



03.078

## Zollgesetz

### Loi sur les douanes

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

#### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.06.04 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.06.04 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.09.04 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.04 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.04 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.12.04 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.03.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.03.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

#### *Antrag der Minderheit*

(Baader Caspar, Laubacher, Pfister Theophil, Rime, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Sistierung der Beratung

Die Beratung des neuen Zollgesetzes ist bis zum Zeitpunkt zu verschieben, an dem klar ist, ob das Schengener Abkommen in Kraft tritt oder nicht.

#### *Proposition de la minorité*

(Baader Caspar, Laubacher, Pfister Theophil, Rime, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Suspension du débat

Les délibérations sont renvoyées jusqu'à clarification sur l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen.

**Baader Caspar** (V, BL): An sich geht es hier um einen Ordnungsantrag, den wir stellen. Wir beantragen nämlich eine Sistierung bzw. Verschiebung der Beratung. Die SVP-Fraktion ist für Eintreten auf das Zollgesetz. Mit unserem Minderheitsantrag verlangen wir aber, dass die Beratung verschoben wird bis zum Zeitpunkt, an dem klar ist, ob das Schengener Abkommen in der Schweiz in Kraft tritt oder nicht. Es geht hier um eine vernünftige Koordination der Gesetzgebung oder des Gesetzgebungsverfahrens bei zwei voneinander abhängigen Erlassen. Das Zollgesetz beinhaltet nämlich zwei Bereiche: einen fiskalischen und zolltechnischen Teil auf der einen und einen Teil über das Grenzschutzkorps, d. h. über die innere Sicherheit, auf der anderen Seite. Der erste Teil bietet wenig Probleme. Hingegen nehmen wir mit dem vorliegenden Entwurf für ein neues Zollgesetz im Bereich der inneren Sicherheit, d. h. ab Artikel 91, Änderungen vor, die bei einer Annahme des Schengener Abkommens durch die Schweiz oder bei einer Ablehnung desselben wieder geändert werden müssen. Ich will Ihnen das an zwei Beispielen erklären.

Zum ersten Thema, dem Grenzraum: Ein ganz zentraler und bis heute ungeklärter Punkt ist im Falle der Annahme des Schengener Abkommens durch die Schweiz die Kompetenzaufteilung zwischen dem Grenzschutzkorps, d. h. dem Bund, und der Polizei, d. h. den Kantonen. Mit einer Annahme des Schengener Abkommens verpflichtet sich die Schweiz bekanntlich, die systematischen stichprobenartigen Personenkontrollen an der Grenze aufzugeben und so genannte Schleierfahndungen im Hinterland, also im Hoheitsgebiet der Kantone und ihrer Polizeikörper, durchzuführen. Daraus resultieren Zuständigkeitskonflikte, die bis heute mit den Kantonen erst andiskutiert, aber noch nicht gelöst worden sind.

So wird beispielsweise in Artikel 3 Absatz 5 des Zollgesetzes der Grenzraum als Geländestreifen entlang der Zollgrenze definiert, dessen Breite "nach Absprache" bzw. – nach der Formulierung des Ständerates – "im Einvernehmen" mit den Kantonen festzulegen ist. Gemäss Artikel 96 ist der Grenzraum dann derjenige Bereich, der vom Grenzschutzkorps in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone zu sichern ist. Ursprünglich war ja einmal von einem 30 Kilometer breiten Streifen die Rede. Das wurde wegen der Opposition der Kantone dann zwar fallen gelassen; da der Bundesrat dieses Problem mit den Kantonen bis heute





noch nicht gelöst hat, fehlt es aber an einer klaren Vorstellung, und es fehlt auch an einer klaren gesetzlichen Regelung in diesem Zollgesetz. Eine solche ist nämlich erst möglich, wenn man weiss, ob "Schengen" angenommen wird oder nicht, ob wir weiterhin die Grenzlinie kontrollieren können oder ob wir eben im Hinterraum diese Schleierfahndungen durchführen müssen.

Ein zweites Beispiel ist die Geschichte der Aufgabenumschreibung: Im Unterschied zum heutigen Gesetz ist die inhaltliche Umschreibung der Aufgaben und auch des Auftrages des Grenzwachtkorps in diesem Entwurf völlig rudimentär ausgefallen. Dies ist verständlich, weil im Moment gar nicht klar ist, was im Falle einer Annahme des Schengener Abkommens bzw. bei einer Ablehnung desselben effektiv die Aufgaben sind. Diese sind je nachdem eben unterschiedlich. In Artikel 96 heisst es deshalb ganz lapidar: "Die Zollverwaltung erfüllt Sicherheitsaufgaben im Grenzraum", ohne dass festgelegt ist, was das heisst.

Wenn Sie Eingriffe in die Privatsphäre von Personen machen wollen, dann ist das ein Eingriff in ein verfassungsmässiges Recht. Gerade das muss das Grenzwachtkorps an sich tun, wenn es Personenkontrollen durchführt. Dafür braucht es meines Erachtens eine klare gesetzliche Grundlage, und die fehlt hier.

All dies konnte in diesem Gesetz noch nicht geregelt werden – ich gebe das zu –, weil man bis zum Entscheid zu "Schengen", zur Annahme oder Ablehnung des Abkommens, nicht weiss, wie man es regeln will und kann. Es ist deshalb verfrüht, das Zollgesetz jetzt zu behandeln. Die Verzögerung, die eintritt, wenn Sie meinem Antrag zustimmen, ist minim, da ja das Schengener Abkommen in der Wintersession in beiden Räten im dringlichen Verfahren behandelt werden soll. Dann läuft die Referendumsfrist, bis Ende März bzw. Anfang April, und die Volksabstimmung soll im Juni 2005 stattfinden. Wenn Sie jetzt das Zollgesetz in dieser Session behandeln, tritt dieses vor dem Schengener Abkommen in Kraft. Das hätte dann zur Folge, dass man nachher, wenn das Schengener Abkommen in Kraft tritt, das Zollgesetz schon wieder ändern müsste. Das wäre keine geschickte gesetzgeberische Leistung, wenn wir so legiferierten.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Verschiebungsantrag zuzustimmen.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich spreche jetzt nicht generell zum Eintreten, sondern nur zum Ordnungsantrag der Minderheit Baader Caspar. Wir werden die generelle Eintretensdebatte, falls der Ordnungsantrag abgelehnt wird, im Anschluss daran führen.

Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit der Kommission, den Ordnungsantrag der Minderheit der WAK auf Sistierung der Beratung abzulehnen. Die Minderheit der WAK will mit den Beratungen zum Zollgesetz zuwarten, bis klar ist, was mit dem Übereinkommen von Schengen im Rahmen der "Bilateralen II" passiert. Die Mehrheit der Kommission hat diesen Antrag mit 16 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, weil sie die Revision des Gesetzes nicht verzögern will und weil sich die Sistierung der Beratung materiell nicht aufdrängt.

Es ist so, wie Herr Baader gesagt hat: Mit dem Zollgesetz werden verschiedene Erscheinungen des Zollwesens geregelt. Es betrifft tatsächlich nicht nur die fiskalischen Aspekte

AB 2004 N 1365 / BO 2004 N 1365

des Warenverkehrs, sondern auch sicherheitspolitische Massnahmen und den Vollzug verschiedenster Bundesgesetze durch die Zollverwaltung. Am Zoll werden nicht nur Waren kontrolliert – das ist richtig –, sondern auch Personen, und diese Kontrollen werden immer wichtiger. Darauf weist auch Artikel 1 des Zollgesetzes hin.

Was ändert sich nun mit den "Bilateralen II", insbesondere mit dem Schengener Abkommen, im Verkehr mit der EU?

1. Die Personenkontrollen: Mit dem Schengener Abkommen darf die Schweiz bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern keine Personenkontrollen mehr allein aufgrund der Tatsache durchführen, dass sie die Grenze überschreiten. Personenkontrollen sind aber auch bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern im Zusammenhang mit Warenkontrollen oder auch aufgrund eines konkreten Anfangsverdachts in Bezug auf eine Gesetzesverletzung weiterhin möglich. Bei den Personenkontrollen von Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern ändert das Abkommen überhaupt nichts.

2. Die Warenkontrollen: Wir haben keine Zollunion mit der EU. Deshalb werden auch nach Abschluss der "Bilateralen II" inklusive des Schengener Abkommens an der Grenze auch bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern weiterhin Warenkontrollen durchgeführt werden. Damit ist klar, dass es auch nach Abschluss der "Bilateralen II" weiterhin Kontrollen an der Grenze geben wird. An der formalen Aufgabenorganisation der Zollverwaltung oder am Verfahren ändert sich nichts.

Herr Baader – Sie haben es gehört – hat nun mit dem Minderheitsantrag geltend gemacht, die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen müssten, falls die Abkommen eine Zustimmung finden würden, neu geregelt werden, da die Kontrollen vermehrt nicht an der Grenze, sondern im vorgelagerten Raum durchgeführt würden.



Gestatten Sie mir dazu folgende Bemerkungen:

1. Bereits heute werden viele Kontrollen nicht direkt an der Grenze, sondern im grenznahen Hinterland durchgeführt – das ist nicht neu!

2. Wie Sie alle wissen, hat der Bund kein eigenes Territorium. Alle Aufgaben, die ihm kraft Bundesverfassung zugewiesen sind – dazu gehört auch das Zollwesen –, erfüllt er auf Kantonsgebiet. Das trifft auch für die abschliessenden Kompetenzen zu, z. B. für Zollerhebungen. Das impliziert auch, dass es eine klare Kompetenzregelung gibt. Sie ist nur nicht konfliktär. Deshalb haben wir nicht explizit darüber sprechen müssen, dass der Bund diese Aufgaben auf Kantonsgebiet erfüllt.

3. Weiter hat der Bund auch sicherheitspolitische Aufgaben, die ihm kraft Bundesgesetz zugewiesen sind, z. B. im Asylrecht, beim Schutz ausländischer Einrichtungen und beim Vollzug völkerrechtlicher Verträge. Auch diese Aufgaben muss er auf Kantonsgebiet erfüllen. Es stimmt, dass die Polizeihohheit bei den Kantonen liegt. Damit kann es im Bereich der sicherheitspolitischen Aufgaben des Bundes zu Überschneidungen kommen mit den sicherheitspolitischen Aufgaben, die die Kantone wahrnehmen. Das ist aber eine Situation, die wir bereits heute haben. Auch daran ändert sich mit "Schengen" nichts! Diese Überschneidungen können im Gegenteil dazu führen, dass durch eine intelligente Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Synergien genutzt werden können.

Herr Baader hat nun darauf hingewiesen, dass zur Klärung dieser Aufgabenteilung Gespräche mit den Kantonen geführt werden. Es sind Absprachen erforderlich; solche Absprachen sind bereits bisher erfolgt. Es trifft zu – ich denke, Herr Bundesrat Merz wird sich im Einzelnen zum Stand der Aussprache mit den Kantonen äussern –, dass diese Aufgabenteilung aktuell Gegenstand von Diskussionen mit den Kantonen ist. Wir haben bereits heute Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen; es sind 15 an der Zahl. Das Zollgesetz sagt nicht, wie die Aufgabenteilung inhaltlich organisiert werden muss. Es bringt neu aber eine klare gesetzliche Grundlage für solche Vereinbarungen.

Nochmals: Die inhaltlichen Vereinbarungen, die derzeit Gegenstand von Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen sind, sind nicht Gegenstand des Zollgesetzes. Das Zollgesetz sagt nur, dass solche Vereinbarungen abgeschlossen werden. Das Zollgesetz gibt dem Bund auch keine neuen Kompetenzen, die er nicht bereits aufgrund der Verfassung hätte. "Schengen" führt auch in keinem Punkt zu einer Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Kantonen, die bei der Behandlung dieses Gesetzes beachtet werden müsste.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Kommissionmehrheit, den Sistierungsantrag abzulehnen. Sie würden damit nur die Beratung eines wirtschaftlich notwendigen Gesetzes unnötig verzögern. Ich bitte Sie, die materielle Debatte heute zu führen.

**Rime** Jean-François (V, FR), pour la commission: Je crois que, faisant partie de la minorité, je peux limiter mon intervention à deux points essentiels; la discussion concernant cette proposition de minorité a surtout tourné sur l'argumentation qui a été apportée par le Conseil fédéral et la Direction générale des douanes, et je pense que ces mêmes arguments vont vous être présentés d'ici quelques instants par Monsieur le conseiller fédéral Merz.

Je crois qu'il était cependant utile de se poser la question dans le contexte actuel, de savoir si vraiment on devait effectuer un travail ou s'il n'y avait pas un risque de faire le travail deux fois.

Comme Madame Leutenegger Oberholzer l'a dit, la Commission de l'économie et des redevances a décidé, par 16 voix contre 7 et 1 abstention, de continuer le travail, ce qu'on va faire ce matin, je pense.

**Meier-Schatz** Lucrezia (C, SG): Ich kann es ebenfalls kurz machen: Wir alle wissen, dass das geltende Zollgesetz aus dem Jahr 1925 stammt. Die damalige Aufgabenerfüllung entspricht nun einmal nicht mehr den heutigen Realitäten; das bestreitet auch Herr Baader nicht. Daher ist es nicht nur sinnvoll, sondern notwendig, dieses Gesetz – welches in der Zwischenzeit mehrmals, allerdings nur über das Verordnungsrecht, korrigiert worden ist – nun zu revidieren, und zwar heute. Wir sind Zweitrat und haben es mit einem sehr technischen Gesetz zu tun. Nun kommt einmal mehr die SVP-Fraktion und will glaubhaft machen, dass sich angesichts der bevorstehenden Debatte zu den "Bilateralen II" in der Wintersession eine Verzögerung aufdrängt. Aus so genannt verfahrensökonomischen Gründen will die SVP-Fraktion das Eintreten verzögern – mit der Argumentation, dass dieses Gesetz auch die Funktion und die Stellung des Grenzwachtkorps tangiert. Wir werden auf die spezifischen Artikel selbstverständlich noch näher eingehen müssen, sofern wir eintreten – und ich bitte Sie auch, auf das Geschäft einzutreten.

Ihren Antrag, momentan nicht einzutreten, begründet die Minderheit weiter mit dem Argument, dass wir das Gesetz mit dem Schengener Abkommen, das allenfalls eine Änderung einzelner Gesetzesnormen hervorrufen würde, nachträglich wieder anpassen müssten. Ihre Argumente sind jedoch nicht stichhaltig, selbst im Wissen,



dass das Grenzwachtkorps ein wichtiger Teil der Zollverwaltung ist und an der Zollgrenze – und dies ist für diese Totalrevision ausschlaggebend – wesentliche fiskalpolitische Aufgaben vollzieht. Mit der Totalrevision wollen wir die gesetzlichen Grundlagen endlich à jour bringen, denn das Grenzwachtkorps nimmt heute zahlreiche Aufgaben wahr, die nun kodifiziert worden sind.

Ich bitte Sie namens der CVP-Fraktion, den Ordnungsantrag auf Sistierung abzulehnen und auf das Gesetz einzutreten.

**Rime** Jean-François (V, FR), pour la commission: Je crois que je dois corriger une chose que Madame Meier-Schatz a dite. La commission vous propose à l'unanimité d'entrer en matière, mais la méthode choisie par le Bureau du Conseil national pour mener le débat fait qu'il y a peut-être une confusion. La minorité Baader ne refuse pas l'entrée en matière, elle demande simplement de ne traiter qu'une partie – la partie fiscale – de la loi sur les douanes, en laissant de côté les points qui pourraient prêter à discussion suite à une adhésion aux accords de Schengen et de Dublin.

AB 2004 N 1366 / BO 2004 N 1366

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die FDP-Fraktion ist gegen eine Sistierung und lehnt den Antrag der Minderheit ab.

**Recordon** Luc (G, VD): Le groupe des Verts estime que cette révision, si elle ne présente pas un caractère essentiel, doit être menée à bien et non pas tronçonnée en deux morceaux. En effet, la révision en question présente un caractère technique, cela a été dit: la nécessité d'une adaptation attendue depuis longtemps du droit douanier. Et nous voyons à vrai dire – même s'il y a là un peu un procès d'intention – derrière la proposition de la minorité Baader la volonté de ralentir par tous les moyens le processus de rapprochement avec l'Europe. Il nous semble qu'au moment où nous aurons enfin discuté concrètement des accords de Schengen et de Dublin, il sera toujours assez tôt pour voir si, et dans quelle mesure – cela reste encore à démontrer – la présente loi sur les douanes doit faire l'objet d'une adaptation partielle à cet égard.

A notre avis, l'entrée en matière n'a donc pas non plus lieu d'être combattue, même si – et nous y reviendrons dans le cadre des amendements – certaines dispositions de police douanière, qui ne sont pas le coeur du projet mais qui touchent fortement les citoyens, exigeront des adaptations précisément dans l'optique du respect des droits des citoyens.

Pour me résumer, je vous inviterai donc à refuser la minorité Baader et à entrer en matière.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Das Grenzwachtkorps ist seit je ein wichtiger Teil der Zollverwaltung. Es vollzieht an der Grenze wesentliche Fiskalaufgaben. Die Zollverwaltung mit Einschluss des Grenzwachtkorps wendet etwa 50 Gesetze und 100 Verordnungen an. An diesen fiskalischen Aufgaben hat das Grenzwachtkorps traditionell einen wesentlichen Anteil. Es hat seit je den Zoll verstärkt und damit auch einen Beitrag zur inneren Sicherheit unseres Landes geleistet. Diese Sicherheitsarchitektur wird zurzeit in Zusammenarbeit mit den Kantonen, insbesondere auch hinsichtlich der kantonalen Polizeihöhe, überprüft. Ich kann Ihnen sagen, dass in allen wichtigen, wesentlichen Teilen zwischen dem Bundesrat und den Kantonen Übereinstimmung herrscht. Es wird vermutlich in einzelnen Bereichen zu Anpassungen kommen, die aber keinen fundamentalen Charakter haben.

Im Jahr 2001 wurde im Rahmen der Vernehmlassung gefordert, dass die Zollgesetzrevision keine Vorentscheidungen bezüglich des Schengen/Dublin-Abkommens herbeiführen dürfe. Ich kann Ihnen versichern, dass dies diese Revision in keiner Weise tut. Mit dem Entwurf geht es heute darum, für die seit langem durch das Grenzwachtkorps wahrgenommenen Aufgaben endlich die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Wenn wir im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU dennoch zu anderen Ergebnissen kommen sollten, was sich allerdings nicht abzeichnet, dann wird daraus automatisch eine Gesetzesanpassung erfolgen. Aber das zeichnet sich nicht ab.

Die Gründe dafür sind von der Kommissionssprecherin im Wesentlichen genannt worden. Es werden auch künftig, auch sofern Schengen/Dublin zum Tragen kommt, an der Grenze Warenkontrollen vorzunehmen sein. Die Schweiz ist sodann nicht Mitglied der Zollunion der Europäischen Union, und sie verfügt mit dem Gewichtszollsystem über ein anderes System als das der EU, das nach wie vor auf dem Wertzoll basiert. Allein diese Unterschiede rechtfertigen auch in Zukunft die Organisation am Zoll und an der Grenze in der Grössenordnung, wie wir sie heute haben. Deshalb gibt es keinen Grund, dieses Gesetz heute nicht von A bis Z zu behandeln.



Ich ersuche Sie, darauf einzutreten, die Verhandlungen voranzutreiben und mitzuwirken, damit wir bis zum Ende des Jahres eine saubere Zollgesetzgebung haben.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 39 Stimmen

Dagegen .... 94 Stimmen

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Wenn Sie dem Eintreten zustimmen, was Ihnen die Kommission einstimmig beantragt, dann behandeln wir heute ein sehr technisches Gesetz, wie Frau Meier-Schatz bereits festgestellt hat. Wirtschaftlich ist es von grosser Bedeutung für die Schweiz, und deswegen erlaube ich mir, dazu auch einige Ausführungen zu machen.

Wie Sie alle wissen, sind wir als Binnenland – als kleines Binnenland – existenziell auf den Gütertausch mit dem Ausland angewiesen. Dafür haben wir zwei Bundesgesetze, die verfahrensmässig und fiskalisch zentral sind: Es ist zum einen das Zollgesetz, zum anderen das Zollarifgesetz. Ein paar Zahlen zeigen die wirtschaftlichen Hintergründe auf: Täglich gelangen 10 000 Lastwagen und 600 000 Personen über die Grenze. Im Handelswarenverkehr wurden im vergangenen Jahr im Export 5,7 Millionen Stück, beim Import 11,4 Millionen Stück und beim Transitverkehr 7,2 Millionen Stück deklariert. Der weitaus grösste Teil der Gütertonnagen kommt auf der Strasse ins Land. Der Wert der gesamten Exporte inklusive Dienstleistungen belief sich im Jahr 2003 auf 135,4 Milliarden Franken, bei den Importen auf 129,7 Milliarden. Der wichtigste Aussenhandelspartner für die Schweiz ist die EU, mit Exporten von 80,4 Milliarden Franken und Importen von 103,4 Milliarden Franken.

Es ist klar, dass nicht alle Vorgänge an der Grenze kontrolliert werden können. Die Zollverwaltung beschränkt sich auf Stichproben. Kontrolliert werden z. B. bei den Waren 0,5 bis 5 Prozent, je nach Risikobereich.

Das vorliegende Gesetz hat auch eine grosse fiskalische Bedeutung, die wir nicht unterschätzen dürfen. Über die Zollverwaltung laufen 18,3 Milliarden Franken oder ein Drittel aller Einnahmen des Bundes. Sie betreffen – neben den Zöllen, die auch Steuern darstellen – unter anderem die Mehrwertsteuer, Sonderverbrauchssteuern auf Tabak, Alkohol usw. und seit dem 1. Januar 2001 auch die Schwerkverkehrsabgabe.

Der Eidgenössischen Zollverwaltung obliegt daneben der Vollzug von mehr als 150 Bundeserlassen an der Grenze, und sehr wichtig ist auch die Wahrung der öffentlichen Sicherheit mit all ihren Facetten. Die Aufgaben der Zollverwaltung – das möchte ich hier auch sagen – werden durch 4800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erledigt, darunter 2000 Grenzwächterinnen und Grenzwächter und 2000 zivile Angestellte. Ich möchte es nicht unterlassen, ihnen an dieser Stelle für diese Arbeit zu danken. Das Zollpersonal erledigt diese vielfältigen Aufgaben von grosser Spannweite mit bedeutenden Synergien, die wir mit dieser Revision möglichst nicht gefährden sollten; das auch und vor allem aus Effizienzgründen.

Wo liegen die historischen Wurzeln dieses Gesetzes? Sie liegen in der Schaffung des Bundesstaates. 1848 wurde die Schweiz zur Zollunion mit einheitlichem Zollgebiet. Seither ist das Zollwesen Sache des Bundes. Er verfügt über eine umfassende und ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Zolls; das auch heute noch. Bis 1884 bildeten das Zollgesetz und das Zollarifgesetz eine Einheit, dann wurden sie auseinander genommen. Das geltende Zollgesetz geht auf das Jahr 1925 zurück. Es wurde nur wenig revidiert und blieb somit in seinen Grundstrukturen erhalten.

Wie Sie alle wissen, hat sich in der Zwischenzeit das wirtschaftliche Umfeld massiv verändert. Folglich drängt sich jetzt eine grundlegende Revision des Zollgesetzes auf. Was beinhaltet nun die Vorlage?

1. Im Vordergrund steht einmal die Modernisierung der Verfahren, und zwar in zweifacher Hinsicht: Zum einen bringt die Revision eine Harmonisierung mit der EU. Das neue Zollgesetz wird unsere Verfahren mit dem EU-Zollkodex systematisch, also nicht inhaltlich, harmonisieren. Der EU-Zollkodex gilt bekanntlich für alle EU-Staaten und damit für den überwiegenden Teil des Warenverkehrs der Schweiz mit dem Ausland. Im Weiteren findet der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung im Zollverfahren mit der elektronischen Verzollung eine gesetzliche Grundlage, die nötig ist.

AB 2004 N 1367 / BO 2004 N 1367

2. Mit dem Entwurf zum Zollgesetz werden verschiedene Erleichterungen beschlossen bzw. vorgeschlagen, beispielsweise die Lockerung bei der bisher strengen solidarischen Haftung für die Deklaranten und Deklarantinnen, weiter die Möglichkeit zur Korrektur von Zollanmeldungen usw. Wir werden im Detail noch darauf zu sprechen kommen.

3. Mit dem Zollgesetz wird schliesslich für das Grenzwachtkorps eine genügende gesetzliche Grundlage geschaffen. Das ist angesichts der weit gehenden Interventionsmöglichkeiten des Grenzwachtkorps dringend





nötig.

Das Grenzwachtkorps operiert heute auf der Basis von rudimentären Bestimmungen, so z. B. gestützt auf Artikel 27 ZG bezüglich Grenzpolizei, gestützt auf Artikel 59 ZG bezüglich nicht zollrechtlicher Bundeserlasse und insbesondere, und das ist wichtig, gestützt auf ein Kreisschreiben des Bundesrates aus dem Jahre 1964 – das ist klar eine nicht ausreichende gesetzliche Grundlage. Dies ist vor allem in Betracht zu ziehen, wenn man bedenkt, welche zentralen Aufgaben das Grenzwachtkorps wahrnimmt: Es sind fiskalische Aufgaben, die auch die zivilen Zollangestellten erfüllen, und es sind sicherheitspolitische Aufgaben. Genau diese Kombination der Einsatzmöglichkeiten, die z. B. Festungswächter nicht zu erbringen vermögen – Sie gestatten mir diese persönliche Bemerkung im Hinblick auf die gestern geführte Debatte –, ergibt grosse Synergien und macht den Einsatz des Grenzwachtkorps wirtschaftlich äusserst effizient.

Schliesslich wird mit dem Zollgesetz auch eine klare gesetzliche Grundlage für die Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Grenzkantonen für die Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben geschaffen, und zwar ohne diese inhaltlich zu präjudizieren. Das haben wir bei der Ablehnung des Ordnungsantrages der Minderheit Baader bereits festgehalten.

Das Eintreten auf die Vorlage war nicht bestritten und ist auch jetzt offenbar nicht bestritten; es gibt keinen anders lautenden Antrag in diesem Rat. Es gibt einige umstrittene Punkte, von denen ich nur auf den wichtigsten noch eingehen möchte, auf den Veredelungsverkehr. Herr Rime wird als Sprecher französischer Sprache im Detail noch auf weitere Diskussionspunkte eingehen.

Zum Veredelungsverkehr: Der Veredelungsverkehr war einer der Schwerpunkte der Diskussion des Erstrates wie auch unserer Kommission. Bei der Veredelung von Waren handelt es sich um die Bearbeitung, Verarbeitung oder Ausbesserung von Waren. Die Waren werden zur Veredelung vorübergehend aus- oder eingeführt. Beim aktiven Veredelungsverkehr wird die Veredelung im Inland durchgeführt – die Wertschöpfung bleibt also hier –, beim passiven Veredelungsverkehr passiert das im Ausland. Der Veredelungsverkehr führt zur Zollbefreiung der eingeführten Produkte.

Der Veredelungsverkehr hat eine grosse wirtschaftliche Bedeutung für die Schweiz; im Industriebereich hat diese offenbar eher abgenommen, bei der Verarbeitung von Landwirtschaftsprodukten hat die Bedeutung hingegen zugenommen. In der Kommission war unbestritten, dass der Veredelungsverkehr möglichst gefördert werden soll oder zumindest nicht behindert werden darf. Es sollte eine Lösung gewählt werden, die möglichst grossen volkswirtschaftlichen Nutzen bringt. Was das dann materiell heisst, werden wir in der Detailberatung noch anschauen.

Wir haben neu – im Gegensatz zum geltenden Recht – zwei Regelungen; der aktive und der passive Veredelungsverkehr werden getrennt behandelt. Die strittigsten Punkte waren, ob der zollbefreite Veredelungsverkehr im Grundsatz voraussetzungslos zugelassen werden soll, wie es der Ständerat vorschlägt, oder ob es dazu eines besonderen wirtschaftlichen Interessennachweises bedarf, wie es der Bundesrat vorschlägt.

Weiter finden sich im Zusammenhang mit der Bewilligung des Veredelungsverkehrs unterschiedliche Definitionen von Interessen: Beim Bundesrat sind es "überwiegende Interessen", beim Ständerat sind es "überwiegende öffentliche Interessen", die allenfalls der Bewilligung entgegenstehen können.

Eine letzte Klärung der Auslegung der Begriffe brachte die Kommissionsberatung allerdings noch nicht.

Ebenfalls strittig war, ob es sich bei der Ein- und Ausfuhr von Waren im Veredelungsverkehr zwingend um die gleichen, identischen Produkte handeln müsse oder ob es ausreiche, wenn es äquivalente Waren sind. Gemäss Entwurf des Bundesrates entscheidet die Verwaltung über das Äquivalenz- oder das Identitätsprinzip, gemäss Beschluss des Ständerates überlässt man die Wahl den Unternehmungen.

In beiden Fällen ist die Kommissionsmehrheit – allerdings nicht mit riesigen Mehrheiten – den Vorschlägen des Bundesrates gefolgt.

Ein weiterer zentraler Punkt beim Veredelungsverkehr war die Frage, ob die landwirtschaftlichen Erzeugnisse bzw. ob die verarbeitende Nahrungsmittelindustrie eines zusätzlichen Schutzes bedarf. Die Beratungen zu den Artikeln 12 und 13 werden die nötige Klarheit bringen. Ich möchte einfach bereits jetzt darauf hinweisen, dass wir uns hier im Abgaberecht befinden. Im Abgaberecht sollten wir so legiferieren, dass die Begriffe klar sind, dass die Abgabepflichtigen klar wissen, welchem Recht sie unterstehen, welche Bestimmungen gelten und welche Verfahren zutreffen.

Gestatten Sie mir noch abschliessend eine kurze Bemerkung zu einem weiteren Punkt, den wir dann zum Schluss behandeln werden, es ist die Frage Gewichts- oder Wertzoll. Wir haben ein Postulat der Kommission vorliegen. Wir werden nach Abschluss der Beratungen zum Zollgesetz darüber befinden, ob wir den Bundesrat beauftragen, hier eine Änderung vom Gewichts- zum Wertzoll vorzuschlagen.

Ich bitte Sie im Namen der einstimmigen Kommission, auf die Vorlage einzutreten.



**Rime** Jean-François (V, FR), pour la commission: La loi sur les douanes est ancienne, elle date de 1925. Naturellement, elle a été régulièrement adaptée pour répondre aux besoins de l'économie.

La nouvelle loi doit permettre un trafic sans complications des personnes et des marchandises. Elle est également très largement compatible avec le code des douanes communautaires de l'Union européenne. Je vous rappelle que dans le cadre de l'Union européenne, les pays ont dû abandonner leurs lois respectives pour adopter un seul code des douanes.

La commission vous propose à l'unanimité d'entrer en matière.

Dans ce premier débat, ma collègue Leutenegger Oberholzer vous ayant très largement décrit la loi, permettez-moi peut-être de vous résumer les points principaux sur lesquels les débats de la commission ont porté. A l'article 3, il y a une définition importante à donner de l'espace frontalier. Il s'agit en effet de définir quelles sont les compétences dans cet espace. Dans la règle générale, ces compétences sont cantonales, mais les cantons doivent déléguer au Corps des gardes-frontière certaines compétences de sécurité dans cet espace. Les articles 12, 13 et éventuellement 59, qui portent sur le trafic de perfectionnement, ont pris le plus de temps dans la commission. Je reviendrai très en détail sur ces points lors de la discussion par article. Mais j'aimerais tout de même relever deux choses. La décision du Conseil des Etats suit les vœux de l'économie et en tout cas des très grandes entreprises qui demandent un maximum de liberté. Par contre, la majorité de la commission a décidé de suivre le projet du Conseil fédéral qui reprend dans les grandes lignes la pratique actuelle.

Ce problème, je crois, est quand même important. Il faut éviter d'avoir notamment des problèmes de fraude. Il s'agit du problème du principe de l'identité ou du principe de l'équivalence. Vous avez trouvé sur vos pupitres ce matin une feuille verte de l'Union suisse des paysans qui défend naturellement les arguments de la solution du Conseil fédéral, mais qui vous explique quand même, sur le plan technique, ce problème du trafic de perfectionnement actif qui est relativement compliqué.

A l'article 43, il s'agit également d'un problème technique qui touche principalement l'agriculture. En principe, il s'agit de

AB 2004 N 1368 / BO 2004 N 1368

définir les zones frontières. On a deux systèmes possibles: le système radial et le système parallèle. Le système radial est celui qu'on a actuellement, qui comprend une zone frontière sur un rayon de 10 kilomètres autour des postes de douane. Avec le système parallèle, on aurait une bande frontière de 10 kilomètres tout le long de la ligne de la frontière; on y reviendra également plus en détail ultérieurement.

L'article 66 touche les ports francs. Dans la loi, il y a une exigence d'inventaire pour les ports francs, alors que le Conseil des Etats souhaite limiter cet inventaire aux produits sensibles.

L'article 70 est également un article économique, puisqu'il concerne la responsabilité solidaire des déclarants en douane en cas d'infraction à la législation administrative fédérale.

Sous le titre 5, on traite de l'organisation de l'administration des douanes. La discussion de la commission a très souvent tourné en bataille de juristes; nous aurons l'occasion d'y revenir.

Un certain nombre de propositions individuelles vous ont été soumises. La commission n'a pas eu l'occasion de se prononcer pour l'instant.

On vous l'a dit, la commission a décidé d'entrer en matière à l'unanimité. Et, suite à ce vote, elle a dû encore traiter un problème concernant le système de calcul des taxes douanières. Comme vous le savez, la Suisse est un des derniers pays à adopter le système au poids, alors que les autres pays utilisent le système ad valorem, donc basé sur la valeur.

La commission a décidé, également à l'unanimité, de déposer un postulat de commission. Le Conseil fédéral a agi très rapidement, puisque la réponse nous a été distribuée hier. Je crois que nous y reviendrons également à la fin des débats.

Je vous remercie de bien vouloir entrer en matière, comme l'a fait à l'unanimité la commission.

**Berberat** Didier (S, NE): La révision totale de la loi sur les douanes, qui est une loi très technique – cela a déjà été relevé par plusieurs orateurs –, est absolument nécessaire à plus d'un titre, et notre groupe est globalement satisfait du projet qui nous est soumis par le Conseil fédéral, et qui a été discuté par la commission les 23 et 24 août derniers.

En premier lieu, la loi sur les douanes actuelle, qui n'a été que peu modifiée, date de 1925. On peut donc imaginer sans peine qu'un grand nombre de ses dispositions sont largement dépassées en regard de la réalité du monde d'aujourd'hui, qui connaît une mobilité très grande des marchandises et des citoyens. Cette loi atteindra donc l'an prochain l'âge vénérable de 80 ans et il est temps que celle-ci prenne sa retraite – même si, dans ce Parlement, certains estiment que la retraite à 80 ans est prématurée!



Il faut également préciser que l'administration elle-même ne respecte plus toujours le texte de la loi, puisque nombre de cas sont actuellement réglés par des instructions de service qui, en raison de leurs effets sur des tiers, devraient être codifiées au niveau de la loi ou des ordonnances. Sur bien des points, le projet de loi est en effet plus souple que la législation actuellement en vigueur. Cette flexibilité accrue permet de concentrer les efforts du personnel des douanes, qui est très compétent, sur les tâches les plus importantes.

Ce projet répond aussi aux demandes de l'économie, qui désirait voir un certain nombre de contraintes administratives levées. Certains auraient certes souhaité une législation encore plus flexible, mais le groupe socialiste est d'avis qu'en ce qui concerne le trafic des marchandises, les entreprises – dont les employés sont des professionnels, rappelons-le – ne peuvent s'exonérer de toutes leurs responsabilités à l'égard de la Confédération.

Ainsi, il nous paraît normal que les entreprises s'occupant de formalités douanières demeurent responsables en cas de négligence ou de fautes graves dans leurs déclarations en douane. Sur le plan technologique, la nouvelle loi sur les douanes intègre le traitement électronique des données, qui est déjà largement pratiqué aujourd'hui, tant par l'administration que par ses partenaires, car il est très économique et très pratique.

Le projet de loi sur les douanes présente également l'avantage d'être parfaitement compatible avec le code des douanes communautaire – cela a déjà été relevé –, alors que notre législation actuelle s'en écarte grandement pour des raisons évidentes d'ancienneté. Or, une harmonisation dans ce domaine nous paraît absolument indispensable, puisque les pays de l'Union européenne sont non seulement nos voisins, mais aussi nos principaux partenaires commerciaux. Le rapprochement de la législation suisse par rapport à la législation européenne concernant les douanes entraînera donc des simplifications administratives appréciables pour le monde économique.

Il apparaît à la lecture du projet que celui-ci forme un ensemble uni et cohérent. Il ouvre la voie à une plus grande collaboration internationale et s'harmonise d'ailleurs avec d'autres textes législatifs fédéraux récents. En ce sens, nous vous demandons de soutenir le projet du Conseil fédéral et la proposition de la majorité de notre commission, tant à l'article 75 sur le délai de prescription de la dette douanière qu'à l'article 92 sur la possibilité offerte à l'administration des douanes d'effectuer sous certaines conditions des missions à l'étranger.

Dans ce même souci de cohérence, le groupe socialiste, tout comme la majorité de la commission, vous recommandent de suivre le projet du Conseil fédéral aux articles 12 et 13 du projet. Ces articles, qui ont déjà été cités, portent sur le trafic de perfectionnement actif et passif et mentionnent les conditions que doit remplir l'administration des douanes pour accorder la réduction ou l'exonération des droits de douane pour ce type de marchandises. A ces articles, le texte élaboré par le Conseil fédéral reprend la législation actuelle, qui fonctionne à satisfaction. La décision du Conseil des Etats et la proposition de la minorité de la commission introduisent à notre sens une notion juridique fort mal définie, qui risque de poser plus de problèmes qu'elle n'en résoudra. Adopter la version du Conseil fédéral permettra donc de créer une divergence avec le Conseil des Etats, ce qui nous donnera l'occasion de nous pencher à nouveau sur ce problème très technique et très ardu, afin d'arriver à la meilleure solution possible.

Le groupe socialiste vous invite également à soutenir ses propositions de minorité aux articles 101 et 102, qui exigent que la palpation et la fouille corporelle soient pratiquées dans tous les cas par des personnes du même sexe. En effet, alors que notre société accorde aujourd'hui une importance toute particulière au problème du harcèlement sexuel, il nous semble indispensable que le législateur réponde à ces préoccupations par des dispositions respectant la dignité sexuelle des individus.

Même si ce sujet n'est pas réglé explicitement par le projet qui nous est soumis, notre groupe tient à dire qu'il lui apparaît préférable d'étoffer l'effectif du Corps des gardes-frontière pour accomplir les missions douanières plutôt que d'avoir recours aux gardes-fortifications qui, bien qu'ayant beaucoup de compétences, ne sont pas formés aux missions douanières. A notre sens, les personnes travaillant aux frontières doivent pouvoir rester polyvalentes, être capables d'accomplir des missions de sécurité et des missions de dédouanement.

En conclusion, je vous invite donc, au nom du groupe socialiste, à entrer en matière sur le projet de loi sur les douanes et d'adopter les propositions de minorité émanant de la gauche. Cela permettra enfin à la Suisse de se doter d'un texte moderne dans un domaine particulièrement important pour notre économie qui pratique très largement les échanges commerciaux avec l'étranger.

Je vous signale aussi que le groupe socialiste adoptera le postulat de la commission, que nous traiterons après la loi et qui demande que le Conseil fédéral fasse un rapport afin de savoir quel est le meilleur système de taxation, la taxation au poids ou la taxation ad valorem.



AB 2004 N 1369 / BO 2004 N 1369

**Fässler-Osterwalder** Hildegard (S, SG): Im Zweckartikel, Artikel 1, des neuen Zollgesetzes finden sich die drei konkurrierenden Anliegen, die geregelt werden sollen. Es geht um wirtschaftliche im Sinne von unternehmerischen Interessen, um fiskalische Interessen und auch um Interessen des Personals. Damit ist klar, dass es zwischen diesen Interessen Abwägungen vorzunehmen gilt. Das Gesetz löst diese Frage der Interessenabwägungen gut, und deshalb ist die SP-Fraktion für Eintreten.

Ein Wort zum Fiskalischen: Es geht hier immerhin um rund ein Drittel der Bundeseinnahmen. 2002 liefen rund 18 Milliarden Franken über die Zollverwaltung. Es gilt daher, bei der Zollbefreiung sehr genau hinzuschauen. Das Gesetz ist wie gesagt gut gelungen, aber wie meist steckt der Teufel im Detail. Genau darum geht es bei einer ganzen Reihe von Artikeln.

Die Auskünfte der Verwaltung in der Kommission haben an einigen Stellen nicht zur Klärung beitragen können. In der Botschaft steht: "Mit auffallender Sorgfalt und formaler Strenge behandelt es" – das Zollgesetz – "Verfahrensfragen und das Steuerrechtsverhältnis." Dieses Urteil bezieht sich auf das Zollgesetz von 1925. Der SP-Fraktion ist es ein Anliegen, dass wir nach unseren Beratungen das Gleiche auch über das neue Gesetz sagen können. Jetzt ist dies nach unserer Ansicht noch nicht der Fall. Begriffe sind unklar, Abgrenzungen ebenso. Dies gilt insbesondere bei den Artikeln 12 und 13 zum Veredelungsverkehr, aber auch bei Artikel 3 zum Zollraum, Artikel 43 zur Grenzzone, Artikel 66 beim Begriff "sensible Waren" und Artikel 106 beim Waffengebrauch.

Wenn hier vom Beschluss des Ständerates abweichende Mehrheits- und Minderheitsanträge bestehen, so sind diese Differenzen nicht aus einer generell anderen Haltung oder gar aus ideologischen Gründen entstanden; nein, es geht darum, dass die Formulierungen und Interpretationen im Zuge der Differenzbereinigung in den Kommissionen nochmals gründlich diskutiert und geklärt werden können.

Zum Personellen: Im Grenzwachtkorps gibt es einen massiven Unterbestand. Dieser kann nicht durch Festungswächter wettgemacht werden. Diese haben keine adäquate Ausbildung; das sieht man insbesondere, wenn man die Aufgaben gemäss Artikel 1 Buchstaben b, c oder d anschaut.

Bedenken in der Frage des Datenschutzes: Es gibt die Möglichkeit der elektronischen Verzollung, zum Beispiel bei der Anmeldung nach Artikel 28. Es besteht hier keine Gefahr, jedenfalls hat der Datenschutzbeauftragte keine Einwände geltend gemacht. Wir müssen also hier nichts weiter unternehmen.

Zu loben ist zum Schluss die geschlechtsneutrale Formulierung des Gesetzes. Damit es aber nicht bei der Sprache bleibt, bitte ich Sie dringend, bei der Frage des Abtastens und der körperlichen Durchsuchung von verdächtigen Personen auch die Praxis anzupassen und dafür zu sorgen, dass dies von Personen des gleichen Geschlechts gemacht wird. Also hier nicht nur die Rede wirken lassen, sondern auch die Taten.

Ich bitte Sie deshalb, auf das Gesetz einzutreten und bei der Diskussion der Artikel wirklich hinzuhören. Es geht praktisch nirgends um eine Links-rechts-Abgrenzung oder um einen ideologischen Streit, sondern es geht wirklich um Interpretationen, und da sind wir in der Kommission einfach an einigen Orten nicht schlau geworden. Wir würden Ihnen beliebt machen, Differenzen zum Ständerat zu schaffen, um diese Diskussionen nochmals gründlich führen zu können.

**Schneider** Johann N. (RL, BE): Die FDP-Fraktion will die Beratung des Zollgesetzes durchführen und somit auf die Vorlage eintreten. Das Zollgesetz ist im Grundsatz ja unbestritten. Wir haben gehört, dass das alte, bewährte Gesetz den Anforderungen der heutigen Zeit in mehrfacher Hinsicht nicht mehr genügt. Einerseits wissen wir aus eigener Erfahrung, dass Personen, Waren und Dienstleistungen viel rascher und häufiger als früher den Weg über die Grenzen und zurück finden. Andererseits hat die EU der 25 ihr Verständnis der zollrechtlichen Grundregeln im EU-Zollkodex niedergeschrieben. Nur noch zollrechtliche Nebenerlasse bleiben für das jeweilige Landesrecht übrig. Da alle unsere Nachbarn EU-Länder sind, macht es Sinn, unsere Vorschriften an diejenigen dieser für unsere Wirtschaft wichtigen Nachbarn anzugleichen.

Das vor uns liegende neue Zollgesetz ist für die international tätige Wirtschaft von grosser Bedeutung. Insbesondere tragen die vorgeschlagenen Vereinfachungen im grenzüberschreitenden Warenverkehr und die Berücksichtigung der europäischen Standards zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und somit zur Verbesserung unseres Wirtschaftsstandortes bei. In diesem Zusammenhang sind die Ausgestaltung des Veredelungsverkehrs, die Zollerleichterungen und die Behandlung der ausländischen Rückwaren von besonderer Wichtigkeit. Der Bundesrat hat gute Vorarbeit geleistet. In vielen Punkten, namentlich bei der Vereinfachung von Verfahren, der Ausrichtung auf die Zukunft, der Annäherung an den EU-Zollkodex, kommt er den Anliegen der Wirtschaft entgegen.

Zum Verhältnis zum EU-Zollkodex noch Folgendes: Wichtig ist, dass das Schweizer Zollgesetz in den Begriffen



und in den Verfahren mit diesem möglichst in Übereinstimmung gebracht wird. Würden Sonderverfahren und Sonderbegriffe eingeführt, wäre dies eine grosse und unnötige Erschwernis für die Wirtschaft. Eine erzwungene Autonomie wäre eine volkswirtschaftliche Belastung. Es ist ein Muss, das EU-Recht im so genannten autonomen Nachvollzug umzusetzen. Glücklicherweise hat dies der Bundesrat in seinem Entwurf getan. Er hat es geschafft, die Systematik und den Aufbau des Zollkodex zu übernehmen, grösstenteils die gleiche Terminologie zu verwenden, einzelne Bestimmungen fast wörtlich abzuschreiben und in kürzer gefassten Bestimmungen dieselben zollrechtlichen Möglichkeiten zu bieten. Somit ist die Übereinstimmung gelungen, doch ist der Entwurf kürzer, übersichtlicher und schlanker.

Der Ständerat hat sich darüber hinaus bei gewissen Vorschriften für eine liberalere Haltung ausgesprochen. Diese Verbesserungen sind zu begrüessen; wir werden bei den einzelnen Bestimmungen darauf zurückkommen. Es sei hier nur so viel gesagt: Die FDP-Fraktion unterstützt die Definition des Äquivalenzprinzips als Grundprinzip für den aktiven und passiven Veredelungsverkehr. Für den Landwirtschaftsbereich sollen im einen wie im anderen Fall besondere Vorschriften zur Anwendung kommen.

Bei der Beratung der Gesetzesvorschriften und der anschliessenden Entscheidung darüber dienen der FDP-Fraktion folgende Ziele als Richtschnur: eine liberale Fassung, Klarheit, Kundenfreundlichkeit, Sicherheit und EU-Kompatibilität – dies alles im Bestreben, den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken und einer Erhöhung der Binnenkosten nicht ohne Not Vorschub zu leisten. Im Gegenteil: Mit dem revidierten Zollgesetz muss es möglich sein, den Standort Schweiz kostenattraktiv zu gestalten. Dies müsste vor allem den Exportprodukten zugute kommen. Gelingt es, nicht nur die Eurokompatibilität, sondern auch die Eurokompetitivität zu steigern, so diskutieren und beschliessen wir einen weiteren Mosaikstein in Richtung Wachstum, Vollbeschäftigung und damit Vorsorgesicherheit.

Die FDP-Fraktion ist für Eintreten.

**Meier-Schatz** Lucrezia (C, SG): Die CVP-Fraktion, ich habe es vorhin gesagt, ist für Eintreten. Die Gründe sind die folgenden:

1. Wir brauchen als Nicht-EU-Mitglied weiterhin ein eigenes Zollgesetz. Mit dem EU-Recht ist ein EU-Zollkodex erarbeitet worden, welcher für die EU-Aussengrenzen gilt. Dieser Zollkodex zwingt uns, das nationale und das bilaterale Recht anzugleichen.
2. Mit diesem Gesetz können wir auch die Unterschiede bei den Verwaltungsabläufen aufheben, und vor allem erschweren wir den Personen- und Warenverkehr nicht unnötig. Mit diesem Gesetz wollen wir die Europa-Wettbewerbsfähigkeit unserer eigenen Wirtschaft in den Vordergrund stellen und

AB 2004 N 1370 / BO 2004 N 1370

nicht etwa ausschliesslich die EU-Kompatibilität. Für uns ist in diesem Gesetz die EU-Wettbewerbsfähigkeit ganz klar wesentlich höher zu schätzen als die EU-Kompatibilität.

3. Mit dieser Gesetzesrevision wollen wir auch einen Schritt in Richtung Liberalisierung und Vereinfachung im Veredelungsverkehr gehen und diesen auch ermöglichen. Wir haben es von den Vorrednern bereits gehört: Bei den Artikeln 12 und 13 werden wir auf die Frage des Veredelungsverkehrs näher eingehen; das ist für uns ein zentraler Begriff. Wir wollen dort Pflöcke zugunsten der Wirtschaft einschlagen.

4. In diesem Zusammenhang wollen wir – namentlich in Artikel 13 und auch in Artikel 12 – auch dem spezifischen Bedürfnis der Landwirtschaft und jenem der inländischen Lebensmittelproduzenten Rechnung tragen.

5. Wir führen neue Bestimmungen über die Zollüberwachung und Zollüberprüfung sowie mögliche Kontrollen im Zollgebiet und am Domizil ausserhalb des Strafverfahrens ein.

6. Das Gesetz enthält verschiedene punktuelle Neuerungen. So werden die Grundsätze über die schriftlichen Zolltarifauskünfte neu im Gesetz statt in der Verordnung geregelt. Der Einsatz der EDV kann nun auch vorgeschrieben werden. Die Zollfreilager können nicht mehr im Ausland, sondern müssen im Zollgebiet errichtet werden. Schliesslich – obschon diese Liste noch verlängert werden könnte – wird auch die bargeldlose Zahlung ermöglicht. Diese Vereinfachungen sind wirtschaftsfreundlich und müssen daher auch unsere Unterstützung finden.

7. Wir verzichten trotz des Strebens nach Konformität mit dem europäischen Zollkodex auf gewisse Neuerungen. So halten wir am Gewichtszoll fest und können somit auch die Selbstveranlagung weiter selbst vornehmen. Wenn wir unser achtzigjähriges Gesetz dem EU-Zollkodex, welcher für die EU-Aussengrenzen gilt, anpassen, dann geben wir auch unserer Wirtschaft gleich lange Spiesse wie jene, die die Mitbewerber im EU-Raum haben.

Die CVP-Fraktion wird sich im Interesse der Wirtschaft für eine liberalere Haltung einsetzen als jene, die der Bundesrat eingenommen hat, und nimmt grundsätzlich die ständerätliche Fassung als Massstab. Diese Hal-



tung wird bei den Artikeln 12 und 13 in der Fassung der Minderheit klar ersichtlich, d. h. einerseits bei den Normen betreffend den aktiven und passiven Veredelungsverkehr. Andererseits möchten wir mit der Einführung des Äquivalenzprinzips eine Stärkung herbeiführen und dessen Bevorzugung gegenüber dem Identitätsprinzip auch klar signalisieren – immer wieder mit der Betonung, dass wir bei diesen Artikeln ganz klar eine so genannte Lex specialis für die Landwirtschaft einführen wollen. Ich werde dort, bei den Minderheitsanträgen, auf diese Lex specialis noch etwas näher eingehen. Die Artikel 12 und 13 werden für uns die ausschlaggebenden Artikel sein, weil sie für die Wirtschaft von sehr grosser Bedeutung sind.

Die CVP-Fraktion bittet Sie daher, auf die Vorlage einzutreten und die Minderheiten, die sie unterstützt, auch zu unterstützen.

**Walter Hansjörg (V, TG):** Die SVP-Fraktion ist für Eintreten auf die Gesetzesvorlage. Ich möchte die wesentlichen Punkte, die für uns von zentraler Bedeutung sind, begründen.

Das Zollgesetz ist ein sehr altes, aber sehr bewährtes Gesetz, das auch durch Verordnungen den wirtschaftlichen Verhältnissen immer wieder angepasst worden ist. Trotzdem gibt es wirtschaftliche Veränderungen und nicht zuletzt eine Intensivierung im grenzübergreifenden Warenverkehr; auch die wirtschaftlichen Beziehungen zur Europäischen Union machen eine Totalrevision notwendig, vor allem auch im fiskalischen Bereich.

Das Vernehmlassungsverfahren liegt schon einige Zeit – drei, vier Jahre – zurück. Der Bundesrat hat die wesentlichen Forderungen aus der damaligen Vernehmlassung und die Interessen der Wirtschaftsverbände so weit als möglich ausgewogen berücksichtigt. Die SVP-Fraktion beurteilt den Entwurf des Bundesrates deshalb als grundsätzlich ausgeglichen; das Gesetz wird sich in der Praxis weiterhin bewähren. Der Warenverkehr soll mit neuen, flexibleren Zollverfahren den Bedürfnissen des Handels besser angepasst werden. Die im Gesetz vorgesehene Anpassung der Solidarhaftung scheint ein gangbarer Weg zu sein. Betreffend den Veredelungsverkehr ist eine grosse Mehrheit der SVP-Fraktion der Auffassung, dass die bundesrätliche Fassung besser ist als die des Ständerates.

Der Veredelungsverkehr über die Grenze ist für die Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Es muss mit möglichst geringem administrativem Aufwand möglich sein, den Warenfluss zu gewährleisten. Der aktive Veredelungsverkehr, das heisst die Verarbeitung von Rohstoffen im Inland, stärkt die Verarbeitungsindustrie, lastet Anlagen aus und sichert Arbeitsplätze. Durch die Rohstoffverarbeitung gemäss dem Prinzip des Veredelungsverkehrs wird es erst möglich, Anlagen auszunützen und dann wieder Wertschöpfung zu exportieren. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsindustrie zu stärken – das ist die Überzeugung der SVP-Fraktion –, muss der passive Veredelungsverkehr, das heisst die Verarbeitung im Ausland, prinzipiell den gleichen Bedingungen und Vorteilen ausgesetzt werden wie der aktive Veredelungsverkehr.

Die SVP-Fraktion will am Identitätsprinzip bei der Veredelung von Rohstoffen für die Lebensmittelindustrie festhalten und hier die wirtschaftlichen Interessen einbeziehen und nicht nur die öffentlichen. Wir unterstützen aber der Wirtschaft dienende, einfache Zollverfahren, um den administrativen Aufwand senken zu können. Wir ziehen aber dort eine messerscharfe Grenze, wo durch Zollwertdifferenz-Geschäfte ohne Wertschöpfungsleistung Profit gemacht würde, Deklarationsvorschriften verletzt würden und Täuschung in Kauf genommen würde. Das Äquivalenzprinzip ist dann anzuwenden, wenn der Austausch von Menge, Qualität und Beschaffenheit das Produkt nicht verändert und keine wirtschaftlichen Interessen tangiert werden.

Persönlich fällt mir auf, dass bei Detailfragen von der Front an der Grenze und der Verwaltung in Bern unterschiedliche Antworten erteilt werden.

Im Detail gibt es keine Links-rechts-Positionen zu diesem Geschäft, aber dort, wo sehr wichtige Fragen noch offen sind, empfehle ich dringend, eine Differenz zum Ständerat zu schaffen.

**Recordon Luc (G, VD):** Le groupe des Verts est d'avis que c'est sous deux angles qu'il convient de s'intéresser attentivement à ce projet. Cela peut paraître assez banal, cela peut paraître assez bureaucratique même, que la révision d'une loi douanière. Mais comme cela a été dit, c'est d'abord un pas nécessaire pour se rapprocher du code douanier communautaire. Cela fait partie des différents efforts que nous avons à accomplir pour être, concrètement, compatibles avec nos voisins et pour faciliter la vie de nos concitoyens.

Il y a ensuite l'élément décisif, et lié, tendant à éviter des distorsions de concurrence. Je prendrai comme exemple, tout simplement, les articles 12 et 13: il faut être extrêmement prudent dans la manière de ciseler ces dispositions, si l'on ne veut pas que les agents économiques de notre pays – notamment dans le domaine de l'agriculture – soient défavorisés par un système d'exonération des marchandises réimportées ou réexportées de manière indue.

Il y a enfin le chapitre délicat – je l'ai dit tout à l'heure – de la police douanière. Celle-ci peut poser des problèmes assez invasifs par rapport aux droits des citoyens. Nous avons tous fait l'expérience d'avoir à passer



une douane et d'être confrontés à des frottements, des difficultés d'humeur, avec tel ou tel fonctionnaire plus ou moins sourcilleux ou pointilleux. Tant que cela en reste là, ce n'est pas grave. Mais nous n'ignorons pas que, de temps à autre, malheureusement, cela peut déraiper, et même assez gravement. Il y a les problèmes de fouille, de palpation, et aussi, malheureusement, parfois, des problèmes plus graves, d'atteinte à la sphère

AB 2004 N 1371 / BO 2004 N 1371

privée, voire d'usage de moyens de contrainte et d'usage d'armes.

C'est donc quelque chose que l'on ne saurait banaliser. Et tout en entrant très fermement en matière, le groupe des Verts viendra défendre des propositions qui d'ailleurs ont déjà été déposées sur vos pupitres.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Die Sprecher der Kommission haben das Projekt in einer Weise vorgestellt, wie es auch der Bundesrat in der Botschaft getan hat. Ich möchte dem nichts beifügen, ausser vielleicht noch zwei, drei grundsätzliche Bemerkungen und dann einige Hinweise zu wichtigen Punkten aus der Sicht des Bundesrates.

Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass dieses Gesetz einerseits auf dem Boden des Zollkodex der EU und andererseits im Sinne einer Flexibilisierung und Weiterentwicklung der heute bestehenden Zollgesetzgebung entstanden ist; es steht also auf zwei Pfeilern. Im Ergebnis ist eine eigenständige schweizerische Zollgesetzgebung entstanden, die wir auch als Instrument für unsere Aussenwirtschaftspolitik betrachten können. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Exportwirtschaft, die einen wesentlichen Beitrag zum Wohlstand unseres Landes leistet, gerade in diesen zum Teil sehr technischen Bereichen ein Optimum an Rechtssicherheit antrifft und mit Verfahren konfrontiert ist, welche verständlich, welche handhabbar, welche praktisch und welche für den täglichen Verkehr am Zoll geschaffen sind. Die Leute, die dort arbeiten müssen, sollen mit ihren Lastwagen, mit ihren Zolldeklarationen, mit ihren Papieren und mit ihren Formularen arbeiten können, ohne bedrängt zu werden und ohne der Bürokratisierung anheim zu fallen.

Vor diesem Hintergrund gibt es einige Schwergewichte, welche von Bedeutung sind, wenn Sie an die Beratung dieses Gesetzes als Zweitrat herantreten. Ich verweise auf fünf Punkte:

1. Die Verbindlichkeit von Zollanmeldungen: Diese Bestimmung entspricht im Prinzip dem geltenden Recht. Um jedoch die formale Strenge des geltenden Zollrechtes etwas zu lockern, sieht der Entwurf nun wesentliche Berichtigungsmöglichkeiten vor. Zollanmeldungen können noch zugelassen werden, nachdem die Waren den Gewahrsam der Zollverwaltung bereits verlassen haben. Der Ständerat teilt diese Auffassung. Ich ersuche Sie, sich in diesem Punkt dem Ständerat anzuschliessen. Auch das Bundesgericht hat festgestellt, dass es grundsätzlich nicht die Aufgabe des Staates sein kann, in einem Selbstveranlagungsverfahren die Verantwortung für die Richtigkeit der Zollanmeldung zu übernehmen. Diese Kernpflicht im Veranlagungsverfahren soll daher auch künftig den Anmeldenden obliegen. Im Ständerat wurde bei Artikel 32 Absatz 3 eine zusätzliche Verfahrenserleichterung eingebaut.

2. Neue Zollverfahren: Der Entwurf bringt neue Zollverfahren, wie sie bereits der genannte Zollkodex kennt. Auf jeden Fall sind die Regelungen immer kompatibel mit diesem Zollkodex, und sie sind flexibel handhabbar. Sie sind auch deshalb flexibel handhabbar, weil sie die Anwendung, die Details, dem Ordnungsrecht und der Verwaltungspraxis überlassen und damit erleichterte Anpassungen ermöglichen. Diese Zollverfahren – das muss man sehen – sind die Kernnormen, quasi das Herzstück des Zollverfahrensrechtes.

3. Die Solidarhaftung: Das ist ein Thema, das natürlich immer wieder aufkommt, und es wurde auch in der Vernehmlassung angesprochen. Natürlich verstehen wir, wenn es Branchen gibt, welche die Solidarhaftung ablehnen wollen. Aber um die Einbringlichkeit von Zollforderungen zu sichern, muss aus fiskalischen Gründen an einer Art Solidarhaftung eben festgehalten werden. Ich erinnere Sie auch an Querbezüge, z. B. bei der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung, wo auch eine gewisse Lockerung der Solidarhaftung beschlossen worden ist. Obschon man natürlich sehen muss: Die Mehrwertsteuer ist eine ganz andere Steuer, sie ist eine Mehrphasensteuer; der Zoll ist eine Einphasensteuer. Das muss man berücksichtigen. Der Bundesrat hat mit Befriedigung davon Kenntnis genommen, dass sich der Ständerat für die vorgeschlagene Regelung der Solidarhaftung ausgesprochen hat. Zum Antrag Ihrer WAK werde ich mich dann bei Artikel 70 noch äussern.

4. Veredelungsverkehr: Wir haben den Veredelungsverkehr in zwei Artikeln geregelt. Die neuen Regelungen sind getrennt worden, und zwar für den aktiven und für den passiven Veredelungsverkehr. Diese Trennung ist in der Vernehmlassung auch gut aufgenommen worden. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine weitere Liberalisierung insbesondere des passiven Veredelungsverkehrs von nationalem volkswirtschaftlichen Interesse ist. Die Einführung des so genannten Äquivalenzprinzips auf Gesetzesstufe ist ein Teil dieser Liberalisierung. Ihre WAK hat bei der Vorberatung des Gesetzes eine spannende Debatte in Bezug auf die Landwirtschaft geführt, und diese hat auch ihren Niederschlag in der Anwendung gefunden: Identitäts- versus Äquivalenzprinzip.



Ich glaube, dass wir hier eine verfeinerte Lösung finden. Aber eine absolute Öffnung des Veredelungsverkehrs ist nicht vertretbar.

Der Ständerat hat den Veredelungsverkehr schon liberalisiert. Wir sind damit – ich sage jetzt einmal: teilweise – einverstanden. Ihre Kommission hat die Beschlüsse des Ständerates in der Tat auch teilweise wieder aufgehoben, und wir werden dann mit Sicherheit bei den Artikeln 12 und 13 auf diese Debatte zurückkommen. Zum letzten Punkt, zur Frage der Zollfreilager: Zollfreilager sind Teile des Zollgebietes, und sie sind jetzt neu nicht mehr Zollland. Sie unterstehen damit dem übrigen Bundesrecht genauso wie das Zollinland. Im Vernehmlassungsverfahren wurde das Begehren gestellt, in den Zollfreilagern sollten neu auch Verarbeitungsprozesse zugelassen werden. Dieses Begehren kann der Bundesrat teilweise unterstützen. Er ist der Auffassung, gewerbliche und industrielle Bearbeitungs- und Verarbeitungsprozesse – was ja nicht dasselbe ist – sollten prinzipiell weiterhin im Rahmen des Veredelungsverkehrs durchgeführt werden, oder, alternativ, für das Zollfreilager müssen dann dieselben Prüfmechanismen vorgesehen werden, wie sie für den aktiven Veredelungsverkehr gelten. Der Entwurf trägt diesem Anliegen insoweit Rechnung, als er dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, die Bedingungen vorzusehen, unter denen die Bearbeitung von solchen eingelagerten Gütern und Waren in offenen Lagern zulässig ist.

In diesem Zusammenhang noch ein kurzer Hinweis auf die Inventarisierungspflicht: Im Vernehmlassungsverfahren wurde gefordert, man solle darauf verzichten. Wir können damit nicht leben, wir haben aber in den Artikeln 56 und 66 eine Regelung vorgesehen, welche einfachste Inventarisierungen zulässt. Mit Befriedigung hat der Bundesrat zur Kenntnis genommen, dass sich die WAK des Ständerates – vor der Beratung im Ständerat – dieser moderaten Lösung angeschlossen hat. Der Ständerat selber hat dann eine Eingrenzung auf so genannt sensible Waren beschlossen. Ihre vorberatende Kommission teilt die Auffassung des Bundesrates und der WAK des Ständerates. Ich ersuche Sie, in jenem Punkt dann Ihrer Kommission zuzustimmen.

Das sind die fünf Schauplätze, die aus der Sicht des Bundesrates eine gewisse Bedeutung haben. Ich möchte all die genannten Pendenzen, die jetzt in den Eintretensvoten zum Ausdruck kamen, nicht unterschätzen, hoffe aber, dass es uns gelingt, uns im Verfahren dann tatsächlich auf die wesentlichen Punkte zu konzentrieren.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die Berichterstatter wünschen das Wort nicht mehr.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

AB 2004 N 1372 / BO 2004 N 1372

## **Zollgesetz** **Loi sur les douanes**

*Detailberatung – Discussion par article*

### **Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 3**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1–4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 5*

.... Zollgrenze. Der Bundesrat legt ....





*Antrag der Minderheit*

(Wandfluh, Baader Caspar, Laubacher, Pfister Theophil, Rime, Walter Hansjörg, Zuppiger)

*Abs. 6*

Kommt kein Einvernehmen mit dem betreffenden Grenzkanton zustande, reduziert sich der Grenzraum auf die Grenzlinie.

**Art. 3**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1–4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 5*

.... douanière. Le Conseil fédéral fixe ....

*Proposition de la minorité*

(Wandfluh, Baader Caspar, Laubacher, Pfister Theophil, Rime, Walter Hansjörg, Zuppiger)

*Al. 6*

Si la concertation avec le canton frontalier concerné n'aboutit pas, l'espace frontalier se réduit à la ligne frontalière.

**Wandfluh** Hansruedi (V, BE): Ich möchte vorab auf einen Fehler auf der Fahne hinweisen bzw. eine Präzisierung anbringen. Im Minderheitsantrag geht es nicht um einen Ersatz von Absatz 5, sondern klar um eine Ergänzung bzw. um eine Konfliktklausel zur Fassung des Ständerates.

Die Kernfrage, die hier zur Diskussion steht, lautet: Wer hat das Sagen, wer hat das letzte Wort über den Boden im Grenzraum? Ist es der Kanton, oder ist es der Bund? Oder anders gefragt: Wie viel Zentralismus verträgt die Schweiz? Ist es zulässig, wenn der Bund über den Kanton hinweg verfügt und bestimmt, wo der Grenzraum verläuft? Oder soll es umgekehrt sein, wenn keine gütliche Einigung zustande kommt? Ich vermisse also hier die Regelung des Konfliktfalles, selbst wenn der Konfliktfall relativ selten oder vielleicht überhaupt nie eintritt. Aber was passiert, wenn sich Bund und Kanton nicht einigen können?

Nach der Formulierung des Bundesrates ist es an und für sich klar: Dann legt das Eidgenössische Finanzdepartement den Grenzraum fest, nach Absprache mit dem Grenzkanton. Aber eben: Im Prinzip hat der Bund das letzte Wort.

Nach der Formulierung des Ständerates ist das nicht mehr so klar. Der Ständerat gibt den Kantonen mehr Gewicht, es braucht das Einvernehmen zwischen Kanton und Bund. Eine Absprache wie in der Fassung des Bundesrates, die kontrovers ausfallen kann, reicht nicht mehr aus; es braucht ein Einvernehmen.

Ist eine einvernehmliche Lösung nicht möglich, so gibt es keine Lösung. Mit anderen Worten: Es bleibt, wie es ist; die Grenze bleibt, wo sie ist; das heisst, sie ist identisch mit der Zollgrenze. Dies ist eine logische Konsequenz, die von der Oberzolldirektion in der Kommissionssitzung nicht bestritten wurde, also dürfen wir das doch auch sagen. Meine Formulierung kommt praktisch einem Vetorecht der Kantone gleich; sie setzt einen gewissen Druck auf, effektiv eine Lösung zu finden, und sie verhindert im Prinzip, dass übermässige Forderungen aufgestellt werden.

Ich bitte auch die Juristen hier im Saal, entgegen ihren eigenen Interessen potenzielle Streitigkeiten auszu-schliessen, hier eine Konfliktklausel aufzunehmen und den Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Meier-Schatz** Lucrezia (C, SG): Wir legen in Artikel 3 den Grenzraum fest und delegieren an das Grenzwachtkorps Aufgaben, die in die kantonale Hoheit fallen. Der Ständerat hat – unseres Erachtens zu Recht – darauf hingewiesen, dass die Kantone ihr Einverständnis geben müssen. Im Wissen, dass die Kantone Wert darauf legen, dass die Polizeihoheit auf ihrem Gebiet bei ihnen liegt, ist für die Festlegung des Grenzraumes auch das Einvernehmen von Bund und Kantonen von grosser Bedeutung.

Die Minderheit will den Grenzraum, sofern kein Einvernehmen möglich ist, auf die Grenzlinie reduzieren. Das heisst, dass die bereits in bilateralen Verträgen festgelegten Geländestreifen aufgehoben würden und dass der Grenzraum mit dem Nachbarland je nach Kanton unterschiedlich wäre.

Dieser Fall darf schlicht nicht eintreten, denn es kann nicht angehen, dass zum Beispiel der Grenzraum im Kanton Schaffhausen anders festgelegt wird als jener im Nachbarkanton Zürich. Selbstverständlich sind die kantonalen Realitäten unterschiedlich, aber es ist in unserem ureigensten Interesse, dass der Bundesrat eine einvernehmliche Lösung mit den betroffenen Kantonen ausarbeiten kann.



Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag abzulehnen. Eigentlich müsste die SVP-Fraktion diesen Antrag selber zurückziehen, denn auch die SVP-Fraktion weiss, dass Bundesrat Blocher mit den Kantonen – namentlich mit jenen der Ostschweiz, also auch mit dem Kanton St. Gallen –, die mit dem gewählten Ansatz Probleme hatten und eindringlich auf der Polizeihöhe beharrten, erfolgreich verhandelt und somit auch aufgezeigt hat, dass es durchaus möglich ist, eine Kooperation mit den Kantonen zu erreichen. Die erzielte Lösung – das weiss auch die SVP-Fraktion – respektiert die kantonale Hoheit. Das ist mit ein Grund, weshalb die Ostschweizer Kantone hinter der von der Mehrheit gewählten Formulierung stehen können. Abschliessend wurde uns seitens der Verwaltung auch versichert, dass kein Konflikt zwischen Grenzwachtkorps und Kantonspolizei entstehe. Die CVP-Fraktion bittet Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen.

**Schneider** Johann N. (RL, BE): Die FDP-Fraktion unterstützt die Mehrheit.

Wir befinden uns hier zugegebenermassen in einem sensiblen Bereich. Die Formulierung der Minderheit lässt vermuten, dass ein Konfliktpotenzial zwischen GWK und Kantonspolizeien vorliegt, das gesetzlich zu lösen ist. Dieser Eindruck stimmt mit der Realität nicht überein. Die Kantone beanspruchen die Polizeihöhe für ihr Kantonsgebiet, und sie tun dies zu Recht.

Der Grenzverlauf ist ferner von Kanton zu Kanton verschieden, d. h., die Rahmenbedingungen sind anders. Aus diesen Gründen werden die Verhandlungen mit den Kantonen einzeln geführt. Bis anhin ist immer ein Einvernehmen gefunden worden, und das wird erwartungsgemäss auch in Zukunft der Fall sein. Denn für die innere Sicherheit ist ein gemeinsames Vorgehen von GWK und Polizei die beste und wirkungsvollste Lösung. Wenn einzig die Grenzlinie als Grenzraum definiert werden sollte, könnten die wichtigen Kontrollaufgaben gar nicht effizient wahrgenommen werden. Wie wollen Sie einer Schmugglerbande auf die Schliche kommen, wenn Sie sich nur auf der Grenzlinie und nicht auch in einem etwas tiefer gestaffelten Raum bewegen dürfen? Eine so enge Lösung ist schlicht unpraktikabel und

AB 2004 N 1373 / BO 2004 N 1373

unterläuft zudem eines der Ziele der Zollgesetzgebung, nämlich die Schaffung effizienter Kontrollmöglichkeiten.

Der Minderheitsantrag ist abzulehnen. Die FDP-Fraktion unterstützt die Mehrheit.

**Fässler-Osterwalder** Hildegard (S, SG): Darf ich zur Einleitung als Mathematikerin etwas sagen? Ich finde es interessant, dass ein Grenzraum von der Mehrheit auf eine Fläche und von einer Minderheit sogar auf eine Grenzlinie reduziert wird, sodass wir also vom Dreidimensionalen bis zum Eindimensionalen gelangen. Ich sage dies nur als Mathematikerin.

Wenn Sie übrigens die ursprüngliche Fahne anschauen, sehen Sie, dass die Mehrheit nicht das beschlossen hat, was auf der Fahne steht. Es haben vielleicht nicht alle die Korrektur bemerkt: Es ist nicht das Finanzdepartement, das die Breite der Grenzzone festlegen soll. Die Mehrheit hat beschlossen, dass dies der Bundesrat machen soll. Dies für diejenigen, die die Korrektur vielleicht nicht gesehen haben.

Was machen wir, wenn es kein Einvernehmen gibt? Die Minderheit Wandfluh macht bezüglich dieses Problems, das wir tatsächlich haben, einen ziemlich hilflosen Versuch, um festzulegen, wie bei Uneinigkeit Gesetzgebung gemacht werden soll. Es ist sicher auch als Druckmittel gedacht, dass man sich einigt. Die Lösung aber, zu sagen, wenn man sich nicht einigt, dann reduziere sich der Grenzraum auf eine Grenzlinie, ist schlicht und einfach nicht praktikabel. Wenn Sie nämlich den Begriff "Grenzraum" in weiteren Artikeln, z. B. in den Artikeln 96 oder 100, nehmen, in denen Bestimmungen für das Grenzwachtkorps enthalten sind, werden Sie sehen, dass dies nicht praktikabel ist. Sie können nicht auf einer Linie marschieren – ich habe das jedenfalls noch nie gesehen –; mindestens dann wird die Linie nämlich schon zwei Fuss breit.

Es ist auch nicht so, dass hier ein grosses Konfliktpotenzial vorhanden wäre. Wenn der Initiator dieses Minderheitsantrages einen Vorschlag hätte machen wollen, der mit seinen Ausführungen übereinstimmt, dann hätte er sagen müssen, dass die Kantone abschliessend bestimmen. Das wäre etwas gewesen, über das man hätte diskutieren können. Das ist auch, glaube ich, seine Intention, da er ja sagte, es werde hier so zentralistisch gearbeitet. Dann müsste es heissen: "Bei Uneinigkeit beschliessen abschliessend die Kantone." Das wurde nicht gemacht.

Ich möchte Sie deshalb auch im Namen der SP-Fraktion bitten, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen, ganz einfach, weil der Antrag der Minderheit nicht praktikabel ist.

**Rime** Jean-François (V, FR), pour la commission: Je crois que tout a été dit concernant ces deux versions, celle du Conseil fédéral et celle du Conseil des Etats. J'aimerais toutefois relever que, par rapport au dépliant



qu'on a reçu au départ, il y a quand même une modification plus importante, en ce sens que la majorité de la commission a remplacé "Département fédéral des finances" par "Conseil fédéral". Il semble que du point de vue des institutions, le partenaire des cantons, lorsqu'il s'agit notamment de régler des problèmes de compétences, soit plutôt le Conseil fédéral qu'un département pris individuellement.

Pour le reste, il faut également relever qu'il y a très peu de conflits entre l'administration des douanes et les cantons, et la commission vous invite à suivre sa majorité.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich möchte noch eine Pendeuz "erledigen", die uns der Ständerat auferlegt hat. Der Ständerat hat den Zweirat gebeten, die Frage des Zollausschlussgebietes – z. B. Samnaun – zu regeln oder zumindest das Problem anzuschauen. Es stellt sich die Frage nach der Gültigkeit der bilateralen Abkommen I, insbesondere der Agrarabkommen, für die Zollausschlussgebiete. Diese haben nun zur Folge – das Beispiel wurde im Ständerat eingebracht –, dass Käse, der aus Österreich in die Schweiz importiert wird, mit einem tieferen Zolltarif belastet wird als Käse aus Samnaun.

Wir haben diese Frage in der Kommission diskutiert. Vonseiten der Verwaltung wurde festgehalten, dass diese unterschiedliche Behandlung tatsächlich zutrifft. Sie ist auf den Status als Zollausschlussgebiet zurückzuführen. Das hat halt Vor- und Nachteile, die man sich vergegenwärtigen muss. Das ist kein zolltechnisches, sondern ein wirtschaftspolitisches Problem. Wenn man das ändern wollte, müsste man wohl den Status ändern. Die Kommission hat diese Frage nicht weiterverfolgt, sondern ist stillschweigend den Ausführungen der Verwaltung gefolgt. Dies zu Absatz 1.

Zu Absatz 5 noch folgender Zusatz zu dem, was der Kommissionssprecher französischer Sprache gesagt hat, und zur Frage des Konfliktfalles: Für die Kommissionsmehrheit ist es klar, dass der Bundesrat erkannt hat, dass es eine gewichtige staatspolitische Frage ist. Deshalb wollte man die Regelung nicht einfach dem Departement überlassen, sondern wollte sie auf eine höhere politische Stufe heben.

Die Minderheit macht nun geltend, man müsse eine Lösung für den Konfliktfall vorgeben, nämlich die Grenzlinie. Auf die mathematischen Probleme der Begriffe hat Frau Fässler bereits hingewiesen; ihren Erläuterungen zu den Begriffen Raum, Fläche und Linie gibt es nichts beizufügen. Das könnte vielleicht im Erstrat nochmals zu klärenden Diskussionen Anlass geben. Nun zum Konfliktfall: Frau Fässler hat interpretiert, Herr Wandfluh sei mit der Minderheit der Meinung, dass im Konfliktfall die Kompetenzen bei den Kantonen liegen würden. Ich muss diese Interpretation sehr stark infrage stellen. Ich glaube, verfassungsrechtlich wäre diese Interpretation auch bei der Fassung der Minderheit nicht zulässig. Wir haben in der Verfassung ganz klare Bundeskompetenzen und damit Aufgaben, die vom Bund vollzogen werden müssen. Dazu braucht er, mangels eigenen Territoriums, auch die Kantonsgebiete. Wenn sich ein Kanton gegen den Vollzug von Bundesaufgaben wehren würde, käme wahrscheinlich die Regelung zum Zug, dass autoritativ vom Bund entschieden würde. Das wäre eine sehr unangenehme Situation. Die sachgerechte Lösung ist die des Ständerates, wonach man die Frage einvernehmlich regelt.

Ich bitte Sie vor allem aus staatspolitischen Überlegungen, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 111 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 37 Stimmen

#### **Art. 4–7**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Es handelt sich eigentlich um einen Hinweis auf einen Fehler auf der Fahne.

Bei Artikel 6 Litera b heisst es: das "Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 19864"; ich bitte Sie, das dahin gehend zu korrigieren, dass Sie die letzte Ziffer hochstellen. Ich möchte damit gleich noch die Bitte verbinden, diese Fahne noch genau zu kontrollieren, denn der gleiche Fehler findet sich z. B. auch bei Artikel 8 Absatz 1 Litera a; auch dort sind Ziffern, die hochgestellt sein müssten, nicht hochgestellt worden.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 8**





*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

....

h. .... Patienten in Spitälern und Pflegeinstitutionen;

....

AB 2004 N 1374 / BO 2004 N 1374

*Antrag der Minderheit*

(Leutenegger Oberholzer, Berberat, Daguet, Fässler, Genner, Gysin Remo, Recordon, Rennwald)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 8**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

....

h. .... établissements similaires;

....

*Proposition de la minorité*

(Leutenegger Oberholzer, Berberat, Daguet, Fässler, Genner, Gysin Remo, Recordon, Rennwald)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Gysin Remo** (S, BS): Bei Artikel 8 Absatz 2 geht es um die Frage: Was kann oder soll zollfrei eingeführt werden? Wir haben hier ein Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Ständerat einerseits und der Mehrheit der WAK andererseits. Der Bundesrat möchte "Instrumente und Apparate zur Untersuchung und Behandlung von Patientinnen und Patienten" – und jetzt kommt es – "in öffentlichen oder gemeinnützigen Spitälern und Pflegeinstitutionen" für zollfrei erklären. Die Mehrheit der WAK möchte dies auf rein gewinnorientierte Spitäler und Pflegeheime erweitern.

Hier gibt es nun zwei Bewertungsansätze. Wir müssen erstens nach der Systematik und Logik von Artikel 8 Absatz 2 fragen, und zweitens müssen wir uns fragen, wie der Ausdruck "öffentliche Spitäler" zu interpretieren ist.

1. Zur inneren Logik: Wir stellen fest, dass bei Artikel 8 Absatz 2 eine einheitliche Systematik Ausdruck findet. Das sehen Sie z. B. bei der Aufzählung der Literae a bis i; greifen Sie Litera d heraus, da sind "Waren für gemeinnützige Organisationen, Hilfswerke oder bedürftige Personen" angesprochen. Die Gemeinnützigkeit steht hier also im Vordergrund. Bei Litera e heisst es "Motorfahrzeuge für Invalide" und nicht einfach "Motorfahrzeuge". Diese Logik sollte auch bei Litera h beibehalten werden. Das heisst: Hier sind Spitäler mit einem gemeinnützigen und öffentlichen Auftrag angesprochen – das können eben auch private Spitäler sein –, diese können Apparate zollfrei beziehen.

2. Zur Interpretation des Begriffs "öffentliche Spitäler": Diese ist nicht eng zu fassen. Ich habe mich heute Morgen noch bei der Zollverwaltung erkundigt. Ich kann Ihnen bestätigen, dass unsere Auslegung – es gab eine Konfusion darüber, was richtig und was falsch ist – weit gefasst ist. Hier sind mit "öffentliche Spitäler" auch private Spitäler gemeint, die einen öffentlichen Auftrag haben. Das heisst, diese Regelung ist konform mit der Spitalliste, mit der kantonalen Gesundheitspolitik sowie mit Ansätzen und Konzept des KVG. Das ist der entscheidende Unterschied in der Interpretation; das war in der Kommission nicht klar, ist jetzt aber klargestellt. Ich bitte Sie deswegen, mit der Minderheit dem Bundesrat und dem Ständerat zu folgen. Wir sollten hier keine Differenz zum Ständerat schaffen. Das ist nicht nötig und auch nicht angebracht.

**Schneider** Johann N. (RL, BE): Die FDP-Fraktion unterstützt die Mehrheit. Es ist nicht einzusehen, weshalb nur die öffentlichen oder gemeinnützigen Spitäler von der Zollbefreiung für die von ihnen benötigten Apparaturen profitieren sollen. Auch private Spitäler übernehmen öffentliche Aufgaben. Sie wären ansonsten nicht



auf der Spitalliste zugelassen. Dann wäre es ungerecht, die eine Kategorie auszuschliessen und die andere einzubeziehen, obwohl beide dieselben Aufgaben wahrnehmen. Das Entscheidungskriterium muss die zu erfüllende Aufgabe sein und damit die Nennung auf der kantonalen Spitalliste. Letzteres wäre ein einfach zu kontrollierendes und auch handhabbares Instrument.

Ich bitte Sie deshalb, die generelle Formulierung des Mehrheitsantrages zu wählen.

**Gysin Remo** (S, BS): Herr Schneider, Sie haben jetzt das gesagt, was Sie vorbereitet hatten. Wir haben heute Morgen mit der Zollverwaltung klargestellt – ich habe das hier gesagt –, dass der Ausdruck "öffentliche Spitäler" nicht eng zu fassen ist, sondern auch Spitäler mit öffentlichem Auftrag betrifft. Das heisst, eine Hirslanden-Gruppe, die einer englischen Finanzgesellschaft gehört und insgesamt rein gewinnorientiert ist, hat einen öffentlichen Auftrag in bestimmten Kantonen, sie steht auf Spitallisten und kommt hiermit in den Genuss der zollfreien Apparateinführung. Jetzt kommen Sie hierher und erzählen das Gegenteil. Ich wollte das hier richtig stellen, und weil ich das in Frageform machen muss, frage ich Sie: Warum machen Sie so etwas?

**Schneider Johann N.** (RL, BE): Ich bedanke mich bei Ihnen für die Belehrung, Kollege Gysin. Ich will nur die Spitäler gleichgestellt haben, und das wollen Sie offensichtlich auch. Unsere Positionen liegen also nahe beieinander.

**Meier-Schatz Lucrezia** (C, SG): Die CVP-Fraktion unterstützt ganz klar die Mehrheit. Dieser Artikel bezeichnet die zollfreien Waren, und die Mehrheit präzisiert Buchstabe h von Absatz 2, nämlich dass Instrumente und Apparate zur Untersuchung und Behandlung, sofern sie für öffentliche oder gemeinnützige Spitäler oder Pflegeinstitutionen bestimmt sind, zollfrei eingeführt werden können.

Wenn wir der Fassung des Bundesrates und des Ständerates folgen würden, würden wir eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung herbeiführen. Es ist meines Erachtens, Herr Gysin, überhaupt nicht einsichtig, weshalb Privatspitäler, sofern sie in der Schweiz tätig sind – und zwar auch solche, die gewinnorientiert sind –, nicht von den gleichen Einkaufskonditionen wie die öffentlichen profitieren sollen. Wir würden hier zwei unterschiedliche Massstäbe anwenden, wie dies die Minderheit eigentlich verlangt, und damit nicht nur diese Spitäler gegeneinander ausspielen, sondern in den Privatinstitutionen auch ganz klar unnötige Pflegekosten verursachen und die Entwicklung zu ungerechtfertigten und überhöhten Preisen vorantreiben. Das ist meines Erachtens eine Wettbewerbsverzerrung; gegen diese gilt es anzutreten. Wir können dies so nicht akzeptieren. Das ist mit ein Grund dafür, weshalb die CVP-Fraktion klar die Mehrheit unterstützt.

**Walter Hansjörg** (V, TG): Ich kann es auch kurz machen: Die SVP-Fraktion stimmt der Mehrheit zu. Es geht hier um die Frage der Erfüllung des Auftrages durch solche Spitäler und Pflegeinstitutionen. Wir möchten das nicht davon abhängig machen, ob diese Institutionen – Spitäler und Pflegeinstitutionen – nun auf einer Spitalliste und öffentlich anerkannt sind oder nicht. Es geht hier um die Wettbewerbsgerechtigkeit. Deshalb sind wir klar der Meinung, dass privat geführte Institutionen, die immerhin einen wichtigen Auftrag in der Gesundheitsversorgung erfüllen, hier nicht benachteiligt werden sollten.

**Recordon Luc** (G, VD): Dans cette matière, je crois que l'on ne peut pas espérer avoir le beurre et l'argent du beurre. Les hôpitaux privés souhaitent se placer sur le terrain de la concurrence et de la recherche du profit, et c'est tout à fait honorable pour eux; il ne s'agit pas de leur dénier cette fonction qu'ils ont dans l'économie. En revanche, il paraît tout à fait exorbitant qu'ils attendent qu'on leur reconnaisse le droit d'être exonérés fiscalement, y compris au niveau de l'imposition indirecte que constituent les droits de douane sur les appareils médicaux. Loin de moi l'idée de leur dénier le rôle important et utile qu'ils jouent, mais si tous ceux qui jouaient un rôle utile devaient se voir exonérés dans notre économie, croyez-moi, l'imposition indirecte et générale ne rapporterait plus grand-chose!

AB 2004 N 1375 / BO 2004 N 1375

Il faut bien marquer une limite, à un certain moment. Il est déjà exorbitant en soi que les hôpitaux publics soient exonérés des droits de douane sur les appareils médicaux, mais enfin, on se dit qu'il n'y a peut-être pas grand sens pour les collectivités publiques à encaisser d'un côté et à décaisser de l'autre. Sous cet angle-là, cela peut se justifier, encore que ce ne soient pas toujours tout à fait les mêmes collectivités publiques qui encaissent et qui décaissent.

De ce point de vue, donc, la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer me semble marquer une limite stricte, si l'on ne veut pas commencer à allonger dans un inventaire à la Prévert l'ensemble des exonérations fiscales en matière de droits de douane.





C'est pourquoi, au nom du groupe des Verts, je vous prie de soutenir la proposition de minorité.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich sehe angesichts der Voten der Fraktionssprecher keine grosse Chance, dass Sie sich der Minderheit anschliessen werden; das wäre ja die Variante Bundesrat. Gestatten Sie mir trotzdem einen kurzen Hinweis: Der Bundesrat hat in der Botschaft versprochen, dass mit der Neuformulierung der Zollfreibestimmungen grundsätzlich keine Praxisänderung vorgenommen werden soll. Das ist jetzt genau ein solcher Fall. Wenn Sie nämlich Buchstabe h anschauen, dann stellen Sie fest, dass er im heute geltenden Zollgesetz wortwörtlich so steht. Wir haben einfach in Anlehnung an dieses Versprechen diesen Buchstaben h aus der heutigen Zollgesetzgebung übernommen.

In Bezug auf die Definition der Spitäler ist das Nötige gesagt worden. Was die fiskalische Sicht betrifft, so darf ich beifügen, dass der Antrag der Kommissionmehrheit keine nennenswerten Veränderungen zur Folge haben würde, denn die Zollansätze sind im Bereich dieser Waren relativ gering. Unter fiskalischen Gesichtspunkten sprechen wir also von keinen grossen Posten. Es geht eher um die Frage der begrifflichen Klärung. Ich beantrage Ihnen, der Minderheit zuzustimmen.

**Rime** Jean-François (V, FR), pour la commission: Permettez-moi d'ajouter deux ou trois remarques à ce qui vient d'être dit.

1. Concernant les déclarations de Monsieur Gysin Remo, quand il a parlé d'unité, je crois qu'il n'a ressorti que les points qui l'intéressaient, parce que, s'il avait été un tout petit peu plus loin, à la lettre f on mentionne "les objets pour l'enseignement et la recherche", et là, on ne parle pas d'enseignement privé et public, ni de recherche privée et publique. A la lettre g, on mentionne "les objets d'art et d'exposition pour les musées", on ne parle pas non plus de musées appartenant à des collectivités ou de musées privés.

2. Le Conseil fédéral "peut": il s'agit d'une formule potestative, d'une "Kann-Formel". Je crois que garder cette possibilité, dans ce cas-là, est une bonne chose.

Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la déclaration finale de Monsieur le conseiller fédéral Merz: il nous a dit – si ce n'était pas le cas, il faudrait qu'il me contredise – qu'il soutenait la majorité. (*Zwischenruf Bundesrat Merz: Die Minderheit!*) Excusez-moi; d'après le procès-verbal de la Commission de l'économie et des redevances, il semblait que le Conseil fédéral pouvait accepter cette proposition de la majorité. Le Conseil fédéral soutient donc la minorité.

Je voudrais aussi vous dire que la proposition de la majorité ne s'est pas formée de façon très serrée, puisqu'elle a été votée par 13 voix contre 5 et 3 abstentions. Dans ce sens, je vous demande de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 99 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 55 Stimmen

#### **Art. 9, 10**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 11**

##### *Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... von fünf Jahren ....

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 11**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

.... dans les cinq ans ....

*Al. 2–4*





Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: An diesem Antrag – fünf Jahre – hat der Bundesrat keine Freude. Die bisher nur in Artikel 38 der Verordnung festgehaltenen Fristen wollen wir ja jetzt neu in diesem Gesetz regeln. Dabei schlagen wir vor, die Frist generell auf drei Jahre auszudehnen. In der EU gelten übrigens hier nur zwölf Monate. Sie wollen jetzt fünf Jahre vorsehen. Aber es hat in den letzten Jahren eigentlich keine Fälle gegeben, in welchen die heute geltenden Fristen zu Schwierigkeiten geführt haben. In der Praxis ist es sehr selten, dass solche Waren länger als überhaupt nur schon ein Jahr in der Schweiz bleiben. Zudem zeigt die Praxis, dass ausländische Firmen mangelhafte Waren – um die geht es ja hier – nach mehr als drei Jahren kaum mehr zurücknehmen. Zu bedenken ist auch, dass Zollämter nach bis zu fünf Jahren nur noch erschwert abklären können, ob die Voraussetzungen zur Rückerstattung der Zollabgaben überhaupt begründet sind. Man kann gelegentlich auch die Identität der Güter gar nicht mehr feststellen. Ich stelle Ihnen deshalb den Antrag, der Vorlage des Bundesrates bzw. dem Beschluss des Ständerates und nicht dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich ersuche Sie, der Kommission zu folgen. Bisher wurden die Fristen in der Verordnung festgelegt; es sind zwei- und dreijährige Fristen. Der Bundesrat schlägt Ihnen jetzt für die Geltendmachung der Rückforderung des Zolls bei so genannten Rückwaren eine generelle Frist von drei Jahren vor. Wieso schlägt Ihnen die WAK-NR eine Verlängerung auf fünf Jahre vor? Es sind praktische Gründe:

1. Wir wollen damit der Tatsache Rechnung tragen, dass Zivilprozesse länger dauern können, vor allem wenn sie bis zur letzten Instanz gehen. Dann haben Sie zwar allenfalls den Prozess gewonnen, aber Sie können den Zoll nicht mehr zurückfordern.
2. Gegen die Lösung der Kommission wird geltend gemacht, der Weg der Ware sei ja nicht mehr rückverfolgbar. Unseres Erachtens ist die Beweislage so, dass das Unternehmen, das die Rückforderung geltend macht, beweispflichtig ist. Das ist dann also nicht das Problem der Verwaltung, sondern des jeweiligen Ansprechers oder der jeweiligen Ansprecherin.
3. Die Kommission wollte generell eine Vereinheitlichung der Fristen. Die ist mit fünf Jahren eher gegeben. Der Bundesrat hat in Bezug auf die Harmonisierung der Fristen zudem in Aussicht gestellt hat, dass dies nochmals überprüft wird.

Zum Abschluss: Wenn der Bundesrat gegen den Kommissionsantrag geltend macht, er würde keine Fälle kennen, die länger als drei Jahre dauern würden, dann ist dazu nur zu sagen, dass es klar ist, dass niemand ein Begehren stellen wird, wenn er oder sie weiss, dass die Frist bereits abgelaufen ist. Also von daher können Sie das Bedürfnis der Praxis aufgrund der kürzeren Fristen gar nicht beurteilen.

Wir halten an unserem Antrag auf Verlängerung fest.

AB 2004 N 1376 / BO 2004 N 1376

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 86 Stimmen  
Für den Antrag des Bundesrates .... 56 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich freue mich, heute unserem Ratskollegen Hansjörg Hassler zum Geburtstag gratulieren zu dürfen. Ich wünsche ihm alles Gute für die Zukunft. (*Beifall*)

#### **Art. 12**

##### *Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Antrag der Minderheit*

(Meier-Schatz, Baader Caspar, Bühner, Favre, Gysin Hans Rudolf, Laubacher, Leuthard, Maitre, Pelli, Schneider, Wandfluh, Zuppiger)

*Abs. 1*





Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Schneider, Baader Caspar, Bühler, Favre, Gysin Hans Rudolf, Laubacher, Leuthard, Maitre, Meier-Schatz, Pelli)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Walter Hansjörg, Baader Caspar, Genner, Laubacher, Leu, Pfister Theophil, Recordon, Rime, Zuppiger)

*Abs. 3*

.... Grundstoffe, die vorübergehend zur Bearbeitung oder Verarbeitung ins Zollgebiet verbracht werden, gewährt die .... werden kann. Die Gewährung der Zollerlässigung oder Zollbefreiung erfolgt nach dem Identitätsprinzip. Das Eidgenössische Finanzdepartement kann im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement Ausnahmen vom Identitätsprinzip festlegen.

**Art. 12**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Meier-Schatz, Baader Caspar, Bühler, Favre, Gysin Hans Rudolf, Laubacher, Leuthard, Maitre, Pelli, Schneider, Wandfluh, Zuppiger)

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Schneider, Baader Caspar, Bühler, Favre, Gysin Hans Rudolf, Laubacher, Leuthard, Maitre, Meier-Schatz, Pelli)

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Walter Hansjörg, Baader Caspar, Genner, Laubacher, Leu, Pfister Theophil, Recordon, Rime, Zuppiger)

*Al. 3*

.... de base, introduits temporairement dans le territoire douanier pour y être ouvrés ou transformés, lorsque les produits .... compensé par une autre mesure appropriée pour ces produits. L'octroi de la réduction ou de l'exonération des droits de douane s'opère selon le principe de l'identité. D'entente avec le Département fédéral de l'économie, le Département fédéral des finances peut fixer des exceptions au principe de l'identité.

**Meier-Schatz** Lucrezia (C, SG): Wir sind nun hier bei einem für den Wirtschaftsstandort Schweiz wichtigen Artikel angelangt. Sowohl in Artikel 12 als auch in Artikel 13 müssen wir wirtschaftliche Abwägungen machen. Wir sprechen von der Gewährung von Zollbegünstigungen sowohl beim aktiven als auch beim passiven Veredelungsverkehr. Der Veredelungsverkehr wäre gemäss Bundesrat in Absatz 1 dann zu bewilligen, "wenn besondere Interessen der Wirtschaft, namentlich die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, es erfordern und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen". Das kommt der Fortschreibung der heutigen Praxis der Zollbehörden gleich. Der Ständerat hat sich sowohl bei Artikel 12 Absatz 1 als auch bei Artikel 13 Absatz 1 für eine liberalere Lösung ausgesprochen, und ich bitte Sie, diese auch zu übernehmen. Ich schlage vor, dass wir bei Artikel 12 Absatz 1 den Veredelungsverkehr bewilligen, "sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen".

Beim aktiven Veredelungsverkehr haben wir als Land einen unmittelbaren, direkten Nutzen, da wir die Wertschöpfung steigern können. Wir müssen dabei in beiden Artikeln zwischen zwei Bereichen unterscheiden:



zwischen den Industrieprodukten auf der einen Seite und den Produkten der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie auf der anderen Seite. Im Industriebereich wird die gleiche Ware eingeführt, bearbeitet und wieder ausgeführt. Im Landwirtschaftsbereich wird die Ware verändert. Daher ist es durchaus sinnvoll – das habe ich bereits in meinem einleitenden Votum erwähnt –, dass wir sowohl in Artikel 12 Absatz 3 als auch in Artikel 13 Absatz 2bis eine so genannte Lex specialis einführen. Gerade diese Lex specialis – das sage ich bewusst an die Adresse der Landwirtschaftsvertreter – erlaubt es denn auch, der vorgeschlagenen liberaleren Lösung für die Industriebetriebe zum Durchbruch zu verhelfen, indem man bei den Absätzen 1 und 2 die liberalere Lösung wählt.

Die vorgeschlagene Eingrenzung auf Produkte des öffentlichen Interesses ermöglicht eine Präzisierung für allfällige Gerichtsfälle. Ich weiss selbstverständlich auch, dass der Begriff des öffentlichen Interesses definiert werden muss, ebenso wie die Formulierung des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit. Doch die Fassung der Mehrheit kann einschränkender ausgelegt werden als jene unserer Minderheit. Wenn nach der Kommissionsmehrheit die Zollbefreiung abgelehnt werden kann, wenn dem besondere Interessen der Wirtschaft entgegenstehen, dann gilt es, die so genannten besonderen Interessen zu definieren, und gleichzeitig müsste analysiert werden, ob diese nicht ein Vorwand für eine Abschottungspolitik sein könnten.

Das Gatt-Abkommen von 1995 erlaubt denn auch, dass der Veredelungsverkehr bei den Industrieprodukten – mit Betonung auf Industrieprodukten – praktisch ausnahmslos bewilligt werden kann. Mit der vorgeschlagenen liberaleren Lösung der Minderheit schaffen wir eine Regelung, die Wertschöpfungsprozesse in der Schweiz im Rahmen des Veredelungsverkehrs nicht unnötig behindert.

Ich bitte Sie daher, bei Absatz 1 der Minderheit zu folgen.

**Gysin** Hans Rudolf (RL, BL): Ich begründe den Minderheitsantrag für Herrn Schneider. Dieser Minderheitsantrag wird übrigens auch von der überwiegenden Mehrheit der FDP-Fraktion unterstützt.

Wir wollen beim aktiven Veredelungsverkehr das Äquivalenzprinzip als Grundprinzip festlegen. Der aktive Veredelungsverkehr ist Ausdruck der internationalen Arbeitsteilung, er erlaubt Wertschöpfungen in unserem eigenen Land und schafft damit Arbeitsplätze. Wenn wir uns bei Absatz 1 schon für die freiheitlichere Lösung entschieden haben, so müssen wir dies folgerichtig auch bei Absatz 2 tun. Die international tätige Wirtschaft ist in einem zunehmend globalen Umfeld auf Flexibilität angewiesen. Das Äquivalenzprinzip stellt diese Flexibilität sicher.

Das Identitätsprinzip würde in gewissen Fällen die Abwicklung des aktiven Veredelungsverkehrs erschweren, wenn

AB 2004 N 1377 / BO 2004 N 1377

nicht sogar verunmöglichen. Die eingeführten Rohstoffe müssten getrennt gelagert und verarbeitet werden. Ein Beispiel: Für die Zucker verarbeitende Biskuitindustrie würde dies bedeuten, dass sie mindestens in zwei Silos investieren und zwei Verarbeitungslinien fahren müsste. Für Inland- und für Exportdestinationen müssten separate und damit kleinere Produktionschargen hergestellt werden. Als Folge davon würden KMU mit den damit verbundenen Zusatzkosten ihre Export- und Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Wir haben es hier also direkt mit der Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft oder der Industrie zu tun, das heisst mit der Kompetitivität unseres Standortes.

Dass diese Tatsache aus Sicht der Unternehmer unterstrichen werden muss, versteht sich von selbst. Wenn wir durch eine Massnahme, sprich eine Entscheidung in der Beratung eines Gesetzes, Einfluss zugunsten von Kostensenkungen im Binnenmarkt nehmen können, müssen wir dies fraglos tun. Strengere Auflagen, als sie für eine korrekte Abwicklung des aktiven Veredelungsverkehrs nötig sind, dürfen wir eben nicht beschliessen. Häufig wird argumentiert, das Äquivalenzprinzip öffne Missbräuchen Tür und Tor. Diesem Argument wird mit der zur Diskussion stehenden gesetzlichen Formulierung begegnet, dass es sich um Waren gleicher Menge, gleicher Beschaffenheit und gleicher Qualität handeln muss. Gerade die Begriffe "Beschaffenheit" und "Qualität" müssen verhindern, dass beispielsweise ein eingeführtes billiges Entrecôte als teures Roastbeef wieder ausgeführt wird und von Zollerleichterungen profitiert. Solche Vorhaben wären in der Tat missbräuchlich und zu unterbinden.

Auch die anderen vorgebrachten Vorbehalte, wie Rückverfolgbarkeit, Lebensmittelsicherheit usw., sind nicht stichhaltig. Die Vorschriften unseres Lebensmittelgesetzes – bezüglich Täuschungs- und Gesundheitsschutz ja übrigens eines der strengsten – werden durch das Zollgesetz nicht ausser Kraft gesetzt.

Nun noch kurz zu den Bedenken der Agrarwirtschaft: Die landwirtschaftlichen Kreise stellen sich gegen das Äquivalenzprinzip. Sie befürchten, dass der inländische Frischmarkt bei Geltung des Äquivalenzprinzips in gewissen heiklen Zeiten durch die eingeführten Waren benachteiligt werden könnte, z. B. bei Früchten und



Gemüse usw. Diese Vorbehalte treffen aber schon deshalb nicht zu, weil Bewilligungen für den Veredelungsverkehr nur für Produkte erteilt werden, die für die Verarbeitung bestimmt sind. Diese Produkte eignen sich in den wenigsten Fällen für den Verkauf auf dem Frischmarkt.

Als letztes Argument: Es kann und darf auch nicht im Ermessen der Verwaltung liegen, Zollbefreiungen oder Zollermässigungen zu gewähren, wie dies mit einer Kann-Vorschrift möglich wird. Wir wollen eine klare Richtschnur, einen eindeutigen Grundsatz, der keinen unnötigen Spielraum offen lässt, sondern fasslich und berechenbar ist.

Zusammengefasst heisst dies: Das Äquivalenzprinzip unterstützt den Produktionsstandort Schweiz, sichert damit Arbeitsplätze und schafft einen erhöhten Handlungsspielraum für Unternehmen, sichert also unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit, ohne Missbräuchen Vorschub zu leisten.

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

**Müller Walter** (RL, SG): Herr Kollege Gysin, Sie haben erwähnt, dass Produkte, die für die Verarbeitung bestimmt sind, in der Regel nicht für den Frischmarkt geeignet sind. Ich darf Ihnen sagen, ich bin Präsident der Schweizerischen Verarbeitungsgemüsekommission und arbeite mit der Industrie zusammen. Das hätte vor einigen Jahren wirklich noch zugetragen. Inzwischen, das wissen Sie bestens, ist der Anstieg der Convenience-Produkte in einem enormen, rasanten Tempo erfolgt. Hier haben wir tatsächlich eine völlig neue Situation. Sehen Sie das nicht so?

**Gysin Hans Rudolf** (RL, BL): Kollege Müller, ich muss leider von meinem Recht Gebrauch machen, Ihre Frage nicht zu beantworten, da ich Herrn Schneider vertritt, der diese Minderheit vertritt. Ich möchte Ihnen keine falsche Antwort geben.

**Walter Hansjörg** (V, TG): Ich erlaube mir jetzt nicht, die Frage zu beantworten, welche Kollege Gysin nicht beantwortet hat.

Ich spreche für die Minderheit zu Absatz 3: Wir müssen jetzt aufpassen, dass wir keinen Streit über das Äquivalenzprinzip und das Identitätsprinzip entwickeln. Aus den Eingangsvoten habe ich herausgehört und eigentlich festgestellt, dass die meisten Fraktionen der Auffassung sind, dass im Food-Bereich die Identität der Produkte bzw. der Rohstoffe wegen der Deklaration, wegen der Rückverfolgbarkeit und wegen den Gesundheitsnormen gewahrt werden muss und dass sich im Industriebereich eine möglichst einfache Praxis durchsetzen sollte.

Bei Artikel 12 – das ist wirklich eine wesentliche Änderung des Zollgesetzes – haben wir eine sehr knappe Mehrheit und eine starke Minderheit; es ging nur um eine Stimme. Bei diesem Absatz 3 geht es nun um Folgendes: Sollten zuvor die Anträge der Minderheit, also die Version des Ständerates, durchkommen, könnte Absatz 3 in der Fassung des Bundesrates gar nicht angewendet werden, weil dazu keine Instrumente mehr zur Verfügung stehen. Wenn zuvor die Anträge der Minderheiten bzw. die Version des Ständerates durchkommen, muss deshalb in Absatz 3 diese Ergänzung, diese Lex specialis betreffend die Landwirtschaft, aufgenommen werden.

Falls dann bei den Absätzen 1 und 2 die Minderheit obsiegt, möchte ich Sie zumindest bitten, hier die Präzisierung vorzunehmen, damit Absatz 3 des bundesrätlichen Entwurfes eben auch in der Praxis angewendet werden kann, was sonst nicht mehr der Fall wäre, weil es bei den Absätzen 1 und 2 eine Änderung gäbe.

**Meier-Schatz Lucrezia** (C, SG): Die grosse Mehrheit der CVP-Fraktion wird bei den Absätzen 1 und 2 von Artikel 12 jeweils die Minderheit unterstützen.

Zu Absatz 1 habe ich bereits gesprochen. Absatz 2 von Artikel 12 hat eine grundlegende Bedeutung für die Wirtschaft in unserem Land. Die Differenz zwischen der Fassung der Mehrheit und derjenigen der Minderheit liegt in einem kleinen Wort, welches aber von sehr grosser Bedeutung ist. Bis anhin hat man das so genannte Identitätsprinzip angewendet, doch man musste zunehmend feststellen, dass bezüglich Rohwarenbewirtschaftung, -produktion und -logistik die Anwendung des Identitätsprinzips mit hohem Aufwand verbunden war und oft auch zusätzliche Kosten zwecks Abklärungen verursachte. Die zur Verarbeitung eingeführten Rohstoffe müssen separat gelagert und verarbeitet werden, da zum Zeitpunkt des Reexportes stets der Nachweis zu erbringen ist, dass die physisch identische Ware in den Exportprodukten enthalten ist. Damit wird unnötig verunmöglicht, dass ein Produkt gleichzeitig für den Inlandmarkt und für den Export hergestellt werden kann. Die Anwendung des Identitätsprinzips wird weiterhin möglich sein, wenn Sie bei Absatz 2 der Fassung der Minderheit folgen. Wir präzisieren ganz klar, dass Ausnahmen zulässig sind.

Diese sinnvolle Präzisierung gemäss Absatz 2 der Minderheit ist meines Erachtens angebracht. Die Mehrheit der CVP-Fraktion wird diese Fassung ebenfalls unterstützen, und zwar im Wissen darum, dass die Einführung des Äquivalenzprinzips unserer Wirtschaft in Zeiten harter internationaler Konkurrenz mehr Spielraum



ermöglicht.

Bezüglich Absatz 3 hat sich die CVP-Delegation in der WAK der Mehrheit angeschlossen. Wenn ich jetzt aber die Ausführungen von Kollege Walter zur Kenntnis nehme, der dort die Minderheit vertreten hat, könnte ich mir durchaus vorstellen, dass wir im Sinne einer Lex specialis, wie wir dies bei Artikel 13 vorschlagen, eine Ausnahmeregelung einführen und hier ebenfalls der Minderheit folgen könnten. Dies würde aber voraussetzen – und das betone ich zuhanden

AB 2004 N 1378 / BO 2004 N 1378

auch Ihrer Fraktion, Herr Walter –, dass wir dem Äquivalenzprinzip in den Absätzen 1 und 2 zum Durchbruch verhelfen würden. Dann könnte ich mir vorstellen, dass wir in Absatz 3 zur Minderheit übergehen würden, damit wir sicherstellen können, dass für die Landwirtschaftsprodukte das Identitätsprinzip gelten würde. Ich glaube, das wäre sinnvoll.

Aber ich möchte von Herrn Walter dennoch wissen, ob er, wenn wir dort im Sinne eines Kompromisses einschwenken würden, bereit wäre, mit der SVP-Fraktion dann auch in den Absätzen 1 und 2 zugunsten vor allem der industriell produzierten Güter dem Äquivalenzprinzip zum Durchbruch zu verhelfen. Dann könnten wir uns bei Absatz 3 der Minderheit Walter Hansjörg anschliessen.

**Fässler-Osterwalder** Hildegard (S, SG): In Artikel 12 geht es um Zollermässigung und Zollbefreiung. Ich habe im Eintretensvotum gesagt, dass man hier natürlich sehr vorsichtig sein sollte. Die Haltung der SP-Fraktion: Wir sind in diesem Bereich – tatsächlich genauso, würde ich meinen, wie alle anderen Fraktionen – für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz; das ist keine Frage. Wir wollen hier Wettbewerb, wir wollen auch eine Konkurrenzfähigkeit unserer Unternehmen, unserer Betriebe, gegenüber den anderen Ländern; das ist keine Frage. Wir wollen auch, so gut es geht, tiefe Preise für Konsumentinnen und Konsumenten. Wir wollen keine Hochpreisinsel Schweiz sein.

Es geht bei Absatz 1 nur um die Frage, wie man dies einfacher erreicht. Es ist mehrfach gesagt worden, dass die Version des Ständerates und damit jene der Minderheit die liberalere sei. Wenn Sie die Texte vergleichen, dann müssen Sie mir erklären, wo jetzt hier die grössere Liberalität ist. Wir sind hier auch für eine möglichst liberale Lösung, das kann ich Ihnen versichern. Aber wenn ich lese "sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen" oder "wenn besondere Interessen der Wirtschaft, namentlich die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, es erfordern und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen", dann kann ich einfach nicht entscheiden, was das Liberalere ist; auch nicht mit dem, was mir von der Verwaltung erklärt wurde. Es ist hier wirklich nicht ein Streit zwischen Links und Rechts, sondern es ist die Frage, mit welcher der Formulierungen wir zu einer liberaleren Lösung kommen.

Es geht hier wirklich nicht darum, dass wir auf dem Antrag der Kommissionsmehrheit durch alle Böden hindurch beharren wollen, sondern es geht darum, dass wir hier eine Differenz schaffen, damit wir in den Kommissionen noch einmal ausführlich diskutieren können, ob der Ständerat oder die Mehrheit Recht hat, welches die liberalere Fassung ist.

Zu Absatz 2: Ob man ein "kann" einführt oder ob gewährt werden "muss", ist ganz entscheidend, denn wenn wir die Fassung des Ständerates nehmen, dann verschaffen wir dem Äquivalenzprinzip hier generell Geltung. Dann ist das, was wir in Absatz 1 bezüglich des Prinzips haben, eigentlich hinfällig. Wenn Absatz 2 so in das Gesetz hineinkommt, wie das eben die Minderheit will, dann haben wir kein Identitätsprinzip mehr. Das kann man wollen; aber uns ist in der Kommission erklärt worden: Wenn wir vom generellen Identitätsprinzip zu einem generellen Äquivalenzprinzip übergehen würden, dann könnten gewisse Geschäfte nicht mehr gemacht werden, weil sie von Ländern, die grundsätzlich das Identitätsprinzip haben, bei uns nicht mehr angeboten würden. Das hat uns bewogen, hier den Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen. Nicht weil wir prinzipiell für das eine oder andere Prinzip wären, sondern weil man uns gesagt hat: Mit gewissen Ländern, in denen das Identitätsprinzip als Grundsatz gilt und wo das Äquivalenzprinzip nur die Ausnahme ist, können wir dann gewisse Geschäfte nicht mehr machen. Sollte diese Aussage der Verwaltung falsch sein, dann ist es für uns auch überhaupt kein Problem, hier auf den Antrag der Minderheit einzuschwenken. Aber solange dies im Raum steht, muss ich Sie bitten, auch hier eine Differenz zu schaffen. Es geht wirklich nicht um Ideologie – man könnte es meinen, wenn man die Namen der Vertreter der Kommissionsmehrheit und der Minderheit betrachtet –, nein, es geht wirklich um einen Klärungsbedarf.

Was ich jetzt von Herrn Walter als Begründung für seinen Antrag zu Absatz 3 gehört habe, hat bei mir die Verwirrung total gemacht. Ich verstehe überhaupt nicht mehr, was der Unterschied sein soll zwischen seinem Zusatz und dem, was die Mehrheit bzw. der Bundesrat will. Man könnte auch da sagen: Machen wir eine Differenz, dann wird das noch einmal beraten; aber ich befürchte, dass hier der Landwirtschaft sozusagen noch



eine Zusatzausnahme zur Ausnahme gewährt werden soll, und damit bin ich eigentlich nicht einverstanden. Ich denke, dass man mit dem Äquivalenzprinzip diesem Anliegen der Landwirtschaft schon gerecht wird. Aber auch das ist nicht völlig klar. Deshalb kann ich Ihnen sagen, dass die SP-Fraktion noch sehr offen ist. Wir werden so stimmen, dass es möglichst Differenzen zum Ständerat gibt.

**Walter Hansjörg** (V, TG): Ich danke Frau Fässler dafür, dass sie bereit ist, offen zu sein und eine Differenz zu schaffen. In einem Punkt bin ich mit ihr aber natürlich nicht einig. Ich habe es klar gesagt: Wenn der Nationalrat bei Artikel 12 Absätze 1 und 2 nicht der Mehrheit zustimmt, so genügt Artikel 3 für die Lex specialis Landwirtschaft nicht. Das ist nicht meine Erfindung, sondern wir haben das wirklich breit abgeklärt und auch mit Verwaltungsstellen so besprochen.

Eine grosse Mehrheit der SVP-Fraktion ist ebenfalls der Meinung, dass wir hier eine Differenz zum Ständerat schaffen sollten, und hat sich deshalb in einer ausgiebigen Fraktionssitzung für den Antrag der Mehrheit entschieden. Denn das wird sich bewähren, das ist auch das jetzige System. In den vergangenen Jahren hat sich mit der Einführung neuer Produkte und neuer Verarbeitungsmöglichkeiten eine Praxis bewährt und durchgesetzt, welche im Grundsatz in dieser bundesrätlichen Vorlage so definiert ist.

Jetzt gibt es die andere Variante: Man sagt, im Non-Food-Bereich gelte das Äquivalenzprinzip, und im Food-Bereich nehmen wir diese Ergänzung zu Artikel 3 vor. Deshalb bitte ich Sie, sich zu entscheiden: Schaffen Sie eine Differenz zum Ständerat, und dann werden wir sicher nochmals ausgiebig über diese Problematik diskutieren, bei der offen ist, wie sich die Praxis in Zukunft bewähren wird. Wir sind für einen aktiven und passiven Veredelungsverkehr. Wir wollen auch, dass unsere Verarbeitungsindustrie mit dem passiven Veredelungsverkehr der Konkurrenz ausgesetzt wird. Nur so sind wir rationell und wettbewerbsfähig und für die Herausforderungen und die Zukunft des Marktes gewappnet.

**Recordon Luc** (G, VD): Je crois que, dans cette affaire de trafic de perfectionnement, le Conseil des Etats s'est engagé dans une voie par trop laxiste. C'est la raison pour laquelle, concernant les alinéas 1, 2 et même l'alinéa 3 avec la proposition de la minorité Walter Hansjörg, je vous invite, au nom du groupe des Verts, à prendre une position stricte; c'est-à-dire, à l'alinéa 1, d'avoir des conditions plus restrictives; à l'alinéa 2, de préférer une formule qui ne soit pas potestative, mais qui soit claire pour l'Administration fédérale des douanes; et à l'alinéa 3, d'accepter le principe d'identité et non le seul principe d'équivalence, pour des raisons qui ont déjà été largement développées par les précédents orateurs, notamment par Madame Fässler.

En effet, on peut souhaiter une certaine souplesse, afin que le trafic transfrontalier et le passage douanier ne soient pas un obstacle exagéré pour la libre circulation des marchandises. Il est clair que, dans un esprit européen, c'est le cas. Mais enfin, tant que nous ne sommes pas en union douanière avec nos voisins, il faut malgré tout éviter que le système introduit soit l'occasion de passe-droits, et surtout de possibilités de fraude à la loi. Et je crois franchement que le système tel que voulu par le Conseil des Etats, de ce point de vue-là, est beaucoup trop large et permet de frauder dans passablement de situations.

Il a été dit, et je crois que c'est vrai, que l'agriculture en particulier serait un secteur fortement et injustement pénalisé si l'on adoptait des formules souples.

AB 2004 N 1379 / BO 2004 N 1379

C'est la raison pour laquelle, au nom du groupe des Verts, je vous serais reconnaissant de vous en tenir à la position de la majorité de la commission aux alinéas 1 et 2 en ne suivant pas la position du Conseil des Etats, et d'adopter, à l'alinéa 3, la proposition de la minorité Walter Hansjörg, dont nous sommes cosignataires.

**Merz Hans-Rudolf**, Bundesrat: Ich ersuche Sie, Ihrer Kommissionsmehrheit zuzustimmen, und zwar aus zwei Gründen:

1. Zunächst unterstützt die Mehrheit die Anträge des Bundesrates, und wir sind materiell nach wie vor der Meinung, dass diese sachlich richtig sind.
2. Ich ersuche Sie darum auch aufgrund der Debatte, die hier stattgefunden hat und die eben doch zeigt, dass vermutlich – entgegen dem, was nach den Kommissionsberatungen anzunehmen war – noch zusätzlicher Diskussions- und Klärungsbedarf besteht.

Im Hinblick auf die mögliche Differenz, die zum Ständerat geschaffen wird, wenn Sie der Mehrheit zustimmen, gestatte ich mir noch einige wenige Hinweise auf die Thematik von Artikel 12.

Zunächst zu Absatz 1: Hier besteht ein Unterschied in Bezug auf die Definition des Interesses. Welches Interesse ist gemeint? Der Bundesrat spricht einfach von "Interesse" und meint damit auch das Partikularinteresse einzelner Wirtschaftsbeteiligter, er meint damit nicht nur offen definierte öffentliche Interessen. Ich gebe Ihnen einige Beispiele, was man darunter verstehen kann: Wir können darunter Interessen seuchenpolizeilicher Na-



tur verstehen, etwa dann, wenn der Veredelungsverkehr verweigert wird, weil Schweinefleisch aus Ländern importiert wird, wo zum Beispiel die Schweinepest grassiert. Zweitens verstehen wir darunter auch gesundheitspolizeiliche Interessen, die etwa dann entstehen, wenn man Käse aus Ländern importieren will, wo der Käse mit Listerien verseucht ist. Drittens: Nehmen Sie ökologische Interessen oder ökologische Gründe, wenn zum Beispiel Produkte importiert werden, die Rückstände ergeben könnten, welche in unserem Land umweltschutzrechtlich verboten sind. Bei dieser offenen Definition von Interesse möchte es der Bundesrat bewenden lassen.

Zu Absatz 2: Ihre vorberatende Kommission hat mich gebeten, hier noch einige Ausführungen zuhanden der Materialien zu machen; das werde ich gerne tun. Mit dem Beschluss des Ständerates – das wäre dann der Antrag der Minderheit – wird der Veredelungsverkehr weiter liberalisiert. Sie haben jetzt auch die Frage gestellt: Was ist denn eigentlich diese Liberalisierung? Welches sind die konkreten Auswirkungen? Bei Absatz 1 – das habe ich Ihnen bereits gesagt – ist es die Definition der öffentlichen Interessen. Bei Absatz 2 bewirkt der Beschluss des Ständerates, dass mit dem Äquivalenzprinzip ein absoluter Anspruch auf Gewährung des Veredelungsverkehrs entsteht. In solchen Fällen, dann, wenn das eintritt, hat die Zollverwaltung keinen Ermessensspielraum mehr, um die bisherige Praxis fortzusetzen. Das bedeutet konkret: Wird die aktive Veredelung nach Absatz 1 abgewickelt, dann kommt das Identitätsprinzip zur Anwendung; wird dagegen die aktive Veredelung nach Absatz 2 abgewickelt, dann kommt das Äquivalenzprinzip zur Anwendung. Mit anderen Worten: Absatz 2 bekommt gegenüber Absatz 1 eine gleichwertige Stellung; er stellt nicht mehr die Ausnahme dar. Das heisst auch, dass im aktiven Veredelungsverkehr der ausländische Auftraggeber und der inländische Veredler miteinander vereinbaren können, ob sie eine Ware in der Schweiz veredeln und danach wieder ausführen wollen – Identitätsprinzip – oder ob sie eine Ware in die Schweiz einführen und im Gegenzug dann eine veredelte wieder ausführen; das wäre dann das Äquivalenzprinzip.

Damit entscheiden neu die Wirtschaftsbeteiligten untereinander und nicht mehr die Verwaltung, welches Prinzip zur Anwendung kommt. Das ist ein eindeutiger Regimewechsel; das muss man so nennen. Die Wirtschaftsbeteiligten haben zwar dazu vorgängig eine Bewilligung einzuholen und dann bei der Wareneinfuhr mit der Zollanmeldung den entsprechenden Antrag zu stellen; dann sind sie im ordentlichen Zollverfahren. Im Bewilligungsantrag haben sie allerdings anzugeben, ob der Veredelungsverkehr nach dem Identitätsprinzip oder nach dem Äquivalenzprinzip gewährt werden soll. Wenn sie das einmal angemeldet haben, ist das Verfahren für sie verbindlich. Die Zollverwaltung wird dann – gestützt auf die erteilte Bewilligung und auf die Anmeldung – die Verfahrensentscheide treffen. Darüber werden Sie nachher zu befinden haben; das ist der Inhalt von Artikel 59.

Mit dieser verfahrensrechtlichen Lösung liessen sich auch jene Fälle lösen, wo der ausländische Staat – das ist zum Beispiel bei den Staaten der EU der Fall – für die Gewährung der passiven Veredelung das Identitätsprinzip vorschreibt. Darauf hat Frau Fässler soeben Bezug genommen. Stellt dagegen der schweizerische Veredler in Absprache mit dem ausländischen Wirtschaftsbeteiligten bei unserer schweizerischen Zollverwaltung ein Bewilligungsgesuch auf Veredelung nach dem Äquivalenzprinzip, dann wird das Verfahren in der Schweiz auch unwiderruflich nach diesem Prinzip durchgeführt, und eine Bestätigung der Nämlichkeit der Ware kann nicht mehr ausgestellt werden.

So viel zu den Ergänzungen. Der Bundesrat könnte an sich durchaus auch mit den Beschlüssen des Ständerates leben, aber er ist angesichts der Entwicklung der Debatte der Meinung, Sie sollten bei allen drei Absätzen von Artikel 12 der Kommissionsmehrheit folgen.

**Rime** Jean-François (V, FR), pour la commission: Permettez-moi tout d'abord de relever une remarque qui a été faite par notre collègue Recordon et qui, à mon avis, est très importante. Les articles 12 et 13 représentent une unité. Vous pouvez être pour la majorité ou la minorité, mais suivez une ligne constante. Si vous pensez soutenir la majorité et que tout à coup, par hasard, vous soutenez une ou deux fois la minorité, vous allez déranger tout le système. En tout cas, la logique voudrait que l'on suive la même ligne pour ces deux articles. Comme chef d'entreprise, je me suis longtemps posé la question de savoir si les entraves qu'on mettait au commerce dans la version du Conseil fédéral étaient supportables ou non. Après avoir discuté avec un certain nombre de représentants de PME, notamment de l'industrie alimentaire, j'ai constaté que ces entreprises souhaitaient cette version du Conseil fédéral. C'est d'ailleurs la pratique actuelle et il semble qu'elle ne donne pas lieu à beaucoup de problèmes, la souplesse étant là lorsque les conditions nécessaires sont réunies.

Une remarque encore. On n'a parlé que des problèmes de l'agriculture, mais l'industrie du bois est également touchée – et je connais un peu ce secteur puisque c'est le mien –, notamment dans la mesure où, aujourd'hui, on a de plus en plus tendance à exiger des certificats d'origine et que dans ce domaine-là, le principe de l'identité et de la traçabilité est extrêmement important. Cette traçabilité est aussi importante pour des problèmes



de santé.

Il ne faut pas non plus rouvrir la porte aux affaires d'échanges peu reluisantes qui ont été observées, dans le secteur de la viande notamment. C'est d'ailleurs pour mettre un terme à ce type d'affaires que le Parlement avait précisé le principe d'identité dans la version actuelle de la loi. Importer des filets sans droits de douane pour réexporter des bas morceaux transformés en saucisse, voilà ce que peut vouloir dire concrètement un trafic de perfectionnement selon le principe d'équivalence. C'est créer des rentes ne correspondant à aucune valeur ajoutée, détourner d'importants droits de douane destinés à la caisse fédérale et miner la protection de la production indigène qui doit déjà relever les défis de l'OMC, du rapprochement avec l'Union européenne et de lois – notamment sur la garde des animaux – beaucoup plus exigeantes.

Une grande multinationale de l'alimentaire peint le diable sur la muraille et menace de délocaliser si la loi n'est pas adoptée dans le sens du Conseil des Etats. Je crois que cela n'est pas très sérieux. Partout des garanties suffisantes sont

AB 2004 N 1380 / BO 2004 N 1380

données par rapport au risque de tromperie et d'enrichissement illégal.

L'administration peut faire des exceptions. Cela a d'ailleurs été prouvé pour la crème destinée à la fabrication de glaces dont nous avons tant entendu parler ces derniers temps. Les gens sérieux n'ont rien à cacher et peuvent vivre avec les dispositions proposées par le Conseil fédéral et soutenues par la majorité de votre commission.

Je dois cependant relever, naturellement, qu'à tous ces articles les majorités ont été relativement faibles: 13 voix contre 12, 12 voix contre 11, 15 voix contre 9. Mais je répète ce que j'ai dit en préambule: l'important est d'être logique dans cette loi, si l'on veut que l'application ne nous pose pas trop de problèmes.

Je vous demande de soutenir les propositions de la majorité.

**Beck Serge (RL, VD):** N'étant pas membre de la Commission de l'économie et des redevances, j'essaie de comprendre ce que nous faisons. Je souhaiterais peut-être que vous me précisiez si – par hypothèse, compte tenu de l'alinéa 2 de l'article 12 – une grande marque horlogère qui produit et exporte des montres suisses à base d'éléments synthétiques pourrait devenir l'importateur privilégié de montres de même type en provenance d'un pays asiatique, en n'étant pas soumise aux droits de douane sur ces importations, dans la mesure où il y a équivalence en termes de qualité et de types de produits?

Est-ce bien là ce que signifie l'alinéa 2 de l'article 12?

**Rime Jean-François (V, FR), pour la commission:** N'étant pas juriste, je ne peux pas répondre à votre question.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission:** Die Frage von Herrn Beck hat ein ganz grundsätzliches Problem dieser Debatte aufgezeigt, und ich werde nachher noch einmal darauf zurückkommen, vor allem im Anschluss an die Bemerkungen von Frau Fässler.

Wir regeln hier Zollbefreiungen oder -ermässigungen, und zwar im Sinne eines Steuergesetzes. Folglich muss es für die Abgabepflichtigen völlig klar sein, welches Verfahren und welche Begriffe gelten. Dass die Frage von Herrn Beck nicht beantwortet werden kann, spricht ein Stück weit Bände. Ich bitte Sie, einfach noch im Hinterkopf zu behalten, dass wir mit diesem Gesetz Klarheit schaffen müssen.

Ich komme damit zu den Ausführungen zu den Anträgen der Kommission: Es geht in der Tat nicht so sehr um ideologische Fragen, wie auch die Debatte gezeigt hat, als um begriffliche Fragen, die im Vordergrund stehen. Ich möchte mich zuerst zu Absatz 1 äussern. Beim aktiven Veredelungsverkehr geht es darum, dass Ware eingeführt, hier verändert und dann wieder ausgeführt wird. Das ist ein Vorteil für den Standort Schweiz. All jenen, die der Kommissionmehrheit folgen, wird implizit vorgeworfen, sie seien altväterisch und traditionell und auf jeden Fall weniger liberal als jene, die den Beschluss des Ständerates unterstützen. Die Mehrheiten waren hauchdünn: Es stand immer 13 zu 12 Stimmen. Das ist nicht eine ganz klare Meinungsäusserung. Die Meinungen waren geteilt.

Warum waren sie geteilt? Das erklärt sich ein Stück weit aus der Tatsache, dass die Differenzen gar nicht so gross sind. Es wurde, wie gesagt, geltend gemacht, die liberalere Regelung bei Absatz 1 sei der Beschluss des Ständerates bzw. der Antrag der Kommissionminderheit. Jetzt messen wir das einmal an der konkreten Praxis, wie wir sie kennen, denn der Entwurf des Bundesrates bildet ja das ab, was heute gilt. Wissen Sie, wie die Praxis aussieht? In zehn Jahren wurde ein Begehren um Zollbefreiung bzw. Zollermässigung abgelehnt – nur eines! Dabei ging es um Folgendes: Eine Unternehmung wollte Tee-Extrakt importieren, um in der Schweiz Eistee herzustellen und diesen wieder zu exportieren. Beim Tee-Extrakt ist die Zollbelastung fast vernachlässigbar. Das war der einzige Fall! Deswegen kann man nicht sagen, die Fassung der Minderheit sei die



liberalere oder umgekehrt, die Fassung der Mehrheit die weniger liberale Lösung. In der Kommission wurde auch vom Bundesrat und der Verwaltung betont, dass aufgrund der geltenden liberalen Praxis zwischen den beiden Vorschlägen gar keine klaren Unterschiede ausgemacht werden könnten.

Auf den Punkt gebracht lässt sich in Bezug auf die Mehrheit und die Minderheit Folgendes sagen: Beim Vorschlag der Mehrheit muss, bevor der Veredelungsverkehr bewilligt wird, der Nachweis erbracht werden, dass die Veredelung im Interesse der Wirtschaft liegt, und zwar zur Erhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Das wurde bislang offenbar immer bejaht, ausser im erwähnten Fall des Tee-Extraktes.

Bei der Lösung des Ständerates wird hingegen grundsätzlich angenommen, dass der Veredelungsverkehr positiv zu werten ist, also grundsätzlich bewilligt ist. Um ihn einzuschränken, braucht es dann spezielle Rechtfertigungsgründe. Bei der Fassung des Bundesrates und bei der Mehrheit sind es die "überwiegenden Interessen", bei der Version des Ständerates die "überwiegenden öffentlichen Interessen", die der Zollbefreiung oder Zollermässigung entgegenstehen können. In allen Protokollen, jenen zur Debatte im Plenum des Ständerates und jenen zu unserer Debatte in der Kommission, suchen wir vergeblich nach einer klaren Definition der "Interessen" bzw. der "öffentlichen Interessen".

Wenn Sie jetzt der Mehrheit der Kommission folgen, was wir Ihnen, mit einer knappen Mehrheit von 13 zu 12 Stimmen, beantragen, kann diese Frage noch einmal geklärt werden, weil es eine Differenz zum Ständerat gibt. Das zwingt nachher auch zu Präzision, und darauf sind die Steuer- bzw. Zollpflichtigen, die Wirtschaft, angewiesen. Es sind also keine ideologischen Fragen, sondern vor allem Fragen der Begriffe und der Verfahren.

Herr Bundesrat Merz, Sie haben gesagt, wir sollten Rechtssicherheit herstellen: Das möchten wir!

Ich bitte Sie also, bei Absatz 1 dem Antrag der Kommissionsmehrheit und damit dem Bundesrat zu folgen.

Bei Absatz 2 geht es um die Frage, ob der Veredelungsverkehr nach dem Äquivalenz- oder dem Identitätsprinzip zu erfolgen hat. Hier sind die Interpretationsspielräume sehr viel kleiner. Hier ist es klar: Entweder hat die Verwaltung die Entscheidungskompetenz, ob das Äquivalenz- oder das Identitätsprinzip gilt, oder die Wirtschaft. Die Minderheit empfiehlt Ihnen, diese Entscheidungskompetenz solle bei der Wirtschaft liegen; die Mehrheit legt fest, dass die Verwaltung entscheidet. Ich vertrete hier die Anliegen der Mehrheit der Kommission, die sich knapp für die Fassung des Bundesrates ausgesprochen hat. Massgebend war dafür auch eine Aussage der Verwaltung in der Kommission, dass mit der Lösung der Minderheit in Ausnahmefällen der passive Veredelungsverkehr durch das Ausland verhindert werden könnte. Das war falsch und wurde jetzt von Herrn Bundesrat Merz korrigiert, und darüber bin ich sehr froh.

Absatz 3 regelt die Veredelung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Grundstoffen. Hier haben wir einmal die Fassung des Bundesrates, des Ständerates und der Mehrheit Ihrer Kommission. Wo sind die Unterschiede zum Antrag der Minderheit Walter Hansjörg? Bei der Mehrheit steht es offen, ob die Veredelung nach dem Prinzip der Äquivalenz oder der Identität bewilligt wird. Es ist also eine liberalere Lösung. Es wird nach den Marktgegebenheiten und nach dem Angebot der Waren bestimmt werden müssen, ob das Äquivalenz- oder das Identitätsprinzip gilt.

Die Minderheit der Kommission will zwingend das Identitätsprinzip festschreiben und Ausnahmen zulassen. Damit will sie – ich bitte Herrn Walter, mich zu korrigieren, wenn das nicht zutreffen sollte – die heutige Praxis, die auf Verordnungsstufe geregelt ist, ins Gesetz aufnehmen. Diese Praxis ist sehr rigide, indem Sie im Prinzip nur bei wenigen Produkten das Äquivalenzprinzip bewilligen können, nämlich bei Ölen, Saccharose, Hartweizen, Butter, Rohkaffee, Eier, Weichweizen und ölhaltigen Produkten. Bei allen anderen ist zwingend das Identitätsprinzip die Konsequenz. Das hat zum Beispiel die Folge: Wenn eine Verarbeitungsunternehmung zollbefreit oder zollermässigt Rahm einführen möchte,

AB 2004 N 1381 / BO 2004 N 1381

um daraus Glace herzustellen, und diese wieder ausführen möchte, darf das nicht bewilligt werden, weil das der heutigen Praxis gemäss Verordnung nicht entspricht.

Ich bitte Sie, bei Absatz 3 ebenfalls der Mehrheit zu folgen und damit die notwendige Flexibilität für die Wirtschaft zu wahren.

**Müller Walter** (RL, SG): Der EU-Zollkodex kennt beim aktiven sowie beim passiven Veredelungsverkehr explizit die wirtschaftliche Interessenabwägung. Hat das die Kommission diskutiert? Können Sie sagen, was es bedeuten würde, wenn die Schweiz, mit dem Antrag der Minderheit, eine völlig andere Lösung treffen würde?

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Gestatten Sie mir eine sehr allgemeine Bemerkung: Ich habe versucht, einleitend festzuhalten, dass das Problem der Interessenabwägung nicht mit der



notwendigen Präzision geklärt wurde. Es wurde bis jetzt nicht geklärt, welches genau die Interessen sind, wie die Abwägung erfolgen muss und was die wirtschaftlichen Auswirkungen sind. Das können Sie in unseren Protokollen nachlesen. Wenn wir hier eine Differenz zum Ständerat schaffen, wird die nochmalige Diskussion sehr viel zur Präzisierung beitragen.

**Walter** Hansjörg (V, TG): Nur ganz kurz: Es wurde die Frage aufgeworfen, ob dann der Rahm nicht eingeführt werden kann. Selbstverständlich kann der eingeführt werden, wenn es in der Schweiz zu wenig Rahm hat und der eingeführte Rahm zu Speiseeis verarbeitet wird. Das findet zum Teil auch jetzt schon statt, und zwar in Form von verarbeitetem Milchpulver. Das ist kein Problem der Machbarkeit. Bezüglich Zollbefreiung ist es etwas anderes.

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 118 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 43 Stimmen

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 101 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 63 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 102 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 63 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

### **Art. 13**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2bis*

Bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und landwirtschaftlichen Grundstoffen, die vorübergehend ausgeführt werden, gewährt die Zollverwaltung Zollermässigung oder Zollbefreiung, sofern dadurch nicht wesentliche Interessen der Wirtschaft im Inland beeinträchtigt werden.

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Schneider, Baader Caspar, Bühner, Favre, Gysin Hans Rudolf, Leuthard, Maitre, Meier-Schatz, Pelli)

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

Unter den gleichen Voraussetzungen gewährt die Zollverwaltung Zollermässigung oder Zollbefreiung, wenn ....

*Antrag Marti Werner*

*Abs. 2bis*

Streichen



**Art. 13**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2bis*

L'administration des douanes accorde la réduction ou l'exonération des droits de douane pour les produits agricoles et les produits agricoles de base exportés temporairement si aucun intérêt majeur de l'économie suisse ne s'en trouve lésé.

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Schneider, Baader Caspar, Bühner, Favre, Gysin Hans Rudolf, Leuthard, Maitre, Meier-Schatz, Pelli)

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

.... l'administration des douanes accorde la réduction ....

*Proposition Marti Werner*

*Al. 2bis*

Biffer

**Marti Werner** (S, GL): Ich beantrage Ihnen, dass der von der WAK neu aufgenommene Antrag auf Absatz 2bis zu streichen sei. Gegenstand dieses Antrages bildet die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten, die hier in der Schweiz hergestellt, im Ausland verarbeitet und dann in die Schweiz reimportiert werden. Die WAK schlägt Ihnen für die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte eine Lex specialis vor.

Dieser Antrag ist aus zwei Gründen abzulehnen:

1. Die Lösung ist unklar. Die Gewährung der Befreiung kann davon abhängig gemacht werden, ob nicht wesentliche Interessen der Wirtschaft im Inland beeinträchtigt werden. Man nimmt hier somit wieder einen neuen Begriff in das Gesetz auf. Der Bundesrat hat von "besonderen Interessen" der Wirtschaft gesprochen, die er dann in seinem Entwurf auch noch etwas näher spezifiziert hat. Der Ständerat spricht in Artikel 12 Absatz 1 und in Artikel 13 Absatz 1 von "keinen überwiegenden öffentlichen Interessen", die Sie jetzt zum Gegenstand des Gesetzes gemacht haben. Hier spricht man nun neu von "nicht wesentlichen Interessen der Wirtschaft im Inland", die nicht beeinträchtigt werden dürfen. Was ist darunter zu verstehen? Sind das die Gesamtinteressen der Wirtschaft? Sind das die öffentlichen Interessen gemäss Absatz 1? Sind das die Interessen der verarbeitenden Branche? Sind das die Interessen der Produzenten oder gar – das wäre ebenso wichtig – die Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten? Die Lösung ist unklar, sie ist unbestimmt. Aber entscheidend ist: Es braucht für die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte gar keine spezielle Lösung.
2. Wir haben in der Schweiz ein Preisproblem – jede und jeder predigt das jeden Tag –, aber wenn Massnahmen dagegen ergriffen werden sollen, dann wird meistens das Gegenteil gemacht. Wir haben insbesondere ein Preisproblem bei landwirtschaftlichen Produkten, bei Nahrungsmitteln. Von der vorliegenden Bestimmung sind aber nicht die Produktionskosten betroffen, sondern die höheren Verarbeitungskosten, die wir in der Schweiz gegenüber dem Ausland haben. Die Überhöhung der Verarbeitungskosten ist zum

AB 2004 N 1382 / BO 2004 N 1382

Teil massiv; die Überhöhung allein ist in vielen Fällen höher als die Produktkosten, die wir in der Schweiz haben. Es rechtfertigt sich deshalb nicht, diese höheren Verarbeitungskosten noch durch Zölle speziell zu schützen. Hier genügen die allgemeinen Bestimmungen, die in den Absätzen 1 und 2 von Artikel 13 für die anderen Waren ebenfalls gemacht werden.

Sie müssen sich bewusst sein, dass hier zum Teil sogar die Grossverteiler geschützt werden. Wenn die Grossverteiler eigene Verarbeitungsbetriebe haben, die in der Schweiz teurer produzieren, dann können sie sich auf eine derartige Bestimmung berufen. Das Ganze erfolgt dann jeweils zulasten der Konsumentinnen und Konsumenten. Ich möchte deshalb all jene, die sich stets über die Hochpreisinsel Schweiz beklagen, ersuchen, diesen zusätzlichen Schutz der schweizerischen Produktion nicht zu gewähren, auch die Verarbeitung





landwirtschaftlicher Produkte den allgemeinen Regeln gemäss Artikel 13 Absätze 1 und 2 zu unterstellen und damit meinem Antrag zuzustimmen und Artikel 13 Absatz 2bis zu streichen.

**Meier-Schatz** Lucrezia (C, SG): Analog zu unserer Argumentation bei Artikel 12 Absätze 1 und 2 werden wir hier die Minderheit unterstützen. Artikel 12 betraf den aktiven Veredelungsverkehr; Artikel 13 regelt nun den passiven Veredelungsverkehr, d. h. den Verkehr jener Waren, die zur Veredelung ausgeführt werden. Vom Wertschöpfungsprozess profitiert also das Ausland. Dennoch gibt es auch in diesem Bereich einen – wenn auch nicht unmittelbaren und sichtbaren – volkswirtschaftlichen Nutzen, namentlich wenn gewisse Produktions- oder Fertigungsschritte im Ausland kostengünstiger sind.

Wir sind auch hier der Meinung, dass wir eine liberalere Haltung einnehmen müssen als jene des Bundesrates und nur jene Einschränkungen akzeptieren dürfen, welche öffentliche Interessen tangieren. Die gleichen Bemerkungen, die ich im Vorfeld über die Definition der öffentlichen Interessen gemacht habe, gelten natürlich sowohl bei Artikel 12 als auch bei Artikel 13.

Im Vordergrund steht für uns einmal mehr die Europakompetitivität und nicht zwingend die Europakompatibilität, welche gemäss EU-Zollkodex auch mit der Version des Bundesrates, die einschränkender ist, gegeben wäre.

Die Mehrheit der CVP-Fraktion unterstützt schliesslich auch den von ihr eingebrachten Absatz 2bis, welcher wiederum eine Lex specialis für die Landwirtschaft einführt, denn ein gänzlicher Verzicht auf eine Interessenabwägung wäre in diesem Bereich sowie in jenem der Nahrungsmittelindustrie problematisch. Mit diesem Antrag wollen wir auch verhindern – ich erinnere daran, Herr Marti, dass die ganze SVP-Delegation diesem Antrag in der Kommission geschlossen zugestimmt hat –, dass mit dem passiven Veredelungsverkehr künstliche Wettbewerbsverzerrungen möglich würden. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn ein Nahrungsmittelproduzent, der nicht in Produktionsanlagen investiert hat, bei Überschusssituationen inländische Agrarstoffe zu tiefen Preisen aufkauft, um sie im Ausland zu verarbeiten, sie anschliessend wieder zu importieren und zu günstigeren Preisen zu verkaufen. In diesem Bereich – bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Grundstoffen – muss eine wirtschaftliche Interessenabwägung stattfinden, in Anlehnung an Artikel 148 des EU-Zollkodex. Das ist mit ein Grund, weshalb wir diese neue Bestimmung eingeführt haben.

Ich bitte Sie namens der CVP-Fraktion, dem neu eingeführten Absatz 2bis zuzustimmen.

**Gysin** Hans Rudolf (RL, BL): Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, den Streichungsantrag Marti Werner abzulehnen.

In Artikel 13 zum passiven Veredelungsverkehr gilt es, die gleichen Ziele zu verfolgen wie in Artikel 12. Wir sind deshalb der Meinung, dass eine direkte Übereinstimmung der beiden Artikel sinnvoll ist. Die abgesicherte Gewährung einer Zollermässigung oder einer Zollbefreiung durch die Zollverwaltung ist für die Wirtschaft im Veredelungsverkehr von zentraler Bedeutung. Herr Marti will denn auch eine Kann-Formulierung entfernen, bei welcher die Unternehmer gegebenenfalls der Willkür der zuständigen Organe ausgesetzt wären.

Absatz 2bis enthält im Zusammenhang mit dem passiven Veredelungsverkehr besondere Vorschriften für den Agrarbereich. Diese Vorschriften sind sinnvoll.

Ich bitte Sie deshalb, der Kommission zu folgen, Absatz 2bis stehen zu lassen und den Streichungsantrag Marti Werner abzulehnen.

**Kiener Nellen** Margret (S, BE): Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, den Streichungsantrag Marti Werner anzunehmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Es geht um eine Lex specialis für die Landwirtschaft, und zwar zusätzlich zu den bereits in diesem Gesetzentwurf vorgenommenen Liberalisierungen. Die SP ist äusserst zurückhaltend in der Frage von Zollermässigungen und Zollbefreiungen. Frau Fässler hat vorhin darauf hingewiesen.

Zudem ist der vorgeschlagene Absatz 2bis, wie er aus der WAK kommt, dort eben gerade nicht diskutiert worden. Er ist diskussionslos angenommen worden. Deshalb ist es wichtig, hier den Sinn bzw. den fehlenden Sinn dieser Bestimmung diskutieren zu können. Herr Marti hat soeben darauf hingewiesen: Wir sollten es in einer klugen Gesetzgebung vermeiden, immer wieder noch mehr neue unklare, unbestimmte Rechtsbegriffe einzuführen. Auf diese Differenz möchte ich ebenso hinweisen. Das ist schlechte Gesetzgebung! Das ist eine Lex specialis ohnehin, sie widerspricht den allgemeinen Grundsätzen der Gesetzgebung, die wir zu beachten hätten: Hier lautet der Grundsatz nämlich, die Branchen gleich zu behandeln. Das gilt hier auch im Bereich des passiven Veredelungsverkehrs.

Zum materiellen Sachverhalt: Für die SP-Fraktion ist genau dieser Sachverhalt nicht noch durch Zollermässigung oder Zollbefreiung speziell förderungswürdig. Wir möchten doch gerade fördern, dass dieser Sachverhalt möglichst klein gehalten wird und nicht noch zusätzlich durch Ermässigung und Befreiung schmackhaft



gemacht wird.

Zudem fliesst in der Schweiz sehr viel Geld – Milliarden – in die Landwirtschaft. Es darf nicht angehen, hier auch noch mit Zollermässigung und Zollbefreiung unnötigerweise eine weitere finanzielle Konzession an die Landwirtschaft zu machen. In der Botschaft wird zu Artikel 13 ausgeführt – darauf möchte ich Sie explizit hinweisen –, dass der passive Veredelungsverkehr sowieso schon liberalisiert ist. Es wird auch noch ausgeführt, dass in den Ausführungsvorschriften ebenfalls eine liberalere Ausgestaltung vorgesehen ist; Herr Bundesrat Merz hat auf diese Entwicklung in seinem Votum zu Artikel 12 hingewiesen. Es reicht, wenn die Gewährung von Zollermässigung oder Zollbefreiung auch beim passiven Veredelungsverkehr weiterhin an die Voraussetzung gebunden ist, dass besondere Interessen der Wirtschaft, namentlich die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, es erfordern und dass keine überwiegenden Interessen gegenüberstehen. Hier haben wir eine analoge Bestimmung in Artikel 148 Buchstabe c Zollkodex der EU. Auch das ist wesentlich, dass wir Übereinstimmung mit dem EU-Zollkodex haben.

Artikel 13 Absätze 1 und 2 zum passiven Veredelungsverkehr mit ihrer bereits vorgesehenen Liberalisierung genügen auch für die Landwirtschaft. Es braucht keine Lex specialis für die Landwirtschaft; insbesondere beim passiven Veredelungsverkehr braucht es sie nicht. Sie ist politisch für die SP nicht wünschenswert.

**Walter Hansjörg (V, TG):** Ich spreche zum Streichungsantrag von Kollege Marti Werner. Warum braucht es diese zusätzliche Formulierung? Wir haben jetzt die ständerätliche Lösung, und da gelten nur die öffentlichen Interessen. Wir sind nun der Auffassung, dass es für den passiven Veredelungsverkehr – Verarbeitung im Ausland – eben trotzdem wichtig ist, dass in diesem für die Wirtschaft sensiblen

AB 2004 N 1383 / BO 2004 N 1383

Bereich der Nahrungsmittel beurteilt wird, ob die Verarbeitung im Inland getätigt werden kann.

Frau Kollegin Kiener Nellen, es handelt sich hier nicht um einen Landwirtschaftsartikel, sondern es geht darum, dass unsere inländischen Unternehmungen nicht durch eine Verarbeitung der Produktion im Ausland unterlaufen werden. Es geht hier im Wesentlichen um eine gute Auslastung der Verarbeitungsbetriebe. Es heisst noch lange nicht, dass die Konsumenten dann mehr profitieren können, wenn die Ware im Ausland verarbeitet wird und durch teurere Transporte und weitere Unsicherheiten belastet ist. Wir haben dann günstige Nahrungsmittel, wenn unsere inländische Verarbeitungsindustrie genügend ausgelastet ist. Wir sind der Auffassung, dass es angebracht ist, den wirtschaftlichen Aspekt bei der Beurteilung einzubringen. Deshalb diese Ergänzung bei der Variante der Mehrheit, welche in der Kommission nicht bestritten wurde.

Deshalb empfehlen wir Ihnen, den Antrag Marti Werner abzulehnen.

**Merz Hans-Rudolf, Bundesrat:** Mit den Beschlüssen zu Artikel 12 haben Sie jetzt natürlich auch Weichen gestellt für die Legiferierung in Artikel 13. Sie haben sowohl in Artikel 12 als auch in Artikel 13 der Version des Ständerates zugestimmt, insofern als die Bewilligung des Veredelungsverkehrs vorgesehen ist, es sei denn, es stünden überwiegende öffentliche Interessen dem entgegen. Folglich stünde auch bei sensiblen landwirtschaftlichen Erzeugnissen der passive Veredelungsverkehr praktisch unbeschränkt offen.

Wenn Sie der bundesrätlichen Fassung zugestimmt hätten – was ich natürlich gehofft und erwartet habe –, dann wäre dieser Absatz 2bis unnötig. Aber jetzt haben Sie sich der Version des Ständerates angeschlossen, und Artikel 12 Absatz 3 sieht für den aktiven Veredelungsverkehr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Grundstoffen eine Sonderregelung vor. Die Überlegung, auch im passiven Veredelungsverkehr für landwirtschaftliche Erzeugnisse eine Lex specialis zu schaffen, ist daher aus meiner Sicht verständlich und auch kohärent mit unserer Landwirtschaftspolitik.

Daher empfehle ich Ihnen, Absatz 2bis, der einen gewissen Schutzmechanismus für sensible Landwirtschaftsprodukte beinhaltet, zuzustimmen.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission:** Zu den Absätzen 1 und 2 möchte ich keine Bemerkung machen; aufgrund des unorthodoxen Abstimmungsverfahrens wurde jetzt ja klar entschieden, und zwar entgegen der Meinung der Kommissionmehrheit. Das gilt jetzt auch für Artikel 13.

Zu Absatz 2bis und damit auch zum Einzelantrag Marti Werner ist Folgendes zu sagen: Die Kommission hat sich nicht einstimmig, aber mit folgendem Stimmenverhältnis hinter diesen neuen Absatz gestellt: Er wurde mit 14 zu 5 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen. Es geht in der Tat um den Schutz der einheimischen Verarbeitungsindustrie und damit die Arbeitsplätze in der einheimischen Verarbeitungsindustrie. Es wurde vom seinerzeitigen Antragsteller in der Kommission geltend gemacht, dass mit dem Begriff "öffentliche Interessen" die Interessen der Verarbeitungsindustrie nicht ausreichend gewahrt werden.

Nachdem die Interpretation dieser öffentlichen Interessen gemäss der Version des Ständerates nicht so klar



ist, gestatte ich mir einfach, einen Wunsch anzubringen: Nachdem wir gemäss Antrag der Kommission noch ein zusätzliches Interesse in Absatz 2bis verankern werden, nämlich das der Verarbeitungsindustrie, bitte ich Sie, darauf zu achten, dass die Interessen der Konsumenten und Konsumentinnen nicht ganz unter die Räder geraten. Das war eine persönliche Bemerkung, die ich mir hier gestattet habe.  
Im Namen der Kommission ersuche ich Sie, den Streichungsantrag Marti Werner abzulehnen und dem Kommissionsantrag zuzustimmen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Herr Rime verzichtet auf das Wort.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich gehe davon aus, dass die Abstimmung über den Antrag der Minderheit Schneider zu Artikel 12 Absatz 2 auch für die Absätze 1 und 2 von Artikel 13 gilt. – Sie sind damit einverstanden.

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit  
Adopté selon la proposition de la minorité*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 89 Stimmen

Für den Antrag Marti Werner .... 50 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 14**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

.... überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

*Abs. 3–5*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Fässler, Berberat, Daguet, Genner, Gysin Remo, Leutenegger Oberholzer, Recordon, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 14**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

.... intérêt public prépondérant ....

*Al. 3–5*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Fässler, Berberat, Daguet, Genner, Gysin Remo, Leutenegger Oberholzer, Recordon, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Artikel 14 hat sich mit der Abstimmung zu Artikel 12 bereits erledigt.



*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 15–37**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 38**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Leutenegger Oberholzer, Berberat, Daguet, Fässler, Genner, Gysin Remo, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald)

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

Die Verfügung wird mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

AB 2004 N 1384 / BO 2004 N 1384

**Art. 38**

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Leutenegger Oberholzer, Berberat, Daguet, Fässler, Genner, Gysin Remo, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald)

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

La décision est accompagnée d'une indication des voies de recours.

**Berberat** Didier (S, NE): La proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer demande à ce que la décision de taxation soit accompagnée d'une indication des voies de recours. En commission, cette proposition a été qualifiée de superflue, puisqu'il existe une loi fédérale sur la procédure administrative qui prévoit cette indication des voies de droit ou de recours à son article 35.

Or, je vous rappelle que l'article 3 lettre e de la loi fédérale sur la procédure administrative exclut de son champ d'application la procédure de dédouanement. Il apparaît donc qu'il est nécessaire de prévoir expressément cette indication des voies de recours ou des voies de droit dans l'article 38 de la loi sur les douanes, c'est-à-dire le moyen de droit qui est ouvert, l'autorité à laquelle il doit être adressé et le délai pour l'utiliser. Cette indication des voies de recours est d'ailleurs une règle élémentaire du droit constitutionnel, en tant que pilier du droit formel d'être entendu.

Pour refuser cette demande, on nous rétorque qu'à peu près 98 pour cent des déclarations en douane sont faites par des professionnels qui doivent connaître le droit, qu'il manque de la place pour indiquer les voies de droit dans les formulaires, et que ces formulaires par ailleurs relèvent de formulaires internationaux, ce qui signifie qu'on ne pourrait pas mettre ces voies de droit dans les formulaires en question.

Je que ces arguments ne sont pas convaincants, et que le respect de ce droit fondamental, le droit à l'indication des voies de recours, doit l'emporter sur des questions pratiques; et que dans d'autres domaines où l'on connaît aussi des décisions en masse, par exemple dans le cadre de l'AI, on indique quand même les voies de recours.



Au vu de ce qui précède, je vous demande donc d'accepter la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich möchte Sie auch bitten, die Mehrheit zu unterstützen.

Das Prinzip ist klar: Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren schreibt an sich vor, dass allen Erlassen Rechtsmittelbelehrungen nachgeschoben werden müssen. Das ist das Prinzip. Nun gibt es davon Ausnahmen, und das sind Ausnahmen, die ausdrücklich für das Zollwesen vorgesehen sind. Auf diese Rechtslage haben wir übrigens in der Botschaft eindeutig hingewiesen.

Was ist die Praxis? Hier muss man einmal mehr einfach sehen, dass das Zollgesetz ein sehr technisches Gesetz ist und viele Dinge regelt, die sich jeden Tag an den Zollämtern abspielen. Die Praxis ist so, dass heute allen Verfügungen Beschwerdeentscheide und Rechtsmittelbelehrungen beigefügt werden, dass es aber im Zollveranlagungsverfahren eben manchmal sehr schwierig ist, das einzuhalten. Sie müssen sehen, dass wir zum Teil einfach Formulare bekommen, auf denen ein Bescheid erteilt werden muss. Teilweise sind das Zollquittungen, teilweise sind das Kassaboni. Darauf hat es gar keinen Platz, und dann können Sie das gar nicht mehr anbringen. Die Branche kann damit leben. Ich kann Sie versichern, dass wir mit der Branche der Zollunternehmen damit keine Probleme haben. Aber auch das Bundesgericht unterstützt uns dabei. Es hat in einer Entscheidung den Bundesrat ausdrücklich unterstützt und diese Ausnahmen zugelassen, und ich ersuche Sie, auch im Sinne der Verfahrensökonomie und der Verhinderung von weiteren Bürokratien, hier um Himmels willen nicht zusätzliche Schikanen einzubauen. Überall dort, wo es dann nämlich tatsächlich um Schwierigkeiten geht, in denen der Rechtsweg beschritten werden muss, stehen die entsprechenden Verfahren allen Rechtsuchenden jederzeit offen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 79 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 51 Stimmen

**Art. 39–42**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 43**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Walter Hansjörg, Fässler, Leu, Pelli, Pfister Theophil, Rime, Zuppiger)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Eventualantrag Walter Hansjörg*

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

*Abs. 2bis*

Die Grenzzone für den Grenzzonenverkehr mit Waren des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs ist das in- und ausländische Gebiet innerhalb eines Umkreises von 10 Kilometern ab der nächstgelegenen benutzbaren Zollstelle.

**Art. 43**

*Proposition de la majorité*





Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Walter Hansjörg, Fässler, Leu, Pelli, Pfister Theophil, Rime, Zuppiger)

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition subsidiaire Walter Hansjörg*

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

Al. 2bis

Pour le trafic dans la zone frontière avec des marchandises du trafic rural de frontière, la zone frontière est le territoire suisse et étranger compris dans un rayon de 10 kilomètres autour du bureau de douane utilisable le plus proche.

**Walter Hansjörg** (V, TG): Hier geht es um die Radialzonen oder die Parallelzonen, also darum, wie die Grenz-zonen definiert werden. Jetzt haben wir die so genannten Radialzonen im nördlichen Bereich, und gegenüber Österreich existiert ein Staatsvertrag, in dem eine Parallelzone festgelegt ist. Mir ist eigentlich nicht klar, welche Bedeutung diese Zone für die Wirtschaft hat; nach Aussage der Zollverwaltung ist sie relativ gering. In Bezug auf die Landwirtschaft regelt sie den Bewirtschaftungsradius derjenigen Betriebe, die berechtigt sind, im Ausland unter bestimmten Voraussetzungen anzubauen und die Produkte zollfrei in die Schweiz zu importieren. Ich habe mich überzeugen lassen, dass im Sinne der Vereinfachung – dafür sprechen sich auch verschiedene

AB 2004 N 1385 / BO 2004 N 1385

Zollstationen aus – eine Parallelzone eigentlich die modernere, sinnvollere Variante für die Zukunft wäre. Trotzdem zeige ich auf, dass es hier ein Problem gäbe in Bezug auf die Landwirtschaft.

Die Grenzbauern in der Schweiz haben, aufgrund althergebrachter Tradition, das Privileg, auf der anderen Seite der Grenze in einem bestimmten Abschnitt zu produzieren. Dafür kriegen sie Direktzahlungen – nicht zum vollen, sondern zu einem reduzierten Ansatz von 75 Prozent – für diejenigen Flächen, die sie schon vor 1985 bewirtschaftet haben. Für die übrigen Flächen werden keine staatlichen Leistungen ausbezahlt. Hin-gegen dürfen die Grenzbauern, um wirtschaftlich gestärkt zu werden, die dort angebauten Produkte zollfrei importieren.

Diese Grenzbauern haben eigentlich nur die Möglichkeit, sich nach einer Seite auszudehnen, nämlich ins Ausland. An diesem Prinzip wird eigentlich nicht gerüttelt, obwohl die deutsche Seite ihrerseits die Vorschriften gelockert hat, indem sie nämlich für ihre Mitbürger, für ihre Bewerber kein Vorpachtrecht und kein Vorkaufsrecht vorsieht. Das hat zu einem Grenzstreit geführt. Nun wurde kürzlich in Bonn auf Stufe Verwaltung zwischen Deutschland und der Schweiz eine Einigung erzielt durch folgende Abmachung: Es sei Sache der Deutschen, hier die alte Regelung wieder aufzunehmen, wenn sie das wollen. Für uns gibt es keinen Handlungsbedarf.

Was bedeutet das – Radialzone oder Parallelzone? Wenn wir eine Parallelzone einführen, weil das für den Warenaustausch, vor allem für den Marktverkehr, günstiger sein soll, dann geschieht Folgendes: Unsere Bau-ern in der Schweiz können über mehrere Kilometer, über grosse Distanzen, irgendwo im Ausland zusätzlich Land pachten oder kaufen. Das wird einen grossen Unmut auslösen, weil wir diese Praxis noch ausdehnen. Ich sage als Präsident des Schweizerischen Bauernverbandes, dass wir das nicht wollen, muss aber erklären, dass ich trotzdem nicht allzu stark dagegen opponiere. Es wird unseren Handlungsspielraum weit ausdehnen, zulasten unserer Kolleginnen und Kollegen, der Bauern im benachbarten Ausland.

Das aber ist nicht der Grund, weshalb wir im Grundsatz die Parallelzone möchten. Ich habe deshalb diesen Minderheitsantrag gestellt, damit Sie entscheiden können: Parallelzone ja oder nein; dann steht die Möglichkeit offen, im Sinne der freundschaftlichen Bewirtschaftung mit meinem Eventualantrag eine Lex specialis betreffend die Landwirtschaft aufzunehmen. Dann haben wir dort den bisherigen Status.

**Meier-Schatz** Lucrezia (C, SG): Nachdem ich Herrn Walter zugehört habe, müssten wir eigentlich gar nicht mehr über den Minderheitsantrag diskutieren, weil er soeben aufgezeigt hat, dass er auch mit der Parallelzone leben könnte, wenn er nur aus der Sicht der Schweizer Bauern argumentiert hätte.

Wir sprechen hier ausschliesslich über die Grenzzone und nicht etwa über den Grenzraum, welcher eine sehr wichtige Rolle für die polizeiliche Tätigkeit des Grenzwachtkorps spielt. Nach langer Auseinandersetzung, auch in der Kommission, um die Frage des Grenzzonenverkehrs und die damit verbundene Problematik vor allem für die Landwirte, die im Grenzraum leben – Herr Walter hat es aufgezeigt –, haben wir uns für die



Parallelzonen entschieden. Die CVP-Fraktion wird diesen Antrag grossmehrheitlich unterstützen und diesen Wechsel von der Radialzone zur Parallelzone begrüßen. Ursprünglich wollte der Bundesrat – das wissen wir aus den Vernehmlassungsunterlagen – eine Grenzzone von 20 Kilometern festlegen, ohne zu präzisieren, ob es sich um eine Radialzone oder eine Parallelzone handelt.

Wir wissen, dass wir – mit Ausnahme Deutschlands – bereits Staatsverträge unterschrieben haben, die sich auf die Parallelzone beziehen. Der Staatsvertrag mit Deutschland sieht hingegen die Radialzone vor. Doch wissen wir auch, dass wir mit unserem Nachbarn Baden-Württemberg Probleme bei der Grenzregionbewirtschaftung durch unsere Landwirte haben. Auch sind diese untereinander nicht gleichgestellt, denn jene, die sich im Umkreis einer Zollstelle befinden, sind gegenüber jenen, die sich ausserhalb des Radius von 10 bzw. 20 Kilometern befinden – je nach Staatsvertrag –, eigentlich privilegiert. Die Radialzone führt ganz klar zu unnötigen Diskriminierungen unter den Grenzbauern und daher zu einer gewissen Willkür. Auch in Anbetracht der Tatsache, dass in den kommenden Jahren verschiedene Zollstellen geschlossen werden, kann die Aufrechterhaltung der Radialzone unliebsame Auswirkungen für die Landwirte der betroffenen Regionen in der Nähe der Zollstellen haben, die geschlossen werden sollen. Der Grenzregionverkehr würde plötzlich für sie neu definiert. Das hätte gravierende Folgen für jene, die unmittelbar – momentan mindestens – davon profitieren.

Die Erfahrungen, die wir namentlich im Rheintal mit den Parallelzonen haben – die im Staatsvertrag mit Österreich festgelegt sind –, zeigen denn auch, dass die Parallelzonen nicht a priori als Ausdehnung, die zu Missbräuchen führen könnte, wahrgenommen werden. Das ist eine der Befürchtungen der Landwirtschaft, dass zum Beispiel ein Bauer, der in Genf Besitz hat, plötzlich einen Pächter in Schaffhausen einsetzen würde, um von diesen Vorteilen der Grenzregionen zu profitieren. Das ist nicht so. Wir können aus der Erfahrung im Rheintal ganz klar feststellen, dass hier kein Missbrauchspotenzial vorliegt. Die Parallelzone wird als Grundsatz nur insofern eingeführt – das muss man betonen –, als der Staatsvertrag mit dem Nachbarstaat nichts anderes vorsieht, und sie gilt daher für die ganze Grenzzone in der Schweiz. Diese Erweiterung ist wirtschaftlich für die betroffene Branche durchaus sinnvoll, und das natürlich namentlich für unsere Landwirte, und wir werden diese entsprechend unterstützen.

Wir wissen auch, dass diese Erweiterung zwar in den landwirtschaftlichen Kreisen der Nachbarländer nicht gern gesehen wird, doch haben wir hier die Pflicht, die Interessen unserer eigenen landwirtschaftlichen Bevölkerung, welche in der Grenzzone wohnhaft ist, zu vertreten. Es wird daher Aufgabe des Finanzministers sein, seinen Kollegen, namentlich jenem im nördlichen Ausland, unsere Haltung entsprechend zu kommunizieren.

**Bührer** Gerold (RL, SH): Namens der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, hier bei Artikel 43 der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, d. h., das Prinzip der Parallelzonen zu unterstützen.

Es ist erwähnt worden: Dieses Prinzip hat sich im Grenzverkehr mit Österreich bestens bewährt. Das spricht doch dafür, dass wir jetzt dieses Prinzip, wenn wir schon bei der Revision des Zollgesetzes sind, integral ins Zollgesetz einbeziehen. Ich bin auch froh – so habe ich es wenigstens gehört –, dass seitens der Minderheit hier eine gewisse Offenheit gezeigt worden ist.

Meines Erachtens sprechen die folgenden Kriterien für das Prinzip der Parallelzonen:

1. Es ist einfacher, und es ist transparent. Entlang der Grenze wird diese Grenzzone neu dann eben entlang einer Bandbreite von 10 Kilometern definiert. Die Praktikabilität wird eindeutig verbessert.
2. Es ist auch erwähnt worden: Wir haben nicht mehr die Willkür, die wir mit der Radialzone haben, die um eine Zollstelle herum gebildet wird und die dann natürlich wieder davon abhängig ist, ob Zollstellen abgebaut werden oder eben nicht.
3. Dieser Punkt erscheint mir jetzt sehr wichtig zu sein: Es ist hie und da der Eindruck erweckt worden, dass es einer Änderung im Staatsvertrag mit Deutschland bedürfe, wenn wir die Parallelzone einführen würden. Das ist eindeutig nicht so! Ich bitte Sie, davon auszugehen: Wir brauchen keine Staatsvertragsänderung in unseren Beziehungen zu Deutschland, weil dort nicht exemplifiziert ist, in welcher Weise diese Grenzzone gebildet wird.
4. Zur Landwirtschaft: Ich bitte Sie, nicht fälschlicherweise eine Lex Landwirtschaft zu machen. Denn das Problem, das

AB 2004 N 1386 / BO 2004 N 1386

wir im Grenzlandwirtschaftsverkehr haben, ist ja auch mit den Radialzonen entstanden. Ich wohne weniger als einen Kilometer von der Grenze entfernt; ich weiss, wovon ich spreche. Mit anderen Worten: Wenn wir die Parallelzone einführen, wird das nicht dazu führen, dass sich dieses Problem verschärft. Es besteht ein gewisses Problem, aber das müssen wir, wenn schon, anderweitig lösen; ich komme nachher nochmals darauf zu sprechen. Aber hier vorzugeben, wenn man bei der Radialzone bleiben würde, dann würde sich dieses





Landwirtschaftsproblem quasi entschärfen, das ist schlichtweg nicht korrekt.

Es geht ja darum, dass schweizerische Grenzbauern bei Zupachtungen oder -käufen, die nach 1985 getätigt worden sind, zwar keine Direktzahlungen mehr erhalten, aber in der Schweiz höhere Abnahmepreise erzielen. Das ist ja die Wurzel des Problems, das von deutscher Seite zum Teil auch medial aufgebauscht wird. Denn grossmehrheitlich haben diese Grenzlandwirtschaftsbeziehungen über Jahrzehnte und Generationen hinweg gespielt. Tatsache ist auch, dass man im süddeutschen Raum eigentlich sogar sehr oft froh ist, wenn Land nicht brachliegt, sondern bewirtschaftet wird.

Nichtsdestotrotz ist es nachvollziehbar, dass hier zumindest psychologisch ein Problem vorliegt. Es ist erwähnt worden: Es hat vor weniger als zwei Wochen eine Konferenz stattgefunden. In diesem Zusammenhang ist offenkundig geworden, dass bei diesem Problem, wenn es gemildert werden sollte, im deutschen Recht Möglichkeiten bestehen, die noch ausgeschöpft werden müssten. Aber machen Sie jetzt hier nicht eine Lex specialis, die erstens das Problem nicht löst und zweitens mit den alten Radialzonen eine suboptimale Grenzzoneneinteilung schafft.

In diesem Sinne: Stimmen Sie für die Mehrheit zugunsten der Parallelzonen; die haben sich bewährt.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich ersuche Sie, der Minderheit zuzustimmen, und das mit Überzeugung, und ich sage Ihnen auch warum. Wir werden zum ersten Mal im nationalen Recht auf Gesetzesstufe Grenz zonen definieren. Das war bisher nicht so. Die heutigen Regelungen basieren auf Staatsverträgen, und die Staatsverträge sind unterschiedlich gestaltet. Wir haben im Verhältnis zu Deutschland, zu Frankreich und zu Italien heute das Prinzip der Radialzonen und im Verhältnis zu Österreich, im entsprechenden Staatsvertrag, die Parallelzone. Die Logik, die hinter diesen unterschiedlichen Systemen liegt, ist letztlich auch eine geographische, wenn Sie so wollen, denn der Grenzverlauf mit Österreich spielt sich im Wesentlichen im Rheintal ab, und zwar entlang des Rheins. Der Grenzverlauf ist dort eben auch entsprechend anders zu beurteilen als jener im Tessin oder in diesem berühmten Beispiel Schaffhausen.

Damit komme ich auf den Punkt. Es ist kein Zufall, dass hier seitens der FDP-Fraktion ein Schaffhauser Nationalrat gesprochen hat, jemand also, der die Situation vermutlich sehr gut kennt. Trotzdem möchte ich ihm widersprechen. Ich glaube, der Grenz zonenverkehr findet heute in einem heiklen Umfeld statt, in einer politisch heiklen Marktordnung.

Insbesondere bezogen auf den Kanton Schaffhausen hat die Zahl der im deutschen Nachbargebiet gelegenen und durch Schweizer Bauern bewirtschafteten Grundstücke stark zugenommen. Die Schweizer Bauern profitieren von den höheren Preisen, die mit den Landwirtschaftserzeugnissen in unserem Land erzielt werden können. In Süddeutschland herrscht – es wurde gesagt – zunehmend Unzufriedenheit über die Schweizer, die dank der Pacht oder des Kaufs von Grundstücken in der deutschen Grenzzone dann bessere Absatzpreise erzielen können.

Ich bin mit Herrn Bühler einig: Es ist eine Frage, die vor allem in Deutschland selber gelöst werden muss. Wir sind diesbezüglich in der Tat mit Deutschland in Kontakt. Es gibt auch eine Kommission, welche solche Dinge handhabt; sie hat übrigens seit dreissig Jahren nie mehr getagt, und jetzt ist sie zum ersten Mal zusammengekommen und nimmt sich justament dieses Problem es an.

Würde jedoch hier der Antrag der Mehrheit angenommen, dann gäbe dies eine zusätzliche Dynamik: Gerade in diesen Grenzgebieten würden dann nämlich bestehende Privilegien ausgebaut, und Grenzbauern könnten die Wettbewerbsverhältnisse zusätzlich verzerren und damit die ganze Situation eben eher verschlechtern. Die vorgeschlagene Regelung hätte aber auch rechtlich fatale Konsequenzen: Jeder schweizerische Bauernbetrieb – ob er nun in der Grenzzone von Genf oder in der Grenzzone des Waadtlandes liegt –, und nicht nur ein schaffhausischer, könnte eben neu ausserhalb seiner Zone Land bewirtschaften, da das Erfordernis, dass das Gebiet innerhalb eines Umkreises von 10 Kilometern um die Zollstelle liegen muss, wegfallen würde. Ich glaube, man kann abschliessend auch sagen, dass die heutigen Regelungen – die Staatsverträge – sich sehr bewährt haben. Wir haben auch in der Botschaft darauf hingewiesen. Was unter Radialzone verstanden wird, ist heute übliche Praxis, ausser in Österreich.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie hier, nicht neue, abweichende, komplizierende Regelungen zu schaffen, sondern das Bestehende beizubehalten und dem Antrag der Mehrheit bzw. der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen, denn die ständerätliche Fassung würde uns wirklich mehr Probleme bereiten, als sie Probleme lösen würde.

**Beck** Serge (RL, VD): Monsieur le conseiller fédéral, je crois effectivement qu'on peut débattre longtemps sur la volonté de restreindre, de maintenir ou de développer les droits actuels. Mais, ne pensez-vous pas qu'il y a une chose qui est insatisfaisante dans votre définition? C'est la définition par rapport à un bureau de douane



utilisable. Cela présente un danger très important pour les agriculteurs qui aujourd'hui bénéficient de droits, parce que cela remettrait leur capacité d'exploitation actuelle simplement au bon vouloir de réorganisations administratives au niveau des douanes.

Alors, que l'on veuille être plus ou moins restrictif, je peux le comprendre; mais est-ce que vous ne pensez pas que là, il y a un énoncé à reprendre? Madame Meier-Schatz a bien dit que cela représente un danger. La définition que vous proposez n'est pas satisfaisante et risque de péjorer la situation pour de nombreux agriculteurs qui pratiquent déjà actuellement cette exploitation à cheval sur la frontière, de leur poser de gros problèmes, voire de mettre en cause l'exploitation elle-même.

**Merz** Hans-Rudolf, conseiller fédéral: Tout trafic, le trafic agricole inclus, se déroule le long des routes, puisqu'il dépend des véhicules, des automobiles, des capacités de transport. On sera toujours obligé d'avoir des bureaux de douane le long de notre réseau routier, pour la frontière. C'est la raison pour laquelle il y a partout des douanes qui sont la base pour mettre en place effectivement cette zone radiale, contrairement à la zone parallèle à la frontière qui permet de bouger principalement le long de la frontière suisse, ce qui à notre avis n'est pas pratique.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Die Frage von Herrn Beck hat das Problem auf den Punkt gebracht. Das war der Grund, weswegen die Kommissionsmehrheit sich schlussendlich für die Parallelzone entschieden hat. Sie sagen jetzt, Herr Bundesrat, der Begriff der Grenzzone würde neu definiert. Wenn man das genau anschaut, wird eben gar nichts definiert. Wir operieren immer noch mit verschiedenen Begriffen: Wir haben jetzt die Radialzone mit den 10 Kilometern um die Zollstelle. Daneben haben wir Staatsverträge – sicher zumindest einen mit Österreich –, die eine Parallelzone als Grenzzone definieren. Also sagen Sie mir nicht, dass das klarer würde!

Ich möchte hier jetzt keine Landwirtschaftsdebatte führen. Gehen wir von den Begriffen aus: Die Parallelzone ist klar definiert, sie ist transparent, sie schafft mehr Rechtssicherheit. Die Radialzone wirft Fragen auf. Was gilt für eine Grenzzone, wenn eine Zollstelle geschlossen wird? Ich habe diese Frage bereits in der Kommission gestellt. Die Antwort darauf war, dass die Radialzone trotzdem weiterhin gelten würde. Klar ist das also nicht.

AB 2004 N 1387 / BO 2004 N 1387

Ich beantrage Ihnen, mit der Kommissionsmehrheit dem Ständerat zu folgen.

Wir haben jetzt noch einen Eventualantrag Walter Hansjörg, für den Fall, dass der Mehrheitsantrag obsiegt. Herr Walter möchte hier all den Bedenken in Bezug auf die Ausnahmeregelungen für die Landwirtschaft Rechnung tragen. Mit dem Eventualantrag Walter Hansjörg hätten wir dann gleichsam zwei Grenzzonen: Wir hätten nämlich die normale Grenzzone – die Parallelzone hätte eine Tiefe von 10 Kilometern –, und dann hätten wir nach Absatz 2bis noch die Grenzzone für den Grenzzonenverkehr mit Waren aus der Landwirtschaft; das wäre dann eine Radialzone mit einem Umkreis von 10 Kilometern um die Zollstelle.

Damit stellt sich eine neue Frage: Artikel 43 gilt, wenn wir die Geltungsbereiche in Absatz 1 anschauen, ausschliesslich für landwirtschaftlichen Grenzzonenverkehr, nämlich gemäss Litera a für "Waren des landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehrs" und gemäss Litera b für "Waren des Marktverkehrs". Bei der Überprüfung dieses Artikels müssen wir uns über den Geltungsbereich dieser Bestimmung klar werden. Denn sonst laufen wir Gefahr, dass wir eine Spezialregelung zu einer gesetzlichen Bestimmung machen, die bereits für den gleichen Spezialsektor, die Landwirtschaft, gilt.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen. Gemäss den Bedenken, die auch in der Kommission geäussert wurden, wäre wahrscheinlich der Eventualantrag Walter Hansjörg eher im Sinne der Mehrheit, aber klar wird mit diesem Zusatzantrag die Grundfrage meines Erachtens nicht. Darüber befunden haben wir in der Kommission auch nicht.

**Walter** Hansjörg (V, TG): Frau Leutenegger Oberholzer, Sie haben mir gesagt, ich müsse nochmals nachdenken; wir müssten das noch abklären. Ich sage einfach: Die Sache ist hier nicht klar. Deshalb empfehle ich Ihnen: Schaffen wir eine Differenz zum Ständerat.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 80 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 65 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Eventualantrag Walter Hansjörg .... 117 Stimmen





Für den Antrag der Mehrheit .... 29 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 44**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Herr Rey hat das Wort für eine Frage an die Berichterstatter.

**Rey** Jean-Noël (S, VS): J'annonce d'abord mes intérêts: je suis vice-président de l'entreprise de transport Direct Parcel Distribution (Suisse) SA.

Ma question porte sur l'article 44 "Trafic par rail, bateau, air et poste", dont la teneur est la suivante: "Le Conseil fédéral règle la procédure douanière applicable aux trafics par rail, par bateau, par air et par poste." Est-ce que le Conseil fédéral, dans son ordonnance, tiendra compte de la situation de compétition créée par la loi sur la poste, ainsi que par la nouvelle ordonnance sur la poste? Cela signifie que les colis, les envois exprès et courriers transportés par les prestataires privés seront également considérés comme trafic par poste, et que, par conséquent, tous les acteurs – publics et privés – seront soumis aux mêmes conditions de marché.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Wir wollten selbstverständlich dem Bundesrat nicht zuvorkommen. Wir haben Artikel 44 in der Kommission nicht diskutiert. Es dünkt mich eigentlich klar, dass hier nicht die Unternehmung Post, sondern dass der Postverkehr generell angesprochen ist, der durch verschiedene Unternehmungen erbracht wird. Dabei muss die neue Wettbewerbssituation beachtet werden. Alle Akteure des Postverkehrs werden hier gleich behandelt werden müssen. Dazu bedarf es einer Regelung in der Verordnung. Sinnvollerweise überprüfen wir die Frage im Rahmen der Regelung in der Verordnung nochmals.

**Rime** Jean-François (V, FR), pour la commission: Je crois que dans la version française – mais je ne sais pas si le Conseil fédéral est allé à ce point dans le détail –, en écrivant "air" et "poste" avec minuscule, cela signifie que le trafic est ouvert à tous les acteurs sur ce marché.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 45–58**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 59**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 4*

.... und ihre Identität oder Äquivalenz nachgewiesen ....

*Antrag der Minderheit*

(Walter Hansjörg, Baader Caspar, Genner, Laubacher, Leu, Pfister Theophil, Recordon, Rime, Zuppiger)



*Abs. 2*

.... Die Bewilligung kann im Rahmen von Artikel 12 Absätze 1 und 3 mit Auflagen ....

**Art. 59**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 4*

.... et que leur équivalence ou identité soit prononcée. La demande ....

*Proposition de la minorité*

(Walter Hansjörg, Baader Caspar, Genner, Laubacher, Leu, Pfister Theophil, Recordon, Rime, Zuppiger)

*Al. 2*

.... des douanes. L'autorisation peut, dans le cadre de l'article 12 alinéas 1 et 3, être assortie ....

**Walter** Hansjörg (V, TG): Hier handelt es sich um eine kleine Ergänzung, indem auch auf den modifizierten Absatz 3 von Artikel 12 Bezug genommen wird. In der Kommission haben wir darüber nicht mehr diskutiert. Es ist ein zwingender Bestandteil der Ergänzung von Artikel 12 Absatz 3; Sie haben dort dieser Ergänzung zugestimmt. Deshalb ist es nötig, dass man hier den Bezug auf Absatz 3 von Artikel 12 ebenfalls aufnimmt, damit dies kongruent ist.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, wenn noch darüber abgestimmt wird.

AB 2004 N 1388 / BO 2004 N 1388

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich bitte Sie, dem Bundesrat zu folgen, auch wenn der Aussage von Herrn Walter zuzustimmen ist, dass wir keine Detaildiskussion zu den Verfahrensartikeln zum Veredelungsverkehr geführt haben. Die Mehrheitsverhältnisse waren einfach entsprechend der Abstimmung über den dafür grundlegenden Antrag der Minderheit Walter zu Artikel 12 Absatz 3.

Ich bitte Sie, die Botschaft zu konsultieren und die Auflagen, die in Artikel 59 angesprochen sind, nicht mit den Verfahrensregeln zu verwechseln, die in Artikel 12 enthalten sind. Hier geht es um das Verfahren der aktiven Veredelung. Es ist klar, dass das Verfahren den Vorschriften folgt, wie sie materiell-rechtlich in Artikel 12 (bzw. Art. 13 und parallel dazu in Art. 60) geregelt sind.

Im Zollverfahren kann es auch noch weitere Auflagen geben. Es können Fristen sein, Kontrollpapiere oder zum Beispiel gesundheitspolizeiliche Auflagen usw. gemacht werden. Wenn wir es so formulieren, wie das die Minderheit will, wäre das meines Erachtens zu eng und würde neue Unklarheiten schaffen.

Ich bitte Sie daher, dem Entwurf des Bundesrates zu folgen. Es ist klar, nach welchen materiell-rechtlichen Regelungen er den aktiven Veredelungsverkehr zu beaufsichtigen hat.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Herr Rime verzichtet auf das Wort.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 74 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 62 Stimmen

**Art. 60–65**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Adopté*

**Art. 66***Antrag der Mehrheit**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Maitre, Baader Caspar, Bühner, Leu, Meier-Schatz, Rime, Schneider, Wandfluh, Zuppiger)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 66***Proposition de la majorité**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2–4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Maitre, Baader Caspar, Bühner, Leu, Meier-Schatz, Rime, Schneider, Wandfluh, Zuppiger)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Maitre** Jean-Philippe (C, GE): A ce chapitre, il est question de la situation des ports francs sous douane. L'article 66 est destiné à régler le problème notamment de l'inventaire des marchandises entreposées dans lesdits ports francs. Le Conseil fédéral prescrit dans son projet que l'inventaire de toutes les marchandises sans exception doit être réalisé. Le Conseil des Etats a décidé que l'inventaire des seules marchandises sensibles devait être réalisé.

Au nom de la minorité de la commission – qui est très large, puisque la proposition qui est devenue celle de la majorité ne l'a emporté qu'avec la voix prépondérante du président –, je vous invite à vous en tenir à la version du Conseil des Etats.

L'exigence d'inventorier toutes les marchandises entreposées dans un port franc est une exigence manifestement excessive, pour ne pas dire bureaucratique. Elle est inutile et impraticable. Elle est inutile parce que l'inventaire des marchandises sensibles ne fait l'objet d'aucune contestation: il est clair que lorsqu'on parle de tabac, d'alcool ou de viande, on doit réaliser cet inventaire, parce qu'on sait qu'il peut y avoir du trafic illicite à propos de ces produits. Lorsqu'on parle d'oeuvres d'art, de pierres précieuses ou de diamants, l'exigence de cet inventaire complet est également inutile, parce qu'il est de toute façon prévu, soit par des conventions internationales, soit par la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels.

Cette exigence est impraticable, parce qu'il faut bien s'imaginer que dans des ports francs, il y a des dizaines, pour ne pas dire des centaines de milliers d'objets entreposés et que, si le transitaire ou le déposant peut évidemment fournir une liste sans problème, c'est un travail absolument disproportionné, titanesque, que de faire le contrôle de l'adéquation entre les listes en question et ce qui est effectivement entreposé dans le port franc. C'est un travail titanesque et qui est complètement superflu. Avec la proposition de la majorité qui reprend le projet du Conseil fédéral, on pénalise les ports francs, sans justification probante. Et en réalité on ne pénalise pas seulement les ports francs, mais également toutes les activités qui leur sont liées.

Vous savez que la Suisse est un lieu actif, réputé pour ses foires et ses expositions. Prenons l'exemple de trois cantons réputés et actifs dans le domaine des foires et des expositions: les cantons de Genève, Bâle et Zurich. Ces cantons ont des ports francs. Il y a également d'autres cantons qui sont actifs dans le domaine des foires et des expositions et qui travaillent avec les ports francs, situés le cas échéant dans des cantons immédiatement voisins. On les pénalise, et cela parce que cette obligation d'inventaire généralisé va détourner toute une clientèle de ces activités de foires, d'expositions. Cette obligation va évidemment les détourner directement des ports francs suisses qui se sont attaché une très solide réputation par leur sérieux et la qualité de leurs prestations. On va donc leur porter un coup fatal.

Plus encore, sur un plan de politique générale, j'aimerais souligner que dans les programmes de presque tous les partis, on revendique un allègement des exigences administratives, qui sont souvent considérées comme des exigences bureaucratiques. Le Conseil fédéral lui-même s'est engagé dans cette voie, qui est une voie juste. Or, je constate que non seulement on a de la peine à diminuer le seuil des exigences bureaucratiques



dans notre pays, à le diminuer de manière concrète, mais qu'en réalité, chaque fois que l'occasion se présente, on en rajoute une couche. Et en l'occurrence, on rajoute ici une couche d'exigences bureaucratiques, encore une fois inutiles et impraticables.

Voilà les raisons pour lesquelles je vous invite à soutenir la proposition de la minorité à l'article 66.

**Le président** (Christen Yves, RL, VD): Faute de combattants, le "past" président reprend du service, j'en suis ravi. Cela est dû au fait que Monsieur Maitre a voulu défendre lui-même sa proposition de minorité. Le président a dû se retirer pour des affaires qui nous concernent, et le vice-président également.

**Meier-Schatz** Lucrezia (C, SG): Sie haben von Herrn Maitre bereits erfahren, worum es geht. Wir begrüßen grundsätzlich, dass der Bundesrat den extraterritorialen Status der Zollfreilager abgeschafft hat, ohne jedoch gleichzeitig die wirtschaftlichen Vorteile dieser Zollfreilager preiszugeben. Der Bundesrat schlägt nun vor, dass die Zollverwaltung über den gesamten Inhalt dieser Zollfreilager informiert wird. Sie will auf die Daten zurückgreifen können, um zu verhindern, dass auch illegale Geschäfte getätigt und Betrügereien

AB 2004 N 1389 / BO 2004 N 1389

abgewickelt werden. In der Kommission wurden wir von Herrn Dietrich ganz klar darauf aufmerksam gemacht, dass diese Kontrolle und diese Bestandesaufzeichnung eigentlich dazu dienen sollen, zu verhindern, dass sich sensible Waren – ich betone den Begriff "sensible Waren", denn der Ausdruck stammt von ihm – und geraubte Kunstgegenstände oder Kulturgüter in diesen Zollfreilagern befinden.

Die CVP-Fraktion wird die Minderheit unterstützen, und zwar aus zwei Gründen: Der erste liegt in der Eingrenzung der Bestandesaufnahme auf sensible Güter. Dies macht – wir haben es von Herrn Maitre gehört – durchaus Sinn, auch aus administrativen Gründen, selbst wenn wir wissen, dass der Begriff der so genannten sensiblen Ware in der Verordnung noch präzisiert werden muss. Würden wir der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit zustimmen, dann müsste – das ist das zweite Argument – ein sehr hoher und sinnloser administrativer Aufwand betrieben werden. Auch würde diese Massnahme alle Veranstalter von bedeutsamen internationalen Messen, Auktionen, Ausstellungen usw. betreffen. Diese unterliegen bereits den internationalen Konventionen, welche den Transit von Kunstgegenständen, Wertgegenständen und Wertsachen regeln. Die Fassung der Mehrheit würde dazu führen, dass diese einen zusätzlichen administrativen Aufwand hätten, was klar einem Nachteil für unseren Wirtschaftsstandort Schweiz gleichkäme.

Die CVP-Fraktion wird daher die Minderheit unterstützen.

**Gysin** Remo (S, BS): Ich möchte Ihnen zeigen, wie die Minderheit Maitre und die CVP-Fraktion, wenn sie mit diesem Antrag durchkommen, mehr Bürokratie schaffen. Sie sagen, sie wollen weniger Bürokratie; ihr Antrag führt zu mehr Bürokratie.

Es geht hier auch darum, der Zollverwaltung die Instrumente zu geben, die sie braucht, um arbeiten zu können. Wenn wir eine effiziente Zollverwaltung wollen, dann müssen wir ihr die Instrumente für die Arbeitserledigung in die Hand geben und sie nicht wegschlagen.

Zollfreilager stehen immer wieder in den Schlagzeilen. Sie haben den Ruf, eine Art Büchse der Pandora zu sein. Auf jeden Fall gibt es Leute, die nicht unbedingt wissen wollen, was sich in einem Zollfreilager über Jahre und sehr oft über Jahrzehnte alles anstaut.

Herr Maitre hat Basel angesprochen. Ich kann Ihnen sagen, wir in Basel sind nicht daran interessiert, gestohlene Kunst, irgendwelche Antiquitäten oder andere Kunstgegenstände während Jahren zu lagern. Wir sind daran interessiert, dass unser Zollfreilager einen guten Ruf hat, dass Transparenz herrscht, dass die Zollverwaltung Vertrauen bekommt. Dazu braucht sie, wie gesagt, die Instrumente.

Was der Bundesrat verlangt, nämlich dass zumindest die Zollbehörden einen Überblick haben müssten, ist sicherlich berechtigt. Es ist auch EU-kompatibel, aber – das ist wichtig – ohne dass wir tatsächlich so weit gehen wie die EU. Herr Bundesrat, Sie werden uns sicher erklären, worin die Differenz noch besteht. Wir werden uns mit der Regelung der Mehrheit und des Bundesrates sicher keine Wettbewerbsnachteile einhandeln; wir werden nach wie vor Wettbewerbsvorteile haben, und wir werden gleichzeitig EU-kompatibel. Das müssen wir werden; wir können uns hier nicht wieder eine Sonderstellung erlauben. Das ist ein Hauptmotiv für diese Zollgesetzrevision, und das sollten wir auch tatsächlich erreichen.

Herr Oberzolldirektor Dietrich hat uns versprochen – und darauf hat die ganze Kommission wirklich Wert gelegt –, dass hier nicht eine komplexe neue Buchhaltung eingeführt werden soll. Es geht um eine Art Inventarbuchhaltung, er hat den Ausdruck "einfache Lagerbuchhaltung" gebraucht. Das ist wichtig. Es ist ein absolutes Minimum; es ist doch klar, jeder Detaillist hat eine Inventarliste. Und was für Detaillisten gilt, die ein Lager führen, sollte doch auch für ein Zollfreilager gelten. Es ist mir ein bisschen schleierhaft, dass man hier dagegen



reden kann.

Wenn man dann den Ausdruck "sensible Güter" zu Hilfe nimmt und sich auf sensible Güter beschränken will und sagt, ja, wir definieren das, was wir sonst im Gesetz definieren, in einer Verordnung, dann steckt dahinter, dass wir Schwierigkeiten haben und es einfach nicht definieren können, was sensible Güter wirklich sind.

Es bleiben so viele Fragen offen: Wann werden Waren sensibel? Wann verlieren sie ihre Sensibilität? Sind Bilder und Kunstgegenstände generell sensibel oder nur bestimmte? Welche dann? Wie sieht es mit den Antiquitäten aus? Mit den Medikamenten? Sind alle Medikamente sensibel oder nur bestimmte? Wie sieht es mit den Möbeln aus? Sind sie sensibel? Sind sie nicht sensibel, auch wenn sie aus Teakholz oder aus Urwaldholz, das geschützt ist, sind? Wer entscheidet das, und welche Listen wollen Sie dann? Es gibt auch Güter, die plötzlich sensibel werden; "Blutdiamanten" sind plötzlich sensibel geworden. Und andere verschwinden wieder von der Sensibilitätsliste.

Mit anderen Worten: Wenn Sie dieses Konzept verfolgen, dann haben Sie ein Definitionsproblem. Sie haben beständig Streitigkeiten, und Sie müssen die ganze Liste immer wieder ändern. Sie sagen jetzt, das sei effizient. Das ist die Bürokratie, die ich meine, die Sie mit dem Antrag der Minderheit Maitre schaffen würden. Wir sollten das unbedingt vermeiden. Es ist nicht rechtsfähig, es ist nicht praktikabel, es ist ein ökonomischer Unsinn, und es schafft Bürokratie. Bleiben wir beim Common Sense, folgen wir dem Bundesrat.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat zu folgen.

**Gysin** Hans Rudolf (RL, BL): Im Gegensatz zu mir war vermutlich Kollege Gysin Remo noch nie in einem Zollfreilager. Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit Maitre.

Zollfreilager bringen wirtschaftliche Vorteile; das ist unbestritten. Unbestritten ist aber auch, dass man Betrüge-reien und Missbräuche unterbinden muss und ihnen auch keinen Vorschub leisten darf. Es scheint mir wichtig, dies meinen Argumenten voranzustellen.

Seit Beginn der Debatte zu diesem Gesetz ist uns die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im internationalen Kontext eine Richtschnur, der wir bei unseren Entscheidungen weiter folgen sollten. Bereits bei der Ausarbeitung dieser Vorlage war es wichtig, die Interessen der Wirtschaft mit einzubeziehen; wir haben das auch so vernommen. Zollfreilager sind häufig Standorte für Messen, Ausstellungen, Handel und Auktionen; diese befinden sich in Genf, Zürich und Basel. Das heisst, dass der gesamte Messeplatz Schweiz betroffen ist. Die Wirtschaft wäre unnötig belastet, müsste sie Inventarlisten über sämtliche Waren führen. Der Warenverkehr würde erschwert, und man müsste damit rechnen, dass unsere Messestandorte – Zürich, Genf und Basel – an Bedeutung verlieren könnten. Diese Einschnitte wären gravierend, umso mehr, als sie eine ganze Reihe von Wirtschaftszweigen betreffen, die hinter der eigentlichen Messtätigkeit ihr Dasein fristen, z. B. Hotellerie, Gastgewerbe, Taxiunternehmen, Messebau usw. Mit diesen Zollfreilagern geniessen wir einen weiteren Standortvorteil, weil wir beispielsweise Mehrwertsteuern auf Kulturgütern erst dann zahlen müssen, wenn diese verkauft werden. Angesichts der im internationalen Vergleich geringen Mehrwertsteuerbelastung in der Schweiz ist dies attraktiv.

Es ist aus diesen Gründen nur folgerichtig, ausschliesslich sensible Güter der Inventarpflicht zu unterstellen und die übrigen Güter von dieser Pflicht zu befreien. Bleiben wir doch unserer Richtschnur treu, und handeln wir uns durch die Einführung einer generellen Bestandesaufzeichnungspflicht ohne Not keinen wirtschaftlichen Nachteil ein! Missbräuchen – vor allem in den Sektoren der Kultur, der Antiquitäten und der Edelsteine – wird heute bereits einerseits durch internationale Abkommen begegnet und andererseits gerade dadurch, dass nach der Fassung des Ständerates sensible Güter der Inventarpflicht unterstehen sollen.

Die FDP-Fraktion bittet Sie deshalb, der Minderheit Maitre zuzustimmen.

AB 2004 N 1390 / BO 2004 N 1390

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, eine gewisse Überwachung der Bestandesaufzeichnungen beizubehalten. Dies vor folgendem Hintergrund:

Zunächst ein kurzer Blick auf die EU-Regelung. Hier gilt bekanntlich der heute Morgen mehrfach erwähnte Zollkodex. In diesem Zollkodex ist vorgesehen, dass die Pflicht zu Bestandesaufzeichnungen nicht nur für die Zollfreilager, sondern für alle Freilager und Freizonen gilt, und zwar sehr umfassend. Wer in Freizonen oder Freilagern eine Tätigkeit im Bereich der Lagerung, der Bearbeitung oder Verarbeitung – Stichwort: Veredelungsverkehr – oder des Kaufs bzw. Verkaufs von Waren ausübt, ist vonseiten der Zollbehörden verpflichtet, in einer zugelassenen, vorgeschriebenen Form Bestandesaufzeichnungen zu führen. Unsere Lösung – ich habe heute Morgen eingangs gesagt, dass wir ein eigenständiges schweizerisches Zollrecht wollen – geht weniger



weit als jene der EU. Unser Vorschlag ist praxisnaher und richtet sich wie vieles in diesem Gesetz nach dem, was jeden Tag im Zoll und dessen Umfeld geschieht.

Wir wollen Bestandesaufzeichnungen im Zolllagerverfahren als Instrument der Zollüberwachung weiterhin behalten. Bisher waren aber Zollfreilager bekanntlich, zollrechtlich gesehen, ausländisches Gebiet. Das sieht das neue Zollgesetz aber nicht mehr so. Deshalb glauben wir vertreten zu können, dass wir mit einem minimalen Aufwand gegenüber den Benutzern der Zollfreilager, aber auch mit möglichst wenig Personal seitens des Zolles, ein System einführen müssen oder sollten, das es uns eben ermöglicht, einen Überblick zu haben, was in diesen Lagern geschieht. Schliesslich sei nur kurz auch darauf hingewiesen – es ist als Thema auch angesprochen worden -: Im Zusammenhang mit gewissen Straftaten im Bereich des Kulturgüterschutzes wird auch immer wieder einmal etwa mit dem Finger auf die Schweiz gezeigt. Hier können wir mit dem Führen von minimalen Bestandesaufzeichnungen immerhin eine gewisse Entlastung bringen. Wir können auch, das ist auch schon mehrfach gesagt worden, für Rechtssicherheit sorgen.

Diese Rechtssicherheit entsteht aber unseres Erachtens nicht, wenn Sie den unbestimmten Gesetzesbegriff "sensible Waren" einführen. Das ist ein Begriff, der z. B. im Zusammenhang mit der WTO gelegentlich zur Anwendung kommt und sich dort dann im Wesentlichen auf Landwirtschaftsprodukte bezieht. Aber hier hat er einen ganz anderen Hintergrund. Man müsste ihn definieren. Er wäre so, wie er im Minderheitsantrag steht, in der Praxis nicht nachvollziehbar. Es würde wahrscheinlich ein grösserer Aufwand entstehen, wenn wir damit beginnen würden, hier den Begriff "sensible Waren" zu definieren, als wenn wir der vorgesehenen Linie des Bundesrates folgten.

Ich bitte Sie aus diesem Grund, der Mehrheit zuzustimmen.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL), für die Kommission: Zollfreilager sind weder Gerümpelkammern noch Büchsen der Pandora. Wir sollten uns bewusst sein, dass die Zollfreilager von gewerblich geführten Unternehmungen betrieben werden. Da ist es doch die Regel, dass eine Lagerbuchhaltung geführt wird. Wenn man hier von einem grossen bürokratischen Aufwand spricht, der zusätzlich auf die Inhaberinnen und Inhaber der Zollfreilager zukomme, trifft das kaum zu. Ich hoffe es wenigstens nicht; denn jeder, der gewerblich ein Zollfreilager führt – Herr Gysin, ich habe auch schon solche Lager gesehen –, führt eine Inventarkontrolle. Das ist völlig klar.

Die Kommissionsminderheit will eine Ausnahmeregelung für die sensiblen Güter vorsehen. Was sind sensible Güter? Im Handelsverkehr wird Sensibilität immer von einem Schutzzweck her definiert. Was wäre es dann hier im Zollgesetz? Das Zollgesetz ist ein fiskalisches Gesetz. Wenn man die sensiblen Güter vom fiskalischen Zweck her definieren würde, kämen wir wohl zur vollständigen Inventurpflicht und damit zur Lösung der Mehrheit und des Bundesrates. Ich wüsste nicht, wie man die Sensibilität hier sonst interpretieren könnte. Wenn Sie dem Minderheitsantrag folgen, geben Sie dem Bundesrat eine praktisch unlösbare Aufgabe für die Ausarbeitung der Verordnung.

Es wurde noch die Standortpolitik angesprochen: Das Beste, was wir für einen guten Standort machen können, ist, Rechtssicherheit zu schaffen und auch die Gewähr zu geben, dass wir nicht Hand bieten für Umgehungsgeschäfte aller Art. Das war wohl mit ein Grund, warum mit Stichentscheid des Präsidenten die Fassung des Bundesrates in der Kommission den Durchbruch erzielt hat.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 78 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 53 Stimmen

#### **Art. 67–69**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 70**

##### *Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1–3*





Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

....

b. .... kein Verschulden trifft; bei nicht schwerwiegenden Widerhandlungen kann der Betrag der solidarischen Haftung verringert werden.

Abs. 5, 6

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Gysin Hans Rudolf, Baader Caspar, Bühler, Laubacher, Pfister Theophil, Schneider, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Abs. 4

....

b. .... des Bundes kein grobes Verschulden trifft.

*Antrag Kiener Nellen*

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

## Art. 70

*Proposition de la majorité*

Al. 1–3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

....

b. .... n'est pas gravement coupable de l'infraction à la législation administrative fédérale; dans les cas de peu de gravité, le montant de la responsabilité solidaire peut être réduit.

Al. 5, 6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Gysin Hans Rudolf, Baader Caspar, Bühler, Laubacher, Pfister Theophil, Schneider, Walter Hansjörg, Wandfluh, Zuppiger)

Al. 4

....

b. .... n'est pas gravement coupable de l'infraction à la législation administrative fédérale.

*Proposition Kiener Nellen*

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Gysin** Hans Rudolf (RL, BL): Nach dem Entwurf des Bundesrates kann die Zollverwaltung beim Erkennen einer

AB 2004 N 1391 / BO 2004 N 1391

ursprünglich objektiv falschen Anmeldung und Abfertigung auch nach Jahren noch eine Nachbelastung der Abgaben verfügen, selbst dann, wenn der Importeur gar nicht mehr aktiv ist und letztendlich für die Abgabenzahlungspflicht auch nicht mehr belangt werden kann. In allen Fällen, wo dem Zollanmelder auch nur die leichteste Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann, will die Zollverwaltung nach dem Entwurf des Bundesrates nachträglich auf den Zollanmelder zurückgreifen können.

Nach geltender Praxis der Zollverwaltung handelt der gewerbsmässige Zollanmelder bereits dann fahrlässig, wenn er es zum Beispiel unterlässt, die Verzollungsinstruktionen seines Auftraggebers sowie die Richtigkeit eines ausländischen Handelspapiers oder Ursprungsnachweises zu überprüfen. Diese Informationen sind für den Zolldeklaranten, der sich bei der Verzollung auf die vorhandenen Angaben stützen muss, in der Regel aber gar nicht überprüfbar. Dass in der Folge eine praktisch solidarische Haftung des Zollanmelders über



möglicherweise Hunderttausende von Franken ausgelöst wird, erweist sich als besondere Härte. Dass der gewerbsmässige Zollanmelder ein solches Risiko trägt, kann man nicht verlangen. Es gilt als unkalkulierbar, und demzufolge ist es auch nicht versicherbar. Für Verzollungsagenturen, welche mehrheitlich kleine und mittlere Unternehmen sind, bedeutet ein derartiger Fall sehr oft das Aus. Es gibt genügend Beispiele dafür.

Ich vertrete hier die Position der Kommissionsminderheit, welche fordert, dass die Solidarhaftung für die gewerbsmässigen Zollanmelder weitgehend beschränkt wird. Die Minderheit ist der Meinung, dass für eine solidarische Haftung ein grobes – ich betone: ein grobes – Verschulden vorliegen muss. Folgen Sie hier der Position der Mehrheit, nehmen Sie in Kauf, dass auch kleinste Arbeitsfehler, die überall passieren können – sogar in diesem Saal –, viel zu hart sanktioniert werden. Wir müssen die Deklaranten von Zollanmeldungen zu Partnern der Zollverwaltung machen, das ist für alle Zollbeteiligten von Vorteil. Mit der Anpassung des Ausdrucks "kein Verschulden" von heute in neu "kein grobes Verschulden" in Artikel 70 Absatz 4 Buchstabe b werden absichtliche und grobe Fehler nach wie vor sanktioniert, nicht aber Flüchtigkeitsfehler, welche im Arbeitsleben eben einmal vorkommen.

In der Kommission wurde argumentiert, dass der Zolldeklarant ja schon heute die Solidarhaftung umgehen könne, indem er über das zentralisierte Abrechnungsverfahren der Zollverwaltung abrechne, wie das in Absatz 4 Buchstabe a vorgesehen ist. Aber dies stellt für mich keinen Grund dar, von der Forderung nach der Formulierung "grobes Verschulden" abzuweichen. Das eine hat mit dem anderen einfach nichts zu tun, schliesslich geht es hier einzig und allein darum, die Zolldeklaranten, welche dieses Abrechnungssystem nicht anwenden, aufgrund von Flüchtigkeitsfehlern zu kriminalisieren. Ich erinnere daran, dass es bei diesen Zolldeklaranten, die dann bestraft werden, um Arbeitnehmende handelt. Stellen Sie sich vor, Sie müssten bei einem Fehler aus Leichtfertigkeit sofort mit schweren Sanktionen rechnen; dies stellt doch für diese Leute auch eine unverhältnismässig grosse psychische Belastung dar. Nicht zuletzt zum Schutze dieser Arbeitnehmenden – obwohl am Schluss der Arbeitgeber für sie einstehen muss und auch die Kosten übernimmt – bitte ich Sie, mit dem Wort "grob" Gröberes zu verhindern.

Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen und den Antrag Kiener Nellen abzulehnen.

**Kiener Nellen** Margret (S, BE): Ich bitte Sie, Artikel 70 Absatz 4 gemäss Bundesrat und – ich ergänze hier noch – gemäss Ständerat anzunehmen. Entsprechend bitte ich Sie, sowohl den Antrag der Mehrheit als auch den Antrag der Minderheit der WAK abzulehnen. Ich tue dies aus folgenden Gründen: Bereits die Neuregelung im Entwurf des Bundesrates ist eine Milderung gegenüber der heute geltenden scharfen Solidarhaftung. Worum geht es?

Gemäss Artikel 70 Absatz 4 haften Personen, die gewerbsmässig Zollanmeldungen ausstellen, solidarisch mit den übrigen Zollschuldnern und Zollschuldnerinnen. Es geht also um Personen, die mit dem Ausstellen von Zollanmeldungen beauftragt sind; in der Regel geht es also um Speditionsfirmen. Diese Firmen haben laut Absatz 4 Buchstabe a die Möglichkeit, eine ordentliche Zollanmeldung vorzunehmen und die Abgaben über eines der existierenden Abrechnungskonti – es gibt Tausende davon – zu entrichten. Dann werden sie automatisch von jeglicher Solidarhaftung befreit, und das ist in diesem Geschäft die Regel. Die Solidarhaftung kommt gemäss Buchstabe b erst dann zum Zug, wenn ein Strafverfahren eröffnet worden ist, beispielsweise wegen Hinterziehung der Zollabgabe, und wenn die Speditionsfirma ein Verschulden trifft. Mit anderen Worten – und hier ist die Neuerung -: Die Speditionsfirma kann sich, auch wenn ein Strafverfahren eröffnet worden ist, von der Solidarhaftung mit ihrer Auftraggeberin befreien, wenn sie sich exkulpieren kann, das heisst, wenn sie eine reine Weste hat, wenn sie sagen kann: Schauen Sie, ich habe alles sorgfältig abgewickelt, mich trifft kein Verschulden.

Das heisst, in rechtlichen Begriffen gesprochen, damit die Solidarhaftung für die Speditionsfirma überhaupt zum Tragen kommt, braucht es sowohl eine objektive Widerhandlung als auch eine subjektive Widerhandlung. Es muss vorsätzlich oder aber fahrlässig gehandelt worden sein. Auf reine Flüchtigkeitsfehler – da hat der Vorredner den Minderheitsantrag bagatellisiert – kommt es in den entscheidenden, wenigen Verfahren, die wir hier zu diskutieren haben, wohl nicht so sehr an. Es geht vielmehr um Fehler, die im allgemeinen Auftragsrecht nach der dort herrschenden allgemeinen Sorgfaltspflicht nicht vorkommen dürften.

Persönlich habe ich zufällig einige Branchenkenntnisse, da ich als Werkstudentin in einer Speditionsfirma gearbeitet habe, und wie in anderen Dienstleistungsbranchen gilt auch dort das Auftragsrecht, und Sorgfalt ist die Regel und die Pflicht.

Die Minderheit der WAK will die Solidarhaftung auf grobes Verschulden reduzieren. Die Mehrheit will der Verwaltung ein zusätzliches Ermessen einräumen und die möglichen Folgen der Solidarhaftung etwas mildern. Genau für diese Fälle, die die Mehrheit im Visier hat, gibt es aber bereits die Erlasspraxis. Neu finden Sie die Voraussetzungen für diese Erlasspraxis in Artikel 86 Absatz 1 Buchstaben c und d. Ich möchte Sie ausdrücklich



darauf verweisen. Die Erlasspraxis kommt dann zum Tragen, wenn eine Nachforderung mit Rücksicht auf besondere Verhältnisse die Zollschuldnerin oder den Zollschuldner unverhältnismässig belasten würde oder, in anderen Fällen, wenn aussergewöhnliche Gründe, die nicht die Bemessung der Zollabgaben betreffen, die Zahlung als besondere Härte erscheinen liessen.

Es wurde in der Kommissionssitzung unbestritten die Erklärung der Verwaltung entgegengenommen, wonach die Erlasspraxis heute beanstandungslos und gegenüber der Branche entgegenkommend funktioniert. Daher liegen der Bundesrat und der Ständerat mit einer einfachen Lösung richtig, die bereits eine wesentliche Milderung gegenüber der heutigen Solidarhaftung bringt. Dies wurde meines Erachtens in der Kommission zu wenig beachtet; lesen Sie die Voraussetzungen zur Erlasspraxis in Artikel 86 Absatz 1 Buchstaben c und d.

Im Gegenteil: Die Anträge der Mehrheit und der Minderheit sind jetzt Verschlimmbesserungen. Sie bringen mehr neue Probleme, als dass sie bestehende Probleme lösen. Sie haben nämlich im Klartext zur Folge, dass fehlbare Speditionsfirmen nach aufgeweichten rechtlichen Kriterien behandelt werden sollen, gegenüber Unternehmen, die selbst importieren und die Zollformalitäten abwickeln. Das darf doch nicht sein!

Ich will hier kein juristisches Seminar veranstalten, obschon ich als Anwältin mit eigenem Büro ja Interesse daran hätte, dass die Gesetze möglichst kompliziert sind und somit noch möglichst viel "Futter" für Juristinnen und Juristen abfallen würde. Ich muss Ihnen einfach sagen, dass sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit der WAK mit ihren neu eingeführten Kategorien bezüglich groben Verschuldens oder Milderungsmöglichkeit von den Kategorien des

**AB 2004 N 1392 / BO 2004 N 1392**

Bundesverwaltungsstrafrechtes abweichen. Wenn diese Kategorien hier angenommen werden, dann gibt es Mehrarbeit für die Verwaltung, das heisst, die Verwaltung wird aufgebläht, da sie viel mehr abzuklären hat, nachdem ein Strafverfahren eingeleitet und bis es durchgeführt worden ist. Es gibt auch mehr Prozesse, das heisst, die Justiz wird mehr belastet, und meine Branche, die Advokatur, kommt zum Handkuss, obwohl wir in dieser Branche eigentlich genügend zu tun haben.

Wieso gibt es eine Vermengung von Kategorien? Das Bundesverwaltungsstrafrecht unterscheidet, wenn es um Verschulden geht, von alters her zwischen Vorsatz, Eventualvorsatz und Fahrlässigkeit. Der Begriff "grobes Verschulden", den die Minderheit jetzt einführen will, oder auch der Begriff "nicht schwerwiegende Widerhandlungen" sind dem Bundesverwaltungsstrafrecht fremde Kategorien. Der Begriff "grobes Verschulden", Herr Kollege Gysin Hans Rudolf, stammt aus dem Obligationenrecht, das heisst, er stammt aus den Grundsätzen des zivilen Haftungsrechtes und hat nichts mit dem Strafrecht zu tun.

Zusammenfassend: Der Bundesrat hat eine einfache Lösung vorgeschlagen, und der Ständerat hat sie übernommen. Es ist eine Milderung der – heute zugegebenermassen zu scharfen – Solidarhaftung. Die Erlasspraxis, die übernommen wird, löst alt wie neu die paar wenigen Härtefälle, die es tatsächlich geben kann.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, gemäss Bundesrat und Ständerat zu entscheiden und sowohl die WAK-Mehrheit wie die WAK-Minderheit abzulehnen, denn diese Anträge schaffen mehr Probleme, als sie lösen. Vor allem führen sie eine Ungleichbehandlung der Speditionsfirmen gegenüber den Importeuren ein, welche die Zollanmeldungen selbst erledigen.

**Bührer** Gerold (RL, SH): Ich kann Ihnen versichern: Ich möchte jetzt nicht ein zweites Rechtsseminar über den Antrag der Minderheit respektive den Antrag der Mehrheit im Vergleich mit der bundesrätlichen Fassung veranstalten. Jetzt geht es nämlich vielmehr um einen politischen, gesetzgeberischen Willensakt. Da ist die FDP-Fraktion klar der Meinung, dass wir der Minderheit Gysin Hans Rudolf zustimmen müssen, und wenn diese unterliegt, dann zumindest der Kommissionmehrheit.

Wir wollen, um es klar zu machen, kriminelles, mit Absicht und Arglist betriebenes Fehlverhalten keineswegs tolerieren. Da sind wir gleicher Meinung wie die Vorrednerin. Wir sind aber aus der Praxis heraus zur Erkenntnis gelangt, dass wir bei einfacher Fahrlässigkeit, bei Fehlern, die unter Druck entstehen können, nicht die strenge Sanktion der Solidarhaftung wollen und deshalb, mit dem Minderheitsantrag Gysin Hans Rudolf, als Voraussetzung das grobe Verschulden verlangen. Das ist übrigens ein Rechtsbegriff, der – es ist auch gesagt worden – nicht fremd ist, denn er hat sich im Obligationenrecht und im zivilen Haftungsrecht eingebürgert. Wir sind der Meinung, dass es auch für das Verhältnis zwischen Verwaltung, Zoll und Bürgern – es handelt sich ja um Firmen und Menschen – von Gutem ist, wenn wir die Messlatte erst bei "grobem Verschulden" ansetzen.

Wir sprechen in diesem Saal ja viel von günstigen Rahmenbedingungen für die KMU. Die Speditionsfirmen sind ja in der Regel solche KMU. Es wäre auch ein Akt der Konsistenz, wenn wir bei diesen Bestimmungen den KMU gegenüber eine Gesetzgebung schaffen, die eben nicht die kleinsten Versehen bereits mit massiven Strafen ahndet.



In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, dem Minderheitsantrag Gysin Hans Rudolf zuzustimmen – wenn nicht, dann der Kommissionsmehrheit – und den Antrag Kiener Nellen abzulehnen.

**Le président** (Christen Yves, RL, VD): Le groupe démocrate-chrétien soutient la proposition de la majorité. Die SVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich muss Ihnen ehrlich sagen, dass ich in den letzten zehn Minuten keine grosse Freude mehr an dieser Debatte hatte. Sie sind jetzt nämlich dabei, in wahrscheinlich gut gemeintem Engagement für die KMU, gewisse Verfahren, die sich während Jahren bewährt haben, zu relativieren. Sie werden damit Ausfälle bei den Zolleinnahmen bewirken; das kann ich Ihnen versichern. Es wird nachher noch einen anderen Bereich geben, wo ich jetzt schon sehe, dass es dort eine ähnliche Debatte geben wird. Sie müssen sich vergegenwärtigen, dass wir hier von Berufsleuten sprechen, dass wir Ansprüche an ausgebildetes Personal und an Unternehmen stellen. Diejenigen, die die Aufgabe gut machen, die qualifiziertes Personal haben, werden nicht bestraft. Ich muss Ihnen aber leider sagen, dass die Qualität der Zollanmeldungen in den letzten Jahren abgenommen hat, und zwar hat sie deutlich abgenommen. Dieser Zerfall von Qualität führt dazu, dass beim Bund über die Zolleinnahmen weniger Geld eingeht. Jetzt richte ich mich an meine bürgerliche Seite: Dann werden Sie das bezahlen; Sie werden weniger Einnahmen durch den Zoll haben, wenn Sie zulassen, dass wir hier ein Laissez-faire installieren. Sie sind jetzt drauf und dran, sich mit diesen Bestimmungen in eine solche Richtung zu bewegen.

Ich ersuche Sie schon, jetzt noch einmal das Gesamte zu sehen, gerade jetzt bei Artikel 70. Da haben wir bei Absatz 4 Buchstabe a eindeutig schon eine Erleichterung eingeführt. Es ist ja nicht so, dass dieses Gesetz einfach KMU-feindlich ist und noch mehr Bürokratie bringt. Ich habe es schon mehrfach gesagt: Wir versuchen eine schweizerische Lösung zu finden. Wir versuchen auch bürokratische Vorschriften abzubauen, wo sie nicht nötig sind. Das hier ist auch ein solches Beispiel.

Wenn Sie Buchstabe a lesen, dann sehen Sie, dass das Problem darin besteht, dass in Fällen von Widerhandlungen in der Regel eben gar keine Zollanmeldung vorliegt und auch kein Antrag. Wie wollen Sie das dann handhaben? Ich bin deshalb der Meinung, dass man hier vorsichtig sein muss, indem man gewisse Erleichterungen erlaubt, die eigentlich mit der Qualität zu tun haben. Die Bestimmungen von Artikel 70 – im Gefolge von Absatz 4 Buchstabe a – sind nämlich einfach handhabbar. Bei Buchstabe b ergeht eine Forderung an den solidarisch Haftenden nur, wenn ihn wegen der Widerhandlung ein Verschulden trifft.

Würde man hier jetzt entgegen der Einschränkung bloss "bei Grobfahrlässigkeit" oder "grobes Verschulden" sagen, dann würde das heutige System auf den Kopf gestellt. Das muss ich Ihnen einfach sagen. Das Ergebnis des Strafverfahrens würde nicht mehr genügen, wir müssten mit zusätzlichen, nuancierten Abklärungen – das ist dann unser administrativer Aufwand, nicht wahr? – immer wieder schauen, ob es jetzt fahrlässig oder grobfahrlässig ist. Es fehlen im Strafrecht die Kriterien dazu. Im Strafrecht gibt es das nicht, und das wäre dann für uns in der Tat eine zusätzliche Erschwernis. Sie hätte, ich muss es noch einmal sagen, einfach auch Ausfälle zur Folge. Wir werden das dann später noch einmal als Thema haben.

Ich ersuche Sie also schon, den Weg weiter zu beschreiten, der sich als praktikabel erwiesen hat und der bis jetzt angewendet wurde. Wir schlagen Ihnen hier überall Erleichterungen vor. Wenn Sie diese überall noch ausweiten, wird sich das am Schluss – ich habe es vorhin schon gesagt – dann auch bei den Zolleinnahmen einmal auswirken, ganz abgesehen davon, dass wir die Anforderungen, die wir an den Beruf stellen, nicht absenken dürfen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, sowohl der Minderheit als auch der Mehrheit nicht zuzustimmen, mit anderen Worten, in dieser Frage bei Artikel 70 dem Bundesrat und dem Ständerat zu folgen.

**Rime** Jean-François (V, FR), pour la commission: Monsieur le conseiller fédéral, je crois que je suis un peu comme vous, je n'ai pas beaucoup de plaisir à ces débats hautement juridiques. Je pense quand même que notre collègue Gysin Hans Rudolf a certainement mis le doigt sur un problème, mais je ne suis pas du tout convaincu que la solution qu'il propose soit la bonne.

AB 2004 N 1393 / BO 2004 N 1393

Il y a encore une faute dans le dépliant en français, pour ceux qui se sont basés là-dessus: dans la proposition de la majorité, on indique "n'est pas gravement coupable", or cela n'aurait aucun sens. Le mot "gravement" n'a rien à faire dans le texte, puisqu'on a repris le texte du projet du Conseil fédéral. Excusez-nous, cette faute a passé entre les gouttes; d'ailleurs, en allemand, la proposition de la majorité énonce "kein Verschulden trifft". Je constate quand même que le texte de la majorité n'est pas très différent de celui du Conseil fédéral, puisqu'on y ajoute simplement: "dans les cas de peu de gravité, le montant de la responsabilité solidaire





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2004 • Fünfte Sitzung • 23.09.04 • 08h00 • 03.078  
Conseil national • Session d'automne 2004 • Cinquième séance • 23.09.04 • 08h00 • 03.078



peut être réduit." Mais, encore une fois, n'étant pas juriste, je ne sais pas si ce "Gummiartikel" va nous amener à quelque chose ou pas. Personnellement, j'estime qu'on laisse peut-être une porte ouverte aux juristes pour appliquer cet article avec un peu de souplesse.

Au premier vote, la majorité était de 12 voix contre 11, et lors du deuxième vote, la majorité l'a emporté par 15 voix contre 5 en faveur de la solution du Conseil fédéral et du Conseil des Etats.

### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag Kiener Nellen .... 62 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 57 Stimmen

### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 75 Stimmen

Für den Antrag Kiener Nellen .... 53 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr*

*La séance est levée à 13 h 00*

AB 2004 N 1394 / BO 2004 N 1394

