



Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flughäfen

Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung
Bern, 6. Mai 2009

Vernehmlassungsfrist : 6. September 2009

Inhalt

Übersicht	2
Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	3
Auswirkungen	6

Übersicht

Artikel 17 Absatz 1 des Zollgesetzes (ZG; SR 631.0) und Artikel 69 Absatz 1 der Zollverordnung (ZV; SR 631.01) regeln den Betrieb von Zollfreiläden auf Zollflugplätzen. Damit Abgabefreiheit zugestanden werden kann, sind die in Zollfreiläden gekauften Waren durch nach dem Zolllausland reisende Passagiere aus dem schweizerischen Zollgebiet auszuführen. Der Verkauf von Waren in Zollfreiläden an den Schweizer Flughäfen wird nun auch für aus dem Zolllausland ankommende Passagiere geöffnet.

Mit der Anpassung der Zoll-, Mehrwertsteuer-, Alkohol- und Tabaksteuergesetzgebung in Form eines Mantelerlasses (Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flugplätzen) kann der zollfreie Einkauf bei Ankunft aus dem Zolllausland ermöglicht werden.

1. Ausgangslage

Die Weltzollorganisation (WZO; vormals Zollrat) in Brüssel, der auch die Schweiz angehört, hat am 16. Juni 1960 eine Empfehlung erlassen, wonach der Betrieb von Zollfreiläden nur in Meerhäfen und Zollflughäfen zu bewilligen und in solchen Läden der Verkauf unverzollter und unbesteueter Waren nur an nach dem Auslande reisende Personen zu gestatten ist. Die Schweiz hat der seinerzeitigen Aufnahme der Zollfreiläden in die Luftzollordnung zugestimmt, um den schweizerischen Luftverkehr international nicht zu benachteiligen und für ihn eine gleiche Konkurrenzlage zu schaffen. Mit Inkrafttreten des neuen Zollrechts fanden die Bestimmungen der Luftzollordnung schliesslich Eingang in Zollgesetz und Zollverordnung.

Zollfreiläden sind Verkaufsläden auf Flugplätzen, in welchen nach dem Zolllausland abfliegende Passagiere Waren kaufen können, die von Zöllen und Steuern befreit sind (Art. 17 ZG). Das Betreiben solcher Zollfreiläden ist den Halterinnen und Haltern von Zollflugplätzen vorbehalten und abhängig von einer Bewilligung des Eidg. Finanzdepartements.

Die Waren, welche abgabefrei an ins Zolllausland abfliegende Reisende verkauft werden dürfen, sind in Artikel 69 ZV aufgeführt. Es sind dies: Spirituosen, Schaumwein, Körperpflege- und Schönheitsmittel und Tabakwaren. Zollfreiläden bestehen auf den Zollflugplätzen Bern-Belp, Genève-Cointrin, Lugano-Agno und Zürich-Kloten; der Zollfreiladen in Basel-Mülhausen untersteht französischem Recht und tangiert das schweizerische Zollrecht nicht.

Mit der Annahme der Motion Kaufmann (06.3211 vom 11.05.2006) durch das Parlament wird der Bundesrat beauftragt, die gesetzlichen Bestimmungen zu schaffen, damit nicht nur nach dem Zolllausland abfliegende sondern auch aus dem Zolllausland ankommende Passagiere in den Genuss des abgabefreien Einkaufs in Zollfreiläden gelangen.

Die Gruppen der einkaufsberechtigten Passagiere können von den Flughäfen gesteuert werden. Der abgabefreie Einkauf wird dabei so angesiedelt, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen bezüglich Zollsicherheit nicht tangiert werden. Zudem muss mit geeigneten Massnahmen sichergestellt werden, dass nur einkaufsberechtigte Passagiere und keine Passagiere von Inlandflügen sowie keine Flughafenangestellten abgabefrei einkaufen.

Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flughäfen

Die heutige Zahl der Staaten mit zollfreier Einkaufsmöglichkeiten für ankommende Passagiere beträgt weltweit 19, worunter sich allein elf in Europa befinden. Sechs dieser Länder sind EU-Staaten (Ungarn, Tschechien, Polen, Malta, Slowenien, Zypern), obwohl das EG-Recht den zollfreien Einkauf bei der Ankunft nicht vorsieht.

Nicht zu übersehen ist, dass die Möglichkeit für Flugpassagiere, bei der Ankunft Waren zoll- und steuerbefreit zu erwerben, die bestehende Privilegierung des Flugverkehrs gegenüber dem Reisendenverkehr auf der Strasse, auf der Schiene oder auf den Wasserwegen verstärkt. Wer für seine Auslandferien das Flugzeug benützt, wird besser gestellt als Personen, die für ihre Ferien die Eisenbahn oder Autocars benützen. Da es um reine Inlandumsätze geht, stellt sich auch die Frage, weshalb Flugpassagiere, die einen Flughafen aus dem Zollaussland anfliegen, besser gestellt sein sollen als solche, die denselben Flughafen von einem inländischen Flughafen aus anfliegen. Ferner werden auch die Zollfreiläden in den Flughäfen für bestimmte Inlandumsätze gegenüber andern Anbietern derselben Waren privilegiert. Damit stellt sich die Frage, ob sich diese Privilegierungen vor dem Hintergrund der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) rechtfertigen lassen und ob sie auf öffentlichen Interessen beruhen, die für eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV, im Vordergrund steht der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität) vorzusetzen sind (vgl. Art. 36 BV). Diese Frage ist im Rahmen der Vernehmlassung zu klären.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Zollgesetz (ZG; SR 631.0)

Art. 16 Waren des Reiseverkehrs

Artikel 16 regelt die Zollpflichtigkeit der Waren im Reiseverkehr. Es handelt sich dabei um Waren, die der Bundesrat ganz oder teilweise zollfrei erklärt oder für welche er Pauschalansätze festgelegt hat. Diese Waren sind nicht für den Handel bestimmt und werden anlässlich einer Reise vom Zollaussland ins Zollinland über die Zollgrenze mitgeführt. Mit der Ergänzung von Absatz 2 wird auf die Besonderheit der Zollfreiläden hingewiesen, wonach es sich bei den durch den vom Zollaussland ankommenden Reisenden in den inländischen Zollfreiläden erworbenen Waren ebenfalls um Waren des Reiseverkehrs handelt, obwohl diese Waren nie das Zollinland verlassen haben, nicht in den zollrechtlich freien Verkehr überführt (unverzollt und unversteuert) und somit nicht über die Zollgrenze geführt werden.

Für die in inländischen Zollfreiläden erworbenen Waren gelten die gleichen Freimengen und Wertfreigrenzen wie für diejenigen, welche über die Zollgrenze mitgeführt werden. Die darüber hinaus mitgeführten Mengen sind durch den Reisenden in den zollrechtlich freien Verkehr zu überführen (verzollen und versteuern).

Art. 17 Zollfreiläden im Flugverkehr; Lagerung von Vorräten für Bordbuffetdienste

Mit der Ergänzung von Artikel 17 wird der zollfreie Einkauf geregelt.

In Absatz 1^{bis} wird festgehalten, dass nicht nur für an ins Zollaussland abfliegende sondern eben auch für an vom Zollaussland ankommende Reisende zollfreie Waren verkauft werden können. Der Bundesrat bezeichnet diese Waren in Artikel 69 der Zollverordnung, dessen Absatz 1 im Zusammenhang mit der vorliegenden Gesetzesänderung ebenfalls angepasst wird.

Auf Grund von Begehren betreffend die Ausweitung des Betriebes von Zollfreiläden auf andere Verkehrsarten, welche bereits in früheren Jahren an den Bundesrat herangebracht wurden, wird im Titel zum Artikel bewusst der Betrieb von Zollfreiläden auf den

Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flughäfen

Flugverkehr beschränkt. Diese Beschränkung basiert auf einer Empfehlung der WZO, wonach der Betrieb von Zollfreiläden nur in Meerhäfen und Zollflughäfen zu bewilligen ist.

In Absatz 2 werden die Zollfreiläden nicht mehr erwähnt, weil diese eigene Vorräte haben oder ihre Vorräte entweder direkt aus dem Zolllager, aus Zolllagern oder Zollfreilagern beziehen. Die Bestimmungen dazu finden sich in den Artikeln 50 – 57 (Zolllager) und 62 – 67 (Zollfreilager) zum Zollgesetz wieder. Die Lagerhaltung der Vorräte in den Zollfreiläden selber wird nach den Bestimmungen über die offenen Zolllager geregelt (s.a. ZV Artikel 69).

Art. 21 Zuführungspflicht

Nach Absatz 1 sind alle Waren, welche ins Zollgebiet verbracht oder danach übernommen werden, einer Zollstelle zuzuführen. Beim Kauf von Waren in Zollfreiläden durch vom Zolllager ankommende Reisende befindet sich die Ware bereits im Zollgebiet. In diesem Fall ist der ankommende Reisende die zuführungspflichtige Person, da sie die Ware durch Kauf im Zollfreiladen übernimmt. Die Ergänzung des Absatz 1 regelt den abweichenden Verfahrensablauf und dient in diesem speziellen Fall als Präzisierung und um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen.

Art. 61 Ausfuhrverfahren

Das Ausfuhrverfahren dient dem Überführen der Waren ins Zolllager, d.h. die Waren werden aus dem freien inländischen Verkehr ausgeführt. Wer Waren ausführen will, muss sie zum Ausfuhrverfahren anmelden. Dieses gilt als abgeschlossen, wenn die Waren ordnungsgemäss ins Zolllager, in ein Zollfreilager oder ins Transitverfahren überführt werden. Eine Erstattung von Einfuhrzoll- und Steuerabgaben erfolgt nur, sofern der Nachweis einer ordentlichen Ausfuhr erbracht werden kann. Damit auch die inländischen Waren, die in Zollfreiläden verbracht und an vom Zolllager ankommende Reisende verkauft werden, von dieser Regelung profitieren können, werden die Waren gleich behandelt wie ausgeführte.

Ausländische Waren (nicht in den freien inländischen Verkehr verbracht) werden auf Grund von Artikel 49 Absatz 1 ZG in einem Transitverfahren nach einem Zollfreiladen abgefertigt. Das Transitverfahren wird als ordnungsgemäss abgeschlossen betrachtet, wenn die Waren innerhalb der festgesetzten Frist in einen Zollfreiladen, in ein Zolllager oder Zollfreilager überführt werden.

2.2 Mehrwertsteuergesetz (MWSTG; SR 641.20)

Art. 19

Die Zollfreiläden gelten als Inland. Diese Gesetzesbestimmung ermöglicht den Inhabern dieser Läden, Gegenstände, welche nach Artikel 17 Absatz 1^{bis} ZG durch den Bundesrat zu bezeichnen sind, an nachgewiesenermassen aus dem Zolllager ankommende und an ins Zolllager abfliegende Reisende steuerfrei zu verkaufen.

Art. 73

Nach Absatz 1 unterliegt die Einfuhr von Gegenständen der Steuer. Der Kauf von Gegenständen nach Artikel 17 Absatz 1^{bis} ZG in Zollfreiläden durch aus dem Zolllager ankommende Reisende erfolgt im Inland und ist dort von der Steuer befreit. Überführt ein aus dem Zolllager ankommender Reisender solche Gegenstände in den zollrechtlich freien Verkehr, unterliegen diese ebenfalls der Steuer auf der Einfuhr. Vorbehalten bleibt die Steuerbefreiung nach Artikel 74 Absatz 1 Ziffer 1 MWSTG. Nach die-

Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flughäfen

ser Bestimmung sind unter anderem Gegenstände von der Steuer befreit, welche gemäss den Artikeln 63 – 67 ZV (Reiseverkehr) zollfrei zugelassen werden (Art. 1 Bst. b der Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag; SR 641.201.31). Überführt ein aus dem Zolllausland ankommender Reisender somit Gegenstände nach Artikel 17 Absatz 1^{bis} ZG in den zollrechtlich freien Verkehr, für welche die Artikel 63 – 67 ZV die Zollbefreiung vorsehen, wird auch keine Steuer erhoben.

Die Ergänzung des Absatzes 1 bezweckt, dass aus dem Zolllausland ankommende Reisende nur die Mengen gemäss den Artikeln 63 – 67 ZV steuerfrei in den zollrechtlich freien Verkehr überführen können, und zwar ungeachtet dessen, ob sie die Gegenstände nach Artikel 17 Absatz 1^{bis} ZG im Zolllausland oder in einem inländischen Zollfreiladen erworben haben. Zudem dient sie der Transparenz, um allfällige Unklarheiten auszuräumen.

Aus dem Inland ankommende Reisende (z. B. ein von Zürich-Flughafen nach Genf fliegender Passagier) haben keinen Anspruch auf steuerbefreiten Einkauf in einem Zollfreiladen. In diesen Fällen fällt umgekehrt aber auch keine Einfuhrsteuer an, da der Reisende das Inland ja nie verlassen hat. Die Anspruchsberechtigung auf zollfreien Einkauf bei der Ankunft hat der Flugpassagier wie bereits heute beim Abflug mittels geeigneter Dokumente (z. B. e-Ticket) nachzuweisen.

2.3 Alkoholgesetz (AlkG; SR 680)

Art. 36

Nach Artikel 36 Absatz 1 AlkG wird bei der Ausfuhr von Erzeugnissen, zu deren Herstellung fiskalisch belastete gebrannte Wasser verwendet worden sind, für die verwendete Menge von solchen eine Rückvergütung geleistet. Nach dem geltenden Recht gilt als Ausfuhr das Verbringen von Waren ins Zolllausland, nicht aber in Zollfreiläden.

Das Verbringen von Waren in einen Zollfreiladen wird nach dem geänderten Artikel 61 Absatz 3 ZG als Abschluss des Ausfuhrverfahrens angesehen. Damit Waren, die mit einer Alkoholsteuer gemäss Alkoholgesetz belastet sind, beim Verbringen in einen Zollfreiladen entsteuert werden können, muss das Alkoholgesetz entsprechend angepasst werden.

2.4 Tabaksteuergesetz (TStG; SR 641.31)

Art. 24

Das Verbringen von Waren in einen Zollfreiladen wird nach dem geänderten Artikel 61 Absatz 3 ZG als Abschluss des Ausfuhrverfahrens angesehen.

Für nach Artikel 9 TStG im Inland hergestellte Tabakfabrikate entsteht die Steuer schuld, sobald diese für die Abgabe an den Verbraucher fertig verpackt sind. Die Steuer wird dem Hersteller nur erstattet, wenn er den Nachweis einer ordentlichen Ausfuhr erbringen kann. Damit auch Tabakfabrikate, die in Zollfreiläden verbracht und dort verkauft werden, von diesem Drawback profitieren können, werden in die Zollfreiläden verbrachte Tabakfabrikate gleich behandelt, wie ausgeführte.

Ausländische oder unbesteuerte inländische Tabakfabrikate werden in einem Transitverfahren nach einem Zollfreiladen abgefertigt.

Vgl. auch die Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 19. Dezember 2008, BBl 2009 203.

3. Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

auf den Bund

Die Betreiber der Zollfreiläden gehen von einem geschätzten Mehrumsatz von insgesamt 50 - 60 Millionen Franken aus, je nach Einkaufsverhalten der ankommenden Passagiere (Substitutionskäufe). Genaue Zahlen zum Einkaufsverhalten der Flugpassagiere liegen dem Bund jedoch nicht vor.

Heute werden die Waren zu einem grossen Teil in einem im Zolllausland liegenden Zollfreiladen oder im grenznahen Zolllausland erworben und somit innerhalb der Freimengen und Wertfreigrenzen steuerfrei in die Schweiz eingeführt. Geht man davon aus, dass sich diese Einkäufe im Flugverkehr vom Zolllausland in die schweizerischen Zollfreiläden verlagern, entstehen dem Bund keine Mindereinnahmen.

Die Erweiterung des Einkaufs von zollfreien Waren an aus dem Zolllausland ankommende Passagiere erfordert bei der Zollverwaltung auf den vier Zollflughäfen zusätzliche Personalressourcen in der Grössenordnung von insgesamt 5 Stellen. Diese begründen sich - in der Annahme der zu erwartenden Zunahme der Umsätze in den Zollfreiläden - mit einem Mehraufwand im Bereich der Kontrollen und der Administration.

auf die Kantone

Mit dem von den Betreibern der inländischen Zollfreiläden erwarteten Mehrertrag werden die Kantone Bern, Genf, Tessin und Zürich zusätzliche kantonale Steuereinnahmen generieren.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Gemäss Swiss International Airport Association SIAA und *economiesuisse* soll mit der Schaffung dieser Einkaufsmöglichkeit eine Stärkung der Schweizer Flughäfen und des Tourismusstandorts Schweiz einhergehen. Die Möglichkeit des zollfreien Einkaufs bei der Ankunft erhöht die Annehmlichkeiten für die Passagiere, da sie nicht mehr gezwungen wären, die Einkäufe auf dem Abflughafen zu tätigen. Profitieren werden aber auch die Fluggesellschaften selber, wird doch weniger Gepäck an Bord genommen, was aus Platz-, Gewichts- und Sicherheitsgründen ein Vorteil ist. Zudem können in der Schweiz rund 60 – 80 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Betreiber von Zollfreiläden rechnen mit einem geschätzten Mehrumsatz von insgesamt 50 - 60 Millionen Franken pro Jahr. Die zusätzlichen Einkünfte für die Flughafenbetreiber werden gesamthaft auf 20 bis 30 Millionen Franken geschätzt, wobei diese Einkünfte durch die Mieterträge, welche an die Umsätze der Zollfreiläden gekoppelt sind, erzielt werden.

Eine Benachteiligung des schweizerischen Detailhandels ist nicht zu erwarten, da die Freimengen für die Einfuhr von Alkohol und Tabak, den beiden wichtigsten Zollfreiprodukten, beibehalten werden und bei den übrigen Produkten eine Wertfreigrenze von 300 Franken zum Tragen kommt. Zudem bedeutet der zollfreie Einkauf anlässlich der Ankunft eine Verlagerung der Einkäufe vom Zolllausland in die Schweiz. Im Vergleich zum aktuellen Einkauf in den benachbarten Grenzregionen ist der Umfang jedoch gering.

4. Verhältnis zum europäischen Recht

Das Gemeinschaftsrecht kennt weder den zollfreien Verkauf im innergemeinschaftlichen Verkehr noch den zollfreien Einkauf anlässlich der Ankunft aus dem Ausland (Art. 28 k der sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage¹ und Art. 23 der Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren²). Tax-free-Verkaufsstellen gelten als private Zolllager des Typs E (Art. 525 der 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 Gemeinschaften³).

Der europäische Ministerrat entschied 1991 einstimmig, den zollfreien Verkauf für Reisende innerhalb der EG auf den 1. Juli 1999 aufzuheben. Er begründete seinen Entscheid namentlich damit, dass der zollfreie Verkauf innerhalb des Binnenmarktes eine Anomalität darstelle: steuerbefreite Verkäufe genossen zum damaligen Zeitpunkt einen Steuervorteil von 2 Milliarden ECU jährlich. Dies verursachte schwere Wettbewerbsverzerrungen und bevorzugte den Flug- und Fähren-Reisenden gegenüber anderer Verkehrsträger. Vom Entscheid des Ministerrats nicht betroffen ist der zollfreie Verkauf von Waren nach Drittländern und der Verkauf von Waren zum unmittelbaren Verbrauch an Bord von Flugzeugen und Schiffen.

Obwohl das EG-Recht den zollfreien Einkauf anlässlich der Ankunft aus dem Ausland nicht kennt und die Schweiz generell um eine weitestgehende Europakompatibilität der Schweizer Rechtsordnung bemüht ist, hat sich das Parlament im Interesse einer Stärkung der Schweizer Flughäfen, des Tourismusstandorts Schweiz und der Schaffung von Arbeitsplätzen für die Einführung des zollfreien Einkaufs anlässlich der Ankunft aus dem Zollaussland ausgesprochen.

Es findet sich keine Rechtsgrundlage zwischen der Schweiz und der EG, mit welcher sich der zollfreie Einkauf von Waren anlässlich der Ankunft aus dem Zollaussland nicht vereinbaren lässt.

5. Rechtliche Grundlagen

Das Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flughäfen stützt sich auf die Artikel 101, 105, 130, 131 und 133 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101).

Zur grundrechtlichen Problematik vgl. die Ausführungen unter Ziffer 1 am Ende.

¹ ABl. L 145 vom 13.6.1977, S. 1; aufgehoben durch die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1

² ABl. L 76 v. 23.3.1992, S. 1; aufgehoben durch die Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG, ABl. L 9 vom 14.1.2009, S. 1

³ ABl. L 253 v. 11.10.1993, S. 1