

Eidg. Zollverwaltung
Oberzolldirektion
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

hans-georg.nussbaum@ezv.admin.ch

25. März 2013

**Vernehmlassung Teilrevision des Zollgesetzes (ZG) vom 18. März 2005
Stellungnahme economiesuisse**

Sehr geehrter Herr Nussbaum

Mit dem Schreiben vom 14. Dezember 2012 hat uns das Eidg. Finanzdepartement über die Teilrevision des ZG informiert. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr. Unsere Position basiert auf der Umfrage unserer Mitglieder.

Das Zollgesetz hat sich weitgehend bewährt. Wir erachten es ebenfalls als opportun, fünf Jahre nach Inkrafttreten in der Praxis auftretende Mängel oder Lücken zu beheben und unterstützen im Grundsatz die Teilrevision des Zollgesetzes. Wir erlauben uns nachfolgend die Anliegen der Wirtschaft zu den einzelnen Artikeln darzulegen:

1 Art. 42 Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter

Infolge des Abkommens über Zollerleichterungen und Zollsicherheit zwischen der Schweiz und der EU (ZESA) wurde der Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorized Economic Operator AEO) in der Schweiz geschaffen. Bislang haben sich erst wenige Unternehmen zertifizieren lassen. Dies hängt unseres Erachtens damit zusammen, dass der Aufwand, die Anforderungen einer Zertifizierung zu erfüllen, noch grösser ist, als der direkte Nutzen für die Unternehmen. Der Status entfaltet seine volle Wirkung nur, wenn er auf aussereuropäischer Ebene gegenseitig als gleichwertig anerkannt wird. Wir begrüssen grundsätzlich die Bemühungen der Zollverwaltung, mit den wichtigsten Handelspartnern Abkommen über die gegenseitige Anerkennung des AEO abzuschliessen. Als Vorteil der vorgeschlagenen Änderung des ZG sehen wir, dass es sich erstens um rein technische Abkommen handelt, zweitens kein Verhandlungsspielraum besteht, da das vom Parlament beschlossene ZESA die Grundlage bildet und drittens der Faktor Zeit eine wichtige Rolle spielt. Der Abschluss solcher Abkommen darf jedoch nicht mit anderen Verhandlungsdossiers, die nichts mit der Sicherheit der Lieferkette zu tun haben verknüpft werden. Wir lehnen es ab, die gegenseitige Anerkennung mit Amtshilfeabkommen zu verbinden oder in diese zu integrieren, die den ausländischen Zollbehörden einen umfassenden Zugriff auf vertrauliche, geschäftsrelevante Informationen und Daten unserer

Mitgliedunternehmen oder die Durchführung von Untersuchungen in der Schweiz ermöglichen. Solange eine derartige Ausdehnung auf weitere Bereiche ausserhalb der eigentlichen Zollsicherheit gemäss dem heutigen AEO-Begriff im Gesetz nicht explizit ausgeschlossen ist, sind wir gegen eine Ermächtigung des Bundesrats Staatsverträge abzuschliessen, ohne dass diese vom Parlament genehmigt werden müssen.

2 Art. 51 / Art. 53 Offene Zolllager

Gemäss Revisionsentwurf soll es nicht mehr möglich sein, bereits zur Ausfuhr veranlagte inländische Waren in einem offenen Zolllager oder Zollfreilager zu lagern, sondern nur noch inländische Waren, die nicht der Zollüberwachung unterliegen. Dies ist mehrwertsteuermässig relevant, da nach Art. 23 MWSTG Lieferungen von bzw. Leistungen im Zusammenhang mit Waren, die unter Zollüberwachung stehen, von der Inlandsteuer befreit sind. Der Bundesrat begründet die Aufhebung der Möglichkeit, zur Ausfuhr veranlagte inländische Waren in Zollfreilagern aufzubewahren, folgendermassen: Erstens sei die Frist der Einlagerung beliebig verlängerbar und nicht überwachbar. Dies wurde zweitens gemäss Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in der Vergangenheit einmal missbraucht. Drittens könne durch Ausfuhr in ein Zolllager die indirekten Steuern der Schweiz sowie die direkten und indirekten Steuern des Sitzlandes (bei ausländischen Personen) umgangen werden. Viertens bestehe das Risiko einer Umgehung von Ausfuhrrestriktionen im Bereich nichtzollrechtlicher Erlasse. Schliesslich könnten die offiziellen Betriebskanäle und privatrechtlichen Kontingentierungen umgangen sowie Parallelimporte vorbereitet werden.

Es ist richtig, dass die Ausfuhr in Zollfreilager seitens grosser Teile der Industrie nicht sehr rege benutzt wird. Nichtsdestotrotz bitten wir Sie, folgende Punkte zu berücksichtigen:

- **Administrativer Mehraufwand für Produzenten:** Derzeit kann eine Firma Ware für eine spätere Ausfuhr in ein Zollfreilager bringen. Die damit im Zusammenhang stehenden Leistungen an der Ware sind im Zollfreilager nicht der Mehrwertsteuer unterworfen. Zukünftig soll dies nicht mehr gestattet sein, was zu einem administrativen Mehraufwand führt, wie folgendes Beispiel zeigt: Ein französisches Unternehmen bezieht Waren von einem Schweizer Lieferanten. Er kauft ein grosses Volumen, das er nicht unmittelbar braucht, aber ihm dadurch vom Schweizer Verkäufer günstigere Konditionen (Mengenrabat, Senkung der Produktionskosten, etc.) angeboten werden können. Die Ware wird in ein Zollfreilager exportiert, dort zwischengelagert und nach Bedarf vom französischen Unternehmen importiert. Dies hat den Vorteil, dass erstens nur eine Exportdeklaration gemacht werden muss und zweitens keine Mehrwertsteuern anfallen. Neu würde für jede einzelne Sendung eine Exportdeklaration benötigt und für jede einzelne Sendung müsste die Mehrwertsteuer zurückgefordert werden. Die dadurch entstehenden Mehrkosten können für die Schweizer Firma einen Anreiz darstellen, die Produktion bspw. nach Frankreich zu verlagern.
- **Benachteiligung gegenüber dem Ausland:** In der EU können Waren, die zwischen einzelnen Mitgliedstaaten verschickt werden, ohne Mehrwertsteuer als so genannte innergemeinschaftliche Lieferung vorgenommen werden – ohne Berechnung, jedoch mit dokumentarischen Vorgaben. Die Neuregelung der direkten Einlagerung von inländischer Ware in ein offenes Zolllager und den daraus resultierenden mehrwertsteuerlichen Konsequenzen, birgt für die Schweizer Industrie Nachteile gegenüber der starken ausländischen Konkurrenz. Die Schweizer Edelmetallindustrie befürchtet, dass ihre Kundschaft unter den neuen Umständen ihre Produkte nicht mehr von der Schweizer Industrie beziehen würde, sondern von der ausländischen Konkurrenz, um sie nachher in ein offenes Zolllager einzuliefern.
- **Standortnachteil für Zollfreilager:** Die Schweiz ist international ein wichtiger Standort für Zollfreilager, bei für die Ausfuhr veranlagten Waren namentlich im Bereich der Kunstgegenstände. Die Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort Genf und den Arc lémanique dürfen nicht unterschätzt werden.

- **Zollfreilager stellen kein Sicherheitsrisiko dar:** Das System der Zollfreilager im Export funktioniert sehr gut. Die Abschaffung mit einem einzelnen Missbrauchsfall zu rechtfertigen ist unverhältnismässig. Schon heute besteht zudem eine Inventarisierungspflicht: Das Inventar ist dem Zoll auf Verlangen vorzuweisen und zeigt auch die Besitzverhältnisse an. Somit ist ersichtlich, dass es sich um Waren handelt, welche nicht einer im Inland wohnhaften Person gehören. Ein Missbrauch kann dadurch aufgedeckt werden. Inwiefern die Neuregelung zu einer Erhöhung der Zollsicherheit führen wird ist nicht erkennbar.
- **Ökologisch fragwürdig:** Bereits heute besteht aufgrund der auf sechs Monate begrenzten Lagerungsmöglichkeit das Risiko einer Umgehung. Es darf nicht sein, dass man Schweizer Ware per Transit ins grenznahe Ausland fährt und dort per Transit wieder in die Schweiz zurücknimmt, um von der unbeschränkten Lagerung zu profitieren. Dieser sogenannte Umgehungsverkehr ist aus ökologischer Sicht abzulehnen. Die Lösung des Problems liegt unseres Erachtens nicht in der Abschaffung der Zollfreilager für zur Ausfuhr veranlagte Güter, sondern in der Aufhebung der zeitlichen Befristung. In den meisten Fällen handelt es sich um Waren, welche in der Schweiz durch ausländische Kundschaft gekauft wurde und dann zwischengelagert werden müssen, weil der Verkäufer umgehend einen Ausfuhrnachweis benötigt. Die einzige Möglichkeit diese Nachweise zu erbringen, ist die Ausfuhr in ein Freilager.
- **Kein Nachteil für Duty-free:** Beim Duty Free Betrieb handelt es sich um ein wichtiges Geschäftsfeld, von welchem zahlreiche Arbeitsplätze abhängen. Den Schweizer Flughäfen ist es deshalb ein grosses Anliegen, dass die Teilrevision mit Bezug auf die Neuregelung der Bestimmungen über die offenen Zolllager und Zollfreilager explizit festhält, dass das Duty Free Geschäft (inkl. Arrival Duty Free Geschäft) davon nicht betroffen ist.
- **Auswirkungen auf das MWSTG:** Neben den obengenannten zolltechnischen Auswirkungen würden sich jedoch auch im Mehrwertsteuerbereich substantielle Änderungen einstellen. Betroffen von der geplanten Regelung wären Art. 23 Abs. 2 Ziff. 3, 3bis und 7 sowie Abs. 3 MWSTG. Von der Steuer befreit wäre nach Art. 23 Abs. 2 Ziff. 3 MWSTG-E nur die Lieferung von Gegenständen, die im Rahmen eines Transitverfahrens (Art. 49 ZG) oder Zollverfahrens der vorübergehenden Verwendung (Art. 58 ZG) oder der aktiven Veredelung (Art. 59 ZG) nachweislich im Inland unter Zollüberwachung steht. Das Zolllagerverfahren gem. Art. 50-57 ZG würde wegfallen, d.h. die Lieferungen von inländischen Gegenständen (Verkauf, Vermietung, Bearbeitung von Gegenständen), die in ein Zolllager überführt worden sind, wären als inländische Gegenstände des zollrechtlich freien Verkehrs inskünftig nicht mehr von der Steuer befreit, sondern neu steuerbar und steuerpflichtig. Diese Neuregelung würde zu zahlreichen neuen Verpflichtungen insbesondere von ausländischen Lieferanten führen, sich im Inland als Steuerpflichtiger registrieren lassen zu müssen.

Aufgrund der oben genannten Argumente fordert economiesuisse, dass die Möglichkeit zur Ausfuhr veranlagte inländische Waren in Zollfreilagern aufzubewahren weiter bestehen bleibt und im Gegensatz zur heute geltenden Regelung unbefristet möglich sein soll.

3 Art. 97 Vereinbarungen mit den Kantonen

Es kann unseres Erachtens nicht sein, dass kantonale Polizeikompetenzen über Verwaltungsabkommen an den Bund delegiert werden und das Grenzwachtkorps unter Umgehung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zu einem Hilfsorgan der Bundespolizei aufgebaut wird. Die Klarstellung, wonach das GWK nur polizeiliche Aufgaben übernehmen, wo ein Zusammenhang mit ihrer Kernaufgabe als Grenzbehörde besteht, ist deshalb zu unterstützen. economiesuisse begrüsst die Präzisierung der Bestimmungen über die Übernahme polizeilicher Aufgaben im Rahmen der Vereinbarungen mit den Kantonen mit Beschränkung auf Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes stehen und den Kantonen durch die Gesetzgebung des

Bundes übertragen worden sind. Die Präzisierung dürfte dazu führen, bestehende Synergien und Kooperationen weiter zu verbessern. Auch aus Sicht der Grenzen an den Flughäfen wird begrüsst, dass sämtliche Kantone mittels Vereinbarungen polizeiliche Aufgaben an die Zollverwaltung bzw. das Grenzwachtkorps übertragen können. Für die schweizerischen Flughäfen ist es jedoch wichtig, dass für sie dadurch keine zusätzlichen Kosten entstehen. Die Flughäfen sind einem harten Wettbewerb mit anderen europäischen Flughäfen ausgesetzt. Sie müssen deshalb ihre Ressourcen darauf verwenden können, in qualitativ hochwertige Infrastrukturen zu investieren.

4 Weitere Bemerkungen

Insbesondere Firmen der Textil- und Bekleidungsindustrie sind von der bestehenden Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bei Zollerlassfällen negativ betroffen: Gemäss Art. 86 Abs. 1 lit d ZG kann bei einem Härtefall und bei aussergewöhnlichen Gründen die Zollabgabe erlassen werden. Gemäss Bundesverwaltungsgericht liegt kein Härtefall vor, wenn die betroffene Firma unwissend vom ausländischen Lieferanten falsch deklarierte Ware importiert (da Selbstdeklarationsprinzip) und die ausstehende Zollschuld für die Firma eine erhebliche finanzielle Belastung bedeutet (und sie in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit negativ beeinflusst). Gesuche um Erlasse von Zollabgaben mit den genannten Gründen werden abgelehnt, da ein Zollerlass auch durch das BVGer nur dann gewährt werden könne, wenn er gesetzlich vorgesehen sei.

Firmen der Textil- und Bekleidungsindustrie sind von dieser Praxis stark betroffen, da sie erstens auf Grund der divergierenden textilen Wertschöpfungskette auf Vormaterialien aus dem Ausland angewiesen sind und zweitens die Zölle auf Textilien immer noch sehr hoch sind. Deklariert der Lieferant die Waren falsch (Ware wird als präferenzielle, zollbegünstigte Ware deklariert), importiert der Schweizer Produzent die Ware zu Unrecht zollfrei. Der Schweizer Importeur hat zu diesem Zeitpunkt jedoch keine Möglichkeiten, die materielle Gültigkeit der Deklaration zu prüfen. Wird im Nachhinein festgestellt, dass die Deklaration falsch war, schuldet der Schweizer Importeur die entgangene Zollabgabe. Diese kann bis zu fünf Jahre rückwirkend eingefordert werden. Ein Regress auf den Lieferanten ist z.T. auf privatrechtlicher Basis möglich. In uns zwei bekannten Fällen bestand aber diese Möglichkeit nicht mehr, da der Lieferant Konkurs angemeldet hat. Die gesamte Zollbelastung musste vom Schweizer Produzenten getragen werden. Der finanzielle Schaden ist enorm. Dazu kommt, dass man in den meisten Fällen mit dem Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs hätte arbeiten können. Faktisch wäre also gar keine Importzollschuld entstanden, wenn man zum Zeitpunkt des Imports dieses Verfahren gewählt hätte. Im Zollgesetz (Art. 59) ist aber keine nachträgliche Bewilligung des aktiven Veredelungsverkehrs vorgesehen.

Im Vergleich mit der Rechtslage in der EU ergibt sich für Schweizer Produzenten einen Nachteil: Gemäss Art. 235 bis 242 ZK und Art. 900- 903 ZK-DVO haben für eine Erstattung bzw. für einen Erlass der Abgaben zwei Tatbestandsmerkmale - - das Vorliegen von besonderen Umständen und das Fehlen einer betrügerischen Absicht oder einer offensichtlichen Fahrlässigkeit - - vorzuliegen. In der EU wird zwischen einer verschuldeten Falschdeklaration und einer unwissentlichen Falschdeklaration unterschieden. Nach Art. 237 ZK werden Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben erstattet, wenn eine Zollanmeldung nach Art. 66 ZK für ungültig erklärt wird. Dies ist der Fall wenn der Beteiligte irrtümlich die Waren zu einem bestimmten Zollverfahren angemeldet hat. Nach Art. 251 Nr. 1 ZK-DVO erfolgt eine Ungültigkeitserklärung nach Art. 66 Abs. 2 ZK nach Überlassung der Waren, wenn nachgewiesen wird, dass Waren aufgrund eines Irrtums in ein Zollverfahren überführt wurden, das die Verpflichtung zur Entrichtung von Einfuhrabgaben erfordert, anstelle der Überführung in ein anderes (abgabenfreies) Verfahren. Zudem kann in der EU gemäss Art. 508 Abs. 3 in Ausnahmefällen eine rückwirkende Bewilligung des Veredelungsverkehrs erteilt werden, falls es wirtschaftlich notwendig ist und keine betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit vorliegt.

Vor diesem Hintergrund sind wir der Meinung, dass man zum einen den Art. 86 und damit die gesetzliche Grundlage für einen Erlass der Zollschuld so ändern sollte, dass Schweizer Produzenten nicht mit Zollnachforderungen belastet werden, welche sie in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit negativ

beeinflussen (z.B. dazu führen, dass auf Grund der fehlenden liquiden Mitteln keine Investitionen mehr getätigt werden können oder sogar Aufträge verloren gehen). Es sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die auf Grund einer Falschdeklaration entstandene Zollschuld auch nicht mehr auf privatrechtlichem Wege zurück gefordert werden kann (mittels Regress auf den Lieferanten), wenn der Lieferant Konkurs angemeldet hat. Zudem muss nach unserer Meinung klar unterschieden werden, ob jemand die Ware absichtlich falsch deklariert (deklarieren lässt), um sich die Zollabgaben zu ersparen oder eben auf Grund von Unwissenheit und Falschdeklaration des Lieferanten. Der Art. 59 ZG muss so angepasst werden, dass eine nachträgliche Bewilligung für den aktiven Veredelungsverkehr gewährt werden kann. Nur so kann gewährleistet werden, dass Schweizer Unternehmen nicht für die Fehler anderer bestraft werden und zudem rechtliche gesehen schlechter gestellt werden als ihre Konkurrenten in der EU.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Jan Atteslander
Mitglied der Geschäftsleitung

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung