



Zollfreilager und offene Zolllager Evaluation der Bewilligungen und der Kontrolltätigkeiten

Das Wichtigste in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Tätigkeiten des Zolls im Bereich der Zolllager unter Berücksichtigung des aktuellen wirtschaftspolitischen Kontexts untersucht. Dabei ging es ihr auch darum, die Entwicklung der Zolllager zu erfassen. Es existieren zwei Kategorien von Zolllagern:

- die Zollfreilager und
- die offenen Zolllager (im Folgenden OZL genannt).

Zolllager dienen dazu, Handelshemmnisse abzubauen und Waren vorübergehend unverzollt zu lagern. Die Einfuhrabgaben und die anderen Abgaben werden somit nicht erhoben. Die Importeure müssen keine liquiden Mittel einsetzen, solange ihre Waren nicht in den freien Verkehr überführt werden. Infolge der Revision des Zollgesetzes sind die Zollfreilager seit 2007 Teil des Zollgebiets. Zuvor war der Zoll in diesem Bereich sehr beschränkt tätig, und die Zollfreilager erwiesen sich häufig als Grauzonen mit einem erhöhten Risiko für Warenschmuggel oder illegale Tätigkeiten.

Der Zoll nimmt eine zentrale Rolle wahr: Er legt die Voraussetzungen für den gesetzeskonformen Betrieb eines Zolllagers fest, prüft die Gesuche und erteilt die Bewilligungen und kontrolliert die Einhaltung der zollrechtlichen Vorschriften und der Betriebsvoraussetzungen. Als Vollzugsbehörde ist der Zoll zudem für die Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse zuständig; dazu gehören beispielsweise die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern, die Kontrolle des Handels mit Rohdiamanten oder die Einhaltung der Vorschriften für Heilmittel. Der Zoll hat soweit als möglich die Ordnungsmässigkeit der in den Zolllagern stattfindenden Tätigkeiten sicherzustellen, Unregelmässigkeiten und das Risiko von illegalen Aktivitäten zu minimieren und so die Reputation der Schweiz zu erhalten.

Ein von der öffentlichen Hand vernachlässigter Bereich

Die OZL sind ab 1995 in Anwendung der Übereinkommen der Welthandelsorganisation entstanden. Sie bieten den Vorteil, dass die Zollanmeldungen «am Domizil» vorgenommen werden können. Im Jahr 2012 waren in der Schweiz 245 OZL in Betrieb, deren Standorte sich insbesondere auf die Regionen Basel, Zürich, Aargau / Luzern und das Tessin konzentrieren. Im Tessin beispielsweise haben sich mehrere Logistikunternehmen niedergelassen, die im Modesektor aktiv sind und den Warenfluss zwischen Lieferanten und Vertriebsnetzen gewährleisten. Parallel zur Entstehung der OZL ist die Bedeutung der Zollfreilager zurückgegangen; einzige nennenswerte Ausnahme ist der Zollfreilager von Genf. Im Jahr 2013 gab es 10 Zollfreilager, während es 2008 noch 18 waren. Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die Organisation des Zolls, da in den Zollfreilagern eine Zollstelle angesiedelt sein muss. Mit der Schliessung eines Zollfreilagers kann auch die Zollstelle aufgehoben werden. .

Abgesehen vom Abbau der Handelshemmnisse erfüllen die Zolllager verschiedene andere Aufgaben:

- Aufschub der Entrichtung der Abgaben bis zur Einfuhr der Waren;
- Lagerung von Transitwaren, wobei deren Bearbeitung gestattet ist;

sichere und diskrete Lagerung von hochwertigen Waren;

Lagerung und teilweise Langzeitlagerung von hochwertigen Waren (Kunstwerke, Schmuck und Edelsteine sowie Edelmetalle usw.);

Durchführung von Handelsgeschäften oder gar das Anbieten der Waren innerhalb (bei Zollfreilagern) oder ausserhalb der Zolllager zum Verkauf.

Die ersten beiden Aufgaben gehören zu den traditionellen Funktionen der Zolllager und fallen in den Kompetenzbereich des Zolls. Die drei anderen Aufgaben haben seit den 2000er-Jahren an Bedeutung gewonnen. Nicht nur der Zollfreilager von Genf ist für die Lagerung dieser Art von Waren bekannt; mindestens 25 OZL haben sich ebenfalls auf diese Marktnische spezialisiert. Nach Ansicht des Zolls liegt es nicht in seiner Zuständigkeit, auf diese Entwicklung und deren Auswirkungen Einfluss zu nehmen.

Die Risiken sind je nach Art des Zolllagers unterschiedlich. Die EFK schätzt gestützt auf die Informationen des Zolls, dass der Wert der in den 201 OZL gelagerten Waren im Jahr 2012 15 Milliarden Franken überschritten hat. Die EFK hat eine sehr grosse Wertsteigerung seit 2007 festgestellt. Die ausgesetzten Zoll- und anderen Abgaben belaufen sich auf über eine Milliarde Franken. Für die Zollfreilager verfügt der Zoll hingegen über keine Angaben. Die Presse spricht im Zusammenhang mit den im Genfer Zollfreilager eingelagerten Gütern von 100 Milliarden Franken.

Die EFK hat festgestellt, dass die politischen und wirtschaftlichen Interessen im Zusammenhang mit den Zolllagern auf Bundesebene wenig bekannt sind. Die Bundesstellen äussern sich weder zu deren Entwicklung noch zur veränderten Nachfrage nach Zolllagern. Überdies ist der EFK aufgefallen, dass in mehreren Zolllagern nur sehr wenige Warenbewegungen stattfinden, was bedeutet, dass die Waren langfristig, manchmal während mehrerer Jahrzehnte gelagert werden. Dieser Art von Zolllagern kommt die Rolle einer privaten oder institutionellen Vermögensverwaltung zu, und sie dienen der Steueroptimierung für hochwertige Waren (Kunstwerke, Edelmetalle). Dies entspricht weder der eigentlichen Aufgabe der Zolllager noch dem Ziel und Zweck des Gesetzes. Bewilligungen sollten nur für Zolllager mit regelmässigen Warenbewegungen erteilt werden. Der Zoll ist in seinen Tätigkeiten durch den zollrechtlichen Rahmen eingeschränkt und nicht allein dafür zuständig, eine eventuelle Strategie des Bundes in diesem Bereich festzulegen und sich mit den anstehenden Fragen auseinanderzusetzen. Die Verantwortung verteilt sich auf verschiedene Akteure auf Bundes- und auch Kantonsebene.

Für Zollfreilager werden Betriebsbewilligungen einfacher erteilt

Die Erteilung einer Betriebsbewilligung für ein OZL unterliegt aufgrund der Tatsache, dass der Zoll nicht vor Ort anwesend ist, strengen Bedingungen. Der Zoll muss sicherstellen, dass das vom Betreiber vorgesehene System vereinbar ist mit den Anforderungen bezüglich Zollveranlagungsverfahren, Bestandesaufzeichnung, Lagerbuchhaltung und Sicherheitsleistungen. Für die Zollfreilager gelten keine so detaillierte Anforderungen: Die Voraussetzungen sind eher allgemeiner Art und die Prüfung beschränkt sich auf deren formelle Einhaltung. Weder die Qualität der Bestandesaufzeichnungen für sensible Waren noch die Mietverträge werden vorgängig geprüft. Zwar ist für die Zollfreilager ein Mindestverkehrsaufkommen erforderlich; es ist aber nicht klar, ob es dabei nur um das Zollgut oder auch um inländische Waren geht.

Nach der Gesetzesänderung hat der Zoll alle Betriebsbewilligungen der Zolllager überprüft. Im Jahr 2008 hat er eine Standortbestimmung über die Zollfreilager vorgenommen, wobei er sich vor allem mit den kleineren Zollfreilagern befasst hat. Mehrere Betreiber haben beschlossen, ihren Betrieb

einzustellen oder ihn in ein offenes Zolllager zu überführen. Die EFK hat festgestellt, dass der Zoll in Ermangelung einer Strategie der Regierung manchmal darauf verzichtet, seine Bewilligungsvoraussetzungen durchzusetzen, wenn sich der Betreiber als unkooperativ erweist und insbesondere wenn dem Prozess auch noch regionale Interessen entgegenstehen.

Der Bewilligungsprozess für den Betrieb eines OZL ist detaillierter und besser standardisiert. Es besteht jedoch eine gewisse Toleranz in Bezug auf die Einhaltung aller Kriterien, um es den Betreibern zu ermöglichen, den Betrieb aufzubauen. Die EKF versteht zwar das Anliegen des Zolls, die wirtschaftliche Tätigkeit nicht behindern zu wollen, doch sie erachtet dieses Vorgehen als riskant, wenn der Betreiber nicht über zuverlässige Instrumente verfügt, um die Überwachung der gelagerten Waren sicherzustellen.

Bedeutung der Zolllager trotz Reputationsrisiken ignoriert

Im Allgemeinen stuft der Zoll die Zolllager als weniger riskant ein als die Kontrolle der Importe mit der Erhebung der entsprechenden Abgaben und die Kontrolle der Exporte mit der Problematik der Ursprungserklärungen. Viele Zolllager lagern effektiv Transitwaren. Die Tätigkeiten des Zolls im Zusammenhang mit den Zolllagern machen nur einen kleinen Teil seiner Aufgaben aus. Es besteht kein spezifischer Bezug zu den im Leistungsauftrag definierten Produkten, und es ist nicht einfach, die Basisinformationen zu den durchgeführten Kontrollen, ihren Ergebnissen und ihren Auswirkungen zu finden. Nur die Zollstellen verfügen über diese Informationen, wobei die Qualität der Daten sehr grosse Unterschiede aufweist. Die Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments haben bereits festgestellt, dass die vom Zoll für das Controlling erhobenen Informationen nicht wirklich als Steuerungsinstrument verwendet werden, sondern einfach auf das Ziel ausgerichtet sind, der nächsthöheren Ebene, das heisst dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dann dem Parlament, Bericht zu erstatten.

Es existiert zwar eine allgemeine Risikoanalyse der Oberzolldirektion, doch jede Zollstelle ist selbst zuständig für die Erstellung einer auf ihre Bedürfnisse und ihre Situation ausgerichteten Risikoanalyse. Die EFK hat festgestellt, dass in der Praxis nur die Hälfte der Zollstellen eine Risikoanalyse für die OZL vorgenommen hat. Zudem führt nur eine einzige Zollstelle eine spezifische Risikoanalyse für die Zollfreilager durch. In einigen Zollstellen bestehen für die Zollfreilager pro Betreiber oder gar pro Mieter zusätzliche Risikoanalysen. Die Qualität der Risikoanalysen weist jedoch keinen direkten Bezug zur Anzahl der Zolllager auf, für die eine Zollstelle zuständig ist. Die Oberzolldirektion weist überdies darauf hin, dass der unterschiedliche Umgang mit Risiken in den verschiedenen Zollstellen ein zusätzliches Risiko darstellt, dem Rechnung getragen werden sollte.

Den Zollstellen wird zu viel Autonomie gewährt

Die Kontrollen in den Zolllagern gestalten sich in der Realität komplexer als aus der im Leistungsauftrag vorgesehenen einfachen Unterteilung in formelle Kontrollen der Zolldokumente, materielle Kontrollen der Waren und nachträgliche Kontrollen in den Unternehmen geschlossen werden könnte. Neben den formellen Kontrollen nehmen die Zollstellen auch Kontrollen der Wareneingänge und -ausgänge, eines Teils oder der gesamten Bestandesaufzeichnungen, des Systems, der Lagerbuchhaltung und der finanziellen Sicherheiten vor. Gemäss einer Umfrage bei zehn Zollstellen haben diese 2012 391 Kontrollen in den OZL durchgeführt; dabei handelte es sich hauptsächlich um Kontrollen der Bestandesaufzeichnungen und der Lagerbuchhaltung. Es bestehen jedoch grosse Unterschiede unter den Zollstellen in Bezug auf die Intensität und die Art

der Kontrollen, unabhängig von der Anzahl und der Bedeutung der zu überwachenden Zolllager. Die Kontrollen in den Zollfreilagern sind einfacher. Die betroffenen Zollstellen gaben an, im Jahr 2012 841 Kontrollen durchgeführt zu haben, hauptsächlich Kontrollen der Wareneingänge und -ausgänge und der Warenbewegungen. Mehr als zwei Drittel dieser Kontrollen wurden jedoch von einer einzigen Zollstelle in den beiden Zollfreilagern in Zürich vorgenommen.

Es ist schwierig, sich einen Überblick über die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen und deren Auswirkungen zu verschaffen. Mit der neuen Datenbank ARGOS, die 2013 entwickelt wurde, sollte diese Situation verbessert werden. Die EFK stellte gewisse Tendenzen fest. Am häufigsten genannt wurden: Fehler bei der Warenanmeldung im Zusammenhang mit dem Zolltarif, der Ursprungserklärung oder dem Zollveranlagungsverfahren, Unregelmässigkeiten bei den Bestandesaufzeichnungen, fehlende Rückverfolgbarkeit der Waren und Lücken in der Lagerbuchhaltung. Bei Unregelmässigkeiten und Widerhandlungen kann der Zoll von Fall zu Fall Administrativmassnahmen ergreifen oder ein Strafverfahren einleiten. Administrativmassnahmen werden verfügt, wenn beispielsweise die Betriebsvoraussetzungen nicht eingehalten werden. Der Zoll verlangt die Herstellung des regelkonformen Zustands; bei wiederholten Verstössen kann die Betriebsbewilligung entzogen werden. 2011 und 2012 wurden mindestens drei solche Sanktionen ausgesprochen. In den Zollfreilagern ist der Entzug der Betriebsbewilligung eine schwer umsetzbare Sanktion, da der Betreiber nicht die Verantwortung für die von seinen Mietern gelagerten Waren trägt. Aufgrund der unklaren Verantwortlichkeiten zwischen Betreiber und Mieter kann der Zoll nicht eingreifen.

Die Qualität der Bestandesaufzeichnungen und die Lagerung gemischter Waren (Zollgut und inländische Waren) sind häufig wiederkehrende Probleme bei den Kontrollen. Die Qualität der Bestandesaufzeichnungen ist entscheidend für die Rückverfolgbarkeit der Waren. Diese Elemente sind jedoch in der allgemeinen Risikoanalyse des Zolls nicht enthalten.

Verbesserungen sind nötig

Die Gesetzesrevision hat ermöglicht, die Kontrollen insofern zu verstärken, als die Zollfreilager nun Teil des Zollgebiets sind. Sie hat auch dazu beigetragen, dass die Betriebsvoraussetzungen neu festgelegt und die Bewilligungen überprüft wurden. Doch die Heterogenität bei den durchgeführten Kontrollen ist zum jetzigen Zeitpunkt zu gross und die Informationen über ihre Ergebnisse zu unergiebig, um die Wirksamkeit der Kontrollen sicherzustellen. Bei gewissen Zollstellen existieren jedoch bewährte Vorgehensweisen (good practices), die flächendeckend eingeführt werden sollten.

Ferner hat die Oberzolldirektion mit Verweis auf das Reputationsrisiko bereits eine Bewilligung verweigert. Die Mitarbeitenden auf allen Stufen des Zolls müssen für dieses Risiko sensibilisiert werden, vor allem wenn ein Missbrauch der Zolllager aufgedeckt wird, wie die Umgehung der zoll- und steuerrechtlichen Bestimmungen oder die Nichteinhaltung oder Umgehung der nichtzollrechtlichen Vorschriften. Die EFK hat acht Empfehlungen formuliert. Sie fordert den Bundesrat auf, eine Strategie für die Zolllager zu verabschieden, die den wirtschaftlichen und politischen Interessen Rechnung trägt. Die anderen Empfehlungen richten sich an die Eidgenössische Zollverwaltung und haben zum Ziel, die Wirksamkeit der Tätigkeiten des Zolls im Rahmen der Betriebsbewilligungen und der durchzuführenden Kontrollen zu verstärken.

Originaltext in Französisch