



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Finanzdepartement EFD**

# **Änderung des Zollgesetzes (Teilrevision)**

**Erläuternder Bericht  
für das Vernehmlassungsverfahren**

**14. Dezember 2012 bis 31. März 2013**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Änderung des Zollgesetzes</b>	<b>1</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>3</b>
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Beantragte Änderungen	3
1.3 Begründung und Bewertung der neuen Vorlage	4
1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	6
1.5 Umsetzung	6
<b>2 Erläuterung der einzelnen Artikel</b>	<b>7</b>
2.1 Zollgesetz	7
2.2 Änderung bisherigen Rechts	19
2.2.1 Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin	19
2.2.2 Mehrwertsteuergesetz	20
2.2.3 Mineralölsteuergesetz	20
2.2.4 Strassenverkehrsgesetz	20
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>21</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	21
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	21
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	21
3.4 Andere Auswirkungen	22
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates</b>	<b>22</b>
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>22</b>
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	22
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	22
5.3 Erlassform	23
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	23

# **1 Grundzüge der Vorlage**

## **1.1 Ausgangslage**

Das Zollgesetz vom 18. März 2005<sup>1</sup> (ZG), welches am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist, hat sich grösstenteils bewährt. Gleichwohl sind seither in der Praxis einige Mängel und Lücken festgestellt sowie Anliegen formuliert und Erkenntnisse gewonnen worden, die einer Lösung in Form einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Die vorliegende Teilrevision des Zollgesetzes betrifft verschiedene unterschiedliche Bereiche, die in keinem direkten Zusammenhang zu einander stehen. Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Zollgesetzes erscheint der Zeitpunkt opportun, die erforderlichen Anpassungen in einer gemeinsamen Vorlage an die Hand zu nehmen.

## **1.2 Beantragte Änderungen**

Die Vorlage weist folgende Kernpunkte auf:

- Aufhebung der Bestimmungen über den Postverkehr als besondere Verkehrsart.
- Ermächtigung des Bundesrats, völkerrechtliche Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung des Status von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten selbstständig abschliessen zu können.
- Verpflichtung der Verkehrsunternehmen, der Zollverwaltung in elektronischer Form Unterlagen und Aufzeichnungen für die Zollprüfung zu übermitteln.
- Zolllager und Zollfreilager: Neuregelung der Einlagerung und der Ausfuhr von inländischen Waren.
- Vereinfachung bei der Zollpfandverwertung und allfälliger Verzicht auf eine solche. Möglichkeit für vorläufig beschlagnahmte Waren, Gegenstände und Vermögenswerte, die von der zuständigen Behörde nicht übernommen werden, das Zollpfand geltend zu machen.
- Möglichkeit der Vereidigung des Personals der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV).
- Aufhebung der Bestimmung über die Wahrnehmung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben durch die EZV.
- Beschränkung der Vereinbarung mit den Kantonen auf Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes stehen und den Kantonen durch die Gesetzgebung des Bundes übertragen worden sind. Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen mit allen Kantonen.
- Formelle Verankerung der Möglichkeit, im Rahmen der Strafverfolgung gemäss Zollgesetz besondere Untersuchungsmassnahmen wie Observationen und Bild- oder Tonaufzeichnungen anzuordnen.

<sup>1</sup> SR 631.01

- Aufhebung der Bestimmung über den Mindestbestand des Grenzwachtkorps im Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin.
- Änderung des Rechtsmittelwegs im Bereich der Mineralölsteuer.
- Regelung im Strassenverkehrsrecht über die Straffreiheit bei der Missachtung verkehrspolizeilicher Vorschriften während Dienstfahrten, sofern die Missachtung für die Aufgabenerfüllung notwendig war.

### 1.3 Begründung und Bewertung der neuen Vorlage

Die beantragten drei Hauptpunkte der Vorlage sind die Anpassung der Bestimmungen über die Zolllager, die Aufhebung der Bestimmung über die Wahrnehmung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch die EZV und die Präzisierung der Bestimmung über die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben sowie die Aufhebung der Bestimmung über den Mindestbestand des Grenzwachtkorps gemäss dem Bundesbeschluss über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin.

Die Neuregelung der Bestimmungen über die offenen Zolllager und die Zollfreilager im Zusammenhang mit der Einlagerung und der Ausfuhr von inländischen Waren in Zolllager ist in wirtschaftlicher Hinsicht der zentrale Bestandteil der vorgesehenen Gesetzesrevision. Es geht dabei nicht um die Abschaffung der offenen Zolllager und Zollfreilager.

Bereits heute und auch in Zukunft können ausländische Waren in offenen Zolllagern und Zollfreilager eingelagert werden, ohne dass Einfuhrabgaben (Zollabgaben bzw. Mehrwertsteuer) zu entrichten sind. Erst wenn die Waren in den zollrechtlich freien Verkehr gelangen, erfolgt die Abgabenerhebung. Die Zolllager werden zu rund 98 Prozent für diesen Zweck genutzt. An dieser aus wirtschaftlicher Sicht wichtigen Funktion der Zolllager soll nicht gerüttelt werden.

Das geltende Recht sieht vor, dass das Ausfuhrverfahren mit der Einlagerung von inländischen Waren in ein Zollfreilager oder offenes Zolllager als abgeschlossen gilt, auch wenn das Exportland im Zeitpunkt der Ausfuhrveranlagung noch nicht eindeutig feststeht. Diese geltende Rechtslage erweist sich aus folgenden Gründen als unbefriedigend:

- Die Einlagerung kann grundsätzlich nur für sechs Monate erfolgen. Diese Frist ist relativ einfach verlängerbar und auch nicht überwachbar, da die Zollverwaltung nach dem Abschluss des Ausfuhrverfahrens an der tatsächlichen Auslagerung nicht mehr beteiligt ist. Waren können somit auch nach der Ausfuhrveranlagung im Prinzip beliebig lang im Zolllager in der Schweiz bleiben.
- Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts<sup>2</sup> hat aufgezeigt, dass mit dem Ausfuhrbeleg Rückerstattungen und Ausfuhrbeihilfen geltend gemacht werden können, obwohl die Waren in der Schweiz verbleiben. Die «Ausfuhr» ins Zolllager hatte im konkreten Fall die Auszahlung von Ausfuhrbeihilfen zur Folge, obschon die Waren in der Schweiz verblieben.
- Im Bereich der Steuern (inkl. Mehrwertsteuer) kann eine ausländische Person Waren in der Schweiz einkaufen und anschliessend in ein Schweizer

<sup>2</sup> Entscheid A-559/2011 vom 1. November 2011.

Zolllager anstatt ins Ausland ausführen lassen. So kann sie die indirekten Steuern in der Schweiz und an ihrem Wohnsitz einsparen und auch die direkten Steuern an ihrem Wohnsitz umgehen. Sie kann auch die Waren weiterverkaufen, ohne dass diese Handänderung im Zolllager steuerrechtliche Folgen hat. Im Übrigen kann auch eine Privatperson mit Wohnsitz in der Schweiz Waren in der Schweiz einkaufen und anschliessend in ein Schweizer Zolllager ausführen lassen, während der Einlagerung die Mehrwertsteuer einsparen und die Ware weiterverkaufen, ohne dass diese Handänderung im Zolllager mehrwertsteuerrechtliche Folgen hat. Es besteht ausserdem das Risiko, dass Waren in ein Schweizer Zolllager ausgeführt und anschliessend wieder in die Schweiz eingeführt werden, um damit von einer Einfuhrsteuerbefreiung zu profitieren. Die Zollverwaltung kann bei der Auslagerung nur schwer feststellen, ob es sich um ausländische oder um ursprünglich inländische Waren handelt.

- Im Bereich der nichtzollrechtlichen Erlasse können Ausfuhrrestriktionen umgangen werden, indem die Waren in ein Zolllager ausgeführt und ab dem Zolllager umdisponiert bzw. im Zolllager an nicht berechnigte Personen weiterverkauft werden. Ferner besteht das Risiko, dass Waren zum Zeitpunkt der Ausfuhrabfertigung nach einem bestimmten Staat ausgeführt werden dürfen und zum Zeitpunkt der Auslagerung nicht mehr, da in der Zwischenzeit die gesetzlichen Bestimmungen geändert worden sind (z.B. Embargo). Die Zollverwaltung kann bei der Auslagerung nur noch schwer feststellen, wohin die Waren ursprünglich hätten verbracht werden sollen. Die Verbindung zwischen der Ausfuhr und dem Transit ist zum Zeitpunkt der Auslagerung schwierig oder gar unmöglich herzustellen, da die Qualität der Angaben unterschiedlich ist (Ausfuhr = detailliert; Transit = nur noch sehr summarisch) und das Inventar in den Händen der Lagerhalterin oder des Lagerhalters liegt.
- Schliesslich können mit der Ausfuhr in ein Zolllager die offiziellen Betriebskanäle und privatrechtlichen Kontingentierungen (z.B. solche der Uhrenindustrie) umgangen sowie Parallelimporte vorbereitet werden.

Diese Risiken haben den Bundesrat bewogen, Änderungen in den Artikeln 51 bis 67 ZG vorzuschlagen, welche die Einlagerung und die Ausfuhr inländischer Waren in Zolllager betreffen. Die Europäische Union, die ebenfalls die Ausfuhr in Zolllager zulässt, hat diese Möglichkeit in der Zwischenzeit aufgehoben.

Auch in Zukunft sollen indessen inländische Waren in einem Zolllager gelagert werden dürfen. Diese Waren sollen aber neu in jedem Fall den Status von Waren des zollrechtlich freien Verkehrs, d.h. inländischen Waren, behalten. Erst wenn sie die Schweiz wirklich verlassen, sind sie zum Ausfuhrverfahren anzumelden und erfolgt die Ausfuhrveranlagung. Die vorgeschlagene Änderung beseitigt eine unbefriedigende, systembedingt fehlerhafte und risikobehaftete Rechtslage, welche die Ausnützung von Lücken in den Ausfuhrbestimmungen oder eine ungewollte Optimierung von Steuern ermöglicht.

Mit Beschluss vom 2. März 2012 hat der Bundesrat den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen»<sup>3</sup> (Bericht Malama) verabschiedet. Dieser Bundesratsbeschluss beinhaltet u.a. unter Ziffer 8 folgende Aussage:

<sup>3</sup> BBl 2012 4459

«Das EFD wird beauftragt, im Rahmen der bevorstehenden Zollgesetzrevision zu prüfen, inwiefern

- in Artikel 97 ZG die Kompetenz zum Abschluss von Vereinbarungen mit den Kantonen präzisiert sowie auf Binnenkantone erweitert werden soll, und
- ob allenfalls in Artikel 96 ZG eine Präzisierung der sicherheitspolizeilichen Kompetenzen der Zollverwaltung vorgenommen werden soll.»

Diese Überprüfung der Artikel 96 und 97 ZG hat gezeigt, dass in der Tat Handlungsbedarf besteht, da der Interpretationsspielraum zu gross ist und deshalb immer wieder zu Missverständnissen führt. Diese Feststellung soll zur Aufhebung von Artikel 96 und zu Anpassungen in Artikel 97 führen. Diese Änderungen im Zollgesetz betreffen das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Es handelt sich indessen um Änderungen mit beschränkter Tragweite, da es darum geht, die bereits geltende Praxis rechtlich klarer zu verankern und die Kompetenzen besser einzugrenzen – ohne direkte Auswirkungen auf die Kantone. Dass die Vorlage der Bundesversammlung möglichst zeitnah zur allfälligen Behandlung des Berichts Malama in den Räten unterbreitet werden kann, erachtet der Bundesrat als sinnvoll. Die Diskussionen zum Bericht können somit direkt in die Diskussion zu den besagten zwei Artikeln einfließen. Die vorliegende Anpassung des Zollgesetzes schliesst nicht aus, dass in einem zweiten Schritt die Empfehlungen des Berichts weitergehend umgesetzt und die entsprechenden nichtzollrechtlichen Erlasse mit den der Zollverwaltung durch die Kantone systematisch delegierten Aufgaben ergänzt werden.

Schliesslich hat der Bundesrat bereits im 2011 in Aussicht gestellt<sup>4</sup>, die Bestimmung über den Mindestbestand des Grenzwachtkorps (GWK) in Artikel 1 Absatz 3 des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und an Dublin aufzuheben und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage beauftragt. Die Bestimmung im erwähnten Bundesbeschluss kann nun im Rahmen der Änderung bisherigen Rechts in dieser Zollgesetzrevision aufgehoben werden.

## **1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht**

Die vorgeschlagene Regelung der Einlagerung von Waren des zollrechtlich freien Verkehrs in ein offenes Zolllager und in ein Zollfreilager mit späterer Ausfuhr entspricht dem Zollkodex der Europäischen Union. Auf die Durchführung eines ausdrücklichen Rechtsvergleichs für die übrigen Teile der Vorlage wurde verzichtet, da sie nicht europäisches Recht tangieren.

## **1.5 Umsetzung**

Der Vollzug des Zollgesetzes<sup>5</sup> und des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996<sup>6</sup> (MinöStG) obliegt der Zollverwaltung, derjenige des Mehrwertsteuergesetzes vom

<sup>4</sup> Stellungnahme vom 26. Januar 2011 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2011 betreffend die "Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement" (BBl 2011 1989 und 1911) und Antwort vom 24. November 2011 im Zusammenhang mit der Annahme des Postulats Nr. 10.3888 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010 "Prüfung der Aufhebung des Mindestbestandes des Grenzwachtkorps im Schengen- Bundesbeschluss".

<sup>5</sup> SR 631.0

<sup>6</sup> SR 641.61

12. Juni 2009<sup>7</sup> (MWSTG) der Eidgenössischen Steuerverwaltung und derjenige des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958<sup>8</sup> (SVG) den Kantonen.

## 2 Erläuterung der einzelnen Artikel

### 2.1 Zollgesetz

#### *Art. 26 Anmeldepflichtige Person*

Die Änderung von Artikel 26 steht im Zusammenhang mit der Änderung von Artikel 44 ZG über die Aufhebung der Bestimmungen über den Postverkehr als besondere Verkehrsart. Eine Sonderregelung der anmeldepflichtigen Person im Postverkehr ist nicht mehr notwendig, da die anmeldepflichtige Person im Postverkehr heute von den Buchstaben a oder b des Artikels 26 umfasst wird. Ursprünglich war die Post – unter dem Zollgesetz von 1925 – nicht zollanmeldepflichtig; die Verantwortung für die Anmeldung lag alleine beim Versender oder bei der Versenderin. Dies wurde im Rahmen des geltenden Zollgesetzes übernommen. Im Lichte der Liberalisierung der Postdienstleistungen wird die Post hinsichtlich der Anmeldepflicht in die gleiche Verantwortung wie die anderen Spediteure (inkl. Kurierfirmen) gezogen. In der Praxis verfügt die Post über eine Bewilligung als zugelassene Empfängerin (ZE) gestützt auf Artikel 42 Absatz 2 ZG in Verbindung mit Artikel 100–112 der Zollverordnung vom 1. November 2006<sup>9</sup> (ZV)<sup>10</sup>. Diese zugelassene Empfängerin gilt als die mit der Zollanmeldung beauftragte Person nach Buchstabe b von Artikel 26. Sollte die Post allenfalls den ZE-Status verlieren, würden die allgemeinen Bestimmungen der Zollverordnung zur Anwendung kommen.

#### *Art. 42a Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte*

Nach Artikel 42a kann die Zollverwaltung den Status von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (*Authorised Economic Operator*, AEO) unter den vom Bundesrat festgesetzten Voraussetzungen verleihen. Bei den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten handelt es sich um ein Institut, das in dem mit der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossenen Abkommen vom 25. Juni 2009<sup>11</sup> über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen vorgesehen ist.

Den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Kontrollen gewährt. Der Status von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten soll an diejenigen Personen und Unternehmen erteilt werden, die hinsichtlich der Sicherheit der internationalen Lieferkette als besonders zuverlässig und vertrauenswürdig gelten. Dieser Status entfaltet die volle Wirkung bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen jedoch nur, wenn er auf internationaler Ebene gegenseitig anerkannt ist. Es ist vorgesehen, nach der Europäischen Union auch mit anderen Staaten, namentlich mit Norwegen, Japan, USA und China entsprechende Abkommen abzuschliessen.

<sup>7</sup> SR 641.20

<sup>8</sup> SR 741.01

<sup>9</sup> SR 631.01

<sup>10</sup> Bei zugelassenen Empfängerinnen und Empfängern findet die Zollkontrolle an ihrem Domizil und nicht an der Grenze statt.

<sup>11</sup> SR 0.631.242.05

Neu soll der Bundesrat im Sinne von Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>12</sup> und von Artikel 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>13</sup> (RVOG) ermächtigt werden, völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten über die gegenseitige Anerkennung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten abzuschliessen, ohne dass er diese der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreiten muss (Abs. 2, 2. Satz).

#### *Art. 44 Eisenbahn-, Schiffs- und Luftverkehr*

Der Postverkehr galt bisher als eigene Verkehrsart. Wie oben unter Artikel 26 erläutert, ist dies auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Post ursprünglich nicht der Zollmeldepflicht unterlag. Deshalb sah Artikel 44 Absatz 1 die Möglichkeit vor, dass der Bundesrat für den Postverkehr besondere Vorschriften erlässt. Er hatte dies auch mit Artikel 145–150 ZV getan. Diese Bestimmungen wurden per 1. August 2012 aufgehoben<sup>14</sup>. Im Lichte der Liberalisierung der Postdienstleistungen ist – wie in den Erläuterungen zu Artikel 26 ausgeführt – keine Sonderregelung mehr für den Postverkehr gerechtfertigt.

Neu sollen in Absatz 2 die Verkehrsunternehmen verpflichtet werden, der Zollverwaltung nicht nur Einsicht in Unterlagen und Aufzeichnungen zu gewähren, die für die Zollprüfung von Bedeutung sind, sondern auch dazu, dass sie die entsprechenden Dokumente der Zollverwaltung auf Verlangen in elektronischer Form übermitteln müssen. Es geht dabei um Angaben zu den Passagieren gemäss Artikel 151 Absatz 2 ZV (z.B. Nationalität, Herkunft und Destination, Reiseroute oder Modalitäten des Erwerbs des Tickets). Dadurch können die Zollkontrollen risikobasiert und situationsgerecht vorbereitet und durchgeführt werden, ohne dass für Zollverwaltung und Verkehrsunternehmen ein wesentlicher Mehraufwand entsteht.

#### *Art. 51 Verfahren*

Zum Begrifflichen: Gemäss Artikel 6 Buchstabe d ZG gelten sowohl ausländische als auch zur Ausfuhr veranlagte Waren als Waren des zollrechtlich nicht freien Verkehrs. Da die Überführung von zur Ausfuhr veranlagten Waren in ein offenes Zolllager in Zukunft nicht mehr möglich sein soll, ist die Bezeichnung in den Bestimmungen über das Zolllagerverfahren entsprechend anzupassen.

Nach geltendem Recht sind in einem offenen Zolllager zu lagernde ausländische Waren zum entsprechenden Zollverfahren anzumelden (Abs. 1). Daneben können auch zur Ausfuhr veranlagte inländische Waren in einem offenen Zolllager gelagert werden (Abs. 1 i.V.m. Art. 53 Abs. 2). Diese inländischen Waren werden zuerst ins Ausfuhrverfahren übergeführt. Nach Abschluss des Ausfuhrverfahrens erfolgt die Überführung ins Zolllagerverfahren. Dadurch wird für diese Waren eine Ausfuhrveranlagungsverfügung ausgestellt, welche u.a. Grundlage bildet für die Mehrwertsteuerbefreiung im Inland, obwohl sich die Waren noch im Zolllager – und somit im Schweizer Zollgebiet – befinden. Nach der Lagerung im offenen Zolllager, die nach Artikel 157 ZV auf sechs Monate beschränkt ist (mit Möglichkeit der Verlängerung), werden die Waren in einem Transitverfahren aus dem Zollgebiet verbracht.

<sup>12</sup> SR 101

<sup>13</sup> SR 172.010

<sup>14</sup> AS 2012 3837



Neu sollen die zur Ausfuhr bestimmten inländischen Waren zwar weiterhin räumlich in einem offenen Zolllager gelagert werden können. Sie bleiben jedoch inländische Waren und behalten während ihrer Lagerung den zollrechtlichen Status von Waren des zollrechtlich freien Verkehrs. Erst nach Abschluss der Lagerung, d.h. wenn die Waren aus dem Schweizer Zollgebiet verbracht werden, erfolgt die Überführung ins Ausfuhrverfahren. Falls die Ausfuhrveranlagung nicht bei einer Grenzzollstelle erfolgt, sind die bei einer Inlandzollstelle zur Ausfuhr veranlagten Waren in ein Transitverfahren zu überführen und aus dem Zollgebiet zu verbringen. Die Anmeldung zum Zolllagerverfahren gilt somit lediglich für die ausländischen Waren. Absatz 1 ist deshalb entsprechend anzupassen.

Durch diese Neugliederung der Verfahrensschritte wird verhindert, dass für Waren eine Ausfuhrveranlagungsverfügung erstellt wird, obwohl diese noch gar nicht aus dem Schweizer Zollgebiet ausgeführt worden sind.

#### *Art. 53 Offene Zolllager*

Nach geltendem Recht können ausländische sowie bereits zur Ausfuhr veranlagte inländische Waren in einem offenen Zolllager gelagert werden (Abs. 1). Zur Ausfuhr veranlagte Waren dürfen in einem offenen Zolllager gelagert werden, wenn sie ausgeführt werden (Abs. 2), wobei der Bundesrat die Lagerung von Waren vorsehen kann, die nicht ausgeführt werden (Abs. 3). Einzulagernde Waren sind zum Zolllagerverfahren anzumelden (Abs. 4). Absatz 5 regelt die Pflichten der Lagerhalterin bzw. des Lagerhalters und Absatz 6 die Sicherheitsleistung.

In Zukunft soll es weiterhin möglich sein, inländische Waren in einem offenen Zolllager aufzubewahren; diese unterliegen aber nicht der Zollüberwachung<sup>15</sup> (Abs. 1 Bst. b). Inländische Waren gelten somit im offenen Zolllager nicht als «unter Zollüberwachung» stehend. Dies ist insbesondere aus mehrwertsteuerlicher Sicht wichtig, da nach Artikel 23 MWSTG<sup>16</sup> Lieferungen von bzw. Leistungen im Zusammenhang mit Waren, die unter Zollüberwachung stehen, von der Inlandsteuer befreit sind. Inländische Waren können neu vor ihrer Lagerung auch nicht mehr in das Ausfuhrverfahren übergeführt werden. Sie behalten folglich während der Lagerdauer den zollrechtlichen Status von Waren des zollrechtlich freien Verkehrs. Dadurch erübrigt sich auch eine Befristung der Lagerdauer (Abs. 2). Die Pflicht zur Anmeldung der Waren ins Zolllagerverfahren gilt somit nur noch für ausländische Waren (Abs. 3). Inländische Waren können zwar räumlich in einem offenen Zolllager eingelagert werden, sie sind aber nicht Gegenstand des Zolllagerverfahrens. Absätze 4 und 5 entsprechen weitgehend dem bisherigen Recht. Die neue Regelung bedarf einer Übergangsbestimmung (Art. 132a).

#### *Art. 56 Eingelagerte Waren; Bestandesaufzeichnungen und Bearbeitung*

Die Möglichkeit, die Bearbeitung von Waren zu beschränken, gilt neu nur noch für ausländische Waren (Abs. 2). Für inländische Waren besteht diese Beschränkung nicht, da sie nicht Gegenstand des Zolllagerverfahrens sind; sie können ohne Bewilligung bearbeitet werden.

#### *Art. 57 Auslagerung*

<sup>15</sup> Nach Art. 23 Abs. 2 ZG umfasst die Zollüberwachung allgemeine Massnahmen der Zollverwaltung, um die Einhaltung des Zollrechts und der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes zu gewährleisten.

<sup>16</sup> SR 641.20

Die bisherige Bestimmung von Absatz 1 gilt neu nur noch für ausländische Waren. Diese können ein- oder ausgeführt werden und sind bei der Auslagerung in das entsprechende Zollverfahren zu überführen.

Der neue Absatz 2 regelt die Auslagerung von inländischen Waren, die ausgeführt werden sollen. Diese müssen ins Ausfuhrverfahren übergeführt und auch tatsächlich aus dem Schweizer Zollgebiet ausgeführt werden. Eine unmittelbare Wiedereinfuhr in die Schweiz ist ausgeschlossen. Inländische Waren können jedoch auch zum weiteren Verbleib in der Schweiz ausgelagert werden. Absatz 3 wurde redaktionell den vorangehenden Absätzen angepasst.

#### *Art. 61 Ausfuhrverfahren*

In Zukunft können inländische Waren vor ihrer Lagerung in einem Zollfreilager nicht mehr zur Ausfuhr veranlagt werden, sondern erst dann, wenn sie endgültig aus dem Schweizer Zollgebiet verbracht werden (Abs. 3). Dadurch soll verhindert werden, dass Zollfreilager als Drehscheiben für Machenschaften missbraucht werden. Insbesondere sollen für inländische Waren, die sich in einem Zollfreilager befinden, keine Ausfuhrbeiträge mehr beansprucht werden können.

#### *Art. 62 Grundsätze*

Zum Begrifflichen: Gemäss Artikel 6 Buchstabe d ZG gelten sowohl ausländische als auch zur Ausfuhr veranlagte Waren als Waren des zollrechtlich nicht freien Verkehrs. Da die Einlagerung von zur Ausfuhr veranlagten Waren in ein Zollfreilager in Zukunft nicht mehr möglich sein soll, ist die Bezeichnung in den Bestimmungen über die Zollfreilager entsprechend anzupassen.

Zollfreilager sind nach bisherigem Recht räumlich abgetrennte Teile des Zollgebiets, die in ihrer Gesamtheit unter Zollüberwachung stehen und in denen Waren des zollrechtlich nicht freien Verkehrs, d.h. ausländische oder zur Ausfuhr veranlagte inländische Waren, gelagert werden dürfen, ohne dass sie den Einfuhrzollabgaben unterliegen oder dass während der Lagerdauer handelspolitische Massnahmen (z.B. Ein- und Ausfuhrverbote, mengenmässige Beschränkungen oder Embargomassnahmen) angeordnet werden können. Nach geltendem Recht bestand keine Möglichkeit, inländische Waren ohne vorgängige Ausfuhrveranlagung in einem Zollfreilager aufzubewahren. Nur bereits zur Ausfuhr veranlagte Waren konnten im Zollfreilager eingelagert werden (Abs. 2).

Nach neuem Recht bleiben Zollfreilager Teil des Zollgebiets, aber von diesem räumlich getrennt (Abs. 1). Im Zollfreilager können sowohl ausländische Waren (wie bisher; Abs. 2 Bst. a) als auch – neu – inländische Waren des zollrechtlich freien Verkehrs gelagert werden (Abs. 2 Bst. b). Die ausländischen Waren unterliegen nach Absatz 3 der Zollüberwachung.

Die inländischen Waren behalten ihren Status als Waren des zollrechtlich freien Verkehrs, auch wenn sie sich in einem Zollfreilager befinden. Sie gelten nicht als «unter Zollüberwachung» stehend. Dies ist insbesondere aus mehrwertsteuerlicher Sicht wichtig, da nach Artikel 23 MWSTG<sup>17</sup> Lieferungen von bzw. Leistungen im Zusammenhang mit Waren, die unter Zollüberwachung stehen, von der Inlandsteuer befreit sind.

<sup>17</sup> SR 641.20

Die Möglichkeit, zur Ausfuhr veranlagte inländische Waren im Zollfreilager einlagern zu können, entfällt somit.

#### *Art. 65 Einlagerung, Lagerdauer und Bearbeiten der Waren*

Bisher hatte der Bundesrat die Befugnis, die Frist zu bestimmen, innerhalb derer zu Ausfuhr veranlagte Waren aus dem Zollfreilager ausgeführt werden müssen (Abs. 2, 2. Satz). Diese Bestimmung kann ersatzlos gestrichen werden. Die Anmeldung zum Ausfuhrverfahren soll in Zukunft nicht mehr «auf Vorrat» möglich sein, sondern erst, wenn die Ware tatsächlich ausgeführt wird.

Allfällige Einschränkungen in der Bearbeitung von Waren gelten neu nur noch für die ausländischen Waren (Abs. 3); inländische Waren können uneingeschränkt bearbeitet werden.

#### *Art. 66 Überwachung und Bestandesaufzeichnungen*

Nach geltender Rechtslage müssen über alle eingelagerten sensiblen Waren Bestandesaufzeichnungen geführt werden (Abs. 1, 1. Satz). Zudem dürfen Waren nicht der Zollüberwachung entzogen werden (Abs. 3 Bst. a).

Absatz 1 soll so präzisiert werden, dass die Pflicht zu Bestandesaufzeichnungen neben den ausländischen sensiblen Waren auch auf alle inländischen Waren ausgedehnt wird. Dadurch soll Klarheit bestehen über die Abgrenzung zwischen den ausländischen Waren, welche lediglich teilweise in die Bestandesaufzeichnungen aufzunehmen sind (sensible Waren) und sämtlichen inländischen Waren. Dies wird eine Änderung der Zollverordnung über die Bestandesaufzeichnungen zur Folge haben (Art. 182 Abs. 2 und Anhang 2). Nach Absatz 3 Buchstabe a dürfen die ausländischen Waren der Zollüberwachung nicht entzogen werden; inländische Waren gelten hingegen im Zollfreilager nicht als «unter Zollüberwachung» stehend. Dies ist insbesondere aus mehrwertsteuerlicher Sicht wichtig.

Für die Inventarisierung der Waren ist grundsätzlich die Lagerhalterin oder der Lagerhalter zuständig, wobei diese Pflicht im Rahmen der Bewilligung für den Betrieb des Zollfreilagers der Einlagererin oder dem Einlagerer übertragen werden kann (Art. 66 Abs. 1 und 2). Um den Gesamtüberblick über die inländischen Waren zu behalten, wird in Zukunft die Lagerhalterin oder der Lagerhalter die Bestandesaufzeichnungen für die inländischen Waren führen müssen. Eine Rechtsänderung ist dazu nicht erforderlich. Eine entsprechende Bestimmung wird in die jeweilige Betriebsbewilligung aufgenommen werden.

Die neue Regelung bedarf hinsichtlich der Auslagerung einer Übergangsbestimmung (Art. 132a).

#### *Art. 67 Auslagerung*

Die bisherige Bestimmung soll neu nur für ausländische Waren anwendbar sein (Abs. 1). Diese können ein- oder ausgeführt werden und sind bei der Auslagerung in das entsprechende Zollverfahren zu überführen. Absatz 1 wird durch einen weiteren Absatz ergänzt. Danach müssen inländische Waren, die ausgeführt werden sollen, ins Ausfuhrverfahren übergeführt und auch tatsächlich aus dem Schweizer Zollgebiet ausgeführt werden. Eine unmittelbare Wiedereinfuhr in die Schweiz ist ausgeschlossen. Inländische Waren können jedoch auch zum weiteren Verbleib in der Schweiz ausgelagert werden.

*Art. 70 Zollschuldnerin und Zollschuldner*

Die Änderung steht im Zusammenhang mit der Änderung von Artikel 44 über die Aufhebung des Postverkehrs als eigene Verkehrsart.

*Art. 87 Zollpfandverwertung und Verwertung von Wertpapieren*

Gemäss dem geltenden Recht kann anstelle der Versteigerung als der grundsätzlichen Form der Verwertung, das Zollpfand auch freihändig verkauft werden, unter der Voraussetzung des Einverständnisses der Eigentümerin oder des Eigentümers (Art. 87 Abs. 4 ZG). Die Ermittlung der am Zollpfand berechtigten Person ist oft aufwändig und/oder steht in einem Missverhältnis zum Warenwert. Zudem fehlt eine Bestimmung, dass überhaupt auf eine Zollpfandverwertung verzichtet werden kann, z.B. bei Waren von geringem Wert. Absatz 4 sieht neu vor, dass ein Freihandverkauf ohne Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers nach erfolgloser Versteigerung oder bei einem Pfandwert von höchstens 1'000'000 Franken zulässig ist.

Der Bundesrat soll zudem in Absatz 5 ermächtigt werden, die Voraussetzungen für den Freihandverkauf sowie für den Verzicht auf eine Zollpfandverwertung zu regeln.

*Art. 91a Vereidigung*

Verschiedene Kantone kennen die Vereidigung der Angehörigen der Polizei. Das Bundesrecht kennt die Vereidigung der Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates und der Bundeskanzlerin, des Generals sowie der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundespatentgerichts und des Bundesstrafgerichts<sup>18</sup>. Gemäss Artikel 2 Absatz 5 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010<sup>19</sup> über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) ist auch das Personal der Transportpolizei «amtlich in Pflicht zu nehmen». Darunter ist offenbar die Vereidigung zu verstehen (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Januar 2010<sup>20</sup> zum Bericht vom 3. November 2009 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr [BGST]»). Das Personal der Zollverwaltung verfügt aufgrund des Zollgesetzes und der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes über umfassende Aufgaben und Befugnisse, welche im Einzelfall weitgehende Auswirkungen auf die Betroffenen haben können. Dabei kann auch polizeilicher Zwang zur Anwendung kommen. Die Zollverwaltung bezeichnet gemäss Artikel 100 Absatz 2 das Personal, das polizeiliche Massnahmen anwenden darf und die entsprechenden Befugnisse inne hat. Dabei geht es neben den uniformierten und bewaffneten Angehörigen des GWK insbesondere auch um die Mitarbeitenden der Zollfahndungen. Das betroffene Personal muss auch eine Personensicherheitsprüfung bestehen. Der Rahmen und das Bedürfnis für eine zusätzliche moralische Verpflichtung durch Ablegung eines Amtseides oder eines Gelübdes, welchem vorwiegend feierliche Bedeutung zukommt, sind damit gegeben.

<sup>18</sup> Art. 3 Abs. 1 und 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10); Art. 10 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110); Art. 11 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32); Art. 15 des Patentgerichtsgesetzes vom 20. März 2009 (PatGG; SR 173.41); Art. 47 des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010 (StBOG; SR 173.71).

<sup>19</sup> SR 745.2

<sup>20</sup> BBl 2010 915 ff., 917

Neu soll deshalb die Zollverwaltung das Personal bezeichnen, welches auf gewissenhafte Pflichterfüllung vereidigt werden soll. Anstatt des Eids kann das Gelübde abgelegt werden. Für die Eides- oder Gelübdeformel wird sinngemäss Artikel 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>21</sup> (ParlG) heranzuziehen sein<sup>22</sup>.

Wer sich als Parlamentsmitglied oder als von der Bundesversammlung gewählte Magistratsperson weigert, den Eid oder das Gelübde zu leisten, verzichtet nach Artikel 3 Absatz 3 ParlG auf das Amt. Für die Zollverwaltung ist diese Bestimmung dahingehend anzupassen, dass eine Weigerung Grund für eine ordentliche Kündigung im Sinne von Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000<sup>23</sup> (BPG) sein kann. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die zu vereidigenden Personen bereits in einem Arbeitsverhältnis zum Bund stehen, so im Übrigen auch angehende Angehörige des GWK, die während der Ausbildung bereits einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten.

### *Art. 96            Sicherheitspolizeiliche Aufgaben*

Sowohl die Artikel 94 und 95 ZG als auch der Artikel 96 sind für sich alleine nicht kompetenzbegründend. Im Gegensatz zu den Artikeln 94 und 95 ist Artikel 96 aber rein programmatischer Natur. In der Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 2003<sup>24</sup> über ein neues Zollgesetz wurde dieser Artikel wie folgt erläutert: Mit der Festschreibung eines eigenständigen sicherheitspolizeilichen Auftrags im Zollgesetz solle die Bedeutung des Beitrags der Zollverwaltung, und insbesondere des Grenzwachtkorps, an die innere Sicherheit zum Ausdruck gebracht werden. Die Tatsache, dass die Zollverwaltung eine wichtige Rolle für die Sicherheit der Schweiz spielt, wurde im Übrigen ebenfalls im Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2010<sup>25</sup> über die Sicherheitspolitik der Schweiz festgehalten.

Auch der Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012<sup>26</sup> in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen» (Bericht Malama) anerkennt, dass die Zollverwaltung Sicherheitsaufgaben wahrzunehmen hat, sofern sie mit ihrer Präsenz an der Grenze zusammenhängen, insbesondere mit dem Überschreiten der Grenze durch Personen und Waren, und sich auf die Umsetzung des Bundesrechts beschränken. Hingegen erachtet der Bericht den programmatischen Artikel 96 als zu offen formuliert und somit problematisch: Es sei unklar, um welche sicherheitspolizeilichen Aufgaben es sich handle, und der Artikel würde – rein grammatikalisch gesehen – auch die Übernahme von neuen Aufgaben erlauben, die im Rahmen der Polizeihoheit in den alleinigen Kompetenzbereich der Kantone fallen. Eine solche Ausweitung der Aufgaben der Zollverwaltung war jedoch nie vorgesehen. Es ging einzig darum, aufzuzeigen, dass die Zollverwaltung im Rahmen ihrer originären Aufgaben nach Artikel 94 und 95 ZG auch mit Aufgaben betraut ist, die als sicherheitspolizeilich qualifiziert werden können und so die Leistungen der EZV zu Gunsten der inneren Sicherheit hervorzuheben (z.B. Verkehr von Betäubungsmitteln, Waffen usw.).

<sup>21</sup> SR 171.10

<sup>22</sup> Eid: «Ich schwöre vor Gott dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.»; Gelübde: «Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.».

<sup>23</sup> SR 172.220.1 (Fassung gemäss Beschluss des Nationalrates als Zweitrat vom 17. Sept. 2012)

<sup>24</sup> BBl 2004 567, 658

<sup>25</sup> BBl 2010 5133, 5204

<sup>26</sup> BBl 2012 4459, 4564 f.

Die kontroversen Diskussionen um Artikel 96, nicht zuletzt im Rahmen einer detaillierten Überprüfung dieses Artikels mit Blick auf diese Zollgesetzrevision, haben jedoch gezeigt, dass er aufgrund des relativ grossen Interpretationsspielraums eher verwirrend als klärend ist und nicht dem Grundsatz der Rechtssicherheit entspricht. Mit der Aufhebung dieses Artikels soll dieser Erkenntnis Rechnung getragen werden. Sie hat keine Änderung der heutigen Praxis und der Aufgaben, welche die EZV wahrnimmt, zur Folge. Aber es soll aus dem Zollgesetz eindeutig hervorgehen, dass die Zollverwaltung zollrechtliche (Art. 94) und nichtzollrechtliche (Art. 95) Erlasse des Bundes vollzieht und allenfalls noch weitere Aufgaben wahrnimmt, die ihr im Rahmen einer Vereinbarung mit einem Kanton übertragen wurden (Art. 97). Letztere sollen mit den Anpassungen in Artikel 97 zudem klar eingegrenzt werden.

#### *Art. 97 Vereinbarungen mit den Kantonen*

Artikel 97 sieht heute vor, dass Grenzkantone mit der Zollverwaltung Vereinbarungen abschliessen können, in denen sie ihr die Erfüllung polizeilicher Aufgaben übertragen. Im Bericht Malama<sup>27</sup> wird dargelegt, dass die Bestimmung in der Praxis zwei Mängel aufweist, die eine Präzisierung der Bestimmung verlangen.

Erstens lässt Artikel 97 einen relativ grossen Interpretationsspielraum betreffend die Art der polizeilichen Aufgaben, die durch die Kantone der Zollverwaltung delegiert werden können. Der Artikel soll deshalb dahingehend ergänzt werden, dass es sich um Aufgaben handeln muss, die im Zusammenhang mit dem Vollzug von nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes stehen. Das heisst, es muss sich um Bereiche handeln, in denen die Zollverwaltung bereits von Gesetzes wegen eigenständige Kompetenzen hat, die durch die übertragenen Aufgaben erweitert werden. Damit sind in erster Linie kleinere Vollzugsmassnahmen gemeint (z.B. Erhebung von Bussen oder Bussendepots, Einvernahme von Personen, Verfassen von Strafanzeigen an die Staatsanwaltschaft, Zustellung von Verfügungen), welche die Zollverwaltung auf Grund ihrer Kontrollkompetenz im Rahmen eines Aufgriffs tätigen können sollte. Ziel dieser Aufgabenübertragung ist, dass die Zollverwaltung einfachere Fälle direkt selber erledigen kann, ohne die Polizei beiziehen zu müssen. Dies bedeutet für alle Beteiligten einen Zeitgewinn.

Zweitens bestehen heute auch Vereinbarungen mit Binnenkantonen. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die EZV waren bereits im 2006<sup>28</sup> zum Schluss gekommen, dass es Sinn macht, auch den Binnenkantonen die Möglichkeit zu geben, der Zollverwaltung gewisse polizeiliche Aufgaben zu übertragen. Das Grenzwachtkorps führt nämlich auf den Zügen mit Grenzbezug Zollkontrollen ohnehin bis ins Landesinnere durch. Da mit dem Überqueren der Kantonsgrenze auch die kantonale Zuständigkeit wechselt, erscheint es zweckmässig, wenn auch hier kleinere Fälle direkt durch das GWK abgehandelt werden können, ohne Beizug der jeweiligen Kantonspolizei. Diese Synergiennutzung ist gerade im Migrationsbereich u.a. auf der Nord-Süd-Achse von nicht unwesentlicher Bedeutung z.B. für Kantone wie Uri oder Schwyz. Mit der Schengen-Assoziierung ist noch ein zweiter Grund für einzelne Vereinbarungen mit Binnenkantonen hinzugekommen: Es geht dabei um die Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen auf kleineren Flugplätzen. Auf diesen ist das Grenzwachtkorps bereits für die Zollkontrollen sporadisch anwesend. Es ist deshalb sinnvoll, dass es

<sup>27</sup> BBl 2012 4459, 4567

<sup>28</sup> Bericht der KKJPD und der EZV über die künftige Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 15. März 2006

zugleich auch allfällige Personenkontrollen durchführen kann. Dies bedeutet einen zweifachen Ressourcengewinn zu Gunsten der anderen kantonalen Polizeiaufgaben: Die jeweilige Kantonspolizei muss sich einerseits nicht das spezifische Wissen betreffend die Personenkontrollen gemäss der umfassenden Schengen-Standards aneignen und andererseits muss sie keine eigenen Mittel auf diesen Flugplätzen einsetzen. Personenkontrollen beim Grenzübertritt sind eine Kernkompetenz des GWK und Teil der Ausbildung der Grenzwächterinnen und Grenzwächter. Zudem können diese Personenkontrollen gerade auf den kleineren Flugplätzen gleichzeitig mit den Zollkontrollen vorgenommen werden. Die Vereinbarungen mit den betroffenen Binnenkantonen stützten sich bis anhin insbesondere auf den Artikel 44 der Bundesverfassung vom 18. April 1999<sup>29</sup> (BV), was im Bericht Malama<sup>30</sup> längerfristig als eine zu allgemeine und deshalb unbefriedigende Rechtsgrundlage befunden wurde.

Absatz 1 soll deshalb dahingehend angepasst werden, dass auf deren Begehren mit sämtlichen Kantonen Vereinbarungen über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben abgeschlossen werden können. Diese Aufgaben müssen jedoch in jedem Fall im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes im Sinne von Artikel 95 ZG stehen und den Kantonen durch Bundesrecht übertragen worden sein, d.h. es muss sich um eine Rückdelegation handeln.

Diese Anpassung von Artikel 97 stellt lediglich einen ersten Schritt zu einer umfassenderen Rechtsbereinigung dar. In einer zweiten Phase sollen alle relevanten nichtzollrechtlichen Erlasse dahingehend überprüft werden, dass sich die Aufgaben der Zollverwaltung umfassend aus der einschlägigen Bundesgesetzgebung ergeben, und dass diesbezüglich möglichst «keine Rückdelegation» durch die Kantone aufgrund von Vereinbarungen mehr erforderlich ist. Dort, wo die Kantone die Ahndung rechtswidriger Handlungen systematisch der Zollverwaltung delegieren, sollten in Zukunft neben den Kontrollbefugnissen, auch der weitergehende Vollzug durch die Zollverwaltung direkt durch die Bundesgesetzgebung geregelt werden. Dies wurde im Bericht Malama aus Transparenzgründen ebenfalls empfohlen<sup>31</sup>. Auch wenn die in den Vereinbarungen systematisch aufgenommen Bereiche relativ einfach zu identifizieren ist, verlangt eine eingehende Rechtsbereinigung doch die Überprüfung der zahlreichen nichtzollrechtlichen Erlasse, auf die sich die EZV in ihrer Aufgabenerfüllung abstützt. Der diesbezügliche Aufwand ist nicht zu unterschätzen. Auch muss eine Vielzahl von Ämtern daran beteiligt werden. Deshalb soll auf die Festlegung einer Frist für diese umfassende Rechtsbereinigung verzichtet werden.

Gemäss der Ergänzung von Absatz 2 soll neben der Aufgaben- und Kostenübernahme auch der Einsatzraum in den Vereinbarungen festgelegt werden. Dies ist bereits heute der Fall und hat sich als pragmatisch erwiesen, da die geografischen Gegebenheiten von einem Kanton zum anderen sehr unterschiedlich sind. Entsprechend werden die delegierten polizeilichen Aufgaben im Grenzraum, auf internationalen Zuglinien und auf Flugplätzen wahrgenommen. Der Einsatzraum muss nicht zwingend mit dem Grenzraum entlang der Zollgrenze identisch sein, sondern kann in seltenen Fällen auf Grund der Nähe zur Grenze auch noch Teile eines Binnenkantons umfassen (vgl. die bestehenden Vereinbarungen mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden). Für die Aufgabenerfüllung in den Zügen kann der Einsatzraum schliesslich auch Bahnhöfe umfassen (z.B. Übergabe von Personen an die Polizei).

<sup>29</sup> SR 101

<sup>30</sup> BBl 2012 4459, 4567

<sup>31</sup> BBl 2012 4459, 4567

Besonders zu erwähnen gilt es hier noch, dass Absatz 2 bereits nach geltendem Recht neben der Aufgaben- auch die Kostenübernahme in den Vereinbarungen vorsieht. In allen Kantonsvereinbarungen wird denn dieser Punkt auch thematisiert und die Kantone überlassen in der Regel für Kosten und Auslagen, die im Zusammenhang mit der Einnahme von Geldern auf der Basis der Vereinbarung stehen, eine Entschädigung von 10–15 Prozent. Somit erhielt die Zollverwaltung in den letzten Jahren von den für die Kantone eingenommenen gut 2 Millionen Franken (pro Jahr) rund 250000 bis 300000 Franken (pro Jahr).

Um sich ein Bild der anderen Leistungen machen zu können, welche die Zollverwaltung zu Gunsten der Kantone erbringt, hat das GWK im Zeitraum vom Mai bis Oktober 2011 die Kosten seiner Spezialdienstleistungen erhoben. Diese Erhebung ergab, dass in diesen sechs Monaten 5600 Stunden zu Gunsten der Kantone erbracht wurden. Dabei ging es vor allem um Ausbildungstätigkeiten (800 Std), um Einsätze von Mobilien Autorevisionssequipen für die Beschau von Fahrzeugen (1500 Std), um den Einsatz von Geräten zur Erkennung von Betäubungsmitteln und Röntgenanlagen (1000 Std) und um Observationen (600 Std). Aufgrund des doch geringen Volumens und der Tatsache, dass auch die Kantone unentgeltliche Leistungen zu Gunsten des GWK bzw. der Zollverwaltung erbringen, entschied die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements, auf eine Verrechnung grundsätzlich zu verzichten. Der administrative Aufwand (aus Sicht des Bundeshaushalts) würde in keinem Verhältnis zum Ertrag stehen. Für klar identifizierbare Dienstleistungen grösseren Ausmasses, die ohne Kompensationsmöglichkeit erfolgen, solle aber im Einzelfall eine finanzielle Abgeltung geprüft werden. Sollten mehrere Kantone davon betroffen sein, wäre auch eine Pauschalverrechnung via KKJPD oder Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) in Betracht zu ziehen.

Eine Verrechnung käme allenfalls auch für den Einsatz des GWK im Rahmen der Personenkontrollen auf den grösseren Flughäfen in Frage (48 Angehörige des GWK auf dem Flughafen Genf und 28 Angehörige des GWK auf dem Flughafen Basel). Darauf wurde bis anhin aber verzichtet: die Personenkontrollen an den Grenzen gehören bereits seit 1964<sup>32</sup> zum Kerngeschäft des GWK, ohne dass gegenüber den Kantonen Verrechnungen vorgenommen worden sind. Da auch heute an den Binnengrenzen noch im Rahmen von Zollkontrollen unter gewissen Umständen Personenkontrollen durchgeführt werden können, ist das entsprechende Grundwissen im GWK erhalten und Teil der Ausbildung der Grenzwächterinnen und Grenzwächter. Mit Schengen hat sich die Priorität der Personenkontrollen allerdings auf die Flughäfen bzw. die Schengen-Aussengrenzflüge konzentriert. Es erscheint demnach sowohl effizient als auch effektiv, die vorhandenen professionellen Ressourcen nun ebenfalls dort einzusetzen. Dies umso mehr als die entsprechenden Angehörigen des GWK gleichzeitig auch noch andere Zollaufgaben wahrnehmen können. Dass die betroffenen Kantone dadurch polizeiliche Ressourcen für andere Aufgaben in einer ohnehin schon angespannten Personalsituation einsetzen können, ist ein positiver Nebeneffekt.

Der bisherige Absatz 3, wonach das Finanzdepartement den Abschluss von Kantonsvereinbarungen an die Zollverwaltung übertragen kann, wird ersatzlos aufgehoben.

#### *Art. 104            Sicherung von Beweismitteln und vorläufige Beschlagnahme*

<sup>32</sup> Per Kreisschreiben des EJPD vom 14. Mai 1964 wurden die Personenkontrollen an den Grenzen in allen Kantonen an das GWK delegiert.



Gegenstände und Vermögenswerte, die als Beweismittel in einem Strafverfahren verwendet werden können oder die voraussichtlich einzuziehen sind, werden durch die Zollverwaltung vorläufig zuhanden der zuständigen Behörde beschlagnahmt (Art. 104). Die Erfahrung zeigt, dass die zuständige Behörde die sichergestellten Gegenstände, Vermögenswerte und Beweismittel nicht immer zu übernehmen bereit ist.

Artikel 223a ZV (in der Fassung vom 27. Juni 2012<sup>33</sup>) sieht deshalb vor, dass für diejenigen Gegenstände, Vermögenswerte und Beweismittel, die nach Artikel 104 ZG vorläufig beschlagnahmt aber nicht von der zuständigen Behörde übernommen werden, die Bestimmungen über das Zollpfand gelten (Bst. a). Solche Gegenstände, Vermögenswerte und Beweismittel können demnach als Zollpfand verwertet werden (Sofortverwertung, Freihandverkauf, Versteigerung). Gegenstände, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen, werden vernichtet (Bst. b). Vermögenswerte sind in der Bundeskasse zu verbuchen.

Das Legalitätsprinzip lässt es als angezeigt erscheinen, diese Bestimmung – in leicht modifizierter Form – ins formelle Gesetz zu überführen (Abs. 4). Verbotene oder gefährliche Gegenstände können vernichtet werden. Damit verfügt die Zollverwaltung über eine einwandfreie Rechtsgrundlage für ein pragmatisches und praktikables Vorgehen. Die Bestimmung, wonach ein Zollpfand der berechtigten Person – gegen Sicherstellung – freigegeben wird (Art. 84 Abs. 1 ZG), bleibt von der neuen Regelung unberührt und gilt als Grundsatz weiterhin.

#### *Art. 128a Besondere Untersuchungsmassnahmen*

Die EZV ist zuständig für die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen das Zollgesetz und eine Vielzahl nichtzollrechtlicher Erlasse. Die Strafverfolgung richtet sich dabei nach dem Bundesgesetz vom 22. März 1974<sup>34</sup> über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR), dem Zollgesetz und den entsprechenden nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes. Ein wichtiges Untersuchungsmittel bilden dabei die Observation sowie Bild- und Tonaufzeichnungen. Beispielhaft seien die beiden folgenden Fälle erwähnt, bei denen die EZV mittels Observationen Strafuntersuchungen zu einem erfolgreichen Abschluss führen konnte:

Eine unbekannte Täterschaft wurde auf Grund von Vorermittlungen verdächtig, mit Kleintransportern aus Deutschland über unbesetzte Grenzübergänge grössere Mengen Lebensmittel in die Schweiz zu schmuggeln. Dank den über längere Zeit durchgeführten Observationen ab der Grenze konnte die EZV das Vertriebsnetz der Schmuggler aufspüren. Bei den in der Folge in mehreren Kantonen durchgeführten Hausdurchsuchungen beschlagnahmte die Zollfahndung über 170 Tonnen Lebensmittel. Die Gesamtsumme der hinterzogenen Abgaben auf den geschmuggelten Lebensmitteln belief sich gegen eine Million Franken. Insgesamt konnten 12 Personen wegen gewerbsmässiger Zoll- und Steuerhinterziehung überführt werden.

In einem andern Fall erhielt die Zollfahndung von ausländischen Behörden via das Bundesamt für Veterinärwesen den Hinweis, dass eine bestimmte Person artengeschützte Papageien und deren Eier illegal in die Schweiz einführe und damit Handel treibe. Mit Observationen konnten alle Örtlichkeiten herausgefunden werden, wo der Verdächtige die Vögel hielt. Bei den Durchsuchungen wurden rund 400 Papageien festgestellt und beschlagnahmt. Ein grosser Teil davon war artengeschützt, einige davon sogar akut vom Aussterben bedroht.

<sup>33</sup> AS 2012 3837

<sup>34</sup> SR 313.0

Es geht um die Ermittlungstätigkeit, bei welcher Vorgänge und Personen in der Öffentlichkeit während einer gewissen Dauer beobachtet und registriert werden, um die Ergebnisse für die Strafverfolgung auszuwerten. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lässt bis anhin offen, ob eine Observation einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstellt. Die neuere Lehre in der Schweiz bejaht indessen den Eingriffscharakter – jedenfalls wenn die Observation längere Zeit dauert (vgl. Botschaft vom 21. Dezember 2005<sup>35</sup> zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts). Deshalb ist mit Artikel 282–283 der am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007<sup>36</sup> (StPO) eine entsprechende gesetzliche Grundlage für die Voraussetzungen der Observation geschaffen worden. Deren Zulässigkeit gilt für die Strafverfahren, welche der StPO unterstehen, nicht aber für die nach dem VStrR geführten Verfahren. In der neueren Lehre wird denn auch bemängelt, dass für solche Massnahmen in Verwaltungsstrafverfahren keine gesetzliche Grundlage bestehe<sup>37</sup>. Hingegen hält das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten vom 8. April 2010 an die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates sinngemäss fest, dass Observationen durch die EZV gestützt auf Artikel 108 ZG und die Verordnung vom 4. April 2007<sup>38</sup> über den Einsatz von Bildaufnahme, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch die Eidgenössische Zollverwaltung – zumindest im grenznahen Raum – zulässig sind.

Für die Zollverwaltung bildet die Observation gerade im Bereiche des gewerbs- und bandenmässigen Schmuggels eine zentrale und wirkungsvolle Ermittlungsmassnahme. Es ist deshalb sicherzustellen, dass diese Massnahme auch einer gerichtlichen Überprüfung Stand hält.

Die Möglichkeit der Observation sowie der Bild- und Tonaufzeichnungen soll in Artikel 128a verankert werden. Die Bestimmung entspricht weitgehend den Artikeln 282–283 StPO. Die Zulässigkeit dieser Untersuchungsmassnahmen soll indessen auch bei Übertretungen gelten und nicht auf Verbrechen und Vergehen beschränkt bleiben. Angesichts der leichten Eingriffsintensität dieser Massnahmen lässt sich dies rechtfertigen, insbesondere wenn man bedenkt, dass nach dem Verwaltungsstrafrecht schwerere Zwangsmassnahmen wie Hausdurchsuchungen auch bei Übertretungen möglich sind. Schwere Fälle können oft nur aufgedeckt werden, wenn Vorgänge und Personen bereits im Anschluss an einen Anfangsverdacht oder an ein geringfügiges Delikt beobachtet werden können. Die Observation steht somit häufig erst am Anfang einer Untersuchung. Der (schwache) Anfangsverdacht oder die Anhaltspunkte beziehen sich wie bei den übrigen Überwachungsmassnahmen oft auf Delikte, die noch im Gang sind<sup>39</sup>. Es rechtfertigt sich deshalb, diesbezüglich den engen Wortlaut von Artikel 282 StPO entsprechend zu erweitern (Abs. 1 Bst. a). Die Oberzolldirektion entscheidet über die Genehmigung von Observationen, die länger als einen Monat dauern (Abs. 2).

### *Art. 132 Übergangsbestimmungen*

<sup>35</sup> BBl 2006 1085, 1252

<sup>36</sup> SR 312.0

<sup>37</sup> Vgl. Andreas EICKER / Frank FRIEDRICH / Jonas ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, Bern 2012, 191 ff.

<sup>38</sup> SR 631.053

<sup>39</sup> Vgl. Niklaus SCHMID, Praxiskommentar Schweizerische Strafprozessordnung, Zürich/St. Gallen 2009, Art. 282, N 13.

Absatz 7 bezieht sich auf eine nicht mehr aktuelle Übergangsbestimmung, die aufgrund des Zeitablaufs gegenstandslos geworden ist und deshalb aufgehoben werden kann.

### *Art. 132a Übergangsbestimmung zur Änderung*

Das Ausfuhrverfahren von Waren, die bereits zur Ausfuhr veranlagt worden sind und sich in einem offenen Zolllager oder in einem Zollfreilager befinden, soll nach dem geltenden Recht abgeschlossen werden. Eine Auslagerung nach neuem Recht für solche Waren als Waren des zollrechtlich freien Verkehrs ist somit ausgeschlossen. Damit soll verhindert werden, dass die Rechtsänderung missbraucht wird.

Vereidigt werden sollen nicht nur diejenigen Personen, die neu eine entsprechende Funktion übernehmen, sondern auch solche, die diese bereits innehaben.

## **2.2 Änderung bisherigen Rechts**

### **2.2.1 Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin**

Die Bestimmung von Artikel 1 Absatz 3 dritter Satz, des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 2004<sup>40</sup> über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin, der den Mindestbestand des Grenzwachtkorps regelt, wird aufgehoben. Dies entspricht der Forderung des Postulats Nr. 10.3888 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010 «Prüfung der Aufhebung des Mindestbestandes des Grenzwachtkorps im Schengen-Bundesbeschluss».

Der Bundesrat ist sich jedoch der Notwendigkeit eines starken und wirksamen Grenzschutzes bewusst und setzt sich entsprechend auch im Rahmen der verfügbaren Kredite dafür ein. Dies hatte er bereits in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2011<sup>41</sup> zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010 «Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement» ausgeführt.

Der Migrationsdruck an der Südgrenze, der Ende 2010 von den Ereignissen in Nordafrika ausgelöst wurde, die vielen Fahndungserfolge mit dem Schengener Informationssystem SIS sowie die hohe Anzahl Fälle von grenzüberschreitender Kriminalität und Schmuggel zeigen nachhaltig die Wichtigkeit eines funktionierenden umfassenden Grenzschutzes (Fiskal-, Sicherheits- und Migrationsbereich) auf.

Der minimal notwendige Bestand für ein glaubwürdig operierendes GWK sowohl zur Erbringung von Dienstleistung als auch zur Wahrung der Sicherheit lässt sich jedoch nicht exakt errechnen. Massgebend ist die erzielte Wirkung. Neben der Sicherstellung des notwendigen Bestandes werden so auch weitere Massnahmen getroffen, um eine möglichst grosse Wirkung mit den vorhandenen personellen Mitteln zu erzielen: Der Einsatz von technischen Hilfsmitteln für schnellere und sichere Grenzkontrollen wird stetig verbessert und wenn möglich ausgebaut. Auch die Einsatztaktik des GWK im Sinne von lageabhängigen regionalen Verstärkungseinsätzen hat sich bewährt und ist effizient. Dieses Vorgehen bietet eine grosse Flexibilität und ermöglicht ein rasches und adäquates Handeln. Zudem wird die

<sup>40</sup> SR 362

<sup>41</sup> BBl 2011 1989, 2001

Zusammenarbeit des GWK mit den kantonalen und internationalen Partnerbehörden (u.a. im Rahmen von Schengen) gefördert. Dadurch soll auch in Zukunft ein zweckmässiger Grenzschutz gewährleistet bleiben.

### **2.2.2 Mehrwertsteuergesetz**

Artikel 23 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009<sup>42</sup> (MWSTG) ist den Bestimmungen über die offenen Zolllager und Zollfreilager dahingehend anzupassen, dass inländische Waren, die eingelagert werden, nicht von der Inlandsteuer befreit sind. Diese steuerrechtliche Regelung entspricht der zollrechtlichen Konzeption, dass eingelagerte inländische Waren trotz der Einlagerung nicht der Zollüberwachung unterliegen, sondern den Status von Waren des zollrechtlich freien Verkehrs behalten.

### **2.2.3 Mineralölsteuergesetz**

Der Rechtsmittelweg in Artikel 35 des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996<sup>43</sup> (MinöStG) soll dahingehend geändert werden, dass in Zukunft nur noch die definitiven Steuerveranlagungsverfügungen der Zollstellen bei der Zollkreisdirektion mit Beschwerde angefochten werden können. Übrige Verfügungen der Zollstellen unterliegen neu direkt der Beschwerde an die Oberzolldirektion. Die Zollkreisdirektionen werden dadurch von Aufgaben, die ein hohes Fachwissen erfordern, entlastet und es wird in diesem Bereich auf Beschwerdeebene eine *Unité de doctrine* sichergestellt. Ein Beschwerdeentscheid der Zollkreisdirektion bzw. ein solcher der Oberzolldirektion unterliegt gemäss den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Die Beschwerdefrist von 60 Tagen gegen Veranlagungsverfügungen der Zollstellen entspricht einerseits dem geltenden Recht und andererseits der Rechtsmittelfrist bei der Zollveranlagung (Art. 116 Abs. 3 ZG).

### **2.2.4 Strassenverkehrsgesetz**

Nach Artikel 89 Absatz 5 des Zollgesetzes von 1925 waren die Beamten der Zollverwaltung für dienstliche Fahrten in der Nähe der Zollgrenze, wo es erforderlich war, von der Beachtung der verkehrspolizeilichen Vorschriften entbunden. Diese Bestimmung wurde nicht ins neue Zollgesetz übernommen. Dafür wurde Artikel 100 Ziffer 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958<sup>44</sup> (SVG) dahingehend ergänzt, dass der Führer eines Zollfahrzeugs den gleichen Bestimmungen unterstellt ist wie sie für die Feuerwehr, die Sanität und die Polizei gelten. Danach ist er auf einer dringlichen Dienstfahrt wegen Missachtung der Verkehrsregeln und der besonderen Anordnungen für den Verkehr nicht strafbar, sofern er die erforderlichen Warnsignale gibt und alle Sorgfalt beobachtet, die nach den besonderen Verhältnissen erforderlich sind. Diese Bestimmung bezieht sich auf dringliche Fahrten mit Blaulicht und deckt in der Praxis nicht alle Bedürfnisse der Zollverwaltung ab. Gerade Fahrten im Grenzraum und entlang der Grenze sind nicht immer dringlich, wohl aber dienstlich.

Neu soll deshalb Artikel 100 SVG mit einer weiteren Ziffer ergänzt werden, die dienstliche, aber nicht dringliche Fahrten zum Gegenstand hat. Dies entspricht

<sup>42</sup> SR 641.20

<sup>43</sup> SR 641.61

<sup>44</sup> SR 741.01

einem Bedürfnis, das auch seitens der anderen in Artikel 100 Ziffer 4 erwähnten Behörden (Polizei, Sanität, Feuerwehr) verschiedentlich als dringend geäussert wurde. Diese Ergänzung stellt eine Konkretisierung von Artikel 14 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937<sup>45</sup> (StGB) über gesetzlich erlaubte Handlungen dar, reduziert somit den Interpretationsspielraum und gibt den Mitarbeitenden von Feuerwehr, Sanität, Polizei und Zoll mehr Rechtssicherheit im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung. Wer ein Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- oder Zollfahrzeug führt, soll auf dienstlichen Fahrten nicht strafbar sein, wenn er aus dienstlichen Gründen bzw. zur Erfüllung seiner Aufgaben Verkehrsregeln, namentlich ein Fahr-, Park- oder Halteverbot, missachten muss.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

Die Vorlage wirkt sich weder in personeller noch in finanzieller Hinsicht aus.

#### **3.2 Auswirkungen auf die Kantone**

Die Anpassung von Artikel 97 tangiert das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Die Neuregelung stellt jedoch gegenüber der heutigen Praxis grundsätzlich keine Änderung dar. Vielmehr geht es darum klarzustellen, dass die Aufgaben, welche die Kantone der Zollverwaltung delegieren im Zusammenhang mit der Erfüllung von nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes stehen und den Kantonen durch die Bundesgesetzgebung eingeräumt worden sein müssen. Zudem soll transparent die Möglichkeit festgehalten werden, dass alle Kantone eine Vereinbarung über die Übernahme von kantonalen Aufgaben abschliessen können.

Da alle Grenzkantone und auch einige Binnenkantone mit dem Bund bereits entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen haben und diese nur Aufgaben im Rahmen der neuen expliziten Grenzen von Artikel 97 beinhalten, sind die Auswirkungen äusserst beschränkt. Insbesondere bedarf es keiner Rechtsänderung auf kantonaler Ebene. Das Verhältnis zwischen den Kantonen und den Gemeinden ist ebenfalls nicht betroffen. Durch die Kantonsvereinbarungen kann die Zollverwaltung kleinere Widerhandlungen, die sie festgestellt hat, zur Entlastung der kantonalen Polizeibehörden, direkt selber ahnden oder verzeigen. Doppelspurigkeiten lassen sich somit gerade eben vermeiden.

#### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Zollverwaltung hat 262 Bewilligungen für offene Zolllager und 12 für Zollfreilager erteilt. Der vorgesehene Ausschluss der Ausfuhr inländischer Waren in ein offenes Zolllager und in ein Zollfreilager hat eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung und zwar nicht nur für die Lagerhalterinnen und -halter, sondern auch für deren Kundinnen und Kunden sowie die Einlagererinnen und Einlagerer. Inwieweit sich der Ausschluss der Ausfuhrmöglichkeit auf die Lager auswirkt, lässt sich indessen nicht quantifizieren. Gemäss Informationen der Eidgenössischen Zollverwaltung werden indessen die Zolllager lediglich zu rund 0,5 Prozent für diesen Zweck genutzt. Inländische Waren können räumlich weiterhin in den Zolllagern eingelagert

<sup>45</sup> SR 311.0

werden. Diese Waren behalten aber inskünftig in diesem Fall den zollrechtlichen Status einer inländischen Ware und gelten auch nach dem Mehrwertsteuerrecht nicht von der Umsatzsteuer befreit. Damit Waren den Status des zollrechtlich nicht freien Verkehrs erhalten, müssen sie auch tatsächlich ausgeführt werden. Für mehrwertsteuerpflichtige Unternehmen wirkt sich die Unterbindung der Ausfuhr inländischer Waren in ein Zolllager grundsätzlich nicht aus, da sie ohnehin zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. Was die Mehrwertsteuer auf der Lieferung (Umsatz) anbelangt, kann sich allenfalls eine zeitliche Verzögerung bei der Mehrwertsteuerabrechnung ergeben, da das Ausfuhrverfahren erst mit der tatsächlichen Verbringung der Ware ins Ausland zulässig sein soll und nicht mehr mit der Einlagerung ins Zolllager. Eine solche Verzögerung ist jedoch für die Wirtschaft tatsächlich nur spürbar, wenn eine Einlagerung drei Monate oder länger dauern sollte. Auch in Zukunft ist das Kommissionierungsgeschäft möglich.

Durch die Rechtsänderung werden hingegen die Lücken der bestehenden Rechtsvorschriften geschlossen, welche eine nicht gewollte Ausrichtung von Ausfuhrbeiträgen, Befreiung von Steuern und Umgehung nichtzollrechtlicher Erlasse begünstigen,.

### **3.4 Andere Auswirkungen**

Die Regelung, wonach inländische Waren in offenen Zolllagern und Zollfreilagern nicht «unter Zollüberwachung» stehen, wirkt sich auf nicht mehrwertsteuerpflichtige Erwerberinnen und Erwerber von inländischen Waren oder Gegenständen in offenen Zolllagern oder in Zollfreilagern aus, sofern sie nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. In diesem Fall ist die Mehrwertsteuer zu entrichten.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft des Bundesrates vom 25. Januar 2012<sup>46</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 noch in den Jahreszielen des Bundesrats 2012 enthalten.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die Vorlage betrifft eine Änderung des Zollgesetzes, des Mineralölsteuergesetzes und des Strassenverkehrsgesetzes. Diese Gesetze stützen sich auf folgende Bestimmungen der Bundesverfassung<sup>47</sup> ab: Artikel 57 Absatz 2, 60, 82, 101, 110, 121 Absatz 1, 122, 131 Absatz 1 Buchstabe e und Absatz 2, 133.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage ist vereinbar mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Die Regelung der Einlagerung in ein offenes Zolllager und in ein Zollfreilager mit späterer Ausfuhr entspricht dem Zollkodex der Europäischen Union. Der Inhalt der anderen vorgesehenen Gesetzesänderungen hat keinen unmittelbaren internationalen Bezug.

<sup>46</sup> BBl 2012 481

<sup>47</sup> SR 101

### **5.3 Erlassform**

Bei der Vorlage handelt es sich um eine Gesetzesänderung, die nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV dem fakultativen Referendum untersteht.

### **5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Mit Artikel 42a Absatz 2 soll der Bundesrat ermächtigt werden, völkerrechtliche Verträge über die gegenseitige Anerkennung des Status von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten selbstständig abschliessen zu können.

Weiter soll der Bundesrat mit Artikel 87 Absatz 5 ermächtigt werden, auf dem Verordnungsweg die Voraussetzungen für den Freihandverkauf bei der Zollpfandverwertung sowie für deren Verzicht zu regeln.

Die Zollverwaltung soll gestützt auf Artikel 91a dasjenige Personal bezeichnen, das vereidigt werden soll. Die Bezeichnung erfolgt im Rahmen der Zollverordnung der EZV vom 4. April 2007<sup>48</sup> (ZV-EZV).

<sup>48</sup> SR 631.013