

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 2. Juli 2014

587.

Schriftliche Anfrage von Gabriela Kisker und Markus Knauss betreffend Einlagerung von Kunstwerken in privaten Zollfreilagern in der Stadt

Am 2. April 2014 reichten Gemeinderätin Gabriela Kisker (Grüne) und Gemeinderat Markus Knauss (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/114, ein:

Gemäss Tagesanzeiger vom 9.12.13 soll im Hotel Dolder Kunst hängen, die nicht ordentlich in die Schweiz eingeführt worden ist. Der Fall wirft ein Licht auf die Methoden, wie Kapital gelagert wird, um den Staat zu umgehen. Die Schweiz ist die drittgrösste Importeurin von Kunstwerken weltweit, im letzten Jahr sind Kunstwerke für rund 1,3 Milliarden Franken importiert worden. Offenbar versuchen immer mehr Käufer, Kunstgegenstände ins Land zu schmuggeln, ohne die 8 Prozent Mehrwertsteuer zu bezahlen. Eingelagert werden die Kunstwerke in privaten Zollfreilagern. Diese speziellen Lager geraten immer wieder wegen einer Besonderheit in die Schlagzeilen: Die Zollbehörden wissen zwar, was dort aufbewahrt wird – aber die Betreiber des Lagers müssen nicht sagen, wem die Ware gehört. In den letzten Jahren wurden die Lager zu einem beliebten Ort, um Güter vor Steuerfahndern zu verstecken.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Teilt der Stadtrat die Bedenken gegenüber diesen Zollfreilagern?
2. Ist dem Stadtrat bekannt, ob auch in der Stadt Zürich solche Zollfreilager existieren?
3. Hat die Stadt Zürich in den letzten Jahren Liegenschaften in oder ausserhalb der Stadt für die Errichtung von Zollfreilagern an Dritte verkauft oder im Baurecht abgegeben?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Das Zollgesetz (ZG; SR 631.0) erlaubt die vorübergehende Lagerung unverzollter Waren an zugelassenen Orten im Zollgebiet der Schweiz. Bei der Lagerung unverzollter Waren ist zwischen offenen Zolllagern und Zollfreilagern zu unterscheiden.

Offene Zolllager

Die offenen Zolllager bieten entweder die Möglichkeit einer Transitlagerung, bei der keine Einfuhrabgaben zu entrichten sind, oder der Kreditlagerung. Bei letzterer sind die Waren zum Verkauf im Zollgebiet bestimmt, und die Einfuhrabgaben wie Zölle, Mehrwertsteuer in Form der Einfuhrsteuer, Alkoholsteuer usw. sowie allfällige weitere Abgaben sind nach Beendigung der Vorratshaltung zu entrichten.

In solchen Einrichtungen kann die private Lagerhalterin oder der private Lagerhalter (Importeurin/Importeur, Versenderin/Versender, Transithändlerin oder -händler, Transporteurin/Transporteur usw.) eigene oder fremde ausländische Waren lagern. Sie oder er kann hier entweder ein Transitverfahren eröffnen und die Waren wieder aus der Schweiz ausführen oder die Einfuhrveranlagung im Anschluss an die Lagerung selber direkt vor Ort durchführen.

In offenen Zolllagern müssen für sämtliche eingelagerten Waren Bestandsaufzeichnungen geführt werden. Für den Zolllagerbetrieb verlangt die Eidgenössische Zollverwaltung zudem von der Betreiberin oder vom Betreiber eine finanzielle Sicherheitsleistung. 2013 existierten in der Schweiz rund 245 offene Zolllager.

Zollfreilager

Zollfreilager gemäss Artikel 62 ff. des ZG sind ebenfalls privat betriebene Warenlager für die unverzollte Transit- und Kreditzwischenlagerung. Im Gegensatz zu den offenen Zolllagern haben die Zollfreilager jedoch öffentlichen Charakter und stehen allen Interessierten offen. Zudem ist bei Zollfreilagern die Zollverwaltung für die Zolldienstleistungen ständig vor Ort. In diesen Lagern müssen nur für sensible Waren (wie beispielsweise Kriegsmaterial, Kunstgegenstände, Edelsteine usw.) Bestandsaufzeichnungen geführt werden. Die Betreiberinnen

oder Betreiber von Zollfreilagern haben zudem keine finanziellen Sicherheiten zu leisten. In der Schweiz gab es 2013 zehn Zollfreilager.

Bewilligung, Kontrolle

Sowohl für offene Zolllager wie auch für Zollfreilager legt die Zollverwaltung, gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen, die Voraussetzungen für den Betrieb fest. Sie prüft die entsprechenden Gesuche, erteilt die Bewilligungen und kontrolliert die Einhaltung der zollrechtlichen Vorschriften und der Betriebsvoraussetzungen regelmässig.

Da der Zoll bei offenen Zolllagern nicht vor Ort anwesend ist, unterliegt die Erteilung einer solchen Betriebsbewilligung strengeren Bedingungen als bei einem Zollfreilager. Die Zollverwaltung stellt damit sicher, dass das von der Betreiberin oder vom Betreiber vorgesehene System allen Anforderungen in Bezug auf das Zollveranlagungsverfahren, die Bestandsaufzeichnungen, die Lagerbuchhaltung und die Sicherheitsleistungen genügt.

Trotz dieser Vorschriften erweisen sich die Kontrollen in offenen Zolllagern und in Zollfreilagern in der Praxis offenbar als anspruchsvoll. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hielt Anfang 2014 in einem Bericht fest, dass die Vorgehensweisen je nach zuständiger Zollstelle relativ stark voneinander abweichen. Sie äusserte die Befürchtung, dass das gegenwärtige Aufsichtssystem aufgrund dieser Heterogenität insgesamt keinen ausreichenden Schutz vor illegalen Aktivitäten gewährleiste. Die Zollverwaltung sicherte zu, die Empfehlungen der Finanzkontrolle für eine wirksamere Aufsicht umzusetzen.

Im Rahmen der gleichen Prüfung stellte die Eidgenössische Finanzkontrolle fest, dass bei verschiedenen Zolllagern und Zollfreilagern, die vor allem auf dem Gebiet der Lagerung von Kunstwerken tätig sind, kaum Ein- und Ausfuhrbewegungen stattfinden. Sie wies darauf hin, dass bei der Langzeitlagerung von Waren mit grossem Wert die Gefahr bestehe, dass diese lediglich zur Steueroptimierung diene und vom ursprünglichen Sinn und Zweck der Gesetzgebung abweiche. Sie forderte den Bundesrat auf, eine Gesamtstrategie für die offenen Zolllager und Zollfreilager zu verabschieden, die der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung dieser Einrichtungen Rechnung trage und die damit verbundenen Risiken mindere. Das Eidgenössische Finanzdepartement wird dem Bundesrat bis Ende 2015 eine entsprechende Strategie vorlegen (vgl. Evaluationsbericht und Medienmitteilung der Eidgenössischen Finanzkontrolle, www.efk.admin.ch, Bereich Publikationen, veröffentlicht am 14. April 2014).

Ergänzend lässt sich zu den direkten Steuern (Direkte Bundes-, Staats- und Gemeindesteuer) festhalten, dass das schweizerische Steuersystem auf dem Prinzip der Selbstdeklaration aufgebaut ist. Alle relevanten Vermögenswerte, einschliesslich der daraus resultierenden Einkünfte, sind im Rahmen der Steuererklärung anzuführen. Ob sich die Vermögenswerte in einem offenen Zolllager oder einem Zollfreilager befinden, spielt dabei keine Rolle. Verstösst eine steuerpflichtige Person gegen die Deklarationspflicht, liegt zumindest eine Steuerhinterziehung vor, die geahndet werden kann.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Teilt der Stadtrat die Bedenken gegenüber diesen Zollfreilagern?»):

Offene Zolllager und Zollfreilager unterstehen der Gesetzgebung und Aufsicht des Bundes. Kantone und Gemeinden haben keine Möglichkeit, in diesem Bereich durch ergänzende Vorschriften einzugreifen.

Die wirtschaftliche Bedeutung von offenen Zolllagern und Zollfreilagern ist unbestritten. Solange diese Einrichtungen ihre Funktion wahrnehmen, die ihnen nach dem Sinn und Zweck der Gesetzgebung zugeordnet ist, und ihr Betrieb wirksam kontrolliert wird, besteht kein Anlass zu Bedenken.

Dass die Langzeitlagerung bei einzelnen offenen Zolllagern und Zollfreilagern problematisch sein kann und dass die Kontrollmechanismen gewisse Schwachstellen aufweisen, wurde auf Bundesebene erkannt. Massnahmen zur Klärung und Verbesserung der Situation befinden sich in Umsetzung oder Ausarbeitung (vgl. einleitende Bemerkungen).

Zu Frage 2 («Ist dem Stadtrat bekannt, ob auch in der Stadt Zürich solche Zollfreilager existieren?»):

Die auf der Website der Eidgenössischen Zollverwaltung einsehbaren Listen geben Auskunft über die in der Schweiz zugelassenen offenen Zolllager und Zollfreilager. Danach sind auf Zürcher Stadtgebiet fünf offene Zolllager, jedoch keine Zollfreilager registriert (vgl. http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/index.html, Bereich Waren anmelden, Einfuhr in die Schweiz, Zollfreilager und Lagerverkehr).

Zu Frage 3 («Hat die Stadt Zürich in den letzten Jahren Liegenschaften in oder ausserhalb der Stadt für die Errichtung von Zollfreilagern an Dritte verkauft oder im Baurecht abgegeben?»):

Die Stadt hat in den letzten Jahren wissentlich kein Land zum Zweck des Betriebs eines Zolllagers oder Zollfreilagers veräussert. Dem Stadtrat ist kein Fall bekannt, in dem ein Zolllager oder Zollfreilager gemäss Liste der Eidgenössischen Steuerverwaltung (vgl. Frage 2) auf städtischem oder ehemals städtischem Land betrieben wird. Davon ausgenommen sind zwei Fälle: Der eine betrifft ein Zolllager in Schlieren auf einem Grundstück, das die damalige Gasversorgung im Jahr 1984 im Baurecht abgegeben hat. Auf diesem Grundstück wird heute ein Zolllager betrieben. In einem weiteren Fall hat der Käufer einer Liegenschaft ausserhalb der Stadt Zürich offenbar jüngst bei der Eidgenössischen Zollverwaltung ein Gesuch für den Betrieb eines Zolllagers gestellt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti