



An den Grossen Rat

20.5155.02

WSU/P205155

Basel, 2. November 2022

Regierungsratsbeschluss vom 1. November 2022

Anzug Michela Seggiani und Konsorten betreffend „Messe Basel als Zollfreimesse“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 den nachstehenden Anzug Michela Seggiani und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Basel als bedeutende Messestadt verliert zunehmend an Relevanz. Die Besuchendenzahl der Uhren- und Schmuckmesse ist 2019 gegenüber dem Vorjahr um 22% eingebrochen und auch die Zahl der Aussteller ist zurückgegangen. Die aktuellsten Informationen, dass namhafte Uhrenmarken abspringen, zeigt, dass es dringend notwendig ist, jetzt zu reagieren. Auch die Art Basel erhält weltweit durch aufstrebende und sich immer besser positionierende Kunstmessen mehr Konkurrenz, die Warenmesse wurde 2019 zum letzten Mal durchgeführt. Es ist offensichtlich, dass die Messe Basel sich dem Wandel der Zeit anpassen muss. So hat die Messegruppe MCH bereits Änderungen vorgenommen und Neuerungen geplant. Damit aber möglichst rasch wieder eine Rentabilität zu generieren, ist schwierig, denn der Strukturwandel und zusätzliche Entwicklungen können mit den geplanten Massnahmen nicht ausgeglichen werden.

Deshalb kann der Kanton Basel-Stadt hier quasi als Finanzintermediär auftreten, indem er die Messe Basel als Zollfreimesse (analog einem Zollfreilager) definiert.

Mit der Statuserweiterung eines zollfreien Territoriums der Messe Basel könnte der Standort Basel sowohl für Ausstellende wie auch für Besuchende wieder attraktiver werden. Basel würde mit einer Zollfreimesse die Idee einer Warenmesse und eines Zollfreilagers verknüpfen. Dadurch wären an und während einer Messe Ein- und Verkäufe ab einem entsprechend zu definierenden Betrag an – um die ansässigen Geschäfte nicht zu konkurrieren, resp. zu unterbieten – unbesteuert möglich.

Die Anzugstellenden fordern die Regierung dazu auf, zu prüfen, ob ein der Messe ein-, respektive angegliedertes Zollfreilager als Massnahme zur Zielerreichung der Standortförderung durch den Kanton betrieben werden könnte (nach Standortförderungsgesetz), ob dies mit der MCH Basel vereinbar wäre und welche Kostenfolgen es für den Kanton hätte. Durch den Kanton als Betreiber des Zollfreilagers wäre die Transparenz der Institution gewährleistet, da sie nicht von Privaten Dritten und somit uneinsichtbar geführt werden könnte.

In diesem Zusammenhang gilt es abzuklären, ob die Messe Basel den Status eines Zollfreilagers erhalten kann und dies in die Wege zu leiten. Sollte dafür ein zusätzlicher Standort zur Messe notwendig sein, muss der Nutzen für die Messe und den Kanton garantiert sein. Mit einem zollfreien Messestandort zeigt Basel sich als Grenzregion offen und bietet ein attraktives Angebot für Messeausstellende und -besuchende. Diese Massnahme kann die Region stärken und die Wirtschaft in Hinblick auf Standort, Arbeitsplätze, Touristik und Handel fördern. Die Umsetzung soll so zeitnah wie möglich erfolgen.

Michela Seggiani, Georg Mattmüller, Edibe Gölgeli, Sebastian Kölliker, Balz Herter, Joël Thuring, Franziska Roth, Esther Keller, Sandra Bothe»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Seit der Durchführung der ersten Mustermesse im Jahr 1917 sind Messeveranstaltungen ein wichtiger Bestandteil des Wirtschaftsstandorts Basel-Stadt. Ausgehend von einem ursprünglich nationalen Fokus sind hiesige Messeformate mittlerweile weit über die Landesgrenzen bekannt und haben damit auch Signal- und Anziehungswirkung für ein breites Publikum aus dem Ausland.

Messeveranstaltungen leisten nicht nur einen direkten wirtschaftlichen Beitrag und tragen gleichzeitig zu einer Erweiterung des Kultur- und Unterhaltungsprogramms am Standort Basel bei. Sie haben vielmehr auch einen positiven Effekt auf nachgelagerte Branchen: Messebesucherinnen und Messebesucher, Ausstellerinnen und Aussteller in Basel nutzen die Angebote von Hotellerie und Gastronomie, von Detailhandel, Transport und Reisebranche und von Angeboten der Kultur und Unterhaltung.

Bereits vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie stand die Messegruppe MCH Group AG einigen Herausforderungen gegenüber: Aufgrund einer seit Jahren rückläufigen Tendenz bei allgemeinen Publikumsmessen entschied die MCH Group AG im Herbst 2018, einige Messeformate in der Schweiz auszusetzen und die Mustermesse (Muba) in Basel nach 2019 nicht weiter fortzuführen. Gleichzeitig waren renommierte Messeformate wie die Uhren- und Schmuckmesse «Baselworld» mit einem spürbaren Rückgang an Ausstellern konfrontiert. Diese schwierige Situation widerspiegelt sich auch in den Beschäftigtenzahlen im Bereich der Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter im Kanton Basel-Stadt: Zwischen 2012 bis 2020 ist diese Zahl kontinuierlich von 649 auf 389 gesunken.¹

Mit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie spitzte sich die Lage in 2020 zu und führte zu einem weitgehenden Stillstand des Messebetriebs. Die Pandemie hat das Veranstaltungsprogramm im Messebereich deutlich geprägt: Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie beeinträchtigten die Durchführungsmöglichkeiten von Veranstaltungen, und internationale Reisebestimmungen wirkten sich negativ auf die Anzahl Besucherinnen und Besucher aus. So mussten verschiedene Formate verschoben oder in verkleinerter Form durchgeführt werden. Einige Veranstaltungen mussten sogar vollständig abgesagt werden.

Das Ausmass der Folgen der Pandemie auf den schweizweiten Messebetrieb wird anhand der Messestatistik² des Branchenverbands EXPO EVENT, dem auch die MCH Group AG angehört, deutlich: Während im Jahr 2019 schweizweit insgesamt 166 Messen durchgeführt wurden, konnten im Jahr 2020 nur noch 38 Messen veranstaltet werden. Alle Messtypen wurden dabei gleichermassen stark getroffen. Dieser markante Einschnitt zeigt sich auch im Rückgang der Anzahl an Messebesucherinnen und -besucher: Von ursprünglichen 5,1 Mio. Besucherinnen und Besucher im Jahr 2019 wurden im Jahr 2020 nur noch 0,6 Mio. Personen verbucht. Obwohl im Jahr 2021 wieder ein spürbarer Zuwachs an Veranstaltungen zu beobachten war (73), lag diese Zahl immer noch deutlich unter jener vor der Krise. In Basel-Stadt konnten von 15 geplanten Messen im Jahr 2020 nur zwei stattfinden. Im Folgejahr waren es von 20 geplanten Messen immerhin 13. Die Anzahl Besucherinnen und Besucher in den Jahren 2020 (100'000) und 2021 (141'000) lag auch in Basel-Stadt deutlich unter jener vor der Pandemie im Jahr 2019 (743'000).³

Um den Messestandort Basel für Ausstellende und Besuchende wieder attraktiver zu machen, fordert der Anzug den Regierungsrat dazu auf, die Option einer «Zollfreimesse» zu prüfen. Konkret soll dabei die Idee einer Warenmesse und eines Zollfreilagers verknüpft werden. Zollfreilager dienen üblicherweise der Lagerung von unverzollten und unversteuerten Waren. Ein Vorteil solcher Lager besteht darin, dass Transitwaren ohne Entrichtung der Einfuhrabgaben im Zollgebiet gelagert werden können. Die Anzugstellerinnen und Anzugsteller gehen davon aus, dass die Messe dadurch den Status eines «zollfreien Territoriums» erhalten kann und somit während einer

¹ Bundesamt für Statistik – STATENT; NOGA-Kategorie 823000

² EXPO EVENT Messestatistik: <https://expo-event.ch/de/services/messestatistik/>

³ Statistisches Amt Basel-Stadt - Besucherstatistik der Messen

Messe Ein- und Verkäufe ab einem bestimmten Betrag unversteuert möglich werden. Es gilt es deshalb abzuklären, ob ein der Messe ein- oder angegliedertes Zollfreilager als Massnahme der Standortförderung durch den Kanton betrieben werden könnte. Zudem soll in der Folge geprüft werden, ob diese Massnahme mit der MCH Group AG vereinbar wäre und welche Kosten für den Kanton mit solch einer Massnahme verbunden wären.

2. Zollfreilager und zollrechtliche Situation

Um den potenziellen Mehrwert eines Zollfreilagers bzw. einer Zollfreimesse einordnen zu können, wird im Folgenden das Konzept eines Zollfreilagers skizziert und auf die Rolle des früheren Zollfreilagers im Dreispitzareal in Basel eingegangen. Um einen Bezug zur gegenwärtigen Situation herzustellen, wird schliesslich die derzeitige Handhabung von ausländischen Waren im Messebetrieb aufgezeigt.

2.1 Rechtliche Grundlagen eines Zollfreilagers

Gemäss der Definition des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sind Zollfreilager Orte im Zollgebiet, welche vom BAZG zugelassen sind und unter Zollüberwachung stehen. Diese dienen als Warenlager, in denen unverzollte und unversteuerte Waren zwischengelagert werden können. Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 62 ff. Zollgesetz (ZG).⁴ Ein wesentlicher Vorteil eines Zollfreilagers ergibt sich dadurch, dass Transitwaren ohne Entrichtung der Einfuhrabgaben im Zollgebiet gelagert werden können. Als weiterer Vorteil besteht zudem die Möglichkeit einer sogenannten Kreditlagerung: Für Waren, die zum Verkauf im Zollgebiet bestimmt sind, müssen die Einfuhrabgaben erst bei Ausfuhr aus dem Lager entrichtet werden.

Für die Idee einer unversteuerten Einkaufsmöglichkeit an der Messe ist wiederum relevant, dass Waren, die aus einem Zollfreilager definitiv in die Schweiz eingeführt werden, zur Einfuhr verzollt werden müssen. D.h. Zoll, Mehrwertsteuer und andere allfällige Einfuhrabgaben müssen auch hier bezahlt werden. Zudem gelten für die Zulassung eines Zollfreilagers umfassende Auflagen, die in der «Richtlinie 10-50 - Zollfreilager»⁵ des BAZG dokumentiert sind: So muss ein Zollfreilager durch bauliche Massnahmen vom übrigen Zollgebiet so abgetrennt sein, dass keine Waren der Zollüberwachung entzogen werden können. Beispielsweise müssen die Räumlichkeiten eines Zollfreilagers so beschaffen sein, dass die Ein- und Ausgänge kontrollierbar sind und ein widerrechtliches Entfernen von Waren verhindert wird. Auch Fenster, Türen und Tore von Gebäuden müssen abschliessbar oder vergittert sein. Besteht das Zollfreilager aus mehreren Gebäuden, kann verlangt werden, dass das Areal mit einem Zaun umschlossen wird. Der Betreiber eines Zollfreilagers hat die Kosten für die baulichen Massnahmen vollumfänglich zu übernehmen.

Gemäss dieser Richtlinie müssen für sensible Waren wie Juwelierwaren, Uhrmacherwaren und Kunstgegenstände zudem detaillierte Bestandsaufzeichnungen geführt werden. Jede Ein- und Auslagerung muss darin vermerkt werden. Beim Verbringen von Waren in ein Zollfreilager erhalten diese eine zollrechtliche Bestimmung nach Art. 27 ZG. Um Waren in ein Zollfreilager zu überführen, muss ein Zollverfahren vorangegangen sein. Mit der Überführung in ein neues Zollverfahren wird die Ware aus dem Zollfreilager ausgelagert. Der organisatorische Aufwand, der mit der Handhabung eines Zollfreilagers sowie der Ein- und Auslagerung der Waren verbunden ist, ist daher gross.

2.2 Zollfreilager in Basel und in der Schweiz

Zwischen 1923 und 2009 war ein Zollfreilager in Basel auf dem Dreispitzareal angesiedelt. Um die Grenzlage und die Funktion als Verkehrsknotenpunkt im Zentrum Europas für den internationalen Austausch von Gütern gewinnbringend zu nutzen, wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts

⁴ Zollgesetz (ZG) abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/249/de#art_62

⁵ BAZG – Richtlinie 10-50 abrufbar unter: https://www.ezv.admin.ch/dam/ezv/de/dokumente/verfahren-betrieb/Aufgabenvollzug/Dokumentation/R-10%20Zollverfahren/R-10-50%20Zollfreilager.pdf.download.pdf/R-10-50_Zollfreilager_d.pdf

die Idee eines Zollfreilagers lanciert. Damit sollte der Zollaufwand für Waren, die nicht für die Schweiz, sondern für den Verkauf in Drittländern bestimmt waren, möglichst klein gehalten werden. Am 29. Mai 1923 wurde das Freilager auf dem Dreispitz Areal eröffnet. Aus dem Ausland eintreffende Güter mit Bestimmung zur Transitlagerung konnten bei Grenzzollämtern zur Transitabfertigung angemeldet werden. Für den Transithandel war dieser Freibezirk attraktiv, da Waren gelagert werden konnten, ohne dass diese verzollt werden mussten. Mit der Liberalisierung der Verzollungsformalitäten und der Etablierung des europäischen Binnenmarkts verlor das Zollfreilager Dreispitz jedoch an Bedeutung für den Transithandel. Im Jahr 2009, nach 86 Jahren Betrieb, lief die Zollkonzession dieses Freilagers schliesslich, ohne Antrag auf Erneuerung, aus.⁶ Aktuell sind in der Schweiz noch die folgenden sieben Zollfreilager in Betrieb: Embrach, St. Margrethen, Zürich-Flughafen, Chavornay, Genf La Paille, Genf Flughafen und Chiasso.⁷

2.3 Derzeitige Zollsituation der Messe Basel

Bereits heute ist das Zollverfahren für ausländische Waren vergleichsweise unkompliziert. Gemäss BAZG werden die ausländischen Waren, die z. B. an der Baselworld sowie an der Art Basel ausgestellt wurden bzw. werden, unter Zoll- und Steueraussetzung im Zollverfahren der «vorübergehenden Verwendung» eingeführt. Wenn Waren also unverändert wieder ausgeführt werden, sind keine Abgaben geschuldet. Einfuhrabgaben werden nur dann fällig, wenn die Waren definitiv in der Schweiz verbleiben. Um das Zollverfahren der «vorübergehenden Verwendung» einfach abwickeln zu können, benutzen die ausländischen Ausstellerinnen und Aussteller in der Regel das internationale Zolldokument Carnet ATA. Dieses erlaubt ihnen, nicht nur die schweizerischen Zollformalitäten zu erfüllen, sondern auch diejenigen des Herkunftslandes. Dadurch können Ausstellerinnen und Aussteller ihre Gegenstände auch wieder problemlos in das Herkunftsland zurückführen. Für schweizerische Ausstellerinnen und Aussteller, die an der Messe Basel ihre Gegenstände präsentieren, gibt es hingegen keine Zollformalitäten zu erfüllen. Die in Kap. 2.1 beschriebenen Ein- und Auslagerungsverfahren in ein Zollfreilager wären hingegen auch für sie notwendig und entsprechend mit Aufwand verbunden.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat das derzeit genutzte Zollverfahren der «vorübergehenden Verwendung» als unkompliziertes und wenig aufwändiges Verfahren für ausländische Ausstellerinnen und Aussteller. Im Gegenzug dazu wäre das notwendige Zollverfahren, das im Kontext eines Zollfreilagers anfallen würde, deutlich umständlicher.

3. Umsetzbarkeit der Messe Basel als Zollfreimesse

Auf theoretischer Ebene wären zwei wesentliche Verknüpfungsmöglichkeiten der Idee einer Warenmesse und eines Zollfreilagers vorstellbar: Einerseits wäre denkbar, dass ein Zollfreilager direkt einer Warenmesse ein- oder angegliedert werden könnte. Andererseits könnte man sich vorstellen, dass ein neues rechtliches Konstrukt einer «Zollfreimesse», in Anlehnung an das Konzept eines Zollfreilagers, geschaffen werden kann, das den besonderen Gegebenheiten einer Warenmesse und dessen Besucherfluss Rechnung trägt. Beide Optionen werden im Folgenden geprüft.

3.1 Option 1: Ein- oder angegliedertes Zollfreilager an die Messe

Rein theoretisch wäre denkbar, dass ein Zollfreilager innerhalb einer Warenmesse angesiedelt oder direkt an ein Messegelände angegliedert wäre. Ebenfalls wäre es vorstellbar, dass eine Warenmesse innerhalb eines Zollfreilagers stattfinden könnte. Für die Umsetzbarkeit dieser potenziellen Verknüpfungsmöglichkeiten von Messe und Zollfreilager sind die in Kap. 2.1 skizzierten Anforderungen an und Bestimmungen für ein Zollfreilager relevant. Entscheidend ist, dass für den Betrieb eines Zollfreilagers eine Betriebsbewilligung des BAZG benötigt wird. Auch wenn das

⁶ Weiterführende Informationen zur historischen Entwicklung des Zollfreilagers Dreispitz gibt es unter folgender Website der Christoph Merian Stiftung abzurufen unter: https://www.dreispitz.ch/de/entdecken/firmenportraits/basler_freilager_ag.html

⁷ BAZG – Liste der Zollfreilager abzurufen unter:

https://www.bazg.admin.ch/dam/bazg/de/dokumente/archiv/2013/06/liste_der_zollfreilager.pdf.download.pdf/liste_der_zollfreilager.pdf

Messegelände in Basel den bautechnischen Anforderungen aktuell nicht entspricht, wäre es zumindest theoretisch möglich, diesen Anforderungen – notfalls an einem neuen Standort – durch eine entsprechende Berücksichtigung der bautechnischen Voraussetzungen nachzukommen.

Weitaus problematischer ist hingegen die beabsichtigte Nutzung des Zollfreilagers. Der in der Richtlinie festgehaltene Hauptzweck eines Zollfreilagers besteht in der Lagerung von Waren. Das BAZG erteilt eine Bewilligung für ein Zollfreilager ausserdem nur, wenn die Zollüberwachung und die Zollprüfung für das BAZG nicht mit einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verbunden sind. Verkaufsveranstaltungen sowie der direkte Verkauf an Konsumentinnen und Konsumenten (Detailhandel) in den Zollfreilagern werden nicht bewilligt, da diese nicht dem Zweck eines Zollfreilagers entsprechen und auch zu einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand führen würden.

Gemäss Auskunft des BAZG wäre ein Zollfreilager, das innerhalb einer Warenmesse bzw. direkt an das Messegelände angegliedert wäre, oder eine Warenmesse, die innerhalb eines Zollfreilagers stattfinden würde, daher nicht bewilligungsfähig.

3.2 Option 2: Konstrukt «Zollfreimesse»

In Anlehnung an das Konzept eines Zollfreilagers wäre theoretisch ein rechtliches Konstrukt einer «Zollfreimesse» denkbar, das den besonderen Gegebenheiten einer Warenmesse und deren Besucherfluss Rechnung trägt. Gemäss Auskunft des BAZG müsste dafür jedoch eine «Zollfreizone» geschaffen werden, die das schweizerische Recht bisher nicht kennt. Zudem müssten beim Verbringen von Waren in eine solche Zollfreimesse sowohl aus- und inländische Ausstellende zwingend Zollformalitäten («Ein- und Auslagerungsanmeldungen») erfüllen. Das Prozedere wäre im Gegensatz zur bisherigen Handhabung (vgl. Kap. 2.3) auch deutlich komplizierter - insbesondere für inländische Ausstellerinnen und Aussteller. Waren aus einer Zollfreizone würden beim Verbringen in das schweizerische Zollgebiet zudem der Zollpflicht unterliegen, was aus Sicht des Regierungsrates im Sinn einer erhofften Attraktivitätssteigerung für Besucherinnen und Besucher ebenfalls nicht zielführend wäre.

Eine Wertfreigrenze, wie sie den Anzugstellerinnen und Anzugstellern vorschwebt, wäre nach Einschätzung des BAZG politisch zudem kaum mehrheitsfähig (vgl. dazu vom Parlament angenommene Motion 19.3975 FK-N⁸). Die Chancen, dass ein neues rechtliches Konstrukt einer «Zollfreimesse» geschaffen werden kann, wird sowohl vom BAZG als auch aus Sicht des Regierungsrates als minim eingestuft.

4. Fazit

Basierend auf diesen Erkenntnissen erachtet der Regierungsrat eine Verknüpfung der Idee einer «Zollfreimesse», bei der Ein- und Verkäufe unbesteuert möglich sind, für nicht umsetzbar. Aus den oben genannten Gründen kann die Messe Basel daher nicht den Status eines Zollfreilagers erhalten. Ein klassisches Zollfreilager, ohne Verknüpfung zu einer Warenmesse, erscheint ebenfalls nicht als geeignete Massnahme zur Förderung des Messestandorts, da ein derartiges Lager keine wesentlichen Vorteile für den Messebetrieb bietet und den Zollprozess komplizierter gestalten würde als unter der gegenwärtigen Handhabung. Zudem hat die historische Entwicklung im Dreispitzareal gezeigt, dass in der Region keine ausreichende Notwendigkeit mehr für ein reguläres Zollfreilager besteht.

Folglich sieht der Kanton es nicht als zielführend an, ein solches Zollfreilager aufzubauen und zu betreiben. Angesichts dessen können auch keine Aussagen dazu gemacht werden, ob dies mit der MCH Group AG vereinbar wäre und mit welchen Kosten für den Kanton zu rechnen wären.

⁸ Motion 19.3975 – Verbesserung der Steuergerechtigkeit im Warenfluss des kleinen Grenzverkehrs: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20193975>

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Michela Seggiani und Konsorten betreffend „Messe Basel als Zollfreimesse“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin