

Follow-up zur Evaluation der Kontrolltätigkeiten im Bereich der Zollfreilager und der offenen Zolllager

Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat ein Follow-up ihrer Empfehlungen aus dem Bericht über die Kontrolltätigkeiten der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) im Bereich der Zollfreilager und der offenen Zolllager (OZL) durchgeführt.¹ Die Zolllager dienen dazu, Waren vorübergehend zu lagern, bevor sie zu ihrem endgültigen Ziel transferiert werden. Die Zollgebühren und andere Abgaben werden nicht erhoben, solange die Ware nicht verzollt wird. 2018 waren 194 OZL und sieben Zollfreilager in Betrieb, während es 2014 245 OZL und zehn Zollfreilagern gab.

Die EZV erlässt die Weisungen, legt die Vorschriften fest und erteilt die Betriebsbewilligungen. Im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeiten überwacht sie, ob die Bedingungen und die Vorschriften eingehalten werden. 2014 kam die EFK zum Schluss, dass die Aufsicht durch den Zoll nicht ausreichen würde, um eine ordnungsgemässe Nutzung der Zolllager zu gewährleisten, Unregelmässigkeiten und das Risiko illegaler Aktivitäten zu begrenzen.

Wirkliche Bereitschaft zur Verbesserung der Situation

Das Eidgenössische Finanzdepartement und die EZV nahmen diese Ergebnisse ernst und setzten sich für eine kohärente Vorgehensweise ein, auch wenn es vier Jahre dauerte, bis konkrete Massnahmen erarbeitet wurden. Der Bundesrat nahm die Weichenstellung vor. Die neuen gesetzlichen Grundlagen und EZV-internen Vorschriften traten 2016 in Kraft.

Auf dieser neuen Grundlage überprüfte die EZV sämtliche Betriebsbewilligungen für Zollfreilager und OZL und entwickelte anschliessend Instrumente zur Verbesserung der Risikoanalyse und der Kontrollen.

Veränderungen, die in die richtige Richtung gehen

Die von der EZV 2017 entwickelte Strategie berücksichtigt die aktuellen und zukünftigen Risiken und Herausforderungen, einschliesslich der Frage der Steuerhinterziehung. Vorausgesetzt, dass sie die Strategie regelmässig anpasst, verfügt die EZV nun über ein Überwachungsinstrument, um bei Bedarf zusätzliche Massnahmen zu ergreifen. Damit sind die Erwartungen der EFK erfüllt. Es beweist auch, dass die EZV willens ist, dieses Problem in den Griff zu bekommen.

Die EZV hat neue Anforderungen definiert, dazu gehören Mindeststandards für die Lagerbestandsaufnahme. Name und Adresse des Wareneigentümers müssen in den Aufzeichnungen stehen. Die Zollfreilager sind verpflichtet, eine aktualisierte Liste ihrer Mieter und Untermieter abzugeben. Die Betriebsbewilligungen sind für die OZL auf fünf und für die Zollfreilager auf zehn Jahre befristet. Ausserdem hat die EZV die Mindestzahl von 200 Warenbewegungen pro Jahr für die OZL und von 5000 für die Zollfreilager festgelegt.

¹ «Zollfreilager und offene Zolllager – Evaluation der Bewilligungen und der Kontrolltätigkeiten» (PA 12490), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

Strengere Praxis aber einige Ausnahmen

Die EFK konnte bei ihren Besuchen in den Zollstellen Genève Aéroport, Genève-Routes, Pratteln und Zürich Flughafen Fortschritte verzeichnen. Die Qualität der Inventare hat sich verbessert. Die Zollstellen verfügen über Informationen über die Mieter der Zollfreilager und setzen sie bei ihrer Risikoanalyse ein.

Die erneute Überprüfung der Betriebsbewilligungen führte zu einer Reduzierung von über 50 OZL und drei Zollfreilagern. Die Hauptgründe dafür sind in der zu geringen Anzahl an Warenbewegungen sowie in lückenhaften Informatiksystemen zu suchen. In den meisten Fällen zogen die Betreiber ihre Gesuche von sich aus zurück. Das zeigt, dass die EZV ihre eigenen Vorschriften strenger anwendet.

Die EZV ergreift nun systematischer Massnahmen und verhängt Sanktionen, wenn die Betriebsvoraussetzungen nicht eingehalten werden (unvollständige oder nicht aktualisierte Inventare, fehlende Nachverfolgbarkeit der Ware, Sicherheitslücken usw.). 2017 verhängte die EZV 30 Administrativmassnahmen gegen Betreiber von Zolllagern, die insbesondere darin bestanden, die Zugänge zum Zollfreilager Flughafen Genf zu sichern, um das Verschwinden von Waren zu verhindern.

Bei der Mindestanzahl an Bewegungen toleriert die EZV Ausnahmen. Betroffen sind etwa 45 OZL, die landwirtschaftliche Erzeugnisse und hochwertige Waren lagern. Die Änderungen der Betriebsvoraussetzungen für Zollfreilager gehen weniger weit als die EFK es sich gewünscht hatte, vor allem hinsichtlich der Anforderungen und vorgängigen Kontrollen gegenüber den Mietern.

Deutliche Verbesserung der Risikoanalyse und der Kontrollen

Seit Ende 2017 verfügt die EZV über eine Risikoanalyse pro OZL und Mieter von Zollfreilagern, eine mehrjährige Planung und die Nachverfolgbarkeit der Kontrollen. Das ist ein echter Fortschritt verglichen mit der Situation von 2014. In den ersten beiden Monaten des Jahres 2018 führte die EZV 109 Kontrollen in OZL und Zollfreilagern durch, von denen 30 Ergebnisse aufwiesen, die darauf hindeuteten, dass nicht alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt waren.

Die Kontrollergebnisse werden in einer Datenbank aufgenommen, die mit anderen internen Datenbanken verbunden ist. Die verschiedenen Ebenen der EZV haben Zugriff auf diese Informationen. Die Oberzolldirektion hat dafür gesorgt, dass die Zollstellen eine gemeinsame Datengrundlage haben. Die Zollstellen haben neue Fachteams gebildet, in der Ausbildung wird auf diese spezifischen Fragen eingegangen und es findet ein Erfahrungsaustausch statt.

Gute Umsetzungsquote der Empfehlungen

Die EZV hat grosse Anstrengungen unternommen, um die bestehenden Lücken zu schliessen. Sie verfügt nun über die erforderlichen Instrumente, um ihren Verpflichtungen nachzukommen und sich der ordnungsgemässen Verwendung der Zolllager zu vergewissern. Es ist noch zu früh, die Wirksamkeit der neuen Praktiken hinsichtlich der Risikoanalyse und der Kontrollen zu messen. Die Anpassung der Risiken und zielgerichtete Kontrollen sind eine Daueraufgabe. Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeiten des Zolls werden zeigen, ob, je nach wirtschaftspolitischem Kontext, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen sind.

Originaltext auf Französisch