkommen sieht für den Warenverkehr mit Nicht-EG-Staaten die Übernahme des relevanten EG-Acquis vor.

Das Abkommen wird ab dem 1. Juli 2009 vorläufig angewendet. Infolge von Verzögerungen bei der technischen Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen in einzelnen EG-Mitgliedstaaten hat die Europäische Kommission am 2. April 2009 verordnet, dass die summarische Eingangs- und Ausgangsanmeldung während einer Übergangsfrist vom 1. Juli 2009 bis Ende Dezember 2010 noch nicht obligatorisch ist⁶. Die übrigen neuen Sicherheitsvorschriften sind aber ab dem 1. Juli 2009 anwendbar. Um deren Anwendung in der Schweiz zu ermöglichen, hat der Bundesrat am 13. Mai 2009 die vorläufige Anwendung des Abkommens ab dem 1. Juli dieses Jahres beschlossen. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen wurden konsultiert (Art. 152 Abs. 3^{bis} des Parlamentsgesetzes vom 13. Dez. 2002; SR 171.10).

1.3 Das Vernehmlassungsverfahren

1.3.1 Verfahren

Der Bundesrat eröffnete das Vernehmlassungsverfahren am 24. Juni 2009. Die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachorganisationen der Gemeinden, Städte und Berggebiete und die gesamtschweizeri-

⁶ Verordnung (EG) Nr. 273/2009 der Kommission vom 2. April 2009 mit Durchführungs-vorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zoll-kodex der Gemeinschaften zur Abweichung von einigen Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission, ABl. L 91 vom 3.4.2009, S. 14

schen Dachverbände der Wirtschaft wurden eingeladen, zum Abkommen Stellung zu nehmen. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 5. Oktober 2009.

Insgesamt wurden 52 interessierte Behörden und Organisationen um ihre Stellungnahme gebeten. Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist gingen beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) 45 Stellungnahmen ein. Von den 14 zur Stellungnahme eingeladenen politischen Parteien antworteten deren 5.

1.3.2 Ergebnis

Das neue Abkommen findet bei allen Kantonen, der Mehrheit der Parteien und bei allen Interessenverbänden Zustimmung. Die SVP befürwortet das Abkommen unter der Bedingung, dass auf die Interessen der Exportwirtschaft und auf den Erhalt der Autonomie der Schweiz Rücksicht genommen wird, lehnt aber den Nachvollzug von EG-Recht ab. 15 Kantone und die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren halten fest, dass die Frage, ob die in diesem Abkommen getroffene institutionelle Lösung auf andere Bereiche übertragen werden könne, noch Gegenstand weiterer politischer Diskussionen sein müsse. Die SP weist darauf hin, dass die Schweiz die weitere Entwicklung des Vertrages nicht vollumfänglich mitbestimmen könne. Dieses Recht wäre nur durch eine EU-Mitgliedschaft gewährleistet. Diesen Punkt kritisiert auch die SVP. Sie ist der Meinung, dass die Übernahme von Änderungen im EG-Recht durch das Abkommen mehr oder weniger vorgeschrieben wäre. Sie verlangt daher, diese Konzession aus dem Abkommen zu streichen. Aufgrund der faktischen Verpflichtung zur Rechtsübernahme fordert die CVP den Bundesrat auf, das der Schweiz zugestandene Mitspracherecht bei der Weiterentwicklung des EG-Rechts konsequent wahrzunehmen und dabei die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft mit Nachdruck zu vertreten.

Zustimmung findet insbesondere der Verzicht auf die Vorabanmeldung im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EG, was durch die anerkannte Gleichwertigkeit der Sicherheitsstandards beider Vertragsparteien möglich wird. Dabei wird aber festgehalten, dass die neuen Sicherheitsmassnahmen im Handel mit Nicht-EG-Staaten für gewisse Unternehmen mit administrativem Mehraufwand verbunden sind.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer führen mit Blick auf die Umsetzung des Abkommens an, es sei auf die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft Rücksicht zu nehmen. Insbesondere sei auch mit Drittstaaten über die gegenseitige Anerkennung des AEO zu verhandeln. Ferner müssten der AEO freiwillig, die Erteilung der Bewilligung unentgeltlich und die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Status nicht zu detailliert sein. Bei der Prüfung der Voraussetzungen sollten ISO- und andere Zertifikate berücksichtigt werden. Um den Datenaustausch zu erleichtern, sei darauf zu achten, dass die Zollverwaltung eine einfache und leicht zu bedienende EDV-Applikation anbiete. Im Interesse eines reibungslosen grenzüberschreitenden Warenverkehrs wird weiter eine aktive Informationspolitik zur Einführung der neuen zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen verlangt.

Als weiteres Anliegen wird gefordert, dass eine reibungslose Abfertigung der Vorabanmeldung auch in den Fällen, in denen nicht die Schweizer Grenze, sondern die Grenze der EG Aussengrenze ist, gewährleistet sein müsse. Dabei müssten die

Vertraulichkeit der Daten und der Schutz des Geschäftsgeheimnisses garantiert werden.

Die CSP, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Bauernverband und der Schweizerische Arbeitgeberverband verzichten ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Die mit einem(*) gekennzeichneten Artikel wurden unverändert vom Abkommen vom 21. November 1990⁷ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr übernommen, jedoch im Zuge der Konsolidierung neu nummeriert.

2.1 Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen

Als Ergebnis der Verhandlungen über die Massnahmen zur Sicherung der Warenkette wird das Güterverkehrsabkommen von 1990 geändert, um dessen Geltungsbereich auf zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen auszudehnen. Zu diesem Zweck wird ein neues Kapitel über diese Massnahmen in das Abkommen eingeführt. Aus Gründen der Klarheit und im Interesse der Rechtssicherheit wird der Inhalt des Abkommens von 1990 in ein neues konsolidiertes Abkommen übergeführt. Gleichzeitig wird das Abkommen von 1990 aufgehoben.

Art. 1–3 Begriffsbestimmungen, sachlicher und räumlicher Geltungsbereich

Die Artikel 1–3 enthalten die wesentlichen Definitionen und umschreiben den sachlichen und räumlichen Geltungsbereich: Die anvisierten Kontrollen sind primär zollrechtliche Sicherheits- und Zollkontrollen. Es gilt zu verhindern, dass sich mit der Einfuhr, der Ausfuhr, dem Versand, der Beförderung oder der besonderen Verwendung von Waren ein Vorfall ereignet, der eine Gefahr für die Sicherheit der EG oder der Schweiz, eine Gesundheits- oder Umweltgefahr oder eine Gefahr für Konsumentinnen und Konsumenten darstellt.

Das Abkommen gilt auch für das Fürstentum Liechtenstein und für die Enklave Büsingen sowie für die Talschaften Samnaun und Sampuoir (bei den Letzteren wegen des AEO-Status).

2.2 Kapitel II: Verfahren

Die Artikel 4(*) bis 8(*) betreffen das Verfahren der Warenkontrolle. Sie verpflichten die Vertragsparteien unter anderem auf das Stichprobenprinzip, die Kompetenzdelegation, die Anerkennung der Kontrollen und Dokumente sowie auf die Angleichung der Abfertigungszeiten.

⁷ SR 0.631.242.05

Die in den Artikeln 5 und 6 des Abkommens von 1990 aufgeführten Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen sind nunmehr im Abkommen vom 21. Juni 1999⁸ zwischen der EG und der Schweiz über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen geregelt. Die Veterinärkontrollen wurden per 1. Januar 2009 abgeschafft⁹. Die Abschaffung der Pflanzenschutzkontrollen ist als nächstes Ziel vorgesehen und wird zurzeit in den laufenden Verhandlungen mit der EG diskutiert. Die bisherigen Artikel 5 und 6 sind deshalb obsolet.

2.3 Kapitel III: Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen

Dieses Kapitel macht zusammen mit den Anhängen den Kern der inhaltlichen Neuerungen aus.

Art. 9 Allgemeine Bestimmungen zur Sicherheit

In Artikel 9 verpflichten sich die Vertragsparteien für den Güterverkehr aus oder in Drittländer, die in Kapitel III aufgeführten zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen einzuführen und an ihren Aussengrenzen ein gleichwertiges Mass an Sicherheit zu gewährleisten. Gleichzeitig verzichten sie auf Sicherheitsmassnahmen im bilateralen Warenverkehr.

Art. 10 Voranmeldung bei Ein- und Ausgang der Waren

Artikel 10 regelt die – als zollrechtliche Sicherheitsmassnahme – vorgesehene summarische Anmeldung zu Sicherheitszwecken von Waren bei der Ein- und Ausfuhr von und nach Drittstaaten. In Bezug auf Form und Inhalt, Ausnahmen, Ort der Abgabe, Frist und die übrigen zur Anwendung dieses Artikels erforderlichen Bestimmungen wird auf Anhang I verwiesen, der diese Fragen abschliessend regelt.

Art. 11 Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter

Allen im Zollgebiet (inkl. Fürstentum Liechtenstein und Büsingen) sowie in den Zollausschlussgebieten (heute die Talschaften Samnaun und Sampuoir¹⁰) niedergelassenen Wirtschaftsbeteiligten, die ein entsprechendes Gesuch stellen und die in Anhang II genannten Voraussetzungen erfüllen, wird der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO-Status) zuerkannt. Den AEO werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen gewährt. Anhang II enthält Bestimmungen über die Zuerkennung des Status, über die verschiedenen Arten der Erleichterung, über Aussetzung und Widerruf des Status sowie über die Art und Weise, wie die Vertragsparteien Informationen über ihre AEO austauschen. Dieser Informationsaustausch ist auf die nötigen Daten zur Identifizierung der betreffenden AEO beschränkt.

⁸ SR **0.916.026.81**

⁹ Beschluss Nr. 1/2008 des mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen eingesetzten gemischten Veterinärausschusses vom 23. Dezember 2008 zur Änderung der Anlagen 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 10 des Anhangs 11 des Abkommens, ABl. L 6 vom 10.1.2009, S. 89

¹⁰ Siehe Art. 1 der Zollverordnung vom 1. Nov. 2006 (ZV); SR **631.01**

schlossenen Abkommen zwischen der Schweiz und ihren vier EU-Nachbarstaaten niedergelegt¹³.

Art. 16 Unterrichtung über neue Stichprobenkontrollen und Formalitäten, die nicht unter Kapitel III fallen(*)

Falls eine Vertragspartei beabsichtigt, in einem Bereich, der nicht unter Kapitel III fällt, neue Kontrollen und Formalitäten einzuführen, so teilt sie dies der anderen Vertragspartei mit. Die zur Erleichterung des Grenzübertritts getroffenen Massnahmen dürfen dadurch nicht wirkungslos gemacht werden.

Art. 17 Verkehrsfluss(*)

Artikel 17 schreibt den Vertragsparteien vor, die Betriebsabläufe so zu gestalten, dass die Wartezeiten so weit wie möglich verkürzt werden. Bei schweren Störungen unterrichten die Behörden unverzüglich die zuständigen Behörden der anderen von diesen Störungen betroffenen Länder.

Art. 18 Amtshilfe(*)

Die Regelung der Amtshilfe entspricht Artikel 9 des Übereinkommens vom 20. Mai 1987¹⁴ zwischen der Schweiz und der EG zur Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr.

2.5 Kapitel V: Organe

Art. 19 Gemischter Ausschuss

Die Vertragsparteien sind im Gemischten Ausschuss vertreten. Seine Beschlüsse fasst er einvernehmlich. Er tritt bei Bedarf, mindestens jedoch einmal jährlich, zusammen. Jede Vertragspartei kann die Einberufung einer Sitzung beantragen.

Art. 20 Konzertierungsgruppen(*)

Zur Behandlung praktischer, technischer und organisatorischer Fragen von regionaler oder lokaler Tragweite können die Behörden der betreffenden Länder von Fall zu Fall Konzertierungsgruppen einsetzen. Der Gemischte Ausschuss ist über die Arbeit dieser Konzertierungsgruppen zu orientieren.

Art. 21 Zuständigkeit des Gemischten Ausschusses

Mit der Verwaltung des Abkommens wird ein Gemischter Ausschuss betraut. Er spricht Empfehlungen aus und kann den Bereich der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen (Kap. III und die Anhänge des Abkommens) durch Beschluss abän-

¹³ Vgl. z.B. das Abkommen vom 1. Juni 1961 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung in Verkehrsmitteln während der Fahrt (SR **0.631.252.913.690**). Mit den übrigen Nachbarstaaten verfügt die Schweiz über ähnliche Abkommen.

¹⁴ SR **0.631.242.03**

dern. Um die Gleichwertigkeit des Sicherheitsniveaus zwischen der Schweiz und der EG zu gewährleisten, wird es notwendig sein, dass die Schweiz fortlaufend die Rechtsentwicklungen der EG im Bereich der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen übernimmt und diese in beiden Rechtsordnungen möglichst gleichzeitig in Kraft treten. Vorhaben zur Weiterentwicklung der einschlägigen EG-Vorschriften im Anwendungsbereich des Kapitels III, die eine Änderung dieses Kapitels erforderlich machen, werden der Schweiz gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Abkommens so früh wie möglich mitgeteilt, damit die Anpassung des Abkommens unter Einhaltung der internen Gesetzgebungsverfahren der Vertragsparteien zeitgleich mit den geänderten EG-Vorschriften zur Anwendung kommen kann. Kann die Beschlussfassung wegen Dringlichkeit nicht unter Einhaltung der internen Verfahren erfolgen, so wird der Inhalt des Beschlussentwurfs soweit möglich vorläufig angewendet, wobei die dafür vorgesehenen innerstaatlichen Verfahren in jedem Fall einzuhalten sind.

Die Zuständigkeit für die Genehmigung dieser Änderung des Abkommens ergibt sich aus der verfassungsmässigen Kompetenzordnung. Nach Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)¹⁵ ist grundsätzlich die Bundesversammlung zuständig, völkerrechtliche Abkommen oder deren Änderung zu genehmigen. Enthält eine Änderung des Abkommens wichtige rechtsetzende Bestimmungen oder erfordert deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen, so würde der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung dem fakultativen Referendum unterstehen. Falls es der Bundesrat für notwendig erachtet, eine Änderung des Abkommens, die von der Bundesversammlung zu genehmigen ist, vorläufig anzuwenden, so konsultiert er die zuständigen parlamentarischen Kommissionen nach den Vorgaben des Parlamentsgesetzes (ParlG)¹⁶. Er informiert die Aussenpolitischen Kommissionen im Rahmen von Artikel 152 Absatz 3 ParlG frühzeitig über wesentliche Vorhaben. Dies erfolgt auf dem Weg der Tabelle über die politischen europäischen Aktualitäten, die vor jeder Sitzung zugestellt wird. Die Aussenpolitischen Kommissionen erhalten diesbezüglich auch Informationen durch die Vorsteherinnen des EDA und des EVD anlässlich der mündlichen Erläuterungen. Die Aussenpolitischen Kommissionen können auch jederzeit Informationen verlangen.

Bei den zu erwartenden Beschlüssen des Kapitels III bzw. der Anhänge I und II des neuen Abkommens über Zollerleichterungen und Zollsicherheit wird es sich in der Regel um die Weiterentwicklung technischer Vorschriften von beschränkter Tragweite handeln. Aus diesem Grund dürfte in den meisten Fällen der Bundesrat gemäss Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹⁷ für die Genehmigung der Beschlüsse des Gemischten Ausschusses zuständig sein. Die Bundesversammlung wird darüber im Rahmen des jährlichen Staatsvertragsberichts über die technischen Änderungen des Abkommens informiert.

Die Beschlüsse des Gemischten Ausschusses erfolgen mithin stets nach Durchführung oder – bei einer allfälligen vorläufigen Anwendung – unter dem Vorbehalt der Genehmigung entsprechend dem internen Gesetzgebungsverfahren der Vertragsparteien.

¹⁵ SR 101

¹⁶ SR 171.10

¹⁷ SR 172.010

Art. 22 und 23 Weiterentwicklung des Rechts und Teilnahme am Ausschuss für den Zollkodex

Artikel 22 legt ein Verfahren zur Anpassung des Abkommens an künftige Rechtsentwicklungen fest. Damit zwischen der Schweiz und der EG ein gleichwertiges Sicherheitsniveau aufrechterhalten bleibt und die Interessen der Schweiz Eingang finden, ist ein frühes Mitwirken bei der Entscheidungsfindung innerhalb der EG – dem sog. *decision shaping* – dienlich. Schweizer Expertinnen und Experten werden einbezogen, wenn eine neue Massnahme unter Kapitel III des Abkommens (zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen) fällt. So wurde vereinbart, dass die Europäische Kommission die Schweiz zu ihren Rechtsvorhaben gleichzeitig wie die EG-Mitgliedstaaten konsultiert. Die Schweizer Expertinnen und Experten können gestützt auf Artikel 23 des Abkommens am zuständigen Komitologieausschuss der EG mit Beobachterstatus teilnehmen, was einer Beteiligung an der Erarbeitung der Weiterentwicklungen des relevanten Gemeinschaftsrechts gleichkommt. Eine erste Teilnahme hat bereits am 9. und 10. Juli 2009 in Brüssel stattgefunden. Der formelle Meinungsaustausch mit der Europäischen Kommission wird im Rahmen des Gemischten Ausschusses stattfinden (Art. 21 des Abkommens). Beide Vertragsparteien müssen die entsprechenden Rechtsentwicklungen gleichzeitig übernehmen. Dabei sind – wie oben erwähnt – die internen verfassungsmässigen Verfahren zur Genehmigung neuer Rechtsvorschriften in beiden Vertragsparteien einzuhalten.

Bei den EG-Zollvorschriften, deren Weiterentwicklung Auswirkungen auf die Bestimmungen des Abkommens haben und eine Änderung von Kapitel III erfordern könnte, handelt es sich um die folgenden Bestimmungen des EG-Zollkodex¹⁸ und der Durchführungsvorschriften¹⁹:

Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen	Bestimmungen des Kapitels III	Bestimmungen des EG-Zollkodex	Durchführungsvorschriften zum EG-Zollkodex
Vorabmeldungen bei Ein- und Ausgang der Waren	Art. 10 und Anhang I	Eingang: Titel III Kap. 1 Art. 36a–36c	Teil I Titel VI Kap. 1 Abschnitte 1–3 Art. 184b–184c (summarische Eingangsanmeldung)
		Ausgang: Titel V Art. 182a–182d	Teil II Titel IV Kap. 1 Art. 592a–592d und 592f (Ausfuhranmeldung) Teil II Titel VI Kap. 1 Art. 842–842e (summarische Ausgangsanmeldung)
Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter	Art. 11 und Anhang II	Titel I Kap. 2 Abschnitt 1a Art. 5a	Teil I Titel IIa Art. 14a–14x

¹⁸ Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005, ABl. L 117 vom 4.5.2005, S. 13

¹⁹ Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1192/2008 der Kommission vom 17. November 2008, ABl. L 329 vom 6.12.2008, S. 1

Zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen	Bestimmungen des Kapitels III	Bestimmungen des EG-Zollkodex	Durchführungsvorschriften zum EG-Zollkodex
Sicherheitsrelevante Zollkontrollen und Risikomanagement in Sicherheitsbelangen	Art. 12	Titel I Kap. 2 Abschnitt 4 Art. 13	Allgemein: Teil I Titel I Kap. 5 Art. 4 <i>f-4j</i> Eingang: Teil I Titel VI Kap. 1 Abschnitt 4 Art. 184 <i>d</i> und 184 <i>e</i> (summarische Eingangsanmeldung) Ausgang: Teil II Titel IV Kap. 1 Art. 592 <i>e</i> und 592 <i>g</i> (Ausfuhranmeldung) Teil II Titel VI Kap. 1 Art. 842 <i>d</i> Abs. 2 (summarische Ausgangsanmeldung)

Art. 24 Streitbeilegung

Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung oder die Durchführung des Abkommens werden im Gemischten Ausschuss behandelt. Dieser bemüht sich um eine gütliche Beilegung. Ausgleichende Massnahmen nach Artikel 29 bleiben vorbehalten (siehe dazu unten).

Art. 25 Abkommen mit Drittstaaten

Abkommen der Vertragsparteien mit Drittstaaten, die dieses Abkommen betreffen, sind für die andere Vertragspartei nicht bindend. Der Gemischte Ausschuss kann jedoch einvernehmlich beschliessen, dass ein von einer Vertragspartei mit einem Drittstaat abgeschlossenes Abkommen auch für die andere Vertragspartei verbindlich wird. Auch in diesem Fall sind die internen verfassungsmässigen Verfahren zur Genehmigung neuer Rechtsvorschriften in beiden Vertragsparteien einzuhalten. Gegenwärtig diskutiert die EG beispielsweise mit Japan über eine gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsmassnahmen und des jeweiligen AEO-Status. Artikel 25 macht eine Ausweitung eines solchen Abkommens der EG auf die Schweiz möglich, womit gewisse Sicherheitsmassnahmen zwischen der Schweiz und diesem Drittstaat nicht mehr angewandt werden müssten bzw. Vereinfachungen auch für schweizerische AEO gelten könnten. Damit würde der Handel mit diesen Drittstaaten erleichtert.

2.6 Kapitel VI: Verschiedene Bestimmungen und Schlussbestimmungen

Art. 26 Zahlungsmöglichkeiten(*)

Abgaben und Gebühren können nach Artikel 26 auch mit auf Schweizerfranken lautenden Bankschecks ausländischer Bankinstitute beglichen werden.

Art. 27 () und 28*

Durchführung des Abkommens und Revision

Jede Vertragspartei trifft geeignete Massnahmen, um eine wirksame Anwendung der Bestimmungen des Abkommens sicherzustellen.

Wünscht eine Vertragspartei eine Revision des Abkommens, so kann sie dem Gemischten Ausschuss einen Vorschlag unterbreiten.

Art. 29

Ausgleichende Massnahmen

Sieht eine Vertragspartei die Gleichwertigkeit der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen als nicht mehr gewährleistet, so hat sie die Möglichkeit, nach Konsultation des Gemischten Ausschusses Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Diese Massnahmen müssen verhältnismässig sein und müssen sich auf das Notwendigste beschränken. Sie können in einem Einfuhrverbot für ein bestimmtes Produkt bestehen und bis zur Aussetzung von Kapitel III des Abkommens führen. Mit dem Einverständnis beider Vertragsparteien kann der Gemischte Ausschuss einen Streitfall einem Schiedsgericht unterbreiten, das die Verhältnismässigkeit der getroffenen Ausgleichsmassnahmen abschliessend beurteilt. Auslegungsfragen zu Bestimmungen, die sich mit den entsprechenden Bestimmungen des EG-Rechts decken, können nicht in diesem Rahmen geklärt werden.

Art. 30 und 31

Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen für Waren und Kündigung

Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen (z.B. Embargo) stehen den Bestimmungen dieses Abkommens nicht entgegen.

Das Abkommen ist für unbestimmte Zeit abgeschlossen worden. Es ist jederzeit durch Notifikation an die andere Vertragspartei mit einer Frist von zwölf Monaten kündbar.

Art. 32

Anhänge

Die Anhänge I, II und III sind Bestandteil des Abkommens und regeln die summarische Ein- und Ausgangsanmeldung, den AEO-Status und das Schiedsverfahren bei allfälligen Streitigkeiten.

Art. 33

Ratifizierung

Das Abkommen wird von den Vertragsparteien nach ihren eigenen internen Verfahren genehmigt. Nach Artikel 184 Absatz 2 BV ist der Bundesrat für die Unterzeichnung und Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung, zuständig. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, Abkommen zu genehmigen, ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

Art. 34

Sprachen

Das Abkommen wurde in die 22 Sprachen der EG-Mitgliedstaaten übersetzt. Jeder Wortlaut ist gleichermassen verbindlich.

Anhänge I–III

Anhang I regelt die summarischen Eingangs- und Ausgangsanmeldungen. Diese sind elektronisch abzugeben und haben die in Anhang 30 A der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993²⁰ mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften aufgeführten Angaben zu enthalten. Anhang I regelt die Ausnahmen und enthält Bestimmungen über Ort und Fristen für die Abgabe der Vorabanmeldung. Von der Vorabanmeldung bei der Ein- und Ausfuhr sind insbesondere befreit: Briefe, Postkarten und Drucksachen, nach den Vorschriften des Weltpostvereins beförderte Waren, Waren, für die eine mündliche Zollanmeldung genügt oder der einfache Grenzübertritt zulässig ist, Waren im persönlichen Gepäck von Reisenden, ferner Waren mit Carnet ATA sowie Waren von Diplomaten, die zollfrei sind. Bei der Einfuhr ist die summarische Vorabanmeldung bei der zuständigen Behörde derjenigen Vertragspartei abzugeben, in deren Zollgebiet die aus einem Drittland kommende Ware verbracht wird, bei der Ausfuhr in ein Drittland bei der zuständigen Behörde derjenigen Vertragspartei, in deren Zollgebiet die Ausfuhrformalitäten erledigt werden. Für Transporte ab der Schweiz über das EG-Territorium in ein Drittland kann die Schweizer Zollverwaltung abweichend von den erwähnten Durchführungsvorschriften eine kürzere Frist ansetzen. Sie hat jedoch eine zuverlässige Risikoanalyse und eine allfällige sicherheitsrelevante Zollkontrolle zu ermöglichen.

Anhang II enthält Bestimmungen über den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeitrügten (AEO). Das Konzept des AEO wurde entwickelt, um den internationalen Austausch von Waren und Dienstleistungen sicherer zu machen. Ziel ist die Absicherung der durchgängigen internationalen Lieferkette vom Hersteller einer Ware bis zu den Konsumentinnen und Konsumenten. Die Zollverwaltung nimmt hierzu verstärkt die Unternehmen selbst in die Pflicht, für ihren Teil der Lieferkette die Verantwortung zu übernehmen und Waren sowie Ressourcen vor Missbrauch und Manipulationen zu schützen. Der Status signalisiert eine gute Partnerschaft zwischen einem Unternehmen und der Zollverwaltung. Zur Erlangung des AEO-Status hat der Antragsteller ein Zertifizierungsverfahren zu durchlaufen. Dabei hat er ein *Self-Assessment* (Fragebogen) durchzuführen. Bei der Prüfung der Voraussetzungen berücksichtigt die Zollverwaltung nach Möglichkeit auch andere Zertifikate (z.B. ISO 28001).

Den zugelassenen Wirtschaftsbeitrügten werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen gewährt. Sie haben unter anderem bei der Vorabanmeldungen weniger Daten zu liefern und werden weniger oft und wenn, dann vorrangig kontrolliert.

Anhang III regelt schliesslich ein allfälliges Schiedsverfahren, das im Einvernehmen beider Vertragsparteien zur Klärung einer Streitigkeit durchgeführt werden kann. Jede Vertragspartei bestimmt innerhalb von 30 Tagen einen Schiedsrichter. Die beiden Schiedsrichter bestimmen eine Präsidentin oder einen Präsidenten. Die Präsidentin oder der Präsident dürfen nicht die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei besitzen. Das Schiedsgericht gibt sich eine Verfahrensordnung und entscheidet durch Mehrheitsbeschluss.

²⁰ ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1192/2008 der Kommission vom 17. November 2008, ABl. L 329 vom 6.12.2008, S. 1

3

Änderung des Zollgesetzes

Derzeit besteht die gegenseitige Anerkennung des AEO-Status nur mit der EG. Der neue Artikel 42a des Zollgesetzes vom 18. März 2005²¹ (ZG) bildet die gesetzliche Grundlage für den AEO-Status auch im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung des AEO mit Nicht-EG-Staaten. Nach Artikel 42a ZG verleiht die Zollverwaltung Personen auf Antrag den Status eines AEO, wenn sie die in diesem Artikel genannten Voraussetzungen erfüllen. Die Kriterien entsprechen dem «Framework of Standards»²² der Weltzollorganisation und sind unter Berücksichtigung des Modernisierten Zollkodex²³ der EG aufgrund des Verweises die gleichen wie in Anhang II des Abkommens. Sie umfassen die bisherige Einhaltung der Zollvorschriften, ein System zur Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls der Beförderungunterlagen, die nachweisliche Zahlungsfähigkeit sowie geeignete Sicherheitsstandards (vgl. nachstehend Ziff. 6). Artikel 42a ZG berechtigt die Zollverwaltung Kontrollen am Domizil des AEO durchzuführen. Unternehmen, die den AEO-Status besitzen, gelten als besonders zuverlässig und vertrauenswürdig. Der Status ist zeitlich nicht befristet und freiwillig.

4

Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

Mit der Einführung der Vorabanmeldepflicht für Ein-, Aus- und Durchfuhren würden im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EG erhebliche neue Handelshemmnisse entstehen. Der Pflicht zur summarischen Ein- und Ausgangsanmeldung kommt einschneidende Bedeutung zu. Betroffen wären grundsätzlich der Handelsverkehr zwischen der EG und der Schweiz sowie der Transitverkehr durch die Schweiz bzw. durch die EG. Die wirtschaftliche und verkehrstechnische Verflechtung der Schweiz mit der EG ist bekanntlich sehr gross. Die vertikale Integration, besonders aber der vertikale intra-industrielle Handel (Zulieferung von Halbfabrikaten) hat sich seit den 1990er-Jahren stark entwickelt. Der Anteil an gehandelten Halbfabrikaten am Gesamthandel mit der EG macht rund 30 % aus. Damit nimmt die Schweiz eine führende Position innerhalb der OECD-Länder ein. Angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit den EG-Staaten (und namentlich mit den Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) würde sich die Vorabanmeldepflicht höchst nachteilig auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr auswirken bzw. zu unvorhersehbaren Staus an den betroffenen Grenzübergängen führen. Ein ungehinderter innereuropäischer Güterverkehr und eine rasche Abwicklung der Grenzabfertigung sind für beide Seiten von vitaler Bedeutung. Die Vorabanmeldepflicht für die Ein-, Aus- und Durchfuhr hätte auch direkte Auswirkungen auf die EG-Transitachse durch die Schweiz. Aufgrund des damit verbundenen Mehraufwands wäre mit zusätzlichen Staus und ökologisch bedenklichem Umwegverkehr zu rechnen.

²¹ SR 631.0

²² WCO SAFE Framework of Standards:
http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_epoverviewboxes_tools_and_instruments_ep_safeframework.htm

²³ Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), ABl. L 145 vom 4.6.2008, S. 12

5

Legislaturplanung

Die Vorlage ist sowohl in der Botschaft vom 23. Januar 2008²⁴ über die Legislaturplanung unter Ziffer 4.5.1 (Ziel 13: Konsolidierung der Beziehungen zur EG, erforderliche Massnahmen zur Zielerreichung) als auch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008²⁵ in Artikel 15 (Ziel 14: Konsolidierung der Beziehungen zur EG) unter Ziffer 74 angekündigt.

6

Anpassung des schweizerischen Rechts

Die Bestimmungen des Abkommens stellen inhaltlich ein umfassendes Regelungs-
werk dar und sind gegenüber den betroffenen Wirtschaftsbeteiligten und den Behörden in der Schweiz direkt anwendbar.

Da der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten nicht nur mit der Änderung des EG-Zollkodex²⁶ eingeführt wurde, sondern auch im «Framework of Standards»²⁷ der Weltzollorganisation vorgesehen ist, haben inzwischen mehrere Staaten den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten in ihrer Gesetzgebung verankert oder sind im Begriff, ihn demnächst einzuführen (z.B. Australien, China, Japan). Die USA kennen eine analoge Regelung, die sich allerdings nur auf die Einfuhr bezieht und unter der Abkürzung C-TPAT («Customs Trade Partnership Against Terrorism») bekannt ist.²⁸ In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die EG derzeit mit den USA über eine gegenseitige Anerkennung von AEO und C-TPAT verhandelt. Es ist absehbar, dass auch die Schweiz mit anderen Staaten über eine gegenseitige Anerkennung ihrer zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten verhandeln wird.

Im Hinblick auf eine allfällige gegenseitige Anerkennung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten auch mit Nicht-EG-Staaten wird das Zollgesetz mit einem neuen Artikel 42a ergänzt.

Auf Verordnungsstufe werden zwei Ergänzungen nötig. Die Einführung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten bedingt, dass der Bundesrat gestützt auf Artikel 2 des Zollgesetzes vom 18. März 2005²⁹ (ZG) diesen Status in der Zollverordnung vom 1. November 2006³⁰ (ZV) regelt. Zudem wird die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 ZG in der Zollverordnung EZV vom 4. April 2007³¹ (ZV-EZV) auf den 1. Januar 2011 festlegen, dass Sendungen von oder nach Nicht-EG-Staaten nur noch mit elektronischer Zollanmeldung zur Zollbehandlung angemeldet werden können. Im Zuge dieses EDV-Obigatoriums wird die Zollverwaltung eine einfache Internet-Applikation anbieten.

²⁴ BBl 2008 805

²⁵ BBl 2008 8548

²⁶ Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1

²⁷ WCO SAFE Framework of Standards:

http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_epoverviewboxes_tools_and_instruments_ep_safeframework.htm

²⁸ http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat

²⁹ SR 631.0

³⁰ SR 631.01

³¹ SR 631.013

7 Auswirkungen

7.1 Finanzielle Auswirkungen

7.1.1 Auf den Bund

Das neue Abkommen bedingt eine Anpassung der EDV-Applikation, was Ausgaben in der Höhe von 1,2 Millionen Franken nötig macht. Dazu kommt ein Personalmehrbedarf von rund 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zollverwaltung zur Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben. Dies führt zu Mehrausgaben für Personalkosten von rund 2,2 Millionen Franken für den Bund.

7.1.2 Auf die Kantone

Für die Kantone entstehen keine neuen Kosten.

7.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Auswirkungen des Abkommens auf die Gesamtwirtschaft sind zahlenmässig schwer abzuschätzen. Fest steht, dass die Einsparungen für die Wirtschaft im Vergleich zu einer Situation ohne Abkommen erheblich sind. Da der Status quo im bilateralen Warenverkehr Schweiz-EG beibehalten werden kann, hat der Abschluss des Abkommens auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EG weder finanzielle noch verfahrensmässige Auswirkungen.

In Bezug auf den Warenverkehr mit Nicht-EG-Staaten entstehen indes Mehrkosten. Diese ergeben sich aus der Anschaffung der entsprechenden Software aufgrund der Pflicht, die Zollanmeldung elektronisch einzureichen, sowie aus dem Mehraufwand für die Deklaration des neuen Datensatzes im Voraus. Diese Kosten sind insofern zu relativieren, als auch andere wichtige Handelspartner (z.B. die USA) ähnliche Sicherheitsmassnahmen eingeführt haben.

8 Verhältnis zum internationalen Recht

Das Abkommen ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Es entspricht den von der Weltzollorganisation akzeptierten Massnahmen zur Sicherung der Warenhandelskette.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungsmässigkeit

Der Abschluss internationaler Verträge fällt unter die allgemeine Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten nach Artikel 54 Absatz 1 BV. Nach Artikel 184 Absatz 2 BV ist der Bundesrat für die Unterzeichnung und Ratifizierung von Abkommen, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesver-

sammlung, zuständig. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, Abkommen zu genehmigen, ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

9.2 Referendum

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, sofern sie unbefristet und unkündbar sind, sofern sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, sofern sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder sofern deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das vorliegende Abkommen ist unbefristet, kann aber gekündigt werden. Es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Hingegen auferlegt das neue Abkommen den Rechtsunterworfenen wichtige neue Pflichten, indem die Wirtschaftsbeteiligten gehalten sind, im Handel mit Nicht-EG-Ländern bestimmte Sicherheitsdaten vorab anzumelden. Deshalb untersteht der Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

