



Teilrevision des Zollgesetzes vom 18. März 2005

Bericht vom 13. September 2013 über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. Dezember 2012 bis 31. März 2013

Inhalt

- 1 Einleitung
- 2 Liste der Vernehmlassungsadressaten
 - 2.1 Kantone
 - 2.2 Politische Parteien
 - 2.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete
 - 2.4 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft
 - 2.5 Weitere interessierte Kreise
 - 2.6 Zusätzliche Eingaben
- 3 Ergebnisse der Vernehmlassung
 - 3.1 Kurzzusammenfassung
 - 3.2 Zusammenfassung
 - 3.2.1 Zustimmung
 - 3.2.2 Kritik
 - 3.3 Bemerkung zu den einzelnen Artikeln
 - 3.3.1 Zollgesetz
 - 3.3.2 Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin
 - 3.3.3 Mehrwertsteuergesetz
 - 3.3.4 Mineralölsteuergesetz
 - 3.3.5 Strassenverkehrsgesetz
 - 3.4 Vorschläge für weitere Änderungen oder zusätzliche Bestimmungen
 - 3.5 Bemerkungen zum Erläuternden Bericht

Abkürzungen



1 Einleitung

Der Bundesrat hat am 14. Dezember 2012 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Teilrevision des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0) durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. März 2013.

Das Zollgesetz, das 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 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.

Die drei wichtigsten Hauptpunkte der Vorlage sind (1.) die Anpassung der Bestimmungen über die Zolllager, (2.) die Aufhebung der Bestimmung über die Wahrnehmung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und die Präzisierung der Bestimmung über die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben sowie (3.) 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.

Zolllager

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 Gesetzesrevision. Es geht dabei nicht um die Abschaffung der offenen Zolllager und Zollfreilager.

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 jedoch 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 trotz Ausfuhrveranlagung im Prinzip beliebig lang im Zolllager in der Schweiz bleiben.
- Im Bereich der Steuern (inkl. Mehrwertsteuer) kann eine ausländische Person Waren in der Schweiz einkaufen und anschliessend in ein Schweizer 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.

- Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts¹ 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 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 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.

Auch in Zukunft sollen 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.

Polizeiliche Aufgaben der Zollverwaltung

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 Kompe-

¹ Entscheid A-559/2011 vom 1. November 2011.



tenzen»² (Bericht Malama) verabschiedet. Dieser Bundesratsbeschluss beinhaltet u.a. unter Ziffer 8 folgende Aussage:

«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 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 Kantone. 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. Die vorgeschlagene Anpassung des Zollgesetzes schliesst nicht aus, dass in einem zweiten Schritt die Empfehlungen des Berichts Malama noch weitergehend umgesetzt und die entsprechenden nicht-zollrechtlichen Erlasse mit den der Zollverwaltung durch die Kantone systematisch delegierten Aufgaben ergänzt werden.

Mindestbestand des Grenzwachtkorps

Schliesslich hat der Bundesrat bereits im 2011 in Aussicht gestellt³, 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 Assoziierung an Schengen und an Dublin aufzuheben und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage beauftragt. Die Bestimmung im erwähnten Bundesbeschluss kann im Rahmen der Änderung bisherigen Rechts in der Zollgesetzrevision aufgehoben werden.

Die Kernpunkte der vorgeschlagenen Teilrevision lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 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.

² BBI 2012 4459

³ 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" (BBI 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".



- 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 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.
- 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.



2 Liste der Vernehmlassungsadressaten

2.1 Kantone

Alle Kantone

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
Conferenza dei Governi cantonali (CdC)

2.2 Politische Parteien

Bürgerlich-Demokratische Partei BDP **
Parti bourgeois-démocratique PBD
Partito borghese democratico PBD

Christlichdemokratische Volkspartei CVP
Parti démocrate-chrétien PDC
Partito popolare democratico PPD

Christlich-soziale Partei Obwalden csp-ow **

Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis **

Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP
Parti évangélique suisse PEV
Partito evangelico svizzero PEV

FDP. Die Liberalen
PLR. Les Libéraux-Radicaux
PLR.I Liberali Radicali

Grüne Partei der Schweiz GPS **
Parti écologiste suisse PES
Partito ecologista svizzero PES

Grünes Bündnis GB (Mitglied GPS)
Alliance Verte AVeS
Alleanza Verde AVeS

Grünliberale Partei glp **
Parti vert'libéral pvl

Lega dei Ticinesi (Lega) **



Mouvement Citoyens Romand (MCR) **

Schweizerische Volkspartei SVP
Union Démocratique du Centre UDC
Unione Democratica di Centro UDC

Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS (SP Schweiz)
Parti socialiste suisse PSS
Partito socialista svizzero PSS

2.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Schweizerischer Gemeindeverband *

Schweizerischer Städteverband *
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete **

2.4 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss business federation

Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)
Union suisse des arts et métiers (USAM)
Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

Schweizerischer Arbeitgeberverband *
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori

Schweizerischer Bauernverband (SBV)
Union suisse des paysans (USP)
Unione svizzera dei contadini (USC)

Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) **
Association suisse des banquiers (ASB)
Associazione svizzera dei banchieri (ASB)
Swiss Bankers Association



Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
Union syndicale suisse (USS)
Unione sindacale svizzera (USS)

Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz) *
Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse)
Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera)

Travail.Suisse **

2.5 Weitere interessierte Kreise

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)

SPEDLOGSWISS
Verband schweizerischer Speditions- und Logistikunternehmen

Swiss Shippers' Council (SSC)

Vereinigung der schweizerischen Freilager (VSF) / Union des ports francs suisse

Scienceindustries Switzerland
Schweizer Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech

Aerosuisse
Dachverband der schweizerischen Luft- und Raumfahrt

garaNto
Die Gewerkschaft des Zoll- und Grenzschutzpersonals

KEP&Mail
Verband der privaten Postdienstleister der Schweiz

Schweizerischer Verband der Express- und Kurier-Firmen **

Vereinigung der Grenzschutzoffiziere **



* formeller Verzicht auf eine Stellungnahme

** keine Antwort

2.6 Zusätzliche Eingaben

Von folgenden Organisationen und Firmen sind ebenfalls Vernehmlassungen eingereicht worden:

- Die Post
- Swisscofel, Verband des Schweizerischen Früchte-, Gemüse- und Kartoffelhandels
- Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)
- Schweizerischer Nutzfahrzeugverband ASTAG
- Centre Patronal
- Swiss International Airports Association (SIAA)
- Verband der Schweizerischen Edelsteinbranche (VSE)
- Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux (ASFCMP)
- Cargo Forum Schweiz (CFS)
- Vereinigung Schweizer Weinhandel (VSW)
- Handelskammer beider Basel (HKBB)
- GastroSuisse
- Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)
- Chambre vaudoise des arts et métiers (fpv)
- Verein Referendum BWIS
- The Nuance Group AG
- Oettinger Imex AG
- Magazzini Generali con Punto Franco SA



3 Ergebnisse der Vernehmlassung

Es gingen 26 formelle Stellungnahmen der Kantone ein. Der Kanton NW verzichtet auf eine materielle Stellungnahme. Der Kanton BS verzichtet auf eine eigene Stellungnahme und schliesst sich hinsichtlich der polizeirechtlichen Bereiche vollumfänglich der gemeinsamen Stellungnahme der KKJPD und der KKPKS an. Der Kanton BL schliesst sich der Stellungnahme der KKPKS an. Der Kanton JU hatte keine Bemerkungen zur Vorlage anzubringen. Die Konferenz der Kantonsregierungen hat keine eigene Vernehmlassung eingereicht.

Fünf Parteien haben sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt, ebenso 35 Verbände, Vereinigungen oder Firmen, davon 18 aus eigener Initiative.

3.1 Kurzzusammenfassung

Die Bestimmungen über die Zolllager werden von der Wirtschaft grossmehrheitlich, aber auch von einigen Parteien abgelehnt. Die Kantone äussern sich dazu in der Regel nicht (Ausnahme: GE). Kritikpunkt sind vor allem die mehrwertsteuerlichen Folgen bei der Lagerung inländischer Waren in einem Zolllager.

Die Bestimmungen über die Vereinbarungen mit den Kantonen sind ebenfalls umstritten, teilweise wird die Ausdehnung auf die Binnenkantone begrüsst. Mehrheitlich wird bei der Möglichkeit der Aufgabenübertragung an das Grenzwachtkorps eine Beschränkung auf das Nebenstrafrecht verlangt.

Die Bestimmung über die Observation wird in der vorliegenden Form grossmehrheitlich abgelehnt. Es wird befürchtet, dass auf dieser Grundlage das Grenzwachtkorps bei jeglichen Übertretungen, Vergehen und Verbrechen observieren könnte. Die Zuständigkeit der Oberzolldirektion für die Verlängerung bestehender Observationen wird klar abgelehnt.

Die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes wird von der Mehrheit der grundsätzlich begrüsst, aber mit einer anderen Formulierung.

3.2 Zusammenfassung

3.2.1 Zustimmung

Die Kantone ZH, BE, UR, OW, FR, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS und NE begrüssen grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen, zumindest diejenigen im Bereich der offenen Zolllager und Zollfreilager, jedoch mit Vorbehalten bezüglich der Möglichkeit von Vereinbarungen mit den Kantonen (ZH, BE, TI, VS, NE) bzw. bezüglich der besonderen Untersuchungsmassnahmen (ZH, NE) und der Aufhebung der Garantie des Mindestbestands des Grenzwachtkorps (VS). Teilweise wird auf die entsprechende Vernehmlassung der KKPKS verwiesen.

Die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes wird von der Mehrheit der Kantone (ZH, BE, UR, SZ, GL, ZG, FR, SH, AR, AI, TG, BL, VD, NE, GE) begrüsst und von drei Kantonen (SO, AG, TI) ausdrücklich unterstützt.



Die KKJPD und die KKPKS begrüßen grundsätzlich die Änderung des Strassenverkehrsgesetzes, schlagen aber eine Neuformulierung vor.

Die SP Schweiz, die EVP, die CVP, die Post, der SGB, economiesuisse, Swisscofel, der Schweizerische Bauernverband, die SIAA und KEP&Mail begrüßen grundsätzlich die Vorlage. Für die FDP.Die Liberalen stellen die vorgeschlagenen Änderungen eine notwendige Anpassung des Zollrechts dar. Die SP Schweiz erachtet es als wichtig, dass das Missbrauchspotential mit den Zolllagern beschränkt wird; sie hegt Zweifel, ob die Lagerung von inländischen Waren in Zolllagern notwendig ist und plädiert daher zu einer sehr restriktiven Handhabung. Die vorgeschlagenen Änderungen werden als sinnvolle Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen und als Antworten auf Unklarheiten und Gesetzeslücken verstanden (Bauernverband). Indessen werden bezüglich Zolllager auch Vorbehalte angebracht (economiesuisse). Gemäss SIAA ist es den Flughäfen ein Anliegen, dass die Zollfreiläden von der Teilrevision nicht betroffen sind.

Die Gewerkschaft garaNto begrüsst ausdrücklich die Streichung von Artikel 96 und die Neuformulierung von 97 ZG sowie die Ergänzung von Artikel 100 SVG.

3.2.2 Kritik

Die SVP lehnt die vorgeschlagene Teilrevision des Zollgesetzes ab, namentlich die Bestimmungen über die Zolllager sowie die Änderungen im sicherheitspolizeilichen Bereich. Die Notwendigkeit der Revision wird in Frage gestellt. Zudem werden Angaben über die zu erwartenden Regulierungskosten vermisst.

3.2.2.1 Zolllager

Der Kanton GE lehnt die Neuregelung der Bestimmungen über die Zolllager ab, da sie der Wettbewerbsfähigkeit der Zolllager unseres Landes und unserer Wirtschaft schadet.

Die FDP.Die Liberalen bedauert, dass inländische Waren in den Zolllagern nicht mehr MWST-befreit sein sollen; dies bedeutet einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit.

Verschiedene Wirtschaftsverbände (economiesuisse, SPEDLOGSWISS, SGB, SSC, VSF, Scienceindustries Switzerland, Aerosuisse, ASTAG, Centre Patronal, VSE, ASFCMP, CFS, VSW, HKBB, GastroSuisse, CCIG, fpv sowie drei Firmen (Oettinger Imex AG, The Nuance Group AG, Magazzini Generali con Punto Franco SA) lehnen die Vorschläge bezüglich Zolllager ab oder bringen Vorbehalte an.

Es wurden namentlich folgende Argumente angeführt: Es besteht keine Notwendigkeit für die Gesetzesänderung. Die geplante Gesetzesänderung schafft Diskriminierungen bei der Erhebung der Mehrwertsteuer. Sie stellt einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmen dar. Die Standortattraktivität der Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich wird unverhältnismässig eingeschränkt. Die mit der Vorlage verbundene mehrwertsteuerliche Belastung bei der Einlagerung inländischer Waren in Zolllager birgt für die Schweizer Wirtschaft grosse Gefahren und Nachteile gegenüber der starken ausländischen Konkurrenz. Die Teilrevision führt zu neuen Verpflichtungen und Kosten für die betroffenen Unternehmen. Es wird zudem kritisiert, dass keine detaillierte Messung der durch die Vorlage verursachten Regulierungskosten vorliegt.



3.2.2.2 Vereinbarungen mit den Kantonen

Mehrere Kantone lehnen die Bestimmung über die Vereinbarungen mit den Kantonen (Art. 97) grundsätzlich oder in der vorgeschlagenen Fassung ab bzw. äussern sich kritisch dazu (ZH, LU, UR, SZ, GL, ZG, SO, SH, AI). Die Bezugnahme auf polizeiliche Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes steht, wird als zu weitgehend abgelehnt. Es wird ein Eingriff in die kantonale Polizeihochheit befürchtet. Trotz Kritik wird die Möglichkeit von Vereinbarungen auf alle Kantone als sinnvoll erachtet, wobei mehrere Kantone eine Beschränkung der Bestimmung auf das Nebenstrafrecht vorschlagen.

Die KKJPD und die KKPKS lehnen die Neufassung der Bestimmung über die Vereinbarung mit den Kantonen (Art. 97) in dieser Form ebenfalls ab. Der Verein Referendum BWIS äussert sich auch kritisch dazu.

3.2.2.3 Besondere Untersuchungsmassnahmen

Mehrere Kantone lehnen die Bestimmung über besondere Untersuchungsmassnahmen (Art. 128a) grundsätzlich oder in der vorgeschlagenen Fassung ab (ZH, UR, GL, SO) oder melden Vorbehalte an (LU, SZ, SH, AI). Der Kanton ZG beantragt, die Bestimmung ersatzlos zu streichen oder Artikel 108 ZG anzupassen. Der Vorschlag von Artikel 128a über besondere Untersuchungsmassnahmen geht auch der KKJPD und der KSBS zu weit. Der Schweizerische Gewerbeverband und der Verein Referendum BWIS äussern sich kritisch dazu.

Es wird allgemein befürchtet, dass die Zollverwaltung bei jeglichen Delikten besondere Untersuchungsmassnahmen anordnen könnte, was mit der kantonalen Polizeihochheit nicht vereinbar ist. Eine besondere Untersuchungsmassnahme bei Übertretungen ist unverhältnismässig. Die vorgesehene Zuständigkeit der Oberzolldirektion, über die Verlängerung bereits bestehender besonderer Untersuchungsmassnahmen zu entscheiden wird mangels Unabhängigkeit abgelehnt.

3.2.2.4 Aufhebung des Mindestbestands des Grenzwachtkorps

Der SGB und Gewerkschaft garanto sprechen sich gegen die Aufhebung des Mindestbestands des Grenzwachtkorps aus, da dies nicht dem seinerzeitigen Willen des Gesetzgebers entspricht.

3.2.2.5 Änderung des Strassenverkehrsgesetzes

Einige Kantone (LU, SZ, GL, ZG, SH, AI) haben Vorbehalte zur vorgeschlagenen Änderung von Artikel 100 Ziffer 5 SVG, da die Formulierung ihnen zu weit geht; sie verlangen teilweise eine neue Formulierung im Sinne der Eingabe von KKJPD und KKPKS. Die KSBS lehnt die Änderungen von Artikel 100 Absatz 5 SVG ab. Der Verein Referendum BWIS äussert sich kritisch dazu.

3.2.2.6 Weitere Revisionspunkte

economiesuisse und Scienceindustries Switzerland äussern sich kritisch zu den Bestimmungen über die Ermächtigung an den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge über die gegenseitige Anerkennung des Status von Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorised Economic Operator AEO) selbstständig abschliessen zu können (Art. 42a). Sie sind der Meinung, dass



solche Abkommen einer breiteren Konsultation bedürfen, als die bei einem Entscheid des Bundesrates der Fall wäre.

3.3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.3.1 Zollgesetz

Art. 26 Anmeldepflichtige Person

Keine Bemerkungen.

Art. 42a Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

Für die SP Schweiz drängt sich die Ermächtigung an den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten über die gegenseitige Anerkennung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten selbstständig abzuschliessen, nicht auf.

Die Wirtschaftsverbände *economiesuisse*, *Scienceindustries Switzerland* und *SSC* unterstützen die Bemühungen, mit den wichtigsten Handelspartnern Abkommen über die gegenseitige Anerkennung des AEO-Status abzuschliessen. Sie lehnen es aber 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 der von der Amtshilfe betroffenen Firmen oder die Durchführung von Untersuchungen in der Schweiz ermöglichen. Eine Konsultation in einem breiteren Rahmen ist notwendig, damit die unterschiedlichen (wirtschaftlichen) Interessen entsprechend zum Tragen kommen. Die Übertragung der Genehmigungsbefugnis an den Bundesrat wird deshalb abgelehnt.

Art. 44 Eisenbahn-, Schiffs- und Luftverkehr

Der Kanton GE, die SP Schweiz, die EVP und *Swisscofel* unterstützen diese Änderung, da sie die Kontrollaufgaben des Bundes erleichtert. Für *Swisscofel* stellt sich die Frage, wie der Forderung bei einem Ausfall des Systems nachgekommen werden kann; die Abwicklung der Zollformalitäten muss auch in solchen Fällen gewährleistet sein.

Änderungen im Bereich Zolllager im Allgemeinen

bzw.

Art. 51 Verfahren

Die Kantone BE und AR sowie die EVP begrüßen die Neuregelung der Einlagerung und Auslagerung inländischer Waren. Dies führt zu einer Klärung der Rechtslage und damit zu einem besser funktionierenden Ausfuhrverfahren. Durch die Änderung können Lücken in den Ausfuhrbestimmungen geschlossen und das Risiko einer ungewollten Steueroptimierung vermindert werden.

Der Kanton GE, die SVP, *economiesuisse*, der SGV, *SPEDLOGSWISS*, der SSC, die VSF, *Scienceindustries Switzerland*, *Aerosuisse*, *ASTAG*, der VSE, *ASFCMP*, das CFS, die VSW, die HKBB, die CCIG, die fpv sowie die drei Firmen *Oettinger Imex AG*, *The Nuance Group*



AG und die Magazzini Generali con Punto Franco SA lehnen die Vorlage in dieser Form ab oder äussern sich kritisch dazu.

Eine grosse Mehrheit dieser Vernehmlassungspartner kritisieren die negativen mehrwertsteuerlichen Folgen bzw. die Tatsache, dass inländische Waren in einem Zolllager nicht mehr von der Mehrwertsteuer befreit sein sollen. Dies führt dazu, dass in der Schweiz nicht MWST-pflichtige Personen den Vorsteuerabzug nicht geltend machen können, so dass die Mehrwertsteuer zu effektiven Kosten werden. Die inländischen Waren werden gegenüber den ausländischen diskriminiert. Dadurch wird der Anwendungsbereich der Bezugssteuer nach Artikel 45 MWSTG ausgedehnt, d.h. mehr inländische Unternehmer (oder Privatpersonen) könnten als Steuerschuldner für Steuerschulden des ausländischen Lieferanten herangezogen werden. Allgemein wird eine Befreiung von der Mehrwertsteuer für inländische Waren in Zolllagern bzw. die unbeschränkte Lagerung inländischer Waren in Zolllagern sowie vereinzelt gezielte Sonderlösungen zum Schutz der Schweizer Wirtschaft oder Änderungen der nichtzollrechtlichen Erlasse gefordert (ASFCMP, Magazzini Generali con Punto Franco SA).

Weiter wird kritisiert, dass administrative Hürden und Verpflichtungen sowie finanzielle Kosten entstehen, namentlich durch die vorgesehene Aufhebung der Befreiung von der Mehrwertsteuer von in Zolllagern gelagerten inländischen Waren, durch die zusätzliche Registrierung ausländischer Lieferanten als MWST-Pflichtige sowie auch durch die getrennte Lagerung von inländischen und ausländischen Waren (economiesuisse, SGV, SPEDLOGSWISS, SSC, VSF, Aerosuisse, CFS, VSW, CCIG, fpv, Oettinger Imex AG, The Nuance Group AG).

Die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmer wird eingeschränkt. Die Wettbewerbsfähigkeit und der Wirtschaftsstandort Schweiz erleiden einen Schaden und es ist zu befürchten, dass Unternehmen oder bestimmte Geschäftsbereiche ins Ausland verlagert werden (Kanton GE, SVP, economiesuisse, SSC, VSF, Scienceindustries Switzerland, VSE, CFS, CCIG, fpv, Oettinger Imex AG).

Bestehende Kontrollaufgaben werden nicht genügend wahrgenommen bzw. es wird eine bessere Überwachung in den Zolllagern gefordert, und es wird bestritten, dass die Zolllager ein Sicherheitsrisiko darstellen; zudem besteht auch in Zukunft die Gefahr von Umgehungsmöglichkeiten (Kanton GE, SVP, economiesuisse, VSF, HKBB).

Es ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft Umgehungsszenarien angewandt würden, durch eine Ausfuhr von Waren ins Ausland und eine Wiedereinfuhr mit einer Lagerung als ausländische Waren unter Zoll- und Steueraussetzung in einem Zolllager. Dies würde ökologisch fragwürdige Transporte nach sich ziehen (economiesuisse, VSF, The Nuance Group AG)

Die Vorlage ist im Übrigen nicht überzeugend bzw. mangelhaft begründet und verstösst gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip, weil die Prüfung weniger einschneidender Massnahmen unterblieb (Kanton GE, SGV, VSE, VSW).

Schliesslich wurde verlangt, dass das Duty free-Geschäft von der Vorlage ausgenommen wird (economiesuisse, Aerosuisse).



Vereinzelt wird auf die Rechtslage in der EU hingewiesen (SPEDLOGSWISS, SSC, VSF), wonach die MWST-befreite Lagerung von zur Ausfuhr veranlagten Waren in Zoll- bzw. Steuerlagern besteht (Art. 84-90 und 98-113 ZK und Art. 496-535 ZK-DVO).

Art. 53 Offene Zolllager

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 51.

Für Swisscofel ist die Nutzung offener Zolllager beim Wechsel von der Import- zur Inlandsaison (Phasenwechsel) unumgänglich, damit frische und qualitativ einwandfreie Ware angeboten werden kann.

GastroSuisse lehnt die Neuregelung von Artikel 53 ab, wonach Waren gemäss Artikel 23 Absatz 2 Ziffer 3 MWSTG künftig nicht mehr von der Mehrwertsteuerbefreiung profitieren können.

Art. 56 Eingelagerte Waren; Bestandesaufzeichnung und Bearbeitung
--

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 51.

Die SP Schweiz erachtet das Missbrauchspotential durch die Möglichkeit der Bearbeitung und Veredelung von Waren in offenen Zolllagern und Zollfreilagern als gross und lehnt diese deshalb ab.

Art. 57 Auslagerung

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 51.

Art. 61 Ausfuhrverfahren

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 51.

Art. 62 Grundsätze

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 51.

Die SP Schweiz beantragt, dass auch handelspolitische Massnahmen (Embargo) bei ausländischen Waren angewandt werden.

Art. 65 Einlagerung, Lagerdauer und Bearbeiten der Waren

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 51.

Die SP Schweiz erachtet das Missbrauchspotential durch die Möglichkeit der Bearbeitung und Veredelung von Waren in offenen Zolllagern und Zollfreilagern als gross und lehnt diese deshalb ab.



Art. 66 Überwachung und Bestandesaufzeichnungen

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 51.

Art. 67 Auslagerung

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 51.

Art. 70 Zollschuldnerin und Zollschuldner

Keine Bemerkungen.

Art. 87 Zollpfandverwertung und Verwertung von Wertpapieren

Keine Bemerkungen.

Art. 91a Vereidigung

Die EVP erachtet die Vereidigung als gerechtfertigt, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Angehörigen des Grenzwachtkorps polizeiliche Aufgaben wahrnehmen.

Art. 96 Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 97.

Die Kantone ZG und FR begrüßen die Aufhebung dieses programmatischen Artikels. Der Kanton SZ lehnt sie hingegen ab: Mit der ersatzlosen Streichung von Artikel 96 Absatz 1 würde auch das grundlegende Zuständigkeitsprinzip aufgegeben, wonach die Zollverwaltung bzw. das GWK seine polizeilichen Sicherheitsaufgaben im Grenzraum zu erfüllen hat; der notorische Personalunterbestand bei den Kantonspolizeien sei *per se* kein Grund, kantonale Vollzugsaufgaben an den Bund zurückzudelegieren und die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung durcheinanderzubringen.

Der Kanton SO ist mit der Aufhebung von Artikel 96 nur einverstanden, wenn die Bestimmung von Artikel 97 einschränkender formuliert wird.

Der Kanton GE spricht sich gegen die «Präzisierung» der Bestimmungen über die Übernahme polizeilicher Aufgaben durch die Zollverwaltung, namentlich gegen die Aufhebung von Artikel 96, aus. Die aktuelle Formulierung von Artikel 96 erlaubt heute eine flexible partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Bund. Die neue Formulierung von Artikel 97 scheint restriktiv und wird die Zusammenarbeit erschweren.

Für die Gewerkschaft garaNto führt die Streichung zu einer Versachlichung der in den vergangenen Jahren kontrovers geführten Diskussionen.

Art. 97 Vereinbarung mit den Kantonen

Vgl. auch die Bemerkungen zu Artikel 96.



Für den Kanton NE ist die Neuformulierung von Artikel 97 unentbehrlich. Angesichts des Bestands ergänzender Sicherheitskräfte wäre es nicht kohärent, die beachtliche Unterstützung durch das Grenzwachtkorps zurückzuweisen.

Eine grosse Mehrheit der Kantone lehnt die Bestimmung aber gänzlich (UR, SZ, GL) oder teilweise ab (ZH, BE, LU, AI, GR) oder ist ihr gegenüber zumindest kritisch eingestellt (ZG, FR, SO, SH, TG, TI, VD). Für den Kanton BE ist die vertragliche Übernahme kantonaler Polizeiaufgaben aus rechtsstaatlichen Gründen grundsätzlich fragwürdig; insbesondere darf das GWK nicht zur «nationalen Hilfspolizei» werden. Die explizite Ausdehnung der Möglichkeit von Vereinbarungen auf alle Kantone wird als sinnvoll erachtet (ZG, SO, SH, AI, TG); SZ lehnt hingegen eine Ausdehnung auf die Binnenkantone ab. Die Bezugnahme auf polizeiliche Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes steht, wird aber von vielen Kantonen (BE, LU, SO, SH, AI, TG) als zu weitgehend abgelehnt. Sie befürchten einen Eingriff in die kantonale Polizeihöhe (ZH, BE, LU, UR, GL, ZG, FR, VD) bzw. möchten diese gewahrt wissen. Mehrere Kantone (ZH, LU, UR, SZ, FR, SO, SH, AI, GR, TG) schlagen deshalb eine Beschränkung auf das Nebenstrafrecht vor.

Der Kanton FR hält dafür, dass die Delegation in Artikel 97 nur im Grenzraum, auf den internationalen Eisenbahnstrecken und auf den Flughäfen gelten soll. Der Kanton TI begrüsst grundsätzlich die Ausdehnung auch auf kleinere Vergehen gemäss StGB, ist aber auch der Auffassung, dass den Delegationsmöglichkeiten Schranken zu setzen sind. Die Kantone SH und VD widersetzen sich einer durch nichtzollrechtliche Erlasse des Bundes vorgenommenen Regelung von polizeilichen Vollzugsaufgaben der Zollverwaltung, ohne dass diese durch die Kantone delegiert worden wären. Auch wenn das Bundesrecht der Zollverwaltung Polizeiaufgaben übertragen kann, sind die konkrete Aufgabenübertragung sowie die Organisation der Polizeidienste Vorrechte der Kantone, wie sich dies auch aus der verfassungsmässigen Ordnung ergibt (VD).

Für die KKJPD und die KKPKS ist es sinnvoll, dass auch mit Nicht-Grenzkantonen Vereinbarungen abgeschlossen werden können. Nicht zu beanstanden ist der Entwurf insofern, als er die bestehende Situation mit der Möglichkeit zum Abschluss von Vereinbarungen mit den Kantonen weiterführt; hat sich diese doch einigermaßen bewährt. Insbesondere ist es sinnvoll, wenn das GWK die im Rahmen seiner originären, zollrechtlich abgestützten Kontrollen festgestellten Übertretungen der Nebenstrafgesetze selber erledigen kann, was unter dem Effizienzaspekt ja gerade die «raison d'Être» der heutigen Lösung darstellt. Fragwürdig ist die vorgeschlagene Bestimmung insoweit, als die Zollverwaltung mittels Vereinbarung die Kompetenz erlangen kann, polizeiliche Aufgaben zu erfüllen, welche «im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes (Art. 95) stehen und durch die Gesetzgebung des Bundes den Kantonen übertragen worden sind». Diese Formulierung geht zu weit. Es wird vorgeschlagen, Vereinbarungen auf Aufgaben zu beschränken, die im Zusammen mit dem Vollzug von Übertretungen des Nebenstrafrechts stehen.

Die EVP, economiesuisse und die Gewerkschaft garaNto unterstützen die Änderungen. Die Behandlung einfacher Fälle ohne die Polizei beziehen zu müssen, wird als Zeitgewinn für alle beteiligten Parteien erachtet (EVP). Denn es kann 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 Präzisierung dürfte dazu führen, bestehende Synergien und Kooperationen weiter zu verbessern (economiesuisse). Indessen wäre es begrüssenswert, eine für alle Kantone verbindliche, nationale Vereinbarung anzustreben



(gараNto). Die SIAA 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.

Der Verein Referendum BWIS lehnt die Übernahme von Aufgaben der Kantone durch das GWK ab und schlägt daher vor, Artikel 97 ersatzlos zu streichen.

Art. 104 Sicherung von Beweismitteln und vorläufige Beschlagnahme
--

Keine Bemerkungen.

Art. 128a Besondere Untersuchungsmassnahmen
--

Folgende Kantone lehnen die vorgeschlagene Bestimmung ab oder äussern Vorbehalte dazu, weil sie ihnen zu weit geht: ZH, BE, LU, UR, SZ, GL, ZG, FR, SO, SH, AI, GR, TG, VD, VS und NE. Verschiedene Kantone erachten den Vorschlag als mit der kantonalen Polizeihöhe nicht vereinbar bzw. sind der Ansicht, dass der Vorschlag die verfassungsmässige Kompetenzordnung verletzt (LU, SO, SH). Es wird kritisiert, mit der vorgeschlagenen Bestimmung könne die Zollverwaltung bei Verbrechen und Vergehen in allen Rechtsgebieten observieren (LU, UR, ZG, SO, AI). Die besonderen Untersuchungsmassnahmen stellen einen Eingriff in die Grundrechte dar (ZH, GL, ZG, SH, AI, NE). Die Befugnisse der Zollverwaltung zur Vornahme von Zwangsmassnahmen sind im Verwaltungsstrafrechtsgesetz geregelt und dieses sieht keine Observation vor, weshalb auch keine Gesetzeslücke vorliegt (SZ, ZG, SO). Sofern überhaupt besondere Untersuchungsmassnahmen geregelt werden sollen, so sind sie analog Artikel 282 f. StPO nur auf Verbrechen oder Vergehen (BE, FR, GR, ZG, NE) und/oder auf Zollwiderhandlungen (ZG, SO, SH, AI, VD) zu beschränken. Zudem ist für die Genehmigung der Fortführung bereits bestehender Observationen anstelle der Oberzolldirektion eine unabhängige Instanz vorzusehen, so beispielsweise das Finanzdepartement (BE, UR, ZG, SO, SH, AI, GR, TG, NE). Zwei Kantone schlagen vor, dass die besonderen Untersuchungsmassnahmen in Artikel 108 ZG über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten geregelt wird (ZG, FR). Im Falle der Annahme dieser Bestimmung verlangt der Kanton VD, dass Observationen mit der Kantonspolizei koordiniert werden.

Für die KKJPD und die KKPKS besteht kein Raum, der Zollverwaltung Kompetenzen für besondere Untersuchungsmassnahmen zu übertragen. Der Vorschlag ist abzulehnen, weil er zu weit geht und der Zollverwaltung eine umfassende Kompetenz zur selbständigen Anordnung von Überwachungsmassnahmen bei Verbrechen, Vergehen oder Übertretung aus sämtlichen Rechtsgebieten zusprechen will. Einem weitergehenden Eingriff in die Polizeihöhe der Kantone ist Einhalt zu gebieten. Zudem stellt er einen schweren Eingriff in die verfassungsmässig garantierten Grundrechte dar. Die Verfolgung und Beurteilung von Zollwiderhandlungen richtet sich nach dem Verwaltungsstrafrechtsgesetz. Das VStrR regelt die zulässigen Zwangsmassnahmen in den Artikeln 45-60, wobei Bild- und Tonaufnahmen bzw. die Überwachung mit technischen Aufnahmegeräten dort nicht erwähnt werden. Da das VStrR solche Zwangsmassnahme nicht vorsieht, liegt keine echte Gesetzeslücke vor. Will man sich über diese Bedenken hinwegsetzen, so wäre zumindest die Vornahme von verdeckten Überwachungsmassnahmen aus Verhältnismässigkeitsgründen auf Verbrechen und Vergehen bzw. auf die Verfolgung von zollrechtlichen Tatbeständen zu beschränken und



keinesfalls auf Übertretungen zuzulassen. Im Weiteren sind verdeckte Überwachungsmaßnahmen zwingend durch eine unabhängige, Instanz zu genehmigen, entsprechend der Regelung der Strafprozessordnung (282 Abs. 2 StPO); dies sollte das EFD als übergeordnete Verwaltungseinheit sein.

Die EVP verlangt einen klaren gesetzlichen Rahmen für diese Massnahmen, um einerseits eine effiziente Arbeit zu ermöglichen und andererseits das Privatleben ehrlicher Bürgerinnen und Bürger weitgehend zu schützen.

Für die SVP bedarf es im Bereich Observation einer Klärung der Kompetenzfragen zwischen der Zollverwaltung und der Polizeihöhe der Kantone. Sie äussert sich kritisch bezüglich der Notwendigkeit der ihrer Meinung nach angestrebten Kompetenzverlagerung.

Der SGV kritisiert, dass die Zollverwaltung mit Observation polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, für welche sie weder eingerichtet noch ausgebildet wurde, und dies erst noch ohne Rechtsgrundlage. Dies ist mit den Zielen des Schweizer Rechtsstaats sowie mit dem Schutz der Privatsphäre nicht zu vereinbaren.

Die KSBS kritisiert die Anwendung von besonderen Untersuchungsmassnahmen auf Übertretungen, anerkennt indessen, dass es sich bei den Zollwiderhandlungen vielfach um Übertretungen handelt und dass es einfacher sei, die besonderen Untersuchungsmassnahmen auf Übertretungen auszudehnen als solche in Vergehen umzuwandeln.

Für den Verein Referendum BWIS ist das Observieren von Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten ohne Rechtsgrundlage mit dem Demokratieverständnis nicht vereinbar. Der Bundesrat unterlässt es darzulegen, weshalb Observationen mit Bild- und Tonaufnahmen wirklich nötig sind. Es wäre unverhältnismässig, wenn Normalbürger, welche ein paar Zigaretten oder etwas Alkohol schmuggeln, mit Bild- und Tonaufnahmen observiert würden. Die (fehlende) Überprüfung ist analog Artikel 282 StPO zu regeln.

Art. 132 Übergangsbestimmungen

Keine Bemerkungen.

Art. 132a Übergangsbestimmung zur Änderung

Keine Bemerkungen.

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

Der Kanton GE wehrt sich nicht gegen die Aufhebung des Mindestbestands des Grenzwachtkorps. Von Bedeutung ist die Wirksamkeit des Grenzschutzes. Die Bemühungen des Bundes und die entsprechenden Resultate sollten einer regelmässigen Evaluation unterzogen werden, unter gebührender Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kantone. Anstelle der Aufhebung der Bestimmung sollte ein solcher Evaluationsmechanismus in den Bundesbeschluss aufgenommen werden.



Der SGB und die Gewerkschaft garaNto sprechen sich gegen die Aufhebung des Mindestbestands des Grenzwachtkorps aus. Es gilt, den damaligen Willen des Parlaments zu respektieren, das diese Bestimmung beschlossen hatte, um die Qualität des Sicherheitsdispositivs an der Grenze zu garantieren. Wenn der Mindestbestand fällt, drohe das Grenzwachtkorps zum Spielball der Politik zu werden, welche den Personalbestand jederzeit senken kann. Die Praxis zeigt, dass das Grenzwachtkorps - auch nach einer moderaten Personalaufstockung - immer noch unterdotiert ist. Der Mindestbestand muss sich am aktuellen Bedrohungsbild orientieren und dieses hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert. Dies spricht klar für die Beibehaltung des Mindestbestands.

3.3.3 Mehrwertsteuergesetz

Vgl. die allgemeinen Bemerkungen zu den Bestimmungen über die Zolllager bzw. zu Artikel 51 ZG.

Keine Detailbemerkungen.

3.3.4 Mineralölsteuergesetz

Keine Bemerkungen.

3.3.5 Strassenverkehrsgesetz

Die Ergänzung von Artikel 100 SVG wird von den Kantonen grossmehrheitlich (ZH, BE, UR, SZ, GL, ZG, FR, SO, SH, AR, AI, TG, BL, AG, VD, NE, GE) dem Grundsatz nach begrüsst, denn damit wird eine Gesetzeslücke geschlossen. Auch die KKJPD, die KKPKS und die Gewerkschaft garaNto begrüssen die Ergänzung von Artikel 100 SVG. Für den Kanton OW ist die vorgeschlagene generelle Strafbefreiung weder verhältnismässig noch notwendig.

Die vorgeschlagene Formulierung wird jedoch allgemein als zu weit formuliert und als nicht sehr klar erachtet. Die Kantone LU, SZ und BL schlagen eine Integration der vorgeschlagenen Bestimmung in Ziffer 4 von Artikel 100 SVG vor, um umständliche Wiederholungen und Widersprüchlichkeiten zu vermeiden.

Die Bestimmung muss klar zum Ausdruck bringen, dass im Einzelfall die Missachtung von Verkehrsregeln notwendig ist, um eine konkrete Aufgabe erfüllen zu können. Die Formulierung sollte an die frühere Bestimmung betreffend Amts- und Berufspflicht (aArt. 32 StGB) anknüpfen (ZH, SZ, ZG, SO, AI, SH, TG; KKJPD und KKPKS). Für den Kanton NE konkretisiert die vorgeschlagene Bestimmung nicht nur die Anwendung von Artikel 14 StGB, sondern erlaubt, vermutlich bestehende Ungleichheiten zwischen den Kantonen aufzuheben.

Nach Auffassung der Kantone SZ, ZG, SO, AI und TG sowie der KKJPD und der KKPKS hat das Bundesgericht anerkannt (BGE 113 IV 126), dass es Dienstfahrten gibt, bei denen aus taktischen Gründen die Regeln des Strassenverkehrsrechts einerseits nicht eingehalten werden können, bei denen aber andererseits auch die besonderen Warnsignale nicht eingeschaltet werden können, so dass die Strafbefreiung von Artikel 100 Ziffer 4 SVG nicht greift. Zu denken ist dabei etwa an Nachfahrmessungen, Observationen, Verzicht aus weiteren taktischen Gründen (insbesondere Geiselnahmen, Einbruch, Banküberfall, Verhinderung von Panik bei Selbsttötungsversuchen) oder zur Lärmvermeidung (BE, NE). Die vorgeschlagene Formulierung der «notwendigen» Dienstfahrt geht zu weit. Entsprechend der bundesgericht-



lichen Rechtsprechung und dem darin statuierten Verhältnismässigkeitsprinzip sollte der Begriff zwingend präzisiert werden («taktisch notwendige Dienstfahrten»). Hingegen sollen nicht nur Dienstfahrten zu Einsatzzwecken darunter fallen, sondern auch das Stationieren des Fahrzeuges unter Missachtung eines Park- und Halteverbotes, wenn dies für einen Einsatz erforderlich ist. Ebenso soll nach Meinung verschiedener Kantone (ZG, SO, AR, AI, SH, TG) auch die Verwendung des Dienstfahrzeuges zu Schulungszwecken von dieser Strafbefreiung erfasst werden. Diese zusätzlichen Präzisierungen drängen sich aus grundsätzlichen Sicherheitsüberlegungen sowie aus Gründen der Rechtssicherheit auf.

Der Kanton LU hält dafür, dass Dienstfahrten nicht auf öffentlichen Strassen, sondern nur auf abgeschlossenen beziehungsweise abgesicherten Fahrtstrecken geübt werden dürfen.

Für den Kanton VD scheint angesichts der vom Bundesgesetzgeber beschlossenen Rechtsänderungen im Rahmen von *Via sicura* eine solch absolute, für alle Fälle anwendbare Bestimmung nicht opportun, ohne das Verhalten des Fahrzeugführers zumindest in schweren Fällen zu prüfen. Der vorgeschlagene Artikel rechtfertigt sich deshalb in dieser allgemeinen Form nicht.

Von einer grossen Mehrheit der Kantone wird zusammen mit der KKJPD und der KKPKS deshalb angeregt, den Gesetzestext wie folgt zu ändern:

Der Führer eines Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- oder Zollfahrzeuges ist auf einer **taktisch** notwendigen Dienstfahrt im Rahmen seiner **gesetzlichen** Aufgabenerfüllung **im Einsatz [und in der befohlenen Ausbildung]** wegen Missachtung der Verkehrsregeln und der besonderen Anordnungen für den Verkehr nicht strafbar, sofern er alle Sorgfalt beobachtete, die nach den besonderen Verhältnissen erforderlich war.

Die Änderung von Artikel 100 wird durch die KSBS und den Verein Referendum BWIS abgelehnt. Die Bestimmung von Artikel 14 StGB über gesetzlich erlaubte Handlungen genügt; es ist nicht gerechtfertigt, eine allgemeine Strafbestimmung in die Strafbestimmungen eines Spezialgesetzes zu überführen; zudem würde die Strafverfolgung fehlbarer Fahrzeugführer vereitelt (KSBS). Für den Verein Referendum BWIS sind das Gebot der Einheit der Materie sowie das Prinzip von Treu und Glauben verletzt, da interessierte Kreise, z.B. Verkehrsverbände, nicht zur Vernehmlassung eingeladen wurden. Diese Bestimmung ist zu streichen und in einer separaten Vorlage einzubringen, sofern sie überhaupt notwendig ist.

3.4 Vorschläge für weitere Änderungen oder zusätzliche Bestimmungen

Der Kanton SG schlägt eine Bestimmung im Zollgesetz vor, wonach die von der Polizei weiterzuführenden Fälle durch das Grenzwachtkorps prioritär zu behandeln sind, da die Kantonspolizei aufgrund der Strafprozessordnung an enge zeitliche Vorgaben gebunden ist.

Die FDP, Die Liberalen und economiesuisse beantragen eine Ergänzung von Artikel 86 ZG über den Zollerlass, da die geltende Rechtslage ein Problem darstellt und Unternehmen bestraft, obwohl sie die materielle Gültigkeit einer Zollanmeldung gar nicht überprüfen können. Nach Artikel 86 Absatz 1 Buchstabe d ZG kann bei einem Härtefall und bei aussergewöhnlichen Gründen die Zollabgabe erlassen werden. Gemäss dem Bundesverwaltungsgericht liegt kein Härtefall vor, wenn die betroffene Firma aufgrund des Selbstdeklarationsprinzips unwissend vom ausländischen Lieferanten falsch deklarierte Ware importiert, auch wenn die ausstehende Zollschuld für die Firma eine erhebliche finanzielle Belastung bedeu-



tet. Deklariert der Lieferant die Waren fälschlicherweise als präferenzielle, zollbegünstigte Ware, importiert der Schweizer Produzent die Ware zu Unrecht zollfrei. Dieser 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 Produzent die entgangene Zollabgabe. Diese kann bis zu fünf Jahre rückwirkend eingefordert werden. Die privatrechtliche Möglichkeit eines Regress auf den Lieferanten besteht oftmals nicht mehr, weshalb die gesamte Zollbelastung vom Schweizer Produzenten getragen werden muss. Insbesondere Firmen der Textil- und Bekleidungsindustrie sind von der geltenden Rechtslage und bestehenden Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bei Zollerlassfällen negativ betroffen, da sie erstens aufgrund der divergierenden Wertschöpfungskette auf Vormaterialien aus dem Ausland angewiesen sind und zweitens die Zölle auf Textilien immer noch sehr hoch sind. Artikel 86 ZG ist deshalb dahingehend zu ergänzen, dass Schweizer Produzenten nicht mit Zollnachforderungen belastet werden, welche sie in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit negativ beeinflussen. Es sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die aufgrund einer Falschdeklaration entstandene Zollschuld auch nicht mehr auf privatrechtlichem Wege zurückgefordert werden kann, wenn der Lieferant Konkurs angemeldet hat. Zudem muss klar unterschieden werden, ob jemand die Ware absichtlich falsch deklariert, um sich die Zollabgaben zu ersparen oder aufgrund von Unwissenheit und Falschdeklaration des Lieferanten.

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass wenn man zum Zeitpunkt des Imports das Verfahren des aktiven Veredelungsverkehrs gewählt hätte, keine Importzollschuld entstanden wäre. In Artikel 59 ZG ist aber - im Gegensatz zur Rechtslage in der EU (Art. 508 Abs. 3 ZK-DVO) - keine nachträgliche Bewilligung des aktiven Veredelungsverkehrs vorgesehen. Deshalb muss der Artikel 59 ZG über den aktiven Veredelungsverkehr 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 und rechtlich nicht schlechter gestellt werden als ihre Konkurrenten in der EU.

Der Schweizerische Gewerbeverband und GastroSuisse verlangen die Ausweitung der Zuständigkeit aller Zollstellen für die Veranlagung von Waren, namentlich für solche, die dem Cassis-de-Dijon Prinzip bzw. der schweizerischen Gesetzgebung entsprechen oder für welche eine Bewilligung nach Artikel 16a Absatz 2 THG erforderlich ist und die gleichzeitig ohne weitere Behandlung oder Verarbeitung zum Konsum geeignet sind. Die beschränkte Zuständigkeit der Nebenzollstellen für Waren stellt eine erhebliche Erschwerung des Imports und des grenzüberschreitenden Handels überhaupt dar.

3.5 Bemerkungen zum Erläuternden Bericht

Der Kanton ZH und mit ihm weitere Vernehmlassungspartner bemängeln, dass in den Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft wenig über die administrative Belastung von Unternehmen gesagt wird und dass die Begründung zur Änderung der Bestimmungen über die Zolllager betreffend Missbräuche und Steueroptimierung zu allgemein gehalten ist. Weiter wird kritisiert, dass eine Regulierungsfolgenabschätzung fehlt.



Abkürzungen

Für die Kantone werden die gebräuchlichen Abkürzungen verwendet (vgl. Art. 84 der Verkehrszulassungsverordnung vom 27. Oktober 1976, VZV; SR 741.51)

Für die Abkürzungen der Parteien und Verbände wird auf Ziffer 2.2 - 2.6 verwiesen

AEO	Authorised Economic Operator: Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter
Bericht Malama	Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen» (BBl 2012 4459)
BetmG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (SR 812.121)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GWK	Grenzwachtkorps
MWST	Mehrwertsteuer
MWSTG	Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (SR 641.20)
MWSTG-E	im Rahmen dieser Vernehmlassung vorgeschlagene Änderung des Mehrwertsteuergesetzes
OZL	Offenes Zolllager
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
THG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (SR 946.51)
VStrR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)



ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)
ZK	Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften
ZK-DVO	Durchführungsverordnung zum Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften