

03.078

## **Botschaft über ein neues Zollgesetz**

vom 15. Dezember 2003

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines neuen Zollgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1999 P 97.3133 Publizität bei Zollwiderhandlungen (N 16.03.99, Sandoz)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Dezember 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Das geltende Zollgesetz von 1925 stellt eine Kodifikation dar, die grundsätzlich alle Erscheinungen des Zollwesens regelt. Mit auffallender Sorgfalt und formaler Strenge behandelt es Verfahrensfragen und das Steuerrechtsverhältnis. Trotzdem lässt sich nicht übersehen, dass dieser – inzwischen über 75-jährige – Erlass in einem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Umfeld entstanden ist, das sich vom heutigen stark unterscheidet. Die eingetretenen Veränderungen lassen sich mit den Kategorien der Zwanzigerjahre des letzten Jahrhunderts nicht mehr erfassen und zweckmässig ordnen.*

*Bis 1998 wurden verschiedene Vorentwürfe zur Änderung des geltenden Zollrechts erarbeitet. Nach der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und nach der Schaffung eines neuen Zollrechts durch die Europäische Gemeinschaft (EG) war die Revisionsvorlage schliesslich veraltet. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt die eingetretenen Veränderungen und schafft weitgehende Kompatibilität mit dem Zollrecht des europäischen Binnenmarktes. Er trägt national den Anliegen von Handel und Wirtschaft Rechnung und will zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft im europäischen Umfeld und im internationalen Warenverkehr beitragen. Er befasst sich mit zollrechtlichen Grundfragen, dem Steuerrechtsverhältnis und stellt moderne Zollverfahren – wie sie auch der Zollkodex der EG anbietet – bereit. Die Regelung zolltarifischer Fragen überlässt er wie bisher dem Zolltarifgesetz (ZTG).*

*Das neue Zollgesetz ist für den Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes besser ausgestaltet. Die Kontrolle des Personenverkehrs über die Zollgrenze und im Grenzraum findet ebenso Beachtung wie die rasche und gezielte Abwicklung des Warenverkehrs. Dazu werden verbesserte Rechtsgrundlagen vorgeschlagen und die Befugnisse der Zollverwaltung (EZV), insbesondere auch des Grenzwachtkorps, neu geregelt.*

*Im Vernehmlassungsverfahren gingen über 100 Stellungnahmen ein. Die Neuerungen im Fiskalbereich wurden durchwegs positiv gewürdigt; umstritten oder kritisch beurteilt blieben gewisse Einzelfragen. Die Annäherung an den Zollkodex der EG fand einhellig Zustimmung.*

*Auf teilweise vehemente Kritik stiess indessen die Neuregelung des Grenzraums, der Bestimmungen über die Personenkontrollen und der Befugnisse der Zollverwaltung. Zwar werden effizientere Interventionsmöglichkeiten der Zollverwaltung, namentlich des Grenzwachtkorps, als Beitrag zur inneren Sicherheit des Landes durchwegs begrüsst, doch wird befürchtet, die vorgeschlagenen Regelungen führten zur Einmischung in kantonale Polizei- und Gerichtskompetenzen und führten zu Präjudizien für die im Rahmen des Projekts USIS (Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz) zu formulierenden Lösungsvorschläge. Der Bundesrat trägt diesen Bedenken Rechnung. Er lässt die vehement kritisierte Regelung über den Grenzraum fallen und schlägt stattdessen vor, den Umfang des Einsatzgebiets entlang der Zollgrenze zusammen mit dem jeweils betroffenen Kanton zu regeln. An den vorgesehenen Befugnissen will der Bundesrat indessen festhalten, da sie für eine zeitge-*

---

*mässe Aufgabenerfüllung unabdingbar sind; die Kompetenzen sind aber klar auf den Aufgabenbereich der Zollverwaltung beschränkt.*

*Der Entwurf präjudiziert künftige Entscheidungen der Schweiz über ihre Stellung in Europa nicht. Das Zollrecht der EG, das auch das Zollrecht der EU ist, befindet sich zurzeit zwar wieder in Revision, kann aber als gefestigt beurteilt werden. Kein Hinderungsgrund sollten auch die angestrebten Veränderungen in der Schweiz und Europa, namentlich in sicherheitspolitischen Bereichen, sein, denn das Fassen der Entscheide und die anschliessende Umsetzung – positive Entscheide vorausgesetzt – dürften Jahre in Anspruch nehmen. Sollten deswegen, insbesondere im Rahmen des Projektes USIS oder infolge bilateraler Abkommen, grundlegende Umstrukturierungen oder Kompetenzverschiebungen innerhalb des Bundes oder bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beschlossen werden, so dürfte dies auch wesentliche Anpassungen zahlreicher nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes zur Folge haben. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass mit der Totalrevision des Zollrechts nicht länger zuzuwarten ist, bringt der Entwurf doch die dringend notwendigen Neuerungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz.*

# Botschaft

- 1**                    **Allgemeiner Teil**
- 1.1**                 **Ausgangslage**
- 1.1.1**             **Entwicklung des Zolls**
- 1.1.1.1**         **Geschichtliche Entwicklung**

Zölle gehören zu den ältesten Abgaben. Seit es Staaten gibt, ist auch die Erhebung von Zöllen überliefert. Das Wort selbst ist auf das altgriechische Wort *telos* (Ziel, Grenze), das spätlateinische Wort *teloneum* (Abgabe) und das niederdeutsche Wort *tol* (vgl. englisch *toll*) zurückzuführen. Eine rechtlich verbindliche, allgemein gültige Begriffsbestimmung gibt es nicht. Vielmehr ist die Zollerhebung nach dem damit jeweils verfolgten Zweck im Laufe der Zeiten unterschiedlich begründet worden. Grundsätzlich waren Zölle aber Abgaben, die dafür verlangt wurden, dass Waren eine Strasse, eine Brücke oder einen Fluss passieren konnten.

Heute verwendet man den Begriff *Zoll* im Allgemeinen nur noch für Abgaben, die bei bestimmten Warenbewegungen über die Staatsgrenze (Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr) erhoben werden, ohne dass es sich um ein Entgelt für eine Leistung der Verwaltung handelt (Abgrenzung zur *Gebühr*) und ohne dass inländische Waren mit einer gleichartigen Abgabe belastet werden (Abgrenzung zur *Verbrauchssteuer*).

In der Schweiz waren bis 1848 die Kantone Träger der Zollhoheit. Seither steht diese ausschliesslich dem Bund zu. Der Übergang der Zollkompetenzen an den Bund und die Schaffung eines einheitlichen schweizerischen Zollgebietes waren ein wesentliches Merkmal der Bundesverfassung von 1848. Die Schweiz wurde damit eine Zollunion. Das war für viele die aufsehenerregendste Änderung, welche die Gründung des Bundesstaates mit sich brachte (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, I, Neuchâtel 1967, n. 74).

Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 enthielten keine ausdrückliche Bestimmung, die den Bund zur Führung einer Aussenwirtschaftspolitik ermächtigt hätte. Dies bewirkte, dass die Zollartikel zunehmend extensiv ausgelegt wurden, um als Kompetenzgrundlage für handelspolitisch motivierte Aussenpolitik sowohl innerhalb wie auch ausserhalb des Zollbereichs dienen zu können (vgl. René A. Rhinow in Kommentar aBV, Von der Zoll- zur Aussenwirtschaftspolitik, Art. 28 aBV, Rz. 17 ff., Art. 29 aBV, Rz. 44–49; in: Jean-François Aubert/Kurt Eichenberger/Jörg Paul Müller/René A. Rhinow/Dietrich Schindler [Hrsg.], Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987). Dabei wurden die Zollartikel auch als Verfassungsgrundlage zur Beschränkung insbesondere der Aussenwirtschaftsfreiheit genutzt (vgl. René A. Rhinow in Kommentar aBV, Zollkompetenz und Handels- und Gewerbe-freiheit, Art. 28 aBV, Rz. 67–80).

Nach der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) stützt sich die Aussenwirtschaftspolitik nun auf einen eigenständigen Kompetenzartikel (Art. 101 BV). Damit wird die im geltenden Verfassungsrecht unter dem Aspekt «Zölle» verankerte Aussenwirtschaftspolitik auf eine breitere Basis gestellt. Auch die Möglichkeit, den Verfassungsgrundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu beschränken, findet sich neu in

Artikel 101 Absatz 2 BV. Durch die Aufteilung auf zwei Verfassungsartikel ist die Zollkompetenz wieder auf ihren eigenen Zollbereich zurückgeführt worden (vgl. Vallender in St. Galler Kommentar zu Art. 133 BV, Rz. 4).

Heute gilt der Zoll rechtsdogmatisch als eine vom Staat auf Grund seiner Gebietshoheit erhobene, öffentlichrechtliche Abgabe auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr. Er ist voraussetzungslos geschuldet und stellt eine besondere Steuerart dar (René A. Rhinow in Kommentar aBV, Art. 28 aBV, Rz. 6). Zölle zählen steuerrechtlich zu den indirekten Steuern (Vallender in St. Galler Kommentar zu Art. 133 BV, Rz. 6).

### **1.1.1.2 Fiskalische Entwicklung**

Für den Bundesstaat war der Zoll bis zum Ersten Weltkrieg die weitaus ergiebigste Quelle zur Finanzierung des Bundeshaushalts. Von 1850–1910 machten die Zölle zwischen 80 und 93 Prozent der gesamten Einnahmen des Bundes aus. 2002 nahm die Zollverwaltung noch 1049 Millionen Franken Einfuhrzölle und 42 Millionen Franken an übrigen Zöllen ein. Gesamthaft betrug 2002 die Nettoeinnahmen der Zollverwaltung 18 178 Millionen Franken (Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Zölle, Nationalstrassenabgabe, Automobilsteuer, Schwerverkehrsabgabe, Biersteuer, WTO-zweckgebundene Zolleinnahmen für Landwirtschaft und Weinbau). Das sind 35,6 Prozent der Gesamteinnahmen des Bundes. Die Zolleinnahmen machen demnach bloss noch 6 Prozent der Netto-Gesamteinnahmen der Zollverwaltung und 2,1 Prozent der Gesamteinnahmen des Bundes aus. Im Vergleich dazu nahm die Zollverwaltung 2002 bei der Mehrwertsteuer 8802 Millionen und bei der Mineralölsteuer 4812 Millionen Franken ein.

Nach absoluten Zahlen sind die Zölle, ausgenommen während der beiden Weltkriege, bis 1994 immer noch gestiegen; seither nehmen sie, mit Ausnahme des Jahres 2002, ab. Der Grund dafür liegt einerseits beim Gewichtszoll, den die Schweiz – im Gegensatz z. B. zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG), die das System des Wertzolls kennen – bis heute beibehalten hat, andererseits bei den internationalen Bemühungen, den freien Warenverkehr u.a. durch den Abbau der Zölle laufend zu fördern und auszudehnen (EFTA-Freihandelsabkommen, Freihandelsabkommen 1972 mit der EG, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, sieben GATT-Zollsenkungsrunden).

### **1.1.2 Die Zollgesetzgebung**

Das Zollwesen ist seit der Gründung des Bundesstaates 1848 Sache des Bundes. Er verfügt nach Artikel 133 BV über eine umfassende und ausschliessliche Kompetenz zur Gesetzgebung (Vallender in St. Galler Kommentar zu Art. 133 BV, Rz. 10).

Das geltende Zollgesetz vom 1. Oktober 1925 (ZG; SR 631.0) hatte bereits drei Vorgänger: die *Bundesgesetze über das Zollwesen* von 1849, 1851 und 1893.

### 1.1.2.1 Zollgesetze und Zolltarifgesetze

Zu Beginn bildete der Zolltarif einen Bestandteil des Zollgesetzes. Erst 1884 wurde der Zolltarif von der übrigen Zollgesetzgebung losgelöst und zusammen mit einzelnen zolltarifrechtlichen Bestimmungen Gegenstand eines eigenen Bundesgesetzes. Weitere Zolltarifgesetze folgten 1887, 1891, 1902 und 1920 (für die inhaltliche Entwicklung siehe Irene Steiner, Schweizerisches Zolltarifrecht, Zürich 1934). Ihnen folgten in der neuesten Zeit die Zolltarifgesetze vom 19. Juni 1959 (AS 1959 1343) und vom 9. Oktober 1986 (ZTG; SR 632.10). Das schweizerische Zollwesen ist demnach bis heute durch zwei Bundesgesetze geregelt.

Das geltende *Zollgesetz* regelt im Wesentlichen die allgemeinen Voraussetzungen der Zollerhebung. Es umfasst Bestimmungen des materiellen und des formellen Zollrechts. Zum *materiellen* Zollrecht zählen das subjektive und das objektive Element des Zollrechtsverhältnisses (Zollhoheit, Zollpflicht, Zollforderung) sowie die Sicherungsmittel des Zollrechtsverhältnisses und das Zollstrafrecht. Zum *formellen* Zollrecht zählen die Zollveranlagung, die Zolljustiz und die Zollvollstreckung.

Das geltende *Zolltarifgesetz* enthält in den Anhängen den eigentlichen Zolltarif sowie gewisse allgemeine Bestimmungen, die sich im Zolltarif selber nicht zum Ausdruck bringen lassen. Es enthält in Artikel 8 auch den gesetzlichen Auftrag, über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren über die schweizerische Zollgrenze eine Aussenhandelsstatistik zu führen.

### 1.1.2.2 Das geltende Zollgesetz von 1925

Wie aus den Jahreszahlen der früheren Zollgesetze hervorgeht, weist das geltende Zollgesetz die weitaus längste Lebensdauer auf. Dieser Umstand allein lässt auf Qualität und Brauchbarkeit schliessen.

Das geltende Zollgesetz von 1925 stellt eine Kodifikation dar, die grundsätzlich alle Erscheinungen des Zollwesens regelt. Im Aufbau wurde besonderes Gewicht auf eine strenge Systematik gelegt. Grosse Bedeutung schenkte man auch der Formulierung der einzelnen Begriffe, die allerdings nicht definiert, sondern möglichst präzise umschrieben wurden. Mit auffallender Sorgfalt behandelt das Zollgesetz das so genannte Steuerrechtsverhältnis: Es bemüht sich, den Kreis der Personen, denen aus dem Zollrechtsverhältnis Verpflichtungen formeller oder materieller Natur erwachsen (Zollmeldepflichtige, Zollzahlungspflichtige), genau festzustellen. Das Zollgesetz weist ungefähr doppelt so viele Artikel auf wie dasjenige von 1893, was die Botschaft damit begründete, dass alle massgebenden Prinzipien der Zollordnung im Gesetz selbst festgelegt werden sollten (BBl 1924 I 25; Ernst Blumenstein, Vierteljahrsschrift für schweizerisches Abgaberecht, 1924, S. 1–9).

### 1.1.2.3 Ältere Teilrevisionen

Das Zollgesetz von 1925 wurde bisher nur wenige Male geändert. Sechs Revisionen betrafen je einen oder zwei Artikel. Grössere Änderungen brachten die Revisionsvorlagen vom 6. Oktober 1972 und vom 22. März 1974.

1972 versuchte man erstmals die Verfahrensstrenge des Zollgesetzes zu lockern. Artikel 72a ZG ermächtigt die Oberzolldirektion, zur Vereinfachung der Zollbehandlung mit einzelnen Zollpflichtigen *Vereinbarungen* über die Veranlagung der von der Zollverwaltung zu erhebenden Abgaben und das Zollverfahren zu treffen. Artikel 142 Absatz 2 ZG räumt dem Bundesrat die Befugnis ein, unter bestimmten Voraussetzungen auf dem Verordnungsweg *Verfahrensvereinfachungen* einzuführen. Dies ist bis heute die für die Weiterentwicklung des Zollrechts bedeutsamste Änderung.

Von der Möglichkeit, nach Artikel 72a ZG Vereinbarungen mit Zollpflichtigen abzuschliessen, hat die Oberzolldirektion seither regen Gebrauch gemacht. Damit konnten die dringendsten Bedürfnisse der Verwaltung und der Zollpflichtigen nach Vereinfachungen vorerst befriedigt werden.

Der andere Weg, Vereinfachungen nach Artikel 142 Absatz 2 ZG auf dem Verordnungsweg einzuführen, wurde verschiedentlich benützt. Die Verordnung vom 9. Mai 1990 über Vereinfachungen im Zollverfahren (SR 631.281) erlaubt in bestimmten Fällen den Verzicht auf die in Artikel 34 ZG vorgeschriebene formelle Überprüfung der Zolldeklarationen. Eine zweite Verordnung vom 13. Januar 1993 betrifft das Zollverfahren für zugelassene Versender und Empfänger (VZVE; SR 631.242.04). Eine dritte Verordnung vom 3. Februar 1999 regelt die Zollabfertigung mit elektronischer Datenübermittlung (ZEDV; SR 631.071); sie beinhaltet das Deklarations- und Abfertigungsverfahren für Waren, die im elektronischen Verfahren zur Zollbehandlung angemeldet werden.

Die Revision von 1974 wurde durch die Einführung des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) notwendig. Verschiedene Bestimmungen wurden dadurch überflüssig und aufgehoben, andere wurden angepasst.

#### **1.1.2.4 Die neusten Teilrevisionen**

Als Bestandteil der so genannten Swissex-Vorlagen (autonome Übernahme der Eurolex-Vorlagen [BBl 1992 V 1 520] als Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens [BBl 1992 IV 1]) ist am 18. Juni 1993 Artikel 15 Ziffer 1 ZG revidiert worden (Zulassung der *Kabotage*, d. h. von Inlandtransporten mit unverzollten Fahrzeugen in allen Verkehrsarten; BBl 1992 IV 310, 1993 I 868 929). Die Bestimmung ist aber auch nach der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 über die bilateralen Verträge mit der EG (vgl. Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999; BBl 1999 6128 ff.) nicht in Kraft gesetzt worden.

Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993 ist Artikel 132 ZG, der die sechs Zollkreise aufzählt, so geändert worden, dass neu der Bundesrat das Zollgebiet in Zollkreise aufteilen und somit auch einzelne Zollkreise zusammenlegen kann (BBl 1993 I 868 929, 1994 II 293, AS 1994 1635). Der Bundesrat hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Anzahl der Zollkreise von sechs auf vier reduziert.

Eine weitere, recht bedeutsame Revision des Zollgesetzes wurde als Folge des GATT/WTO-Übereinkommens (Uruguay-Runde des GATT [*General Agreement on Tariffs and Trade*], heute WTO [*World Trade Organization*], BBl 1994 IV 1004)

durchgeführt und trat am 1. Juli 1995 in Kraft (AS 1995 1816). Bis dahin gewährte das Zollgesetz für den Veredelungs- und Reparaturverkehr Zollermässigung oder gänzliche Zollbefreiung (Art. 17 ZG) oder sah Rückzölle vor für Waren, die als Rohstoffe oder Halbfabrikate zur Einfuhr und nach Bearbeitung oder Verarbeitung im Inland als fertige Fabrikate wieder zur Ausfuhr gelangten (Art. 20 ZG). Nun sollte der Verarbeitungsverkehr dem Veredelungsverkehr gleichgestellt sowie eine gesetzliche Grundlage für den Ersatzwarenverkehr geschaffen werden (Zollbegünstigung auf Wareneinfuhr, wenn inländische Ware gleicher Menge, Beschaffenheit und Qualität ausgeführt wird). Gesetzestechnisch bedingte dies die Änderung von Artikel 17 und die Aufhebung von Artikel 20 ZG. Letzteres fiel umso leichter, als der Zolltarif bis dahin nie Rückzölle vorgesehen und das Parlament von dieser Exportförderungsmaßnahme während der vergangenen 70 Jahre nie Gebrauch gemacht hatte.

Die Einführung neuer Zollregelungen im Veredelungs- und Verarbeitungsverkehr verlangte sodann die Schaffung erweiterter Zolllagermöglichkeiten in privaten Räumen (sog. offene Zolllager). Mit Artikel 46a ZG wird Importeuren und Spediteuren die Möglichkeit geboten, hoch belastete, Kontingentsregelungen unterliegenden und andere Waren zeitlich unbeschränkt und abgabefrei in privaten Räumen zu lagern.

Das Parlament verabschiedete am 24. März 2000 eine weitere Teilrevision des Zollgesetzes und schuf damit die Rechtsgrundlagen für die elektronische Bearbeitung von Personendaten. Die Gesetzesänderung ist am 1. September 2000 in Kraft getreten (AS 2000 1891 1914).

### **1.1.3 Totalrevision des Zollrechts**

#### **1.1.3.1 Entstehung der Totalrevision**

Obwohl das geltende Zollgesetz noch 1972 als «gutes Gesetz» bezeichnet worden ist (BBl 1972 II 228), lässt sich nicht übersehen, dass dieser inzwischen über 75-jährige Erlass in einem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und auch rechtlichen Umfeld entstanden ist, das sich vom heutigen stark unterscheidet. Die eingetretenen Veränderungen lassen sich mit den Kategorien der 1920er-Jahre kaum mehr erfassen und zweckmässig ordnen.

Die Verwaltung versuchte zwar in der Vergangenheit, das sehr detailfreundige und formal strenge Gesetz «so zu handhaben, dass ein Bedürfnis nach Neuregelung so wenig wie möglich aufkam» (Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA] 34, 1965/66, S. 136). Dieses pragmatische Vorgehen allein konnte aber auf die Dauer nicht mehr genügen.

Das EFD entschloss sich deshalb bereits in den 1980er-Jahren zu einer Revision des geltenden Zollrechts. Die vorgelegten Entwürfe sahen alle eine Totalrevision vor, wurden in der Folge aber (vor allem aus integrationspolitischen Überlegungen) immer wieder zurückgestellt. Mit einer Interpellation zum Thema «Europäische Integration und Zollfragen» wollte Nationalrat Paul Wyss 1989 vom Bundesrat schliesslich erfahren, wann dieser eine Revision des Zollgesetzes an die Hand zu nehmen gedenke. Am 17. Mai 1989 antwortete der Bundesrat, ein Abschluss der Arbeiten zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre ungünstig. Ein neues schweizerisches Zollgesetz sollte mit dem Zollrecht der EG so weit als möglich vereinbar sein.

Dieses befinde sich jedoch in voller, noch kaum übersehbarer Entwicklung und solle zu einer gemeinsamen Zollrechtskodifikation führen. Für den Bundesrat sei deshalb der Erlass eines EG-kompatiblen schweizerischen Zollrechts unmöglich.

Am 6. Dezember 1992 haben Volk und Stände das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt (vgl. hierzu Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens; BBl 1993 I 805). Gleichzeitig erliess die EG ihr neues Zollrecht (vgl. Ziff. 1.1.4.2).

Die Arbeiten für die Totalrevision des Zollgesetzes wurden in der Folge wieder aufgenommen. Die Ämterkonsultation von 1995 und die nachfolgenden Revisionsbemühungen zeigten dann aber, dass der über Jahre hinweg entwickelte Vorentwurf für ein neues Zollgesetz von seiner Konzeption her mit der neuen Zollrechtskodifikation der EG und den eingeleiteten bilateralen Revisionsbemühungen im Zollbereich nicht mehr Schritt halten konnte. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) erteilte deshalb 1998 den Auftrag, ein vollständig neues, «europakompatibles» Zollgesetz auszuarbeiten.

### **1.1.3.2 Einzelne Gründe für die Totalrevision**

Das geltende Zollgesetz ist aus zahlreichen, insbesondere aber aus folgenden Gründen einer Totalrevision zu unterziehen:

Die schweizerische Zollgesetzgebung unterscheidet sich in vielen Belangen wesentlich von den Regelungen der EG. Der Abschluss internationaler Abkommen allein genügt nicht mehr, um die Verfahrensunterschiede abzubauen. Für das nationale und das bilaterale Recht besteht ein grosser Anpassungsbedarf.

In den europäischen und interkontinentalen Wirtschaftsräumen werden Waren heute sehr schnell und mit völlig anderen Verkehrsmitteln als 1925 transportiert. Die von der Zollgesetzgebung bereitzustellenden Zollverfahren müssen deshalb adäquat modernisiert werden.

Die Verwaltungspraxis ordnete bisher manches zwar zweckmässig, doch steht sie mit dem Wortlaut des Gesetzes nicht mehr immer in Einklang. Vieles ist zudem in Form von Dienstweisungen geregelt, die ihrem Gehalt nach Rechtssatzcharakter haben und wegen ihrer Drittwirkung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe anzusehen sind.

Die elektronische Datenverarbeitung (EDV) hat sowohl bei der Zollverwaltung als auch bei den Zollbeteiligten Einzug gehalten (Einfuhrabfertigungen 88 %, Ausfuhrabfertigungen 40 %). Aus wirtschaftlichen und administrativen Gründen (etwa für die Kontingentsbewirtschaftung) müssen Rechtsgrundlagen geschaffen werden, damit der Gebrauch der EDV verbindlich angeordnet werden kann.

Das alte Gesetz verlangt von der Verwaltung eine grosse Verfahrensstrenge, namentlich bei Zwischenabfertigungen: Das Verpassen von Fristen führt nicht automatisch zu einer Neuurteilung des Sachverhalts, sondern unvermeidlich zur Erhebung der Abgaben, ohne dass die Sachlage materiell gewürdigt wird. Das Zollgesetz regelt gewisse Verzollungsfälle für die Zollbeteiligten ungünstiger als das entsprechende internationale Recht (vgl. etwa das Zollabkommen über das Carnet A.T.A.; siehe auch Kommentar zu Art. 49), oder es lässt zum Beispiel die nachträgliche Präferenzzollbehandlung für Waren nicht zu, die den Gewahrsam der Zollver-

waltung bereits verlassen haben, selbst wenn feststeht, dass es sich um Präferenzwaren handelt.

Seit 1925 haben sich Sinn und Zweck von Freilagern – nicht zuletzt als Folge der europäischen Wirtschaftsintegration – wesentlich geändert. Stand ursprünglich die Zollstundung im Vordergrund, so ist es heute die internationale bzw. interkontinentale Güterverteilung. In der Wirtschaft ist der Wunsch nach «privaten» Zolllagern immer stärker geworden.

Seit 1925 haben sich ferner die Mobilität und das Verhalten der Menschen grundlegend geändert, was sich auch auf den Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes (nachfolgend als nichtzollrechtliche Erlasse bezeichnet), insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Kontrollen, nachhaltig auswirkt. Der Einsatz der Zollverwaltung, insbesondere des Grenzwachtkorps (GWK), musste deshalb laufend angepasst werden. Dafür bedarf die Zollverwaltung, insbesondere das GWK, dringend zeitgemässer und rechtsgenügender Gesetzesgrundlagen.

### **1.1.4 Die Auswirkungen der europäischen Integration**

#### **1.1.4.1 Die integrationspolitische Entwicklung in Europa und die Schweiz**

In seinem Bericht vom 24. August 1988 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess (BBl 1988 III 249 ff.) hielt der Bundesrat fest, unter den gegebenen Voraussetzungen könne der EG-Beitritt nach heutigem Ermessen nicht das Ziel der schweizerischen Integrationspolitik sein (S. 379). Er hielt es aber schon damals für notwendig, die schweizerische Rechtsetzung «europafreundlich» zu gestalten (S. 380).

Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (1992) hielt der Bundesrat mehrfach fest, der Beitritt zur EU sei das strategische Ziel der schweizerischen Integrationspolitik. Seit dem Nein zum EWR galt die bundesrätliche Priorität indessen den bilateralen sektoriellen Verhandlungen über die sieben Bereiche Land- und Luftverkehr, Personenverkehr, Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft sowie die Beseitigung technischer Handelshemmnisse (sog. Bilaterale Abkommen I).

Am 3. Februar 1999 verabschiedete der Bundesrat den Integrationsbericht 1999, dies insbesondere im Hinblick auf die parlamentarische Behandlung der Volksinitiative «Ja zu Europa!» sowie des Gegenvorschlags des Bundesrats zu dieser Initiative. Mit den im Bericht analysierten Fakten (Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft und die Alternativen: EWR-Teilnahme, sektorielle Verträge sowie verschiedene Formen des Alleingangs) wollte der Bundesrat eine Debatte in die Wege leiten, deren Ausgang ihm für die Wahl des Zeitpunkts der Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen wesentlich schien. Für den Bundesrat war klar, dass sektorenspezifische Abkommen durchaus einen Eigenwert haben und deshalb auch bei jenen Kräften in der Schweiz Unterstützung finden, die einer europäischen Integration der Schweiz skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen. Andererseits unterstützen auch jene Kräfte, die den Beitritt zur EU anstreben, die Abkommen, weil sie einen Eigenwert haben und weil damit Schritte in die aus ihrer Sicht richtige Richtung getan werden. Der Bundesrat brachte indessen auch zum Ausdruck, dass der sektorielle Weg die Wahrung und Förderung der schweizerischen Interessen zwar ermöglicht, allerdings nur in begrenztem Ausmass. Er hielt deshalb fest, dass die in den letzten Jahren erfolgten

Entwicklungen sowohl auf schweizerischer, europäischer wie weltweiter Ebene die Überzeugung gestärkt hätten, dass es im Interesse der Schweiz läge, vollumfänglich in der EU mitzuwirken.

In seinem Aussenpolitischen Bericht vom 15. November 2000 (BBJ 2001 316 f.) knüpfte der Bundesrat an die lancierte Diskussion an und stellte fest, dass u.a. die Vorbereitung des Entscheids über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU einen Kernpunkt der schweizerischen Aussenpolitik darstellen muss. Er hielt fest, der EU-Beitritt sei das Ziel des Bundesrates. Er werde deshalb den EU-Beitritt so weit vorbereiten, dass er spätestens in der nächsten Legislaturperiode über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen entscheiden könne. Zu diesem Zweck werde er die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf einige zentrale Politikbereiche prüfen, wozu insbesondere der Föderalismus, die Volksrechte, die Finanzordnung sowie die Wirtschafts- und Währungspolitik gehören. Zudem will der Bundesrat das zwischen der Schweiz und der EU bestehende Vertragsnetz erweitern und modernisieren.

Im Juni 2001 einigten sich die Schweiz und die EU grundsätzlich darauf, neue bilaterale Verhandlungen über zehn weitere Themen zu führen. Dabei handelt es sich einerseits um «Überbleibsel» aus den ersten bilateralen Verhandlungen (Dienstleistungen, Ruhegehälter, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik, Medien sowie Bildung, Berufsbildung, Jugend). Andererseits haben sowohl die EU als auch die Schweiz neue Anliegen eingebracht: die EU die Betrugsbekämpfung und die Zinsbesteuerung, die Schweiz die verbesserte Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit (Polizei, Justiz, Asyl und Migration) durch eine Beteiligung am Schengen- und Dublin-System.

Im Juli 2001 sind die Verhandlungen in vier Bereichen – verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik und Betrugsbekämpfung – aufgenommen worden, in den übrigen Bereichen im Juni 2002. Die Schweiz strebt in den bilateralen Verhandlungen II ein ausgewogenes Gesamtergebnis an. Zu diesem Zweck will sie die Verhandlungen gleichzeitig und koordiniert führen und abschliessen.

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates kommt in ihrem Bericht vom 18. März 2002 wie der Bundesrat zum Schluss, dass kurz- und mittelfristig nur der bilaterale Weg gangbar sei und dass der Entscheid über eine Neuausrichtung dieser Politik zu einem späteren Zeitpunkt in Kenntnis der Weiterentwicklung des Verhältnisses der Schweiz zur EU und der Entwicklungen innerhalb der EU gefällt werden müsse. Sie empfiehlt deshalb die Abklärung des Bedarfs an Reformen, die unabhängig vom gewählten Integrationsweg durch den Ausbau der Beziehungen zur EU nötig werden. Diese Empfehlung steht im Einklang mit der diesbezüglichen Politik des Bundesrates. Der Erlass eines neuen Zollgesetzes greift diesem Prozess nicht vor.

Parallel zu den Integrationsdebatten war im Bereich des Zollwesens laufend weiterverhandelt worden, vorab über die Erneuerung und Erweiterung des gemeinsamen Versandverfahrens (Übereinkommen über ein gemeinsames Versandverfahren vom 20. Mai 1987, gVV; SR 0.631.242.04) und über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich (Zusatzprotokoll vom 9. Juni 1997 zum Freihandelsabkommen von 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; SR 0.632.401.02). Im Zollbereich stossen die Verhandlungen aber schon wegen der unterschiedlichen Normdefinitionen und dogmatischen Fachbegriffe zunehmend auf Schwierigkeiten. Die Schaffung eines mit dem Zollrecht der EG kompatiblen schweizerischen Zollrechts ist notwendig, weil die Schweiz als

Nichtmitglied der EU weiterhin ein eigenes Gesetz im Zollbereich braucht, dieses im Interesse der Wirtschaft und der betroffenen Behörden aber so weit als möglich dem Zollrecht des europäischen Binnenmarkts entsprechen sollte.

#### **1.1.4.2 Die Zollrechtskodifikation der EG**

Von grosser Bedeutung für die Totalrevision des Zollgesetzes sind der Zollkodex der Europäischen Gemeinschaft (Verordnung [EWG] Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Okt. 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften; ZK; ABl. L 302 vom 19. Okt. 1992, S. 1) und die Durchführungsverordnung zum Zollkodex (Verordnung [EWG] Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungs-vorschriften zu der Verordnung [EWG] Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften; DVO; ABl. L 231 vom 11. Okt. 1993, S. 1), die den Zollkodex ergänzen. Diese Kodifikation ist aktuell und im Dienste der wirtschaftlichen Entfaltung des europäischen Binnenmarktes ausformuliert. Sie fasst eine Vielzahl von Gemeinschaftsverordnungen, von Gemeinschaftsrichtlinien und nationalen Zollbestimmungen systematisch zusammen, vereinfacht und ordnet diese kohärent und schliesst vorhandene Lücken. Der Zollkodex enthält in seinen 253 Artikeln nur die grundsätzlichen Bestimmungen des europäischen Zollrechts. Einzelheiten finden sich in den 915 Artikeln und 113 Anhängen der Durchführungsverordnung, die entsprechend der Systematik des Zollkodex geordnet sind.

#### **1.1.4.3 Die Totalrevision des Zollrechts und die Beziehung der Schweiz zu Europa**

Im Falle des Beitritts der Schweiz zur EU bräuchte die Schweiz kein vollständiges eigenes Zollgesetz mehr; an dessen Stelle träte der Zollkodex, der als direkt anwendbares Recht zu übernehmen wäre. Die Europäische Gemeinschaft überlässt allerdings gewisse Teile des Zollrechts (z. B. Organisation, Strafrecht) nach wie vor den einzelnen Mitgliedstaaten zur Regelung. So schöpfte Deutschland die ihm verbliebenen Gesetzgebungskompetenzen aus, indem es ein 31 Artikel umfassendes Zollverwaltungsgesetz erliess.

Unabhängig von einer möglichen EU-Mitgliedschaft muss die Schweiz bereits heute darauf achten, dass sie den Personen- und Warenverkehr zum europäischen Binnenmarkt nicht unnötig erschwert. Es wird immer weniger verstanden, dass für ein und dasselbe Ziel, das Erfassen und die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze, unterschiedliche Verwaltungsabläufe gelten sollen. Solange die Schweiz der EU nicht beitrifft, muss daher ein möglichst äquivalentes schweizerisches Zollrecht zur Erfassung des Personen- und Warenverkehrs zur Anwendung gelangen. Die grösstmögliche Kompatibilität des neuen Zollgesetzes mit dem Zollkodex ist deshalb wünschenswert.

## **1.2 Ziele und Grundzüge des Entwurfs**

### **1.2.1 Ziele der Totalrevision**

Die wichtigsten Ziele der Totalrevision können in drei Punkten wie folgt zusammengefasst werden:

- Angleichung an internationales Recht, insbesondere Verbesserung der Europakompatibilität der schweizerischen Gesetzgebung über das Zollwesen mit dem Ziel, der Wirtschaft Instrumente und Verfahren anbieten zu können, die zu denjenigen des Zollkodex der EG analog sind;
- Erneuerung der gesamten nationalen Zollgesetzgebung und Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen, um die staatlichen Aufgaben zeitgemässer vollziehen zu können. Dazu gehören insbesondere eine präzise und aktuelle Umschreibung der Aufgaben der Zollverwaltung (Personen- und Warenkontrolle, Abgabenerhebung, Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse, Verbesserung des Grenzschutzes zur Unterstützung der inneren Sicherheit des Landes) und die Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen, um diese vollziehen zu können;
- Aktualisierung der grundsätzlichen Befugnisse der Zollverwaltung mit entsprechenden Gesetzesgrundlagen und Anpassung an europäische Standards, damit der Personen- und Warenverkehr über die Zollgrenze speditiv gestaltet und gezielter überwacht werden kann.

### **1.2.2 Grundzüge**

Der Entwurf behält rechtsdogmatisch die Aufteilung der Normen über das schweizerische Zollwesen auf zwei Bundesgesetze (ZG, ZTG) bei. Der Entwurf lehnt sich in Struktur und Systematik grundsätzlich an den Zollkodex der EG an, bietet bis auf eines die nämlichen Zollverfahren an wie dieser und übernimmt dessen wesentliche Begriffe. Das Zollveranlagungsverfahren und die Zollverfahren werden eigenständig geregelt. Das Zollveranlagungsverfahren gliedert sich in einzelne Verfahrensteile und dient grundsätzlich der Feststellung des Sachverhalts, der zolltarifarischen Erfassung einer Ware, der Festsetzung der Zollabgaben und dem Erlass der Veranlagungsverfügung. Die Zollverfahren dagegen haben die Aufgabe, die einzelnen Verfahrensschritte des Zollveranlagungsverfahrens so zu modifizieren, dass die Aspekte des jeweiligen Zollverfahrens im Vordergrund stehen. Grundsätzlich neu sind ferner die Bestimmungen über Zollüberwachung und Zollprüfung im Kapitel Überwachung des Warenverkehrs und die Möglichkeit, ausserhalb von Strafverfahren Kontrollen im Zollgebiet und am Domizil vornehmen zu können.

Ferner enthält der Entwurf Rechtsgrundlagen, beispielsweise für den neu gefassten Aufgabenbereich, für wichtige Verfahrensvereinfachungen und für den Einsatz der EDV, für Amtshilfe- und Datenschutzbestimmungen. Er gibt dem Bundesrat, dem EFD und der Zollverwaltung mehr Kompetenzen und schränkt die formelle Strenge des geltenden Gesetzes durch vermehrtes Zulassen von gewissen Berichtigungsmöglichkeiten und von materiellen Sachbeweisen bei Verfahrensversäumnissen ein.

Trotz dieser Anlehnung an das EG-Zollrecht ist das neue Zollgesetz kürzer als das alte, umfasst es doch nur noch 133 Artikel. Wo einzelne Bestimmungen beibehalten

worden sind, wurden sie in der Regel gestrafft oder zusammengelegt (vgl. die Tatbestände der Zollwiderhandlungen [bisher Art. 74 Ziff. 1–16 ZG]).

Gewisse Veränderungen bringt der Entwurf auch im Bereich des Datenschutzes (vgl. Art. 110 ff.). Dem geltenden Zollgesetz wurden mit einer Teilrevision bereits grundlegende Datenschutzbestimmungen eingefügt (vgl. Ziff. VI 6 des BG vom 24. März 2000 über die Schaffung und die Anpassung gesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten, in Kraft seit 1. Sept. 2000 [AS 2000 1891 1914; BBl 1999 9005]).

Grundlegend neu ist schliesslich das Kapitel über die Amtshilfe (Art. 114 f.), die das geltende Gesetz selbst nur rudimentär regelt (vgl. Art. 139 und 140 ZG).

### 1.2.3 Punktuelle Neuerungen

- Es wird zulässig, Waren der Zollstelle bereits anzumelden, bevor sie dort eintreffen (Art. 25 Abs. 3). Der Zollkodex kennt diese Möglichkeit nicht.
- Es wird eine Gesetzesbestimmung geschaffen, damit auf die bisher im Zollgesetz vorgeschriebene formelle Überprüfung der Zolldeklaration, die Stellung unter Zollkontrolle oder das Anmelden verzichtet werden kann (Art. 42).
- Der Entwurf enthält neu Grundsätze über schriftliche Zolltarifauskünfte (Art. 20); diese Materie war bisher nur auf Verordnungsebene geregelt (Art. 8 der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz, Zollverordnung, ZV; SR 631.01).
- Das Anmelden unter Einsatz der EDV – in der Praxis bereits sehr verbreitet – wird ausdrücklich vorgesehen und kann vorgeschrieben werden (Art. 28 Abs. 2).
- Irrtümer, die der anmeldepflichtigen Person (bisher zollmeldepflichtige Person) beim Anmelden unterlaufen sind, können unter bestimmten Voraussetzungen nachträglich behoben werden (Art. 34).
- Bei einzelnen Zollverfahren wird die nachträgliche Löschung von nicht ordnungsgemäss gelöschten Zollpapieren erleichtert (vgl. das Transitverfahren, Art. 49 [bisher Geleitscheinverkehr] und das Zollverfahren der vorübergehenden Verwendung, Art. 58 [bisher Freipassverkehr]).
- Das Zolllagerverfahren (Art. 50–57) und die Zollfreilager (Art. 62–67) sind wie im Zollkodex in getrennten Kapiteln geregelt. Die Zollfreilager entsprechen in etwas modernisierter Form dem bisherigen Recht, gelten aber nicht mehr als Zolllausland, sondern sind Teile des Zollgebiets. Auf die Rechtsform der eidgenössischen Niederlagshäuser wird verzichtet. Ferner ist aus dem EG-Zollrecht eine Form des privaten Zolllagers übernommen und damit einem Wunsch der Wirtschaft entsprochen worden (offenes Zolllager, Art. 53). Die Zollverwaltung kann die Bewilligung zum Betrieb eines offenen Zolllagers davon abhängig machen, dass der Gesuchsteller *zugelassener Versender* oder *Empfänger* ist (Art. 54 Abs. 3).
- Die im Luftverkehr üblichen, in der EG allerdings umstrittenen Zollfreiläden (bisher nur in Art. 59 der Luftzollordnung vom 7. Juli 1950 vorgesehen, LZÖ; SR 631.254.1) erhalten einen Platz im Gesetz (Art. 17).

- Es werden Gesetzesbestimmungen für die Beförderung von Waren in Rohrleitungen (Art. 45; bisher Art. 81a ZV) und für die Erhebung von Zöllen auf elektrischer Energie (Art. 46) geschaffen.
- Die bisher nur durch Verwaltungsvorschriften der Oberzolldirektion eingeführte Möglichkeit der bargeldlosen Zollzahlung wird in Artikel 73 verankert.
- Der Bundesrat und die Zollverwaltung erhalten die grundsätzliche Kompetenz, Vereinfachungen im Veranlagungsverfahren und bei den Zollverfahren einführen zu können; der Entwurf bindet diese Kompetenzen an drei Voraussetzungen (vgl. Art. 42).
- Das EFD erhält in Artikel 71 die Kompetenz, den Verzicht auf die Erhebung der Zollabgaben anzuordnen, wenn der Erhebungsaufwand den Abgabenertrag offensichtlich überschreitet.
- Der Entwurf zählt die einzelnen Befugnisse der Zollverwaltung auf, mit denen sie ihre Aufgaben und die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze gezielter und rascher durchführen und so zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beitragen kann (Art. 100 ff.).
- Es werden neue gesetzliche Grundlagen geschaffen, um im Grenzraum die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu erleichtern und zu fördern; Bund und Kantone können entsprechende Vereinbarungen abschliessen (Art. 96 und 97).
- Es werden neue gesetzliche Grundlagen geschaffen, damit der Bundesrat der Zollverwaltung den Vollzug dringender Bundesaufgaben im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs übertragen kann (Art. 98).

#### **1.2.4 Annäherung an den Zollkodex**

Vergleicht man den vorliegenden Entwurf eines neuen Zollgesetzes mit dem Zollkodex der EG, so lässt sich feststellen, dass der Entwurf:

- sich grundsätzlich an die Systematik und den Aufbau des Zollkodex hält;
- grösstenteils die zentrale Terminologie des Zollkodex übernimmt (z. B. Gestellen statt Stellung unter Zollkontrolle, Beschau statt Revision, Anmelden statt Deklarieren, Verfahren der vorübergehenden Verwendung statt Freipassverkehr);
- einzelne Bestimmungen des Zollkodex – z. T. gekürzt – fast wörtlich übernommen hat (z. B.: Art. 20  $\cong$  Art. 12 ZK; Art. 50 Abs. 1  $\cong$  Art. 98 Abs. 2 ZK; Art. 62 Abs. 1  $\cong$  Art. 166 ZK);
- in kürzeren Bestimmungen die gleichen zollrechtlichen Möglichkeiten zu bieten sucht wie der Zollkodex (z. B.: Art. 12 und 13, aktiver und passiver Veredelungsverkehr, Art. 114–129 und 145–160 ZK).

## 1.3 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zur Totalrevision des Zollgesetzes ist in einem Bericht vom 5. November 2001 des EFD zusammengefasst, der bei der Oberzolldirektion in Bern bezogen werden kann.

### 1.3.1 Überblick

Mit Beschluss vom 31. Januar 2001 hat der Bundesrat das EFD ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf eines totalrevidierten Zollgesetzes durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. Juli 2001.

Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), die Eidgenössische Zollrekurskommission, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) sowie 40 Organisationen und Private.

Insgesamt trafen 116 Eingaben ein. Eine Stellungnahme eingereicht haben 24 Kantone, die KKJPD, die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) sowie die Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC), die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), die schweizerischen Datenschutzbeauftragten (DSB+CPD), die politischen Parteien FDP, CVP, SP, SVP und EVP, die Arbeitgeberverbände economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) und der Schweizerische Bauernverband (SBV), der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), 35 eingeladene Organisationen und Private (davon einige als Sammelstellungen für weitere Eingeladene), drei Verbände (Schweizer Milchproduzenten [SMP], Schweizerischer Obstverband, Schweizerischer Landfrauenverband [SLFV]), 34 weitere, nicht offiziell begrüßte Organisationen und Private sowie mehrere Verwaltungsstellen.

Die Vorlage wurde von 23 Kantonen, von den Parteien FDP, CVP, SP, SVP und EVP sowie von den Spitzenverbänden der Wirtschaft und weiteren Organisationen mehrheitlich positiv aufgenommen. Ausdrücklich abgelehnt wurde sie lediglich vom Kanton St. Gallen. Dieser begrüßte zwar die Stossrichtung der Zollgesetz-Revision, eine verbesserte Rechtsgrundlage zu schaffen, um die staatlichen Aufgaben zeitgemässer vollziehen zu können und eine möglichst grosse Übereinstimmung mit dem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Umfeld zu gewährleisten. Er wies den vorliegenden Gesetzesentwurf indessen zur Überarbeitung zurück. Namentlich der beabsichtigten Neuregelung der Aufgaben und Befugnisse des Grenzwachtkorps (GWK) und der daraus resultierenden Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen werde nicht zugestimmt. Der Gesetzesentwurf lasse grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Polizeihöhe im Grenzraum und hinsichtlich der Kostenträger offen.

Ausdrücklich auf eine eigene oder detaillierte Stellungnahme verzichtet haben die Kantone UR und GL, das Fürstentum Liechtenstein und die Eidgenössische Zollrekurskommission. Auf eine Stellungnahme haben folgende Parteien verzichtet: LPS, PST, SD, Grüne Partei der Schweiz, Lega dei Ticinesi, EDU, CSP und GB. Zudem haben verschiedene Verbände und Organisationen keine Stellungnahme eingereicht.

### **1.3.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in einzelnen Bereichen**

Im Folgenden sollen die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in bedeutenden oder besonders umstrittenen Bereichen der Vorlage kurz erläutert werden.

#### **1.3.2.1 Annäherung an das EG-Zollrecht**

Die Kantone unterstützen durchwegs die Annäherung der schweizerischen Zollgesetzgebung an das Zollrecht der EG; namentlich die exportorientierten Unternehmen sind existenziell auf schnelle, unkomplizierte und kostengünstige Zollverfahren angewiesen (ZH). FDP und SVP treten für günstige Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz ein und erachten die Anlehnung des Zollgesetzes an den Zollkodex der EG für wünschenswert. Eine blinde Anpassung an das europäische Recht wird indessen vehement abgelehnt (SVP). Die FDP fordert zudem, dass die Totalrevision des Zollgesetzes zum Anlass genommen werde, das schweizerische System der Grenzkontrollen im Zusammenhang mit der fortschreitenden europäischen Integration und mit den weltweiten Bestrebungen zum Abbau von Handelshemmnissen grundsätzlich zu überprüfen.

Die Wirtschaftsverbände, u.a. economiesuisse und der SGV, begrüßen die Vorlage als einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft, da sie Vereinfachungen im grenzüberschreitenden Warenverkehr mit sich bringt und die europapolitischen Anliegen der Wirtschaft berücksichtigt. Zudem stelle der Entwurf mit seinen Bestimmungen zur besseren Bekämpfung der internationalen Wirtschaftskriminalität auch ein strategisches Pfand für die bilateralen Verhandlungen mit der EU dar.

#### **1.3.2.2 Gewichtszoll vs. Wertzoll**

Zehn Kantone (ZH, BE, SZ, OW, NW, FR, SO, GR, TI und GE) sprechen sich für die vorläufige Beibehaltung des Gewichtszolls aus und vertreten die Auffassung, dass im Rahmen der Totalrevision des Zollgesetzes kein Systemwechsel vorgenommen werden sollte. LU und VD halten dafür, die Totalrevision des Zollgesetzes biete eine grosse Chance, um auf den Wertzoll umzustellen. ZG und BL sprechen sich für einen Systemwechsel aus. Für die FDK ist eine Umstellung auf den Wertzoll mit beträchtlichen administrativen Umtrieben für Wirtschaft und Verwaltung verbunden; sie nimmt deshalb in Kauf, dass mit dem Gewichtszoll die Gefahr einer gewissen Erosion der Erträge verbunden ist. CVP und SVP sprechen sich für die Beibehaltung des Gewichtszolls aus, die FDP erachtet die Totalrevision als gute Gelegenheit, die Vor- und Nachteile des Festhaltens am System des Gewichtszolls nochmals vertieft zu prüfen. Sehr viele Wirtschaftsverbände, u.a. economiesuisse, erklären ihren Willen, beim bisherigen System des Gewichtszolls zu bleiben, zumindest solange die Schweiz nicht der EU beitrete. Allerdings solle für einzelne Bereiche die Möglichkeit bestehen, den Wertzoll einführen zu können, insbesondere da, wo das Gewicht zollpflichtiger Waren nur schwer zu ermitteln sei (z. B. Veredelungsverkehr).

### **1.3.2.3 Veredelungsverkehr**

Wirtschaftsverbände und Unternehmen fordern eine Ausdehnung des passiven Veredelungsverkehrs im Sinne einer Optimierung von Produktionsprozessen sowie die Streichung der Bestimmung, wonach der Veredelungsverkehr nur bei wirtschaftlicher Notwendigkeit bewilligt werden könne. Zu Gunsten des «Äquivalenzprinzips» solle auf das «Identitätsprinzip» verzichtet werden. Der SBV ist jedoch der Auffassung, dass weiterhin das «Identitätsprinzip» gelten solle und nur in Ausnahmefällen auf Gesuch hin – nach Rücksprache bei den betroffenen Kreisen – auf das «Äquivalenzprinzip» ausgewichen werden dürfe.

### **1.3.2.4 Verbindlichkeit von Zollanmeldungen: berichtigen und zurückziehen**

Eine von einer Zollstelle angenommene Zollanmeldung ist für die anmeldepflichtige Person verbindlich. Das geltende Zollrecht ist sehr formal; es handelt sich um eine Kernbestimmung im Zollveranlagungsverfahren. Um diese formale Strenge zu lockern, bringt der Entwurf, in Anlehnung an den Zollkodex, wesentliche Berichtigungsmöglichkeiten. Diese Neuerung wird durchwegs positiv aufgenommen; sie entspricht seit Jahren einer Forderung des Speditionsgewerbes. Kritisiert wird indes, dass die Frist von 30 Tagen für den Rückzug der Zollanmeldung zu kurz sei.

### **1.3.2.5 Zollfreilager: Begehren um Verarbeitungsprozesse**

Ihrem Zweck nach sind Zollfreilager Teile des Zollgebiets oder in diesem gelegene Räumlichkeiten, die unter Zollüberwachung stehen, vom übrigen Zollgebiet getrennt sind und in denen Waren des zollrechtlich nicht freien Verkehrs gelagert werden dürfen. In Zollfreilagern dürfen unter gewissen Bedingungen zudem zur Ausfuhr veranlagte Waren gelagert werden. Insbesondere stellt die Nahrungsmittelindustrie das Begehren, dass in Zollfreilagern nicht nur die Lagerung von Waren und Gütern und gewisse Bearbeitungsprozesse, sondern auch Verarbeitungsprozesse zugelassen werden.

### **1.3.2.6 Bestandesaufzeichnungen im Zolllagerverfahren und bei Zollfreilagern (Inventarisierungspflicht)**

Die SP begrüsst die allgemeine Inventarisierungspflicht als Mittel zur Bekämpfung des Schmuggels. Drei Kantone (AR, VD, GE), die EVP sowie verschiedene Organisationen und Unternehmen, die Lager betreiben, lehnen demgegenüber die Inventarisierungspflicht für alle eingelagerten Waren ab. Die Ablehnung wird insbesondere mit volkswirtschaftlichen Gründen sowie mit dem hohen Verwaltungsaufwand begründet; es wird auch geltend gemacht, dass dadurch die Lager in ihrer Existenz gefährdet würden. Gleichzeitig wird das Einverständnis zur Führung von Bestandesaufzeichnungen für so genannte Risikowaren (Zigaretten, Alkoholika, Fleisch) erklärt. Economiesuisse spricht sich für eine Inventarisierung in einem vertretbaren Rahmen aus.

### **1.3.2.7 Solidarhaftung**

Zahlreiche Wirtschaftsverbände und Unternehmen fordern eine Aufhebung bzw. Lockerung der Solidarhaftung für das Speditionsgewerbe entsprechend Artikel 75 des Mehrwertsteuergesetzes vom 2. September 1999 (MWSTG; SR 641.20). Sie werden darin von der EVP unterstützt.

### **1.3.2.8 Verjährung**

Die EVP sowie verschiedene Wirtschaftsverbände, darunter economiesuisse, erachten die vorgeschlagene Verjährungsfrist für Zollforderungen von zehn Jahren als zu lang und fordern eine kürzere Frist. Zahlreiche Eingaben fordern, die vorgeschlagenen Bestimmungen seien ans MWSTG anzupassen.

### **1.3.2.9 Strafbestimmungen**

Drei Kantone (SO, AR, VD) fordern eine Überarbeitung oder Überprüfung der Strafbestimmungen in dem Sinne, dass lediglich vorsätzliches oder grob fahrlässiges Verhalten strafbar sein solle, nicht aber leicht fahrlässige Tatbegehung, worunter etwa Arbeitsfehler zu subsumieren seien. Die SVP und die EVP sowie viele Wirtschaftsverbände und einige Unternehmen, darunter economiesuisse, Nestlé und Coop, teilen diese Auffassung.

### **1.3.2.10 Wohlfahrtskasse**

Die Kantone LU, ZG, SO, AR, AI und VD halten die aus dem bisherigen Recht stammende Verwendung eines Drittels der Busseneinnahmen zur Finanzierung der Wohlfahrtskasse des Zollpersonals (WOKA) nicht für zeitgemäss. Auch die Parteien SP, SVP und EVP sprechen sich gegen eine solche Finanzierung aus, ebenso economiesuisse und der SGB sowie weitere Organisationen. Die Institution der Wohlfahrtskasse als solche wird indessen nicht bestritten.

### **1.3.2.11 Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze; Umschreibung des Grenzraums**

Der Gesetzesentwurf knüpft an das geltende ZG und die geltende Praxis an und legt verbesserte und teilweise neue Rechtsgrundlagen vor. Diese Klärung durch zeitgemässe Rechtsgrundlagen bleibt grundsätzlich unbestritten. Dass diese Tätigkeiten neu nicht nur an der Zollgrenze oder in Grenznähe, sondern im Grenzraum (30 km ab Zollgrenze) ausgeübt werden können, wird indessen von der Mehrzahl der Kantone in Frage gestellt oder gar scharf kritisiert. Die vorgeschlagene Umschreibung des Grenzraums als ein 30 km breiter Geländestreifen entlang der Zollgrenze wird insbesondere von den Grenzkantonen abgelehnt. Es wird vor Doppelspurigkeiten sowie einer unklaren Kompetenzregelung gewarnt und eine Kompetenzverschiebung

zu Gunsten des Bundes befürchtet. Auch die KKPKS und die VSKC weisen darauf hin, dass bei einigen Grenzkantonen nahezu das gesamte Hoheitsgebiet betroffen wäre. Nach ihnen gilt es deshalb, das «Nebeneinander» mit allen Mitteln zu vermeiden. Ohne eine entsprechende klare Vereinbarung zwischen EZV (GWK) und der örtlich verantwortlichen Polizei dürfte dies früher oder später zu «ausländischen» Verhältnissen führen, was unter allen Umständen zu verhindern sei. Die FDP sieht eine Schwerpunktverlagerung von der Kontrolle des Warenverkehrs hin zur Überwachung des Personenverkehrs, was einer Neudefinition des GWK gleichkomme. Für die SVP ist das GWK ein wertvolles Sicherheitsinstrument an der Grenze, das die Kantonspolizei unterstützen und ergänzen, nicht aber konkurrenzieren sollte. Sie stellt deshalb die Frage, ob angesichts der kleinen räumlichen Verhältnisse der Schweiz nicht ein Grenzraum mit einem kleineren, dem jeweiligen Gelände des Kantons angepassten Geländestreifen festgelegt werden müsse.

### **1.3.2.12 Vereinbarungen mit Kantonen**

Die Kantone, die KKPKS, die VSKC sowie die FDP begrüßen mehrheitlich die Möglichkeit von Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Dies erlaube es den Kantonen, ihren Bedürfnissen angepasste Lösungen für eine sogar weiter gehende Zusammenarbeit mit der EZV (GWK) zu treffen. Es liesse sich so die polizeiliche Grundversorgung verbessern (GR, SO, KKPKS und VSKC). Indessen wird kritisiert, dass die Voraussetzungen für einen Vertragsabschluss insbesondere in finanzieller Hinsicht zu klären seien. Die Kantone ZG und SG fordern, die Bestimmung müsse dahingehend ergänzt werden, dass sicherheitspolizeiliche Aufgaben, die unmittelbar bei der Zollkontrolle oder an der Grenze anfallen, vom Bund zu tragen seien, da alle Kantone gleichermaßen von diesen Grenzkontrollen profitieren würden.

### **1.3.2.13 Aufgaben und Befugnisse der Zollverwaltung**

Zu diesen Bestimmungen sind zahlreiche Einzelanträge eingegangen (vgl. Anhang 2 zum Vernehmlassungsbericht).

Mehrere Kantone (ZH, BE, AG) kritisieren, dass die Zollverwaltung polizeiliche Massnahmen treffen könne, und befürchten einen Eingriff in die kantonale Polizeihochheit und damit verbundene Doppelspurigkeiten. Sie finden, der Entwurf gebe der EZV eine Reihe von Befugnissen, die bisher den kantonalen Polizeibehörden vorbehalten waren. Der Entwurf räume ihr weitgehende Befugnisse im gerichtlichen und sicherheitspolizeilichen Bereich ein. Aus kantonalen Sicht müsse indessen die Frage gestellt werden, wie weit es sinnvoll und notwendig sei, dass mit der EZV eine weitere Behörde in der Schweiz die Berechtigung erhält, Personen erkennungsdienstlich zu behandeln.

### **1.3.2.14 Innere Sicherheit, USIS, Schengen/Dublin**

Die vorgeschlagenen Bestimmungen, welche die innere Sicherheit und die damit verbundenen Aufgaben und Befugnisse der Zollverwaltung betreffen, stehen unter dem allgemeinen Vorbehalt, wonach die Ergebnisse des Projekts «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS) nicht präjudiziert werden dürfen.

Sehr viele Kantone befürchten grundsätzlich, die verschiedenen neuen Bestimmungen führten zu Kompetenzkonflikten und zu Eingriffen in die kantonale Polizeihoheit und begründeten für das GWK einen eigenen sicherheitspolizeilichen Auftrag. Es wird deshalb gefordert, dass die Kompetenzabgrenzung zwischen der Zollverwaltung und den kantonalen Polizeikorps geklärt werden müsse. Für die KKJPD und die KKPKS muss die Tätigkeit des GWK auf die eigentliche Grenzzone beschränkt sein. Für die FDP sollte das System der Grenzkontrollen überprüft werden. Die SVP hält das GWK für ein wertvolles Sicherheitsinstrument an der Grenze, das die Kantonspolizei unterstützen, aber nicht konkurrenzieren sollte; sie schlägt zudem die Schaffung eines eigenen Grenzschutzgesetzes vor. Nach Auffassung von economie-suisse sollten die verschiedenen Organe zur Wahrung der inneren Sicherheit besser koordiniert werden. Im Grundtenor halten namentlich Kantone und Parteien die Situation für kompliziert: einerseits sehen sie die Notwendigkeit einer Totalrevision des Zollrechts, andererseits hoffen sie, das Projekt USIS bringe Lösungsvorschläge zur inneren Sicherheit der Schweiz; diese dürften durch die Zollgesetzrevision nicht präjudiziert werden. Dies gelte auch für die Verhandlungen über Schengen/Dublin.

### **1.3.3 Überarbeitung der Vorlage auf Grund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Beschlüsse, die der Bundesrat auf Grund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens gefasst hat, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Am System des Gewichtszolls wird festgehalten (Gegenstand des ZTG).
- An der vorgeschlagenen Regelung des Veredelungsverkehrs wird festgehalten.
- Verbindlichkeit von Zollanmeldungen (Möglichkeit des Berichtigen und Zurückziehens): Die vorgeschlagenen Lockerungen sind weiterzuverfolgen; an den vorgeschlagenen Fristen ist festzuhalten.
- Zollfreilager: Gewerbliche und industrielle Be- und Verarbeitungsprozesse sollen im Rahmen des Veredelungsverkehrs abgewickelt werden. Die Zulassung von Produktionsprozessen in den Zollfreilagern ist deshalb abzulehnen.
- An den Bestandesaufzeichnungen im Zolllagerverkehr und in den Zollfreilagern wird festgehalten; die Zollverwaltung wird praxisnahe Lösungen treffen.
- Die Solidarhaftung wird für Personen, die gewerbsmässig Zollanmeldungen ausstellen, unter gewissen Voraussetzungen gelockert.
- Die Verjährungsfrist ist von zehn auf fünf Jahre zu verkürzen; zudem ist ein Wechsel zur Regelung des MWSTG zu prüfen.

- Die Strafbarkeit für leicht fahrlässiges Handeln bleibt bestehen, unter Berücksichtigung der Möglichkeit, Zollanmeldungen korrigieren zu können (Art. 33, neu 34), und des vorgeschlagenen limitierten Opportunitätsprinzips, wonach bei Geringfügigkeit von einem Strafverfahren abgesehen werden kann (dieses Anliegen wird durch die StGB-Revision vom 13. Dez. 2002 abgedeckt, vgl. dessen Art. 52; BBl 1999 1979).
- Auf die umstrittene Finanzierung der Wohlfahrtskasse wird verzichtet.
- Die Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze soll weiterhin Bundesaufgabe sein. Auf die Definition des Grenzraums mit einem 30 km breiten Geländestreifen entlang der Zollgrenze wird verzichtet; der Grenzraum soll nach Absprache mit den Grenzkantonen festgelegt werden.
- Die Bestimmungen über Vereinbarungen mit Kantonen (Art. 95, neu 97) werden im Kerngehalt beibehalten; Absatz 1 ist zu verdeutlichen.
- An den Befugnissen der Zollverwaltung wird festgehalten. Diese Befugnisse begründen keine neuen Aufgaben, sondern sind bloss das gesetzlich zur Verfügung gestellte Instrumentarium zum Vollzug der im Zollrecht und in nichtzollrechtlichen Erlassen festgehaltenen Aufgaben. Der Verzicht auf die umstrittene Definition des Grenzraums und die Option, den Grenzraum mitbestimmen zu können, tragen den Anliegen der Kantone Rechnung.
- Innere Sicherheit, USIS: Mit der Zollgesetzrevision ist eine formellgesetzliche Grundlage für die heutigen sicherheitspolizeilichen Aufgaben der Zollverwaltung zu schaffen.

## 1.4                                    **Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses**

Die als Postulat überwiesene Motion 97.3133 von Nationalrat Marcel Sandoz verlangte eine Änderung der Gesetzgebung, wonach die Namen derjenigen Personen veröffentlicht werden können, die einer Zollwiderhandlung überführt sind (N 16.3.99, Sandoz). Der Bundesrat wies in seiner damaligen Antwort darauf hin, dass bereits auf Grund der bisherigen Gesetzgebung administrative Sanktionen und Strafurteile in schweren Fällen veröffentlicht werden können, wenn das allgemeine Interesse dies rechtfertigt und keine überwiegenden Interessen des Staates oder Privater entgegenstehen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens forderten der Verband Schweizer Metzgermeister und die Schweizer Fleisch-Fachverbände eine Bestimmung, wonach die Zollverwaltung die Öffentlichkeit zu unterrichten habe, wenn Strafen ausgesprochen oder beantragt worden sind oder wenn die Informationen über ein Ermittlungs- oder Strafverfahren aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder des Wettbewerbs im Geschäftsverkehr notwendig erscheinen. Der Bundesrat hat die Angelegenheit geprüft und ist der Meinung, dass diesem Antrag keine Folge zu geben ist. Bereits heute informieren Bundesrat und Verwaltung nämlich regelmässig über ihre Tätigkeiten und über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse; dabei gilt, dass die besonderen Bestimmungen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen vorbehalten bleiben (Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG; SR 172.010). Es ist auch zu beachten, dass eine in jedem Fall erfolgende Veröffentlichung unverhältnismässig wäre und den Schutz der Persönlichkeit sowie den Grundsatz der

Unschuldsvermutung verletzen würde. Zudem können ermittlungstaktische Gründe einer Veröffentlichung entgegenstehen. Das Postulat Sandoz ist deshalb abzuschreiben.

## **2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen**

### **2.1 1. Titel: Grundlagen des Zollwesens**

#### **2.1.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen**

##### *Art. 1* Gegenstand

Der Entwurf regelt die Überwachung und die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze und die Erhebung von Zollabgaben. Er regelt ferner die Erhebung von Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen, den Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse und die Erfüllung von Aufgaben, soweit der jeweilige Vollzug der Zollverwaltung übertragen ist.

Damit umfasst das Zollrecht als Bestandteil des öffentlichen Verwaltungsrechts grundsätzlich und traditionell alle Normen, die auf Gestaltung und Verwirklichung der Zollerhebung gerichtet sind. Flankierenden Bestandteil dazu bilden sämtliche allgemeinen Grundsätze des Eingriffsverwaltungs- und insbesondere des Abgaberechts (René Rhinow in Kommentar aBV, Art. 28 aBV, Rz. 58).

Wie Artikel 1 (Bst. a–c) zeigt, steht der fiskalische Aspekt, nämlich die Erhebung von Zöllen und anderen Bundesabgaben auf dem Warenverkehr über die Zollgrenze, nicht an erster Stelle des Zweckartikels, was nicht nur symbolischen Charakter hat. Primäre Aufgabe der Zollverwaltung ist es zunehmend, den Personen- und Warenverkehr über die Zollgrenze grundsätzlich zu überwachen und zu kontrollieren.

Ursache dafür ist zum einen der fortwährende Abbau der Zölle (vgl. Ziff. 1.1.1 über die Entwicklung des Zolls). Zum anderen hat der Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse wegen der zunehmenden Mobilität der Menschen und der Zunahme des Warenverkehrs über die Zollgrenze laufend an Bedeutung gewonnen. Hatte die Botschaft zum Zollgesetz von 1924 noch lediglich 16 «fiskalische und polizeiliche Bundeserlasse» aufgeführt (BBl 1924 I 41), so sind es heute allein im Bereich der nichtzollrechtlichen Erlasse über 150. Hinzu kommen die Verpflichtungen aus internationalem Recht aufgrund der seit 1925 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge (siehe Art. 2).

Der Entwurf hat demnach mehrere Funktionen und verschiedene Verfassungsaufträge zu erfüllen (vgl. dazu Ziff. 7.1).

Mit Artikel 1 Buchstabe a, mit den Befugnissen nach den Artikeln 100–109 und den Amtshilfeb Bestimmungen (Art. 114 ff.) stellt der Entwurf neue formalgesetzliche Bestimmungen für einen umfassenden Aufgabenvollzug zur Verfügung. Damit soll die Position der Zollverwaltung als Eingriffsverwaltung an der Zollgrenze eindeutig verstärkt werden (Plattformfunktion). Ihr obliegt hiermit die Verantwortung als Dienstleistungserbringerin für andere Bundesverwaltungsstellen; sie wird zur zentralen Anlaufstelle des Bundes für den internationalen Personen- und Warenverkehr.

Mit Buchstabe d verfügt die Zollverwaltung über das rechtlich notwendige Instrumentarium für den Aufgabenvollzug im Bereich der nichtzollrechtlichen Erlasse.

Diese finden sich heute in zahlreichen Rechtsgebieten. Dazu zählen:

- *Abgabenerhebung*: Mehrwertsteuer auf der Wareneinfuhr, Mineralölsteuer, Automobilsteuer, Schwerverkehrs- und Nationalstrassenabgabe, Tabak- und Biersteuer, Abgaben auf Alkoholika;
- *Vollzug aussenwirtschaftlicher und aussenpolitischer Massnahmen*: Beschränkungen und Überwachung der Einfuhr (insbesondere Agrarschutz) und der Ausfuhr (z. B. durch das Mittragen von UNO-Embargos, von Sanktionen oder wirtschaftlichen Massnahmen), autonomes Ursprungswesen;
- *Massnahmen im Bereich Bevölkerung und Umwelt*: Lebensmittelkontrollen und andere Gesundheitsschutzmassnahmen, Tier-, Pflanzen- und Artenschutz, Fischerei, Gifte und umweltgefährdende Stoffe, Transport gefährlicher Güter, radioaktive Stoffe, Edelmetallkontrolle, Immaterialgüterrecht;
- *Massnahmen im Bereich Sicherheit und Polizei*: internationale Sicherheit, Migrationsgesetzgebung (Vollzug durch Personen- und Ausweiskontrollen sowie gezielte Fahndungen), Waffengesetzgebung, Sprengmittel und pyrotechnische Gegenstände, strategische Güter, Kriegsmaterial, Strassenverkehrsrecht, Unterstützung ausländischer Regierungen und Verwaltungen im Rahmen von Amts- und Rechtshilfe.

## Art. 2 Internationales Recht

Seit dem Erlass des Zollgesetzes von 1925 ist die Bedeutung des internationalen Zollrechts stark gestiegen. Schon 1972 schrieb der Bundesrat in einer Botschaft, internationale Konventionen, Entscheidungen und Empfehlungen wirkten kaum auf ein anderes Rechtsgebiet so stark ein wie auf das Zollwesen (BBl 1972 II 229). Dieses ist wie kaum eine andere Rechtsmaterie durch ein dichtes Geflecht völkerrechtlicher Bestimmungen determiniert, welches die Schweiz sowohl bei der Ausgestaltung als auch im Vollzug des nationalen Zollrechts zu beachten hat (vgl. Remo Arpagaus, Das schweizerische Zollrecht, S. 20, Rz. 42 in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, Grundwerk 1999). Das internationale Recht ist ebenso wie binnenschweizerisches Recht zu beachten (Art. 5 Abs. 4 BV). Kommt es zwischen Völkerrecht und nationalem Recht zu einem Konflikt, so ist dieser gemäss dem Bundesgericht unter Rückgriff auf die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts zu lösen (BGE 125 II 417), die für die Schweiz als Völkergewohnheitsrecht oder als Staatsvertragsrecht verbindlich und aufgrund der monistischen Rechtstradition Teil der schweizerischen Rechtsordnung sind. Gemäss dem Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR 0.111) ist die Schweiz verpflichtet, die sie bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen; sie kann sich insbesondere nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen. Somit haben völkerrechtliche Verträge Vorrang vor nationalem Recht und damit auch vor den Bestimmungen dieses Gesetzes. Absatz 1 bestätigt diesen Grundsatz.

Völkerrechtliche Regeln werden mit ihrem Inkrafttreten für die Schweiz Teil der schweizerischen Rechtsordnung. Sie können, wenn sie genügend bestimmt sind, um die Grundlage eines konkreten Entscheids zu bilden, direkt angewandt werden (vgl. BGE 112 Ib 183). Unter Umständen bedarf es jedoch ergänzender Vollzugsvorschriften, für deren Erlass der Bundesrat direkt gestützt auf seine verfassungsmässi-

ge Vollzugskompetenz zuständig ist (Art. 182 Abs. 2 i. V. m. Art. 184 Abs. 1 BV; vgl. VPB 51.58, 370). Absatz 2 bestätigt diese Zuständigkeit auf Gesetzesstufe für den spezifischen Bereich des Zollwesens, wobei wichtige rechtsetzende Bestimmungen i. S. von Artikel 164 Absatz 1 BV nach wie vor in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Eine analoge Bestimmung kennt bereits das geltende Zollgesetz (Art. 142 Abs. 3 ZG).

### Art. 3 Zollgebiet, Zollgrenze und Grenzraum

Im Unterschied zu Artikel 2 ZG geht die neue Bestimmung (wie Art. 3 ZK) vom Zollgebiet aus. Die Zollgrenze wird vom Zollgebiet aus definiert (Abs. 4).

Weder die Zollanschlussgebiete noch das Zollausschlussgebiet Samnaun werden im Entwurf direkt genannt.

Ein Zollanschluss erfolgt mit völkerrechtlichem Vertrag (vgl. den Zollvertrag vom 29. März 1923 mit dem Fürstentum Liechtenstein [SR 0.631.112.514], den Vertrag vom 23. Nov. 1964 mit der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen in das schweizerische Zollgebiet [SR 0.631.112.136]) oder auf Grund von Völkergewohnheitsrecht. So besteht mit Italien bis heute noch keine staatsvertragliche Regelung über die Eingliederung von Campione d'Italia ins schweizerische Zollgebiet.

Schweizerische Grenzgebiete vom Zollgebiet auszuschliessen, bleibt Sache des Bundesrates; dieser kann einen Zollausschluss daher auch wieder rückgängig machen. Der Ausschluss vom Zollgebiet bedeutet den Verzicht auf die Erhebung von Zollabgaben. Die Zollverwaltung ist jedoch befugt, auch das Zollausschlussgebiet zu überwachen und dort Zollprüfungen durchzuführen. Im Zollausschlussgebiet gelten die nichtzollrechtlichen Erlasse, sofern diese nicht selber ihre Anwendung ausschliessen.

Nach Artikel 2 Absatz 3 ZG sind Zollfreibezirke (Freilager und Freihafen) als Zollausschlussland zu behandeln. Der Entwurf verzichtet auf eine solche Bestimmung. Nach neuem Recht (vgl. Art. 62 ff.) sind Zollfreilager nicht mehr Zollausschlussland, sondern Teile des Zollgebiets oder in diesem gelegene Räumlichkeiten, die unter Zollüberwachung stehen und vom übrigen Zollgebiet getrennt sind und in denen Waren des zollrechtlich nicht freien Verkehrs gelagert werden dürfen.

Auf eine praktisch wenig bedeutsame Besonderheit wird im Entwurf künftig verzichtet: Der Verlauf der Zollgrenze an Grenzgewässern soll nicht mehr abweichend vom allgemeinen Grundsatz geregelt werden (vgl. Art. 2 Abs. 5 ZG, Art. 1 ZV); auch hier soll in Zukunft die politische Grenze die Zollgrenze bilden.

Den Begriff *Grenzraum* kennen weder das Zollgesetz oder das Verordnungsrecht zum Zollgesetz noch das übrige Bundesrecht. Das Zollgesetz verwendet dafür in der Regel die Wendung «in der Nähe der Zollgrenze» (Art. 8 Abs. 2, 30 Abs. 4, 76 Ziff. 3, 89 und 102 Abs. 1 ZG sowie Art. 3 Abs. 3, 43, 54 und 135 Abs. 1 ZV). Der Vernehmlassungsentwurf definierte den Grenzraum als 30 km breiten Geländestreifen entlang der Zollgrenze. Die Definition war vergleichbar mit derjenigen von Artikel 2 des deutschen Bundesgrenzschutzgesetzes: «Der Grenzschutz umfasst im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenzen beeinträchtigen.» Der Entwurf definiert den Grenzraum nun bloss als Geländestreifen entlang der Zollgrenze. Seine Breite wird nicht mehr definiert, sondern soll vom EFD nach Absprache mit dem betreffenden Grenzkanton

festgelegt werden. Mit dieser Regelung wird einem Anliegen der Kantone, wie es im Vernehmlassungsverfahren geäussert wurde, Rechnung getragen.

#### *Art. 4* Grundstücke, Bauten und Anlagen an der Zollgrenze

Das geltende Zollrecht widmet diesen Verhältnissen Artikel 27 ZG und Artikel 3 ZV. Die neue, kürzere und übersichtlichere Regelung verpflichtet die Grundeigentümerinnen und -eigentümer zur Duldung von Überwachungsmaßnahmen. Für Bauten in unmittelbarer Nähe der Zollgrenze bedarf es wie bisher einer Bewilligung.

#### *Art. 5* Zollstellen und Anlagen

Das geltende Zollgesetz kennt Zollabfertigungsstellen in der Form von Grenzzollämtern und Zollämtern im Innern des Landes (Art. 134 Abs. 1 ZG). Grenzzollämter werden mit gewissen Ausnahmen vom Bund finanziert. Artikel 49 Absatz 1 ZG verpflichtete die SBB, die für den Dienstbetrieb der Zollverwaltung notwendigen Anlagen und Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Später gab Artikel 46 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) den Bahnverwaltungen Anspruch auf angemessene Vergütung; der Bundesrat bezeichnet die Leistungen, für die Anspruch auf Vergütung besteht. In anderen Verkehrsarten ist die Praxis uneinheitlich (teils mit, teils ohne Vergütung). Grosse Leistungen haben z. B. die Flugplatzhalter zu erbringen (vgl. Art. 14 LZO). Andere Regelungen gelten für die Zollämter im Innern; sie können errichtet werden, wo allgemeine volkswirtschaftliche Verhältnisse es als wünschbar erscheinen lassen. Ihre Errichtung kann von der Leistung eines jährlichen Beitrages der Gemeinde oder beteiligter Kreise an die Kosten des Zolldienstes abhängig gemacht werden. Die Oberzolldirektion entscheidet von Fall zu Fall über die Höhe des Beitrages (Art. 134 ZG).

Der vorliegende Artikel will die Lage klären. Neu sollen nicht bloss Grenzzollämter, sondern alle von der Zollverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Zollstellen und Zollanlagen vom Bund errichtet und finanziert werden. Dem Bund obliegt damit die Verpflichtung, landesweit eine Grundinfrastruktur an Zollanlagen anzubieten. Durch diesen Grundsatzentscheid wird die Zollverwaltung in ihren Handlungen autonomer. Die Klärung der bestehenden uneinheitlichen Praxis dürfte nach Schätzung der Zollverwaltung allerdings zu jährlichen Mehrkosten von rund 4 Millionen Franken führen, wovon rund 2,7 Millionen Franken bei den Flughafen-zollämtern anfallen würden.

Wer das öffentliche Angebot nicht benutzen will und stattdessen sozusagen einen Service à domicile bevorzugt, kann, sofern dies für die Zollverwaltung administrativ und betriebswirtschaftlich machbar ist und konzeptionell passt, ihr die für das Veranlagungsverfahren benötigten Anlagen und Räume unentgeltlich zur Verfügung stellen; er hat dann auch die vor Ort anfallenden Betriebskosten der Zollverwaltung zu übernehmen (Abs. 2). Werden solche Anlagen und Räume zusätzlich für Zollaufgaben zu Gunsten weiterer Personen genutzt, so hat sich die Zollverwaltung angemessen an den Anlage- und Betriebskosten zu beteiligen (Abs. 3).

#### *Art. 6* Begriffe

Der Zollkodex verfügt in Artikel 4 über 24 Begriffsbestimmungen, die für das ganze Zollrecht Bedeutung haben sollen. Dieser Katalog ist jedoch nicht abschliessend. Weitere Definitionen finden sich über den Zollkodex verstreut (vgl. Art. 84, 99,

114 Abs. 2, 145 Abs. 3, 166, 235). Zudem enthält die Durchführungsverordnung zahlreiche weitere Begriffsbestimmungen. Nach Peter Witte (Zollkodex, Kommentar, München 2002, Art. 4, Rz. 1) fehlen dem Zollrecht der EG auch so noch gewisse Begriffsbestimmungen. Als Beispiele nennt er Definitionen für die Wörter *Ware*, *Einfuhr* und *Ausfuhr*.

Der Entwurf enthält in Artikel 6 Begriffsbestimmungen von übergreifender Bedeutung. Weitere Begriffsbeschreibungen finden sich in den jeweiligen Kapiteln und Abschnitten. Auf gewisse Begriffsdefinitionen des Zollkodex wurde verzichtet.

#### a. Person

Natürliche und juristische Personen sind Begriffe des schweizerischen Zivilrechts (Art. 10 ff. und 52 ff. Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210). Unter «eine gesetzlich zugelassene Personenvereinigung ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die aber im Rechtsverkehr wirksam auftreten kann» dürften nach der Bundesgesetzgebung die einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. Obligationenrecht, OR; SR 220), die Kollektivgesellschaft und die Kommanditgesellschaft (Art. 552 ff. und 594 ff. OR) fallen. Diese dritte Kategorie von Personen soll es künftig auch Personenvereinigungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit ermöglichen, im Rahmen des Zollrechts rechtsgültig auftreten zu können. Die Bestimmung ist bewusst aufgenommen worden, um Personenvereinigungen, die sich im Rahmen dieser Rechtsformen des Zivilrechts organisiert haben, die Teilnahme am grenzüberschreitenden Warenverkehr zu ermöglichen. Der Zollkodex verfügt mit Artikel 4 Ziffer 1 über eine praktisch gleich lautende Bestimmung. Der Entwurf verwendet wie der Zollkodex den Ausdruck «Personenvereinigung», um diese von der juristischen Person als «körperschaftlich organisierte Personenverbindung» abzugrenzen (Art. 52 ff. ZGB).

#### b.–d. Waren

Buchstabe b hält fest, dass Waren im Sinne dieses Gesetzes alle im Zolltarifgesetz als solche erfasst sind. Der Entwurf selber nimmt keine Definition der Ware vor; dies tut auch der Zollkodex nicht. Dass in Zollgesetzen in der Regel auf die Definition des Begriffs Ware verzichtet wird, dürfte damit zusammenhängen, dass dies kaum überzeugend gelingen kann. Selbst am zivilrechtlichen Begriff der Sache anzuknüpfen, führt nicht weiter, da die Erfassung aller Waren mit dem Begriff der Fahrnis als «bewegliche körperliche Sache» (Art. 713 ZGB) schon beim elektrischen Strom, der zweifelsfrei eine unkörperliche Sache ist, versagen würde. Erschwerend wirkt auch, dass Waren im Wesentlichen in den Aggregatzuständen fest, flüssig und gasförmig vorhanden sind, wobei die Substanzen der beiden letztgenannten Erscheinungsformen erst durch das Einfüllen in Behältnisse Warencharakter erlangen. Der Entwurf verzichtet aus diesen Gründen auf eine eigenständige Definition und verweist stattdessen auf das Zolltarifgesetz. So besteht die Gewissheit, dass alles, was von der Warennomenklatur erfasst wird, d. h. zolltariflich relevant ist, als Ware gilt.

Nach Buchstabe c wird der Begriff Waren des zollrechtlich freien Verkehrs gleichbedeutend verwendet wie inländische Waren. Wenn von inländischen Waren die Rede ist, sind somit – dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend – Waren des Zollinlandes, mithin verzollte Waren gemeint und nicht etwa ausschliesslich Waren mit schweizerischem Ursprung. Buchstabe d ist das Korrelat dazu: Unter Waren des zollrechtlich nicht freien Verkehrs werden ausländische Waren oder zur Ausfuhr veranlagte Waren verstanden und nicht speziell Waren mit ausländischem Ursprung. In beiden Fällen handelt es sich um unverzollte Waren. Die Begriffe werden so

definiert, weil sie in zahlreichen nichtzollrechtlichen Erlassen in diesem Sinne verwendet werden.

#### *e. Abgaben*

Der Entwurf fasst unter dem Begriff *Abgaben* Zollabgaben (Art. 1 Bst. b) und Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen (Art. 1 Bst. c und 90) zusammen.

#### *f. Zollabgaben*

Der Begriff *Zollabgabe* ist im schweizerischen Zollrecht eingeführt. Der Titel vor den Artikeln 21–24 ZG lautet «Zollabgaben». Erfasst werden da die Zölle. Das Wort «Gebühren» findet man erst im nächsten Titel vor den Artikeln 25 und 26 ZG, welche die Erhebung von Zollgebühren und Gebühren nach nichtzollrechtlichen Erlassen regeln. Ernst Blumenstein (Schweizerisches Zollrecht, Bern 1931, S. 2 und 98) erwähnt indessen, dass unter dem Begriff *Zollabgaben* öfters auch die anderen von der Zollverwaltung zu erhebenden Abgaben zusammengefasst werden, da diese – gleich wie die Zölle – Gegenstand der Zollzahlungspflicht sind (vgl. Art. 10 ZG).

Der Begriff *Zollabgabe* wird im Entwurf neu in einem präziseren Sinn verwendet. Er zählt zu den Zollabgaben ausschliesslich Einfuhrzölle und Ausfuhrzölle. Als solche Zollabgaben sind heute nur noch die Einfuhrzölle von Bedeutung. Auf die Erwähnung der Ausfuhrzölle kann aber nicht verzichtet werden, solange sie in den Artikeln 1 und 5 ZTG noch aufgeführt sind. Bei den anderen nach der geltenden Zollgesetzgebung zu erhebenden Abgaben fallen vor allem noch die zolleigenen Gebühren in Betracht. Einige Gebühren wie die statistische Gebühr sind mittlerweile aber abgeschafft worden oder werden mit dem Entwurf abgeschafft (Lagergebühr nach Art. 88 Abs. 3 ZV). Heute werden *Zollgebühren* bloss noch für besondere Amtshandlungen und für die Benützung von Anlagen und Einrichtungen erhoben (Art. 5, vgl. Art. 25 ZG). Der Entwurf erfasst die Gebühren neu in einem eigenen Artikel (Art. 89). Nicht mehr erwähnt werden die Kosten und Auslagen: sie fallen nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen ebenfalls unter den Begriff der Gebühr.

#### *g.–i. Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr*

Der Zollkodex definiert diese Begriffe nicht (vgl. oben Einleitung zu Art. 6). Der Zollkodex verwendet in diesem Zusammenhang für den Realakt des Einführens der Ware den Begriff des Verbringens und für den rechtlichen Aspekt der Wareneinfuhr (die sog. Zollverfahren) den Begriff der Überführung in ein Zollverfahren – so etwa die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr. So regelt Artikel 37 ZK das Schicksal der Waren vom Zeitpunkt des Verbringens in das Zollgebiet der EG bis zu dem Zeitpunkt des Erhalts einer zollrechtlichen Bestimmung (Art. 4 Ziff. 15 und 16). Der vorliegende Entwurf übernimmt diese Konzeption und beschränkt die Geltung der Begriffe Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr auf ihren rechtlichen Aspekt, nämlich die zollrechtliche Bestimmung. In diesem Sinn bezeichnet er den Realakt des Beförderns einer Ware ins Zollgebiet mit Verbringen, während das rechtliche Überführen einer Ware in den zollrechtlich freien Verkehr als *Einfuhr* und das Überführen von Waren ins Zollaussland als *Ausfuhr* definiert wird. Diese Begriffsbildung entspricht dem allgemeinen Sprachgebrauch. (Zur Auswirkung auf die nicht-zollrechtlichen Erlasse vgl. Hinweis zu Art. 131.)



## *Art. 8* Zollfreie Waren

Der geltende Artikel 14 ZG zählt die Zollbefreiungsgründe in 24 Ziffern auf, ohne damit Vollständigkeit zu erreichen. Der Bundesrat hätte neu allein die Befugnis erhalten sollen, die Fälle von Zollfreiheit selbst zu bestimmen. Auch im Zollrecht der EG legt der Rat «mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission» diese Fälle fest (Art. 184 ZK). In verschiedenen Bereichen besteht international weitgehend Übereinstimmung über die als zollfrei zu erklärenden Waren; darauf weist der Entwurf mit der Wendung «auf Grund internationaler Gepflogenheiten» hin. Weitere Einzelheiten betreffend den zollfreien Warenverkehr hätten dann in der Zollverordnung geregelt werden können (vgl. Art. 9 ff. ZV).

Bei der Redaktion dieses Entwurfs zeigte sich indessen, dass keine befriedigende Lösung in der Form einer Generalklausel gefunden werden konnte, die Artikel 164 BV und den daraus abgeleiteten Rechtsetzungsprinzipien genügt hätte. Mit der vorliegenden Bestimmung konnte schliesslich eine Regelung gefunden werden, die einerseits auf Gesetzesstufe genügend konkret ausgefallen ist und andererseits dem Bundesrat noch Raum zur Ergänzung lässt.

Mit den vorliegenden Bestimmungen ist keine Praxisänderung verbunden. Absatz 1 regelt, welche Waren zollfrei ins Zollgebiet verbracht werden können. Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Waren im Sinne der Buchstaben a–m für zollfrei zu erklären. Das Zolltarifgesetz nennt übrigens weitere Zollbefreiungsgründe.

## *Art. 9* Vorübergehende Verwendung von Waren

Die Freipassabfertigung war bisher auf die in den Artikeln 15 und 17 ZG genannten Waren beschränkt. Diese Artikel und die Ausführungsbestimmungen sind enumerativ abgefasst (vgl. Art. 103–110 ZV mit 12 Seiten Tabellen).

Der Entwurf hält mit einer allgemeinen Regel in Absatz 1 fest, dass der Bundesrat vorsehen kann, wann ausländische Waren zur vorübergehenden Verwendung im Zollgebiet oder inländische Waren nach vorübergehender Verwendung im Zollaussland unter teilweiser oder vollständiger Befreiung von den Einfuhrzollabgaben eingeführt werden können. Welches die Voraussetzungen für die Befreiung von den Zollabgaben im Einzelnen sind, regelt der Bundesrat durch Verordnung (Abs. 2).

Der Bundesrat kann das Verfahren der vorübergehenden Verwendung aus wirtschaftlichen oder handelspolitischen Gründen (z. B. bei Staaten, die nicht Gegenrecht halten) ausschliessen, auf eine bestimmte Dauer beschränken oder von einer Bewilligung abhängig machen (Abs. 3). Artikel 143 ZK bezeichnet dies als «vorübergehende Verwendung unter teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben». Diese Möglichkeit bestand im schweizerischen Recht bisher nicht (vgl. BBl 1994 II 10). Sie entspricht aber seit langem einem Bedürfnis, besonders bei der Verwendung ausländischer Baugerätschaften im Inland.

## *Art. 10 und 11* Inländische und ausländische Rückwaren

Der Entwurf behandelt im Unterschied zu Artikel 16 ZG die schweizerischen und die ausländischen Rückwaren (Waren, die nach der Verzollung ins schweizerische oder ausländische Herkunftsland zurückgebracht werden) aus Gründen der Übersichtlichkeit in zwei getrennten Artikeln. Die bisher nur in Artikel 38 ZV erwähnten Fristen sollen neu auf Gesetzesstufe geregelt werden. Schweizerische Rückwaren

müssen nicht mehr «an den Absender in der Schweiz» zurückgesandt, sondern lediglich «unverändert wieder eingeführt» werden. Als unverändert gilt auch eine Ware, die im Ausland bloss zu einem bestimmten Zweck gebraucht worden ist. Weil dadurch der Beweis für das Bestehen des Anspruchs auf Zollfreiheit erschwert wird, scheint es zweckmässig, in solchen Fällen eine Wiedereinfuhrfrist von fünf Jahren vorzusehen. Kommt die Ware hingegen zur ursprünglichen Versenderin oder zum ursprünglichen Versender zurück, so ist die zollfreie Wiedereinfuhr an keine Frist gebunden.

Für Waren, die ins Ausland zurückgesandt werden (ausländische Rückwaren), wird der Einfuhrzoll nur zurückerstattet, wenn bestimmte Gründe vorliegen (Annahmeverweigerung, Rückgängigmachung des Vertrags oder Unverkäuflichkeit).

Mit «Rückgängigmachung des Vertrags» können auch andere als Veräusserungsverträge gemeint sein, was eine gewisse Ausdehnung der Rückwarenbefugnisse auf sog. Quasi-Rückwaren erlaubt. Als zusätzlichen Rücksendegrund nennt Artikel 11 Absatz 3 den Umstand, dass bestimmte Waren «nach schweizerischem Recht nicht in Verkehr gebracht werden dürfen» (Beispiele: gesundheitsgefährdende Lebensmittel, Fahrzeuge, die den schweizerischen polizeilichen Zulassungsvorschriften nicht entsprechen).

Gelegentlich ist die Wiederausfuhr solcher Waren mit hohen Kosten verbunden; die Rückversandkosten können sogar höher ausfallen als der Gesamtwert der Waren. In der bisherigen Praxis wurde in diesen Fällen auch die Vernichtung der Ware in der Schweiz zugelassen, so namentlich bei Lebensmitteln aus dem Ausland, deren Verfalldatum abgelaufen war. Das Ausrichten von Rückerstattungsbeträgen kann in diesen Fällen allerdings dazu führen, dass der betroffene Importeur bessergestellt wird als ein Importeur, der mit ausländischen Waren die Lebensmittel in der Schweiz herstellt und bei ihrer Vernichtung keinen Anspruch auf Rückerstattung mehr hat. Der Bundesrat soll in diesen Fällen regeln können, in welchem Ausmass Rückerstattung oder Zollbefreiung für Waren gewährt wird, die nicht wieder ausgeführt, sondern auf Antrag im Zollgebiet vernichtet werden.

Das geltende Zollgesetz bezeichnet die Rückwaren als Retourwaren (Art. 16 ZG). Der Entwurf übernimmt den Begriff nach Zollkodex (vgl. Art. 185 ZK).

#### *Art. 12 und 13* Aktiver und passiver Veredelungsverkehr

Unter Veredelung werden allgemein Arbeitsvorgänge mechanischer oder chemischer Art verstanden. Es handelt sich dabei um ein Bearbeiten oder Verarbeiten einer Ware. Das Bearbeiten unterscheidet sich vom Verarbeiten dadurch, dass es weniger tiefgreifende Veränderungen der Ware hervorruft, so dass ihre wesentlichen Merkmale nicht verloren gehen, d. h. die Vorprodukte bleiben gegenständlich individuell mit ihren wesentlichen Merkmalen erhalten. Das Verarbeiten führt hingegen zur Veränderung dieser Merkmale, die Ware bleibt nicht individuell, sondern nur substanzial erhalten. Wie bisher soll auch der Reparaturverkehr in den Veredelungsverkehr eingeschlossen bleiben. Die Zollverfahren zu den vorliegenden Bestimmungen werden mit den Artikeln 59 und 60 geregelt.

Das EG-Recht (vgl. Art. 114 Abs. 2 Bst. c ZK) subsumiert unter den Begriff der Veredelung drei klassische Arten von Veredelungsvorgängen: Bearbeiten, Verarbeiten und Ausbessern von Waren. Der Begriff *Bearbeiten* deckt auch Vorgänge wie *Abpacken* und *Abfüllen* ab. Ferner werden teilweise auch Spezialfälle wie *Montage*,

*Zusammensetzen* und *Anpassen an andere Waren* dem Bearbeiten zugeordnet. Diese Vorgänge wurden im schweizerischen Zollrecht bisher teilweise als Freipassverkehr abgefertigt; sie sollen neu ebenfalls unter den Begriff des Bearbeitens fallen. Der Begriff *Reparatur* (Art. 17 ZG) wird durch *Ausbessern* ersetzt.

Das geltende Recht behandelt den Veredelungsverkehr in Artikel 17 ZG. Dieser ist im Zusammenhang mit den Vorschriften, deren Anpassung die Uruguay-Runde des GATT nötig machte, geändert worden. Gleichzeitig wurde der in Artikel 20 ZG geregelte Umarbeitungsverkehr in den Artikel 17 ZG einbezogen. Für die Begründung der vorgenommenen Änderungen sei auf die Botschaft (BBl 1994 IV 1008 ff.) verwiesen.

Die Aufteilung des Veredelungsverkehrs auf neu zwei Artikel ist notwendig, weil die Regelungen nicht mehr vollständig identisch sind. Der passive Veredelungsverkehr soll zudem in den Ausführungsvorschriften liberaler ausgestaltet werden.

Anders als in Artikel 17 ZG wird im Entwurf neu die Zollverwaltung als Entscheidungsinstanz eingesetzt (Art. 12 Abs. 1 und 13 Abs. 1). Die Neuordnung dieser Entscheidungskompetenz ist stufengerecht. Absatz 4 hält ergänzend fest, dass der Bundesrat zu regeln hat, in welchem Ausmass Rückerstattung, Zollermässigung oder Zollbefreiung für Waren gewährt wird, die nicht wieder aus- beziehungsweise eingeführt, sondern auf Antrag im Zollgebiet beziehungsweise im Zollaussland vernichtet werden.

Die Gewährung von Zollermässigung oder Zollbefreiung ist beim aktiven und passiven Veredelungsverkehr weiterhin an die Voraussetzung gebunden, dass besondere Interessen der Wirtschaft, namentlich die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, es erfordern und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 17 ZG). Der Zollkodex enthält in Artikel 148 Buchstabe c eine analoge Bestimmung.

Eine wichtige Bestimmung ist im passiven Veredelungsverkehr Artikel 13 Absatz 3, der besagt, dass der Bundesrat für die Zollabgaben eine andere Bemessungsgrundlage vorsehen kann, wenn die Zollbemessung nach dem Mehrgewicht den Veredelungsmehrwert nicht zu erfassen vermag. Werden beispielsweise bei einer Ware im Ausland zur Reparatur Teile ausgewechselt (passive Veredelung) und wird die Ware anschliessend wieder in die Schweiz zurückgebracht, so ist kein Mehrgewicht feststellbar. Trotzdem ist die ausgeführte Arbeit zu veranlassen. Hier muss die Veranlagungsbehörde eine andere Möglichkeit haben, um den durch Veredelung entstandenen Mehrwert zu erfassen, beispielsweise durch Einbezug des für die Reparatur bezahlten Entgelts.

Das geltende Zollrecht gebraucht sprachlich den Begriff Veredelung. Dieser soll durch den im deutschsprachigen Raum gebräuchlicheren Begriff der Veredelung ersetzt werden, den auch der Zollkodex verwendet (Art. ZK 114 ff.).

#### *Art. 14 Zollerleichterungen für Waren je nach Verwendungszweck*

Dieser Artikel entspricht Artikel 18 ZG mit der Überschrift «bestimmte Verwendungsart». Der etwas missverständliche Ausdruck «Zollbegünstigung», unter dem das ZG die Artikel 16–18 zusammenfasst, wird nicht mehr verwendet. Im Zollkodex wird die zolltarifliche Abgabenbegünstigung in den Artikeln 21 und 82 behandelt.

Waren, für die unterschiedliche Zollansätze je nach Verwendung gelten, spielen in der Volkswirtschaft eine bedeutende Rolle. Als Sicherheit, dass die zum niedrigeren

Ansatz verzollte Ware nicht zu einem unzulässigen Zweck verwendet wird, dienen die Denaturierung (für einen bestimmten Zweck unbrauchbar machen), die Verwendungsverpflichtung und der Verwendungsnachweis.

Die unterschiedliche Behandlung wird im Zolltarif, in der Zollbegünstigungsverordnung vom 20. September 1999 (SR 631.146.31) oder in anderen Rechtserlassen vorgesehen (etwa Verordnung vom 20. Mai 1996 über die Rückerstattung von Zöllen auf Futtermitteln für Zoo-, Labor- und andere Tiere; SR 631.147.1). Das geltende Recht spricht diese Kompetenz dem Bundesrat zu. Dieser hat aber seine Befugnis bereits mit Bundesratsbeschluss vom 21. Juli 1942 ans EFD delegiert (SR 631.146.3). Dieses passt die Zollbegünstigungsverordnung seither laufend den Bedürfnissen an. Es rechtfertigt sich, die seit über 50 Jahren bestehende Kompetenzdelegation an das EFD vom Gesetzgeber bestätigen zu lassen (Abs. 2).

Absatz 3 verändert die geltende Praxis insoweit, als neu nicht mehr das EFD, sondern in den erwähnten Fällen die Oberzolldirektion zur weiteren Anpassung der Zollansätze zuständig sein soll. Die Kompetenzverschiebung soll das Departement von Routinegeschäften entlasten. Für die betroffenen Zollansätze sieht das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) in Artikel 20 Absatz 5 eine analoge Gesetzgebungsdelegation an das Bundesamt für Landwirtschaft vor.

Mit Absatz 4 wird neu eine Verpflichtung ins Gesetz aufgenommen, wonach diejenige Person, die veranlagte Waren nachträglich zu Zwecken verwenden oder abgeben möchte, die höheren Zollabgaben unterliegen, vorgängig eine neue Zollanmeldung abzugeben und die Zollabgabendifferenz nachzuentrichten hat. Der geltende Artikel 18 ZG sagt zu diesen Fällen nichts aus. Aufgrund von Artikel 40 Absatz 4 ZV wurde die Abgabepflicht von der Zollrekurskommission aber stets bejaht. Absatz 4 soll hier nun Klarheit schaffen. Wird nachträglich entdeckt, dass eine Ware ohne erneute Zollanmeldung zu Zwecken verwendet oder abgegeben worden ist, die höheren Zollabgaben unterliegen, so ist die Abgabendifferenz nachzuentrichten und es wird in der Regel ein Strafverfahren zu eröffnen sein (vgl. hierzu auch Art. 69 Bst. c).

Absatz 5 regelt andererseits die Fälle, in denen veranlagte Waren nachträglich zu Zwecken verwendet oder abgegeben werden sollen, die tieferen Zollabgaben unterliegen. In welchen Fällen die Zollabgabendifferenz geltend gemacht werden kann, legt das EFD durch Verordnung fest. Es regelt ebenfalls die Verwirklichungsfristen.

#### *Art. 15*            Landwirtschaftliche Erzeugnisse

Agrarprodukte, für die Importregelungen bestehen, werden in der «freien Periode» (dies ist a: die Periode, für die im ZTG kein Ausserkontingentszollansatz [AKZA] festgelegt ist; b: die Periode, für die das Bundesamt für Landwirtschaft in der Bewirtschaftungsperiode noch eine Phase für Einfuhren zum Kontingentszollansatz [KZA] festgelegt hat) oft in zu hohen Mengen in die Schweiz eingeführt (vgl. Art. 4 der Verordnung vom 7. Dez. 1998 über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen [VEAGOG; SR 916.121.10]). Bestehen dann nach Ablauf der freien Periode bzw. zu Beginn der Bewirtschaftungsperiode auf Handelsstufe noch Warenvorräte, die zum Kontingentszollansatz eingeführt wurden, ist für diese eine neue Zollanmeldung abzugeben und die Zollabgabendifferenz zwischen dem Kontingentszollansatz und dem Ausserkontingentszollansatz nachzuentrichten. Damit soll ein Umgehen der Importregelung verhindert werden.

Ausgenommen davon sind Warenvorräte, die nach Ablauf des festgelegten Zeitraums auf ein persönliches Zollkontingent angerechnet werden können, sofern der Bundesrat dies vorsieht (Abs. 2).

#### Art. 16 Waren des Reiseverkehrs

Das geltende Zollgesetz kennt die *Wirtschaftszone* (Art. 28 ZG) und als besondere Verkehrsarten den *Reisendenverkehr* (Art. 48 ZG) und den *Grenzverkehr* (Art. 8 und 58 ZG).

Die Wirtschaftszone ist ein Gebiet von 10 Kilometern auf beiden Seiten der Grenze, für das grundsätzlich nationale Zollhoheit besteht und dessen Festsetzung bisher lediglich den Zweck hatte, für seine Einwohner gewisse Zollerleichterungen im Grenzverkehr zu schaffen (vgl. Art. 43, Grenzzonenverkehr).

Unter *Reisendenverkehr* versteht das Zollgesetz den Grenzübertritt von Personen, die nicht Bewohner der ausländischen oder schweizerischen Wirtschaftszone sind und keine für den Handel bestimmten Waren mit sich führen. Für den Reisendenverkehr kann der Bundesrat nach den Artikeln 14 Ziffer 6 und 48 Absatz 3 ZG bei allen Abgaben, die von der Zollverwaltung gestützt auf die Zollgesetzgebung oder andere Erlasse erhoben werden, Erleichterungen sowohl hinsichtlich der Abgabepflicht als auch des Verfahrens vorsehen. Er kann beispielsweise Pauschalansätze festsetzen, die mehrere Abgaben umfassen, oder von der Erhebung einzelner Abgaben überhaupt absehen. Er kann eine Freigrenze für einzelne oder sämtliche Abgaben festlegen, oder er kann die Vornahme von Zwischenabfertigungen ohne Abfertigungsausweis und Sicherstellung der Abgaben gestatten.

Die Oberzolldirektion beabsichtigte seit geraumer Zeit, eine «Gleichstellung der Toleranzen im Reisenden- und Grenzverkehr» zu erreichen, d. h. die Freimengen des Grenzverkehrs den (höheren) des Reisendenverkehrs anzupassen, denn bisher führte die Unterscheidung der beiden Verkehrsarten beim Vollzug zunehmend zu Problemen. Zum einen liess die grössere Mobilität der Bevölkerung die erforderliche unterschiedliche und speditive Behandlung der beiden Verkehrsarten kaum mehr zu. Zum anderen genügte das Befragen allein nach Herkunft, Reiseziel, Dauer des Aufenthalts usw. nicht mehr, denn die Reisenden wussten sehr wohl, in welcher Verkehrsart der Abgabebetrag für sie geringer ausfiel.

Der Bundesrat hob deshalb seinen Beschluss vom 9. Mai 1967 über Abgabenerleichterungen im Reisendenverkehr auf und setzte auf den 1. März 2002 die Reisendenverkehrsverordnung vom 30. Januar 2002 (SR 631.251.1) und das EFD die Verordnung vom 1. Februar 2002 über den Zolltarif für den Reisendenverkehr (SR 631.251.11) in Kraft, welche die Regelung des vorliegenden Entwurfs bereits vorwegnehmen.

Der Entwurf fasst nun die beiden Verkehrsarten unter der Bezeichnung «Reiseverkehr» zusammen und umschreibt sie neu; ausgenommen bleiben der landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverkehr und der Marktverkehr, die als Grenzzonenverkehr weiterhin angeboten werden (Art. 43). Der Begriffswechsel vom «*Reisendenverkehr*» (trafic des voyageurs) zu «*Reiseverkehr*» (trafic touristique) berücksichtigt die neuere Terminologie im EG-Recht (Art. 38 Abs. 4 ZK).

Der Entwurf regelt mit Artikel 16 die Zollpflichtigkeit der Waren im Reiseverkehr und mit Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe b die möglichen Vereinfachungen im Veranlagungsverfahren. Artikel 16 Absatz 1 geht zudem über die bisherige Regelung

hinaus: Neu kann der Bundesrat Waren des Reiseverkehrs von den Zollabgaben gänzlich befreien; zudem darf er Pauschalansätze festlegen, die mehrere Abgaben oder verschiedene Waren umfassen. Damit sind die einzelnen Freimengen weiterhin auf Verordnungsebene festzusetzen.

*Art. 17* Zollfreiläden; Lagerung von Vorräten für Bordbuffetdienste und Zollfreiläden

Das geltende Zollgesetz enthält dazu keine Bestimmung. Zollfreiläden waren bisher nur in Artikel 59 LZO vorgesehen. Diese Bestimmung wird nun – etwas gekürzt – ins Gesetz übernommen. Die Waren, die in Zollfreiläden verkauft werden können, zählt das Gesetz indessen nicht auf. Entsprechende Bestimmungen finden sich bereits heute auf Verordnungsebene (Art. 59 LZO).

Die Befugnis, unverzollte Vorräte für ihre Bordbuffetdienste usw. anzulegen, wird nicht mehr den Luftverkehrsunternehmungen vorbehalten. Künftig sollen sich auch andere Unternehmungen mit dem Catering (Verpflegungswesen) beschäftigen können. Die Zuständigkeitsregelungen bleiben dieselben (Stufe Departement für das Betreiben von Zollfreiläden, Stufe Zollverwaltung [heute: Oberzolldirektion] für das Lagern von unverzollten Vorräten zur Versorgung von Bordbuffetdiensten und Zollfreiläden).

## **2.1.2.2 2. Abschnitt: Zollerhebungsgrundlagen**

Die nachfolgenden beiden Artikel 18 und 19 entsprechen inhaltlich den Artikeln 21–26 ZG über die «Bemessung der Abgaben».

*Art. 18* Zollveranlagungsgrundlage

Der Zoll ist eine vom Staat auf Grund seiner Gebietshoheit erhobene, öffentlich-rechtliche Abgabe auf dem grenzüberschreitenden Wirtschaftsgüterverkehr. Steuerobjekt ist der wirtschaftliche Vorgang der Wareneinfuhr oder -ausfuhr über die Zollgrenze und nicht etwa die ein- oder ausgeführte Ware als solche. Um Zölle oder andere Abgaben veranlagern oder Massnahmen vollziehen zu können, muss die vollziehende Verwaltung den rechtsrelevanten Sachverhalt feststellen. Eine solche Amtstätigkeit ist sehr zeitaufwendig und kann den Personen- und Warenverkehr über die Zollgrenze enorm verzögern.

Das geltende Zollgesetz verpflichtet deshalb – in Fortsetzung bewährter Zollrechts-tradition – die Zollpflichtigen dazu, alle Massnahmen zu treffen, damit über die Zollgrenze ein- oder ausgeführte Waren der Zollbehörde korrekt angemeldet werden. An die Zollpflichtigen werden im Zollrecht hohe Anforderungen gestellt; namentlich wird von ihnen eine vollständige und richtige Deklaration der Ware gefordert.

An diese Grundsätze knüpft auch der Entwurf an, verwendet aber neue Begriffe. Grundlage der Zollveranlagung bildet die Zollanmeldung, soweit diese von der Zollstelle nicht berichtet wird. Werden Waren nicht angemeldet, so werden sie von Amtes wegen veranlagt (Abs. 3). Der Entwurf geht ebenfalls von der Pflicht aus, dass alle ins Zollgebiet verbrachten Waren der nächstgelegenen Zollstelle zuzuführen (Art. 21) und zur Zollveranlagung anzumelden sind (Art. 25). Vorbehalten

bleiben die besonderen Verfahrensbestimmungen (Art. 42 ff.), nach denen zur Vereinfachung Abweichungen vom Grundverfahren möglich sind.

Die Zollanmeldung ist eine rechtsrelevante *Willenserklärung*; mit ihrer Abgabe wird eine bestimmte Absicht bekundet. Mit der Zollanmeldung wird aber auch Wissen über die Ware mitgeteilt, insbesondere bei schriftlicher Anmeldung. Die Zollanmeldung ist mithin auch eine *Wissenserklärung*.

#### *Art. 19* Zollbemessung

Absatz 1 nennt die für die Zollbemessung massgebenden Zeitpunkte. Die unter den geltenden Artikeln 21 Absatz 2 und 23 ZG vorgenommenen Zeitbestimmungen werden zusammengefasst. Buchstabe a knüpft an den Sachverhalt an. Dieser muss im Hinblick auf die Rechtsanwendung zuerst festgestellt werden: Es sind dies Art, Menge und Beschaffenheit der Ware im Zeitpunkt, in dem sie der Zollstelle angemeldet wird. Buchstabe b regelt, welche Rechtsnormen für die Zollbemessung auf den erhobenen Sachverhalt anwendbar sind: Es sind dies die Zollansätze und Bemessungsgrundlagen, die im Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld gelten (vgl. Art. 68).

Die massgebenden Zeitpunkte nach den Buchstaben a und b fallen dann nicht zusammen, wenn die Zollstelle beispielsweise die Zollanmeldung vor dem Verbringen der Ware angenommen hat (Art. 69 Bst. b).

Nicht übernommen worden sind die Bestimmungen über die «Klassifikation» (Art. 22 ZG). Zuteilungsverfügungen des Bundesrates für Waren, die im Zolltarif nicht genannt werden, gibt es nicht mehr. Diese Bestimmungen sind durch die internationalen Nomenklaturabkommen (Harmonisiertes System, Kombinierte Nomenklatur der EG) gegenstandslos geworden.

Die Absätze 2 und 3 lösen Fälle von mangelhafter Zollanmeldung, damit der Fiskus die Waren gleichwohl veranlagern kann. Es sind subsidiäre Regelungen: Waren können beispielsweise mit dem höchsten Zollansatz belegt werden, der nach ihrer Art anwendbar ist, wenn die Zollanmeldung nicht an die Ausstellerin oder den Aussteller zurückgewiesen werden kann (Abs. 2) oder wenn diese trotz Aufforderung keine genügenden Angaben über die Menge jeder einzelnen Ware machen, sodass eine differenzierte Veranlagung nicht möglich ist (Abs. 3).

In diesen Fällen besteht mangels Rechtsanspruch auf eine Beschau (Art. 18 Abs. 1 i. V. m. Art. 36 Abs. 1) auch kein Anspruch auf eine umfassende Beschau durch die Zollverwaltung, wie dies Artikel 37 Absatz 1 vorsieht.

#### *Art. 20* Zolltarif- und Ursprungsauskünfte

Die Regeln des allgemeinen Verwaltungsrechts über die Verbindlichkeit behördlicher Auskünfte bedürfen mit Bezug auf die Zolltarif- und Ursprungsauskünfte der Präzisierung bzw. der Konkretisierung im Zollgesetz. Die Erteilung von Tarifauskünften ist heute rudimentär in Artikel 22 Absatz 4 ZG, ausführlicher in Artikel 8 ZV geregelt. Tarifauskünfte sind jedoch von solcher rechtlicher Bedeutung, dass sie nicht mehr in der Verordnung, sondern im Gesetz selbst zu regeln sind.

Artikel 20 des Entwurfs lehnt sich an Artikel 12 ZK an, der das Rechtsinstitut der verbindlichen Tarifauskunft kennt. Diesem kommt die Funktion zu, die Einreihung von Waren in die Zollnomenklatur einheitlich für die gesamte EG zu regeln.



keit, das Veranlagungsverfahren zu vereinfachen oder auf individuelle Bedürfnisse zuzuschneiden (3. Kapitel), sowie die einzelnen Zollverfahren, die durch das Zollveranlagungsverfahren führen (4. Kapitel).

Um der Zollbehörde die Durchführung ihrer Aufgabe zu ermöglichen, auferlegt der Gesetzgeber innerhalb des Zollveranlagungsverfahrens den Zollbeteiligten eine Reihe verfahrensrechtlicher Pflichten, deren Erfüllung die Zollbehörde durch Sanktionsmittel erzwingen und deren Vernachlässigung oder Verletzung sie strafrechtlich ahnden kann. Zu beachten ist schliesslich, dass nach Artikel 3 Buchstabe e des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) dieses keine Anwendung auf das Verfahren der Zollveranlagung findet.

### 2.2.2 Die Begriffe *Zollpflicht*, *Zollmeldepflicht* und *Zollzahlungspflicht*

Wie zu Artikel 7 dargelegt, verwendet das geltende Zollgesetz in seinem Artikel 1 den Begriff «Zollpflicht». Danach hat, «wer die Zollgrenze überschreitet oder Waren über die Zollgrenze befördert, die Vorschriften der Zollgesetzgebung zu befolgen». «Die Zollpflicht umfasst die Befolgung der Vorschriften für den Verkehr über die Grenze (*Zollmeldepflicht*) und die Entrichtung der gesetzlichen Abgaben (*Zollzahlungspflicht*).» Nach dem Zolltarifgesetz müssen unter dem Titel allgemeine Zollpflicht «alle Waren, die über die schweizerische Zollgrenze eingeführt oder ausgeführt werden, nach dem Generaltarif in den Anhängen 1 und 2 verzollt werden» (Art. 1 Abs. 1 ZTG).

Der Begriff *Zollpflicht* wird im geltenden Zollrecht demnach umfassend verwendet. Er regelt (a) die allgemeine Zollpflicht der Waren, d. h. die Zollpflichtigkeit der Waren (Art. 1 ZTG), sowie (b) die daraus abgeleiteten Verfahrenspflichten (Art. 6 ZG) und (c) die Zahlungspflichten (Art. 10 ZG).

Die Aspekte (b) und (c) der Zollpflicht, nämlich die *Zollmeldepflicht* und die *Zollzahlungspflicht*, hat Ernst Blumenstein, der Verfasser des Zollgesetzes von 1925, seinerzeit als die Grundlagen des gesamten Zollrechts bezeichnet; sie begründen denn auch die gesamte Systematik des Zollgesetzes und führen ab Artikel 1 Absatz 2 durch das gesamte Gesetz hindurch (VJSA 5, 1927, S. 7).

Die beiden Begriffe sind nicht nur gesetzssystematisch, sondern insbesondere auch beim Rechtsvollzug (namentlich bei den nichtzollrechtlichen Erlassen) nützlich und dienen in der Verfahrenspraxis als Orientierungshilfen für die Verfahrensbeteiligten.

Trotzdem wird im vorliegenden Entwurf auf das Begriffspaar *Zollmeldepflicht* und *Zollzahlungspflicht* verzichtet. Die Vorgabe, das neue schweizerische Zollrecht solle möglichst «europakompatibel» werden, macht deren Aufgabe unumgänglich. Dies mag von der Rechtspraxis her gesehen bedauerlich sein, andererseits ermöglicht es, den Begriff *Zollpflicht* wiederum begrenzter im materiellen Sinne der «Zollpflichtigkeit der Ware» nach Artikel 7 des Entwurfs und Artikel 1 ZTG zu gebrauchen und für das Zollveranlagungsverfahren die Begriffe des Zollkodex zu verwenden.

Diese Reform des schweizerischen Zollrechts kann anhand der Artikel 6, 9, 29 und 30 des geltenden Zollgesetzes deutlich illustriert werden. Sie alle bauen auf der *Zollmeldepflicht* auf: Artikel 6 ZG umschreibt die *Zollmeldepflicht* mit Bezug auf die Zollbehandlung, Artikel 9 ZG nennt diejenigen, die die *Zollmeldepflicht* zu erfüllen haben, Artikel 29 ZG wiederum sagt, was Letztere zu tun haben und wer

dies in den einzelnen Verkehrsarten ist, und Artikel 30 ZG schliesslich führt aus, was zur Anmeldung und zur Zuführung der Ware an Einzelpflichten der zollmeldepflichtigen Person obliegt.

Der Entwurf verzichtet auf eine Gesamtklammer mit dem Titel Zollmeldepflicht, sondern verteilt deren Regelungsgehalte wie der Zollkodex auf einzelne Artikel. Die Abfolge beginnt bei Artikel 21 unter dem Titel «Zuführungspflicht» mit dem Gehalt des bisherigen Artikels 6 ZG, wonach «alle Waren, die eingeführt oder ausgeführt werden, der zuständigen Zollstelle zugeführt, unter Zollkontrolle gestellt und zur Abfertigung angemeldet werden müssen».

### 2.2.3 1. Kapitel: Überwachung des Warenverkehrs

Analog zum Zollkodex werden auch im Entwurf die Wareneinfuhr, die Warenausfuhr sowie die Warendurchfuhr, d. h. das Verbringen (vgl. Kommentar zu Art. 6), Zollüberwachungsmaßnahmen unterstellt (bereits ansatzweise geregelt in Art. 137 Abs. 1 ZG).

In Artikel 23 wird ausgeführt, was unter der Zollüberwachung und der Zollprüfung zu verstehen ist: Die Zollüberwachung umfasst allgemeine Massnahmen der Zollverwaltung, um die Einhaltung des Zollrechts und gegebenenfalls der sonstigen für Waren unter Zollüberwachung geltenden Vorschriften zu gewährleisten. Mit der Zollüberwachung befassen sich ferner die Artikel 25, 50, 53, 54, 62, 64 und 66. Absatz 3 umschreibt den Inhalt der Zollprüfung.

Der Zollkodex regelt die Zollüberwachung unter der Bezeichnung zollamtliche Überwachung einerseits für ins Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren (Art. 37 ff. ZK) und andererseits für Waren, die aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden sollen (Art. 183 ZK). Er enthält zudem zahlreiche weitere Bestimmungen über den Vollzug zollamtlicher Massnahmen und darüber, wann die zollamtliche Überwachung im Einzelnen endet (vgl. etwa Art. 37 Abs. 2, 82 und 183 ZK). In den laufenden Revisionsarbeiten zum Zollkodex ist geplant, den Begriff der zollamtlichen Überwachung durch «Zollüberwachung» und den Begriff der zollamtlichen Prüfung durch «Zollprüfung» zu ersetzen. Der Entwurf übernimmt bereits die neuen Begriffe.

#### *Art. 21* Zuführungspflicht

Die Absätze 1 und 2 bestimmen, *wenn* die Zuführungspflicht trifft, wenn eine Ware in das Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht wird. Wie Artikel 7 festhält, sind «Waren, die ein- oder ausgeführt werden, zollpflichtig und müssen nach diesem Gesetz sowie nach dem Zolltarifgesetz veranlagt werden». Grundlage der Zollveranlagung bildet nach Artikel 18 die Zollanmeldung, die zur Ware gehörenden Begleitdokumente (Art. 25 Abs. 1) und vor allem die Ware selber (Art. 36 ff.). Anmeldepflichtig sind u.a. die zuführungspflichtigen Personen (Art. 26 Bst. a).

Das gesamte Zollrecht, aber auch völkerrechtliche Verträge (Art. 2) und alle Rechtserrlasse des Bundes (Art. 1 Bst. c und d sowie Art. 95) werden rechtswirksam, wenn es im Personen- und Warenverkehr über die Zollgrenze Tatbestände gibt, auf die sie zugeschnitten sind. Die Feststellung rechtsrelevanter Sachverhalte beim Personen- und Warenverkehr über die Zollgrenze ist daher für den Rechtsvollzug wichtig.

Deshalb und weil der Staat nicht alles selber tun kann, knüpft die schweizerische Zollgesetzgebung traditionell an die Eigenverantwortung der im Personen- und Warenverkehr über die Zollgrenze beteiligten Personen an. Ein Zollveranlagungsverhältnis beginnt zunächst mit der Verpflichtung des Individuums, durch sein Verhalten und durch bestimmte Handlungen die richtige Feststellung der Zollforderung zu ermöglichen. Das geltende Zollgesetz bezeichnet sie als die Zollmeldepflichtigen, der Entwurf – der die Zollmeldepflicht in Teilschritte gliedert – hier als die Zuführungspflichtigen.

Den Kreis dieser *Zuführungspflichtigen* festzulegen, ist daher äusserst bedeutsam. Artikel 21 ist diesbezüglich eine Schlüsselbestimmung: Hier beginnen Pflichten, auf denen die nachfolgenden Artikel aufbauen (vgl. Art. 24 Abs. 1, 26 Bst. a, 70 Abs. 1). Der Kreis der Zuführungspflichtigen wird daher nachfolgend eingehend dargelegt.

*Wer ...*

Absatz 1 beginnt mit den Pflichtigen: Mit dem Indefinitpronomen «wer» wird abstrakt die Frage gestellt nach «derjenigen Person, die» Waren ins Zollgebiet verbringt, verbringen lässt oder sie danach übernimmt. Von daher fallen unter den Begriff *Person* gleichwertig natürliche und juristische Personen sowie Personenvereinigungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die aber im Rechtsverkehr wirksam auftreten können, soweit das Bundesrecht solche Rechtsformen vorsieht (Art. 6 Bst. a).

*Wer Waren ins Zollgebiet verbringt ...*

Mit dieser Wendung übernimmt der Entwurf den geltenden Artikel 9 Absatz 1 ZG über die Zollmeldepflichtigen, der erklärt, dass «der Zollmeldepflicht unterliegt, wer eine Ware über die Grenze bringt ...». Der Kreis der Pflichtigen ist demnach identisch, d. h. zuführungspflichtig sind dieselben Personen, die schon nach dem geltenden Zollgesetz zollmeldepflichtig sind.

Nach geltendem Zollrecht besteht der Inhalt der Zollmeldepflicht aus der Vornahme bestimmter Handlungen ab dem Grenzübertritt der Ware: nämlich aus dem Zuführen der Ware, aus ihrer Stellung unter Zollkontrolle, aus dem Einreichen des Abfertigungsantrags und aus der Mitwirkung bei der Veranlagung sowie aus der Erfüllung weiterer verwaltungsrechtlicher Verpflichtungen. Träger der Zollmeldepflicht können deshalb grundsätzlich nur Personen sein, die zum Grenzübertritt als einem äusseren Vorgang in tatsächlicher Beziehung stehen, also vor allem die Warenführerin oder der Warenführer (vgl. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Bern 1931, S. 17).

Bei der Warenführerin und dem Warenführer ergibt sich diese Verpflichtung aus dem Grund, dass sie persönlich die Ware über die Grenze ins Zollgebiet verbringen. Wer nach dem geltenden Zollgesetz in den einzelnen Verkehrsarten (Strassenverkehr, Luftverkehr, Schiffsverkehr, Bahnverkehr und Postverkehr) als Warenführer in Betracht kommt, wird in Artikel 29 ZG und für Rohrleitungsanlagen in Artikel 81a Absatz 1 ZV ausdrücklich bestimmt. Ob sie die Ware aus eigenem Antrieb oder auf Veranlassung eines Dritten, auf eigene oder auf fremde Rechnung einführen (oder ausführen), ist juristisch unerheblich. «Privatrechtlich ausgedrückt kann demnach die Eigenschaft als Warenführer unter drei verschiedenen Gesichtspunkten bestimmt werden: Entweder bringt der Besitzer der Ware (Art. 920 ZGB) diese persönlich über die Grenze, oder ein Dritter besorgt diese Handlung für ihn im eigenen Namen, gestützt auf ein Auftragsverhältnis (Frachtführer), oder ... ein Dritter schafft die

Ware als Organ des Besitzers oder des Frachtführers über die Grenze (Arbeitsverhältnis).» In allen drei Fällen kommt es aber immer nur auf die tatsächliche Handlung und nicht auf die privatrechtliche beziehungsweise wirtschaftliche Berechtigung an der Ware an. «Warenführer ist nur, wer mit der Ware persönlich die Grenze überschreitet» (Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Bern 1931, S. 17).

Unter den Begriff des Warenführers haben Rechtsprechung und Praxis zusätzlich auch eine juristische Person subsumiert, wenn sie als Spediteurin oder Beauftragte auftritt (BGE vom 18. Nov. 1983 i. S. D. S. AG, n. publ.; nicht identisch mit BGE 109 Ib 190): Warenführer im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 ZG ist danach auch «derjenige, der beim Überschreiten der Zollgrenze an der (zollpflichtigen) Ware Besitz hat. Sofern eine juristische Person als Spediteurin oder Beauftragte auftritt, ist diese grundsätzlich Besitzerin der Ware und damit Warenführerin». «Der Chauffeur, welcher die Ware im Strassenverkehr tatsächlich über die Grenze bringt und daher nach Artikel 29 Absatz 2 ZG in erster Linie die Massnahmen zu treffen hat, welche zur Durchführung der Zollkontrolle und der Feststellung der Zollzahlungspflicht erforderlich sind, ist in der Regel Besitziener. Er übt den Besitz für die Speditionsfirma aus, welche sich zudem häufig zur Erledigung der Zollformalitäten eigener Deklaranten bedient». Das Bundesgericht hat in diesem Sinne bereits in einem früheren Urteil (BGE 107 Ib 205) die Swissair als juristische Person, und nicht etwa bloss deren Organe, als zollmeldepflichtige Warenführerin erklärt.

Allerdings ist die Subsumtion von juristischen Personen unter den Begriff Warenführerin problematisch, da offensichtlich nur eine physische Person eine Ware tatsächlich befördern kann. Die höchstrichterliche Gesetzesauslegung ist für die Rechtspraxis aber wegweisend, jedenfalls so lange, bis sie durch einen späteren Entscheid verfestigt oder präzisiert wird. In der Folge blieb seit 1983 die Feststellung im Raum, dass das Bundesgericht im Fall D. S. AG Ernst Blumenstein missverständlich zitiert hatte (vgl. Fussnote 24 in Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Bern 1931, S. 18), da dieser im Gesamtkontext eigentlich selbst zu einer gegenteiligen Auffassung gekommen war, nämlich dass «bei Transportanstalten Warenführerin dasjenige Organ ist, das ... speziell mit der Erfüllung der Zollmeldepflicht betraut ist (Zolldeklarant)». Den beiden Urteilen des Bundesgerichts folgten keine gleich lautenden mehr. Wörtlich hält es in einem bisher nicht publizierten Entscheid vom 27. Oktober 1999 i. S. Eidgenössisches Finanzdepartement c. L. neuerdings fest, dass Warenführer nur natürliche Personen sein können (vgl. weiter die nicht publizierten Urteile vom 7. Juli 1999 i. S. Eidgenössisches Finanzdepartement c. L und i. S. Eidgenössisches Finanzdepartement c. D. mit Hinweisen auf die Literatur). Das Bundesgericht verzichtete in der Folge allerdings auf explizite Hinweise, ob es von seiner 1983 getroffenen Rechtsauslegung abrücken will. Auch der Zollkodex geht davon aus, dass der *Verbringer*, der eine Ware zu den Zollstellen befördern muss, bloss eine natürliche Person sein kann (vgl. Art. 38 Abs. 1 und 2 ZK sowie Peter Witte, Zollkodex, München 2002, S. 331).

Somit ist aus rechtlicher Sicht die Schlussfolgerung vertretbar, dass selbst bei juristischen Personen als Zuführungspflichtige nur natürliche Personen in Frage kommen. Diese Interpretation bringt auch keine ersichtlichen Nachteile oder Lücken, denn wenn beispielsweise eine juristische Person als Besitzerin einer Ware einen Bediensteten oder einen Frachtführer mit dem Verbringen einer Ware beauftragt oder wenn eine Frachtführerin den ihr erteilten Auftrag durch Bedienstete ausführen lässt, verpflichtet sich jeweils erstere zur Ware Zufuhr als *Auftraggeberin* bzw. als diejenige, die *Waren ins Zollgebiet einführen lässt*.

### *Wer Waren ins Zollgebiet verbringen lässt ...*

Statt wie bisher nach Artikel 9 Absatz 1 ZG zusätzlich auch den «Auftraggeber» – ein Begriff, der zu vielen Auslegungsschwierigkeiten Anlass gegeben hat – zu erwähnen, bezeichnet die neue Bestimmung auch als zuführungspflichtig, «wer Waren ins Zollgebiet ... verbringen lässt».

Nach dem Inkrafttreten des Zollgesetzes wurde der Begriff des Auftraggebers (Art. 394 ff. OR) eher eng ausgelegt. Das Bundesgericht kam in seinen Urteilen jedoch bald zum Schluss, dass der Gesetzgeber den Kreis der Zollzahlungspflichtigen weit ziehen wollte, um die Einbringlichkeit der Zollforderung sicherzustellen (BGE 110 Ib 306 E. 2b S. 310; 107 Ib 198 E. 6a S. 199). Das Bundesgericht folgerte daraus, dass auch der Begriff des Auftraggebers weit zu fassen sei. Nach bundesgerichtlicher Auffassung gilt deshalb nicht nur derjenige als Auftraggeber, «der im zivilrechtlichen Sinne mit dem Transportführer einen Frachtvertrag abschliesst, sondern jede Person, welche die Wareneinfuhr tatsächlich veranlasst» (BGE 107 Ib 198 E. 6b S. 200; 89 I 542 E. 4 S. 546). Als Auftraggeber, wiederholte das Bundesgericht in späteren Fällen, wird auch «derjenige verstanden, der einen Dritten dazu veranlasst, ihm eine Ware zu liefern, von der er weiss oder annehmen muss, dass sie sich im Ausland befindet und zur Lieferung eingeführt werden muss» (vgl. die nicht publizierten Urteile vom 7. Juli 1999 i. S. Eidgenössisches Finanzdepartement c. L. und i. S. Eidgenössisches Finanzdepartement c. D.). Ebenfalls als vom *Auftraggeber* tatsächlich veranlasst betrachtet das Bundesgericht ferner Wareneinfuhren dann, «wenn Waren ohne (seine) vorherige Bestellung in die Schweiz gebracht werden, (er) aber zuvor seine generelle Bereitschaft zur Abnahme solcher Waren kundgetan hat» (vgl. n. p. Urteil vom 28. Juli 1983 i. S. B.). Das Bundesgericht hielt schliesslich fest, dass die «Artikel 9 und 13 ZG auf natürliche Personen zugeschnitten und daher selbst dann anwendbar (sind), wenn diese als Organ einer juristischen Person gehandelt haben» (Urteil vom 27. Okt. 1999 i. S. Eidgenössisches Finanzdepartement c. L.), d. h. es kann sein, dass eine natürliche Person, die als Organ einer juristischen Person handelt, diese und zugleich sich selber im Sinne eines Auftraggebers nach Artikel 9 Absatz 1 ZG verpflichtet bzw. – nach dem Entwurf – eine Ware verbringen lässt.

Nachdem das Bundesgericht in ständiger Praxis daran festhält, dass der Begriff des Auftraggebers über das Zivilrecht hinaus in einem weiteren Sinn zu verstehen ist als jede Person, die einen Warentransport veranlasst, rechtfertigt es sich demnach, den engen und in diesem Zusammenhang unzureichenden Begriff des Auftraggebers zu ersetzen durch die Formulierung «wer Waren ins Zollgebiet verbringen lässt». Die geltende Praxis wird damit abgedeckt.

### *Wer Waren ... danach übernimmt ...*

Zuführungspflichtig soll auch sein, wer eine Ware nach dem Verbringen ins Zollgebiet übernimmt, bevor diese gestellt und summarisch angemeldet worden ist (Art. 24 Abs. 1).

Damit sollen auch natürliche oder juristische Personen sowie Personenvereinigungen, die eine Ware übernehmen, nachdem diese ins Zollgebiet verbracht, aber noch nicht zugeführt worden ist, in die Pflicht gefasst werden. Eine analoge Bestimmung kennt auch der Zollkodex (Art. 38 Abs. 2 und 40 ZK): «Übernimmt eine andere Person nach dem Verbringen der Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft die

Beförderung dieser Waren, insbesondere infolge einer Umladung, so geht die Verpflichtung nach Absatz 1 auf diese andere Person über.»

Das geltende Zollgesetz kennt keine entsprechende wörtliche Verpflichtung. Das Bundesgericht hatte diese vielmehr durch rechtsschöpferische Interpretation aus Artikel 9 Absatz 1 ZG gewonnen, indem es im Fall *Swissair* (BGE 107 Ib 205) festhält: «Der Grenzübertritt im Sinne von Art. 9 Abs. 1 ZG umfasst auch das zollrechtliche Abfertungsverfahren, welches erst mit der Ausstellung der Zollquittung seinen Abschluss findet (Art. 62 ZG). Grenzübergang und Zollabfertigung stehen in einem engen funktionalen Zusammenhang, obwohl beide Vorgänge örtlich und zeitlich auseinanderfallen können. Zollfreilager und Zollamt stehen derart in Verbindung mit der Zollgrenze, dass als Warenführer im Sinne von Art. 9 Abs. 1 ZG folglich auch gilt, wer nach dem Grenzübergang, aber vor Beendigung des Zollabfertigungsverfahrens in Beziehung zur Ware tritt; dies betrifft insbesondere Personen, welche die Ware dem Zollamt zuführen und unter Zollkontrolle stellen (Art. 30 Abs. 1 ZG). Es ist nicht zu verkennen, dass diese an der Warenbewegung und der Erfüllung der Zollmeldepflichten in einem mindestens gleichen Masse beteiligt sind wie derjenige, der die Ware über die Zollgrenze führt. Nichts anderes folgt aus Art. 29 Abs. 2 ZG. Wer die Ware nach dem Grenzübertritt vom Luftfrachtführer oder vom Reisenden übernimmt und den Zollbehörden zuführt, handelt regelmässig als deren Beauftragter. Insofern stellt der 'Beauftragte' nur eine Konkretisierung des Begriffs des Warenführers dar und erweitert den Kreis der Zollmeldepflichtigen nicht über den Rahmen von Artikel 9 Absatz 1 ZG hinaus.» Das Bundesgericht bezeichnete in diesem Urteil zudem die juristische Person, welche als Abfertigungsagentin im Fluggeschäft auftritt, als Warenführerin.

Analoges geht auch aus dem Urteil der Zollrekurskommission vom 23. Mai 1986 (ZRK 1985 S. 19) hervor, wonach auch derjenige zollmeldepflichtig ist, der die Zollformalitäten tatsächlich erfüllt. Dies legt den Schluss nahe, dass mit dem vorliegenden Satzteil («Wer Waren ... danach übernimmt ...») auch eine bessere Rechtsgrundlage bereitgestellt wird, damit Personen, die gewerbsmässig Zollanmeldungen ausstellen (Art. 109) und die eine Ware nach ihrem Grenzübertritt, aber vor der Zollanmeldung übernehmen, nicht nur als anmeldepflichtige Personen (Art. 26), sondern bereits als Zuführungspflichtige ins Recht gefasst werden können, sofern die Waren noch nicht gestellt worden sind.

*..., muss sie unverzüglich und unverändert der nächstgelegenen Zollstelle zuführen oder zuführen lassen.*

Mit diesem Wortlaut knüpft Artikel 21 Absatz 1 (Abs. 2 analog für die Ausfuhr) an den Regelungsgehalt des geltenden Artikels 6 Absatz 1 ZG an.

Auf die Unmittelbarkeit des Zuführens ist im Interesse einer richtigen und zuverlässigen Zollüberwachung und Zollprüfung grosses Gewicht zu legen. Hier müssen auf Verordnungsstufe zusätzliche Regelungen erlassen werden. Das geltende Zollrecht sieht beispielsweise vor, dass mit Waren beladene Schiffe und Flugzeuge nur bei dringender Gefahr und höherer Gewalt anderswo als an anerkannten Zolllandungsplätzen und Zollflugplätzen (Art. 4 und 53 ZG; Art. 5 ZV) anlegen dürfen, und es ist in solchen Fällen sofort dem nächstgelegenen Zollamt oder Grenzwachtposten Anzeige zu erstatten (Art. 41 ZV).

## *Abs. 2*

Absatz 2 regelt die Zuführungspflicht für das Verbringen von Waren aus dem Zollgebiet analog zu Absatz 1, nur dass dies vorgängig zu erfolgen hat. Unterschiede gibt es allerdings in zweierlei Hinsicht: Bei der Ausfuhr interessiert nicht, wer die Ware nach dem Verbringen über die Zollgrenze übernimmt, und auf das «unverzüglich» nach der Veranlagung kann auf Gesetzesstufe verzichtet werden, denn die Ausfuhr kommt hier dem Warenabtransport gleich und die Fristen hierfür sind auf Verordnungsstufe zu regeln (vgl. Art. 40 Abs. 3). Die Waren müssen indessen auch unverändert ausgeführt werden, und zwar auf den von der Zollverwaltung bezeichneten Strassen (vgl. Art. 22 Abs. 1). Der Zollkodex kennt eine analoge Bestimmung: Die Waren «müssen das genannte Gebiet gegebenenfalls über den von den Zollbehörden bestimmten Weg nach den von diesen Behörden festgelegten Modalitäten verlassen» (Art. 183 ZK). Damit soll der seit Jahren verbotene Ausfuhrschmuggel ausdrücklich verhindert werden (sog. «Export II»): Waren werden nach ihrer Ausfuhrabfertigung bloss ins Zwischengelände oder wieder hinter die Zollstelle verbracht und später ins Nachbarland geschmuggelt). Mit dieser Regelung vermeidet unser Land den Vorwurf, es begünstige den Schmuggel in Nachbarstaaten.

Angemerkt sei hier, dass Artikel 30 Absatz 3 ZG für die Ausfuhr (im Unterschied zur Einfuhr) die Einhaltung der Zollstrasse nicht ausdrücklich vorschreibt. Daraus wird fälschlicherweise oft geschlossen, dass keine Pflicht bestehe, zur Ausfuhr deklarierte Waren auf der Zollstrasse zur Grenze zu bringen. Artikel 4 Absatz 1 ZG schreibt jedoch für jeglichen Verkehr über die Zollgrenze grundsätzlich das Benützen der Zollstrassen vor.

## *Abs. 3*

Nach den klaren Regelungen von Absatz 1 und Artikel 22 kann auf eine ausführliche Norm über die Mitwirkung von Verkehrsunternehmungen analog zu den Regelungen in Artikel 29 ZG verzichtet werden. Absatz 3 gibt bloss noch den Grundsatz wieder, wann auch sie zuführungspflichtig sind.

## *Art. 22* Zollstrassen, Schiffszolllandestellen und Zollflugplätze

Der Warenverkehr über die Zollgrenze zu Land, zu Wasser und in der Luft muss über bestimmte Strassen (Zollstrassen), Häfen und Landestellen (Schiffszolllandestellen) und Flugplätze (Zollflugplätze) erfolgen. Diese Bestimmung entspricht Artikel 4 ZG. Der Begriff «Zolllandungsplätze» wird durch «Schiffszolllandestellen» ersetzt (vgl. dazu Art. 10 Schiffszollordnung [SR 631.253.1] sowie Art. 26 des Binnenschiffahrtsgesetzes vom 3. Okt. 1975 [BSR; SR 747.201]).

Der Begriff der Zollstrasse wird ausgedehnt. Soweit sie über die Zollgrenze führen, gelten auch elektrische Leitungen und Rohrleitungen (Art. 45; bisher Art. 81a ZV) als Zollstrassen. Welche Leitungen als Rohrleitungen gelten, regelt das Rohrleitungsrecht (Art. 1 des Rohrleitungsgesetzes vom 4. Okt. 1963 [RLG; SR 746.1]).

Als Zollstrassen können auch «andere Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen» bezeichnet werden. Zu denken ist vorab an solche, die dem elektronischen Warentransfer dienen (E-Commerce). Die Bezeichnung als Zollstrassen macht allerdings nur Sinn, wenn sie zum Transport von Waren im Sinne dieses Gesetzes dienen (vgl. Art. 6 Bst. b).

Die Zollverwaltung kann, wo es nötig ist, den Warenverkehr auch ausserhalb von Zollstrassen zulassen (Abs. 3); zu denken ist etwa an den landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr (vgl. Art. 43 Abs. 1 Bst. a) oder an gewisse von der Schweiz her schwer zugängliche Gaststätten oder Hütten (vgl. Art. 42 Abs. 1; bisher «Zollabonnement», Art. 8 Abs. 2 ZG).

#### *Art. 23* Zollüberwachung und Zollprüfung

Der Zollkodex regelt die zollamtliche Überwachung einerseits für ins Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren (Art. 37 ff. ZK) und andererseits für Waren, die aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden sollen (Art. 183 ZK). Er enthält zudem zahlreiche weitere Bestimmungen über den Vollzug zollamtlicher Massnahmen und darüber, wann die zollamtliche Überwachung im Einzelnen endet (vgl. etwa Art. 37 Abs. 2, 82 und 183 ZK). Die zollamtliche Überwachung, die als besonderer Status der Ware verstanden werden kann (es handelt sich infolge des Verbringens um zollamtlich überwachte Waren), begründet nach dem Zollkodex (Art. 4 Ziff. 13 und 14 ZK) zollrechtliche Prüf- und Handlungsmöglichkeiten, ohne dass im Einzelnen konkret ausformulierte Eingriffsrechte bestehen müssen. Für den Verbringer beinhaltet die zollamtliche Überwachung grundsätzlich die Verpflichtung, verbrachte Waren unverzüglich und unverändert der konkreten zollamtlichen Erfassung zuzuführen (Peter Witte/Hans-Joachim Kampf, Zollkodex, München 2002, Art. 37, Rz. 1). Welche Handlungen die Zollüberwachung und die Zollprüfung ermöglichen, wird in den Absätzen 2 und 3 umschrieben. (Zu den – noch – unterschiedlichen Begriffen im Zollkodex und im Entwurf vgl. den Kommentar unter Ziff. 2.2.2.)

Bestimmungen in dieser ausdrücklichen Art kennt das geltende Zollrecht nicht. Die entsprechende Befugnis muss vielmehr aus verschiedenen Bestimmungen abgeleitet werden. So obliegt bereits heute die Überwachung der richtigen Zuführung den Zollorganen. Diese sind ermächtigt, von «in der Nähe der Zollgrenze» betroffenen Warenführern Ausweise über die Herkunft der Ware bzw. über die Erfüllung der Zollpflicht zu verlangen. Auf bestimmten Strassen an der Grenze sind Warentransporte überhaupt nur gestützt auf solche amtliche Ausweise zulässig (vgl. Art. 30 ZG, Art. 43 ZV). Die Grenzüberwachung wird durch besondere Anordnungen über das Errichten von Bauten und Einfriedungen auf Grenzgrundstücken und deren Betreten durch Zollorgane erleichtert (zu den Funktionen als Grenzpolizei vgl. Art. 27 und 138 ZG, Art. 3 ZV).

Die vorliegende Bestimmung soll der Tatsache, dass die Schweiz von einem einheitlichen Binnenmarkt umgeben ist, und dem zunehmenden internationalen Warenverkehr Rechnung tragen.

#### *Art. 24* Gestellen und summarisches Anmelden

Das «Zuführen und Anmelden» bildet heute eine einzige Obliegenheit der zollmeldepflichtigen Person. Dies kommt daher, dass das Zollgesetz das Zuführen, Unterzollkontrolle-Stellen und Anmelden zusammenfassend regelt. Das in Artikel 30 Absatz 1 ZG erwähnte «unter Zollkontrolle stellen» der eingeführten und zugeführten Ware erfolgt nämlich durch das schriftliche Anmelden derselben (vgl. Titel vor Art. 30 ZG). Der Zollkodex braucht für diese Handlungen die Ausdrücke «Gestellung» (Art. 40 ff. ZK) und «summarische Anmeldung» (Art. 43 ff. ZK). Unter dem Begriff Gestellung versteht der ZK «die Mitteilung an die Zollbehörden in der

vorgeschriebenen Form, dass sich die Waren bei der Zollstelle oder an einem anderen von den Zollbehörden bezeichneten oder zugelassenen Ort befinden». Dies setzt voraus, dass sich die Ware körperlich auch tatsächlich am bezeichneten Ort befindet.

Der Entwurf ist diesbezüglich analog zum Zollkodex aufgebaut. Die der Zollstelle über die Zollstrasse zugeführten Waren sind von der zuführungspflichtigen Person oder deren Beauftragten zu gestellen und summarisch anzumelden. Das *summarische Anmelden* entspricht dem *Anmelden* im geltenden Zollgesetz.

Wer nach dem Entwurf zuführungspflichtig ist, wurde oben zu Artikel 21 ausführlich umschrieben. Artikel 24 knüpft an diesen Kreis von Personen an und nimmt zusätzlich noch die von diesen Beauftragten in die Pflicht. Wie unter Artikel 21 dargelegt, erachten die Zollrekurskommission und das Bundesgericht heute auch diejenigen als zollmeldepflichtig, welche die Zollformalitäten tatsächlich erfüllen. Der Klarheit ist aber besser gedient, wenn diese praktisch sehr bedeutsame Kategorie von Zollmeldepflichtigen im Gesetz ausdrücklich genannt wird: Pflichtig im Sinne von Absatz 1 ist deshalb auch, wer dazu beauftragt worden ist.

Nach Absatz 3 werden gestellte Waren in den Gewahrsam der Zollverwaltung gegeben und genommen. Heute erfolgt dies mit der Stellung unter Zollkontrolle nach den Weisungen des Zollamtes. Dieses trifft die erforderlichen Massnahmen, um Veränderungen an der Ware oder deren Wegschaffung vor erfolgter Abfertigung zu verhindern (Art. 6 und 30 ZG). Hier spielt bereits der Einfluss des Zollpfandrechts auf die privatrechtlichen Verhältnisse an der Zollsache eine Rolle. Waren, die als Zollpfand oder auch aus anderen Gründen (etwa Art. 82 Abs. 1 Bst. b) beschlagnahmt werden könnten, sollen erst freigegeben werden, wenn die Forderungen, die aus der Veranlagung entstehen können, auf andere Weise sichergestellt worden sind.

#### *Art. 25*      Anmelden

Die Überschrift zum geltenden Artikel 31 ZG lautet «Zollabfertigungsantrag und Zolldeklaration». Dabei handelt es sich aber um ein und dieselbe Deklaration. Statt dieser beiden Begriffe soll die im deutschsprachigen europäischen Raum übliche Bezeichnung «Anmeldung» übernommen werden.

Absatz 1 enthält annähernd die Regelung von Artikel 31 Absatz 1 ZG. Die so genannten Begleitpapiere werden neu mit «Begleitdokumente» bezeichnet.

Die Zollanmeldung ist einer der Angelpunkte des Zollrechts (vgl. oben Art. 18). Eine Zollanmeldung muss daher den Sachverhalt über die Ware in jeder Beziehung vollständig und wahrheitsgemäss darlegen. Zum Inhalt einer Zollanmeldung gehören namentlich Angaben über die Beschaffenheit der Ware (Gattung, Zusammensetzung, Stückzahl, Verpackung, Menge, Wert und Erzeugungsland), über die Person der Empfängerin oder des Empfängers oder der Importeurin oder des Importeurs und über die anwendbare Zollberechnung (Tarifnummer und Zollansatz). Wird Zollbefreiung oder Zollermässigung beansprucht oder ist der Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse betroffen, so hat die Zollanmeldung dafür ebenfalls die erforderlichen Angaben zu enthalten (vgl. Art. 8 ff., die Bestimmungen über die einzelnen Zollverfahren [Art. 47 ff.] sowie die jeweils anzuwendenden nichtzollrechtlichen Erlasse). Die Begleitdokumente haben gegebenenfalls über die Zulässigkeit des Verbringens, der Ein- oder Ausfuhr der Ware und über deren Herkunft und Beschaffenheit Auskunft zu geben, soweit dies für die Zollveranlagung wesentlich ist (Einfuhrerlaubnis für Monopolwaren, Ausfuhrbewilligungen, Ursprungszeugnisse, Ladelisten, Frachtbrie-

fe, Gewichtsabweichung und dgl.). Das geltende Zollrecht enthält dazu in Artikel 47 Absatz 5 ZV eine genaue Aufzählung der erforderlichen Belege. Näheres wird in neuen Ausführungsbestimmungen zu regeln sein.

Nach Absatz 2 muss in der Zollanmeldung die zollrechtliche Bestimmung der Waren, wie sie Artikel 27 anbietet, festgelegt werden.

Die *zollrechtliche Bestimmung* einer Ware wird im Zollkodex ausführlich geregelt. Dazu gehören das Überführen der Ware in ein Zollverfahren, das Verbringen der Ware in eine Freizone oder ein Freilager, die Wiederausfuhr der Ware aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft, das Vernichten oder Zerstören der Ware sowie deren Aufgabe zu Gunsten der Staatskasse (Art. 4 Ziff. 15 ZK). Der Entwurf definiert die möglichen zollrechtlichen Bestimmungen in Artikel 27. Die wichtigste zollrechtliche Bestimmung ist die Überführung einer Ware in ein Zollverfahren (siehe Art. 47 ff.).

Absatz 3 ermöglicht das Anmelden der Waren, bevor sie bei der Zollstelle eintreffen. Dies geschieht in der Regel auf Begehren der Zollbeteiligten. Damit lässt sich das Verfahren beschleunigen. Die in Absatz 1 genannte Reihenfolge der Handlungen wird in diesem Fall umgekehrt. Die Bestimmung gibt der Zollverwaltung aber auch die in den letzten Jahren im internationalen Personen- und Warenverkehr wichtiger gewordene Kompetenz, die Voranmeldung von Waren zu Kontrollzwecken vorzuschreiben. Die Zollverwaltung könnte beispielsweise analog zu einer Regelung der EG vorschreiben, bestimmte Waren seien 24 Stunden im Voraus anzumelden.

Absatz 4 wiederholt das bereits in Artikel 32 ZG enthaltene Recht der anmeldepflichtigen Person, die anzumeldende Ware zu besichtigen, zu untersuchen oder untersuchen zu lassen. Dieses Recht besteht somit von Gesetzes wegen auch im Innenverhältnis zwischen der anmeldepflichtigen Person und ihrem Auftraggeber. Unter bestimmten Umständen haben Personen, die gewerbmässig Zollanmeldungen ausstellen (Art. 109) und die ihre Sorgfaltspflicht erfüllen wollen, auch eine Pflicht, sich über die Beschaffenheit der Ware zu informieren (vgl. BGE 68 IV 168, 87 IV 27, 112 IV 55).

#### *Art. 26* Anmeldepflichtige Personen

Artikel 26 knüpft wie schon Artikel 24 an Artikel 21 an, wo die Zuführungspflichtigen umschrieben werden. Zu den anmeldepflichtigen Personen zählen auch diejenigen Personen, die mit der Zollanmeldung beauftragt worden sind. Buchstabe c erwähnt als anmeldepflichtig zudem die bereits heute im Postverkehr Zollmeldepflichtigen (vgl. Art. 29 Abs. 2 ZG). Mit dem Wort «auch» soll zum Ausdruck kommen, dass es sich bei der Anmeldepflicht der Versenderin oder des Versenders um zusätzliche Pflichtige handelt. Nach Buchstabe a sind die Post und die Empfängerin oder der Empfänger (wie nach geltender Praxis) weiterhin anmeldepflichtig.

Für die Post bedeutet dies, dass sie alle mit der Anmeldepflicht zusammenhängenden Obliegenheiten erfüllen muss. Insbesondere hat sie die Waren entsprechend den Zollvorschriften anzumelden. Zwar ist die Post auf Grund des Weltpostvertrags vom 14. September 1994 (SR 0.783.52) lediglich verpflichtet, die von einer anderen Postverwaltung übernommenen Sendungen zu übernehmen und weiterzuleiten (Art. 1). Sie haftet auch nicht für falsche Zollinhaltserklärungen (Art. 27 Ziff. 3 des Postpaketabkommens vom 14. Sept. 1994; SR 0.783.522). Indessen können sowohl die Briefpost- als auch die Paketsendungen der Zollabfertigung unterzogen werden

(Art. 31 des Weltpostvertrags; Art. 23 des Postpaketabkommens). Hier ist dann das nationale Zollrecht massgebend. Verfügen die Sendungen über keine oder eine inhaltlich ungenügende Zollinhaltserklärung, so muss die Post die Sendungen öffnen, damit die Zollanmeldung wahrheitsgetreu vorgenommen werden kann. Eine Verletzung des Postgeheimnisses (Art. 321<sup>ter</sup> StGB; SR 311.0) liegt in diesem Fall nicht vor.

Mit der vorliegenden Regelung will der Entwurf die Pflichten der Versenderin beziehungsweise des Versenders und der Post im Zollveranlagungsverfahren festhalten. Die Einzelheiten des Postverkehrs werden vom Bundesrat geregelt (vgl. Art. 44).

#### *Art. 27* Zollrechtliche Bestimmung

Der Begriff wird mit nahezu dem gleichen Wortlaut in Artikel 4 Ziffer 15 ZK verwendet. Die einzelnen Ziffern sind an schweizerische Verhältnisse angepasst worden. Der Begriff legt die möglichen zollrechtlichen Bestimmungen einer Ware abschliessend fest (numerus clausus). Dazu gehören die sieben in Artikel 47 angebotenen Zollverfahren sowie die hier unter den Buchstaben b–e erwähnten vier weiteren Möglichkeiten der Verwendung einer Ware. Diese zollrechtlichen Bestimmungen sind keine Zollverfahren, sondern Realakte, denen allenfalls ein Zollverfahren vorgeschaltet sein kann, aber nicht sein muss (Bsp.: eine ins Zollgebiet verbrachte Ware wird vor ihrer Anmeldung zu einem Zollverfahren wieder ausgeführt). Für sie bedarf es in der Regel keiner Zollanmeldung.

#### *Art. 28* Form der Zollanmeldung

Die Form der Deklaration war bisher grundsätzlich schriftlich. Eine Ausnahme bildeten der Grenzverkehr und der Reisendenverkehr, wo immer eine mündliche Deklaration möglich war (vgl. die Art. 31, 48 und 58 ZG sowie Art. 47 ZV).

In Absatz 1 werden neu verschiedene Formen der Zollanmeldung aufgezählt (vgl. Art. 61 ZK). Neu ist die elektronische Anmeldung, d. h. durch «Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung», die zuerst mittels Vereinbarung mit den Zollbeteiligten nach Artikel 72a ZG und nun generell nach Artikel 142 Absatz 2 ZG über Verordnungsrecht möglich ist (vgl. ZEDV, hier Ziff. 1.1.2.3). Der Einsatz von Computern im Deklarationsverfahren ist inzwischen alltäglich geworden.

Angemeldet werden kann auch mündlich oder «durch eine andere Form der Willensäusserung». Darunter fallen z. B. das «Rot-Grün-System» in Flughäfen und die so genannte grüne Sichtdeklaration, die Automobilisten an der Frontscheibe befestigen können.

Gestützt auf Absatz 2 kann die Zollverwaltung anordnen, dass bestimmte Verfahren nur denjenigen offen stehen, die EDV einsetzen. Diese Bestimmung soll es der Zollverwaltung vor allem ermöglichen, für die Zukunft betriebswirtschaftlich günstige Verfahrenslösungen planen zu können. Den Einsatz der EDV soll die Zollverwaltung von der Prüfung des EDV-Systems abhängig machen können. Eine Anlage muss beispielsweise einer Tauglichkeits- und Funktionsprüfung unterzogen werden können; die Prüftätigkeit der Zollverwaltung ist selbstverständlich auf für die Zollveranlagung relevante Fragestellungen beschränkt.

#### *Art. 29*            Zuständigkeiten der Zollstellen; Zeit und Ort der Veranlagung

Hier werden verschiedene Bestimmungen über die (örtliche, zeitliche und funktionelle) Zuständigkeit der Zollstellen zusammengefasst, die heute in den Artikeln 5 und 33 ZG enthalten sind. In Zukunft soll die Zollverwaltung (nicht mehr der Bundesrat) die Zuständigkeiten und Zeiten der Zollstellen zur Vornahme von Veranlagungen regeln sowie den Ort (Amtsplatz), wo sie diese vornehmen, bestimmen.

Die Zollstellen bekommen die Kompetenz, Veranlagungen auch ausserhalb des Amtsplatzes vorzunehmen (Abs. 3). Infolge der Verfahrensvereinfachungen finden Veranlagungen immer mehr auch ausserhalb des Amtsplatzes statt, insbesondere am Domizil des Versenders oder des Empfängers.

#### *Art. 30*            Kontrollen im Zollgebiet

Dieser Artikel weitet die örtliche Zuständigkeit der Zollorgane ins Landesinnere aus. Nicht mehr nur «in der Nähe der Zollgrenze betroffene Warenführer» (Art. 30 Abs. 4 ZG), sondern allgemein Personen, die aus dem Ausland kommen oder im Inland ausländische Waren in Verkehr bringen, sollen sich über die Erfüllung der Zollpflicht ausweisen müssen.

Verkehrsmittel und Verkehrsverhältnisse haben sich seit dem Erlass des geltenden Zollgesetzes von 1925 enorm verändert. Die modernen Verkehrsmittel ermöglichen es dem Warenführer, das Grenzgebiet rasch zu verlassen. Selbst die zentrale Schweiz ist praktisch von allen Grenzabschnitten her innerhalb weniger Stunden erreichbar. Vermehrt finden Zollbehandlungen im Inland statt. Der Vollzug von nichtzollrechtlichen Erlassen hat ein bedeutendes Ausmass erlangt (siehe die Bemerkungen zu Art. 1). Das Wirkungsziel nichtzollrechtlicher Erlasse ist zudem nicht auf die Zollgrenze an und für sich, sondern auf das gesamte Zollinland ausgerichtet. Warenkontrollen im Lebensmittelbereich sollen beispielsweise gewährleisten, dass im Inland keine Waren auf den Markt gelangen, welche die Gesundheit beeinträchtigen könnten.

Der Vollzug dieser Aufgaben ist allein an der Grenzlinie nicht mehr möglich. Zudem hat die Zollverwaltung weder das Personal noch die Mittel, um umfassende Grenzkontrollen durchführen zu können. Vor allem kleinere Grenzübergänge werden nur noch sporadisch überwacht. Vermehrt werden Zollkontrollen deshalb auch nach der Zollgrenze als so genannte rückwärtige Kontrollen durchgeführt, teilweise zusammen mit der Polizei.

Mit Artikel 30 soll eine Gesetzesgrundlage geschaffen werden, damit die Zollverwaltung im gesamten Zollgebiet Kontrollen über die Erfüllung der Zollpflicht vornehmen kann, ohne gleich nach dem Verwaltungsstrafrechtsgesetz vorgehen zu müssen. Ziel der Bestimmung ist es, mit einer einfachen Kontrolle abklären zu können, ob die Zollpflicht erfüllt worden ist. Wird der Nachweis nicht erbracht, so könnte ein Verwaltungsstrafverfahren eingeleitet werden.

#### *Art. 31*            Kontrollen am Domizil

Artikel 31 soll ermöglichen, Kontrollen am Domizil von Personen durchführen zu können, die anmeldepflichtig, Zollschuldnerinnen oder Zollschuldner in einem Veranlagungsverfahren sind oder waren oder nach diesem Gesetz zur Buchführung verpflichtet sind. Die Kontrolltätigkeit kann somit nicht wahllos durchgeführt werden, sondern sie ist stets an die Voraussetzungen nach Absatz 1 gebunden. Kontrol-

len sollen bei natürlichen und juristischen Personen sowie Personenvereinigungen möglich sein (vgl. Art. 6 Bst. a).

Absatz 2 regelt den Umfang der Kontrollen und verankert eine Mitwirkungspflicht der betroffenen Person.

Absatz 3 begrenzt die Dauer des Kontrollrechts und damit der Mitwirkungspflicht auf fünf Jahre und behält die Eröffnung einer Strafuntersuchung vor. Der Vorbehalt ist unechter Art, denn wenn Verdacht auf das Vorliegen einer Wiederhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes besteht, kann innerhalb der Verjährungsfristen ohnehin jederzeit eine Strafuntersuchung eröffnet werden.

Artikel 31 grenzt sich von den Möglichkeiten nach dem Verwaltungsstrafrechtsgesetz insoweit ab, als nach diesem bloss Routine- oder Präventionskontrollen möglich sind.

## 2.2.4 2. Kapitel: Veranlagung

Die Veranlagung ist für die Zollschuldnerin oder den Zollschuldner wegen der fiskalischen Folgen der wichtigste Abschnitt des Zollveranlagungsverfahrens. Sie führt unmittelbar zur Entscheid, ob und in welcher Höhe Zollabgaben zu bezahlen sind. Als verwaltungsrechtliches Verfahren hat sie den Erlass der Veranlagungsverfügung zum Ziel.

Die eingereichte Zollanmeldung bildet die Grundlage für die amtliche Veranlagung (siehe Kommentar zu Art. 18). Die Veranlagung besteht aus vier Teilschritten: summarisches Prüfungsverfahren, Annahme der Zollanmeldung, Beschau, Veranlagung und Erlass der Veranlagungsverfügung.

Abweichungen vom Zollveranlagungsverfahren sind möglich. Der Bundesrat kann Vereinfachungen vorsehen (Art. 42) oder das Veranlagungsverfahren besonderen Sachverhalten anpassen (Art. 43–46). Auch die Art des gewählten Zollverfahrens (Art. 47 ff.) wirkt gestaltend auf die Zollveranlagung ein. Schliesslich wird auf die Regelung von Selbstverständlichem verzichtet (vgl. etwa die sehr eingehenden Regelungen in Art. 33 ZG sowie Art. 7, 45 und 46 ZV).

### *Art. 32* Summarische Prüfung

Die summarische Prüfung beginnt mit der Entgegennahme der Zollanmeldung und dem Überprüfen der Zuständigkeit. Verneint die Zollstelle ihre Kompetenz, so weist sie den Anmeldepflichtigen an, die Ware der nächstgelegenen zuständigen Zollstelle zuzuführen oder über die Grenze zurückzubringen bzw. auf die beabsichtigte Ausfuhr zu verzichten (vgl. Art. 27 und 34 Abs. 1 ZG; Art. 49 ZV). Wird die Zuständigkeit bejaht, so erfolgt die Überprüfung der formellen Richtigkeit und Vollständigkeit der Zollanmeldung sowie von deren Übereinstimmung mit den Begleitdokumenten.

Im herkömmlichen Verfahren muss die Zollstelle prüfen, ob die Zollanmeldung formell richtig und vollständig ausgefüllt ist (Art. 34 Abs. 2 ZG). Dieses Verfahren lässt sich bei der Verwendung der EDV nicht mehr ganz einhalten. Insbesondere kann der Computer nicht prüfen, ob die Zollanmeldung mit allfälligen Begleitdokumenten übereinstimmt. Der Bundesrat hat in seiner Verordnung vom 9. Mai 1990 über Vereinfachungen im Zollverfahren (SR 631.281) deshalb die Zollämter ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen, welche die Oberzolldirektion zu defi-

nieren hat, auf die formelle Prüfung der Deklaration verzichten zu können. Laut Entwurf ist diese zeitraubende Prüfung nicht mehr obligatorisch. Der neue Absatz 1 enthält nur noch eine Kann-Vorschrift.

Wird bei der Prüfung festgestellt, dass die Zollanmeldung formell unrichtig oder unvollständig ausgefüllt ist, so weist die Zollstelle sie zur Berichtigung oder zur Ergänzung zurück (vgl. Art. 34 Abs. 3 ZG). Aus formellen Mängeln, welche die Zollstelle nicht feststellt, soll die anmeldepflichtige Person indessen nicht Nutzen ziehen können. Ein Widerspruch, der erst nach der summarischen Prüfung entdeckt wird, führt also z. B. keineswegs schon zur Annullierung der angenommenen Zollanmeldung oder zur Einstellung eines Strafverfahrens wegen Zollübertretung. Die anmeldepflichtige Person kann daraus nämlich keine Rechtsansprüche ableiten (Abs. 3).

Absatz 4 übernimmt den Inhalt von Artikel 60 ZG. Hier handelt es sich um eine vollzugsanweisende Bestimmung. Es wird bestimmt, was mit Waren, deren Verbringen, Ein-, Aus- oder Durchfuhr nach nichtzollrechtlichen Erlassen verboten ist, zu geschehen hat, falls diese ordnungsgemäss zur Zollveranlagung angemeldet werden. Sie sind grundsätzlich zurückzuweisen, soweit sie nicht nach einer anderen Bestimmung oder allenfalls aufgrund der Polizeigeneralklausel (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002, S. 526, Rz. 2467 ff.) unmittelbar zu vernichten sind.

#### *Art. 33*            Annahme der Zollanmeldung

Führt die summarische Prüfung zu keinen Beanstandungen oder sind diese beseitigt worden, so wird die Zollanmeldung angenommen.

Ist eine Zollanmeldung angenommen worden, so ist sie für die zollmeldepflichtige Person verbindlich (Art. 35 Abs. 2 ZG).

Die Annahme der Zolldeklaration wird nach geltendem Recht durch «Beisetzung des Amtsstempels» bestätigt (Art. 35 Abs. 1 ZG). Dieser rechtliche Bestätigungsakt muss neu nicht mehr für alle Verfahrensarten der gleiche sein. Die Zollverwaltung erhält die Befugnis, durch Verordnung «Form und Zeitpunkt der Annahme» der Zollanmeldung festzusetzen (Abs. 2).

Dieser Zeitpunkt muss in jedem Fall klar bestimmbar sein, denn der betreffende Tag ist massgebend für die Entstehung der Zollschuld (Art. 69). Die Ansätze und Bemessungsgrundlagen, die an diesem Tag in Kraft stehen, sind massgebend für die Bemessung des Zollbetrags (Art. 19 Abs. 1 Bst. b).

#### *Art. 34*            Berichtigung oder Rückzug der Zollanmeldung

Der in Artikel 33 Absatz 1 aufgestellte Grundsatz der Verbindlichkeit (= Unabänderlichkeit) der angenommenen Zollanmeldung ist ein Eckpfeiler des schweizerischen Zollsystems. Er kann aber, starr angewendet, in gewissen Fällen zu unerwünschten, ungerechten Ergebnissen führen, so, wenn eine Ware irrtümlich zum Normaltarif deklariert wurde, obwohl die Voraussetzungen für eine Präferenzveranlagung gegeben waren, oder wenn eine Ware zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr anstatt zum Verfahren der vorübergehenden Verwendung angemeldet wurde. In solchen und ähnlichen Fällen erscheinen die Folgen eines kleinen Versehens (auch bei der Verwendung von EDV) oft als unverhältnismässig. Fast aus-

nahmslos sind solche Fälle auch ungeeignet, um Zollerlass (Art. 86) zu gewähren, obschon die Zollverwaltung häufig mit solchen Gesuchen konfrontiert wird.

Artikel 49 Absatz 2 ZV ermöglicht die Änderung angenommener Deklarationen nur in einem engen Rahmen, nämlich vor Anordnung der Revision und Ausstellung des Zollaussweises oder solange die Sendung noch unter amtlicher Kontrolle steht.

Der vorliegende Artikel will das Problem der irrtümlichen Zollanmeldung auf Gesetzesebene behandeln (vgl. auch Art. 65 und 66 ZK).

Absatz 1 gibt der anmeldepflichtigen Person das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen die angenommene Zollanmeldung berichtigen oder zurückziehen zu können. Die Buchstaben a und b nennen – nach Verfahrensablauf geordnet – den Zeitpunkt, bis zu dem eine angenommene Zollanmeldung berichtigt oder zurückgezogen werden kann. In jedem Fall darf aber die Ware den Gewahrsam der Zollverwaltung noch nicht verlassen haben; andernfalls liessen sich Missbräuche nicht ausschliessen. Ergänzend zu Buchstabe a begrenzt Buchstabe b die Möglichkeit des Berichtigens oder Zurückziehens der Zollanmeldung auf den Zeitraum, bis der anmeldepflichtigen Person mitgeteilt wird, dass eine Beschau stattfinden wird.

Absatz 2: Die Erfahrung insbesondere mit den EDV-Verfahren hat gezeigt, dass in Fällen, wo eine Ware nicht gestellt werden muss oder den Gewahrsam der Zollverwaltung bereits wieder verlassen hat, Möglichkeiten zur Berichtigung noch sinnvoll sein könnten. Der Bundesrat soll deshalb ermächtigt werden, solche Fälle zu regeln.

In Absatz 3, der anwendbar ist, nachdem die Ware den Gewahrsam der Zollverwaltung verlassen hat und die Veranlagungsverfügung bereits erlassen worden ist, erhält die Zollstelle die Befugnis, auf Gesuch hin eine Zollanmeldung zu ändern. Die Bedingungen, von denen die Berichtigung abhängig ist, dürften Missbräuche weitgehend ausschliessen (Abs. 4). Absatz 3 räumt der Zollverwaltung einen gewissen Ermessensspielraum ein, um Fehler von Zollobeteiligten nachträglich in einer mit der Zollsicherheit vereinbaren Weise korrigieren zu können. Die Möglichkeit der Berichtigung entspricht einem in der Praxis geäusserten Bedürfnis.

Dieser Artikel führt zu verschiedenen Änderungen anderer Gesetzesbestimmungen, so ist u.a. Artikel 80 MWSTG anzupassen (siehe Anhang).

#### *Art. 35* Überprüfung der angenommenen Zollanmeldung

Diese neue Bestimmung ist wegen der «elektronischen» Zollanmeldung (Art. 28 Abs. 1 Bst. a) nötig geworden. Die formelle Prüfung der Zollanmeldung und allfälliger Begleitdokumente soll künftig auch nach der Annahme der Zollanmeldung und unabhängig von deren Form noch möglich sein. Artikel 35 schafft hierfür die gesetzliche Grundlage. Die Zollstelle kann schon aus zeitlichen Gründen nicht in jedem Fall eine Beschau anordnen, wenn sie während der Veranlagung lediglich die Papiere prüfen will.

Absatz 2 sieht sodann vor, dass die Zollstelle von der anmeldepflichtigen Person weitere Unterlagen verlangen kann. Dies kann notwendig sein, wenn sich auf Grund einer eingehenden Prüfung zeigt, dass die vorgelegten Unterlagen nicht vollständig oder zu wenig aussagekräftig sind, um den Sachverhalt rechtsgenüchlich ermitteln zu können.

### *Art. 36*      *Beschau und körperliche Durchsuchung*

Der Ausdruck «Beschau», der auch im Zollkodex verwendet wird, ersetzt den bisher gebräuchlichen Begriff «Revision» (Art. 36 ZG). Trotz der geänderten Formulierung soll das bestehende Recht materiell beibehalten werden.

Nach Annahme der Zollanmeldung ist zu entscheiden, ob die Ware auf Grund der Zollanmeldung veranlagt werden soll oder ob zuvor eine Beschau durchzuführen ist. Die Zollstelle kann materiell prüfen, ob die Anmeldepflicht erfüllt worden ist. Dies geschieht durch eine Überprüfung und den Vergleich der Angaben in der Zollanmeldung und in den Begleitdokumenten mit dem tatsächlichen Bestand und der Beschaffenheit der Ware. Die Anordnung der Beschau ist Ermessenssache und kann auch im Falle einer vorausgehenden Kontrolle nach Artikel 32 Absatz 1 stattfinden.

Die festgestellten Waren können umfassend oder stichprobenweise auf ihre zollrechtlich relevante Beschaffenheit hin geprüft werden. Mit dem Wortlaut «... oder der Anmeldepflicht unterliegend» soll klargestellt werden, dass auch nicht korrekt angemeldete Waren einer Beschau unterzogen werden können.

Daneben können Transportmittel und -anlagen, Verpackungsmaterial und Transporthilfsmittel kontrolliert werden (Abs. 2).

Absatz 3 hält fest, dass bei der Beschau auch Personen körperlich durchsucht werden dürfen, sofern sie im Verdacht stehen, Waren auf sich zu tragen, die einer Abgabe, einem Verbot oder einer Bewilligungs- oder Kontrollpflicht unterliegen. Die Vornahme der körperlichen Durchsuchung richtet sich nach Artikel 102. Das Recht auf Durchsuchung einer Person im Rahmen von Revisionshandlungen regelt bereits Artikel 36 Absatz 5 ZG.

Absatz 4 regelt die Mitwirkungspflicht der anmeldepflichtigen Person. Sie muss in der von der Zollstelle verlangten Weise mitwirken. Die Mitwirkung kann darin bestehen, dass die bezeichneten Waren und Gepäckstücke auf eigene Kosten und Gefahr abzuladen, in das Beschaulokal zu bringen, auszupacken und abzuwiegen sind und überhaupt alles vorzukehren ist, was nach Anordnung der Zollstelle zur Prüfung notwendig ist (vgl. zur heutigen Rechtslage Art. 36 ZG und Art. 50 ZV). Nach der Beschau sind die Waren gegebenenfalls wieder einzupacken und wegzuschaffen.

### *Art. 37*      *Beschauregeln*

Die in Absatz 1 aufgestellte Regel ist neu: Das Ergebnis einer Teilbeschau gilt für alle in der Anmeldung bezeichneten Waren der gleichen Art. Wenn die zollmeldepflichtige Person damit nicht einverstanden ist, kann sie eine umfassende Beschau verlangen (vgl. Art. 70 ZK).

Die Bestimmung in Absatz 2 ist aus den Absätzen 2 und 7 des Artikels 36 ZG übernommen worden. Im Rahmen der Beschau dürfen alle Eingriffe vorgenommen werden, die zur Feststellung des Sachverhalts notwendig sind (Proben oder Muster nehmen, chemisch-technische Analysen durchführen usw.); die Waren können umfassend kontrolliert werden (Art. 36 Abs. 1). Gleiches sehen Artikel 36 Absatz 2 ZG sowie die Artikel 68 und 69 ZK vor.

Der Eingriff in den Bestand der Ware ist auf das Notwendigste zu beschränken und mit aller Sorgfalt vorzunehmen. Für die mit dem Eingriff verbundene Wertverminderung wird keine Entschädigung ausgerichtet. Wird die Beschau unsorgfältig

durchgeführt oder wird der Eingriff nicht auf das Notwendigste beschränkt, so sind die haftungsrechtlichen Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32) anwendbar. Für die Mitwirkung der Zollbeteiligten selber ist keine Entschädigung vorgesehen. Hingegen können für besondere Handlungen der Zollverwaltung wie das Abwiegen der Ware usw. Gebühren nach dem Gebührentarif erhoben werden (Verordnung vom 22. Aug. 1984 über die Gebühren der Zollverwaltung; SR 631.152.1).

Absatz 3: Im Unterschied zu Artikel 36 Absatz 6 ZG, wonach der Revisionsbefund auf der Deklaration eingetragen wird (was bei EDV-Verfahren nicht möglich ist), genügt es, das Ergebnis der Beschau anderweitig schriftlich festzuhalten. Die Bedeutung des Befundes bleibt die gleiche.

#### *Art. 38*            Veranlagungsverfügung

In Artikel 37 ZG ist die Rede vom Zollausweis, in den Artikeln 39 und 62 ZG von der Zollquittung; die beiden Begriffe sind weitgehend deckungsgleich. Die alte Regel, wonach die Waren nur gegen Vorweisung der Zollquittung ausgehändigt werden, ist durch das zentralisierte Abrechnungsverfahren (vgl. Art. 70 Abs. 4 Bst. a) überholt. Der Entwurf verwendet, wie im Bundesverwaltungsrecht üblich, den Begriff Veranlagungsverfügung beziehungsweise Verfügung. Für den Erlass der Veranlagungsverfügung gelten ausschliesslich die Bestimmungen des Zollgesetzes (vgl. Art. 3 Bst. e VwVG). Im Gegensatz zum Zollausweis bzw. zur Zollquittung nach geltendem Recht spricht sich die Veranlagungsverfügung nur darüber aus, dass das Veranlagungsverfahren erfolgt und abgeschlossen ist, und nicht darüber, dass die Abgaben auch tatsächlich bezahlt worden sind.

#### *Art. 39*            Provisorische Veranlagung

Das geltende Zollgesetz nennt unter dem Titel «Arten der Zollabfertigung» die endgültige und die Zwischenabfertigung (Art. 38 ZG). Die Zollabfertigung ist endgültig, wenn über die Zollzahlungspflicht endgültig entschieden und die Ware zur Überführung in den freien Inlandverkehr oder zur Ausfuhr freigegeben ist. Eine Zwischenabfertigung findet dagegen statt, wenn zur endgültigen Feststellung der Zollzahlungspflicht eine weitere Zollbehandlung nötig ist (Art. 38 Abs. 2 ZG).

Der Entwurf verwendet den Begriff «Zwischenabfertigung», unter dem das geltende Zollgesetz die provisorische Verzollung, den Geleitscheinverkehr, den Zolllagerverkehr und den Freipassverkehr zusammenfasst, nicht mehr. Es wurde festgestellt, dass ein Wesensmerkmal der Zwischenabfertigungen, wonach «ihnen zur endgültigen Entscheidung über die Zollzahlungspflicht noch eine weitere Abfertigung folgen muss» (BBl 1924 I 38), nicht mehr auf alle Fälle der Zwischenabfertigung zutrifft. Der Auftrag, den Entwurf kompatibel mit dem Zollkodex auszugestalten, führte schliesslich zur Verwerfung dieser Gesetzeskonzeption und zum Verzicht auf Zwischenabfertigungen.

Die provisorische Verzollung soll aber beibehalten werden, allerdings als Spezialität der Veranlagung und zwar für diejenigen Fälle, wo eine definitive Veranlagung nicht zweckmässig oder (noch) nicht möglich ist. Eine provisorische Veranlagung kann zum Beispiel dann erfolgen, wenn die für die Gewährung einer Zollbefreiung vorgesehenen Erfordernisse zur Zeit der Veranlagung noch nicht erfüllt sind. Die Zollstelle setzt in diesem Fall eine Frist fest, innerhalb deren die erforderlichen

Begleitdokumente nachzureichen sind (etwa Ausweise, Ursprungszeugnisse u. dgl.) oder Antrag auf Änderung der Zollanmeldung zu stellen ist. Kommt die anmeldepflichtige Person innerhalb der ihr gesetzten Frist ihren Pflichten nicht nach, so werden die sichergestellten Zollabgaben veranlagt und fällig.

Das Zollveranlagungsverfahren mit provisorischer Veranlagung unterscheidet sich von demjenigen mit definitiver Veranlagung grundsätzlich nicht. Das Zuführen, Gestellen, summarische Anmelden, Anmelden und die Veranlagung finden in gleicher Weise statt. Statt einer definitiven Veranlagung findet aber gegen Sicherstellung der Zollabgaben zum höchsten Zollansatz, der nach ihrer Art anwendbar ist, eine provisorische statt, so dass die Waren anschliessend aus dem Gewahrsam der Zollverwaltung freigegeben werden können. Ausgenommen davon sind allerdings Waren, für die keine Ein- oder Ausfuhrbewilligung vorliegt oder deren Ein- oder Ausfuhr verboten ist.

Der Zollkodex verfügt über keine gleichartigen Vorteile für die Zollbeteiligten, wie sie die provisorische Veranlagung bietet. Die Kriterien für die Gewährung der provisorischen Veranlagung können in der Verordnung spezifiziert werden.

#### *Art. 40*           Freigabe und Abtransport von Waren

Sind die Waren veranlagt, so können sie auf Grund der Veranlagungsverfügung oder eines anderen von der Zollverwaltung zu bestimmenden Dokumentes freigegeben werden (Abs. 1).

Die Waren dürfen erst abtransportiert werden, wenn die Zollstelle sie freigegeben hat. Die Bestimmung hat zum Ziel, dass Waren effektiv erst abtransportiert werden, wenn die Zollstelle ihren Gewahrsam an der Ware (Art. 24 Abs. 3) ausdrücklich aufgegeben hat.

#### *Art. 41*           Aufbewahrung von Daten und Dokumenten

Das geltende Zollgesetz kennt keine Aufbewahrungsfristen für Zolldokumente. In der Regel werden zollpflichtigen Personen indessen bereits in nichtzollrechtlichen Erlassen Pflichten über die Aufbewahrung von Daten und Dokumenten auferlegt, so etwa die Pflicht zur Aufbewahrung der Geschäftsbücher während 10 Jahren nach Artikel 962 OR oder die Aufbewahrungspflicht von 10 und 20 Jahren nach dem MWSTG. Die geltende Rechtslage führt immer wieder zu Unsicherheiten bei den Zollbeteiligten. Eine Bestimmung über das Aufbewahren von Daten und Dokumenten ist deshalb zweckmässig.

Die vorliegende Bestimmung versteht sich aus ihrem Wortlaut von selbst. Sie überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Personen, denen die Aufbewahrungspflicht obliegt, sowie Einzelheiten zu regeln, etwa die Dauer der Aufbewahrung und den Schutz von Daten und Dokumenten. Die Geschäftsbücherverordnung vom 24. April 2002 (SR 221.431) hat in ihrem Artikel 8 eine nahezu identische Bestimmung. Auch der Zollkodex kennt Fristen über die Aufbewahrung von Daten und Dokumenten zum Zwecke der zollamtlichen Prüfung (Art. 16 ZK).

Das 3. Kapitel enthält Bestimmungen, um die Regelungen der ersten beiden Kapitel für bestimmte Zwecke vereinfachen oder präzisieren zu können.

*Art. 42 Vereinfachung des Zollveranlagungsverfahrens*

Schon bei der Teilrevision von 1972 wurden unter dem Stichwort «Verfahrenserleichterungen» (BBl 1972 II 232) zwei Bestimmungen ins Zollgesetz eingefügt, die das Zollverfahren beweglicher machen sollten: Artikel 72a ZG (Vereinbarungen) und Artikel 142 Absatz 2 ZG, der den Bundesrat ermächtigt, Vereinfachungen im Verfahren vorzusehen (vgl. Ziff. 1.1.2.3). Artikel 42 fasst diese Möglichkeiten zusammen. «Vereinfachte Verfahren» kennt bei der «Überführung von Waren in ein Zollverfahren» auch der Zollkodex (Art. 76 ZK). Hingegen sind ihm Verträge zwischen Zollverwaltung und zollpflichtigen Personen unbekannt. Obschon gewisse Regelungsgegenstände nach dem neuen Recht im Gesetz selbst Platz finden, ist die Rechtsform des Vertrags auch weiterhin notwendig; deshalb soll sie nicht aufgehoben werden.

Mit Absatz 1 soll eine Rechtsgrundlage für verschiedenste Vereinfachungen des Zollveranlagungsverfahrens geschaffen werden. Die Bestimmung verzichtet auf eine abschliessende Aufzählung von Beispielen. Damit soll dem Bedürfnis der Praxis nach einer Weiterentwicklung des Zollrechts Rechnung getragen werden.

Herausgegriffen sei hier Buchstabe d: Danach soll der Bundesrat am Zollveranlagungsverfahren beteiligten Personen «Aufgaben der Zollverwaltung übertragen» können. Wenn Personen, die gewerbsmässig Zollanmeldungen ausstellen (Speditionsfirmen), die Stellung als *zugelassener Versender* oder *Empfänger* erhalten, üben sie in dieser Eigenschaft in gewissem Masse bereits Funktionen der Zollverwaltung aus.

Absatz 2: Vereinbarungsinhalt sollen künftig auch Pilotversuche sein können. Die Einführung von EDV-Verfahren und die Beteiligung der Schweiz an Pilotprojekten der EG hat gezeigt, dass solche Projekte wegen ihrer zunehmenden Komplexität in Zukunft zuerst mittels Pilotversuchen entwickelt und getestet werden sollten, bevor sie über die Rechtsetzung als verbindlich erklärt werden.

Absatz 3: Wie bereits im Zollgesetz festgehalten, dürfen vereinfachte Verfahren nicht zur Schmälerung der zu erhebenden Abgaben führen (Art. 142 Abs. 2 ZG). Es versteht sich von selbst, dass der Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse trotz vereinfachter Verfahren gewährleistet sein muss.

*Art. 43 Grenzzonenverkehr*

Als *Grenzverkehr* galt bisher der Ein- und Ausfuhrverkehr zwischen den Bewohnern anstossender Wirtschaftszonen, sofern es sich dabei um Waren handelt, die zur Deckung ihres Haushaltsbedarfes oder für ihren landwirtschaftlichen Betrieb erforderlich sind. Die im Grenzverkehr eingeräumten Vergünstigungen werden einerseits autonom durch die Zollgesetzgebung geregelt, andererseits sind sie Gegenstand von Übereinkommen mit den Nachbarstaaten.

Zu Artikel 16 wurde bereits ausgeführt, aus welchen Gründen die Unterscheidung von Reise- und Grenzverkehr aufgehoben worden ist. Die vorliegende Bestimmung verwendet für den Grenzverkehr neue Begriffe: Die «Wirtschaftszone» wird neu mit

«Grenzzone» und der «Grenzverkehr» neu mit «Grenzzenenverkehr» bezeichnet. Der Ausdruck «Grenzzone» ist nicht identisch mit dem Begriff «Grenzraum» wie er in Artikel 3 Absatz 5 definiert ist.

Nach bisherigem Recht ist die Wirtschaftszone ein Gebiet von 10 Kilometern auf beiden Seiten der Grenze, für das an sich die nationale Zollhoheit unverändert besteht und dessen Festsetzung lediglich den Zweck hat, für seine Einwohner gewisse Zollerleichterungen zu schaffen (Art. 9; vgl. die Art. 14 Ziff. 19, 15 Ziff. 4, 28 und 58 ZG). Die Grenzzone (Wirtschaftszone) ist deshalb grundsätzlich eine Institution des schweizerischen Zollrechts, obschon sie in verschiedenen Abkommen mit Nachbarstaaten explizit vorgesehen ist (im schweizerisch-deutschen Abkommen vom 5. Febr. 1958 über den Grenz- und Durchgangsverkehr [SR 0.631.256.913.61], im schweizerisch-österreichischen Abkommen vom 30. April 1947 über den Grenzverkehr [SR 0.631.256.916.31], in der Übereinkunft vom 31. Jan. 1938 zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse und die Beaufsichtigung der Grenzwaldungen [SR 0.631.256.934.99] und im Abkommen vom 2. Juli 1953 zwischen der Schweiz und Italien betreffend den Grenz- und Weideverkehr [SR 0.631.256.945.41]). Der Grenzzenenverkehr bedarf daher weiterhin einer klaren Gesetzesregelung.

Nach Absatz 1 besteht der Grenzzenenverkehr nur noch für Waren des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs und für Waren des Marktverkehrs; er soll über die Zollgrenze hinweg vor allem die Güterbewirtschaftung in der Grenzzone erleichtern.

Laut Absatz 2 gilt als Grenzzone das in- und ausländische Gebiet innerhalb eines Umkreises von 10 Kilometern ab der nächstgelegenen benutzbaren Zollstelle. Damit wird die Grenzzone national neu auf Gesetzesstufe als Radialzone umschrieben. Bisher ging dies vor allem aus den erwähnten Staatsverträgen mit Deutschland, Frankreich und Italien hervor. Hier wurde die Grenzzone schon bisher als *Radialzone* verstanden, obschon sich das weder aus Artikel 28 ZG noch aus Artikel 4 ZV zwingend ergibt. Mit Österreich hingegen wurde die Grenzzone als *Parallelzone* ausformuliert, d. h. als Gebietsstreifen von 10 Kilometern Tiefe längs der Zollgrenze. Diese Art der Grenzzone ist jedoch als Ausnahme aufzufassen. Die Errichtung einer Radialzone gegenüber Österreich wäre aufgrund der streckenweise besonderen örtlichen Verhältnisse (bloss wenige Brücken über den Rhein als Grenzfluss) für den landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr nicht zu handhaben gewesen.

Absatz 2 will an der geltenden Rechtslage nichts ändern. Die Radialzone hat sich bewährt und soll deshalb im Landesrecht verankert werden. Auch von der wirtschaftlichen Bedeutung für die betroffenen Grenzregionen und den drei oben erwähnten Staatsverträgen her besteht kein Anlass zu einer Praxisänderung. Mit Österreich ergeben sich daraus wegen des Vorbehaltes zu Gunsten völkerrechtlicher Verträge (Art. 2 Abs. 1) keine Nachteile.

Die Zollverwaltung kann die Grenzzone mit Rücksicht auf besondere örtliche Verhältnisse (Einbezug einzelner Ortschaften oder Höfe u.a. m.) ausdehnen (Abs. 3; vgl. Art. 4 ZV). Gleichartige Kompetenzen erteilen auch die vier erwähnten Staatsverträge; derjenige mit Deutschland schafft sogar die Möglichkeit, die Grenzzone auf Grund besonderer örtlicher Verhältnisse bis auf 20 Kilometer Gesamtzonentiefe auszuweiten.

#### *Art. 44* Eisenbahn-, Schiffs-, Luft- und Postverkehr

Diesen «besonderen Verkehrsarten» sind die Artikel 49–57 des geltenden Zollgesetzes gewidmet. Etliche dieser Bestimmungen sind überflüssig geworden. Der Bundesrat soll diese Zollveranlagungsverfahren weiterhin regeln (zum geltenden Verordnungsrecht vgl. Eisenbahnzollordnung vom 6. Dez. 1926 [EZO; SR 631.252.1], Schiffszollordnung vom 1. Nov. 1940 [SZO; SR 631.253.1], Luftzollordnung vom 7. Juli 1950 [LZO; SR 631.254.1], Postzollordnung vom 2. Febr. 1972 [PZO; SR 631.255.1]).

Der Bundesrat kann damit Verfahrenspflichten, wie sie bereits in Artikel 29 Absatz 2 ZG festgehalten und teilweise ab Artikel 21 im Entwurf erwähnt werden, noch eingehender regeln oder sie vereinfachen.

#### *Art. 45* Rohrleitungsverkehr

Die Zollabfertigung bei Rohrleitungen ist bisher in Artikel 81a ZV geregelt.

In Anbetracht der Bedeutung und der auf dem Spiel stehenden Zollabgaben soll der wesentliche Inhalt dieser Bestimmung ins Zollgesetz übernommen werden. Gemäss Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c werden Rohrleitungen, die über die Zollgrenze führen, als Zollstrassen bezeichnet. Bisher wurden Rohrleitungen erst durch eine Verfügung der Oberzolldirektion zur Zollstrasse (Art. 81a Abs. 2 ZV).

In der Schweiz gibt es für Rohrleitungen an der Zollgrenze keine Zollstellen zur Veranlagung der ins Zollgebiet eingeführten Ware. Die Veranlagung erfolgt regelmässig im Landesinnern. Absatz 1 sieht daher vor, dass Waren, die in Rohrleitungen ins Zollgebiet befördert werden, bis zur Wiederausfuhr oder bis zu ihrer Überführung in ein anderes Zollverfahren als ins Transitverfahren übergeführt gelten. Nach den Ausführungen in Artikel 21 werden die Inhaberin oder der Inhaber von Rohrleitungen, die über die Zollgrenze führen, grundsätzlich zuführungspflichtig und damit anmeldepflichtig. Damit keine Lücken entstehen, werden sie hier deshalb ausdrücklich als anmeldepflichtig erklärt (Abs. 2).

Wie im Eisenbahn-, Schiffs-, Luft- und Postverkehr soll auch die Inhaberin oder der Inhaber von Rohrleitungsanlagen der Zollverwaltung in alle Unterlagen und Aufzeichnungen, die für die Zollprüfung von Bedeutung sein können, Einsicht gewähren müssen.

#### *Art. 46* Elektrische Energie

Der Begriff der Zollstrasse wird im Entwurf ausgedehnt. Soweit sie über die Zollgrenze führen, gelten auch elektrische Leitungen als Zollstrassen (Art. 22 Abs. 2 Bst. b). Nach Artikel 46 regelt der Bundesrat das Zollveranlagungsverfahren für die Erhebung von Zöllen auf elektrischer Energie. Grundsätzlich wird auch der elektrische Strom als Ware betrachtet (vgl. Tarifnummer 2716.0000). Elektrischer Strom ist auch in den internationalen Richtlinien der UNO als Ware definiert (International Merchandise Trade Statistics, Concepts and Definitions, Series M, No. 52, Ref. 2, New York 1998); er soll auch in der schweizerischen Handelsstatistik als Ware erfasst werden. Zurzeit kann elektrische Energie zoll-, aber nicht steuerfrei eingeführt werden.

## 2.2.6

## 4. Kapitel: Die Zollverfahren

Das Zollgesetz verwendet den Begriff «Zollverfahren» als Titelüberschrift für das gesamte Zollveranlagungsverfahren. Die Lehre kehrte die Titel um und behandelte das Zollverfahren im Rahmen des Veranlagungsverfahrens (vgl. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Bern 1931, S. 73, § 24 mit der Überschrift Veranlagungsverfahren). Der Entwurf definiert die Zollverfahren als Element des Zollveranlagungsverfahrens (vgl. Ziff. 2.2.1.1.1 und 2.2.3). Mit der Wahl eines Zollverfahrens wird der Ware eine mögliche zollrechtliche Bestimmung gegeben (vgl. Art. 27 sowie Ziff. 2.2.2.1.5).

Die zollrechtliche Bestimmung herbeizuführen ist eine wichtige Funktion der Zollverfahren. Sie erfolgt unmittelbar im Anschluss an die Gestellung mit der Zollanmeldung (Art. 25 Abs. 2). Dies sieht auch der Zollkodex vor (Art. 48 und 59 ZK). Gemäss dem Zollkodex und dem Entwurf können die anmeldepflichtigen Personen nach der Gestellung unter verschiedenen zollrechtlichen Bestimmungen auswählen. Das Angebot an möglichen zollrechtlichen Bestimmungen ist im Zollkodex wie im Entwurf abschliessend geregelt (Art. 27 und 47 Abs. 2).

Die Wahlmöglichkeiten bestehen so lange, als sie nicht durch andere Rechtserlasse eingeschränkt werden. Dies können beispielsweise Verbote oder Beschränkungen für das Verbringen, für die Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr der Waren oder handelspolitische Massnahmen wie Kontingentsvorschriften u.a. m. sein. Beschränkungen der Wahlfreiheit können sich auch aus dem Status der Ware ergeben, z. B. je nachdem, ob es sich um eine inländische oder eine ausländische Ware handelt (Art. 6 Bst. c und d). Besonderes Gewicht erhalten hier die nichtzollrechtlichen Erlasse. So können Verbote und Beschränkungen erfolgen aus Gründen der Sittlichkeit, der Ordnung oder Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums. Die Beschränkung der Wahlfreiheit wird im Zollkodex ausdrücklich geregelt (Art. 58 Abs. 1 ZK). Bei den Bestimmungen über die verschiedenen Zollverfahren wird ebenfalls auf die Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse hingewiesen (vgl. Art. 47 ff.).

### 2.2.6.1

### 1. Abschnitt: Wählbare Zollverfahren

Die Wesensverwandtschaft des Entwurfs mit dem Zollkodex äussert sich der Sache nach am deutlichsten bei den Zollverfahren. Diese und die Normen über die zollrechtliche Bestimmung gelten als das Herzstück des Zollkodex (Peter Witte/Reginhard Henke, Zollkodex, München 2002, Vor Art. 58–182, Rz. 1).

#### *Art. 47*

Alle Waren, die in ein Zollverfahren übergeführt werden sollen, sind zum betreffenden Verfahren anzumelden. Dies geschieht mit der Zollanmeldung. Absatz 2 bringt den Anspruch auf Wahlfreiheit der anmeldepflichtigen Person zum Ausdruck. Diese Regelung gilt als «Prinzip der Zollanmeldung» (Peter Witte/Reginhard Henke, Zollkodex, München 2002, Art. 59, Rz. 1 und 2).

Der Entwurf kennt sieben Zollverfahren (Abs. 2); der Zollkodex kennt deren acht, nämlich zusätzlich das Umwandlungsverfahren, das in der Schweiz bisher keine

Bedeutung erlangt hat und deshalb nicht angeboten wird. Das Umwandlungsverfahren regelt, ähnlich dem Verfahren der aktiven Veredelung, die Bearbeitung oder Verarbeitung von importierten Waren im Zollgebiet, allerdings mit dem Unterschied, dass die umgewandelten Waren nicht wieder ausgeführt, sondern in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden.

Die Reihenfolge der Zollverfahren wird analog zum Zollkodex dargestellt (vgl. Art. 4 Ziff. 16 ZK); einzig das Verfahren der vorübergehenden Verwendung wurde vor die beiden Veredelungsverfahren statt dazwischen platziert. Im Zollkodex wird das «Transitverfahren» zudem in ein «externes Versandverfahren» (Art. 91–97 ZK) und ein «internes Versandverfahren» (Art. 163–165 ZK) aufgesplittet, was mit dem Zollgebiet der Gemeinschaft zusammenhängt, das sich in mehrere Mitgliedstaaten gliedert, die nicht immer aneinander grenzen, so dass EG-interne Warentransporte teilweise nur durch Drittländer stattfinden können (internes Versandverfahren).

In den Entwurf nicht übernommen wird die Zusammenfassung der Zollverfahren nach den Buchstaben b–f unter dem Titel «Nichterhebungsverfahren und Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung», wie dies der Zollkodex kennt. Dafür besteht nach schweizerischen Verhältnissen kein Bedürfnis. Diese Definition hat ohnehin eher formalen Charakter und dient der Systematisierung; dies ermöglicht es, die Verfahren in Lehre und Ausbildung kompakter darstellen zu können. In materieller Hinsicht führen die Nichterhebungsverfahren im Binnenmarkt allerdings zu einem geringeren Verwaltungsaufwand (Peter Witte/Reginhard Henke, Zollkodex, München 2002, Art. 84, Rz. 8).

Absatz 3 hält fest, dass Waren, die in ein Zollverfahren übergeführt worden sind, zu einem anderen Zollverfahren angemeldet werden können. Dies entspricht der Wahlfreiheit des Zollverfahrens. Dieser gesetzgeberische Entscheid hat aber auch Überwachungs- und zollschuldrechtliche Bedeutung. So richtet sich die Zollüberwachung jeweils nach den für das gewählte Zollverfahren aufgestellten Pflichten und Kontrollmassnahmen. Nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b bemisst sich der Zollbetrag zudem nach den Zollsätzen und Bemessungsgrundlagen, die im Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld gelten. Dies bedeutet, dass ein Wechsel des Zollverfahrens auch zu einem neuen Bemessungszeitpunkt führt: Die Zollforderung ist dann nach den Zollsätzen und Bemessungsgrundlagen, die zu diesem neuen Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld gelten, zu berechnen (Art. 69).

Ist für eine Ware ein Zollverfahren eröffnet worden, so ist dieses ordnungsgemäss zu beenden, bevor über die Ware weiterverfügt werden kann (vgl. die Art. 49 Abs. 3, 50 Abs. 3, 58 Abs. 3, 55 Abs. 4, 60 Abs. 4 und 61 Abs. 3), oder es ist während des laufenden Zollverfahrens eine neue Zollanmeldung mit dem Antrag, die Ware in ein anderes Zollverfahren überführen zu wollen, abzugeben. Diese Möglichkeit muss gegeben sein, sonst würde der Warenverkehr wirtschaftlich allzu sehr eingeschränkt, wenn nicht teilweise sogar verunmöglichlicht. Die Gelegenheit, ein Zollverfahren vorzeitig zu ersetzen, besteht teilweise bereits heute: Nach Artikel 38 Absatz 2 ZG kann beispielsweise eine Zwischenabfertigung vor einer endgültigen Abfertigung stattfinden oder im Zolllagerverkehr können vor einer endgültigen Abfertigung weitere Zwischenabfertigungen erfolgen (Art. 46 ZG; vgl. auch Art. 78 ZV, Löschung eines Geleitscheines, und Art. 110 Abs. 2 ZV, Löschung eines Freipasses).

Eine derartige Regelung kennt der Zollkodex erst ansatzweise (vgl. etwa die Art. 89, 92, 112, 113, 120 und 140 Abs. 1 ZK).

Der Bundesrat kann die Zollverfahren im Einzelnen näher ausgestalten. Dass er sich dabei verschiedener Möglichkeiten zur Vereinfachung des Veranlagungsverfahrens bedienen kann, ist selbstverständlich (Art. 42). Ein Hauptziel eines jeden Zollverfahrens ist, den Warenverkehr so zu erfassen und zu steuern, dass eine optimale Balance zwischen der angestrebten Zollsicherheit und einer möglichst rationellen Zollbehandlung erreicht wird.

### **2.2.6.2 Vorbemerkung zum Aufbau der Zollverfahren**

Die Bestimmungen über die einzelnen Zollverfahren sind nach einem Grundraster aufgebaut. Es wird ausgeführt, welchem Zweck das jeweilige Zollverfahren dient, zu welchen einzelnen Entscheidungen und Massnahmen es im Rahmen der Zollveranlagung führt. Die Verfahren sind mit Zielbestimmungen versehen («Im Verfahren ... werden/wird ...»). Dies bringt den Vorteil, dass die Verfahrensregelungen einfach gehalten werden können. Das Nähere über Art und Funktionsweise der Zollverfahren wird stufengerecht dem Verordnungsrecht überlassen.

In den Abschnitten 3–8 wird jeweils auf die Rechtsfolgen aufmerksam gemacht, die eintreten, wenn ein Zollverfahren nicht ordnungsgemäss abgeschlossen wird. Die Bestimmungen enthalten auch Regelungen, wie man diese Rechtsfolgen abwenden kann. Ähnliche Normen kennt auch der Zollkodex. Danach kann ein aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts nicht ordnungsgemäss beendigt Zollverfahren nötigenfalls eine unmittelbare Ermächtigungsgrundlage für erforderliche Massnahmen darstellen. Dies sind in erster Linie zollschuldrechtliche Konsequenzen, da die Fälle, in denen Zollverfahren nicht wie vorgesehen beendet werden, nach dem Zollkodex regelmässig zur Zollschuldentstehung wegen Entziehens aus der zollamtlichen Überwachung oder wegen Pflichtverletzung führen (vgl. Peter Witte/Reginhard Henke, Zollkodex, München 2002, Art. 89, Rz. 3, 5).

### **2.2.6.3 2. Abschnitt: Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr**

#### *Art. 48*

Das Zollverfahren zur Überführung einer Ware in den zollrechtlich freien Verkehr dient der Einfuhr von Waren ins Zollinland. Die Überführung einer Ware in den zollrechtlich freien Verkehr ist die wichtigste unter den zollrechtlichen Bestimmungen, und das hierfür zu wählende Zollverfahren ist das am häufigsten verwendete. Es bewirkt, dass Waren in den Wirtschaftskreislauf der Schweiz eingehen können. Das Zollverfahren verleiht ausländischen Waren den Status von inländischen Waren. Über sie kann im Zollinland frei verfügt werden; sie können als Wirtschaftsgut am Güterumsatz und an der Preisbildung teilnehmen.

Die Veranlagung einer Ware für die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr wird durch das Einreichen einer Zollanmeldung mit den notwendigen Anträgen initiiert. Sie löst die zollrechtliche Behandlung aus und führt zur Festsetzung der Zollabgaben und zum Vollzug der Zollgesetzgebung und der nichtzollrechtlichen Erlasse (Art. 1 Bst. b, c und d). Wozu das Verfahren im Einzelnen dient, wird in Absatz 2 festgehalten. Für Rückwaren (Art. 10 und 11) besteht kein eigenes Verfah-

ren; sie sind zum vorliegenden Zollverfahren und zum Ausfuhrverfahren anzumelden. Dies ist der Grund, warum Absatz 2 Buchstabe b die inländischen Rückwaren speziell erwähnt. Nach Zollkodex sind inländische Rückwaren bei ihrer Wiedereinfuhr ebenfalls zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr anzumelden (Art. 186 ZK). Für Waren mit Zollerleichterungen je nach Verwendungszweck (Art. 14) ist ebenfalls das vorliegende Zollverfahren zu wählen.

### 2.2.6.4 3. Abschnitt: Transitverfahren

#### *Art. 49*

Das Transitverfahren ermöglicht die Beförderung von Waren zwischen zwei Orten, sei es, dass ausländische Waren unverändert durch das Zollgebiet geführt werden (Durchfuhr), oder sei es, dass solche Waren oder im Zollgebiet zur Ausfuhr veranlagte Waren innerhalb von diesem befördert werden. Der zweite Fall trifft zu, wenn Waren nicht sofort in das endgültig gewünschte Zollverfahren übergeführt werden können, sondern zunächst von der Zollgrenze weg zu einer Zollstelle im Zollgebiet, zu einem Zollfreilager oder zum Geschäftssitz eines zugelassenen Empfängers transportiert werden.

Gleiches regelt schon Artikel 41 ZG über den Geleitscheinverkehr: Der Geleitschein ermöglicht als nationales Transitdokument seit 1925 die Warendurchfuhr. Inzwischen sind durch internationale Abkommen andere Dokumente hinzugekommen, so etwa das *Carnet TIR* (vgl. Zollabkommen vom 14. Nov. 1975 über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR, TIR-Abkommen; SR 0.631.252.512) und das *Versandpapier* im Sinne des Übereinkommens vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren (gVV; SR 0.631.242.04). Dieses ist das zwischen der EG und den EFTA-Staaten (inkl. Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn) eingeführte Transitverfahren. Innerhalb Europas werden seit einigen Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um dieses Versandverfahren zu erneuern und zu informatisieren. Die Schweiz beteiligte sich seit Mai 2000 zusammen mit Deutschland, Italien und Spanien am gemeinsamen Pilotversuch Informatisierung des Versandverfahrens (sog. Neues Computerisiertes Transit System – NCTS). Seit Ende 2002 ist dieses Projekt in der Schweiz und in anderen europäischen Ländern in Betrieb. Der elektronische Datenaustausch zwischen den angeschlossenen Zollämtern verläuft weitgehend reibungslos. Bis zur vollständigen Umsetzung wird es auf internationaler Ebene und in der Schweiz indessen noch mehrere Jahre dauern.

Trotz der Entwicklung dieser internationalen Transitverfahren wird die Schweiz aber weiterhin ein nationales Transitverfahren benötigen.

Absatz 2 hält die Ziele des Verfahrens fest. Typisch für ein Transitverfahren ist die Veranlagung der Einfuhrabgaben, aber nicht zu deren Erhebung, sondern bloss zu deren Sicherstellung (Art. 76 Abs. 1). Weitere wichtige Merkmale eines Transitverfahrens sind die Sicherung der Identität (ZK: Nämlichkeit) der Waren sowie die Festsetzung einer Frist, innerhalb deren das Transitverfahren zu beenden ist (vgl. Art. 96 Abs. 1 Bst. a ZK). Unterlägen Transitverfahren keinen Fristen, so würden sie in die Nähe von Zolllagerverfahren gerückt.

Wird ein Transitverfahren nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, so hat dies Rechtsfolgen: Insbesondere werden die Einfuhrabgaben erhoben (Abs. 3).

Absatz 4 erweitert die erst seit dem 1. Juni 1973 bestehende Möglichkeit, eine bei der Ausfuhr unterbliebene Löschung des Transitdokuments nachträglich aus «berücksichtigungswerten Gründen» (vgl. Art. 41 Abs. 2 ZG) zu bewilligen und so den Verfall der Sicherheit zu vermeiden. Die Erleichterung besteht darin, dass nun keine berücksichtigungswerten Gründe mehr dargelegt werden müssen – dies in Anlehnung z. B. an die Regelung beim Carnet A.T.A. (Art. 8 Abs. 2 Bst. a des Zollabkommens vom 6. Dez. 1961 über das Carnet A.T.A. für die vorübergehende Einfuhr von Waren, A.T.A.-Abkommen; SR 0.631.244.57; heute neu Art. 10 Abs. 2 Bst. a im Anhang A des Übereinkommens vom 26. Juni 1990 über die vorübergehende Verwendung, sog. Istanbuler-Abkommen; SR 0.631.24). Nach dem Entwurf genügt es, dass die Ausfuhr der Ware innerhalb der festgesetzten Frist erfolgt ist und deren Identität nachgewiesen wird. Immerhin muss die Löschung innerhalb von 60 Tagen nach Ablauf der Gültigkeitsfrist des Transitdokuments beantragt werden.

#### **2.2.6.5 4. Abschnitt: Zolllagerverfahren**

##### **2.2.6.5.1 Neues Zolllagerregime**

Der Zolllagerverkehr in Europa erfuhr mit dem Erlass des Zollkodex verschiedene Neuerungen. Die Schweiz kann sich diesen nicht verschliessen. Im Rahmen des GATT/WTO-Übereinkommens (siehe Ziff. 1.1.2.4; Revision des Zollgesetzes vom 16. Dez. 1994; AS 1995 1816 f., BBl 1994 IV 950) wurde das Zollgesetz im Bereich des Zolllagerverkehrs bereits ein erstes Mal punktuell erneuert: Mit Artikel 46a ZG wurde eine vielfach gewünschte Bestimmung über offene Zolllager eingefügt. Die neue Institution hat sich inzwischen in der Praxis bewährt.

Die vorliegende Totalrevision versucht, zwischen der geltenden Rechtslage und den im Zollkodex angebotenen Möglichkeiten an Zolllagern und Zolllagerverfahren einen sinnvollen Weg zu gehen, der den Bedürfnissen unserer Wirtschaft effektiv entspricht. Der Entwurf berücksichtigt zwar Bestehendes, führt insgesamt aber ein neues Zolllagerregime ein. Die Anlehnung an den Zollkodex ist erheblich, wenn auch nicht vollständig.

Wichtigste Neuerungen dürften einerseits die Schaffung des Zolllagerverfahrens (offene Zolllager, Lager für Massengüter) und andererseits die Ausgliederung des Zollfreilagers aus den Zollverfahren sein. Das neue Zolllagerverfahren wird deshalb hier im 4. Kapitel behandelt. Das bisherige Zollfreilager gilt neu als eine andere der möglichen «zollrechtlichen Bestimmungen» für eine Ware (siehe Art. 27 Bst. b). Die Trennung ist identisch mit der Gliederung des Zollkodex, der die Freizonen und Freilager als sonstige zollrechtliche Bestimmungen definiert (Art. 166–181 ZK). Die Ausgestaltung ist in vielerlei Hinsicht neu. Die zwei herausragenden Merkmale dürften sein: Zollfreilager werden nicht mehr als Zollausland behandelt (entgegen Art. 2 Abs. 3 ZG), sondern Orte, die vom übrigen Zollgebiet abgetrennt sind. Zudem werden Waren, die in einem Zollfreilager eingelagert werden, mit ihrer Einlagerung aus dem vorangehenden Zollverfahren entlassen.

*Art. 50–52* Begriff, Verfahren und Lagerer

Das Zolllagerverfahren dient dazu, Waren des zollrechtlich nicht freien Verkehrs in einem Zolllager während einer bestimmten Zeit lagern zu können. Im Zolllagerver-

fahren gibt es zwei Typen von Zolllagern: das offene Zolllager und das Lager für Massengüter (vgl. Art. 50 Abs. 2).

Das Zolllagerverfahren führt beim offenen Zolllager dazu, dass Waren ohne Veranlagung, Entrichten oder Sicherstellen der Einfuhrabgaben in diesem Zolllager gelagert werden können; die Waren unterliegen während der Dauer der Einlagerung keinen «handelspolitischen Massnahmen» (Art. 51 Abs. 2). Unter diesen sind alle Regelungen über das Verbringen von Waren, die Ein- und Ausfuhr von Waren, insbesondere Überwachungs- und Schutzmassnahmen, mengenmässige Beschränkungen wie Verbote des Verbringens sowie Ein- und Ausfuhrverbote zu verstehen. Nach Zollkodex unterliegen diese Lagerwaren ebenfalls weder den Einfuhrabgaben noch den handelspolitischen Massnahmen (Art. 98 Abs. 1 Bst. a ZK).

Das Zolllagerverfahren führt beim Lager für Massengüter dazu, dass die Waren bereits nach ihrer Anmeldung veranlagt werden müssen und die zahlungspflichtige Person die bedingte Zollforderung sicherstellen muss. Es führt auch bereits zur Anwendung der handelspolitischen Massnahmen (Art. 51 Abs. 2).

Bei beiden Lagerformen ist die Identität der Waren zu sichern (Art. 51 Abs. 2 Bst. c). Es kann zur stichprobenweisen Prüfung kommen (vgl. Art. 36 und 37). Ferner sind im Zolllagerverfahren die in der Bewilligung festgehaltenen Auflagen in der Veranlagungsverfügung zu konkretisieren. Bei beiden Lagerformen sind überdies die nichtzollrechtlichen Erlasse bereits während der Dauer des Einlagerns anzuwenden (Art. 51 Abs. 2 Bst. f); bei der Einlagerung in offene Zolllager werden allerdings keine handelspolitischen Massnahmen angewendet. Wer Waren in einem Zolllager lagern will, untersteht als Einlagererin oder Einlagerer den Verpflichtungen der Lagerhalterin oder des Lagerhalters, d. h. sie oder er hat dieselben Verpflichtungen mitzutragen (vor allem Art. 52 Abs. 3).

Wie bei den anderen Zollverfahren werden die Rechtsfolgen eines nicht ordnungsgemässen Verfahrensabschlusses und die Möglichkeit, diese abzuwenden, geregelt (Art. 51 Abs. 3).

#### *Art. 53 und 55*    Offene Zolllager, Lager für Massengüter

Artikel 50 Absatz 2 zählt die zwei im Zolllagerverfahren zulässigen Lagertypen auf: offenes Zolllager und Lager für Massengüter. Eidgenössische Niederlagshäuser (Art. 42 Abs. 1 ZG) sind nicht mehr vorgesehen.

Die Lager für Massengüter sind die Nachfolger der bisherigen Privatlager (Art. 42 Abs. 2 ZG). Lager für Massengüter sind eine Institution des schweizerischen Zollrechts und entsprechen einem Bedürfnis der Wirtschaft. Der Zollkodex kennt diese Lagerform nicht.

Die offenen Zolllager sind für das schweizerische Zollrecht ein neuer Typus. Er entspricht dem «privaten Zolllager» der EG. Nach Artikel 525 Absatz 2 DVO ist bei privaten Zolllagern der Lagerhalter zugleich auch Einlagerer, jedoch nicht zwangsläufig auch Eigentümer der Waren. Die Lagerhaltung von Waren ist nach dem Wortlaut auf den Lagerhalter/Einlagerer beschränkt. Es kann sich um eine Speditionsfirma handeln, welche die Lagerung als Logistikleistung für Dritte anbietet. Der Lagertypus stützt sich auf Artikel 99 2. Lemma des Zollkodex.

Die Zollverwaltung nahm 1994 die Gelegenheit zur Schaffung offener Zolllager nicht ohne Bedenken wahr, weil sie befürchtete, dass den Zollfreilagern dadurch das Wasser abgegraben werden könnte. Es zeigte sich aber, dass die Kundenkreise nicht

unbedingt identisch sind. Offene Zolllager wurden in Artikel 46a ZG erstmals als solche bezeichnet, um nicht mit den bisherigen «Privatlägern» im Sinne von Artikel 42 Absatz 2 ZG verwechselt zu werden; sie werden als nicht verschlossene Lager geführt. Anders als beim Lagertypus nach Zollkodex können bei offenen Zolllagern auch andere Personen als die Lagerhalterin oder der Lagerhalter Waren einlagern. Sie werden in Artikel 52 Absatz 2 als Einlagererin oder Einlagerer bezeichnet. Mit dieser Möglichkeit werden die offenen Zolllager noch einen Schritt weiter in Richtung Zollfreilager geöffnet. Diese Entwicklung hat allerdings auch Konsequenzen. Inhaberin oder Inhaber des Zollverfahrens sind die Einlagererin oder der Einlagerer. Für die Sicherheit des Betriebs der offenen Zolllager kann der Natur der Sache nach in erster Linie aber nur die Lagerhalterin oder der Lagerhalter haften (Art. 53 Abs. 6; Art. 104 ZK); sie sind auch die für den Lagerbetrieb Hauptverantwortlichen (Art. 53 Abs. 5). Diese Pflichten der Lagerhalterin und des Lagerhalters kennt auch Artikel 101 ZK. Für die Verantwortlichkeit des Lagerbetriebs werden subsidiär auch die Einlagererin und der Einlagerer in die Pflicht genommen. Für die Pflichten aus dem Zolllagerverfahren selber tragen sie die Hauptverantwortung (Art. 52 Abs. 3).

Von Bedeutung ist die grundsätzlich zwingende Regelung in Artikel 53 Absatz 2: «In offenen Zolllagern dürfen zur Ausfuhr veranlagte Waren gelagert werden, wenn sie nach ihrer Auslagerung ausgeführt werden. Der Bundesrat kann die Lagerung von Waren vorsehen, die nicht ausgeführt werden.» Diese Bestimmung will Missbräuchen vorbeugen.

Die unbeschränkte Lagerdauer für offene Zolllager (Art. 53 Abs. 3) entspricht Artikel 108 Absatz 1 ZK. Bei Lagern für Massengüter beträgt die Lagerfrist höchstens zwei Jahre (Art. 55 Abs. 2). Massengüter sollen einem gewissen Umschlag unterliegen.

#### *Art. 54* Bewilligung für offene Zolllager

In Anbetracht der Bedeutung des Zolllagerverfahrens und der damit verbundenen Möglichkeiten ist für die Eröffnung eines offenen Zolllagers eine Bewilligung erforderlich. Die Bewilligung zum Betrieb eines offenen Zolllagers erteilt die Zollverwaltung. Heute ist für Zolllager (Zollfreibezirke und eidgenössische Niederlagshäuser) das EFD und für offene Zolllager die Oberzolldirektion zuständig (Art. 42 Abs. 1 und 46a Abs. 2 ZG). Der Entwurf geht davon aus, dass Gesuche für Lager, die keinem wirtschaftlichen Bedürfnis entsprechen, wohl gar nicht gestellt werden. Die Zollverwaltung hat die Möglichkeit, das Überhandnehmen von offenen Zolllagern zu verhindern: sie kann die Bewilligung verweigern, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller nicht in der Schweiz ansässig ist und für den ordnungsgemässen Betrieb des offenen Zolllagers keine Gewähr bietet und die Zollüberwachung und Zollprüfung für die Zollverwaltung mit einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verbunden wären (Art. 54 Abs. 2 Bst. a und b). Um Letzterem vorzubeugen, kann sie die Erteilung einer Bewilligung auch an Auflagen knüpfen: Sie könnte beispielsweise verlangen, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller *zugelassener Versender* oder *Empfänger* im Sinne der internationalen Regelungen über das gemeinsame Versandverfahren ist (vgl. Ziff. 2.2.5.4.1). Ferner kann insbesondere die Lagerung bestimmter Risikogüter ausgeschlossen oder es kann verlangt werden, dass diese in besonders ausgestatteten Räumlichkeiten zu lagern sind. Die Zollverwaltung könnte auch vorsehen, dass Waren, die eingelagert werden sollen, bei einer in der Bewilligung zu nennenden Kontrollzollstelle anzumelden sind.

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

Absatz 1: Die Lagerhalterin bzw. der Lagerhalter oder die Einlagererin bzw. der Einlagerer muss über alle eingelagerten Waren in einer von der Zollverwaltung zugelassenen Form Bestandesaufzeichnungen führen. Bestandesaufzeichnungen sind im Zolllagerverfahren ein wesentliches Instrument, um die in den Artikeln 23 und 50 Absatz 1 vorgesehene Zollüberwachung überhaupt vornehmen zu können. Sie ermöglichen es der Zollverwaltung, den Bestand an Waren in einem Zolllager jederzeit feststellen zu können (vgl. auch Art. 105 und 107 ZK). Die Form der Bestandesaufzeichnungen ist durch die Zollverwaltung festzulegen.

Absatz 2: Grundsätzlich dient jedes Zolllager in erster Linie der Lagerung von Waren. In diesem Sinne könnte man auch von einem vorübergehend stillstehenden Transitverfahren (Transitlagerung) sprechen. In Zolllagern soll aber in einem gewissen Ausmass auch die Behandlung von Waren möglich sein. Dies gehört mit zu den wirtschaftlichen Aspekten eines Zolllagerverfahrens. Diese Philosophie findet sich auch im Zollkodex (Art. 109 ZK, siehe ferner Hinweis in Art. 510 Abs. 1 DVO). Nach Artikel 109 ZK können in das Zolllagerverfahren übergeführte Einfuhrwaren in dreierlei Hinsicht behandelt werden: Bearbeitungen, die ihrer Erhaltung dienen (Vorgänge, die sicherstellen, dass die Qualität der Einfuhrwaren erhalten bleibt), Bearbeitungen, die der Verbesserung ihrer Aufmachung und Handelsgüte dienen (Behandlungen, welche die Absatzmöglichkeit oder Qualität der Einfuhrwaren selbst verbessern oder erhöhen), sowie Bearbeitungen, die der Vorbereitung ihres Vertriebs oder Weiterverkaufs dienen (Behandlungen, welche die Merkmale verändern, ohne notwendigerweise die Qualität der Einfuhrwaren selbst zu verändern). Welche Behandlungen möglich sein sollen – in der europäischen Zollterminologie spricht man von «üblichen Behandlungen» –, hat der Bundesrat zu regeln.

## *Art. 57*      Auslagerung

Die Auslagerung ist ein wichtiger Schritt bei den Zolllagerverfahren und erfolgt beim offenen Zolllager anders als beim Lager für Massengüter. Grundsätzlich kommt für beide neben dem zollrechtlich freien Verkehr jedes andere Zollverfahren (Art. 47 Abs. 3) bzw. jede andere zollrechtliche Bestimmung in Betracht (Art. 25 Abs. 2, Art. 27).

Bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr unterscheidet der Entwurf zwischen der Auslagerung von Waren aus einem offenen Zolllager und der Auslagerung von Waren aus einem Lager für Massengüter (Art. 57 Abs. 1 und 2). Waren aus einem offenen Zolllager dürfen (als Auswirkung von Art. 51 Abs. 2 Bst. a) nur in ein bei der Einfuhr zulässiges Zollverfahren übergeführt oder müssen zum Transit angemeldet werden. Damit will der Entwurf Waren aus einem Zolllagerverfahren nicht besser stellen als solche, die unmittelbar aus dem Zollaussland oder einem Zollfreilager kommen (dies kann eine Rolle spielen, wenn Kontingente ablaufen, wenn gesundheitspolizeiliche Massnahmen durchzusetzen sind o. a. m.). Bei Lagern für Massengüter, wo grundsätzlich eine andere Ausgangssituation als bei offenen Zolllagern vorliegt (Einlagerung ist auf bestimmte Arten von Massengütern beschränkt, Art. 55 Abs. 1), werden Waren bei der Auslagerung auch entsprechend anders behandelt.

Gewisse Unterscheidungen bei der Auslagerung je nach Lagerart kennt auch das geltende Zollgesetz (Art. 46 Abs. 2 und 46a Abs. 1 ZG). Zum Entwurf analoge

Möglichkeiten für die Beendigung des Zolllagerverfahrens sieht auch der Zollkodex vor (Art. 89 Abs. 1 i. V. m. Art. 4 Ziff. 15 und 16 ZK).

### **2.2.6.5.2 Zollbemessung bei der Warenauslagerung**

Die unterschiedlichen Regelungen für die beiden Lagertypen haben auch Konsequenzen auf die Zollbemessung bei der Warenauslagerung. Der Entwurf regelt die Frage der Zollbemessung grundsätzlich in Artikel 19. Für die offenen Zolllager oder die Lager für Massengüter gibt es indessen zusätzliche Bestimmungen (Art. 51 Abs. 2 Bst. a und b i. V. m. Art. 57 Abs. 1 und 2). Diese Bestimmungen führen zu unterschiedlichen Zeitpunkten für die Zollbemessung, was sich bei der Warenauslagerung auswirkt.

Beim offenen Zolllager führt die Auslagerung immer zu einem neuen Zeitpunkt der Zollbemessung (Art. 19 Abs. 1 i. V. m. Art. 69 Bst. a), zu einer neuen Zollveranlagungsverfügung und je nach Wahl des Zollverfahrens zur Anwendung der handelspolitischen Massnahmen bzw. zum Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse. Erfolgt keine korrekte Anmeldung zu einem neuen Zollverfahren, so gilt das Zollverfahren als nicht ordnungsgemäss beendet und die Einfuhrabgaben werden fällig, es sei denn, das Säumige wird nachgeholt (Art. 51 Abs. 3).

Bei der Auslagerung von Waren aus einem Lager für Massengüter bleibt dagegen die Veranlagungsverfügung, wie sie bei der Einlagerung erlassen wurde, bestehen (Art. 57 Abs. 2), sofern die Waren in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden. Es kommt zur Fälligkeit der Zollforderung, d. h. die sichergestellte bedingte Zollforderung (Art. 76 Abs. 1) wird fällig und vollstreckbar. Die nichtzollrechtlichen Erlasse werden entsprechend ihren Regelungen bereits bei der Einlagerung oder erst bei der Auslagerung vollzogen. Werden die Waren bei ihrer Auslagerung in ein neues Zollverfahren übergeführt oder erhalten sie eine andere zollrechtliche Bestimmung (Art. 27), was hier nicht ausdrücklich erwähnt wird, so entsteht die Zollbemessung neu und es ist eine neue Veranlagungsverfügung zu erlassen (Art. 19 Abs. 1 i. V. m. Art. 69 Bst. a).

Im Zolllagerverfahren werden die Abgaben somit grundsätzlich erst mit der Auslagerung fällig. Dies entspricht dem Gedanken des Wirtschaftszolls, wonach die Abgabenbelastung eine Ware erst dann treffen soll, wenn diese tatsächlich am wirtschaftlichen Wettbewerb des Landes teilnimmt. Die Zolllagerung wird deshalb oft auch als Kreditlagerung bezeichnet (Peter Witte/Dirk Petrat, Zollkodex, München 2002, Vor Art. 98, Rz. 2).

### **2.2.6.6 5. Abschnitt: Verfahren der vorübergehenden Verwendung**

*Art. 58*

Das Zollverfahren der vorübergehenden Verwendung entspricht Artikel 47 ZG über den Freipassverkehr. Das bei dieser Abfertigung bisher verwendete Zolldokument «Freipass» kann in Zukunft verschiedene Formen aufweisen, weshalb hierfür auf Gesetzesstufe keine Nennung mehr erfolgt. Wie bereits das Internationale Übereinkommen vom 18. Mai 1973 zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfah-

ren (sog. Kyoto-Übereinkommen; SR 0.631.20; Anhang E 5), das Internationale Übereinkommen vom 26. Juni 1990 über die vorübergehende Verwendung (sog. Istanbuler-Abkommen; SR 0.631.24) oder der Zollkodex (Art. 137–144 ZK), benennt der Entwurf dieses Verfahren neu als «vorübergehende Verwendung».

Das Zollverfahren der vorübergehenden Verwendung dient dazu, ausländische Waren zur vorübergehenden Verwendung im Zollgebiet oder inländische Waren nach vorübergehender Verwendung im Zollaussland mit teilweiser oder vollständiger Befreiung von den Einfuhrzollabgaben einführen zu können (Art. 9). Die Bestimmung zur Wiederausfuhr oder Wiedereinfuhr der Ware ist somit die Grundbedingung für die Eröffnung dieses Zollverfahrens. Die ausländische Ware soll nach ihrer zweckgerechten Verwendung, für die sie mit teilweiser oder vollständiger Zollbefreiung ins Zollgebiet verbracht werden konnte, den inländischen Wirtschaftskreislauf wieder verlassen müssen. Die Bestimmung für eine inländische Ware nach vorübergehender Verwendung im Zollaussland ist deren Wiedereinfuhr, d. h. deren Rückführung in den inländischen Wirtschaftskreislauf, dem sie schon angehört und dem sie nur zur vorübergehenden zweckgerechten Verwendung im Zollaussland für eine bestimmte Dauer entzogen worden ist. Verfahrensrechtliches Hauptziel dieses Zollverfahrens muss demnach die Durchsetzung der korrekten Wiederausfuhr oder Wiedereinfuhr der Ware sein. Selbstverständlich kommt auch hier die Anmeldung zu einem anderen Zollverfahren in Frage (Art. 47 Abs. 3).

Der Durchsetzung dieser Grundbedingungen dienen die Veranlagung der Abgaben (Abs. 2 Bst. a) und die Sicherung der Identität der Ware (Abs. 2 Bst. b), die Festsetzung der Dauer der teilweisen oder vollständigen zollfreien vorübergehenden Verwendung (Abs. 2 Bst. c) sowie die Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse, soweit sie auf die konkrete vorübergehende Verwendung anwendbar sind (Abs. 2 Bst. d). Wie bei den anderen Zollverfahren auch, sollen hier auf Gesetzesstufe nur die grundsätzlichen Verfahrensziele festgelegt werden, nicht jedoch all die möglichen und veränderbaren Modalitäten (Ziff. 2.2.5.2).

Wird das Verfahren der vorübergehenden Verwendung nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, so hat dies Folgen: die veranlagten Abgaben werden fällig, sofern diese Folgen nicht abgewendet werden (Abs. 3).

## **2.2.6.7                    6. Abschnitt: Verfahren der aktiven Veredelung**

### *Art. 59*

Das Zollverfahren der aktiven Veredelung dient dazu, ausländische Waren zum Bearbeiten, Verarbeiten oder Ausbessern unter Gewährung von Zollermässigung oder Zollbefreiung vorübergehend ins Zollgebiet verbringen zu können (Art. 12). Grundbedingung des Verfahrens ist somit, wie beim Verfahren der vorübergehenden Verwendung, die Wiederausfuhr der Ware. Davon wird während des gesamten Verfahrens ausgegangen, beispielsweise bei der Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse (Abs. 3 Bst. d), für die es von Bedeutung ist, ob eine Ware in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt oder wieder ins Zollaussland verbracht wird. Trifft Letzteres zu, so könnten auch gewisse handelspolitische Massnahmen unterbleiben.

Wer Waren zur aktiven Veredelung ins Zollgebiet verbringen will, muss diese in jedem Einzelfall zum Zollverfahren der aktiven Veredelung anmelden. Vorausset-

zung für die Durchführung von Veredelungsverfahren ist stets eine Bewilligung (Abs. 2; vgl. auch Art. 85 ZK). Die Bewilligung soll verhindern, dass Zollbegünstigungen missbräuchlich in Anspruch genommen werden können. Sie kann zu diesem Zweck mit Auflagen verbunden und namentlich mengenmässig und zeitlich beschränkt werden. Über die Erteilung der Bewilligung entscheidet die Zollverwaltung. Sie kann die Erteilung der Bewilligung an die persönliche Voraussetzung knüpfen, dass die antragstellende Person die erforderliche Gewähr für den ordnungsgemässen Ablauf des Verfahrens bietet. Der Zollkodex nennt in Artikel 117 drei Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung; dazu gehört auch, dass eine Person in der Gemeinschaft ansässig ist. Nach dem Entwurf stehen auch dem Bundesrat Kompetenzen zur Konkretisierung des Gesetzes zu (Art. 12 Abs. 4). Der Bundesrat könnte auf Verordnungsstufe beispielsweise die Erteilung einer Bewilligung an die Voraussetzung knüpfen, dass der Verwaltungsaufwand für die Zollüberwachung und Zollprüfung der aktiven Veredelung im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Bedürfnissen der antragstellenden Person stehen muss. Zu solchen Ausführungsvorschriften gehört auch das der vorliegenden Bestimmung und dem Artikel 12 Absätze 2 und 3 zu Grunde gelegte Identitäts- und Äquivalenzprinzip.

Der Entwurf möchte das Verfahrensrecht der Verordnung überlassen und auf Gesetzesstufe bloss die Ziele umschreiben, zu denen die Veranlagung führen soll. Dazu gehört die Veranlagung der Einfuhrzollabgaben im Rückerstattungsverfahren oder im Nichterhebungsverfahren. Beim Verfahren mit Rückerstattungsanspruch werden die Einfuhrzollabgaben auf den eingeführten Vorprodukten veranlagt und erhoben. Bei der Wiederausfuhr der Veredelungserzeugnisse erfolgt die Rückerstattung der Abgaben (vgl. Art. 114 Abs. 1 Bst. b ZK). Diese Durchführung des Veredelungsverfahrens ist bereits heute Praxis. Beim Nichterhebungsverfahren werden die Einfuhrzollabgaben bloss veranlagt und sichergestellt. Die Sicherheit wird nach der Wiederausfuhr der Veredelungserzeugnisse wieder zurückgegeben (vgl. Art. 114 Abs. 1 Bst. a ZK). Das Verfahren der aktiven Veredelung führt ferner zur Durchsetzung der in der Bewilligung festgesetzten Auflagen, Beschränkungen und Fristen und zur Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse, soweit sie auf die aktive Veredelung Anwendung finden.

Wird das Zollverfahren der aktiven Veredelung nicht ordnungsgemäss abgeschlossen, so hat dies zur Folge, dass die Einfuhrabgaben fällig werden (Abs. 4): Bei Veranlagung mit Rückerstattungsanspruch werden sie nicht mehr zurückerstattet, bei Veranlagung im Nichterhebungsverfahren wird die geleistete Sicherheit geltend gemacht. Absatz 4 nennt auch die Möglichkeiten, um diese Rechtsfolgen abzuwenden.

#### **2.2.6.8**

### **7. Abschnitt: Verfahren der passiven Veredelung**

#### *Art. 60*

Das Zollverfahren der passiven Veredelung dient dazu, inländische Waren zum Bearbeiten, Verarbeiten oder Ausbessern vorübergehend ins Zollaussland verbringen zu können, und dies unter Gewährung von Zollermässigung oder Zollbefreiung bei der Wiedereinfuhr (Art. 13). Wirtschaftlich gesehen ist die passive Veredelung das Spiegelbild der aktiven Veredelung. Dies wirkt sich bei den Zielen aus, zu denen das Verfahren führen soll. Abgaben, sofern überhaupt vorgesehen, können beim Ver-

bringen ins Zollausland veranlagt werden, nämlich als Ausfuhrzollabgaben mit Rückerstattungsanspruch oder als Ausfuhrzollabgaben mit bedingter Zahlungspflicht im Nichterhebungsverfahren (Abs. 3 Bst. a). Die Veranlagung dient vorab der Zollsicherheit, denn es gilt zu berücksichtigen, dass für ausgeführte Waren kein Zwang besteht, sie wieder ins Zollgebiet zu verbringen. Geschieht dies jedoch nicht, so werden die Abgaben wie bei einer ordentlichen Ausfuhr fällig und die Sicherheiten können geltend gemacht werden. Werden im Zollausland veredelte Waren wieder ins Zollinland verbracht, so fallen Abgaben in der Regel bloss auf dem Mehrwert an. Nach der geltenden Praxis geschieht dies aber nur dann, wenn «überwiegende Interessen» dies erfordern (Abs. 3 Bst. b i. V. m. Art. 13 Abs. 2 und 3). Das EFD konsultiert das EVD (seco) jeweils vor Erlass der Verordnungsbestimmungen über den passiven Veredelungsverkehr. Der Zollkodex regelt die passive Veredelung in den Artikeln 145–160.

## 2.2.6.9 8. Abschnitt: Ausfuhrverfahren

### *Art. 61*

Das Ausfuhrverfahren dient dem Überführen der Waren ins Zollausland (Art. 6 Bst. h), d. h. die Waren werden aus dem freien inländischen Verkehr ausgeführt (Abs. 1). Wer Waren ausführen will, muss sie zum Ausfuhrverfahren anmelden (Art. 47 Abs. 1). Dies scheint auf den ersten Blick selbstverständlich, zumal bei einer Warenausfuhr kaum Ausfuhrzollabgaben erhoben werden. Beim Ausfuhrverfahren gelten indessen grundsätzlich dieselben Vorschriften des Zollveranlagungsverfahrens wie bei den anderen Zollverfahren. Seine schwergewichtige Bedeutung liegt indessen bei der Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse – wobei sogar diese fiskalischer Art sein können, wie etwa die Prüfung des Anspruchs auf Ausfuhrbeiträge – und beim staatlichen Anspruch, dass der Warenverkehr auch bei der Ausfuhr geordnet und überwacht erfolgt (siehe die Bemerkungen zu Art. 21 Abs. 2).

Absatz 2 regelt unter den Buchstaben a–d, zu welchen Verfahrenszielen das Ausfuhrverfahren im Einzelnen führen soll, nämlich (a) zur Veranlagung allfälliger Ausfuhrzollabgaben; (b) zur Festsetzung des Rückerstattungsanspruchs für ausländische Rückwaren; (c) zur allfälligen Erklärung der anmeldepflichtigen Person, dass die Ausfuhr der Waren keinem Verbot und keiner Beschränkung unterliegt; und (d) zur Anwendung der nichtzollrechtlichen Erlasse. Wie bei den anderen Zollverfahren sind auch beim Ausfuhrverfahren weitere Regelungen und Vereinfachungen möglich (Art. 42).

Ausfuhrbeschränkungen oder -verbote (Abs. 2 Bst. c) können etwa auf Grund völkerrechtlicher Verträge oder aussenwirtschaftlicher Massnahmen erfolgen. Sie können wirtschaftspolitisch motiviert sein, es kann sich aber auch um aussen- oder sicherheitspolitische Embargomassnahmen handeln oder um den Vollzug von nichtzollrechtlichen Erlassen (z. B. Verbot der Entwicklung, Herstellung, Ausfuhr und Durchfuhr von Massenvernichtungswaffen [ABC-Waffen] oder Art. 4 Abs. 2 des Embargogesetzes vom 22. März 2002 [EmbG; SR 946.231]). Die Schwierigkeiten dieser Regelung liegen primär beim Vollzug: sind die Waren einmal ausgeführt, kann dagegen kaum mehr etwas unternommen werden. Die Folge kann allerdings ein Lieferstopp an schweizerische Unternehmungen sein (z. B. hochtechnologische Güter, Weitergabe von Waren an Drittstaaten, die Sanktionsmassnahmen unterlie-

gen). Die Prävention soll hier bereits bei der Ausfuhr einsetzen. Die anmeldepflichtige Person soll deshalb in Fällen, wo solche Verbote oder Beschränkungen bestehen, eine Erklärung abgeben müssen, dass die Ausfuhr der Ware keinem Verbot und keiner Beschränkung unterliegt. Diese Rechtsgrundlage im Zollgesetz ist notwendig. Die bisher bestehende gesetzliche Grundlage des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen (Art. 1 und 2; SR 946.201) und von Artikel 6 der Verordnung vom 22. Dezember 1993 über die Güterausfuhr und die Güterdurchfuhr (SR 946.221) decken nur den Bereich der «wesentlichen schweizerischen Wirtschaftsinteressen» ab. Erlasse neueren Datums sehen solche Meldepflichten teilweise bereits selber vor (Art. 27 i. V. m. Art. 29 des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dez. 1996 [KMG; SR 514.51] oder Art. 5 und 9 i. V. m. Art. 11 des Güterkontrollgesetzes vom 13. Dez. 1996 [GKG; SR 946.202]) oder enthalten hierzu keine Bestimmung (z. B. Verordnung vom 7. Aug. 1990 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak; SR 946.206).

Nach Absatz 3 gilt ein Ausfuhrverfahren als abgeschlossen, wenn die Waren ordnungsgemäss ins Zollaussland oder in ein Zollfreilager verbracht oder ins Transitverfahren übergeführt worden sind. Es sind dies die Zollverfahren, die dazu führen, dass eine Ware tatsächlich dem inländischen zollrechtlich freien Verkehr entzogen wird. Werden Ausfuhrwaren in ein offenes Zolllager oder in ein Zollfreilager übergeführt, so sind sie – von Ausnahmen abgesehen – anschliessend ebenfalls ins Zollaussland zu verbringen (Art. 53 Abs. 2 und 62 Abs. 2). Besteht keine Sicherheit, dass Waren tatsächlich ins Zollaussland verbracht worden sind, so können die mit der Ausfuhr verbundenen Rechte entzogen werden, z. B. Wiederanrechnung der Waren an Kontingente oder Rückerstattung von Ausfuhrbeiträgen.

Auch der Zollkodex verfügt über ein Ausfuhrzollverfahren (Art. 161 und 162 ZK) und die Ermächtigung, Vereinfachungen, Befreiungen oder sonstige Ausnahmen vom normalen Ausfuhrverfahren im so genannten Ausschussverfahren festlegen zu können (Art. 161 Abs. 4 und 5 sowie Art. 249 ZK). Im geltenden Zollgesetz wird die Ausfuhrabfertigung eher nebenbei genannt (Art. 39 ZG). Es regelt die Warenausfuhr nicht in einer gesonderten Bestimmung, sondern in der Regel zusammen mit der Einfuhr und der Durchfuhr (vgl. etwa den Titel «II. Freiheit der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr») oder verstreut in den einzelnen Verfahrensbestimmungen.

## **2.2.7**

### **5. Kapitel: Zollfreilager**

#### **2.2.7.1.1**

#### **Regelungen im Zollgesetz und im Zollkodex**

Im geltenden schweizerischen Recht – das die Regelungen des Entwurfs stark prägt – bezweckt die Zolllagerung die Aufschiebung einer endgültigen Abfertigung (Art. 39 ZG) aus dem Ausland eingeführter Waren, entweder zur Erleichterung des Zwischenhandels oder weil eine definitive Abfertigung der Ware noch nicht in Frage kommt. Der Zolllagerung geht in der Regel eine Geleitscheinabfertigung voraus, damit die Ware von der Zollgrenze zum Zolllager übergeführt werden kann. Nach Artikel 85 ZV dürfen auch mit Freipass oder Zollvermerk abgefertigte Waren in ein Zolllager verbracht werden, sofern diese Dokumente dann «gelöscht» werden. Die Zolllagerung zählt aus diesem Grund auch zu den Zwischenabfertigungen: mit der Einlagerung der Ware wird der bisherige Zwischenabfertigungsausweis gelöscht, und die Ware kann nur gestützt auf eine neue Abfertigung aus der Lagerung entlassen werden (Art. 42–46 ZG; Art. 82–97 ZV).

Heute besteht die Zolllagerung aus juristischer Sicht aus dem *Lagergeschäft* einerseits und der *zollrechtlichen Gebundenheit der Ware* andererseits. Das Lagergeschäft beruht auf einem privatrechtlichen Lagervertrag (Hinterlegungsvertrag, insbesondere Lagergeschäft, vgl. Art. 482 ff. OR). Im Vertrag wird in der Regel festgehalten, dass die Lagerhalterin oder der Lagerhalter gegen Entgelt eine bestimmte Ware zur Lagerung übernimmt. In Zolllagern werden in der Regel unverzollte Waren gelagert; das Lagergeschäft darf deshalb nur mit ganz bestimmten Lagerhalterinnen oder Lagerhaltern, den Inhaberinnen oder Inhabern eines Zolllagers, abgeschlossen werden, und es untersteht bei seiner Durchführung der Überwachung durch die Zollverwaltung, d. h. die Waren sind zollrechtlich gebunden. Nach dem Zollgesetz gibt es an Zolllagern das eidgenössische Niederlagshaus und die Zollfreibezirke (Art. 42 ZG). Zollfreibezirke existieren in Form der Zollfreilager oder der Zollfreihäfen. Nach Artikel 2 Absatz 3 ZG werden Zollfreibezirke (Freilager und Freihäfen), «unbeschadet der Überwachung durch die Zollverwaltung als Zolllausland behandelt». Zolllager werden bewilligt, wenn das Bedürfnis dafür nachgewiesen und Gewähr geboten ist, dass das Lager jedermann unter gleichen Voraussetzungen offensteht. Die zollrechtliche Gebundenheit der Ware hat zur Folge, dass diese während der Einlagerung der Zollpolizei unterliegt; sie steht unter Zollkontrolle (Art. 43 Abs. 1 ZG sowie Art. 82 Abs. 2, 83 und 94 Abs. 3 ZV). «Der Wareneinhaber wird dadurch in seiner Verfügungsberechtigung über die Waren beschränkt. Dies geschieht allerdings nur in tatsächlicher Beziehung. In rechtlicher Beziehung besitzt er vollständige Verfügungsfreiheit. Er kann die eingelagerten Waren verkaufen oder verpfänden. Nur bleiben sie trotz dieser rechtsgeschäftlichen Handlungen stets unter Zollkontrolle, und der neue Erwerber oder der Pfandgläubiger ist den gleichen zollrechtlichen Beschränkungen unterworfen wie der ursprüngliche Einlagerer.» (Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Bern 1931, S. 89). Sowohl das Einlagern als auch das Auslagern erfordern nach geltendem Recht ein zollrechtliches Verfahren.

Der Zollkodex kennt ebenfalls Freizonen und Freilager. Sie dienen dem Handel und dem Warenverkehr, indem sie das Verwaltungsverfahren im Warenaustausch zwischen Staaten vereinfachen. Waren aus Drittstaaten gelten in Freizonen und Freilagern unter zollrechtlichen Gesichtspunkten als noch nicht in die Gemeinschaft eingeführt, solche aus der Gemeinschaft als bereits ausgeführt. Die zollamtliche Warenerfassung erübrigt sich darum in Freizonen und Freilagern. Im Zollkodex sind Freizonen und Freilager systematisch unter das Kapitel «sonstige zollrechtliche Bestimmungen» eingeordnet (Art. 4 Ziff. 15 und 166 ff. ZK). Damit wird festgelegt, dass sie kein Zollverfahren sind, sondern zollrechtliche Instrumente sui generis. Die für Zollverfahren geltenden Vorschriften finden auf Freizonen und Freilager folglich keine Anwendung. Zollfreilager und Zolllager lassen sich unter systematischen Gesichtspunkten nicht miteinander vergleichen.

Nach Peter Witte und Dirk Petrat (Zollkodex, München 2002, Vor Art. 166, Rz. 2) sind für diese Sonderstellung «nicht zuletzt historische Gründe massgebend. Freizonen galten stets prinzipiell als Zolllausland, auf die das Zollrecht eines Staats grösstenteils keine Anwendung fand. In der heutigen Grundstruktur, wie sie seit dem 19. Jahrhundert bekannt ist, haben sie sich als selbständige Rechtsgebilde entwickelt und waren bis zur Gemeinschaftsgesetzgebung in ihrem Bestand gesichert. Der Zollkodex trägt diesem Umstand Rechnung».

### 2.2.7.1.2

## Neugestaltung des Zollfreilagers

### *Art. 62–66*

Im Entwurf werden schweizerische Zollfreilager nicht mehr als Zollausland bezeichnet, sondern als Teile des Zollgebiets oder in diesem gelegene Räumlichkeiten, die unter Zollüberwachung stehen und vom übrigen Zollgebiet getrennt sind und in denen Waren des zollrechtlich nicht freien Verkehrs gelagert werden dürfen (Art. 62 Abs. 1). Damit soll verdeutlicht werden, dass sämtliche nichtzollrechtlichen Erlasse, soweit ihre Anwendung vorgesehen ist, auch in Zollfreilagern vollzogen werden können. Zollfreilager sind damit von Gesetzes wegen keine rechtsfreien Räume, etwas, das sie selbst in ihrer bisherigen Ausgestaltung als Zollausland nicht waren.

Die neue Definition des Zollfreilagers ist im Wortlaut nahezu identisch mit Artikel 166 ZK. Im Gegensatz zur Einlagerung im Zolllagerverfahren, wo Waren grundsätzlich zu stellen (Art. 24) und anzumelden (Art. 25) sind, besteht eine solche Verpflichtung für Waren, die in ein Zollfreilager verbracht werden, nicht: das Verbringen ist hier ein blosser Realakt. Waren im Zollfreilager haben den Status von ausländischen (unverzollten) Waren.

Zahlreiche Bestimmungen über die Zollfreilager sind analog zu denjenigen über die Zolllager, namentlich über die offenen Zolllager (vgl. Art. 50 ff.) ausgestaltet. Beide Lagertypen kennen als beteiligte Personen die Lagerhalterin oder den Lagerhalter und die Einlagererin oder den Einlagerer mit je analogen Pflichten. Bei beiden Lagertypen ist zur Eröffnung und Führung des Lagers eine Bewilligung erforderlich. Wie beim offenen Zolllager kann ein Zollfreilager nur eröffnen und führen, wer in der Schweiz ansässig ist und für das ordnungsgemässe Führen des Zollfreilagers Gewähr bietet. Ferner dürfen Zollüberwachung und Zollprüfung für die Zollverwaltung nicht mit einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verbunden sein. Bei Zollfreilagern muss zusätzlich Gewähr geboten sein, dass sie grundsätzlich jedermann unter gleichen Voraussetzungen offen stehen. Diese Bestimmung ist wegen des öffentlichen Charakters der Zollfreilager notwendig; sie sichert die Gleichbehandlung der an der Lagerung Interessierten durch die Lagerhalterin oder den Lagerhalter. Diese oder dieser kann im Rahmen von Lagerordnung und Lagerreglementen Einlagererinnen oder Einlagerer, die sich nicht korrekt verhalten, ausschliessen (vgl. Art. 63 Abs. 2 und 3 sowie Art. 66). Die Bewilligungen für Zollfreilager können überdies mit Auflagen versehen werden und die Lagerung von bestimmten Risikogütern ausschliessen oder nur in besonders ausgestatteten Räumlichkeiten zulassen (vgl. Art. 64 Abs. 3). Bewilligungsbehörde soll die Zollverwaltung sein.

Schliesslich dürfen Waren wie in offenen Zolllagern auch in Zollfreilagern beliebig lange gelagert werden, und der Bundesrat regelt, unter welchen Bedingungen die eingelagerten Waren bearbeitet werden dürfen. Die in Artikel 65 Absatz 3 formulierte Kompetenz lässt vielfältige Möglichkeiten zu; sie geht über das hinaus, was bisher in allen Lagerarten zulässig war (vgl. Art. 96 und 97 ZV). Zur Ausfuhr veranlagte Waren dürfen auch in Zollfreilagern nur gelagert werden, wenn sie nach ihrer Auslagerung tatsächlich aus dem Zollgebiet ausgeführt werden (Art. 62 Abs. 2), es sei denn, der Bundesrat habe Ausnahmen vorgesehen.

*Art. 67* Auslagerung

Sollen Waren aus einem Zollfreilager ausgelagert werden, so ist für sie eine zollrechtliche Bestimmung vorzusehen und sie sind nach Artikel 25 zur Zollveranlagung anzumelden, sofern das Zollfreilager über eine Zollstelle verfügt; andernfalls ist das Verfahren ab Artikel 21 durchzuführen, sofern nicht Vereinfachungen bestehen. Waren aus Zollfreilagern werden bei ihrer Auslagerung somit nicht anders behandelt als Waren, die unmittelbar aus dem Zollaussland ins schweizerische Zollgebiet eingeführt werden. Sie haben den Status einer unverzollten Ware. Der Entwurf sieht mehrere Möglichkeiten zur Auslagerung vor: Waren werden ausgelagert, indem sie in ein Zollverfahren, das für solche Waren bei der Einfuhr oder beim Verbringen ins Zollgebiet zulässig wäre, übergeführt oder zum Transitverfahren angemeldet und ausgeführt werden. Denkbar ist aber auch eine andere zollrechtliche Bestimmung im Sinne von Artikel 27 Buchstabe d oder e, d. h. die Vernichtung oder Zerstörung oder die Aufgabe der Ware zu Gunsten der Bundeskasse.

### **2.3 Titel: Erhebung der Zollabgaben**

#### **2.3.1 1. Kapitel: Zollschild**

*Art. 68* Begriff

Nach Artikel 10 ZG umfasst die Zollzahlungspflicht die Verbindlichkeit zur Entrichtung oder Sicherstellung der Abgaben (Zollbeträge, Zinsen, Gebühren) und Kosten aus dem Zollverfahren sowie der Abgaben und Kosten, die gestützt auf andere als zollrechtliche Erlasse durch die Zollverwaltung zu erheben sind.

Artikel 68 definiert, was die Zollschild ist, nämlich die Verpflichtung, die von der Zollverwaltung zu veranlassenden Zollabgaben zu bezahlen. Welche Geldleistungen unter den Begriff Zollabgaben fallen, definiert Artikel 6 Buchstabe f. Es sind dies Einfuhrzölle und Ausfuhrzölle. Abgaben, die nach nichtzollrechtlichen Erlässen zu erheben sind – wie beispielsweise die Mehrwertsteuer auf der Einfuhr –, fallen nicht unter den Begriff Zollabgaben (vgl. Art. 90). Die Zollschild ist analog umschrieben wie im Zollkodex (vgl. Art. 4 Ziff. 9 ZK).

*Art. 69* Entstehung der Zollschild

Rechtsgrund der Zollschild ist wie bei allen Steuern die massgebende gesetzliche Grundlage (ZG, ZTG). Massgebend für die Entstehung der Zollschild ist nach schweizerischem Recht das tatsächliche Verbringen von Waren über die Zollgrenze (Arpagaus in SBVR, Rz. 83). Steuerobjekt ist somit der wirtschaftliche Vorgang der Wareneinfuhr oder Warenausfuhr (vgl. auch Kommentar zu Art. 18). Folglich entsteht die Zollschild in dem Zeitpunkt, da nach der Zollgesetzgebung die Ein- oder Ausfuhr üblicherweise als vollendet gilt (vgl. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Bern 1931, S. 24 ff.). Für die Bestimmung dieses Zeitpunkts hält Artikel 11 ZG zwei Möglichkeiten fest: Bei einer ordentlichen Wareneinfuhr, Warenanmeldung und Warenveranlagung ist dies der Zeitpunkt, in dem die Zollstelle die Zollanmeldung annimmt. Findet keine ordentliche Wareneinfuhr und Warenanmeldung statt, so wird der Eintritt der Entstehung der Zollschild (Zollzahlungspflicht) nach Artikel 11 Absatz 2 ZG auf den Zeitpunkt zurückbezogen, in dem die Ware über die Zollgrenze gebracht worden ist. Da dieser Zeitpunkt sich infolge der unterbliebenen

ordentlichen Wareneinfuhr und Warenanmeldung häufig nicht mehr genau feststellen lässt, wird der Zeitpunkt durch das Gesetz festgelegt: als Tag der Entstehung der Zollschuld gilt derjenige Tag, an dem die Verfehlung festgestellt worden ist.

Der Entwurf übernimmt im Wesentlichen diese Regelung (Bst. a und c). Die Formulierung «Die Zollschuld entsteht im Zeitpunkt, in dem die Zollstelle die Zollanmeldung annimmt» bringt i. V. m. Artikel 47 Absatz 3 grosse Vorteile: Da auf jede Anmeldung einer Ware zu einem Zollverfahren eine Annahme der Anmeldung erfolgt, entsteht die Zollschuld in jedem Zollverfahren neu. Folgt also z. B. auf ein Transitverfahren ein Verfahren zur Überführung einer Ware in den zollrechtlich freien Verkehr, so entsteht die allenfalls zu bezahlende Zollschuld im Zeitpunkt der zweiten Anmeldung. Die Zollschuld einer Ware, die z. B. aus einem Zolllagerverfahren in den inländischen freien Warenverkehr übergeführt wird, entsteht also erst zu diesem Zeitpunkt. Geänderte Einfuhr-Zollansätze, Einfuhrkontingentsvorschriften oder Einfuhrverbote werden somit erst im Zeitpunkt rechtswirksam, in dem eine Ware tatsächlich in den freien Verkehr übergeführt wird und den inländischen Gütermarkt zu beeinflussen beginnt.

Neu ist Buchstabe b, wonach die Zollschuld in den Fällen, in denen die Zollstelle die Zollanmeldung vor der Einfuhr oder Ausfuhr der Waren angenommen hat, im Zeitpunkt entsteht, in dem die Waren über die Zollgrenze verbracht werden (vgl. Art. 25 Abs. 3).

Neu aufgenommen worden ist ferner der Passus in Buchstabe c: «im Zeitpunkt, in dem die Waren ... zu einem anderen Zweck verwendet oder abgegeben werden (Art. 14 Abs. 4) oder ausserhalb der freien Periode abgegeben werden (Art. 15), oder, wenn keiner dieser Zeitpunkte feststellbar ist, im Zeitpunkt, in dem die Unterlassung entdeckt wird». Diese Präzisierung erfolgt einerseits für Waren, die sich bei einer allfälligen anderen Verwendung (Art. 14 Abs. 4) bereits im Zollgebiet befinden, und andererseits für Waren, die ohne vorgängige erneute Zollanmeldung ausserhalb des Zeitraums, zu dem sie mit Zollkontingentsansatz veranlagt worden waren, abgegeben werden (vgl. Ziff. 2.1.2.1.7).

Analoges ist auch zu Buchstabe d zu sagen: Falls bei der Auslagerung einer Ware aus einem Zollfreilager die Anmeldung unterlassen worden ist, entsteht die Zollschuld im Zeitpunkt, in dem die Waren ausgelagert worden sind, oder, wenn dieser Zeitpunkt nicht feststellbar ist, im Zeitpunkt, in dem die Unterlassung entdeckt wird.

#### Art. 70 Zollschuldnerin und Zollschuldner

Artikel 13 ZG unterscheidet drei Gruppen von Zollschuldnerinnen oder Zollschuldnern (Zollzahlungspflichtigen). In erster Linie sind dies die *Zollmeldepflichtigen* (Warenführer und Auftraggeber). Ihnen gleichgestellt sind die übrigen in Artikel 9 ZG erwähnten Personen, also *Dienstherr* und *Familienhaupt*. Schliesslich wird über die Zollmeldepflicht und die daraus abgeleitete Haftung hinaus derjenige als zollzahlungspflichtig bezeichnet, «für dessen Rechnung die Waren ein- oder ausgeführt worden sind». Der Unterschied zwischen seiner Haftung und derjenigen des Dienstherrn oder Familienhauptes im Sinne von Artikel 9 ZG besteht darin, dass Letztere zollzahlungspflichtig immer nur dann sind, wenn sie nach Artikel 9 Absatz 2 ZG auch tatsächlich für die nicht richtige Erfüllung der Zollmeldepflicht haften. Die

Zollzahlungspflicht besteht in gleicher Weise für natürliche und juristische Personen (vgl. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Bern 1931, S. 19 ff.).

Der Entwurf übernimmt mit dem vorliegenden Artikel diesen Kreis von Zollschuldern in vollem Umfang beziehungsweise passt den Kreis der Verpflichteten der geltenden Praxis an. Danach sollen neu nicht bloss der *Warenführer* und der *Auftraggeber* Zollschuldner sein können, sondern laut Absatz 2 Buchstabe a *jede Person, die Waren über die Zollgrenze bringt oder bringen lässt*. Wie oben zu Artikel 21 ausgeführt, umfasst der Kreis derjenigen Personen, die Waren ins Zollgebiet bringen lassen, den bisherigen Auftraggeber, aber auch jede andere Person, die in irgendeiner Weise Anlass zum Verbringen einer Ware ins Zollgebiet gegeben hat. Hinzu kommt ferner, *wer eine Ware nach dem Verbringen ins Zollgebiet übernimmt* (Art. 21 Abs. 1). Die Buchstaben a–c von Absatz 2 beziehen sich auf den Kreis der Pflichtigen, wie sie in den Artikeln 21, 24 und 25 erfasst sind.

Der wenig klare Begriff «desjenigen, für dessen Rechnung ...» (ZR 1972, 148 ff.; BGE 107 Ib 201) erweist sich an und für sich als überflüssig, weil diese Person im weiteren Sinn die Ware über die Zollgrenze befördern lässt. Um nicht das Risiko einzugehen, eine Lücke zu schaffen, wird er hier der Vollständigkeit halber nach wie vor aufgeführt (Abs. 2 Bst. c). An der bisherigen, vom Bundesgericht entwickelten Rechtsprechung soll nichts geändert werden.

Nicht mehr explizit erwähnt werden hingegen der Dienstherr und das Familienhaupt (früher Art. 9 Abs. 2 und 3 sowie Art. 13 ZG). Ihre Verpflichtung ist durch den Kreis der mit Artikel 70 erfassten Zollschuldnerinnen und Zollschuldner in der Regel ohnehin gegeben. Verpflichtungen könnten sich für sie zusätzlich aus dem übrigen Bundesrecht ergeben, soweit es darum geht, für die ihnen unterstellten oder anvertrauten Personen Verantwortung mit zu übernehmen.

Für den Postverkehr erwähnt Buchstabe d explizit die Empfängerin oder den Empfänger (sofern die Versenderin oder der Versender die Zollschuld nicht ausdrücklich übernommen hat). Sie werden zwar oft diejenigen sein, welche die Wareneinfuhr veranlasst haben oder auf deren Rechnung diese erfolgt ist. Dies wird aber nicht immer zutreffen. Es können auch Warensendungen bei ihnen (im Zollgebiet) eintreffen, die sie nicht bestellt haben, für die sie aber trotzdem die Zollsuld zu übernehmen haben, sofern die Waren im Zollgebiet verbleiben.

Wie Artikel 13 Absatz 1 ZG sieht Absatz 3 der vorliegenden Bestimmung grundsätzlich die solidarische Mithaftung vor. Es haften alle in Absatz 2 genannten Personen gleichzeitig für den vollen Betrag der Zollsuld, es sei denn, Absatz 4 sei anwendbar.

Neu schränkt Absatz 4 die solidarische Haftung für Personen, die Zollanmeldungen gewerbsmässig ausstellen, wesentlich ein oder schliesst sie gar vollständig aus. Dies wurde bereits seit Jahren gefordert, im MWSTG verankert und auch im Vernehmlassungsverfahren etliche Male vorgetragen. Die direkte Übernahme des Wortlauts von Artikel 75 Absatz 2 MWSTG ist indessen nicht möglich, da es sich bei der Zollabgabe nicht um eine Mehrphasensteuer handelt und ein Vorsteuerabzug nicht möglich ist. Absatz 4 ist indessen analog aufgebaut und um eine Wahlmöglichkeit ergänzt. Danach entfällt die solidarische Haftung für die Person, welche die Zollanmeldung gewerbsmässig ausgestellt hat, immer dann, wenn die Zollsuld im zentralisierten Abrechnungsverfahren der Zollverwaltung (ZAZ) über das Konto des Importeurs bezahlt wird. Die solidarische Haftung ist damit nur noch für die Fälle gegeben, in denen die Person, die gewerbsmässig Zollanmeldungen ausstellt, über

ihr eigenes ZAZ-Konto bei der Zollverwaltung abrechnet. Letztere Personen können ihre Dienstleistungen somit wahlweise mit oder ohne Kreditgewährung anbieten. Für die Zollverwaltung bringt die vorgesehene Lösung den Vorteil, dass sie von Beginn an davon Kenntnis hat, über welches ZAZ-Konto eine Zollschuld bei ihr abgerechnet wird und welche Sicherheiten für den Zahlungsverkehr bestehen. Der Haftungsausfall wichtiger zahlungspflichtiger Personen (insbesondere der Speditionsfirmen) muss damit nicht mit zusätzlichen Sicherheiten kompensiert werden. Absatz 4 Buchstabe b regelt sodann den Nachbezug. Er knüpft ebenfalls an die bei der Zollanmeldung gewählte Abrechnungsverpflichtung an. Trifft die Person, welche die Zollanmeldung gewerbsmässig ausgestellt und auf ihr ZAZ-Konto abgerechnet hat, an der Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes kein Verschulden, liegt also keine subjektive Strafbarkeit zu ihren Lasten vor, so ist sie von der solidarischen Haftung befreit. Diese trifft dann ausschliesslich die anderen in Absatz 2 genannten Personen.

Für die Zollschuld haften somit alle in Artikel 70 Absatz 2 erfassten natürlichen und juristischen Personen sowie künftig auch Personenvereinigungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 6 Bst. a) nur, sofern sie nicht im Sinne von Absatz 4 befreit sind. Ob diejenigen, welche die Zollschuld vollständig oder teilweise bezahlen, ein Rückgriffsrecht auf andere Mitverpflichtete haben, ist weiterhin keine Frage des Zollrechts, sondern des Zivilrechts.

Hier sei auch darauf hingewiesen, dass sich die Haftung nach Artikel 70 in Verbindung mit Artikel 90 auch auf die Abgabenerhebung nach nichtzollrechtlichen Erlassen erstrecken kann, sofern diese hierzu keine eigenen Bestimmungen enthalten.

Eine weitere Bestimmung befasst sich mit der Haftung der Erben. Ihre Sukzession sieht bereits Artikel 13 Absatz 2 ZG beim Tod des Zahlungspflichtigen vor. Ihre Haftung bleibt auf den Betrag der Erbschaft begrenzt.

#### *Art. 71*            Verzicht auf die Erhebung der Zollabgaben

Voraussetzung für den Verzicht auf die Erhebung der Zollabgaben ist, dass der Erhebungsaufwand den Abgabenertrag offensichtlich überschreitet, dass sich mithin ein Abgabenbezug nicht lohnt. Im Gegensatz zur Regelung nach Artikel 16 und nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b ist die vorliegende Ermächtigung an die Voraussetzung eines Missverhältnisses zwischen Aufwand und Ertrag gebunden. Sie bewirkt abgaberechtlich keine Befreiung, sondern eine Nichterhebung veranlagter Zollabgaben. Zurzeit werden Beträge unter 5 Franken von der Zollverwaltung nicht erhoben.

#### *Art. 72*            Fälligkeit und Vollstreckbarkeit

Den ersten Schritt zum Abschluss der Veranlagung bildet das Ausstellen der Veranlagungsverfügung. In der Veranlagungsverfügung werden die Beträge, die der Zollschuldner dem Bund zu bezahlen hat, festgehalten. Mit dem Ausstellen der Veranlagungsverfügung werden sie auch fällig, d. h. der Bund kann seine Zollforderung von da an geltend machen. Vorbehalten bleiben die Fälle nach Artikel 73 Absatz 2, in denen Zahlungsfristen eingeräumt werden. Minimale Zahlungsfristen werden bereits aus technischen Gründen u.a. im zentralisierten Abrechnungsverfahren (ZAZ) gewährt.

Damit wird die bisherige Praxis nach Artikel 117 Absatz 1 ZG aufgegeben, wonach Zollabgaben bereits mit der zollamtlichen Annahme der Deklaration vollstreckbar

werden. Diese Bestimmung ist rechtlich fragwürdig, da eine Abgabe grundsätzlich nicht vollstreckt werden kann, bevor sie festgesetzt ist.

Um die bisher im Interesse eines eigenen Zinsvorteils ergriffenen missbräuchlichen Beschwerden in ihrer Auswirkung zu mildern, entzieht ihnen Absatz 2 die aufschiebende Wirkung, wie sie im geltenden Recht vorgesehen ist. Die Zahlung kann so nicht mehr aufgeschoben werden, bis ihre Rechtmässigkeit in einem Beschwerdeentscheid bestätigt wird. Zu Unrecht und unrichtig erhobene Beträge müssen demgegenüber nach erfolgreichem Beschwerdeverfahren verzinst werden (vgl. hierzu Art. 74 Abs. 3). Anders als in Verwaltungsverfahren meist üblich, tritt die Fälligkeit mit dem Ausstellen und nicht mit der Eröffnung der Veranlagungsverfügung ein. Diese Regelung, die zeitlich meistens keinen grossen Unterschied bewirkt, entbindet die Zollverwaltung von der Pflicht, nachweisen zu müssen, wann genau eine Verfügung tatsächlich als eröffnet gelten kann. Letzteres wäre in der Praxis des Zollalltags wegen der grossen Anzahl Zollveranlagungen (über 15 Mio. pro Jahr) nicht durchführbar. An den Zeitpunkt des Ausstellens knüpfen in der Folge auch die Artikel 86 (Erlass von Zollabgaben) und 116 Absatz 3 (Fristbeginn im Beschwerdefall) an. Als Nachteil führt diese Regelung allerdings zur unüblichen, aber in der Praxis wegen eingeräumter Zahlungsfristen vernachlässigbaren Situation, dass Abgaben fällig werden, bevor eine Forderung formell zugestellt ist.

Die sofortige Vollstreckbarkeit von Entscheiden der Zollbehörden ist auch in Artikel 7 ZK als Grundsatz vorgesehen. Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass für Abgaben, die ausserhalb der Zollveranlagung (z. B. mit einer Nachbezugsverfügung in einem Strafverfahren) festgesetzt werden, die Bestimmungen über die aufschiebende Wirkung der Beschwerde weiterhin gelten (vgl. Art. 117 ZG und Art. 55 VwVG).

#### *Art. 73            Zahlungsweise*

Die Barzahlung stellt nach Artikel 61 ZG die ursprüngliche Zahlungsweise, gewissermassen die Norm dar. Die übrigen Zahlungsweisen sind Abweichungen oder Ausnahmen, auch wenn sie inzwischen in der Mehrheit der Fälle angewendet werden. Nach Artikel 223 ZK ist die Zahlung in bar oder mit jedem anderen Zahlungsmittel, das nach den geltenden Vorschriften schuldbefreiende Wirkung hat, zu leisten.

Absatz 1 regelt als Grundsatz, dass die Zollschuld neu in amtlicher und nicht mehr in schweizerischer Währung und, wenn nichts anderes bestimmt wird, in bar zu bezahlen ist. Nach Absatz 2 wird es künftig Sache des EFD sein, auf Verordnungsstufe Bestimmungen über die Zahlungsweise und auch mögliche Zahlungserleichterungen zu erlassen. So kann auf flexible Art der momentanen Praxis und künftigen Entwicklungen beim Zahlungsverkehr Rechnung getragen werden.

Als einzelne Zahlungsweisen kommen aus heutiger Sicht vor allem das so genannte zentralisierte Abrechnungsverfahren (ZAZ) und die Annahme von Checks und Kreditkarten in Frage. Im Reiseverkehr kann bereits heute mit bestimmten ausländischen Währungen bezahlt werden.

Absatz 3 schafft eine gesetzliche Grundlage, um beispielsweise das ZAZ, das bereits seit Jahren besteht, als bargeldloses Zahlungssystem durchsetzen zu können.

## Art. 74 Zinsen

Im geltenden Zollgesetz ist die Pflicht zur Zinszahlung an verschiedenen Orten geregelt (Art. 61 Abs. 3, 66 Abs. 3, 71 Abs. 1 und 72 Abs. 1 ZG). Danach ist ein Zins nur bei eingeräumten Zahlungsfristen und bei endgültiger Verbuchung von anders als durch Barhinterlage sichergestellten Zöllen geschuldet.

Absatz 1 verallgemeinert die Zinspflicht für ausstehende Zollschulden, entsprechend dem ungeschriebenen Rechtsgrundsatz, dass der Schuldner, der sich im Verzug befindet, für öffentlichrechtliche Geldforderungen den Verzugszins zu zahlen hat. Dazu gehören insbesondere auch die nach Artikel 12 VStrR nachzuentrichtenden Beträge.

Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, in besonderen Fällen vom Grundsatz der Zinspflicht absehen zu können. Mit Bezug auf die Zinspflicht der zahlungspflichtigen Personen besitzt der Bundesrat diese Befugnis bei Zollbürgschaften schon heute (vgl. Art. 71 Abs. 1 ZG, Art. 65 Abs. 2 ZV). Das Gesetz selbst verzichtet auf die Zinserhebung nur dann, wenn eine Zollschuld durch Barhinterlage gesichert ist, da in diesem Fall der Bund bereits rechtzeitig in den Genuss der Geldleistung kommt und bei rechtmässiger Veranlagung dafür nachträglich auch keine Zinsen zu bezahlen sind.

Absatz 3 regelt das Gegenstück zur Zinspflicht des Zollschuldners, nämlich die Zinspflicht der Zollverwaltung, wenn sie zu Unrecht Abgaben erhoben oder zu Unrecht erhobene Abgaben nicht rückerstattet hat. Eine solche Bestimmung gab es im bisherigen Zollgesetz nicht (vgl. aber Art. 162 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dez. 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11], Art. 47 Abs. 2 und 48 Abs. 4 MWSTG sowie Art. 29 des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben [StG; SR 641.10]).

Absatz 4: In Artikel 65 Absatz 1 ZV hat der Bundesrat den Zins auf 5 Prozent festgelegt. Es empfiehlt sich hier analog zu Artikel 73 Absatz 2, diese Kompetenz dem EFD zuzuweisen, das diese Aufgabe schon jetzt mit Bezug auf verschiedene Abgaben wahrnimmt (vgl. Art. 90 Abs. 3 Bst. b MWSTG sowie Art. 29 StG, ausgeführt mit Verordnungsrecht, vgl. SR 641.153 und 642.124).

## Art. 75 Verjährung

Nach Artikel 64 ZG verjähren die Zölle und die anderen Abgaben ein Jahr nach der Bestätigung der Annahme der Zolldeklaration, wobei die Verjährung durch jede zur Geltendmachung des Anspruchs gegen einen Zahlungspflichtigen gerichtete Handlung unterbrochen wird und während der Zeit eingeräumter Zahlungsfristen ruht. Nichtzollrechtliche Erlasse verfügen teilweise über eigene Verjährungsregelungen (z. B. Art. 79 MWSTG).

Diese Verjährungsfrist ist zu kurz. Eine längere Verjährungsfrist ist notwendig, weil das Verfahren zur Abgabefestsetzung lange dauern kann, insbesondere dann, wenn Beschwerden erhoben werden oder wenn auf Grund der Solidarhaftung mehrere Personen, die alle derselben Verjährungsfrist unterstehen, nacheinander in die Pflicht genommen werden. Verfahrensverlängernd wirken oft auch die rechtskräftige Festsetzung und das Einfordern der Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen. Verschiedene Gesetze kennen bereits eine Verjährungsfrist von zehn Jahren (vgl. Art. 25 des Mineralölsteuergesetzes [MinöStG; SR 641.61]; Art. 20 des Automobilsteuergesetzes [AstG; SR 641.51]), andere eine solche von fünf Jahren (vgl.

Art. 120 DBG oder Art. 49, 79 und 80 MWSTG), wobei diese Erlasse in der Regel die Möglichkeit des Stillstands bzw. des Ruhens kennen. Es rechtfertigte sich deshalb, die Frist für die Verjährung der Abgaben im Zollgesetz auf zehn Jahre festzulegen, um so mit analogen Abgabenerlassen des Bundes gleichzuziehen.

Im Vernehmlassungsverfahren hat sich allerdings gezeigt, dass die Neuregelung von Artikel 79 MWSTG grosse Zustimmung fand, während die im Entwurf für ein neues Zollgesetz vorgesehene Regelung, insbesondere die Verjährungsfrist von zehn Jahren, bei den betroffenen Branchenorganisationen auf Ablehnung stiess. Der Entwurf trägt diesen Begehren Rechnung und regelt die Verjährung nun analog zum MWSTG.

Die Zollschuld soll in jedem Fall 15 Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem sie entstanden ist, verjähren (absolute Verjährung). Vorbehalten bleiben lediglich längere Verjährungsfristen nach den Artikeln 11 und 12 VStrR.

## **2.3.2 2. Kapitel: Sicherstellung von Zollforderungen**

### **2.3.2.1 1. Abschnitt: Grundsatz**

#### *Art. 76*

Der Begriff *Zollforderung* wird im 1. Kapitel, wo es um die Regelung der Zollschuld geht, nicht erwähnt. Der Grund liegt darin, dass die Zollforderung nicht nur die Zollschuld, sondern auch weitere Forderungen (Gebühren, Kosten, Zinsen, Bussen) beinhalten kann.

Um die Erfüllung der zollrechtlichen Ansprüche abzusichern, sieht der Entwurf mehrere Sicherungsmittel vor. Absatz 1 regelt, wann die Zollschuldnerin oder der Zollschuldner eine Barhinterlage, eine Hinterlegung sicherer und marktgängiger Wertpapiere oder eine Zollbürgschaft leisten muss. Diese Sicherheitsleistung erfolgt in der Regel dann, wenn eine Zollschuldnerin oder ein Zollschuldner sich dadurch eine vorteilhafte zollrechtliche Behandlung verschaffen kann, sei dies, dass eine Zollforderung nur bedingt entsteht, oder sei dies, dass die Zollverwaltung darauf Zahlungserleichterungen gewährt. Die Zollschuldnerin oder der Zollschuldner kann aber auch durch eine Sicherstellungsverfügung (Art. 81) zur Sicherheitsleistung verpflichtet werden. Die Zollverwaltung kann aber auch das Zolllpfandrecht geltend machen (Art. 82 ff.) und zwangsweise durchsetzen.

Nach Absatz 2 kann die Sicherstellung für jeden zollrechtlichen Anspruch verfügt werden, sei es, dass eine Sicherheit nicht freiwillig geleistet wird, oder sei es, dass eine Zahlung als gefährdet erscheint. Die Sicherstellung kann auch verfügt werden, wenn der zollrechtliche Anspruch noch nicht fällig und damit noch nicht vollstreckbar geworden ist. Die Höhe der zu leistenden Sicherheit richtet sich immer nach dem Gesamtbetrag der sicherzustellenden Zollforderungen. Verfügte Sicherstellungen unterliegen der Beschwerde nach Artikel 116.

Absatz 3 nennt Situationen, in denen eine Zahlung als gefährdet erscheinen kann. Dies kann zutreffen, wenn die Zollschuldnerin oder der Zollschuldner mit der Zahlung in Verzug ist, keinen Wohnsitz in der Schweiz hat oder Anstalten trifft, den Wohn- oder Geschäftssitz oder die Betriebsstätte in der Schweiz aufzugeben oder sich im schweizerischen Handelsregister löschen zu lassen. Der Wohnsitz wird dabei

nach den Bestimmungen des Zivilrechts umschrieben (Art. 23 ff. ZGB). Buchstabe b verlangt somit bestimmte situative Voraussetzungen: Es genügt also nicht schon die blosser Vermutung, dass die Forderung beim Pflichtigen vielleicht nicht eingetrieben werden oder dass man seinem guten Willen zur Zahlung nicht trauen kann. Vielmehr muss eine besondere Handlungsweise nachgewiesen sein, welche die Realisierung der Forderung gefährden könnte. Die Aufzählung ist nicht abschliessend; darunter fallen können auch das Beiseiteschaffen von Vermögensgegenständen, Vorbereitungen zur Abreise und dergleichen.

Absatz 4 gibt dem Bundesrat ferner die Möglichkeit, Ausnahmen von der Sicherstellungspflicht (z. B. wie heute in Art. 59 Abs. 1 ZV) vorzusehen; er kann neu auch teilweise Sicherstellung vorsehen.

### **2.3.2.2                    2. Abschnitt: Zollbürgschaft**

Die Artikel 77–80 entsprechen im Wesentlichen den Artikeln 67–71 ZG.

Die Zollbürgschaft ist der zivilrechtlichen Bürgschaft nach den Artikeln 492 ff. OR nachgebildet, wird jedoch mit den vorliegenden Artikeln abweichend geregelt. Soweit das Zollgesetz keine eigenen Bestimmungen über die Bürgschaft aufstellt, gelten deshalb die Bestimmungen des OR (Art. 80 Abs. 2). Das OR behält in Absatz 3 der Übergangsbestimmungen zum 20. Titel (siehe Anhang) die entsprechenden Artikel des Zollgesetzes selber ausdrücklich vor. Die Artikel 77 ff. sind etwas kürzer als das bisherige Recht, ohne jedoch materiell davon wesentlich abzuweichen.

Die Zollbürgschaft gehört zu den so genannten Kautionsbürgschaften, weil sie öffentliche Verpflichtungen gegenüber dem Gemeinwesen sichert. Ihrer äusseren Form nach erscheint die Zollbürgschaft entweder als Generalbürgschaft oder als Einzelbürgschaft (Art. 77 Abs. 1 Bst. a und b). Die Generalbürgschaft wird für eine Mehrheit von Verbindlichkeiten einer Zollschuldnerin oder eines Zollschuldners geleistet, namentlich dann, wenn einer bestimmten Unternehmung (Transport- oder Speditionsunternehmung) gestattet wird, die geschuldeten Abgabebeträge jeweils gesamthaft innerhalb gewisser Fristen zu bezahlen. Die Einzelbürgschaft gilt sinngemäss immer nur für einen bestimmten Zollfall. Stets ist die Bürgschaft schriftlich auf amtlichem Formular zu errichten, und es ist darin namentlich der Höchstbetrag der Haftung anzugeben (Art. 77 Abs. 2).

Die Mitverpflichtung der Bürgin oder des Bürgen ist nach Artikel 77 Absatz 1 eine Solidarbürgschaft, d. h. diese Person haftet über die Bürgschaftsverpflichtung vertraglich mit den übrigen Personen nach Artikel 70 Absatz 3 solidarisch für die Erfüllung der Zollschuld, die im Zusammenhang mit dem verbürgten Zollverhältnis steht. Nach Artikel 496 Absatz 1 OR können solidarisch haftende Bürginnen oder Bürgen sogar vor der Hauptschuldnerin oder dem Hauptschuldner und vor Verwertung allfälliger Grundpfänder belangt werden, sofern diese mit ihrer Leistung im Rückstand sind und erfolglos gemahnt wurden oder offenkundig zahlungsunfähig sind. Auf Grund des Verweises auf das Obligationenrecht in Artikel 80 gilt Artikel 496 OR auch für die Zollbürgschaft.

Die Mithaftung des Bürgen unterscheidet sich teilweise von derjenigen der übrigen Mitverpflichteten.

Nach Artikel 78 ist das Verhältnis der Bürgin oder des Bürgen zum Fiskus gleicher Art wie zur Zollschuldnerin oder zum Zollschuldner. Sie können keine anderen

Einreden gegenüber der Forderung des Fiskus geltend machen als die Zollschuldnerin oder der Zollschuldner selber (Abs. 3). Einreden aus dem Rechtsverhältnis zwischen Bürgin oder Bürge und Zollverwaltung (etwa Einrede der Verrechnung mit einer Forderung, die diese gegenüber der Zollverwaltung haben) sind dagegen möglich. Absatz 3 bestimmt ferner, dass vollstreckbare Titel, die gegenüber dem Hauptschuldner bestehen, auch gegenüber der Bürgin oder dem Bürgen wirken. In einem gegen sie gerichteten Schuldbetreibungs- oder Konkursverfahren kann somit mit einer gegen die Hauptschuldnerin oder den Hauptschuldner ergangenen und rechtskräftig gewordenen Verfügung über zollrechtliche Ansprüche die definitive Rechtsöffnung verlangt werden (Abs. 3; vgl. auch Art. 69 Abs. 3 ZG). Da Zollforderungen auch finanzielle Verpflichtungen aus Strafurteilen beinhalten können, gilt dasselbe auch für die Eintreibung von Bussen, die in einem mit Bürgschaft gesicherten Zollsuldverhältnis ausgesprochen worden sind.

Als Korrelat sieht Artikel 78 Absatz 1 vor, dass der Bürgin oder dem Bürgen nach Bezahlen der Forderung auf Verlangen hin eine Bescheinigung auszustellen ist, die als Grundlage für den Rückgriff auf die Zollschuldnerin oder den Zollschuldner dienen kann. Dieser Bescheinigung soll von Gesetzes wegen die Wirkung eines definitiven Rechtsöffnungstitels zukommen. Damit ist die Bürgin oder der Bürge gegenüber der Zollschuldnerin oder dem Zollschuldner nicht schlechter gestellt, als die Zollverwaltung es war. Es ist der Natur der Sache nach jedoch ausgeschlossen, dass der zahlende Bürge in die Zollforderung des Bundes eintreten kann, da diese öffentlichrechtlicher Natur ist; gewisse Privilegien, wie sie der Bund gegenüber der Hauptschuldnerin oder dem Hauptschuldner hat (z. B. die Möglichkeit der Sicherung der Forderung durch die Zolpfandnahme), stehen der Gläubigerin oder dem Gläubiger nicht zu.

Umgekehrt wird aber der Bürgin oder dem Bürgen gegen alle Verfügungen, die sich auf die Ausgestaltung der Zollforderung beziehen, die gleiche Beschwerdemöglichkeit gegeben wie der oder dem Zolpflichtigen (früher ausdrücklich im inzwischen aufgehobenen Art. 110 ZG festgehalten [BBl 1972 II 228]; heute vgl. Art. 48 VwVG über die Beschwerdelegitimation). Dagegen kann sie oder er sich am gerichtlichen Strafprozess wegen Zollvergehens nicht beteiligen.

Die Stellung der Bürgin oder des Bürgen zum Zollrechtsverhältnis beeinflusst auch die Art und Weise der Endigung der Bürgschaft. Ihre Haftung endigt nach Artikel 79 Absatz 1 mit der Haftung der Hauptschuldnerin oder des Hauptschuldners. Eine vorzeitige Auflösung, wie sie für die zivilrechtliche Bürgschaft etwa bei Bürgschaft auf Zeit vorgesehen ist, ist daher nicht möglich. Einzig bei der Generalbürgschaft (Art. 77 Abs. 1 Bst. b) kann die Bürgin oder der Bürge nach Ablauf eines Jahres die Entlassung aus der Bürgschaft verlangen. In diesem Fall haftet die Bürgin oder der Bürge für alle Folgen aus den Handlungen der Zollschuldnerin oder des Zollschuldners, die seit Antritt der Bürgschaft bis 30 Tage nach deren Kündigung eingetreten sind (Art. 79 Abs. 2).

Nach Artikel 79 Absatz 3 kann die Zollverwaltung ihrerseits das Bürgschaftsverhältnis jederzeit aufheben – und gegebenenfalls eine andere Sicherstellung (z. B. Barhinterlage) verlangen, namentlich wenn die Bürgin oder der Bürge den Wohnsitz in der Schweiz aufgibt. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Zollverwaltung entscheidet nach Ermessen. Als solche Aufhebungsgründe denkbar wären auch: die Verschlechterung der Vermögenslage oder der Tod der Bürgin oder des Bürgen, die geringe Zahlungskraft oder Insolvenz der Erben u. dgl. Weiterhin beendet der Tod der Bürgin oder des Bürgen das Bürgschaftsverhältnis nicht von selbst; die Erben

haften nach Zivilrecht. Auf eine Regelung im Sinne von Artikel 70 Absatz 3 ZG kann daher verzichtet werden.

Schliesslich hält Artikel 80 Absatz 1 fest, dass sich die Rechtsstellung der Zollschuldnerin oder des Zollschuldners sowie der Bürgin oder des Bürgen gegenüber dem Bund nach dem vorliegenden Gesetz richtet. Ohne diesen Ausschluss des Zivilrechts verlöre die Bürgschaft für die Zollverwaltung viel an Sicherungskraft. Forderungsrechte im Sinne von Artikel 511 Absatz 1 OR stehen der Bürgin oder dem Bürgen demnach nicht zu; ebensowenig können sie ihre Bürgschaftsverpflichtungen einschränken (anders Art. 69 Abs. 2 ZG).

### 2.3.2.3

## 3. Abschnitt: Sicherstellungsverfügung und Zolpfandrecht

Die Sicherstellungsverfügung und das Zolpfandrecht sind die beiden Zwangsmittel der Zollverwaltung zur Sicherstellung von Zollforderungen (Art. 76 Abs. 2). Von beiden ist das Zolpfandrecht das bedeutungsvollere und unmittelbarere Sicherungsmittel.

### *Art. 81* Sicherstellungsverfügung

Die Sicherstellungsverfügung ist eine behördliche Massnahme mit dem Zweck, dem Bund Sicherheit für einen zollrechtlichen Anspruch zu verschaffen, dessen Verwirklichung aus bestimmten äusseren Gründen gefährdet erscheint. Die Sicherstellungsverfügung als besonderes Rechtsinstitut ist heute in sämtlichen Bundessteuererlassen, aber auch in zahlreichen kantonalen Steuergesetzen vorgesehen.

Die Sicherstellungsverfügung richtet sich stets gegen die Zollschuldnerin oder den Zollschuldner, das heisst gegen diejenige Person, die im Einzelfall, sei es beispielsweise als Anmeldepflichtige oder sei es als solidarisch Mithaftende, zur Zahlung angehalten werden kann.

Die Vorschriften über den verbindlichen Inhalt der Sicherstellungsverfügung (Abs. 1) sind heute nicht im Zollgesetz, sondern in Artikel 148 Absatz 3 ZV zu finden.

Absatz 3 regelt, dass die Sicherstellungsverfügung einem gerichtlichen Urteil im Sinne von Artikel 80 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) gleichgestellt ist und als Arrestbefehl im Sinne von dessen Artikel 274 gilt. Der neue Artikel fasst somit die Artikel 123 und 124 ZG zusammen und lehnt sich in der Formulierung an andere Beispiele aus dem Bundesrecht an.

Die arrestgestützte Sicherstellungsverfügung bezweckt das überfallartige Festhalten von Vermögensstücken, um sie einer zukünftigen Pfändung zuzuführen. Das würde vereitelt, wenn mit einer Beschwerde der Vollzug aufgeschoben werden könnte. Daher muss der Beschwerde gegen eine Sicherstellungsverfügung die aufschiebende Wirkung, in Abweichung von Artikel 55 Absatz 1 VwVG, entzogen werden (Abs. 2); das Gleiche sagt Artikel 123 Absatz 1 zweiter Satz ZG mit den Worten, die Sicherstellungsverfügung sei sofort vollstreckbar.

Das Zollpfandrecht – eines von wenigen gesetzlichen Fahrnispfandrechten zur Sicherung öffentlichrechtlicher Forderungen – ist auch heute noch ein elementares Mittel, um die Einbringlichkeit der zollrechtlichen Ansprüche zu sichern. Das Zollpfand ist besonders bei der Verfolgung und Ahndung von Zollwiderhandlungen von Bedeutung. Gegenüber einem mittellosen oder im Ausland wohnhaften Täter bildet es für den Bund oft die einzige Möglichkeit, eine Busse und die hinterzogenen Abgaben einzubringen. Das Zollpfandrecht ist den Pfandrechten des Zivilrechts nachgebildet und besteht, wie diese, im Recht der Zollverwaltung, bestimmte fremde Sachen zur Deckung ihrer Forderung verwerten zu lassen.

Der Entwurf verwendet in seinen Bestimmungen neben dem zivilrechtlichen Begriff *Sache* auch den zollrechtlichen Begriff *Ware*, da dieser umfassender und für das Zollrecht präziser ist, da er beispielsweise auch die elektrische Energie einschliesst, die zweifelsfrei keine Sache ist (vgl. Art. 6 Bst. b). Die Erwähnung des Begriffs *Sache* drängt sich andererseits da auf, wo eine Sache nicht Gegenstand eines Zollrechtsverhältnisses geworden ist, beispielsweise wenn ein inländisches Fahrzeug zum Schmuggel ab der Zollgrenze verwendet wird.

Der Zollkodex kennt das Institut der «vorübergehenden Verwahrung» (Art. 50 ff. ZK), das einen ähnlichen Zweck verfolgt wie das schweizerische Zollpfandrecht, da es auch zur «Veräusserung der Waren» führen kann (Art. 53 ZK). Weitere Beschlagnahmerechte stehen im Zusammenhang mit dem Strafrecht, das dem nationalen Recht jedes EG-Mitgliedstaates vorbehalten ist.

Nach Absatz 1 ist das Zollpfandrecht ein gesetzliches Pfandrecht. Es entsteht, ohne dass zu seiner Begründung eine besondere Handlung nötig wäre, für diejenigen Ansprüche und an denjenigen Sachen, die das Gesetz als solche ausdrücklich bezeichnet. Es kann deshalb weder wegbedungen noch für andere als die im Gesetz genannten Ansprüche beziehungsweise an anderen als an den gesetzlich aufgezählten Sachen bestellt werden (sog. Grundsatz der Spezialität).

Nach Absatz 1 Buchstabe a besteht das Zollpfandrecht an Waren, für die Zollabgaben zu entrichten sind. Dies betrifft grundsätzlich alle Waren, die über die Zollgrenze verbracht werden. Beim Verbringen von Waren ins Zollgebiet bietet die Auslegung dieser Bestimmung keine Schwierigkeit, entsteht doch hier die allgemeine Zollpflicht nach Artikel 7 ohne weiteres mit dem Verbringen. Beim Verbringen von Waren aus dem Zollgebiet dagegen muss die Pfandhaftung schon dann als entstanden betrachtet werden, wenn die auszuführende Ware unter Zollüberwachung gestellt wird. Unerheblich ist dabei, ob eine verbrachte Ware als solche zollfrei ist (Art. 8), das heisst, ob eine Zollsuld dafür entsteht oder nicht. In einem solchen Fall können nämlich ausser der Forderung aus der eigentlichen Zollsuld auch noch andere pfandgesicherte Forderungen nach nichtzollrechtlichen Erlassen entstehen.

Nach Absatz 1 Buchstabe b besteht das Zollpfandrecht ferner an Waren beziehungsweise Sachen, die zur Verletzung zollrechtlicher Erlasse oder nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes gedient haben, bei deren Vollzug die Zollverwaltung mitwirkt. Darunter fallen auch Sachen, die nicht über die Grenze gebracht wurden, die jedoch als Mittel zur Begehung eines Zolldeliktens dienen. Voraussetzung ist aber in jedem Fall, dass es sich um Verletzung von Erlassen handelt, deren Vollzug an der Grenze der Zollverwaltung obliegt.

Nach Artikel 120 Absatz 2 ZG haftet das Zollpfand in einer bestimmten Reihenfolge für die einzelnen Abgaben und Bussen. Diese Privilegierung der Forderungen der Zollverwaltung aus der Zollsuld wird vor allem wegen der Zweckbindung verschiedener Abgaben als nicht mehr zeitgemäss erachtet und deshalb aufgegeben. Für den Fall, dass das Zollpfand nicht alle gesicherten Forderungen (aus Zollrecht und nichtzollrechtlichen Erlassen) deckt, kann die Zollsuldnerin oder der Zollsuldner erklären, welche Schulden sie oder er mit dem Erlös tilgen will (Abs. 2).

Das Zollpfandrecht entsteht zugleich mit der Zollforderung, die es zu sichern hat, und geht allen übrigen dinglichen Rechten an der Sache vor. Es wirkt demnach auch auf die privatrechtlichen Verhältnisse an der Zollsache. Als dingliches Recht haftet es an der Ware als solcher, unabhängig davon, wem diese gehört beziehungsweise in wessen Besitz sie sich befindet. Gewisse pfandgesicherte Forderungen (wie Strafforderungen) können begründet werden, ohne dass die Ware in den Händen der Zollverwaltung ist. Schliesslich kann die pfandgesicherte Zollforderung entstehen, nachdem die Pfandsache von der Zollverwaltung freigegeben wurde. In solchen Fällen besteht grundsätzlich das Zollpfandrecht, unabhängig davon, wo sich die Ware befindet oder wem sie gehört oder wer sie besitzt. Wenn daher eine andere Person als die Zollsuldnerin oder der Zollsuldner Eigentümerin der Zollpfandsache ist oder an der Sache ein privatrechtliches Pfandrecht, eine Nutzniessung oder ein anderes dingliches Recht hat oder es nachträglich erwirbt, so hindern diese Rechte der Dritten grundsätzlich die Geltendmachung des Zollpfandrechtes wegen seiner Priorität vor anderen dinglichen Rechten nicht. Jene Dritte müssen vielmehr dulden, dass die Sache zur Deckung der Zollforderung beschlagnahmt und verwertet wird. Eine Ausnahme bildet Artikel 84 Absatz 2.

#### *Art. 83*            Beschlagnahme

Befindet sich die als Zollpfand zu beschlagnahmende Ware beziehungsweise Sache im Gewahrsam der Zollverwaltung, so behält sie diese bis zur Bezahlung der Forderung als Pfand zurück. Hat sie diese nicht im Besitz, so kann sie diese beim wirklichen Besitzer beschlagnahmen (Abs. 1). Die Beschlagnahme besteht in der Besitzergreifung oder in einem an die Besitzerin oder den Besitzer der Ware beziehungsweise Sache gerichteten Verbot, darüber zu verfügen (Abs. 2). Wie jede andere Verfügung unterliegt auch die verfügte Beschlagnahme des Zollpfandes der Beschwerde nach Artikel 116.

Absatz 3 bestimmt, wie sich die Zollverwaltung zu verhalten hat, wenn ihr Personal herrenlose Waren findet, von denen anzunehmen ist, dass sie widerrechtlich ins Zollgebiet verbracht worden sind. Für Waren, die nicht von geringem Wert sind, soll beispielsweise durch öffentliche Ausschreibung versucht werden, die berechtigte Person ausfindig zu machen. Die Verwendung beschlagnahmter Gegenstände wird in Artikel 92 VStrR geregelt. Sie können unter bestimmten Umständen auch unmittelbar verwertet werden (Art. 87 Abs. 2).

#### *Art. 84*            Freigabe

Nach Absatz 1 können beschlagnahmte Waren beziehungsweise Sachen der berechtigten Person gegen Sicherstellung freigegeben werden, es sei denn, es handle sich um Sachen, die der Verletzung zollrechtlicher oder anderer Erlasse gedient haben.

Eine das Zollpfandrecht einschränkende Regelung enthält Absatz 2. So können sich beispielsweise die Eigentümerin oder der Eigentümer einer gestohlenen Ware, die über die Grenze verbracht worden ist, sowie die gutgläubige Erwerberin oder der gutgläubige Erwerber einer eingeführten Ware der Zollpfandverwertung widersetzen. Den Beweis, dass die genannten Befreiungsgründe vorliegen, muss stets diese Drittperson erbringen.

### 2.3.3 **3. Kapitel: Nachforderung und Erlass von Zollabgaben**

#### *Art. 85* Nachforderung von Zollabgaben

Dieser Artikel vereinfacht die in den Artikeln 125 und 126 ZG enthaltene, recht komplizierte Regelung. In Verwaltungsverfahren ist grundsätzlich von der Rechtsbeständigkeit von Verfügungen auszugehen. Selbst fehlerhafte Verfügungen bleiben grundsätzlich rechtsgültig, es sei denn, sie werden auf dem Beschwerdeweg angefochten und aufgehoben oder sie sind wegen offensichtlicher und schwerer Mängel nichtig. Veranlagungsverfügungen, gegen die kein Rechtsmittel ergriffen worden ist, erwachsen somit von Gesetzes wegen in Rechtskraft (Art. 39 Bst. a VwVG); vorbehalten bleibt das ausserordentliche Rechtsmittel der Revision (Art. 66 VwVG).

Die Artikel 125 und 126 ZG relativieren diese Rechtsbeständigkeit der Veranlagungsverfügung, indem Verfügungen nachträglich durch neue ersetzt werden können. Die Neuregelung will von dieser Rechtslage wegkommen und sich dem allgemeinen Verwaltungsverfahren des Bundes, wie es im VwVG vorgezeichnet ist, annähern. Immerhin soll den besonderen Umständen (oft Veranlagung aufgrund der eingereichten Zollanmeldung, d. h. aufgrund der Selbstveranlagung, Art. 18 Abs. 1) und der sehr raschen Abwicklung der Veranlagung durch die Zollstelle weiterhin Rechnung getragen werden. Die Zollverwaltung soll deshalb im Interesse des Fiskus nach wie vor eine erleichterte Korrekturmöglichkeit haben. Diese wird indessen an die Bedingung geknüpft, dass sich die Zollverwaltung während der Veranlagung in einem Irrtum befand. Dass die Neuregelung kein Korrelat mehr für die Zollschuldnerin oder den Zollschuldner im Sinne von Artikel 126 ZG vorsieht, heisst nun aber nicht, dass hier zwischen dem staatlichen Anspruch auf Fiskaleinnahmen und den privaten Leistungspflichtigen ungleiche Spiesse geschaffen werden sollen. Vielmehr scheint die vorliegende Lösung unter dem Aspekt zahlreicher neuer Korrekturmöglichkeiten zu Gunsten der Letzteren (etwa die Berichtigungsmöglichkeiten nach Art. 34) und der Pflicht für die Zollverwaltung, Veranlagungen im Interesse der Zollbeitrüglichen so rasch als möglich abzuwickeln, gerechtfertigt.

Blosse Rechnungsfehler (Art. 125 Abs. 2 zweiter Satz ZG) werden im Gesetz nicht mehr erwähnt; sie können auf Grund von Artikel 69 Absatz 3 VwVG korrigiert werden. Diese Bestimmung ist auch von der Zollschuldnerin oder vom Zollschuldner anrufbar.

#### *Art. 86* Erlass von Zollabgaben

Dieser Artikel statuiert den Erlass von Zollabgaben nicht als Gnadenakt, sondern als einen Rechtsanspruch der Zollschuldnerin oder des Zollschuldners, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Objekt des Zollerlasses bilden die

Zollabgaben, d. h. Einfuhr- oder Ausfuhrzölle. Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen können auf Gesuch hin nur erlassen werden, wenn ein nichtzollrechtlicher Erlass des Bundes dies vorsieht (Art. 90 Abs. 2).

Nach Absatz 1 können Abgaben neu nicht nur «erlassen», sondern auch «zurückerrstatet» werden; obschon ein Erlass an sich eine bestehende, also noch nicht bezahlte Forderung voraussetzt, wurden bereits unter dem geltenden Recht auch Erlassgesuche berücksichtigt, die schon entrichtete Abgaben betrafen.

Voraussetzung des Zollerlasses bilden die so genannten Erlassgründe, wie sie in den Buchstaben a–d von Absatz 1 abschliessend aufgezählt werden. Sie entsprechen weitgehend den bisherigen Bestimmungen nach Artikel 127 Absatz 1 Ziffern 1 und 2 ZG, sind aber dem 2. Titel dieses Gesetzes über das Zollveranlagungsverfahren angepasst worden. Die Buchstaben c und d übernehmen praktisch den Wortlaut der Ziffern 3 und 4 von Artikel 127 Absatz 1 ZG. Die Auslegung der Buchstaben a und b sollte nicht allzu grosse Schwierigkeiten bieten. Bei Buchstabe c kommen unter den unbestimmten Gesetzesbegriffen «mit Rücksicht auf besondere Verhältnisse» und «unverhältnismässige Belastung der zahlungspflichtigen Person» etwa der Untergang der Ware, ungünstige Vermögensverhältnisse und dgl. in Betracht. Das Ausmass des Erlasses richtet sich nach der Intensität des Erlassgrundes im Einzelfall. Ist also die Ware beispielsweise nicht ganz untergegangen, so ist auch nur ein teilweiser, der Wertverminderung entsprechender Zollerlass zu gewähren.

Das Erlassgesuch ist innerhalb eines Jahres nach dem Ausstellen der Veranlagungsverfügung bei der Stelle einzureichen, welche die Veranlagung vorgenommen hat. Bei Veranlagungen mit bedingter Zahlungspflicht beträgt die Frist ein Jahr vom Abschluss des gewählten Zollverfahrens an.

Im Vergleich zu heute dürfte die Bedeutung des Erlasses von Zollabgaben abnehmen, da der Entwurf verschiedene Möglichkeiten vorsieht, Irrtümer oder andere Verfahrensprobleme im Veranlagungsverfahren zu korrigieren (vgl. insbesondere Art. 34). Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass unabhängig von den Vorschriften über den Erlass von Zollabgaben Zollforderungen infolge eines betriebsrechtlichen Nachlassvertrags reduziert werden können.

## 2.3.4 4. Kapitel: Vollstreckung von Zollforderungen

### Art. 87 Zollpfandverwertung und Verwertung von Wertpapieren

Ein wesentlicher Pfeiler des Zollpfandrechts ist die Zollpfandverwertung. Erst durch sie kann das Zollpfandrecht für fiskalische Forderungen Nutzen entfalten. Eine Zollpfandverwertung kann nach Absatz 1 stattfinden, sobald die Forderung, für die das Pfand haftet, vollstreckbar geworden ist und die Zahlungsfrist, die der Zollsuldnerin oder dem Zollsuldner beziehungsweise der Bürgin oder dem Bürgen gesetzt wurde, unbenützt abgelaufen ist. Vor diesem Zeitpunkt wird das Zollpfand nur dann verwertet, wenn es einer schnellen Wertverminderung ausgesetzt ist oder einen kostspieligen Unterhalt erfordert (Abs. 2); dies kann sogleich und ohne Einverständnis der Pfandeigentümerin oder des Pfandeigentümers geschehen.

Die Zollpfandverwertung ist eine besondere Art der Zollvollstreckung. Sie richtet sich nicht nach dem Schuldbetriebs- und Konkursrecht. Das Zollgesetz sagt in Artikel 122 nur, dass ein Zollpfand verwertet werden kann, aber nicht, wie das zu

geschehen hat. Das Verfahren ist in den Artikeln 138–145 ZV ausführlich geregelt. Es rechtfertigt sich, die wichtigsten Punkte in den Entwurf zu übernehmen. Nach Absatz 3 wird das Pfand in der Regel durch öffentliche Versteigerung verwertet. Ein freihändiger Verkauf des Pfandes, der sich in vielen Fällen als zweckmässig erweist, hat nach den vom Bundesrat festgelegten Voraussetzungen zu erfolgen (Abs. 4).

In Absatz 5 wird die Zollverwaltung ermächtigt, zwecks Zollvollstreckung auch hinterlegte Wertpapiere zu verwerten. An die Stelle einer Versteigerung tritt hier der Verkauf an der Börse.

#### *Art. 88*      Schuldbetreibung

Wird die Zollforderung nicht freiwillig bezahlt, so ist sie auf dem gleichen Wege zu vollstrecken wie private Ansprüche, nämlich durch Schuldbetreibung (Art. 38 SchKG). Die Schuldbetreibung ist vorgesehen für alle Forderungen auf Geldzahlung und auf Sicherheitsleistung. Im Zollrecht käme sie demnach zum Zug, wenn die geschuldete Zollzahlung nicht freiwillig geleistet oder wenn eine der zahlungspflichtigen Person auferlegte Sicherheitsleistung nicht freiwillig vorgenommen wird, sofern für die Forderung kein oder nur ein ungenügendes Zollpfand haftet (Art. 88 Abs. 1 i. V. m. Art. 76 Abs. 2 und 81 Abs. 3).

Die eigentliche Zwangsvollstreckung für Zollforderungen geschieht stets auf dem Wege der Betreibung auf Pfändung (Art. 42 SchKG). Die Betreibung auf Pfandverwertung kommt für Zollforderungen nicht in Frage, da nach Artikel 87 die Verwertung von Zollpfändern in einem eigenen Vollstreckungsverfahren zu erfolgen hat. Die Betreibung auf Konkurs wird durch Artikel 43 SchKG für öffentliche Abgaben ausgeschlossen.

Dies hindert allerdings nicht, dass in einem über eine Zollschuldnerin oder einen Zollschuldner bzw. über eine Bürgin oder einen Bürgen eröffneten Konkurs die Zollforderungen geltend gemacht werden können (Abs. 2). Die Zollverwaltung kann diese jeweils unbeschadet ihrer Ansprüche aus dem Zollpfandrechte geltend machen. Eine als Zollpfand beschlagnahmte Sache muss zudem nicht in die Konkursmasse eingebracht, sondern kann von der Zollverwaltung verwertet werden (vgl. Abs. 2, wonach Art. 198 SchKG nicht anwendbar ist). Nimmt die Zollverwaltung wegen verbleibender ungedeckter Schulden noch am Konkursverfahren teil, so muss sie sich den Verwertungserlös aus dem Zollpfand im Konkursverfahren nicht anrechnen lassen. Diese Lösung berücksichtigt, dass die Zollverwaltung in Fällen, in denen sie statt der Geltendmachung ihres Baranspruches bloss Sicherheiten akzeptiert, mindestens im Konkursverfahren der Zollschuldnerin oder des Zollschuldners auf die Sicherheit des Zollpfandrechtes zählen darf (vgl. Art. 119 Abs. 1 ZG, Art. 138 Abs. 2 sowie Art. 146 und 147 ZV). Die Zollforderung selbst geniesst dagegen im Konkursverfahren keinerlei Privilegierung, sondern wird als gewöhnliche Forderung behandelt.

Rechtskräftige Verfügungen der Zollverwaltung sind einem gerichtlichen Urteil im Sinne von Artikel 80 SchKG gleichgestellt und unmittelbar vollstreckbar (Abs. 3).

Absatz 4 hält an und für sich Selbstverständliches fest; trotzdem dürfte der Hinweis für die Praxis von Bedeutung sein.

Die vorliegende Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 119 ZG.

### 2.3.5

## 5. Kapitel: Gebühren

#### *Art. 89*

Die in Absatz 1 erwähnte Zollgesetzgebung umfasst sowohl das schweizerische als auch das internationale Zollrecht. Die Zollverwaltung soll für Verfügungen, die sie in Vollzug der Zollgesetzgebung erlässt, oder für Dienstleistungen Gebühren erheben können. Der Bundesrat wird für den Erlass von Veranlagungsverfügungen indessen weiterhin keine Gebühren erheben. Unter das Benützen von Anlagen und Einrichtungen fällt z. B. das Abstellen von Waren oder Fahrzeugen oder der Gebrauch von Waagen und Kränen der Zollverwaltung.

Der Bundesrat hat die eigentlichen Zollgebühren letztmals in der Verordnung vom 22. August 1984 über die Gebühren der Zollverwaltung (SR 631.152.1) festgelegt. Nicht mehr genannt wird die handelsstatistische Gebühr (Art. 26 Abs. 2 ZG); diese wurde im Rahmen der GATT-Lex durch Änderung von Artikel 10 des Zolltarifgesetzes und Aufhebung der entsprechenden Verordnung abgeschafft (vgl. BBl 1994 IV 1004; Änderung in Kraft getreten am 1. Juli 1995 [AS 1995 1826]).

### 2.4

## 4. Titel: Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes

#### *Art. 90*

Hier regelt das Zollgesetz die Veranlagung, die Erhebung, die Rückerstattung und die Verjährung von Abgaben sowie die Rückforderung von Beträgen nach nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes durch die Zollverwaltung (vgl. Art. 1 Bst. c und 95).

Artikel 1 Buchstabe b nennt als Zweck dieses Gesetzes u.a. die Erhebung der Zollabgaben. Der 2. Titel dieses Gesetzes regelt anschliessend das Zollveranlagungsverfahren, der 3. Titel die Erhebung der Zollabgaben. Zweck der Zollgesetzgebung ist indessen auch eine generelle Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze. Dazu gehört der Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse (Art. 95), mithin auch der Abgabenvollzug nach diesen Erlassen. Dass dieser gleichzeitig mit demjenigen der Zollabgaben geschehen muss, dürfte sich von selber verstehen, zumal es um die Überwachung desselben Warenverkehrs und die Veranlagung derselben Waren geht.

Im 3. Titel wird die Erhebung der Zollabgaben im Einzelnen geregelt. Artikel 90 regelt nun das Verhältnis zwischen dem Zollgesetz, namentlich den Bestimmungen des 3. Titels, und den nichtzollrechtlichen Erlassen. Mit dem Hinweis «richten sich nach diesem Gesetz, soweit der Vollzug dieser Erlasse der Zollverwaltung obliegt und soweit sie die Anwendung dieses Gesetzes nicht ausschliessen» soll verdeutlicht werden, dass den nichtzollrechtlichen Erlassen für den Vollzug Spezialität zukommt und dass die Zollgesetzgebung stets nur subsidiäre Geltung hat. Damit sollen Klarheit in das Konkurrenzverhältnis der Erlasse gebracht und für den Vollzug Lücken ausgeschlossen werden.

Absatz 2 beinhaltet eine Spezialregelung für den Erlass von Zollabgaben. Sollen nämlich Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes erlassen werden, so braucht es dafür eine eigene gesetzliche Grundlage im jeweiligen nichtzollrechtlichen Erlass.

## **2.5 5. Titel: Die Zollverwaltung**

### **2.5.1 1. Kapitel: Organisation und Personal**

#### *Art. 91 Zollverwaltung*

Unter Berücksichtigung der Neuerungen des RVOG sowie der dem RVOG zu Grunde liegenden Organisationsautonomie des Bundesrates enthält der Entwurf bloss noch minimale Regelungen über die Organisation der Zollverwaltung. Diese gliedert sich wie bisher in die Oberzolldirektion, die Zollkreisdirektionen und die Zollstellen (vgl. Art. 130 ZG). Obschon im Gesetzestext als Verwaltungsbezeichnung grundsätzlich der Begriff «Zollverwaltung» verwendet wird, kann im Gesetz aus Gründen des verwaltungsinternen Rechtsschutzes auf die Organisationsbezeichnungen Oberzolldirektion, Zollkreisdirektionen und Zollstellen nicht verzichtet werden. Die Zollabfertigungsstellen werden jetzt Zollstellen genannt, eine Bezeichnung, die schon in verschiedenen Artikeln des Zollgesetzes verwendet wird (Art. 3 Abs. 2, 30 Abs. 1 und 2, 89 Abs. 4 und 139 Abs. 1 ZG). Welche Arten von Zollstellen es im Einzelnen neu geben wird, ist durch nachgeordnetes Recht zu bestimmen (Zollämter, Hauptzollämter, Nebenzollämter usw.).

Die Einteilung des Zollgebietes in Zollkreise ist 1994 aus dem Zollgesetz entfernt und in Artikel 132 ZG in die Kompetenz des Bundesrates gelegt worden (vgl. Ziff. 1.1.2.4 und BG vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993; BBl 1994 II 293).

Absatz 2 bezeichnet das Grenzwachtkorps als bewaffneten und uniformierten Verband. Der Entwurf hält sich auch hier kurz und überlässt die weiteren Regelungen über Organisation und Stellung des Grenzwachtkorps nachgeordnetem oder anderem Bundesrecht. Insbesondere bleiben die Angehörigen des Grenzwachtkorps weiterhin dem Militärstrafrecht und der Militärstrafgerichtsbarkeit unterstellt (Art. 2 Ziff. 6 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 [MStG; SR 321.0]).

Auf die im Vernehmlassungsverfahren verschiedentlich geforderte Integration von Absatz 2 in Absatz 1 wird bewusst verzichtet. Das Grenzwachtkorps ist nicht die vierte Ebene der Zollverwaltung, sondern auf allen Ebenen Teil der Zollverwaltung.

Im Falle eines Beitritts der Schweiz zu Schengen sind die Aufgaben und die Unterstellung des Grenzwachtkorps zu überprüfen. Ebenso können Reorganisationsentscheide des Bundesrates die Unterstellung des Grenzwachtkorps verändern. Die Zuordnung zu einem anderen Departement bedürfte indessen einer Änderung des geltenden Zollgesetzes oder des vorliegenden Entwurfs.

#### *Art. 92 Einsätze im Rahmen internationaler Massnahmen*

Neu soll die Zollverwaltung im Rahmen internationaler Massnahmen bei Einsätzen im Ausland mitwirken können. Für das Personal der Zollverwaltung sind solche Einsätze freiwillig. Damit ist wird klar zum Ausdruck gebracht, dass es keine

Pflichtleistung geben kann. Ob, wann und wo solche Einsätze seitens der Schweiz konkret angeordnet werden, ist nicht Regelungsgegenstand der vorliegenden Bestimmung. Mit «Personal der Zollverwaltung» sind alle Personen, die mit der Zollverwaltung ein vertragliches Arbeitsverhältnis haben, gemeint. Es wird jedoch im jeweiligen Einsatzfall zu entscheiden sein, wer über die erforderlichen Voraussetzungen und die gebotene Ausbildung verfügt, um international eingesetzt werden zu können. Es sind sowohl administrative und sicherheitspolizeiliche Hilfeleistungen als auch Beiträge zur Ausbildung oder Weiterbildung denkbar.

#### *Art. 93*            Wohlfahrtskasse des Zollpersonals

Die Bestimmung entstammt dem geltenden Artikel 103 ZG. Der Bussendrittel für die Wohlfahrtskasse (WOKA) wurde in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt überprüft, bis jetzt aber beibehalten (vgl. Aufhebung der Kantonsanteile an den Zoll- und Monopolbussen im BG vom 20. Juni 1980 über die Neuverteilung von Bussenerträgen [BBl 1980 I 477, AS 1980 1793]). Mit Verordnung vom 1. Juli 1992 über die Wohlfahrtskasse des Zollpersonals (SR 172.215.123) wurde die WOKA in eine unselbständige Stiftung des Bundes umgestaltet.

Nach dieser Verordnung verwendet die WOKA ihre Mittel ausschliesslich für soziale Zwecke zugunsten der rund 4 500 Angestellten der Zollverwaltung. Die Gelder werden eingesetzt für die Bereiche Darlehen, Sanierung, Unterstützung von in Verschuldung geratenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, für Zuschüsse an hohe Krankheitskosten und Ausbildungskosten sowie für das Bereitstellen preisgünstiger Ferienmietwohnungen in der Schweiz. Barvermögen und Liegenschaften (Ferienmietwohnungen) sind zweckgebundenes Eigentum des Bundes. Die WOKA untersteht der Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.

Im Vernehmlassungsverfahren stiess die Finanzierung durch den Bussendrittel erneut auf grosse Kritik (vgl. Ziff. 1.3.2.10). Der Bundesrat hat beschlossen, auf seine Kompetenz, wonach er festlegen kann, dass bis zu einem Drittel der nach diesem Gesetz eingenommenen Bussen in die Wohlfahrtskasse fliesst, zu verzichten und die Bestimmung zu streichen (vgl. Ziff. 1.3.3).

## **2.5.2                            2. Kapitel: Aufgaben**

Die nächsten zwei Kapitel regeln die Aufgaben der Zollverwaltung sowie die Befugnisse, die ihr zustehen, um diese Aufgaben erfüllen zu können. Sie knüpfen an die Zweckbestimmung von Artikel 1 an und konkretisieren diese weiter. Die Zollgesetzgebung unterscheidet zwischen zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Erlassen und entsprechend zwischen zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Aufgaben. Aufgaben erwachsen der Zollverwaltung ferner aus zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen (vgl. Art. 2).

#### *Art. 94*            Zollrechtliche Aufgaben

Die vorliegende Bestimmung knüpft an den Zweckartikel (Art. 1) an. Zu den zollrechtlichen Aufgaben gehören alle Aufgaben, die der Zollverwaltung durch das Zollrecht des Bundes zum Vollzug übertragen werden. Dazu gehören vorab der vorliegende Entwurf für ein Zollgesetz, das ausführende Verordnungsrecht, das

übrige Bundesrecht über das Zollwesen sowie das internationale Recht über das Zollwesen (Art. 2).

#### *Art. 95* Nichtzollrechtliche Aufgaben

Die Zollverwaltung vollzieht heute im Auftrag anderer Bundesämter eine grosse Zahl von Bundeserlassen, die nichtzollrechtlichen Erlasse. Sie verteilen sich auf gegen 50 Rechtsgebiete verschiedenster Art (vgl. zur Bedeutung die Bemerkungen zu Art. 1).

Artikel 59 ZG hält fest, dass bei der Handhabung fiskalischer, polizeilicher und anderer nichtzollrechtlicher Bundeserlasse das Zollpersonal im Auftrag und auf Rechnung der anderen Verwaltung und nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften mitwirkt.

Nach Absatz 1 beschränkt sich die Tätigkeit der Zollverwaltung grundsätzlich auf die Mitwirkung beim Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse. Zum einen ist nur noch von nichtzollrechtlichen Erlassen die Rede. Zum anderen wird darauf verzichtet, im Gesetzeswortlaut ausdrücklich festzuhalten, dass die Zollverwaltung im Auftrag einer anderen Verwaltungsstelle handeln muss. Soweit dies nicht bereits heute der Fall ist, wird der nichtzollrechtliche Erlass bestimmen, welche Aufgaben die Zollverwaltung erfüllen soll. Ein Auftrag im Einzelfall ist grundsätzlich nicht erforderlich. In der praktischen Abwicklung wäre dies auch nicht mehr denkbar. Die Zollverwaltung ist, was die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze betrifft, viel näher am Geschehen und damit besser in der Lage zu entscheiden, wann und wie Rechtserlasse zu vollziehen sind.

Absatz 2 betrifft den finanziellen Aspekt der Erfüllung nichtzollrechtlicher Aufgaben durch die Zollverwaltung (vgl. Art. 59 Abs. 1 ZG). Die meisten nichtzollrechtlichen Erlasse werden unentgeltlich vollzogen. Dass eine Bundesverwaltungsstelle einer andern für ihre Tätigkeit Rechnung stellt, ist heute nicht mehr opportun, es sei denn, es gehe um die Erhebung zweckgebundener Abgaben. Wie der Bundesrat in der Botschaft zum (früheren) Bundesgesetz vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt festgestellt hat, sind solche Kosten nicht Kosten des allgemeinen Bundeshaushalts. Vom Rohertrag der *zweckgebundenen* Abgaben sind daher vorweg die Erhebungskosten abzuziehen (BB1 1968 I 490). Für das geltende Finanzhaushaltgesetz vom 6. Oktober 1989 (FHG; SR 611.0) hält dessen Botschaft an diesem Prinzip fest (vgl. BB1 1988 III 849). Die Befugnis der Zollverwaltung, anderen Verwaltungsstellen Rechnung stellen zu können (Art. 59 Abs. 1 ZG), wird daher auf «zweckgebundene Abgaben» eingeschränkt.

#### *Art. 96* Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

Die Zollverwaltung verfügt bis heute auf Gesetzesstufe über keinen eigenständigen sicherheitspolizeilichen Auftrag. In Anbetracht der Bedeutung des Beitrags, den das Grenzwachtkorps im Bereich der inneren Sicherheit leistet, rechtfertigt sich die Aufnahme einer gesetzlichen Bestimmung (Abs. 1). Absatz 1 entspricht Teilen von Artikel 19 der Organisationsverordnung vom 11. Dezember 2000 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD; SR 172.215.1). Er erteilt der Zollverwaltung einen eigenständigen sicherheitspolizeilichen und zugleich einen Kooperationsauftrag.

Selbstverständlich bleiben die Strafverfolgungskompetenzen von Bundes- und kantonalen Behörden gewahrt; dadurch soll namentlich den Bedenken der Kantone Rechnung getragen werden (Abs. 2). Dem Grenzwachtkorps obliegen keine ermittlungspolizeilichen Aufgaben.

#### *Art. 97*           Übernahme kantonalen polizeilicher Aufgaben im Grenzraum

In den vergangenen Jahren haben fast alle Grenzkantone mit der Zollverwaltung beziehungsweise mit dem Grenzwachtkorps Vereinbarungen abgeschlossen, mit denen dem Grenzwachtkorps bestimmte polizeiliche Tätigkeiten zur selbstständigen Ausführung an der Grenze oder im Grenzraum übertragen werden. Vereinbart wurde eine intensivierte Zusammenarbeit, namentlich in den Bereichen der Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung, der Bundesgesetzgebung über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern, des Waffenrechts, des Betäubungsmittelrechts sowie des Strassenverkehrsrechts. In diesen Bereichen ist das Grenzwachtkorps oftmals befugt, selbstständig Strafanzeigen zu erstellen und diese zur weiteren Behandlung an die zuständigen kantonalen Stellen zu überweisen. Es kann teilweise auch Bussen zuhanden der kantonalen Staatskasse einziehen. Solche Vereinbarungen entsprechen einem Bedürfnis und haben sich aus der Sicht der kantonalen Polizeikorps und des Grenzwachtkorps bewährt.

Nach Artikel 48 BV kann sich der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten an Verträgen, die die Kantone miteinander abschliessen, beteiligen beziehungsweise mit ihnen eigene Verträge abschliessen. Die Zuständigkeit des Bundes ist dann zu bejahen, wenn er in einem bestimmten Bereich über Rechtsetzungskompetenzen verfügt (vgl. Peter Hänni, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 453 ff.; Blaise Knapp, St. Galler Kommentar zu Art. 48 BV, Rz. 18 ff.).

Der vorliegende Artikel knüpft an die bestehende verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen an und bildet die Rechtsgrundlage namentlich für solche Fälle, in denen der Vollzug durch das Bundesrecht den Kantonen übertragen worden ist, oder für Bereiche, in denen die Praxis gezeigt hat, dass ein Kanton seine Aufgaben im Grenzraum oft nur in Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung sinnvoll erfüllen kann oder dass er den Vollzug nicht mit eigenen Kräften zu leisten vermag.

Bei eigenständigen Aufgaben, die ein Kanton im Rahmen seiner Souveränität (Art. 3 BV) wahrnimmt, ist eine Unterstützung durch den Bund ausgeschlossen, da er über keine entsprechenden Zuständigkeiten verfügt. Aus den genannten Gründen soll die Möglichkeit, mit Kantonen im Bereich der polizeilichen Aufgaben Vereinbarungen abzuschliessen zu können, ausdrücklich im Gesetz verankert werden. Nach Absatz 1 ist der Abschluss von Vereinbarungen über polizeiliche Aufgaben im Grenzraum dann möglich, wenn ein Kanton den Bund um Mithilfe bei der Erfüllung seines Verfassungsauftrages ersucht und der Bund in eigenem Interesse und im Rahmen von Absatz 2 an einer Vereinbarung mit einem Kanton interessiert ist. Die vorliegende Bestimmung ermöglicht hier sinnvolle vertragsrechtliche Regelungen. Wegen ihrer politischen Tragweite soll die Vertragsabschlusskompetenz dem EFD zustehen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Bestimmung namentlich von den Kantonsregierungen einerseits begrüsst; andererseits wurde sie als zu eng empfunden und es wurde insbesondere befürchtet, dass der Bund einseitig den Kantonen Kompetenzen

wegnehmen könnte. Mit der Neudefinition des Grenzraums (Art. 3 Abs. 5) dürfte diese Befürchtung im Wesentlichen wegfallen. Ferner stiess die Bestimmung, wonach die Vereinbarungen sich über die Tragung der Kosten auszusprechen haben, auf Widerstand. Für den Bundesrat ist die Polizeihöhe grundsätzlich Sache der Kantone. Deshalb möchte er Vereinbarungen auch nur dort angewandt wissen, wo das Grenzwachtkorps ohnehin tätig ist, nämlich an der Grenze und im Grenzraum. Die Befürchtung, dass der Bund in die kantonale Hoheit eingreifen werde, ist unbegründet. Vereinbarungen sollen nur dann abgeschlossen werden, wenn beide Vertragspartner aus freien Stücken zu einem solchen Schritt bereit sind. Der Bund will keineswegs Befugnisse an sich ziehen. Jeder Grenzkanton entscheidet selbst, ob er auch in Zukunft mit der Zollverwaltung Vereinbarungen abschliessen will. Der Einsatz des Grenzwachtkorps im Polizeibereich stellt in vielen Fällen eine Entlastung der Polizeikorps der Grenzkantone dar. Zudem nimmt das Grenzwachtkorps teilweise namhafte Bussensummen für einzelne Kantone ein. Es ist deshalb konsequent, wenn die Polizeivereinbarungen auch die Kostentragung regeln. Die vorgesehene Bestimmung steht nach Auffassung des Bundesrates im Einklang mit den bisherigen Ergebnissen des Projekts «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS).

*Art. 98*            Aufgabenübertragung durch den Bundesrat

Die Bestimmung hat zum Ziel, dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, die verschiedenen Politikbereiche im Interesse eines integralen Vollzugs und im Rahmen der ihm durch Verfassung und Gesetzgebung übertragenen Kompetenzen zu koordinieren und den entsprechenden Vollzug in dringenden Fällen der Zollverwaltung zu übertragen. Der Bundesrat erhält mit der vorliegenden Bestimmung auch die Möglichkeit, zukunftsorientierte Lösungen zu initiieren, allenfalls auch im Sinne von Pilotversuchen, die bei positivem Evaluationsergebnis später in das übrige Bundesrecht übergeführt werden könnten.

*Art. 99*            Leistungsziele

Das Grenzwachtkorps verfügt seit einigen Jahren über einen Leistungsauftrag des EFD. Dieses Führungsinstrument hat sich bewährt. Auch der zivile Teil der Zollverwaltung verfügt seit Anfang 2003 über einen Leistungsauftrag. Die vorliegende Bestimmung sieht die Möglichkeit von Leistungszielen ausdrücklich vor. Diese Art von Leistungszielen ist nicht zu verwechseln mit dem Leistungsauftrag nach Artikel 44 RVOG. Gegenstand eines solchen Leistungsauftrags können verschiedenste Aufgaben des Bundes sein, für die eine gesetzliche Grundlage besteht, insbesondere auch solche nach Artikel 98.

## **2.5.3                    3. Kapitel: Befugnisse**

*Art. 100*            Allgemeine Befugnisse

Die Zollverwaltung hat vielfältige Aufgaben nach zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Erlassen zu erfüllen. Dies erfordert die notwendigen Befugnisse.

Mit der vorliegenden Bestimmung soll die Zollverwaltung in den Stand gesetzt werden, diese Aufgaben zeitgemäss, zweckmässig und rechtskonform wahrnehmen

zu können. In den Artikeln 100–109 werden Befugnisse aufgezählt, die hierfür unerlässlich sind. Derartige, umfassende Rechtsgrundlagen gibt es im geltenden Zollgesetz nicht; in seinem Artikel 59 verweist es für den Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse auf deren «einschlägige Vorschriften».

Bei Artikel 100 Buchstaben a–e handelt es sich um grundsätzliche Befugnisse, während die nachfolgenden Artikel die Tragweite einzelner Befugnisse eingehender regeln. Beispielsweise wird in Buchstabe b die Möglichkeit erwähnt, dass die Identität von Personen festgehalten werden kann; dies darf durch Fotografieren oder Abnehmen von biometrischen Merkmalen geschehen (Art. 103 Abs. 1). Darunter werden körperliche Merkmale wie Fingerprofile (Fingerabdruck) oder das Bild der Iris usw. verstanden, die mit der entsprechenden Person unauflöslich verbunden sind. Sie eignen sich optimal zur eindeutigen Identifikation einer Person.

Bei den nachfolgenden Regelungen wird auf eine Bestimmung über das Beachten von Verkehrsregeln verzichtet. Das geltende Zollgesetz verfügt mit Artikel 89 über eine solche Bestimmung. Für Zollboote befindet sich eine gleichartige Bestimmung in Artikel 53 BSG. Statt den Entwurf mit einer eingehenden Bestimmung zu versehen, entschied sich der Bundesrat für eine Änderung der massgeblichen Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01; siehe Anhang).

#### *Art. 101* Anhalten und Abtasten

Absatz 1 schafft die Gesetzesgrundlage dafür, dass die Zollverwaltung Personen befragen und ihre Identität feststellen darf, wenn Umstände die Annahme rechtfertigen, dass diese sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer der Zollverwaltung obliegenden Aufgabe machen können. Die Kompetenz besteht bloss für das Befragen, nicht aber für Einvernahmen. Diese sollen weiterhin den dafür ausgebildeten zuständigen Stellen vorbehalten bleiben (i. V. m. Art. 128). Die Kompetenz, Personen befragen zu dürfen, soll insbesondere dem Grenzwachtkorps ermöglichen, seine Aufgaben im Grenzraum auch tatsächlich erfüllen zu können.

Absatz 2 sowie Artikel 104 gehen auf geltendes Recht zurück. Schon heute können Personen durchsucht werden (vgl. Art. 35 Abs. 5 und 89 Abs. 1 ZG, der zulässt, dass angehaltene Personen einer vorläufigen Untersuchung unterzogen werden dürfen). Untersucht werden dürfen nach Zollgesetz auch «von den Verdächtigen mitgeführte Gepäckstücke, Waren und Fahrzeuge» (Art. 89 Abs. 1 ZG). Ebenfalls dürfen bereits heute mitgeführte Gegenstände und Fahrzeuge beschlagnahmt werden (Art. 89 Abs. 2 ZG). Nichtzollrechtliche Erlasse wie das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) erteilen der Zollverwaltung zusätzliche Aufträge. Artikel 10 Absatz 2 AsylG bestimmt etwa, dass Behörden und Amtsstellen Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente, die auf die Identität einer asylsuchenden Person Hinweise geben können, zuhanden des Bundesamtes sicherzustellen haben.

#### *Art. 102* Körperliche Durchsuchung und Untersuchung

Dass Personen auf Grund des Zollgesetzes körperlich durchsucht werden dürfen, wurde bereits zu den Artikeln 36 Absatz 3 und 101 ausgeführt. Die vorliegende Bestimmung erläutert das Verfahren für die körperliche Durchsuchung oder Untersuchung. Nach Absatz 2 darf die körperliche Durchsuchung nur von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen werden. Ausnahmen sind nur gestattet, wenn

die Durchsuchung keinen Aufschub duldet. Nach Absatz 3 darf eine körperliche Untersuchung nur von einer Ärztin oder einem Arzt vorgenommen werden.

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

Absatz 1: Die Zollverwaltung kann alle erforderlichen Massnahmen zur Sicherung von Beweismitteln ergreifen, die in einem Strafverfahren verwendet werden können. Sie kann beispielsweise Schriftstücke, Gegenstände usw., die als Beweismittel in einem Strafverfahren dienen können, zurückbehalten. Diese Massnahme steht im Zusammenhang mit der Pflicht zur Amtshilfe in Verwaltungssachen (Art. 114 f.), zur Anzeige in Verwaltungsstrafsachen (Art. 19 Abs. 2 VStrR) und zur Rechtshilfe bei gemeinen Straftaten (Art. 351<sup>bis</sup>–351<sup>septies</sup> und 352 StGB; SR 311.0).

Absatz 2: Bis Ende 1989 sah Artikel 36 Absatz 4 ZG lediglich die Beschlagnahme von «Veröffentlichungen und Gegenständen unsittlicher Natur» vor. Anlässlich einer Teilrevision des StGB wurde die Bestimmung dann erheblich ausführlicher gestaltet; sie umfasst seit dem 1. Januar 1990 auch Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB; AS 1989 2449 2456). Hier wie auch in Artikel 204 StGB ist die Einziehung durch den Richter vorgesehen. Nun gibt es aber noch andere Waren, die der Einziehung unterliegen, z. B. Minispione, Betäubungsmittel, Radarwarngeräte. Zu erwähnen ist auch die «Hilfeleistung des Zollamtes» bei Markenschutz- und Urheberrechtsverletzungen (Art. 70–72 des Markenschutzgesetzes vom 28. Aug. 1992, MSchG; SR 232.11; Art. 75–77 des Urheberrechtsgesetzes vom 9. Okt. 1992, URG; SR 231.1). Um nicht alle Waren aufzählen zu müssen, wurde eine Generalklausel gewählt. Die Zollstelle zieht die Waren nicht selber ein (es handelt sich also nicht um eine «selbständige Einziehung»), wie sie gemäss Art. 66 VStrR im Strafverfahren möglich ist), sondern hält sie mit vorläufiger Beschlagnahme zuhanden der für die Einziehung zuständigen Behörde zurück.

#### *Art. 105*      Abführen und vorläufige Festnahme

Mit dem vorliegenden Artikel wird eine klare Rechtsgrundlage geschaffen für Befugnisse, welche die Untersuchungsdienste und das Grenzwachtkorps schon unter der geltenden Zollgesetzgebung ausüben. So können Personen, die begangener oder unmittelbar bevorstehender Widerhandlungen verdächtigt werden, angehalten und abgeführt werden. Der zuständigen Behörde kann Anzeige erstattet werden. Personen, die Widerstand leisten, können vorläufig festgenommen werden (vgl. Art. 89 Abs. 2 und 138 Abs. 2 ZG). Die neue Vorschrift erteilt der Zollverwaltung eine etwas anders gefasste Kompetenz, als sie in den Artikeln 19 Absatz 3 und 51 Absatz 1 VStrR vorgesehen ist: die vorläufige Festnahme ist nicht nur möglich, wenn Gefahr im Verzug ist, sondern immer dann, wenn Widerstand geleistet wird. Dies rechtfertigt sich durch den sicherheitspolizeilichen Auftrag der Zollverwaltung, insbesondere des Grenzwachtkorps, im Grenzraum.

Absatz 3: Eine vorläufig festgenommene Person ist im Rahmen von Artikel 31 BV und der diese Bestimmung konkretisierenden Gesetzgebung unverzüglich der zuständigen Behörde, d. h. in der Regel dem Untersuchungsdienst der Zollverwaltung oder der Polizei, zuzuführen. Die Ausübung gerichtspolizeilicher Kompetenzen bleibt weiterhin diesen Organen vorbehalten.

#### *Art. 106*      Waffentragen und Waffengebrauch

Nach heutiger Rechtsauffassung bedarf der Gebrauch der Waffe durch die Angehörigen des Grenzwachtkorps einer gesetzlichen Grundlage, dies umso mehr, als die Zollbehörden nicht dem Geltungsbereich des Waffengesetzes unterstellt sind (Art. 2 Abs. 1 des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997 [WG; SR 514.54]). Im Entwurf werden die wichtigsten Voraussetzungen genannt; die Einzelheiten sollen in der Verordnung geregelt werden. Die Bestimmung entspricht teils wörtlich Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10).

Was als Waffe gilt, regeln insbesondere Artikel 4 WG sowie Artikel 3 der Waffenverordnung vom 21. September 1998 (WV; SR 514.541).

Für die Auslegung der Begriffe der Notwehr und des Notstands nach Absatz 1 Buchstaben a und b kann auf das Strafrecht verwiesen werden (Art. 33 und 34 StGB). Buchstabe c trägt dem aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit fliessenden Gebot zur Abwägung der in Frage stehenden Rechtsgüter Rechnung (vgl. Botschaft zum Militärgesetz; BBl 1993 IV 84). Der Bundesrat wird festzulegen haben, in welchen Fällen ausserhalb von Notwehr und Notstand das Personal des Grenzwachtkorps die Waffe im Rahmen der Polizeibefugnis als letztes Mittel zur Erfüllung seines Auftrags einsetzen kann oder soll. Zweifelsohne darf der Waffengebrauch nur dann erfolgen, wenn alle anderen Massnahmen und Mittel nicht ausreichen, um Leib und Leben zu schützen oder einen unverzichtbaren Auftrag zu erfüllen.

Unter welchen Umständen auch dem übrigen Personal der Zollverwaltung das Tragen und der Einsatz von Waffen oder anderen Gegenständen zur Selbstverteidigung gestattet wird, hat nach Absatz 2 der Bundesrat zu regeln. Die Bestimmung ist erforderlich, da auch andere Personen als das Personal des Grenzwachtkorps gewisse polizeiliche Funktionen ausüben. Die Bestimmung ermöglicht es dem Bundesrat zudem, flexibel und zeitgerecht notwendige Massnahmen treffen zu können. Für den Waffeneinsatz durch das übrige Personal gelten die Kriterien von Absatz 1 Buchstaben a–c ebenso. Der Bundesrat kann aber mit Rücksicht auf den Ausbildungsstand und den Einsatzbereich weitere Regeln aufstellen.

#### *Art. 107*      Durchsuchen von Grundstücken, Einfriedungen und Bauten

Das Recht, zu Kontrollzwecken im Grenzraum Grundstücke betreten und durchsuchen zu können, ist bereits in Artikel 138 ZG verankert. Dass dieses Recht nur «in Ausübung des Dienstes» beansprucht werden kann, ist selbstverständlich und braucht im Gesetz nicht explizit erwähnt zu werden. Neu ist die entsprechende Befugnis nicht auf die Nähe der Zollgrenze begrenzt (vgl. Art. 30 Abs. 4, 89, 102 und 137 ZG sowie Art. 3 Abs. 1, 43, 54 und 135 ZV), sondern gilt im gesamten Grenzraum; zudem gilt sie nicht mehr nur für das Grenzwachtkorps, sondern auch für den zivilen Teil der Zollverwaltung.

Absatz 2 räumt darüber hinaus das Recht ein, zu Kontrollzwecken auch Einfriedungen und Bauten, die an das Ufer eines Grenzgewässers anstossen, mit Ausnahme von Wohnungen, durchsuchen zu können. Solche Eingriffe sollen weiterhin auf die Ufer von Grenzgewässern beschränkt bleiben und nicht auf den Grenzraum ausgeweitet werden.

Mit den Kontrollbefugnissen nach den Absätzen 1 und 2 muss das Personal der Zollverwaltung für den allgemeinen Zolldienst grundsätzlich auskommen. Für

ausserordentliche Fälle stellt Absatz 3 eine weitergehende Rechtsgrundlage zur Verfügung, nämlich das Recht zum Durchsuchen von Wohnungen und anderen Räumen sowie von unmittelbar zu einem Haus gehörenden umfriedeten Liegenschaften oder von Bauten. Dieses Recht ist jedoch an Voraussetzungen geknüpft, denn von einer Hausdurchsuchung sind in starkem Ausmass persönlichste Rechtsgüter betroffen. Sie ist deshalb mit äusserster Zurückhaltung anzuordnen. Die Zollverwaltung will aus diesen Überlegungen heraus für ihre Dienstleistung keine Sonderrechte beanspruchen. Absatz 3 verweist daher für das Durchsuchen von Wohnungen auf die üblichen Kompetenzen von Bundesorganen, wie sie im Verwaltungsstrafrechtsgesetz vorgesehen sind (vgl. insbesondere Art. 19 und 48 VStrR).

*Art. 108* Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten

Dieser Artikel regelt auf Gesetzesstufe die Grundzüge für den Betrieb von Geräten zur automatischen Bildaufnahme oder Bildaufzeichnung, um unerlaubte Grenzübertritte oder Gefahren für die Sicherheit im grenzüberschreitenden Verkehr frühzeitig zu erkennen. Die Gesetzesbestimmung wurde insbesondere notwendig, um auch Bildaufzeichnungen vornehmen zu können.

Bereits heute werden neuralgische Grenzbereiche mit Videokameras überwacht. Auch unbewachte Brücken über Grenzgewässer oder allenfalls sogar gewisse Abschnitte an der grünen Grenze können mit solchen Geräten versehen werden. Diese Überwachung dient vor allem der Sicherung des Grenzverkehrs, aber auch dazu, Räume mit abgeführten oder vorläufig festgenommenen Personen unter Kontrolle zu behalten. Ein Einsatz dieser Geräte soll namentlich auch zur Fahndung, zur Überwachung von Räumen mit Wertsachen und Räumen von Zollfreilagern möglich sein. Hier geht es teils um Prävention, teils um effektive Kontrollüberwachungen. Besonders von der Überwachung von Räumen mit Wertsachen und von Zollfreilagern darf erwartet werden, dass Diebstähle oder andere Delikte wesentlich eingedämmt oder besser aufgeklärt werden können. Die Überwachung kommt indessen auch der Sicherheit der Angehörigen der Zollverwaltung zugute. Die Aufzeichnungen können generell bei der Aufklärung von Vergehen und Verbrechen herangezogen werden.

Das «fortwährende Gefilmtwerden» kann indessen bei den Angehörigen der Zollverwaltung, aber auch bei denjenigen Personen, welche die Zollgrenze überqueren, einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte bedeuten, weshalb eine formalgesetzliche Grundlage erforderlich ist. So soll auch verhindert werden, dass allfällige Aufnahmen in einem Strafverfahren wegen unzulässiger Erhebung als Beweismittel abgelehnt werden müssten. Sofern die Aufzeichnungen dafür nicht benötigt werden, werden sie in der Regel nach 24 Stunden gelöscht. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten über den Einsatz. Er hat dies gestützt auf Artikel 27 Absatz 1 und 142 Absatz 2 ZG mit der Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Geländeüberwachung mit Videogeräten (SR 631.09) bereits getan. Es wäre auch denkbar, dass der Bundesrat diese Befugnis in Zukunft mit Subdelegation dem EFD überträgt (vgl. Art. 48 Abs. 1 RVOG).

*Art. 109* Gewerbsmässiges Ausstellen von Zollanmeldungen

Dieser Artikel entspricht im Wesentlichen Artikel 31 Absatz 3 ZG. Auf das Erfordernis eines guten Leumunds soll jedoch verzichtet werden; ein solches Erfordernis

garantiert heute selten mehr eine sachgemässe und korrekte Berufsausübung. Auch auf die Einführung eines Fähigkeitsausweises wird aus praktischen Gründen verzichtet. Hingegen soll die erforderliche Eignung in Zukunft stärker gewichtet werden (korrekte Zollanmeldungen stellen das erforderliche Korrelat zu noch schnelleren Zollveranlagungsverfahren dar). Verfügt eine Person nicht über die erforderliche Eignung oder hat sie gegen die Zollgesetzgebung verstossen, so kann sie wie bisher mit einem Berufsverbot belegt werden (Art. 31 Abs. 3 ZG). Welche Fähigkeiten und Kenntnisse zur erforderlichen Eignung führen, ist in der Verordnung näher zu präzisieren.

In diesem Zusammenhang sei auch auf Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe d hingewiesen, wonach der Bundesrat am Zollverfahren beteiligten Personen im Rahmen vereinfachter Verfahren «zollamtliche Arbeiten übertragen» kann. Wenn Personen, die gewerbmässig Zollanmeldungen ausstellen (Speditionsfirmen), die Stellung als *zugelassener Versender* oder als *zugelassener Empfänger* erhalten, üben sie in dieser Eigenschaft in gewissem Masse zollamtliche Funktionen aus.

## **2.6 6. Titel: Datenschutz und Amtshilfe**

### **2.6.1 1. Kapitel: Datenschutz**

Das Kapitel über den Datenschutz entspricht weitgehend den Artikeln 141a ff. ZG, in der Fassung des vom Parlament am 24. März 2000 verabschiedeten Bundesgesetzes über die Schaffung und die Anpassung gesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten (AS 2000 1891 1914). Die Gesetzesänderung ist am 1. September 2000 in Kraft getreten.

#### *Art. 110* Informationssysteme der Zollverwaltung

Diese Bestimmung legt die Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofile durch die Zollverwaltung fest. Ergänzend kommen die Datenschutzbestimmungen des RVOG und des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) zur Anwendung. Die Zollverwaltung soll ihre Daten auch in elektronischer Form sammeln und bearbeiten sowie entsprechende Datenbanken betreiben dürfen, und zwar insbesondere für die Veranlagung und zum Bezug von Abgaben, zur Erstellung von Risikoanalysen, zur Verfolgung und Beurteilung von Straffällen, zur effizienten und rationellen Behandlung der Amts- und Rechtshilfe, zum Erstellen von Statistiken sowie zur Durchführung und Analyse von Kontrolltätigkeiten im Bereich der polizeilichen Tätigkeiten im Rahmen von Personenkontrollen, der nichtzollrechtlichen Erlasse sowie zum Durchführen und Analysieren von Tätigkeiten zur Verbrechensbekämpfung. Die Befugnis, Informationssysteme im Zusammenhang mit Kontrolltätigkeiten und nichtzollrechtlichen Erlassen (z. B. Immaterialgüterrecht) zu führen, stellt eine Ergänzung zur Teilrevision vom 24. März 2000 dar und entspricht insbesondere dem neuen Aufgabenverständnis des Grenzwachtkorps. Der Bundesrat erlässt entsprechende Ausführungsbestimmungen; er kann diese Befugnis dem EFD übertragen (vgl. Art. 48 Abs. 1 RVOG).

Ein Kanton (ZG) sowie die schweizerischen Datenschutzbeauftragten hielten im Vernehmlassungsverfahren die Delegation an den Bundesrat nach Absatz 3 für nicht

unbedenklich. Da es sich um geltendes Recht handelt, verzichtet der Bundesrat auf eine Änderung.

#### *Art. 111*      Andere Informationssysteme

Die Zollverwaltung stützt sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch auf Informationssysteme anderer Behörden des Bundes und der Kantone, sofern dies gesetzlich vorgesehen ist. Sie kann – sofern dies ebenfalls gesetzlich vorgesehen ist – diese Daten auch bearbeiten beziehungsweise Daten in die entsprechenden Datenbanken eingeben. Neu soll ein Zugriff nicht nur auf kantonale Informationssysteme – sofern die kantonalen Erlasse dies vorsehen – möglich sein, sondern auch auf Informationssysteme der Zollflugplätze und der verschiedenen Lager. Es handelt sich dabei um Einrichtungen, die der Zollüberwachung unterliegen. Die Zollverwaltung darf diese Daten ausschliesslich zweckkonform verwenden.

#### *Art. 112*      Datenbekanntgabe an inländische Behörden

Die Bestimmung entspricht den Artikeln 141c und 141e ZG; sie wurde durch Absatz 3 ergänzt.

Die Zollverwaltung soll Daten sowie Feststellungen, die das Zollpersonal bei der Ausübung seines Dienstes gemacht hat, mit Einschluss von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen, im Einzelfall Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten Organisationen oder Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts (inländische Behörden) bekannt geben dürfen, sofern dies für den Vollzug der durch diese Behörden anzuwendenden Erlasse notwendig ist. Das Gesetz zählt in nicht abschliessender Weise die Arten der Daten auf, die bekannt gegeben werden dürfen. Unter die besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile fallen namentlich Angaben über hängige und abgeschlossene Verwaltungs-, Verwaltungsstraf- und Strafverfahren sowie über verwaltungs-, verwaltungsstraf- und strafrechtliche Sanktionen. Es können auch Verdachtsmeldungen mitgeteilt werden. Die Kombination verschiedener Daten kann zu Persönlichkeitsprofilen führen.

Rund 14 000 Handelsfirmen besitzen ein Mehrwertsteuerkonto bei der Zollverwaltung. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass pro Jahr mangels Bonität etwa 1–2 Millionen Franken an Steuerbeträgen ausfallen. Die Zollverwaltung hat deshalb ein Bonitätsprüfungssystem aufgebaut. Um dieses zu optimieren, soll es künftig möglich sein, Dritten den Auftrag zu erteilen, die Bonität bestimmter Handelsfirmen längerfristig im Auge zu behalten (Eröffnung von Betreibungen oder Konkursen, finanzrelevante Veränderungen in der Unternehmensstruktur). Deshalb sollen nach Absatz 3 finanzielle und wirtschaftliche Daten für die Vornahme von Bonitätsprüfungen damit beauftragten Dritten bekannt gegeben werden dürfen.

Nach Absatz 4 darf die Zollverwaltung bestimmte Daten (Bst. a–c) im Abrufverfahren anderen Behörden des Bundes, der Kantone sowie mit Bundesaufgaben betrauten Dritten (Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts) zur Verfügung stellen (vgl. Art. 141e Abs. 1 ZG). Die Zollanmeldungen enthalten zwar wohl Personendaten, nicht aber besonders schützenswerte Personendaten. Eine weitergehende formellgesetzliche Grundlage ist deshalb nicht erforderlich. Der dezentrale Aufbau der Zollverwaltung bedingt, dass Daten aus Informationssystemen der Zollverwaltung im Abrufverfahren den Dienststellen der Zollverwaltung zugänglich



Auf Grund eines von verschiedenen Vernehmlassungspartnern (ZH, ZG, SO, BS, AI, GR, AG; KKPKS) geäußerten Wunsches wird der Grundsatz der Gegenseitigkeit ausdrücklich im Gesetz verankert. Personelle oder erhebliche materielle Unterstützungsleistungen sind mit dieser Bestimmung grundsätzlich nicht gemeint, aber auch nicht völlig ausgeschlossen.

#### *Art. 115*      Amtshilfe für ausländische Behörden

Dieser Artikel enthält eine Grundsatzbestimmung über die zunehmend wichtiger werdende internationale Amtshilfe. Namentlich betroffen sind die korrekte Aufgabenerfüllung, die Sicherstellung der ordnungsgemässen Anwendung des Zollrechts sowie die Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von Widerhandlungen. Voraussetzung der Leistung von Amtshilfe ist das Vorhandensein eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrags (z. B. Abkommen in Form eines Briefwechsels vom 9. Juni 1997 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über ein die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich betreffendes Zusatzprotokoll zum Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; SR 0.632.401.02).

Oft kann die Zollverwaltung ausländische Amtshilfeersuchen ohne Unterstützung Dritter nicht korrekt behandeln. Es ist deshalb erforderlich, dass die Zollverwaltung die betroffenen Personen zur Mitwirkung und zur Herausgabe von Dokumenten verpflichten kann (Abs. 2). Diese Personen können sich auf das Zeugnisverweigerungsrecht berufen (Art. 16 f. VwVG). Über die Mitwirkungspflicht kann eine Verfügung erlassen werden.

## **2.7**                      **7. Titel: Rechtsschutz**

#### *Art. 116*

Dieser Artikel entspricht Artikel 109 ZG in der Fassung der Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BB1 2001 4202 ff. 4435 4579).

Angesichts von jährlich 10,5 Millionen Einfuhrabfertigungen und 5,7 Millionen Ausfuhrabfertigungen, die eine Verfügung darstellen, rechtfertigt es sich, auch in Zukunft einen verwaltungsinternen Instanzenzug beizubehalten. Wie bisher unterliegen Verfügungen der Zollstellen der Beschwerde an die Zollkreisdirektion. Gegenüber dem geltenden Recht wird der verwaltungsinterne Instanzenzug jedoch verkürzt, indem Beschwerdeentscheide der Zollkreisdirektionen nicht mehr bei der Oberzolldirektion angefochten werden können, sondern direkt bei der Zollrekurskommission. Verfügungen der Zollkreisdirektionen unterliegen weiterhin der Beschwerde an die Oberzolldirektion, ebenso Verfügungen und Beschwerdeentscheide der Oberzolldirektion der Beschwerde an die Zollrekurskommission. Die Beschwerdemöglichkeit ans EFD im Bereich des Zollrechts entfällt.

Nach Absatz 2 vertritt die Oberzolldirektion die Zollverwaltung im Verfahren vor der Zollrekurskommission und dem Bundesgericht. Die Oberzolldirektion ist dazu am besten in der Lage. Zudem behält sie auf diese Weise den Überblick über die

Beschwerdeverfahren. Gleichzeitig könnte sie von der Möglichkeit der Wiedererwägung *pendente lite* (Art. 58 VwVG) Gebrauch machen.

Absatz 3: Im Vorentwurf wurde die bisherige Frist von 60 Tagen für die erste Beschwerde gegen die Zollveranlagung unverändert übernommen (vgl. Art. 114 Abs. 2). Im Gegensatz zum üblichen Verwaltungsverfahren, das eine Frist von 30 Tagen vorsieht (Art. 50 VWVG), beginnt die Frist nicht nach Erhalt der Zustellung, sondern mit dem Ausstellen der Veranlagungsverfügung durch die Zollstelle zu laufen (vgl. zum Begriff «Ausstellen» die Bemerkungen zu Art. 72). Eine Verkürzung der Beschwerdefrist auf 30 Tage würde eine unzumutbare Beeinträchtigung und Einschränkung des Rechtsschutzes bedeuten. So muss auch berücksichtigt werden, dass am Zollveranlagungsverfahren zahlreiche Personen beteiligt sind und in der Regel diejenige Person, welche die Veranlagungsverfügung und Zolldokumente zuletzt erhält, diejenige ist, die darüber entscheidet, ob eine Veranlagungsverfügung akzeptiert oder bestritten wird. Die bisherige Regelung ist sachgerecht, und die Frist von 60 Tagen für die erste Beschwerde gegen die Zollabfertigung ist deshalb beizubehalten. Diese Regelung stiess zwar bei einigen Vernehmlassungspartnern auf Kritik; es wurde mehrfach (u.a. von *economiesuisse*) eine Verlängerung der Frist bis zu einem Jahr gefordert. Eine solche Änderung ist aber mit dem Anspruch auf Rechtssicherheit nicht vereinbar. Die Rechtsmittelfrist soll weder verkürzt noch verlängert werden. Die heutige Praxis hat sich bewährt.

Verfügen nichtzollrechtliche Erlasse für ihre Rechtsanwendung über eigene Rechtsschutzbestimmungen, so gehen diese als *lex specialis* dem Zollrecht vor.

Absatz 4: Inwieweit Urteile der Zolldreisdirektionen der Beschwerde ans Bundesgericht unterliegen, richtet sich nach den massgebenden Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

## 2.8 8. Titel: Strafbestimmungen

Der entsprechende Abschnitt des geltenden Zollgesetzes (Art. 73 ff. ZG) ist bei der Einführung des VStrR gründlich überarbeitet und an dieses neue Gesetz angepasst worden (vgl. BBl 1971 I 933 ff., bes. S. 1018 f.). Die strafrechtlichen Bestimmungen sind dabei von 35 auf 19 Artikel und im vorliegenden Entwurf nochmals reduziert worden.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Bestrafung fahrlässiger Tatbegehung kritisiert (vgl. Ziff. 1.3.2.9 und 1.3.3). Der ZK enthält keine Strafbestimmungen. Die EG überlässt gewisse Teile des Zollrechts, darunter auch das Strafrecht, weiterhin den einzelnen Mitgliedstaaten.

### *Art. 117* Zollwiderhandlungen

Die bisherigen vier Arten von Zollwiderhandlungen wurden grundsätzlich beibehalten; allerdings wird der Straftatbestand der Zollübertretung neu mit Zollhinterziehung und Zollgefährdung bezeichnet.

### *Art. 118* Zollhinterziehung

Artikel 74 ZG zählt in kasuistischer Weise 16 verschiedene Tatbestände auf, kommt aber dennoch nicht ohne eine Generalklausel (Ziff. 16) aus. Etliche Ziffern von

Artikel 74 ZG wurden selten oder nie angewendet. Das Aufzählen derart vieler Einzelatbestände, bei denen es sich lediglich um Spezialfälle, Erscheinungsformen ein und desselben Deliktes handelt (vgl. schon Kurt Spitz, Das schweizerische Zollstrafrecht, Diss. Zürich 1944, S. 56), entspricht nicht mehr der heutigen Gesetzgebungstechnik. Wie andere Fiskalgesetze soll auch das Zollgesetz wenige kurze Strafbestimmungen erhalten. Die vorliegende neue, knappe Formulierung schränkt die Strafbarkeit der bisher einzeln umschriebenen Tatbestände nicht ein.

Die Umbenennung in Zollhinterziehung und Zollgefährdung berücksichtigt, dass auch die anderen drei Zollwiderhandlungen Übertretungstatbestände sind. Der Begriff wird auch in anderen Bundesgesetzen verwendet (Art. 85 MWSTG, Art. 38 MinöStG u.a.).

In der Mehrzahl der Anwendungsfälle von Zollhinterziehungen kommt zumeist nur Busse in Betracht. Fälle, in denen das Gericht eine Gefängnisstrafe wegen eines Vergehens ausspricht, sind sehr selten (Abs. 2; vgl. Art. 73 Abs. 1 VStrR).

Die angedrohte Höchststrafe beträgt jetzt nicht mehr das Zwanzig-, sondern nur noch das Fünffache des hinterzogenen Zollabgabebetrag. Das gleiche Strafmass findet sich auch in Artikel 85 MWSTG, Artikel 36 AStG und Artikel 38 MinöStG. Damit ist keine Neubewertung der Zollhinterziehung hinsichtlich des Unrechtsgehalts verbunden, sondern die Änderung bringt bloss eine Angleichung an die geltende Strafpraxis, die sich längst an niedrigeren Bussenmaxima orientiert.

Absatz 2: Dass die Strafbestimmung der Zollwiderhandlung beim Zusammentreffen mit Artikel 14 VStrR (Leistungs- und Abgabebetrag) jeweils nur subsidiär zur Anwendung kommt, hat schon Artikel 85 Absatz 2 ZG bestimmt.

Beim Vorhandensein erschwerender Umstände konnte bisher das Höchstmass der angedrohten Busse um die Hälfte erhöht und zugleich auf Gefängnis bis zu sechs Monaten erkannt werden (Art. 75 ZG). In Anbetracht zunehmend grösserer Deliktsummen bei Zollwiderhandlungen ist die Beschränkung auf sechs Monate aufzugeben. Diese Änderung drängt sich aus einem zweiten Grund auf: Nach der Revision des StGB vom 13. Dezember 2002 bestimmt dessen Artikel 333 Absatz 2 Buchstabe c, dass Gefängnisstrafen unter sechs Monaten durch Geldstrafen zu ersetzen sind. Beim Vorliegen erschwerender Umstände ist die Androhung einer Geldstrafe ein wenig abschreckendes Sanktionsmittel. Der Entwurf sieht deshalb neu vor, dass auf eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr erkannt werden kann.

#### *Art. 119* Zollgefährdung

Der Straftatbestand der Zollgefährdung wird in Absatz 1 mit einer generellen Norm umschrieben. Auf eine kasuistische Aufzählung von Tatbestandsvarianten kann beim Gefährdungstatbestand verzichtet werden. Die Absätze 2 und 3 sind textgleich wie bei Artikel 118 formuliert. Die Schwere des Deliktes wird im konkreten Fall mit einer angemessenen Strafausfällung zu ahnden sein.

#### *Art. 120* Bannbruch

Auch hier wird auf die kasuistische Aufzählung von Tatbestandsvarianten verzichtet (vgl. Art. 76 ZG). Artikel 60 ZG über den Umgang mit verbotenen Waren und Artikel 101 ZG über die Zollzahlungspflicht bei Bannbruch sind als Absatz 5 sinngemäss in den vorliegenden Artikel eingefügt worden. Die Strafnorm steht deshalb im Zollgesetz, weil der Zollverwaltung auch die Überwachung des verbotenen Waren-

verkehrs obliegt. Der vorliegende Artikel ist daher als strafrechtliches Instrument zur Sicherung der Rechtsordnung nach wie vor von Bedeutung. Beim Vorliegen erschwerender Umstände kann auch hier das Höchstmass der angedrohten Busse um die Hälfte erhöht und auf eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr erkannt werden.

*Art. 121 und 122* Zollhehlerei und Zollpfandunterschlagung

Diese zollrechtlichen Sondertatbestände kommen eher selten vor, doch kann darauf nicht verzichtet werden. Als strafbare Vortat der Zollhehlerei kommt nur eine Zollhinterziehung oder ein Bannbruch in Frage.

*Art. 123* Versuch

Nach Artikel 104 StGB wird der Versuch einer Übertretung nur in den vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen bestraft. Artikel 123 enthält – wie schon der geltende Artikel 80 Absatz 2 ZG – eine solche Bestimmung. Der Versuch einer Zollwiderhandlung kann nur mit Vorsatz begangen werden. Ein Hinweis, wie er im Vernehmlassungsverfahren gefordert wurde, dass nur die vorsätzliche Tatbegehung strafbar ist, erübrigt sich daher.

*Art. 124* Erschwerende Umstände

Die Aufzählung beruht auf Artikel 82 ZG. Auf die Übernahme der Ziffern 3 und 4 dieses Artikels wird verzichtet. Die dort aufgezählten Umstände («das Mitführen von Waffen, gefährlichen Werkzeugen oder von Hunden ...» bzw. «die Eigenschaft als Beamter oder Angestellter des Bundes») können bei der Strafzumessung nach Artikel 63 StGB erschwerend in Betracht gezogen werden.

*Art. 125* Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Diese Bestimmung derogiert die Anwendung von Artikel 7 VStrR, der für Bussen von Geschäftsbetrieben nur eine Busse bis 5 000 Franken vorsieht. Sie entspricht Artikel 87 MWSTG und ist den Rechtsanwendern auch des Zollrechts bereits bekannt und in der Praxis erprobt. Probleme in der Anwendung sind bisher nicht bekannt; im Vernehmlassungsverfahren ist eine zum Mehrwertsteuergesetz analoge Bestimmung ausdrücklich gefordert worden.

Die «Bestrafung» von juristischen Personen ist ein Eingriff in das in der Schweiz vertretene Prinzip der (fast) ausschliesslichen Bestrafung der natürlichen Personen, welche die strafbare Handlung begangen haben. Trotz vieler seinerzeit zur Revision des Steuerrechts vorgebrachter Einwände gegen eine Bestrafung von juristischen Personen wurde dort die Norm beibehalten, da sie für die Eidgenössische Steuerverwaltung in der Praxis unverzichtbar ist und bisher nicht zu Schwierigkeiten geführt hat (s. auch Felix Richner, Die Strafbarkeit der juristischen Personen im Steuerhinterziehungsverfahren, ASA 59, 441 ff.; a. M. zumindest für das Strafgesetzbuch/StGB: Günter Stratenwerth, AT, 2. Aufl., Bern 1996, § 9 N 3).

*Art. 126* Zusammentreffen von Strafbestimmungen

Dieser Artikel geht als Sonderbestimmung dem Artikel 68 StGB vor. Absatz 1 entspricht inhaltlich Artikel 85 Absatz 1 ZG.

Absatz 2 regelt Fälle, in denen eine Handlung gleichzeitig den Tatbestand einer Zollwiderhandlung und anderer von der Zollverwaltung zu verfolgender Widerhandlungen erfüllt. Solche *andere* von der Zollverwaltung zu erlassende Strafbescheide betreffen beispielsweise die Mehrwertsteuer, die Tabaksteuer, das Tierseuchengesetz und das Tierschutzgesetz. Die Regelung ist notwendig, da Artikel 68 StGB gemäss Artikel 9 VStrR für Bussen nicht gilt. Die Vermeidung einer ungerechtfertigten Kumulation von Strafen in Fällen, in denen mit der gleichen Handlung mehrere Straftatbestände erfüllt werden, für die verschiedene Verwaltungen zuständig sind, lässt sich hingegen nicht mittels einer generellen Konkurrenzregel im Zollgesetz erreichen, sondern nur mittels spezifischer Normen in den einschlägigen Einzelgesetzen (vgl. z. B. Art. 27 Abs. 2 des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Okt. 1951, BetmG; SR 812.121).

#### *Art. 127* Ordnungswidrigkeiten

Dieser Artikel entspricht im Wesentlichen dem Artikel 104 ZG. Die Erhöhung der Höchstbusse ist einerseits durch die Geldentwertung bedingt, andererseits durch die Tatsache, dass Ordnungswidrigkeiten u. U. recht gravierend sein können (z. B. gewerbsmässiger Ausfuhrschmuggel hochwertiger Waren).

Der Hinweis auf Artikel 80 Absatz 1 ZG mit Bezug auf die Geltung des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes kann hier entfallen, da Artikel 128 Absatz 1 vom systematischen Zusammenhang her alle Straftatbestände des 8. Titels, also auch die Ordnungswidrigkeit, einschliesst.

#### *Art. 128* Strafverfolgung

Verfolgende und urteilende Behörde im Sinne von Artikel 1 VStrR ist die Zollverwaltung. Diese Bestimmung entspricht Artikel 87 Absatz 1 ZG.

Auf eine Bestimmung im Sinne von Artikel 87 Absatz 2 ZG wird hier bewusst verzichtet. Die Zuordnung der Kompetenzen an die verschiedenen Behörden der Zollverwaltung ist auf Grund des Verwaltungsorganisationsrechts Aufgabe des Bundesrates.

#### *Art. 129* Verfolgungsverjährung

Die vorliegende Bestimmung übernimmt sinngemäss den Artikel 83 ZG. Neu wird zusätzlich auch die Zollpfandunterschlagung der Verjährung nach dem Verwaltungsstrafrechtsgesetz unterstellt.

## **2.9 9. Titel: Schlussbestimmungen**

#### *Art. 131* Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Die Totalrevision bedingt die Aufhebung des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 und der Ausführungsverordnungen.

Der Erlass des vorliegenden Entwurfs bedingt die Anpassung zahlreicher anderer Bundeserlasse. Die Änderungen werden im Anhang aufgeführt.



Wie im Kommentar zu Artikel 5 erwähnt, führt der Entwurf zu jährlichen Mehrkosten in der Höhe von 4 Millionen bei den Aufwendungen für Zollstellen und Anlagen.

#### **4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Der vorliegende Entwurf konkretisiert Verfassungsaufträge und soll das bisherige Zollgesetz aus dem Jahre 1925 ersetzen. Ein Verzicht auf staatliches Handeln fällt von daher ausser Betracht.

Der Entwurf bringt eine wesentliche Angleichung an das Zollrecht der EG. Die Zollverfahren sind praktisch dieselben wie diejenigen der EG. Die Abgabenerhebung und der Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse wurden soweit sinnvoll und möglich einfacher ausgestaltet. Der internationale Waren- und Personenverkehr soll möglichst nur den unabdingbaren zollrechtlichen Eingriffen ausgesetzt sein. Der Entwurf bringt deshalb u.a. die Möglichkeit, Waren bereits deklarieren zu können, bevor sie bei der Zollstelle eintreffen. Die Zollverfahren sollen beschleunigt abgewickelt werden können. Dazu kann die elektronische Datenverarbeitung zwingend vorgeschrieben werden. Andererseits soll die formelle Strenge des geltenden Zollrechts etwas gemildert werden; das Veranlagungsverfahren wurde mit differenzierten nachträglichen Korrekturmöglichkeiten versehen.

Im Vergleich zum geltenden Zollrecht sind kaum veränderte Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen zu erwarten. Die Dynamisierung und Harmonisierung der Zollverfahren dürfte sich, falls sie Änderungen herbeiführen würden, eher positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken. Mit dem strategischen Ziel, das schweizerische Zollrecht möglichst an dasjenige der EG heranzuführen, fallen alternative Regelungen praktisch ausser Betracht. Immerhin wurden diverse Regelungen des europäischen Zollrechts, weil für unsere Verhältnisse kaum erforderlich, weggelassen oder einfacher ausgestaltet. Nach Beurteilung der Zollverwaltung und der Zollkreisdirektionen sollte der Entwurf einen zweckmässigen Vollzug zulassen.

#### **5 Legislaturplanung**

Im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 ist die Totalrevision des Zollgesetzes unter den «Weiteren Geschäften» angekündigt (BBl 2000 2333).

#### **6 Verhältnis zum europäischen Recht**

Darüber wurde bereits unter den Ziffern 1.1.4 und 1.2 berichtet. Der Entwurf des neuen Zollgesetzes ist, so weit wie möglich und sinnvoll, an das Zollrecht der EG angeglichen worden.

**7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Das geltende Zollgesetz stützt sich auf die Artikel 28–30 sowie auf Artikel 34<sup>ter</sup>, später ersetzt durch die Artikel 31 und 31<sup>bis</sup>, der inzwischen aufgehobenen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Die Bestimmungen betrafen das Zollwesen (Art. 28–30) sowie die Handels- und Gewerbefreiheit und die staatliche Wirtschaftspolitik (Art. 31 und 31<sup>bis</sup>).

Artikel 133 BV ist die bedeutendste Verfassungsbestimmung für das Zollgesetz. Danach ist die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr Sache des Bundes. Indessen regelt der Entwurf auch die Überwachung und Kontrolle des Personenverkehrs über die Zollgrenze (Art. 1 Bst. a). Diese Massnahmen erfolgen im Interesse der Sicherheit der Schweiz. Deshalb ist als weitere Verfassungsgrundlage Artikel 57 BV heranzuziehen, wonach Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen und ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren. Soweit die Massnahmen der Überwachung und Kontrolle des Personenverkehrs Personen ausländischer Staatsangehörigkeit betreffen, ist der Entwurf auch auf Artikel 121 BV abzustützen; nach dieser Bestimmung steht dem Bund die Gesetzgebung u.a. über die Ein- und Ausreise von Ausländerinnen und Ausländern zu. Anstelle der bisherigen Verfassungsbestimmung über die staatliche Wirtschaftspolitik ist diejenige über die Aussenwirtschaftspolitik (Art. 101 BV) heranzuziehen.

**7.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Der Gesetzesentwurf enthält verschiedene Bestimmungen über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, die über blosser Ausführungsbestimmungen hinausgehen. Es handelt sich vor allem um Bereiche, die auf Grund eines geänderten wirtschaftlichen Umfelds rasch geändert werden müssen, sowie um technische Bereiche. Rechtsetzungsbefugnisse sollen sowohl an den Bundesrat als auch an das EFD und ausnahmsweise an die Zollverwaltung delegiert werden können. Die nachfolgend aufgeführten delegierten Rechtsetzungsbefugnisse werden zu keinen wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 BV führen.

**7.2.1 Delegation an den Bundesrat**

Nach Artikel 8 Absatz 2 kann der Bundesrat im Einzelnen regeln, welche Waren zollfrei sind. Für die vorübergehende Verwendung von Waren kann er die Voraussetzungen für die Zollabgabenbefreiung regeln (Art. 9 Abs. 2). Er regelt die Rückerstattung oder Zollbefreiung bei ausländischen Rückwaren (Art. 11 Abs. 4). Er regelt die Voraussetzungen für die Zollermässigung oder Zollbefreiung im aktiven und im passiven Veredelungsverkehr (Art. 12 und 13). Er regelt das Verfahren bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Art. 15). Er regelt die Voraussetzungen für die Zollfreiheit im Reiseverkehr; er kann auch Pauschalansätze festlegen (Art. 16). Er kann eine Frist zur nachträglichen Berichtigung der Zollanmeldung vorsehen (Art. 34 Abs. 2). Er regelt die Einzelheiten betreffend die Aufbewahrung von Daten und Dokumenten

(Art. 41). Er kann – unter bestimmten Voraussetzungen – Vereinfachungen im Zollveranlagungsverfahren vorsehen (Art. 42). Der Bundesrat regelt das Zollveranlagungsverfahren des Grenzzonenverkehrs (Art. 43) sowie dasjenige für den Eisenbahn-, Schiffs-, Luft- und Postverkehr sowie für die elektrische Energie (Art. 44 und 46). Der Bundesrat kann die Lagerung von Waren, die nicht ausgeführt werden, in offenen Zolllagern und in Zollfreilagern vorsehen (Art. 53 Abs. 2 und 62 Abs. 2). Er regelt, unter welchen Bedingungen in den offenen Zolllagern und in den Zollfreilagern Waren bearbeitet werden dürfen (Art. 56 Abs. 2 und 65 Abs. 2). Der Bundesrat regelt, unter welchen Voraussetzungen keine Sicherstellung verlangt wird (Art. 76 Abs. 4). Er legt fest, unter welchen Voraussetzungen ein Zollpfand freihändig verkauft werden darf (Art. 87 Abs. 4). Er legt den Gebührentarif fest (Art. 89 Abs. 3). Er regelt Zweck, Organisation, Finanzierung und Verwaltung der Wohlfahrtskasse (Art. 93). Der Bundesrat kann der Zollverwaltung den Vollzug dringender Bundesaufgaben im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs übertragen (Art. 98). Er regelt, welche Personen ausserhalb des Grenzwachtkorps ebenfalls Waffen tragen oder über Selbstverteidigungs- und Zwangsmittel verfügen dürfen, und er regelt deren Gebrauch (Art. 106). Der Bundesrat regelt den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten (Art. 108 Abs. 2). Er erlässt Vorschriften über die Datenbearbeitung, namentlich über die Datenbekanntgabe im Abrufverfahren (Art. 110 Abs. 3 und 112 Abs. 5).

### **7.2.2 Delegation an das EFD oder an die EZV**

Nach Artikel 3 legt das *Finanzdepartement* nach Absprache mit dem betreffenden Grenzkanton die Breite des Grenzraums fest. Es kann die unterschiedlichen Zollansätze für Waren je nach Verwendung herabsetzen (Art. 14 Abs. 1 Bst. b). Es regelt die Zahlungsweise sowie die Bedingungen für Zahlungserleichterungen und legt die Zinssätze für Verzugs- und Vergütungszinse fest (Art. 73 Abs. 2 und 74 Abs. 4). Das Departement kann die ihm zustehende Befugnis zum Abschluss von Vereinbarungen über polizeiliche Aufgaben im Grenzraum und über die Kostenübernahme der Zollverwaltung übertragen (Art. 97 Abs. 3).

Die *Zollverwaltung* kann die vom Departement festgelegten Zollansätze unter bestimmten landwirtschaftsrechtlichen Voraussetzungen anpassen (Art. 14 Abs. 3); diese Befugnis entspricht derjenigen des Bundesamtes für Landwirtschaft (vgl. Art. 20 Abs. 5 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998, LwG; SR 910.1). Sie kann die Form der Gestellung, der summarischen Anmeldung und der Zollanmeldung vorschreiben (Art. 24 Abs. 4 und 28 Abs. 2). Sie kann die vorgängige Zollanmeldung vorschreiben (Art. 25 Abs. 3). Sie legt auch die Zuständigkeiten der Zollstellen fest (Art. 29), ferner Form und Zeitpunkt der Annahme der Zollanmeldung (Art. 33). Die Zollverwaltung regelt die Form der Bestandesaufzeichnungen von Waren, die in einem Zolllager (offenes Zolllager und Lager für Massengüter) oder in einem Zollfreilager gelagert werden (Art. 56 Abs. 1 und 66 Abs. 1). Sie kann den Verzicht auf die Erhebung der Zollabgaben vorsehen, wenn der Erhebungsaufwand den Abgabebetrag offensichtlich überschreitet (Art. 71).

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>568</b>
<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>570</b>
1.1 Ausgangslage	570
1.1.1 Entwicklung des Zolls	570
1.1.1.1 Geschichtliche Entwicklung	570
1.1.1.2 Fiskalische Entwicklung	571
1.1.2 Die Zollgesetzgebung	571
1.1.2.1 Zollgesetze und Zolltarifgesetze	572
1.1.2.2 Das geltende Zollgesetz von 1925	572
1.1.2.3 Ältere Teilrevisionen	572
1.1.2.4 Die neusten Teilrevisionen	573
1.1.3 Totalrevision des Zollrechts	574
1.1.3.1 Entstehung der Totalrevision	574
1.1.3.2 Einzelne Gründe für die Totalrevision	575
1.1.4 Die Auswirkungen der europäischen Integration	576
1.1.4.1 Die integrationspolitische Entwicklung in Europa und die Schweiz	576
1.1.4.2 Die Zollrechtskodifikation der EG	578
1.1.4.3 Die Totalrevision des Zollrechts und die Beziehung der Schweiz zu Europa	578
1.2 Ziele und Grundzüge des Entwurfs	579
1.2.1 Ziele der Totalrevision	579
1.2.2 Grundzüge	579
1.2.3 Punktuelle Neuerungen	580
1.2.4 Annäherung an den Zollkodex	581
1.3 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	582
1.3.1 Überblick	582
1.3.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in einzelnen Bereichen	583
1.3.2.1 Annäherung an das EG-Zollrecht	583
1.3.2.2 Gewichtszoll vs. Wertzoll	583
1.3.2.3 Veredelungsverkehr	584
1.3.2.4 Verbindlichkeit von Zollanmeldungen: berichtigen und zurückziehen	584
1.3.2.5 Zollfreilager: Begehren um Verarbeitungsprozesse	584
1.3.2.6 Bestandesaufzeichnungen im Zolllagerverfahren und bei Zollfreilagern (Inventarisierungspflicht)	584
1.3.2.7 Solidarhaftung	585
1.3.2.8 Verjährung	585
1.3.2.9 Strafbestimmungen	585
1.3.2.10 Wohlfahrtskasse	585
1.3.2.11 Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze; Umschreibung des Grenzraums	585
1.3.2.12 Vereinbarungen mit Kantonen	586
1.3.2.13 Aufgaben und Befugnisse der Zollverwaltung	586

1.3.2.14 Innere Sicherheit, USIS, Schengen/Dublin	587
1.3.3 Überarbeitung der Vorlage auf Grund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	587
1.4 Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses	588
<b>2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen</b>	<b>589</b>
2.1 1. Titel: Grundlagen des Zollwesens	589
2.1.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	589
2.1.2 2. Kapitel: Zollpflicht und Zollerhebungsgrundlagen	595
2.1.2.1 1. Abschnitt: Zollpflicht für Waren	595
2.1.2.2 2. Abschnitt: Zollerhebungsgrundlagen	601
2.2 2. Titel: Zollveranlagungsverfahren	603
2.2.1 Aufbau des Zollveranlagungsverfahrens	603
2.2.2 Die Begriffe Zollpflicht, Zollmeldepflicht und Zollzahlungspflicht	604
2.2.3 1. Kapitel: Überwachung des Warenverkehrs	605
2.2.4 2. Kapitel: Veranlagung	616
2.2.5 3. Kapitel: Besondere Verfahrensbestimmungen	622
2.2.6 4. Kapitel: Die Zollverfahren	625
2.2.6.1 1. Abschnitt: Wählbare Zollverfahren	625
2.2.6.2 Vorbemerkung zum Aufbau der Zollverfahren	627
2.2.6.3 2. Abschnitt: Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr	627
2.2.6.4 3. Abschnitt: Transitverfahren	628
2.2.6.5 4. Abschnitt: Zolllagerverfahren	629
2.2.6.5.1 Neues Zolllagerregime	629
2.2.6.5.2 Zollbemessung bei der Warenauslagerung	633
2.2.6.6 5. Abschnitt: Verfahren der vorübergehenden Verwendung	633
2.2.6.7 6. Abschnitt: Verfahren der aktiven Veredelung	634
2.2.6.8 7. Abschnitt: Verfahren der passiven Veredelung	635
2.2.6.9 8. Abschnitt: Ausfuhrverfahren	636
2.2.7 5. Kapitel: Zollfreilager	637
2.2.7.1.1 Regelungen im Zollgesetz und im Zollkodex	637
2.2.7.1.2 Neugestaltung des Zollfreilagers	639
2.3 3. Titel: Erhebung der Zollabgaben	640
2.3.1 1. Kapitel: Zollschuld	640
2.3.2 2. Kapitel: Sicherstellung von Zollforderungen	646
2.3.2.1 1. Abschnitt: Grundsatz	646
2.3.2.2 2. Abschnitt: Zollbürgschaft	647
2.3.2.3 3. Abschnitt: Sicherstellungsverfügung und Zollpfandrecht	649
2.3.3 3. Kapitel: Nachforderung und Erlass von Zollabgaben	652
2.3.4 4. Kapitel: Vollstreckung von Zollforderungen	653
2.3.5 5. Kapitel: Gebühren	655
2.4 4. Titel: Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes	655
2.5 5. Titel: Die Zollverwaltung	656
2.5.1 1. Kapitel: Organisation und Personal	656
2.5.2 2. Kapitel: Aufgaben	657
2.5.3 3. Kapitel: Befugnisse	660
2.6 6. Titel: Datenschutz und Amtshilfe	665

2.6.1 1. Kapitel: Datenschutz	665
2.6.2 2. Kapitel: Amtshilfe	667
2.7 7. Titel: Rechtsschutz	668
2.8 8. Titel: Strafbestimmungen	669
2.9 9. Titel: Schlussbestimmungen	672
<b>3 Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>673</b>
<b>4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen</b>	<b>674</b>
<b>5 Legislaturplanung</b>	<b>674</b>
<b>6 Verhältnis zum europäischen Recht</b>	<b>674</b>
<b>7 Rechtliche Grundlagen</b>	<b>675</b>
7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	675
7.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	675
7.2.1 Delegation an den Bundesrat	675
7.2.2 Delegation an das EFD oder an die EZV	676
<b>Zollgesetz, ZG (Entwurf)</b>	<b>681</b>

