

15.029

Botschaft zur Änderung des Zollgesetzes

vom 6. März 2015

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Zollgesetzes vom 18. März 2005.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2010 | P | 10.3888 | Prüfung der Aufhebung des Mindestbestandes des Grenzwachtkorps im Schengen-Bundesbeschluss (S 7.12.10, Geschäftsprüfungskommission SR) |
| 2012 | M | 12.3337 | Grenzkontrollen, wenn Dublin nicht eingehalten wird (N 14.6.12, Staatspolitische Kommission NR; S 4.6.13) |
| 2014 | M | 14.3044 | Befreiung der Frachtführer von der Solidarhaftung für Zollschulden (S 3.6.14, Schmid; N 11.12.14) |

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. März 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit der vorliegenden Änderung des Zollgesetzes sollen verschiedenste Bereiche präzisiert werden. Die Änderungen betreffen sowohl den Handelswaren- als auch den Reiseverkehr und somit einerseits den zivilen Zoll und andererseits das Grenzwachtkorps.

Ausgangslage

Die Anwendung des Zollgesetzes vom 18. März 2005, welches am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist, hat gezeigt, dass einige Mängel und Lücken bestehen. Weiter wurden seit dem Inkrafttreten des Zollgesetzes verschiedene Anliegen formuliert und Erkenntnisse gewonnen, die einer Lösung in Form einer gesetzlichen Regelung bedürfen.

Inhalt der Vorlage

Die vorliegende Teilrevision des Zollgesetzes betrifft verschiedene Bereiche, die in keinem direkten Zusammenhang zueinander stehen. Die wesentlichen Bereiche lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Aufhebung der Bestimmungen über den Postverkehr als besondere Verkehrsart. Dieser Verkehrsart bedarf es angesichts der gesetzlich vorgesehenen Vereinfachungen über den zugelassenen Versand und Empfang nicht mehr.

Mit der Ermächtigung des Bundesrates, völkerrechtliche Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten selbstständig abzuschliessen, soll das Genehmigungsverfahren vereinfacht und die Bundesversammlung entlastet werden.

Die Verkehrsunternehmen sollen zur Erleichterung der Zollprüfung verpflichtet werden, die dafür erforderlichen Unterlagen und Aufzeichnungen der Eidgenössischen Zollverwaltung in elektronischer Form zu übermitteln.

Einschränkung der solidarischen Haftung für Zolldschulden zugunsten von Transportunternehmen.

Durch eine neue Bestimmung sollen die Voraussetzungen für den Erlass von Zollabgaben erweitert werden. Auf die Erhebung von nachträglichen Forderungen kann verzichtet werden, wenn diese mit Blick auf die besonderen Verhältnisse die Zolld Schuldnerin oder den Zolld Schuldner unverhältnismässig belasten oder offensichtlich als stossend erscheinen.

Durch eine Vereinfachung bei der Zolllpfandverwertung soll der entsprechende Verwaltungsaufwand reduziert werden.

Gegenstände und Vermögenswerte können im Hinblick auf ein Strafverfahren vorläufig sichergestellt werden. Der Zollverwaltung soll unter bestimmten Voraussetzungen neu ein selbstständiges Einziehungsrecht zustehen.

Das Personal der Zollverwaltung soll neu vereidigt werden.

In Umsetzung der Erkenntnisse des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen» soll Artikel 97 über die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben im Grenzraum inhaltlich präzisiert werden (Beschränkung auf Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes stehen und den Kantonen durch die Gesetzgebung des Bundes übertragen worden sind); gleichzeitig soll ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen werden, mit allen Kantonen Vereinbarungen abzuschliessen.

Die formellgesetzlichen Bestimmungen für Informationssysteme der Zollverwaltung mit besonders schützenswerten Personendaten werden ergänzt und präzisiert.

Die Leistung der internationalen Amtshilfe im Zollbereich soll vereinfacht und beschleunigt werden, wenn die Zollverwaltung über Informationen und Unterlagen, die amtshilfeweise übermittelt werden sollen, bereits verfügt.

Die Zollverwaltung soll im Rahmen ihrer Strafverfolgungskompetenz die formellgesetzliche Befugnis erhalten, Observationen anzuordnen und durchzuführen; dadurch soll sichergestellt werden, dass die mit der Observation gewonnenen Erkenntnisse als förmliche Beweismittel in einem Verwaltungsstrafverfahren verwendet werden können.

Die Bestimmung über den Mindestbestand des Grenzwachtkorps in Artikel 1 Absatz 3 des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin soll aufgehoben werden.

Schliesslich wird mit einer Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 für gewisse Berufskategorien auf taktischen Dienstfahrten im Strassenverkehr ausdrücklich Straffreiheit vorgesehen, wenn ihre Aufgaben nur unter Missachtung verkehrspolizeilicher Vorschriften erfüllt werden können.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2884
1 Grundzüge der Vorlage	2888
1.1 Ausgangslage	2888
1.2 Die beantragte Neuregelung	2888
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	2890
1.3.1 Staatsvertragsabschlusskompetenz	2891
1.3.2 Zolllager	2891
1.3.3 Sicherheitspolizeiliche Aufgaben und Vereinbarungen mit den Kantonen	2895
1.3.4 Observation	2896
1.3.5 Straffreiheit bei Missachtung verkehrspolizeilicher Vorschriften	2898
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	2898
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	2898
1.6 Umsetzung	2898
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	2898
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	2901
2.1 Änderung des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin	2921
2.2 Änderung des Zolltarifgesetzes	2922
2.3 Änderung des Automobilsteuergesetzes	2923
2.4 Änderung des Mineralölsteuergesetzes	2923
2.5 Änderung des Spirituosensteuergesetzes	2924
2.6 Änderung des Strassenverkehrsgesetzes	2924
3 Auswirkungen	2926
3.1 Auswirkungen auf den Bund	2926
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	2926
3.1.2 Personelle Auswirkungen	2926
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	2926
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	2927
3.4 Andere Auswirkungen	2927
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	2927
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	2927
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	2928
5 Rechtliche Aspekte	2928
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	2928
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2928

5.3	Erlassform	2928
5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	2928
5.5	Datenschutz	2929

Zollgesetz (ZG) (Entwurf)	2931
----------------------------------	-------------

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Zollgesetz vom 18. März 2005¹ (ZG), welches am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist, hat sich grösstenteils bewährt. Gleichwohl sind seither in der Praxis einige Mängel und Lücken festgestellt sowie Anliegen formuliert und Erkenntnisse gewonnen worden, die einer gesetzlichen Anpassung bedürfen. Die vorliegende Teilrevision des Zollgesetzes betrifft somit verschiedene Bereiche, die in keinem direkten Zusammenhang zueinander stehen.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die Vorlage enthält folgende Neuregelungen:

- Aufhebung der Bestimmungen über den Postverkehr als besondere Verkehrsart (Art. 26 Bst. c, 44 Abs. 1, 70 Abs. 2 Bst. d). Angesichts der gesetzlich vorgesehenen Verfahrensvereinfachungen (zugelassener Versand und Empfang) bedarf es des Postverkehrs als eigener Verkehrsart nicht mehr.
- Ermächtigung des Bundesrates, völkerrechtliche Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten selbstständig abzuschliessen (Art. 42a Abs. 2^{bis}). Dadurch soll das Genehmigungsverfahren vereinfacht und die Bundesversammlung entlastet werden.
- Verpflichtung der Verkehrsunternehmen, der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) in elektronischer Form Unterlagen und Aufzeichnungen für die Zollprüfung zu übermitteln (Art. 44 Abs. 2). Dies erleichtert die Durchführung der Zollprüfungen.
- Einschränkung der solidarischen Haftung für Zollschulden zugunsten von Transportunternehmen (Art. 70 Abs. 4^{bis}). Damit wird die Motion Schmid vom 5. März 2014 (14.3044 «Befreiung der Frachtführer von der Solidarhaftung für Zollschulden») umgesetzt.
- Verzicht auf die Erhebung von Zollabgaben (Art. 86), da nachträgliche Forderungen der Zollverwaltung ohne Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse die Zollschuldnerin oder den Zollschuldner unverhältnismässig belasten können. Damit wird einer im Vernehmlassungsverfahren geäussernten Anregung Rechnung getragen.
- Vereinfachung bei der Zollpfandverwertung und allfälliger Verzicht auf eine solche (Art. 87). Durch diese Vereinfachung soll der Verwaltungsaufwand reduziert werden.

¹ SR 631.0

- Möglichkeit der Vereidigung des Personals der EZV (Art. 91a). Damit wird einem Bedürfnis nach zusätzlicher symbolischer Verpflichtung gegenüber dem Arbeitgeber und der zu erfüllenden Aufgaben entsprochen.
- Vereinbarungen mit den Kantonen (Art. 97). Der Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012² in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen» (Bericht Malama) hatte hinsichtlich des Artikels 97 zur Erkenntnis geführt, dass ein Handlungsbedarf besteht, da der Interpretationsspielraum sehr gross ist und Artikel 97 deshalb immer wieder zu Missverständnissen führt. Diese Feststellung soll zu Anpassungen in Artikel 97 über die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben im Grenzraum führen. Es geht darum, die bereits geltende und im Bericht Malama verfassungsrechtlich grundsätzlich als korrekt gewürdigte Praxis rechtlich klarer zu verankern und die Kompetenzen besser einzugrenzen. Die Vereinbarungen mit den Kantonen sollen sich ausdrücklich auf Aufgaben beschränken, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes stehen und den Kantonen durch die Gesetzgebung des Bundes übertragen worden sind. Gleichzeitig soll die Möglichkeit vorgesehen werden, mit allen Kantonen Vereinbarungen abzuschliessen. Auf die im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagene Aufhebung von Artikel 96 soll hingegen verzichtet werden (vgl. Ziff. 1.3.3 und Ziff. 2 Erläuterung zu Art. 96).
- Einführung der Möglichkeit, Gegenstände und Vermögenswerte vorläufig sicherzustellen und unter gewissen Voraussetzungen selbstständig einzuziehen (Art. 104). Damit sollen eingeleitete Massnahmen mit einem ordentlichen Verfahren rechtlich einwandfrei abgeschlossen werden können.
- Anpassung der Datenschutzbestimmungen (Art. 110–110h) an die Anforderungen, die an eine moderne Datenschutzgesetzgebung gestellt werden. Für Informationssysteme mit besonders schützenswerten Personendaten und allenfalls Persönlichkeitsprofilen werden die formellgesetzlichen Bestimmungen ergänzt und präzisiert. Die Bestimmungen betreffen die Bereiche Strafsachen, Bewirtschaftung der Resultate von Zollkontrollen, Risikoanalysen, Führungsunterstützung, Grenzwachtkorps sowie Bild- und Tonaufzeichnungen.
- Dahingehende Ergänzung der Bestimmungen über die internationale Amtshilfe, dass die Zollverwaltung der ersuchenden Behörde Informationen und Unterlagen, über die sie bereits verfügt und die nicht durch Zwangsmassnahmen beschafft worden sind, direkt übermitteln kann (Art. 115). Die Leistung der Amtshilfe soll dadurch vereinfacht und beschleunigt werden.
- Formelle Verankerung der Möglichkeit für die Zollverwaltung (Zollfahndung), im Rahmen ihrer Strafverfolgungskompetenz Observationen und damit zusammenhängende Bild- oder Tonaufzeichnungen anzuordnen (Art. 128a). Dadurch soll sichergestellt werden, dass die mit der Observation gewonnen Erkenntnisse als förmliche Beweismittel in einem Verwaltungsstrafverfahren verwendet werden können.

- Aufhebung des Mindestbestands für das Grenzwachtkorps (GWK). Die Bestimmung über den Mindestbestand des GWK in Artikel 1 Absatz 3 letzter Satz des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 2004³ über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (Schengen-Beschluss) soll gemäss dem Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates aufgehoben werden.
- Ergänzung der Regelung betreffend die Straffreiheit bei Missachtung verkehrspolizeilicher Vorschriften (Art. 100 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dez. 1958⁴, SVG). Damit wird einem berechtigten Bedürfnis entsprochen und ausdrücklich festgehalten, dass Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- und Zollfahrzeuge im Strassenverkehr Verkehrsregeln im Interesse einer notwendigen Aufgabenerfüllung straflos missachten können.
- Änderung des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986⁵ (ZTG), des Automobilsteuergesetzes vom 21. Juni 1996⁶ (AStG), des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996⁷ (MinöStG) und des sich im parlamentarischen Verfahren befindlichen Spirituosensteuergesetzes⁸. Die vier Gesetze sollen aus Gründen einer kohärenten und widerspruchsfreien Rechtsordnung terminologisch und inhaltlich an das Zollgesetz angepasst werden.

1.3 **Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Am 14. Dezember 2012 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Zollgesetzes. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. März 2013. Es gingen insgesamt 66 Vernehmlassungen ein, davon 26 formelle Vernehmlassungen der Kantone, 5 von Parteien sowie 35 von Verbänden, Vereinigungen und Firmen, davon 18 aus eigener Initiative. Für die Details sei auf den Bericht vom 13. September 2013⁹ über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens verwiesen.

Als Folge des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Bestimmung über den Zollerlass (Art. 86) in den Gesetzesentwurf aufgenommen.

Zudem wurde das Bedürfnis erkannt, die Bestimmungen über den Datenschutz (Art. 110–110h) sowie über die internationale Amtshilfe (Art. 115) zu ergänzen und zu präzisieren.

Nachfolgend werden diejenigen Bereiche der Vorlage, die aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens umstrittenen waren, näher erläutert.

³ SR 362

⁴ SR 741.01

⁵ SR 632.10

⁶ SR 641.51

⁷ SR 641.61

⁸ BBl 2012 1467

⁹ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2012 > Eidgenössisches Finanzdepartement

1.3.1 Staatsvertragsabschlusskompetenz

Der Bundesrat beantragt, völkerrechtliche Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten selbstständig abschliessen zu können (Art. 42a Abs. 2^{bis}), um dadurch das Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und die Bundesversammlung zu entlasten. Im Vernehmlassungsverfahren war diese Delegation umstritten. Für die SP Schweiz drängte sie sich nicht auf und mehrere Wirtschaftsverbände lehnten sie ab, namentlich wenn mit der gegenseitigen Anerkennung die Genehmigung von Amtshilfeabkommen verbunden würde. Der Bundesrat hält an der Delegationsbefugnis fest. Diese ist aber ausdrücklich auf die gegenseitige Anerkennung des Status von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten beschränkt.

1.3.2 Zolllager

Der Vorentwurf sah vor, die Bestimmungen über die offenen Zolllager und die Zollfreilager (Art. 50–67 ZG) dahingehend zu ändern, dass zwar auch in Zukunft inländische Waren in einem Zolllager gelagert werden dürfen. Diese Waren hätten aber neu in jedem Fall den Status von Waren des zollrechtlich freien Verkehrs, d. h. den Status von inländischen Waren, behalten. Erst wenn sie die Schweiz wirklich verlassen hätten, wären sie zum Ausfuhrverfahren anzumelden gewesen und wäre die Ausfuhrveranlagung erfolgt. Durch diese Änderung hätte eine unbefriedigende, systembedingt fehlerhafte und risikobehaftete Rechtslage beseitigt werden können, welche die Ausnützung von Lücken in den Ausfuhrbestimmungen oder eine ungewollte Optimierung von Steuern ermöglicht.

Im Vernehmlassungsverfahren wurden diese Bestimmungen vom Kanton Genf, von der Wirtschaft grossmehrheitlich, aber auch von einigen Parteien abgelehnt. Kritikpunkt waren vor allem die mehrwertsteuerlichen Folgen bei der Lagerung inländischer Waren in einem Zolllager. Die geplante Gesetzesänderung stelle einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmen dar. Die Standortattraktivität der Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich werde unverhältnismässig eingeschränkt. Zudem wurde kritisiert, dass keine detaillierte Messung der durch die Vorlage verursachten Regulierungskosten vorliege.

Gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und nach Anhörung der Wirtschaft wird der Bereich der Zolllager (Art. 50–67) von der vorliegenden Gesetzesrevision abgekoppelt.

Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Tätigkeiten des Zolls im Bereich der Zolllager unter Berücksichtigung des aktuellen wirtschaftspolitischen Kontexts untersucht und am 28. Januar 2014 einen Evaluationsbericht zum Thema Zollfreilager und offene Zolllager (Evaluation der Bewilligungen und der Kontrolltätigkeiten) verabschiedet.¹⁰ Der Bericht wurde am 14. April 2014 veröffentlicht.

Die EFK ist u. a. zur Erkenntnis gelangt, dass die politischen und wirtschaftlichen Interessen im Zusammenhang mit den Zolllagern auf Bundesebene wenig bekannt seien und dass die Aufsicht der EZV sowohl im Rahmen der Erteilung und Erneue-

¹⁰ www.efk.admin.ch > Publikationen > Evaluationen

zung von Betriebsbewilligungen als auch im Rahmen der eigentlichen Kontrollen keinen ausreichenden Schutz vor illegalen Aktivitäten gewährleiste.

Neben Empfehlungen, die auf eine Stärkung der Aufsicht der EZV zielen, hat die EFK in ihrem Bericht aber auch empfohlen, dass sich der Bundesrat ganz grundsätzlich mit den Zolllagern auseinandersetzen sollte und dass das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) dem Bundesrat zu diesem Zweck eine Strategie über die Rolle und die Entwicklung der Zolllager und ihrer Aktivitäten unterbreiten solle.

Der Bundesrat nimmt deshalb die Diskussion betreffend die Zolllager im Rahmen dieser Zollgesetzrevision und die vorliegende Botschaft zum Anlass, auch auf den Bericht der EFK zu reagieren und seine Strategie in Sachen Zolllager darzulegen.

Strategie des Bundesrates zu den Zolllagern

Einleitung

Sowohl Zollfreilager als auch offene Zolllager (OZL) dienen zur Lagerung unverzollter Waren. Der wesentliche Unterschied zwischen den Zollfreilagern und den OZL besteht darin, dass Zollfreilager in der Regel von einer Zollfreilagergesellschaft geführt werden und Zollpersonal vor Ort ist. Natürliche und juristische Personen können in einem Zollfreilager Lagerplätze mieten. Ein OZL hingegen kann von einer Firma an ihrem eigenen Firmendomizil betrieben werden. Die Firma allein trägt die Verantwortung für die korrekte Durchführung des Zolllagerverfahrens. Der Zoll ist nicht permanent vor Ort. Zudem muss die OZL-Halterin oder der OZL-Halter – im Gegensatz zum Zollfreilager – alle eingelagerten Waren in einer Bestandsaufzeichnung oder einem Inventar aufführen und eine Sicherheit leisten.

Historisch gesehen war der hauptsächliche Zweck von Zolllagern, und ist es zum Teil heute noch, dass ausländische Waren im schweizerischen Zollgebiet unter Aussetzung der Einfuhrabgaben gelagert werden können und dass dadurch der internationale Transithandel erleichtert wird. Zölle und Steuern fallen erst an, wenn die Waren definitiv in den zollrechtlich freien Verkehr der Schweiz überführt werden. Wegen der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung hat das Zollgesetz 2005 die Möglichkeit einer Ausfuhr von inländischen Waren in Zolllager vorgesehen. In diesem Fall gilt das Ausfuhrverfahren als abgeschlossen, wenn die Waren ordnungsgemäss in ein Zolllager verbracht worden sind.

Die Zolllager standen im Laufe der Entwicklungen vor verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen:

Mit der Einführung zahlreicher Freihandelsabkommen verloren die Zollfreilager ihre historische wirtschaftliche Bedeutung. Dazu kam die Konkurrenz der offenen Zolllager, welche in der Schweiz seit 1995 existieren. Trotzdem ist und bleibt die angebotene Dienstleistung der Lagerung unverzollter Waren gefragt.

In Zusammenhang mit den weltweiten Finanzkrisen nahmen zudem die Investitionen in Kunst, Antiquitäten, Edelmetallen und anderen hochwertigen Waren zu. Diesem veränderten Umfeld passten sich die verschiedenen Zolllager an und bieten heute, nach grösseren Investitionen in Sicherheit, Lagerräumlichkeiten usw., entsprechende Dienstleistungen der Lagerung hochwertiger Waren an. Dies erklärt auch die Aussage der EFK, wonach in den letzten Jahren eine massive Zunahme der Einlagerungen von Wertgegenständen in Zolllager zu verzeichnen war.

Gleichzeitig nimmt der Konkurrenzdruck auf die Schweizer Zollfreilager durch ausländische Zollfreilager, namentlich durch solche in Dubai, Luxemburg, Shanghai oder Singapur, zu.

Zunehmend waren die Zolllager in den vergangenen Jahren auch Thema politischer Debatte, da solche Lager gemäss den kritischen Stimmen für die Einlagerung illegaler Güter und zu Zwecken der Geldwäscherei und Steuerhinterziehung missbraucht werden könnten. Die Institution der Zollfreilager wurde als Diskussionsthema in internationalen Gremien, die sich mit der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Geldwäscherei befassen (namentlich die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD, und die Groupe d'action financière, GAFI), denn auch bereits erkannt und wird im Allgemeinen und besonders in den Medien zunehmend kritisch beurteilt. In der Schweiz kreiste die Debatte folglich hauptsächlich um die Fragen, ob eine Weissgeldstrategie für die Zollfreilager zu definieren sei bzw. ob die Zollfreilager unter das Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997¹¹ (GwG) zu unterstellen seien.¹² Der Bundesrat ist sich der Problematik der bereichsübergreifenden Gesetzeskonformität der in Zollfreilager eingelagerten Waren bewusst. Mit der laufenden Revision des Geldwäschereigesetzes im Rahmen der Umsetzung der aktuellen Empfehlungen der GAFI¹³ sollen neu Zahlungen, die den Betrag von 100 000 Franken übersteigen, zwingend über einen dem Geldwäschereigesetz unterstellten Finanzintermediär abgewickelt werden, oder aber ein Händler muss bei einer solchen Zahlung Sorgfaltspflichten erfüllen und bei begründetem Verdacht der Meldestelle für Geldwäscherei eine Meldung erstatten. Damit wird neu auch der Handel mit Wertgegenständen wie Kunstgegenständen, Antiquitäten, Uhren und Schmuck, Edelsteinen, Fahrzeugen oder anderen hochwertigen Waren erfasst, soweit dieser Handel in der Schweiz, d. h. auch in ihren Zollfreilagern, stattfindet. Mit diesem Vorschlag erübrigen sich die formelle Unterstellung der Zollfreilager unter das GwG und die Übertragung zusätzlicher Aufgaben im Bereich der Geldwäschereibekämpfung an die Zollbehörden.

Gemäss Zollkodex der Europäischen Union¹⁴ (ZK) können im Zolllagerverfahren *Nichtgemeinschaftswaren* (ausländische Waren) sowie unter bestimmten Voraussetzungen, die grundsätzlich an die Ausfuhr anknüpfen, *Gemeinschaftswaren* (inländische Waren) gelagert werden.

Wird eine Gemeinschaftsware in ein Zolllager überführt, findet in einer ersten Phase eine Zollveranlagung zum Zolllagerverfahren statt. Während sich die Gemeinschaftswaren im Zolllagerverfahren befinden, behalten sie den Status als Gemeinschaftswaren. Nach der Beendigung des Zolllagerverfahrens müssen sie in einer zweiten Phase zum Ausfuhrverfahren angemeldet werden. Dabei ist festzuhalten, dass in der EU das Ausfuhrverfahren erst mit dem körperlichen Verbringen aus dem Zollgebiet endet und der Ausfuhrnachweis erst in diesem Zeitpunkt ausgestellt wird.

¹¹ SR 955.0

¹² Vgl. Frage 14.5072 Leutenegger Oberholzer «Weissgeldstrategie. Was liegt in den Banksafes und in den Zollfreilagern?» und Frage 14.5106 Rytz «Ersetzen Zollfreilager das alte Bankgeheimnis?»

¹³ Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière; BBl 2014 9689 (Referendumsvorlage)

¹⁴ Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 952/2013, ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1.

Die Zolllagerverfahren in der Schweiz unterscheiden sich grundsätzlich von demjenigen in der EU, weil nach geltendem Zollrecht eine Ausfuhr inländischer Waren in ein Zolllager zulässig ist. Mit der Befristung der Lagerung von inländischen Waren soll jedoch auch in der Schweiz erreicht werden, dass die Waren tatsächlich ins Ausland verbracht werden, wie das in der EU der Fall ist.

Inhalt der Strategie

Die Strategie des Bundesrates zu den Zollagern lautet wie folgt:

Die Zollfreilager und offenen Zolllager tragen zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft bei. Sie erfüllen ihre für die Wirtschaft nützliche Funktion vor allem dadurch, dass sie gut organisiert und effizient sind sowie die besten Bedingungen für die Lagerung und den Transit von Waren bieten.

Die Zollfreilager und offenen Zolllager sind keine rechtsfreien Räume in der Schweiz. Sie gehören zum Zollinland und unterstehen der Schweizer Rechtsordnung.

Der Bundesrat setzt sich auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft für klare rechtliche Rahmenbedingungen für den Betrieb von Zollfreilagern und offenen Zolllagern und für die Einlagerung von Waren ein. Klare Rahmenbedingungen tragen massgeblich zur Vermeidung von Missbrauch bei. Dabei sind namentlich folgende Punkte zu erfüllen:

- Die Zolllager stehen unter der Überwachung und Kontrolle der EZV. Diese muss ihre Überwachungs- und Kontrollfunktion zur Einhaltung der Rechtsordnung und zur Bekämpfung allfälliger Missbräuche umfassend wahrnehmen können.
- Gegenüber den inländischen und ausländischen Behörden ist die erforderliche Transparenz über die eingelagerten Waren zu gewährleisten. Die Lagerhalterin oder der Lagerhalter bzw. die Einlagererin oder der Einlagerer von Waren sind hierzu durch die Rechtsordnung zu allen notwendigen Erhebungen und zu Informationen zuhanden der EZV zu verpflichten, damit die EZV ihre Aufgaben effizient und effektiv aufgrund einer situationsgerechten Risikoanalyse wahrnehmen kann.
- Die im Zollgesetz vorgesehenen Möglichkeiten der nationalen und internationalen Zusammenarbeit sind im konkreten Fall systematisch auszuschöpfen. Gegenüber ausländischen Staaten wird hinsichtlich der in Zolllagern eingelagerten ausländischen Waren Amts- und Rechtshilfe geleistet.
- Die nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes (Art. 95 ZG) regeln, für welche ausländischen Waren die Lagerung in den Zolllagern eingeschränkt oder sogar verboten ist (vgl. Güterkontroll-, Artenschutz-, Kriegsmaterial-, Heilmittel-, Betäubungsmittel- oder immaterielles Güterrecht).
- Die zur Ausfuhr veranlagten Waren sind innerhalb der festgesetzten Frist auch tatsächlich auszuführen.
- Der Inhalt der Bestandesaufzeichnungen ist namentlich auf die Eigentümerin oder den Eigentümer einer eingelagerten Ware auszudehnen.

Schlussfolgerungen

Im Wesentlichen ist der Bundesrat der Meinung, dass sich keine Massnahmen aufdrängen, die über die Empfehlungen hinausgehen, die die EFK zuhanden der EZV

zur Stärkung von deren Aufsichtsfunktion und zur Einhaltung der Rechtsordnung formuliert hat. Damit diese Empfehlungen aber umgesetzt werden können, müssen die Voraussetzungen, unter denen zur Ausfuhr veranlagte inländische Waren in offenen Zolllagern und Zollfreilagern gelagert werden können, namentlich in zeitlicher Hinsicht eingeschränkt werden. Zudem soll für Zolllager eine über die heutige Bestandaufzeichnung hinausgehende Informationspflicht der Lagerhalterin oder des Lagerhalters bzw. der Einlagererin oder des Einlagerers gegenüber der EZV vorgesehen werden. Eine Rechtsänderung auf Gesetzesstufe ist für die Umsetzung der oben erwähnten Strategie des Bundesrates (Ausfuhrfrist und Bestandaufzeichnung) nicht erforderlich. Es bedarf lediglich einer Anpassung der Zollverordnung vom 1. November 2006¹⁵ (ZV).

Auf eine grundlegende Änderung des aktuellen Systems soll vorläufig verzichtet werden. Zu erwähnen ist jedoch, dass der Bereich der Zollfreilager nach Vorliegen der Resultate der diesbezüglichen Risikoanalyse, die zurzeit im Rahmen der nationalen Risikoanalyse in Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI durchgeführt wird, allenfalls neu beurteilt werden könnte.

1.3.3 Sicherheitspolizeiliche Aufgaben und Vereinbarungen mit den Kantonen

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, Artikel 96 ZG zu streichen, da er nur eine programmatische Funktion hat und zum Teil zu Missverständnissen führt. Dieses Vorhaben wurde in der Vernehmlassung sehr unterschiedlich aufgenommen und war seinerseits ebenso mit Missverständnissen verbunden. Kaum jemand begrüßte ausdrücklich die Streichung, hingegen wurde sie teilweise gar als Ausdehnung der Kompetenzen der EZV bzw. des GWK interpretiert. Nach eingehender Überlegung ist der Bundesrat nun zum Schluss gekommen, dass eine Streichung dieses Artikels keinen grösseren Vorteil mit sich bringen würde. Vielmehr steht er zur Tatsache, dass der Zollverwaltung, auch unabhängig von den Kantonsvereinbarungen, rein aufgrund der Anwesenheit der Mitarbeitenden an der Grenze und aufgrund ihrer originären Aufgaben im Rahmen der rund 150 zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Erlasse eine wichtige Rolle in der sicherheitspolitischen Landschaft zukommt. Um Missverständnissen vorzubeugen, schlägt der Bundesrat vor, die Sachüberschrift von Artikel 96 auf «Sicherheitsaufgaben» abzuändern sowie Absatz 1 anzupassen. Damit soll eindeutiger zum Ausdruck kommen, dass es sich nicht um delegierte oder zusätzliche polizeiliche Aufgaben handelt, sondern um in den erwähnten zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Erlassen definierte originäre Aufgaben der Zollverwaltung.

Die Ausdehnung der Möglichkeit, Vereinbarungen mit allen Kantonen abzuschliessen zu können (Art. 97), war im Vernehmlassungsverfahren trotz einzelner Kritik nicht grundsätzlich bestritten. Hingegen stiess die Formulierung mit der Beschränkung der Kantonsvereinbarungen auf Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes stehen und den Kantonen durch die Gesetzgebung des Bundes übertragen worden sind, auf Ablehnung, da ein Eingriff in die kantonale Polizeihoheit befürchtet wurde. Mehrheitlich wurde bei der Möglichkeit

¹⁵ SR 631.01

der Aufgabenübertragung an das Grenzwachtkorps eine Beschränkung auf das Nebenstrafrecht verlangt.

An der Bestimmung soll trotz dieser Kritik festgehalten werden. Der Bericht Malama hat gezeigt, dass eine Rückdelegation kantonaler Vollzugsaufgaben von Bundesrecht an die EZV verfassungsmässig grundsätzlich zulässig ist, obschon er für diejenigen Aufgaben, die systematisch von den Kantonen an die EZV rückdelegiert werden, eine direkte Zuweisung der Aufgaben im Bundesrecht bevorzugt. Eine entsprechende Ergänzung des Bundesrechtes wird im Rahmen des neuen Ordnungsbussengesetzes¹⁶ herbeigeführt. Es handelt sich im Übrigen um solche Aufgaben, welche die Bundesgesetzgebung ohnehin zumindest teilweise den Kantonen und im grenzüberschreitenden Verkehr auch der EZV überträgt.

Massgebend für den Rahmen der Aufgabenübertragung durch eine Kantonsvereinbarung ist die Bundesgesetzgebung, d. h. die nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes, bei deren Vollzug die EZV mitwirkt (Art. 95). Es kann also nur um Bereiche gehen, in denen die EZV bereits über originäre (Kontroll-)Kompetenzen verfügt. Nicht in Frage kommt eine Aufgabenübertragung an die EZV ausschliesslich aufgrund des kantonalen Rechts. Die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen liesse dies nicht zu. In jedem Fall erfolgt eine Aufgabenübertragung nur auf Wunsch der Kantone und im gegenseitigen Einverständnis. Am Hinweis auf die nichtzollrechtlichen Erlasse ist festzuhalten, weil der entsprechende Begriff gesetzlich umschrieben ist (Art. 95) und deshalb die klarste Verbindung zu den originären Aufgaben der EZV herstellt (vgl. hierzu auch Ziff. 2, Erläuterung zu Art. 97 ZG).

Die von den Kantonen vorgeschlagene Beschränkung auf das Nebenstrafrecht ist abzulehnen, da sonst dem Nutzen und Gewinn einer Zusammenarbeit mit den Kantonen gar enge Grenzen gesetzt wären; namentlich würde eine Zusammenarbeit im Bereich der Ausweiszfälschungen (Art. 252 des Strafgesetzbuches¹⁷, StGB), für deren Erkennen die EZV über ein besonders hohes Fachwissen verfügt, in Frage gestellt.

Im Vergleich zum Vorentwurf wurde Absatz 1 von Artikel 97 umformuliert, um an Klarheit zu gewinnen.

1.3.4 Observation

Die Bestimmung über besondere Untersuchungsmassnahmen (Art. 128a), namentlich über Observationen und über die Möglichkeit, Bild- oder Tonaufzeichnungen anordnen zu können, wurde im Vernehmlassungsverfahren von der Mehrheit der Kantone sowie der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz in der damals vorliegenden Form abgelehnt. Es wurde befürchtet, dass auf dieser Grundlage das Grenzwachtkorps bei jeglichen Übertretungen, Vergehen und Verbrechen observieren könnte. Zudem stelle eine Observation einen Eingriff in die

¹⁶ Vgl. Botschaft vom 17. Dez. 2014 zum Ordnungsbussengesetz, BBl 2015 959
¹⁷ SR 311.0

Persönlichkeit der betroffenen Personen dar. Die Zuständigkeit der Oberzolldirektion für die Verlängerung bestehender Observationen wurde abgelehnt.

An der Bestimmung soll trotz der Kritik grundsätzlich festgehalten werden. Gerade weil die Zulässigkeit von Observationen ohne rechtliche Grundlage umstritten ist und einen Eingriff in die Privatsphäre darstellt, bedarf es dafür einer gesetzlichen Grundlage. Der geäusserten Kritik wird indessen wie folgt Rechnung getragen: Im Gesetzesartikel wird klar festgehalten, dass Observationen nur im Rahmen der Strafverfolgungskompetenz der EZV erfolgen dürfen. Diese stützen sich auf Artikel 128 ZG und sind in der Verordnung vom 4. April 2007¹⁸ über die Strafkompetenzen der Eidgenössischen Zollverwaltung festgehalten. Dies ergibt sich auch aus der systematischen Einordnung ins Zollgesetz. Es geht nicht um eine Ausweitung der Kompetenzen des GWK, und ein Eingriff in die kantonale Polizeihochheit ist damit keineswegs verbunden. Es geht darum, die Tätigkeit der Zollfahndung rechtlich so abzustützen, dass sie auch in der Beweisführung vor Gericht standhält. Die Observationen sollen analog zu Artikel 282 der Strafprozessordnung¹⁹ (StPO) auf Fälle von Verdacht auf Verbrechen und Vergehen beschränkt werden; der qualifizierte Abgabebetrug nach Artikel 14 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974²⁰ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) wird mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bestraft und ist demnach ein Verbrechen nach Artikel 10 Absatz 2 StGB. Auf Observationen bei Übertretungen wird aus Gründen der Verhältnismässigkeit verzichtet. Die Observationen sollen hingegen nicht auf Zollwiderhandlungen beschränkt werden, wie dies in verschiedenen Vernehmlassungen vorgeschlagen wurde, da die EZV in ihrer originären Zuständigkeit auch Widerhandlungen gegen andere Erlasse verfolgt (namentlich das Tierschutzgesetz vom 16. Dez. 2005²¹, das Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009²², das Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969²³ und das MinöStG). Die Zuständigkeit zur Genehmigung von Observationen, die bereits 30 Tage gedauert haben, soll bei der Oberzolldirektion verbleiben, auch wenn im Rahmen verschiedener Vernehmlassungen gefordert worden ist, diese Befugnis aus Gründen der Unabhängigkeit dem EFD zu übertragen. Die Strafprozessordnung sieht für die Genehmigung der Fortführung von Observationen keine richterliche Behörde sondern die Staatsanwaltschaft vor. Die Zuweisung an das EFD wäre zwar nicht unzulässig, hätte aber zur Folge, dass die aufsichtsrechtliche Kontrolle des EFD über die EZV mit der Funktion der Genehmigungskompetenz zusammenfielen, was staatspolitisch nicht unproblematisch ist. Die Zuweisung der Genehmigungskompetenz an die Oberzolldirektion entspricht unter Berücksichtigung der sich aus dem Verwaltungsstrafrecht ergebenden Situation der Regelung der Strafprozessordnung. Die Zuweisung der Genehmigungskompetenz an die Oberzolldirektion ist deshalb derjenigen ans EFD aus rechtlichen und politischen Gründen vorzuziehen (vgl. auch Ziff. 2, Erläuterungen zu Art. 128a ZG).

18 SR 631.09

19 SR 312.0

20 SR 313.0

21 SR 455

22 SR 641.20

23 SR 641.31

1.3.5 Straffreiheit bei Missachtung verkehrspolizeilicher Vorschriften

Die Änderung von Artikel 100 SVG über die Straffreiheit bei der Missachtung verkehrspolizeilicher Vorschriften während Dienstfahrten wurde von der Mehrheit der Kantone sowie von der KKJPD und der KKPKS ausdrücklich begrüsst, aber mit einer anderen Formulierung. Artikel 100 SVG wurde in der Folge und gestützt auf die Motionen Zanetti (14.3792 «Einsätze von Blaulichtorganisationen. Optimierung der Strassenverkehrsgesetzgebung») und Chopard-Acklin (14.3800 «Einsätze von Blaulichtorganisationen. Optimierung der Strassenverkehrsgesetzgebung») nochmals überarbeitet. Auf die im Vernehmlassungsverfahren verschiedentlich geforderte Ausdehnung der Bestimmung auf Ausbildungsfahrten wird jedoch verzichtet; dies würde nach Auffassung des Bundesrates den Rahmen der dienstlich benötigten Strafbefreiung sprengen.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

In keinem von der vorliegenden Gesetzesrevision tangierten Bereich übernimmt die Zollverwaltung neue Aufgaben. Es handelt sich entweder um eine Vereinfachung, eine Klärung, eine Präzisierung oder um eine Bereinigung der Rechtsgrundlagen.

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die verschiedenen Bereiche der Vorlage haben keinen direkten Bezug zum europäischen Recht, weshalb auf Durchführung eines Rechtsvergleichs verzichtet wurde.

1.6 Umsetzung

Der Vollzug des ZG, des ZTG, des AStG und des MinöStG obliegt der Zollverwaltung. Inskünftig soll auch das Spirituosensteuergesetz von der EZV vollzogen werden.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem *Postulat* der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 12. Oktober 2010 (10.3888 «Prüfung der Aufhebung des Mindestbestandes des Grenzwachtkorps im Schengen-Bundesbeschluss») wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, ob und wie die Regelung in Artikel 1 Absatz 3 des Schengen-Beschlusses, wonach das GWK mindestens seinen Bestand vom 31. Dezember 2003 beibehalten soll, aufgehoben werden könne. Zugleich wurde der Bundesrat beauftragt darzulegen, wie trotz der Aufhebung des GWK-Mindestbestandes auch in Zukunft ein starker und zweckmässiger Grenzschutz sichergestellt würde. Dabei sollte er insbesondere abklären, welche Einflussmöglichkeiten dem Parlament zur Verfügung stünden, damit es der EZV Ziele – beispielsweise das Ziel eines effizienten und zweckmässigen Grenzschutzes – vorgeben und deren Erreichung überprüfen kann.

Der Bundesrat hält fest, dass ein effizienter und zweckmässiger Grenzschutz seit je zu den vordringlichsten Zielen der EZV gehört. Die damit verbundene Zielerreichung wurde in den letzten Jahren mit der zunehmenden Quantifizierung der Unterziele innerhalb des Leistungsauftrags des EFD an die EZV (Art. 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁴) immer genauer überprüfbar und damit auch stärker gesteuert. Der Bundesrat ruft ebenfalls in Erinnerung, dass die Budgethoheit – und damit eine zentrale Möglichkeit zur Steuerung der Tätigkeit der Bundesverwaltung – beim Parlament liegt. Mit den im Rahmen des Neuen Führungsmodells Bund erarbeiteten Unterlagen, die von einer Spezialkommission des Nationalrats und der Finanzkommission des Ständerats beraten werden, sollen die Einflussmöglichkeiten des Parlaments zudem weiter optimiert werden. Der Bundesrat hält weiter fest, dass ein effizienter und zweckmässiger Grenzschutz aber auch nur mit den notwendigen Ressourcen erbracht werden kann, möge die Steuerung der Aufgabenerfüllung noch so effektiv sein.

Mit der *Motion* der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 18. April 2012 (12.3337 «Grenzkontrollen, wenn Dublin nicht eingehalten wird») wurde der Bundesrat beauftragt, an den Grenzen zu jenen Staaten, die das Abkommen vom 26. Oktober 2004²⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA) nicht befriedigend umsetzen, insbesondere Italien, die Kontrollen zu verstärken. Die Bundesversammlung überwies die Motion entgegen dem Antrag des Bundesrates vom 23. Mai 2012.

Das Grenzwachtkorps ist diesem Auftrag seit der Überweisung der Motion im Jahr 2013 im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten nachgekommen. So wurden vermehrt vorübergehende Schwerpunktaktionen im Südtessin durchgeführt. Für diese punktuellen Verstärkungen müssen Mitarbeitende aus anderen Grenzwachtrezisionen hinzugezogen werden.

Als Massnahme mit mittelfristigem Horizont werden seit Januar 2014 20 italienischsprachige Grenzwächterinnen und Grenzwächter neu ausgebildet, die im Januar 2015 ihren Dienst im Tessin antreten werden. Für die Ausbildung im Jahr 2015 sind wiederum 20 italienischsprachige Aspirantinnen und Aspiranten vorgesehen.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung bzw. die Polizeihochheit grundsätzlich in der Verantwortung der Kantone liegt, hat das Grenzwachtkorps seine enge Zusammenarbeit mit der Tessiner Kantonspolizei ebenfalls weiter verstärkt. Die beiden verfügen neu über ein gemeinsames Dispositiv mit den Namen «DISCOMO». Des Weiteren arbeiten sie gemeinsam in einem Kompetenzzentrum für Migrationsströme (Centro Competenze Flussi Migratori, CCFM).

Ausserdem wurde die Zusammenarbeit mit Italien in den letzten Jahren auch aufgrund des bilateralen Abkommens vom 10. September 1998²⁶ über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden und durch das Polizei- und Zoll-Kooperations-

²⁴ SR 172.010

²⁵ SR 0.142.392.68

²⁶ SR 0.360.454.1; das bisherige Abkommen soll durch das Abkommen vom 14. Oktober 2013 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über die polizeiliche Zusammenarbeit (BBl 2014 4215 und 4239) ersetzt werden.

zentrum Chiasso (centro di cooperazione di polizia e doganale, CCPD)²⁷ intensiviert.

Mit der *Motion* Schmid vom 5. März 2014 (14.3044 «*Befreiung der Frachtführer von der Solidarhaftung für Zolleschulden*») wurde der Bundesrat beauftragt, die reinen Frachtführer (Transportunternehmen) von der solidarischen Haftung für Zolleschulden unter bestimmten Voraussetzungen zu befreien (Änderung von Art. 70 ZG). Die Bundesversammlung hat die Motion entgegen dem Antrag des Bundesrates vom 30. April 2014 überwiesen.

Der Bundesrat anerkennt indessen, dass die solidarische Haftung des reinen Frachtführers im Einzelfall zu störenden Ergebnissen führen kann. Artikel 70 ZG wird entsprechend der Motion ergänzt.

Die *Motion* Zanetti vom 24. September 2014 (14.3792 «*Einsätze von Blaulichtorganisationen: Optimierung der Strassenverkehrsgesetzgebung*») beauftragt den Bundesrat, die Bestimmungen über die Strafbarkeit von Verkehrsregelverletzungen auf dringlichen Dienstfahrten (Art. 100 Ziff. 4 SVG) so anzupassen, dass das Gericht den Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin von der Strafe befreien oder diese mildern kann, wenn nicht alle Voraussetzungen zur Anwendung des Rechtfertigungstatbestandes von Artikel 100 Ziffer 4 SVG erfüllt sind (z. B. keine Abgabe von Warnsignalen, Verhältnismässigkeit nicht beachtet). Zudem soll er die Bestimmungen über den Ausweisentzug (Art. 16 ff. SVG) so ändern, dass die Administrativbehörden in diesen Fällen nicht an die gesetzliche Mindestentzugsdauer für Führerausweise gebunden sind oder von einem Entzug absehen können. Die vorgeschlagene Gesetzesrevision sieht vor, dass auf die Abgabe der erforderlichen Warnsignale verzichtet werden kann, wenn diese der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe entgegensteht. Weiter soll der Richter oder die RichterIn die Strafe mildern können, wenn nicht alle Voraussetzungen des Rechtfertigungstatbestandes von Artikel 100 Ziffer 4 SVG erfüllt sind, und die Administrativbehörden sollen in diesen Fällen die Mindestentzugsdauer unterschreiten können. Eine Strafbefreiung sowie ein Verzicht auf einen Ausweisentzug sollen wie bisher in besonders leichten Fällen möglich sein. Der Gesetzesentwurf erfüllt die Anliegen der Motion (Behandlung im Ständerat am 8. Dezember 2014).

Die *Motion* Chopard-Acklin vom 24. September 2014 (14.3800 «*Einsätze von Blaulichtorganisationen: Optimierung der Strassenverkehrsgesetzgebung*») beauftragt den Bundesrat, die Bestimmungen über die Strafbarkeit von Verkehrsregelverletzungen auf dringlichen Dienstfahrten (Art. 100 Ziff. 4 SVG) so anzupassen, dass zum einen der Rechtfertigungstatbestand von Artikel 100 Ziffer 4 auch dann zur Anwendung kommt, wenn keine Warnsignale gegeben werden, weil diese mit dem Zweck der Fahrt nicht vereinbar sind (z. B. bei Observierungen). Zum andern soll das Gericht die Möglichkeit haben, den Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin von der Strafe zu befreien oder diese zu mildern, wenn nicht alle Voraussetzungen zur Anwendung des Rechtfertigungstatbestandes von Artikel 100 Ziffer 4 SVG erfüllt sind (z. B. Verhältnismässigkeit nicht beachtet). Zudem sollen die Administ-

²⁷ Vgl. Protokoll vom 17. September 2002 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Errichtung gemeinsamer Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit (SR 0.360.454.11); vgl. auch die Vereinbarung vom 14. November 2013/2. April 2014 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) über den nationalen Betrieb gemeinsamer Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) in Genf und Chiasso (SR 360.4).

rativbehörden in diesen Fällen die Mindestentzugsdauer unterschreiten können. Die vorgeschlagene Gesetzesrevision sieht vor, dass auf die Abgabe der erforderlichen Warnsignale verzichtet werden kann, wenn diese der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe entgegensteht. Weiter soll der Richter oder die Richterin die Strafe mildern können, wenn nicht alle Voraussetzungen des Rechtfertigungstatbestandes von Artikel 100 Ziffer 4 SVG erfüllt sind, und die Administrativbehörden sollen in diesen Fällen die Mindestentzugsdauer unterschreiten können. Eine Strafbefreiung sowie ein Verzicht auf einen Ausweisentzug sollen wie bisher in besonders leichten Fällen möglich sein. Der Gesetzesentwurf erfüllt die Anliegen der Motion (Behandlung im Nationalrat am 12. Dezember 2014).

Die vorliegende Vorlage erfüllt die Forderungen der nachstehenden parlamentarischen Vorstösse, weshalb beantragt wird, diese als erledigt abzuschreiben:

2010	P	10.3888	Prüfung der Aufhebung des Mindestbestandes des Grenzwachtkorps im Schengen-Bundesbeschluss (S 7.12.10, Geschäftsprüfungskommission SR)
2012	M	12.3337	Grenzkontrollen, wenn Dublin nicht eingehalten wird (N 14.6.12, Staatspolitische Kommission NR; S 4.6.13)
2014	M	14.3044	Befreiung der Frachtführer von der Solidarhaftung für Zollschulden (S 3.6.14, Schmid; N 11.12.14)

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Gegenstand

Durch die Einführung der Abkürzung «EZV» für Eidgenössische Zollverwaltung muss Buchstabe c redaktionell angepasst werden.

Art. 26 Anmeldepflichtige Person

Die Änderung von Artikel 26 steht im Zusammenhang mit der Änderung von Artikel 44 ZG über die Aufhebung der Bestimmungen über den Postverkehr als besondere Verkehrsart. Eine Sonderregelung der anmeldepflichtigen Person im Postverkehr ist nicht mehr notwendig, da die anmeldepflichtige Person im Postverkehr heute von Artikel 26 Buchstabe a oder b umfasst wird. Ursprünglich war die Post – unter dem Zollgesetz vom 1. Oktober 1925²⁸ – nicht zollanmeldepflichtig; die Verantwortung für die Anmeldung lag alleine beim Versender oder bei der Versenderin. Dies wurde im Rahmen des geltenden Zollgesetzes übernommen. Im Lichte der Liberalisierung der Postdienstleistungen wird die Post hinsichtlich der Anmeldepflicht in die gleiche Verantwortung wie die anderen Spediteure (inkl. Kurierfirmen) gezogen. In der Praxis verfügt die Post über eine Bewilligung als zugelassene Empfängerin (ZE) gestützt auf Artikel 42 Absatz 2 ZG in Verbindung mit den Artikeln 100–112 ZV. Bei zugelassenen Empfängerinnen und Empfängern findet die Zollkontrolle an ihrem Domizil und nicht an der Grenze statt (vgl. Art. 101 ZV). Diese zugelassene Empfängerin gilt als die mit der Zollanmeldung beauftragte Person nach

Artikel 26 Buchstabe b. Sollte die Post allenfalls den ZE-Status verlieren, würden die allgemeinen Bestimmungen der Zollveranlagung zur Anwendung kommen.

Art. 42a Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

Nach Artikel 42a kann die Zollverwaltung den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (*Authorised Economic Operator*, AEO) unter den vom Bundesrat festgesetzten Voraussetzungen verleihen. Bei den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten handelt es sich um ein Institut, das in dem mit der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossenen Abkommen vom 25. Juni 2009²⁹ über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen vorgesehen ist.

Den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Kontrollen gewährt. Der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten soll an diejenigen Personen und Unternehmen erteilt werden, die hinsichtlich der Sicherheit in der internationalen Lieferkette als besonders zuverlässig und vertrauenswürdig gelten. Dieser Status entfaltet die volle Wirkung bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen jedoch nur, wenn er auf internationaler Ebene gegenseitig anerkannt ist. Es ist vorgesehen, nach der EU auch mit anderen Staaten, namentlich mit Norwegen, Japan und China, entsprechende Abkommen abzuschliessen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Befürchtung geäussert, die Delegation an den Bundesrat würde auch Amtshilfeabkommen umfassen, wenn diese mit der gegenseitigen Anerkennung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten verbunden würden.

Der Bundesrat hält an der Übertragung der Genehmigungskompetenz fest. Danach soll der Bundesrat im Sinne von Artikel 166 Absatz 2 BV und von Artikel 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³⁰ ermächtigt werden, völkerrechtliche Verträge über die gegenseitige Anerkennung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten abzuschliessen, ohne dass er diese der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreiten muss (Abs. 2^{bis}). Die Genehmigungskompetenz ist aber ausdrücklich auf die gegenseitige Anerkennung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten beschränkt. Sollte eine zu genehmigende internationale Vereinbarung den inhaltlichen Rahmen der gegenseitigen Anerkennung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sprengen bzw. auch andere Bereiche (wie namentlich Amtshilfebestimmungen) enthalten, so wäre das ordentliche Genehmigungsverfahren durchzuführen.

Art. 44 Eisenbahn-, Schiffs- und Luftverkehr

Der Postverkehr galt bisher als eigene Verkehrsart. Wie oben zu Artikel 26 erläutert, ist dies auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Post ursprünglich nicht der Zollmeldepflicht unterlag. Deshalb sah Artikel 44 Absatz 1 die Möglichkeit vor, dass der Bundesrat für den Postverkehr besondere Vorschriften erlässt. Er hatte dies auch mit den Artikeln 145–150 ZV getan. Diese Bestimmungen wurden per 1. August 2012 aufgehoben.³¹ Im Lichte der Liberalisierung der Postdienstleistungen ist – wie in den Erläuterungen zu Artikel 26 ausgeführt – keine Sonderregelung mehr für den

²⁹ SR 0.631.242.05

³⁰ SR 172.010

³¹ AS 2012 3837

Postverkehr gerechtfertigt. Der Begriff des Postverkehrs kann in Absatz 1 daher gestrichen werden.

Nach Absatz 2 des geltenden Rechts sind die Verkehrsunternehmen verpflichtet, der Zollverwaltung Einsicht in alle Unterlagen und Aufzeichnungen zu gewähren, die für die Zollprüfung von Bedeutung sind. Neu soll die Bestimmung einerseits im Luftverkehr auch auf die Kommandantin oder den Kommandanten eines Luftfahrzeugs ausgedehnt werden (vgl. zum Begriff der Kommandantin bzw. des Kommandanten die Verordnung vom 22. Jan. 1960³² über die Rechte und Pflichten des Kommandanten eines Luftfahrzeugs); andererseits sollen die Verkehrsunternehmen sowie die Kommandantin oder der Kommandant eines Luftfahrzeugs die entsprechenden Dokumente der Zollverwaltung auf Verlangen in elektronischer Form übermitteln müssen. Die Ausdehnung der Bestimmung auf die Kommandantin und den Kommandanten eines Luftfahrzeugs steht im Zusammenhang mit der Möglichkeit, dass Privatflugzeuge bestimmte Flugplatzkategorien anfliegen und die Pilotin oder der Pilot den grenzüberschreitenden Flug anmelden muss. Bei der Übermittlung der Dokumente geht es insbesondere um Angaben zu den Passagieren gemäss Artikel 151 Absatz 2 ZV (z. B. Nationalität, Herkunft und Destination, Reiseroute oder Modalitäten des Erwerbs des Tickets). Dadurch können die Zollkontrollen risikobasiert und situationsgerecht vorbereitet und durchgeführt werden, ohne dass für Zollverwaltung und Verkehrsunternehmungen ein wesentlicher Mehraufwand entsteht.

Art. 70 Zollschuldnerin und Zollschuldner

Die Änderung von Absatz 2 Buchstabe d steht im Zusammenhang mit der Änderung von Artikel 44 bezüglich der Aufhebung des Postverkehrs als eigener Verkehrsart. Die Bestimmung, wonach im Postverkehr auch die Empfängerin oder der Empfänger Zollschuldnerin oder Zollschuldner ist, kann somit aufgehoben werden. Es gilt weiterhin der Grundsatz, dass die zuführungspflichtige Person zur Zollanmeldung verpflichtet ist und dass die anmeldepflichtige Person die Zollschild zu bezahlen hat (Art. 21 i.V.m. Art. 26 Bst. a und Art. 70 Abs. 2 Bst. b ZG).

Die Einschränkung der solidarischen Haftung für die Zollschild zugunsten von Personen, die gewerbsmässig Zollanmeldungen ausstellen, soll unter bestimmten Voraussetzungen ausgedehnt werden auf Transportunternehmen und ihre Angestellten, sofern diese nicht in der Lage sind zu erkennen, ob die Waren richtig angemeldet worden sind. Diese Änderung geht zurück auf die Motion Schmid (14.3044 «Befreiung der Frachtführer von der Solidarhaftung für Zollschilden»).

Art. 86 Erlass von Zollabgaben

Die bisherige Rechtsprechung gestützt auf Artikel 86 Absatz 1 Buchstabe c ZG lässt einen Erlass von Zollabgaben aus Leistungen oder Rückerstattungen nach Artikel 12 VStrR nicht zu, denn die Bestimmung bezieht sich ausschliesslich auf die «Nachforderung» nach Artikel 85 ZG (für viele: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Nr. A-5689/2011 vom 11. Juli 2012, E. 2.2). Gemäss geltendem Recht verfügt die Zollverwaltung über keine gesetzliche Grundlage, um auf eine Leistung oder eine Rückerstattung (Forderung nach Artikel 12 VStrR) in denjenigen Fällen zu verzichten, in denen die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller leistungspflichtig ist, weil

³² SR 748.225.1

eine objektive Widerhandlung, nicht aber ein strafrechtliches Verschulden vorliegt. Forderungen nach Artikel 12 VStrR gestützt auf derartige Sachverhalte können je nach Umständen als höchst ungerecht empfunden werden bzw. zu objektiv stossenden Situationen führen. Darauf wurde auch im Vernehmlassungsverfahren hingewiesen. Die Zollverwaltung soll aus diesem Grund neu ein Instrument erhalten, um Forderungen von Zollabgaben nach Artikel 12 VStrR angemessen reduzieren zu können.

Der Verzicht auf die Geltendmachung solcher Forderungen soll dann möglich sein, wenn die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller kein Verschulden trifft (Abs. 2 Bst. a) und wenn die Forderung mit Rücksicht auf besondere Verhältnisse die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller unverhältnismässig belasten würde (Abs. 2 Bst. b Ziff. 1) bzw. als offensichtlich stossend erscheint (Abs. 2 Bst. b Ziff. 2). Die Voraussetzungen nach Buchstaben a und b müssen kumulativ erfüllt sein, nicht aber die Ziffern 1 und 2 von Buchstabe b.

Die Voraussetzung nach Absatz 2 Buchstabe a (kein Verschulden) für die Geltendmachung von Forderungen nach Artikel 12 VStrR sind beispielsweise in den folgenden Fällen *nicht* gegeben: Angestellte einer juristischen Person haben sich schuldhaft verhalten, so wenn sie Arbeitsfehler begangen haben, die allein auf eine Verletzung der Sorgfaltspflicht zurückzuführen sind oder wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die übliche und nach den Umständen zu erwartende Sorgfaltspflicht im Geschäftsverkehr missachtet oder unterlässt. Das Verschulden bleibt somit nicht auf ein strafrechtliches Verhalten beschränkt, sondern kann darüber hinausgehen. Auch nachträglich für ungültig erklärte Ursprungsnachweise schliessen nicht zwingend ein Verschulden aus.

Eine unverhältnismässige Belastung in finanzieller Hinsicht nach Absatz 2 Buchstabe b Ziffer 1 liegt erstens beispielsweise dann vor, wenn eine Forderung nach Artikel 12 VStrR dazu führt, dass ein Unternehmen in seiner wirtschaftlichen Existenz ernsthaft gefährdet ist. Betroffen sind ausschliesslich Zollabgaben, die im Prinzip nicht geschuldet wären, aber aufgrund unglücklicher Zusammenhänge («besondere Verhältnisse») dennoch in Anwendung des Zollgesetzes fällig werden. Besondere Verhältnisse können dann vorliegen, wenn eine präferenzberechtigte Ware zum Normalzollansatz veranlagt werden muss, weil sie der Empfängerin oder dem Empfänger durch eine Transportfirma irrtümlicherweise unveranlagt ausgeliefert wurde und das Versäumnis mittels Selbstanzeige der Zollverwaltung zur Kenntnis gebracht wurde, oder wenn eine Importeurin oder ein Importeur zwischen verschiedenen Zollbegünstigungen wählen kann, das gewählte Verfahren korrekt abwickelt, dann aber aus Gründen, auf die sie bzw. er keinen Einfluss hatte, dennoch nachträglich zollpflichtig wird.

Zweitens muss die Forderung nach Artikel 12 VStrR, welche erst nachträglich zu einem Zollveranlagungsverfahren geltend gemacht wird, als offensichtlich stossend erscheinen (Abs. 2 Bst. b Ziff. 2). Aus Gründen der Fairness wäre sie mithin unbillig.

Aus Gründen der Rechtssicherheit erscheint es angebracht, zuerst über die Forderung nach Artikel 12 VStrR zu befinden, bevor später auf Gesuch hin über einen Erlass zu entscheiden wäre (Abs. 3). Das Gesuch setzt deshalb eine Nachbezugsverfügung der zuständigen Stelle der Zollverwaltung voraus.

Der Erlass von Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen wird durch diese neue Bestimmung nicht erfasst sondern durch den jeweiligen nichtzollrechtlichen Erlass

geregelt (insbesondere das Mehrwertsteuer-, das Tabaksteuer-, das Mineralölsteuer- oder das Schwerverkehrsabgabengesetz³³).

Art. 87 Zollpfandverwertung und Verwertung von Wertpapieren

Gemäss dem geltenden Recht kann anstelle der Versteigerung als der grundsätzlichen Form der Verwertung das Zollpfand auch freihändig verkauft werden, unter der Voraussetzung des Einverständnisses der Eigentümerin oder des Eigentümers (Art. 87 Abs. 4 ZG). Die Ermittlung der am Zollpfand berechtigten Person ist oft aufwändig und/oder steht in einem Missverhältnis zum Warenwert. Zudem fehlt im geltenden Recht eine Bestimmung, wonach überhaupt auf eine Zollpfandverwertung (Versteigerung) verzichtet werden kann, z. B. bei Waren von geringem Wert. Absatz 4 soll neu dahingehend ergänzt werden, dass ein Freihandverkauf ohne Zustimmung der Eigentümerin oder des Eigentümers nach erfolgloser Versteigerung oder bei einem Pfandwert von höchstens 1000 Franken zulässig ist.

Der Bundesrat soll zudem in Absatz 5 ermächtigt werden, die Voraussetzungen für den Freihandverkauf sowie für den Verzicht auf eine Zollpfandverwertung zu regeln. Der bisherige Absatz 5 über den Verkauf von Wertpapieren wird unverändert zu Absatz 6. Die vorgeschlagene Bestimmung blieb im Vernehmlassungsverfahren unbestritten.

Art. 91a Vereidigung

Verschiedene Kantone kennen die Vereidigung der Angehörigen der Polizei. Das Bundesrecht kennt die Vereidigung der Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates und der Bundeskanzlerin, des Generals sowie der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundespatentgerichts und des Bundesstrafgerichts³⁴. Gemäss Artikel 2 Absatz 5 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010³⁵ über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) ist auch das Personal der Transportpolizei «amtlich in Pflicht zu nehmen». Darunter ist offenbar die Vereidigung zu verstehen (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Januar 2010³⁶ zum Bericht vom 3. November 2009 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr [BGST]»). Das Personal der Zollverwaltung verfügt aufgrund des Zollgesetzes und der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes über umfassende Aufgaben und Befugnisse, welche im Einzelfall weitgehende Auswirkungen auf die Betroffenen haben können. Dabei kann auch polizeilicher Zwang zur Anwendung kommen. Die Zollverwaltung bezeichnet gemäss geltendem Recht das Personal, das polizeiliche Massnahmen anwenden darf und die entsprechenden Befugnisse nach den Artikeln 100–105 innehat (Art. 100 Abs. 2 ZG). Dabei handelt es sich neben den uniformierten und bewaffneten Angehörigen

³³ SR **641.20**; **641.31**; **641.61**; **641.81**

³⁴ Art. 3 Abs. 1 und 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dez. 2002 (SR **171.10**); Art. 10 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR **173.110**); Art. 11 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR **173.32**); Art. 15 des Patentgerichtsgesetzes vom 20. März 2009 (SR **173.41**); Art. 47 des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010 (SR **173.71**).

³⁵ SR **745.2**

³⁶ BBl **2010** 915, hier 917

des GWK insbesondere auch um die Mitarbeitenden der Zollfahndungen. Das betroffene Personal muss zudem eine Personensicherheitsprüfung bestehen. Der Rahmen und das Bedürfnis für eine zusätzliche moralische Verpflichtung durch Ablegung eines Amtseides oder eines Gelübdes, welchem vorwiegend feierliche Bedeutung zukommt, sind damit gegeben.

Die bisherige Bestimmung von Artikel 100 Absatz 2 wird neu in Artikel 91a integriert (Abs. 1). Dieses Personal soll auf gewissenhafte Pflichterfüllung vereidigt werden (Abs. 2)³⁷. Anstatt des Eids kann das Gelübde abgelegt werden. Für die Eides- oder Gelübdeformel wird Artikel 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁸ (ParlG) heranzuziehen sein.

Wer sich als Parlamentsmitglied oder als von der Bundesversammlung gewählte Magistratsperson weigert, den Eid oder das Gelübde zu leisten, verzichtet nach Artikel 3 Absatz 3 ParlG auf das Amt. Diese Bestimmung ist für die Zollverwaltung in analoger Weise dahingehend anzupassen, dass eine Weigerung Grund für eine ordentliche Kündigung im Sinne von Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000³⁹ sein kann (Abs. 3). Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die zu vereidigenden Personen bereits in einem Arbeitsverhältnis zum Bund stehen, so insbesondere auch angehende Angehörige des GWK, die während der Ausbildung bereits einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten.

Art. 96 Sicherheitsaufgaben

In der Botschaft vom 15. Dezember 2003⁴⁰ über ein neues Zollgesetz wurde dieser Artikel wie folgt erläutert: Mit der Festschreibung eines eigenständigen sicherheitspolizeilichen Auftrags im Zollgesetz solle die Bedeutung des Beitrags der Zollverwaltung und insbesondere des Grenzwachtkorps an die innere Sicherheit zum Ausdruck gebracht werden. Die Tatsache, dass die Zollverwaltung eine wichtige Rolle für die Sicherheit der Schweiz spielt, wurde im Übrigen ebenfalls im Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2010⁴¹ über die Sicherheitspolitik der Schweiz festgehalten.

Im Bericht Malama wurde festgehalten, dass unklar sei, um welche sicherheitspolizeilichen Aufgaben es sich handle, da der Artikel – rein grammatikalisch gesehen – auch die Übernahme von neuen Aufgaben erlauben würde, die im Rahmen der Polizeihoheit in den alleinigen Kompetenzbereich der Kantone fallen. Eine solche Ausweitung der Aufgaben der Zollverwaltung war jedoch nie vorgesehen. Der Bericht Malama kam deshalb zum Schluss, dass es empfehlenswert wäre, Artikel 96 anzupassen und die erforderlichen sicherheitspolizeilichen Kompetenzen der EZV im Gesetz zuzuweisen.⁴² In der Folge beschloss der Bundesrat im Vernehmlassungsverfahren die Streichung dieser Bestimmung vorzuschlagen, weil die Bestim-

³⁷ Bereits heute bezeichnet die Zollverwaltung nach Art. 100 Abs. 2 ZG das Personal, dem die Befugnisse nach den Artikeln 101–105 ZG zukommen (vgl. Art. 61 der Zollverordnung der EZV vom 4. April 2007; SR **631.013**).

³⁸ SR **171.10**

³⁹ SR **172.220.1**

⁴⁰ BBl **2004** 567, hier 658

⁴¹ BBl **2010** 5133, hier 5204

⁴² BBl **2012** 4459, hier 4596

mung aufgrund des relativ grossen Interpretationsspielraums eher verwirrend als klärend sei.

Die ersatzlose Aufhebung von Artikel 96 war jedoch bei den Vernehmlassungsteilnehmern nicht unumstritten, weshalb der Bundesrat nun aus folgenden Überlegungen für eine Beibehaltung des Artikels plädiert:

Der Migrationsbereich an der Grenze hat sich vor allem im vergangenen Jahr verstärkt zu einem sicherheitsrelevanten Bereich entwickelt. Eine Änderung ist in nächster Zukunft nicht zu erwarten. Der Migrationsbereich ist eine Kernaufgabe des GWK. Die kantonalen Sicherheits- und Migrationsbehörden stossen hier an die Grenzen ihrer Kapazitäten und bedürfen der Unterstützung durch das GWK. Es ist wichtig, dass die EZV bzw. das GWK sich auf einen eigenständigen ausdrücklich gesetzlich verankerten Sicherheitsauftrag berufen kann neben den Bestimmungen in nichtzollrechtlichen Erlassen, namentlich der Ausländer- und Asylgesetzgebung.

«Sicherheit und Migration» ist eine Produktegruppe im Leistungsauftrag der EZV und inskünftig auch eine Leistungsgruppe im Neuen Führungsmodell des Bundes (NFB). Dem Beitrag der EZV an die Sicherheit kommt demnach eine hohe Bedeutung zu, die durchaus rechtlich erwähnt sein darf.

Die EZV und das GWK werden in internationalen Zusammenarbeitsverträgen im Polizeibereich mit den Nachbarstaaten ausdrücklich auch als Sicherheitsorgan anerkannt; das setzt voraus, dass sie ebenfalls auf nationaler Ebene als solche anerkannt werden und rechtfertigt die deklaratorische Erwähnung, wonach sie Sicherheitsaufgaben im Grenzraum erfüllen, um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen.

Artikel 96 hat zudem den Vorteil, dass er die Sicherheitsaufgaben der EZV auch eingrenzt: Sie müssen im Grenzraum und in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone erfüllt werden. Auch erwähnt Artikel 96 ausdrücklich, dass die Kompetenz der Strafverfolgungsbehörden und der Polizei von Bund und Kantonen gewahrt bleiben. In der Vernehmlassung haben gerade wegen dem Wegfall dieser Präzisierungen gewisse Vernehmlassungsteilnehmer Vorbehalte betreffend die Aufhebung von Artikel 96 angebracht.

Aus den genannten Gründen verzichtet der Bundesrat auf eine ersatzlose Streichung von Artikel 96. Hingegen ist er zum Schluss gekommen, dass der Titel durchaus irreführend sein kann und unter Umständen den Anschein erweckt, der Artikel sei kompetenzbegründend für zusätzliche sicherheitspolizeiliche Aufgaben. Der Bundesrat beantragt deshalb die Änderung der Sachüberschrift «Sicherheitspolizeiliche Aufgaben» in «Sicherheitsaufgaben». Zudem wurde Absatz 1 neu formuliert, um besser zum Ausdruck zu bringen, dass die Wahrnehmung dieser Sicherheitsaufgaben durch die EZV nur im Rahmen der anderweitig gesetzlich verankerten zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Aufgaben der EZV erfolgt (Art. 94 und 95 ZG). Deshalb folgt Artikel 96 ZG auch in der Rechtssystematik auf die Artikel 94 und 95 ZG. Es geht dabei *nicht* um die Übernahme von kantonalen polizeilichen Aufgaben; diese wird erst im darauffolgenden Artikel 97 ZG geregelt.

Art. 97 Übernahme kantonalen polizeilicher Aufgaben

Artikel 97 sieht heute vor, dass Grenzkantone mit der Zollverwaltung Vereinbarungen abschliessen können, in denen sie ihr die Erfüllung polizeilicher Aufgaben

übertragen. Im Bericht Malama wird dargelegt,⁴³ dass die Bestimmung in der Praxis zwei Mängel aufweist, die eine Präzisierung der Bestimmung verlangen. Erstens lässt Artikel 97 einen relativ grossen Interpretationsspielraum betreffend die Art der polizeilichen Aufgaben, die durch die Kantone der Zollverwaltung delegiert werden können. Zweitens verlangt eine effiziente Zusammenarbeit zwischen der EZV und den Kantonen, dass in bestimmten Bereichen auch Vereinbarungen mit Binnenkantonen abgeschlossen werden können, während sich der Wortlaut von Artikel 97 lediglich auf die Grenzkantone bezieht.

Der Bundesrat schlug im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eine Präzisierung der Bestimmung von Absatz 1 dahingehend vor, dass das EFD auf Begehren eines Kantons mit diesem Kanton eine Vereinbarung abschliessen kann. Die übertragenen polizeilichen Aufgaben müssen aber im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes (Art. 95) stehen, und diese Aufgaben müssen den Kantonen durch die Gesetzgebung des Bundes selber übertragen worden sein. Es kann sich demnach nicht um Aufgaben handeln, die in der alleinigen Rechtssetzungskompetenz der Kantone liegen. Als ein nichtzollrechtlicher Erlass des Bundes gilt eine Bundesregelung, die der EZV bestimmte Kontroll- bzw. Vollzugsaufgaben zuweist, wobei die Hauptzuständigkeit für den Vollzug grundsätzlich einer anderen Bundesbehörde oder den Kantonen obliegt. Dabei ist der Bundesgesetzgeber grundsätzlich frei zu entscheiden, welche Aufgaben er der Zollverwaltung auch in Zukunft übertragen will.

Der Vorschlag war im Vernehmlassungsverfahren vor allem bei den Kantonen umstritten. Während die Möglichkeit, Vereinbarungen mit allen Kantonen abzuschliessen zu können, grundsätzlich als sinnvoll begrüsst wurde, wurde gleichzeitig ein Eingriff in die kantonale Polizeihoheit befürchtet und es wurde vorgeschlagen, die Bestimmung auf den Vollzug des Nebenstrafrechts zu beschränken.

Der Bundesrat hält an seinem Vorschlag aus folgenden Gründen fest:

- Die Rückdelegation von auf Bundesrecht basierenden kantonalen Vollzugsaufgaben durch die Kantone an eine Bundesbehörde ist in verfassungsmässiger Hinsicht zulässig, da es dem Bundesgesetzgeber freisteht, die Kompetenz zum Vollzug von Bundesrecht in Abweichung des in Artikel 46 Absatz 1 BV festgelegten Grundsatzes zu regeln, wonach die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen. Die zwingende verfassungsmässige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen namentlich im wichtigen Bereich der inneren Sicherheit wird durch die Möglichkeit von Kantonsvereinbarungen nicht verletzt, da diese Möglichkeit auf die Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes durch die EZV beschränkt bleibt. Eine Übertragung von Aufgaben aufgrund ausschliesslich kantonalen Rechts ist hingegen nicht vorgesehen und wäre im Rahmen der verfassungsmässigen Kompetenzordnung auch nicht zulässig.
- Eine systematische Prüfung aller Kantonsvereinbarungen hat ergeben, dass der Inhalt dieser Vereinbarungen viel weniger weit geht als allgemein angenommen. Sie betreffen Bereiche, in denen die EZV bereits von Gesetzes wegen über eigenständige (Kontroll-)Kompetenzen verfügt. Es geht einerseits um Massnahmen im Bereich der Fahndung (automatisiertes Polizei-

⁴³ BBl 2012 4459, hier 4567

fahndungssystem, RIPOL, und Schengener Informationssystem, SIS), Massnahmen aufgrund der Ausländergesetzgebung (Entfernungs- bzw. Fernhaltungsmassnahmen oder Rückweisungen), Ahndungen von Betäubungsmitteldelikten (Kleinstmengen) sowie um Ahndungen von bestimmten Verstössen gegen das Strassenverkehrsrecht⁴⁴. Andererseits regeln die Kantonsvereinbarungen die Zusammenarbeit in Bereichen, in denen die EZV ohnehin aufgrund der Bundesgesetzgebung nicht nur über Kontroll- sondern auch über beschränkte Strafkompetenzen verfügt (Kriegsmaterial-, Waffen- oder Güterkontrollrecht⁴⁵).

- Wenn die EZV im Rahmen ihrer Kontrollkompetenz einen Aufgriff macht, soll sie einfachere Fälle direkt selber erledigen können, ohne die Polizei beziehen zu müssen. Dies bedeutet für alle Beteiligten einen Zeitgewinn und für die betroffenen Behörden eine Nutzung von Synergien. Es handelt sich mithin um inhaltlich beschränkte Vollzugsmassnahmen wie die Erhebung von Bussen oder Bussendepots, die Befragung von Personen, das Verfassen von Strafanzeigen an die Staatsanwaltschaft oder die Eröffnung von Verfügungen. Ansonsten beinhalten die Kantonsvereinbarungen höchstens allgemeine Aspekte der Zusammenarbeit wie die Art und Weise einer Verzeigung an die kantonale Behörde oder die Regelung der Kommunikation zwischen Polizei und Grenzwachtkorps. Die Kantonsvereinbarungen haben diesbezüglich den Charakter einer Verwaltungsvereinbarung.
- Kantonsvereinbarungen sind ein sinnvolles Instrument der Effizienzsteigerung im Bereich der polizeilichen Tätigkeit und zur Bekämpfung der Kriminalität.

Die Anpassung von Artikel 97 stellt lediglich einen Aspekt der Rechtsbereinigung im Sinne des Berichts Malama dar. Es ist vorgesehen, dass die Ahndungskompetenz der EZV in den Bereichen, in denen die Kantone die Ahndung rechtswidriger Handlungen systematisch der Zollverwaltung delegieren, in der Bundesgesetzgebung selber geregelt wird. Dies wurde im Bericht Malama aus Transparenzgründen ebenfalls empfohlen.⁴⁶ Die Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970⁴⁷, welche der Bundesrat am 17. Dezember 2014 zuhanden der Bundesversammlung verabschiedet hat, bietet eine Gelegenheit dazu.

Auf eine Beschränkung der Kantonsvereinbarungen auf Bereiche des Nebenstrafrecht, wie dies verschiedene Kantone gefordert haben, wird verzichtet, da sonst dem Nutzen und Gewinn einer Zusammenarbeit mit den Kantonen gar enge Grenzen gesetzt wären; namentlich würde eine Zusammenarbeit im Bereich der Ausweisfälschungen (Art. 252 StGB), für deren Erkennen die EZV über ein besonders hohes Fachwissen verfügt, in Frage gestellt. Die Zuweisung eigenständiger Befugnisse an die Zollverwaltung im Bereich des Strafgesetzbuches ist heute nicht vorgesehen und ist auch in Zukunft ohnehin nicht beabsichtigt.

Absatz 1 soll schliesslich dahingehend angepasst werden, dass auf deren Begehren mit *sämtlichen Kantonen* solche Vereinbarungen über die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben abgeschlossen werden können.

⁴⁴ SR **741.01**

⁴⁵ SR **514.51, 514.54, 946.202**

⁴⁶ BBl **2012** 4459, hier 4567

⁴⁷ SR **741.03**; vgl. Botschaft vom 17. Dez. 2014 zum Ordnungsbussengesetz, BBl **2015** 959

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die EZV waren bereits im 2006⁴⁸ zum Schluss gekommen, dass es Sinn macht, auch den Binnenkantonen die Möglichkeit zu geben, der Zollverwaltung gewisse polizeiliche Aufgaben zu übertragen. Das Grenzwachtkorps führt nämlich auf den Zügen mit Grenzbezug Zollkontrollen ohnehin bis ins Landesinnere durch. Da mit dem Überqueren der Kantonsgrenze auch die kantonale Zuständigkeit wechselt, erscheint es zweckmässig, wenn auch hier kleinere Fälle direkt durch das GWK abgehandelt werden können, ohne Beizug der jeweiligen Kantonspolizei. Diese Synergiennutzung ist gerade im Migrationsbereich u. a. auf der Nord-Süd-Achse von nicht unwesentlicher Bedeutung, z. B. für Kantone wie Uri oder Schwyz. Mit der Schengen-Assoziierung ist noch ein zweiter Grund für einzelne Vereinbarungen mit Binnenkantonen hinzugekommen: Es geht dabei um die Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen auf kleineren Flugplätzen. Auf diesen ist das Grenzwachtkorps bereits für die Zollkontrollen sporadisch anwesend. Es ist deshalb sinnvoll, dass es zugleich auch allfällige Personenkontrollen durchführen kann. Dies bedeutet einen zweifachen Ressourcengewinn zugunsten der anderen kantonalen Polizeiaufgaben: Die jeweilige Kantonspolizei muss sich einerseits nicht das spezifische Wissen betreffend die Personenkontrollen gemäss der umfassenden Schengen-Standards aneignen und andererseits muss sie keine eigenen Mittel auf diesen Flugplätzen einsetzen. Personenkontrollen beim Grenzübergang sind eine Kernkompetenz des GWK und Teil der Ausbildung der Grenzwächterinnen und Grenzwächter. Zudem können diese Personenkontrollen gerade auf den kleineren Flugplätzen gleichzeitig mit den Zollkontrollen vorgenommen werden. Die Vereinbarungen mit den betroffenen Binnenkantonen stützten sich bis anhin insbesondere auf Artikel 44 BV, was im Bericht Malama⁴⁹ längerfristig als eine zu allgemeine und deshalb unbefriedigende Rechtsgrundlage befunden wurde. Mit der Möglichkeit, Kantonsvereinbarungen auch mit Binnenkantonen abzuschliessen, wird eine Erkenntnis aus dem Bericht Malama umgesetzt und diesbezüglich eine Rechtsbereinigung vorgenommen.

Gemäss der Ergänzung von Absatz 2 soll neben der Aufgaben- und Kostenübernahme neu ausdrücklich auch der Einsatzraum in den Vereinbarungen festgelegt werden. In der Praxis ist dies bereits heute der Fall und hat sich als pragmatisch erwiesen, da die geografischen Gegebenheiten von einem Kanton zum anderen sehr unterschiedlich sind. Entsprechend werden die delegierten polizeilichen Aufgaben im Grenzraum, auf internationalen Zuglinien und auf Flugplätzen wahrgenommen. Der Einsatzraum muss nicht zwingend mit dem Grenzraum entlang der Zollgrenze identisch sein, sondern kann in seltenen Fällen auf Grund der Nähe zur Grenze auch Teile eines Binnenkantons umfassen (vgl. die bestehenden Vereinbarungen mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden). Für die Aufgabenerfüllung in den Zügen kann der Einsatzraum schliesslich auch Bahnhöfe umfassen (z.B. Übergabe von Personen an die Polizei).

Bereits das geltende Recht sieht in Absatz 2 in den Vereinbarungen die Kostenübernahme vor. In allen Kantonsvereinbarungen wird denn dieser Punkt auch thematisiert und die Kantone überlassen in der Regel für Kosten und Auslagen, die im

⁴⁸ Bericht der KKJPD und der EZV vom 15. März 2006 über die künftige Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung

⁴⁹ BBl 2012 4459, hier 4567

Zusammenhang mit der Einnahme von Geldern auf der Basis der Vereinbarung stehen, eine Entschädigung von 15 Prozent.

Die Statistik des Grenzwachtkorps ergibt bezüglich der Erhebung von Bussen und Bussendepots zugunsten der Kantone folgendes Bild:

Jahr	Anzahl der Fälle, in denen eine Busse oder ein Bussendepot erhoben worden ist	Höhe des erhobenen Betrags	Höhe der Erhebungskosten zugunsten der EZV	Höhe des an die Kantone überwiesenen Betrags
2013	11 448	3 524 210	355 808	3 168 402
2014	13 039	4 076 417	413 529	3 662 888

Bisher wurde auf eine zusätzliche Kostentragung durch die Kantone für die Leistungen der EZV verzichtet (Entscheid des Eidgenössischen Finanzdepartements).

Der administrative Aufwand (aus Sicht des Bundeshaushalts) würde in keinem Verhältnis zum Ertrag stehen. Für klar identifizierbare Dienstleistungen grösseren Ausmasses wird aber im Einzelfall eine finanzielle Abgeltung geprüft werden müssen. Sollten mehrere Kantone davon betroffen sein, wäre auch eine Pauschalverrechnung über die KKJPD oder die KKPKS in Betracht zu ziehen.

Eine Verrechnung käme allenfalls auch für den Einsatz des GWK im Rahmen der Personenkontrollen auf den grösseren Flughäfen in Frage (48 Angehörige des GWK auf dem Flughafen Genf und 28 Angehörige des GWK auf dem Flughafen Basel). Darauf wurde bis anhin aber verzichtet: Die Personenkontrollen an den Grenzen sind einerseits Bestandteil der Zollkontrollen und wurden andererseits bereits seit 1964⁵⁰ vom GWK zugunsten der Kantone wahrgenommen, ohne dass sie ihnen verrechnet wurden. Gemäss heutiger Rechtslage erledigt das GWK die Personenkontrollen an der Schengen-Aussengrenze sowohl im Rahmen seiner ordentlichen Aufgaben als auch gemäss den Vereinbarungen zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und den Kantonen (Art. 9 Abs. 2 des Ausländergesetzes vom 16. Dez. 2005⁵¹, AuG, und Art. 97 ZG; vgl. Art. 23 Abs. 3 der Verordnung vom 22. Okt. 2008⁵² über die Einreise und die Visumerteilung, VEV). Die Personenkontrollen sind somit eine durch das Bundesrecht der Zollverwaltung übertragene Aufgabe sowie eine Vollzugsaufgabe, die die Zollverwaltung von den Kantonen delegiert erhalten hat.

Da auch heute noch an den Binnengrenzen im Rahmen von Zollkontrollen unter gewissen Umständen polizeilich motivierte Personenkontrollen durchgeführt werden, ist das dafür erforderliche Fachwissen im GWK erhalten und wird in der Ausbildung der Grenzwächterinnen und Grenzwächter auch vermittelt. Mit der Schengen-Assoziation hat sich die Priorität der Personenkontrollen allerdings auf die Flughäfen bzw. die Schengen-Aussengrenzflüge konzentriert. Es erscheint demnach sowohl effizient als auch effektiv, die vorhandenen professionellen Ressourcen ebenfalls dort einzusetzen. Dies gilt umso mehr, als die entsprechenden Angehörigen des GWK gleichzeitig auch noch Zollaufgaben wahrnehmen können. Dass die betroffenen Kantone dadurch polizeiliche Ressourcen für andere Aufgaben in einer

⁵⁰ Per Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 14. Mai 1964 wurden die Personenkontrollen an den Grenzen in allen Kantonen an das GWK delegiert.

⁵¹ SR 142.20

⁵² SR 142.204

ohnehin schon angespannten Personalsituation einsetzen können, ist ein positiver Nebeneffekt.

Der bisherige Absatz 3, wonach das Finanzdepartement den Abschluss von Kantonsvereinbarungen an die Zollverwaltung übertragen kann, soll ersatzlos aufgehoben werden. In Zukunft sollen die Vereinbarungen durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements unterzeichnet werden.

Art. 100 Allgemeine Befugnisse

Die Befugnis der Zollverwaltung zur Bezeichnung desjenigen Personals, dem die Befugnisse nach den Artikeln 100–105 zustehen, wird neu in Artikel 91a geregelt. Absatz 2 wird deshalb aufgehoben.

Art. 104 Vorläufige Sicherstellung, Rückgabe und Einziehung

Gegenstände und Vermögenswerte, die als Beweismittel in einem Strafverfahren verwendet werden können oder die voraussichtlich einzuziehen sind, werden durch die Zollverwaltung vorläufig zuhänden der zuständigen Behörde beschlagnahmt (Art. 104). Die Erfahrung zeigt, dass die zuständige Behörde die sichergestellten Gegenstände, Vermögenswerte und Beweismittel nicht immer zu übernehmen bereit ist.

Artikel 223a ZV (in der Fassung vom 27. Juni 2012⁵³) sieht deshalb vor, dass für diejenigen Gegenstände, Vermögenswerte und Beweismittel, die nach Artikel 104 ZG vorläufig beschlagnahmt, aber nicht von der zuständigen Behörde übernommen werden, die Bestimmungen über das Zollpfand gelten (Bst. a). Solche Gegenstände, Vermögenswerte und Beweismittel können demnach als Zollpfand verwertet werden (Sofortverwertung, Freihandverkauf, Versteigerung). Gegenstände, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen, werden eingezogen und vernichtet (Bst. b). Vermögenswerte sind in der Bundeskasse zu verbuchen.

Das Legalitätsprinzip lässt es als angezeigt erscheinen, diese Bestimmung in modifizierter Form ins formelle Gesetz zu überführen. Die Bestimmung blieb im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens unbestritten. Da der bisherige Wortlaut von Artikel 104 nicht vollumfänglich zu befriedigen vermag, wurde die Gelegenheit benützt, um die Bestimmung neu zu formulieren. Die EZV kann Gegenständen und Vermögenswerten vorläufig sicherstellen (Abs. 1). Sie hat die vorläufig sichergestellten Gegenstände und Vermögenswerte der zuständigen Behörde zu übermitteln, die eine Beschlagnahme anordnet (Abs. 2). Verzichtet die zuständige Behörde darauf und eröffnet sie auch kein Strafverfahren, hat die Zollverwaltung die Gegenstände oder Vermögenswerte der berechtigten Person zurückzugeben (Abs. 3), es sei denn, sie entscheidet in Anwendung von Artikel 69 und 70 StGB⁵⁴ selbstständig über die Einziehung von Gegenständen, die gefährlich oder verboten sind, die der Begehung einer Straftat gedient haben oder dienen können (*instrumenta sceleris*) oder aus einer Straftat hervorgebracht worden sind (*producta sceleris*) sowie von Vermögenswerten, die durch eine Straftat erlangt worden sind oder zur Veranlassung einer Straftat bestimmt sind (Abs. 4). Der Entscheid der EZV unterliegt der Beschwerdemöglichkeit.

⁵³ AS 2012 3837

⁵⁴ SR 311.0

Art. 110 Informationssysteme der Zollverwaltung

Absatz 3 von Artikel 110 enthält eine Befugnis des Gesetzgebers an den Bundesrat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen im Bereich des Datenschutzes. Diese Bestimmung soll ergänzt und präzisiert werden. Danach soll der Bundesrat Bestimmungen erlassen können betreffend die Übernahme von Daten aus Informationssystemen des Bundes (Bst. c) und die Berechtigung zur Beschaffung und Bekanntgabe von Daten im Rahmen der Artikel 112 und 113 (Bst. d^{bis}). Die Bestimmung bezieht sich auf die Artikel 110a–112 und ermächtigt den Bundesrat, die dazu erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Da die Eidgenössische Zollverwaltung, obwohl an verschiedenen Standorten dezentral organisiert, als ein einziges für die Datenbearbeitung zuständiges Organ zu betrachten ist, sind bei den nachfolgenden Artikeln lediglich die Zugriffe durch inländische Behörden ausserhalb der EZV geregelt.

Art. 110a Informationssystem für Strafsachen

Das von der EZV seit dem 1. März 2000 betriebene Informationssystem für Strafsachen wurde Anfang November 2014 durch eine neue EDV-Applikation («eLynx») ersetzt. Im Hinblick auf die Einführung der neuen EDV-Applikation wurde die Verordnung des Bundesrates über das Informationssystem der Eidgenössischen Zollverwaltung für Strafsachen vom 20. September 2013⁵⁵ (IStV-EZV) erlassen; sie ist am 1. November 2013 in Kraft getreten.

Es werden wie mit dem bisherigen Informationssystem generell Personendaten bearbeitet, welche bei der Bearbeitung von Straffällen sowie von Amts- und Rechtshilfeverfahren im Zuständigkeitsbereich der EZV erforderlich sind. Die technischen Weiterentwicklungen ermöglichen heute eine effizientere und effektivere Bearbeitung der notwendigen Daten. Im Vorfeld der Verabschiedung der IStV-EZV vertreten sowohl das Bundesamt für Justiz (BJ) als auch der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) die Auffassung, dass die bestehenden Artikel 110 und 112 ZG die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die formellgesetzliche Grundlage nur teilweise erfüllten. Mit den neuen Artikeln 110a–110h erfolgt nun eine umfassende Anpassung der entsprechenden Bestimmungen.

In Absatz 1 werden die verschiedenen Zwecke genannt, bei welchen Personendaten bearbeitet werden.

In Absatz 2 werden die Kategorien der bearbeiteten Personendaten aufgezählt.

Art. 110b Informationssystem für die Bewirtschaftung der Resultate von Zollkontrollen

Dieses Informationssystem ermöglicht gesamtschweizerisch eine strukturierte, einheitliche und effiziente Erfassung der Resultate bezüglich der von den Zollstellen durchgeführten Zollkontrollen im grenzüberschreitenden Warenverkehr (Informationssystem «Argos»).

Das Informationssystem erlaubt eine vollständige (Risiko-)Analyse, die nachträgliche Veranlagungs- und Prozesskontrolle (aufgrund der Dossiers bzw. der Systemüberprüfung) und verwandte Aufgaben (Hochladen von Dokumenten zu den Kontrollen, automatische Differenzberechnung bei der Veranlagung usw.).

Absatz 2 regelt den Zweck des Informationssystems, nämlich die Verwaltung der Resultate der Zollkontrolle, die Beschaffung der Datengrundlage für die Risikoanalyse sowie für die Berichterstattung im Zusammenhang mit dem Leistungsauftrag der EZV.

Absatz 3 regelt die Personendaten, die bearbeitet werden dürfen. Da auch zu treffende Massnahmen (z.B. Bewilligungsentzug) sowie Hinweise auf ein Strafverfahren ins Informationssystem aufgenommen werden können, sind die Inhalte des Informationssystems als besonders schützenswert zu qualifizieren.

Art. 110c Informationssystem für die Erstellung von Risikoanalysen

Das Lage- und Analysezentrum der EZV ist das Kompetenzzentrum für Informationsbewirtschaftung und Risikoanalyse. Das Informationssystem wird seit 10 Jahren geführt und ist bereits in Anhang A 21 der geltenden Verordnung vom 4. April 2007⁵⁶ über die Bearbeitung von Personendaten in der Eidgenössischen Zollverwaltung geregelt (Datenbearbeitungsverordnung für die EZV) aufgeführt. Alle Informationen über besondere Ereignisse, Feststellungen oder Aufdeckungen werden von den Zollstellen, Grenzschutzposten sowie den Fachdiensten der Zollkreisdirektionen und der Oberzolldirektion in standardisierter, elektronischer Form gemeldet, durch das Lage- und Analysezentrum gesammelt und verwaltet, um damit Risikoanalysen über Waren, Unternehmen, Verfahren, Verkehrsarten usw. zu erstellen. Bei diesen Informationen handelt es sich unter Umständen um besondere schützenswerte Personendaten, weshalb die geltende materielle Rechtsgrundlage ungenügend und durch eine formelle zu ersetzen ist. Jährlich erhält das Lage- und Analysezentrum rund 2000 Meldungen, welche verarbeitet und in Form von wöchentlichen Lagerberichten, Wochenbulletins oder Risikoprofilen den Dienststellen der EZV zur Verfügung gestellt werden.

Absatz 2 nennt den Zweck der Datensammlung und die einzelnen Kategorien von Daten, welche im Zusammenhang mit einer Person bearbeitet werden können.

In Absatz 3 werden die Kategorien der bearbeiteten Personendaten genannt.

Risikoprofile stellen ein unverzichtbares Arbeitsinstrument für die Zollveranlagung und die Anwendung nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes dar. Absatz 4 erlaubt deshalb, dass die Risikoprofile auf den Intranetseiten der Zollverwaltung, lediglich berechtigten Mitarbeitende zugänglich gemacht werden können.

Art. 110d Informationssystem für die Führungsunterstützung

Beim Informationssystem für die Führungsunterstützung (Führungs- und Einsatzleitsystem «FUELS») handelt es sich um ein einheitliches Einsatzleitsystem in den Einsatzzentralen der EZV sowie um die Anbindung der Einsatzkräfte an ein Ortungssystem. Weiter wird eine einheitliche Dienstplanung eingesetzt, welche die Einsatzmittelpositionierung vereinfacht und die Ereigniserfassung erleichtert. Das

⁵⁶ SR 631.061

System ermöglicht nicht nur eine Lagedarstellung bei Ereignissen und eine Vereinfachung der Alarmbearbeitung, sondern auch einen raschen Informations- und Datenaustausch. Bei der strategischen Ausrichtung der Kontrollen des GWK sind geografische Flexibilität und risikoorientierte Gewichtungen von grosser Bedeutung. Das Informationssystem trägt aber auch ganz grundsätzlich zur Steigerung der Effektivität der Tätigkeit der Zollverwaltung und der Zusammenarbeit zwischen GWK und zivilem Zoll bei. Das umfangreiche Projekt ist im Aufbau begriffen und wird Ende 2015 operabel sein.

Die Absätze 1 und 2 regeln die Grundsätze des Informationssystems. Absatz 2 erwähnt insbesondere die operative und strategische Steuerung der Einsätze.

Absatz 3 befasst sich mit der Bearbeitung von Personendaten. Diese können unter Umständen auch besonders schützenswert sein. Buchstaben a und b beziehen sich auf Angaben zu Personen, Beförderungsmitteln, Waren, Gegenständen und Vermögenswerten sowie auf Informationen über Ereignisse, die den Einsatzzentralen mitgeteilt werden, so z.B. Meldung, dass ein verdächtiges Fahrzeug die grüne Grenze überquert habe. Buchstabe c bezieht sich auf Informationen über den Ressourceneinsatz der EZV und der mitbeteiligten Partnerbehörden. Diese Informationen dienen dem effizienten und geeigneten Mitteleinsatz.

Art. 110e Informationssystem über die Dokumentation der Tätigkeit des Grenzwachtkorps

Artikel 110e bezieht sich auf das Informationssystem des Grenzwachtkorps «RUMACA» (*Rapport- und Meldewesen/Arbeitsergebnisse/Controlling/Analyse*).

Dieses System ist seit 2004 in Betrieb und wird von praktischen allen Angehörigen des GWK und auch von Teilen des zivilen Zolls verwendet. Jährlich werden etwa 80 000 Ereignisse oder Aufgriffe im Polizei- und Fiskalbereich erfasst.

Der Inhalt des Informationssystems umfasst teilweise besonders schützenswerte Personendaten, weshalb eine formellgesetzliche Grundlage dafür erforderlich ist.

Absatz 1 nennt den Zweck des Informationssystems und Absatz 2 zählt dessen Inhalt auf. Absatz 3 regelt den Zugriff im Abrufverfahren der Mitarbeitenden des Bundesamtes für Polizei und des Staatsekretariates für Migration im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben. Von Bedeutung ist der nach Absatz 3 Buchstabe a neu vorgesehene Zugriff für die Mitarbeitenden des Bundesamtes für Polizei im Bereich der Geldwäscherei und der Terrorismusbekämpfung, namentlich der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS).

Seit dem 1. Februar 2009 unterstützt die EZV die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung durch die Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs (Art. 95 Abs. 1^{bis} ZG; vgl. auch die Verordnung vom 11. Februar 2009⁵⁷ über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs). Diese Kontrollmöglichkeit ist bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung von erheblicher Bedeutung, weil mit dem grenzüberschreitenden Transport von Barmitteln ein Unterbruch des regulierten und überwachten elektronischen Vermögensflusses stattfindet, der anderweitig kaum überprüfbar ist. Erkenntnisse aus Strafverfahren haben gezeigt, dass gegen bar getätigte Fahmiskäufe – insbesondere solche von Luxusgütern – vermehrt als Alternative zur klassischen Geldwä-

scherei angewendet werden. So werden vor allem Gelder aus dem Handel mit illegalen Betäubungsmitteln regelmässig mittels Fahrniskäufen gewaschen.

Die im Rahmen der Barmittelkontrolle erhobenen Daten der EZV sind somit von erheblicher Bedeutung für die MROS. Diese hat unter anderem zur Aufgabe, Verdachtsmeldungen von Finanzintermediären auf Geldwäscherei, deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung zu analysieren und diese gegebenenfalls den zuständigen Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen (Art. 23 Abs. 4 des *Geldwäschereigesetzes* vom 10. Oktober 1997⁵⁸, *GwG*). Um die für die Analyse notwendigen Informationen erhältlich machen zu können, ist bezüglich des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs gemäss dem geltenden Recht lediglich eine einzelfallweise Datenweitergabe der EZV gestützt auf eine entsprechende Anfrage der MROS hin vorgesehen. Dieses Verfahren vermag den Anforderungen an eine möglichst zeitverzugslose Beurteilung der Verdachtsmeldungen der MROS nicht genügen, da die entsprechenden Fristen äusserst kurz sind. So können insbesondere Vermögenswerte, welche Gegenstand einer Verdachtsmeldung an die MROS sind, vom Meldung erstattenden Finanzintermediär höchstens für fünf Werktage gesperrt werden (Art. 10 Abs. 2 *GwG*). Ein direkter Zugriff auf das Informationssystem des Grenzwachtkorps soll daher ermöglichen, dass die MROS im Rahmen der Beurteilung von Verdachtsfällen innert der gesetzlichen Fristen künftig auch Bezüge zum grenzüberschreitenden Barmittelverkehr rechtsgenügend überprüfen kann.

Absatz 4 regelt schliesslich, dass den Mitarbeitenden kantonaler Polizeibehörden im Rahmen der Polizeiverträge nach Artikel 97 ZG der Zugriff auf das Informationssystem gewährt werden kann.

Art. 110f Informationssystem für Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und andere Überwachungsgeräte

Nach Artikel 108 ZG können Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und andere Überwachungsgeräte unter bestimmten Voraussetzungen eingesetzt werden. Bei diesen Daten handelt es sich unter Umständen um besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile (Art. 3 Bst. c und d *DSG*⁵⁹).

Die heute gestützt auf Artikel 108 ZG gewonnenen Bilder, namentlich diejenigen der automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), werden teilweise in einem zentralen Informationssystem erfasst, ohne dass sich dies aus Artikel 108 ZG oder aus der vom Bundesrat erlassenen Verordnung vom 4. April 2007⁶⁰ über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch die Eidgenössische Zollverwaltung klar ergibt. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 110f soll deshalb diese Lücke geschlossen werden, damit die Bilder und Aufnahmen zentral erfasst und bewirtschaftet werden können.

Die Bestimmung schliesst die Bild- und Tonaufzeichnungen ein, die während Observationen (Art. 128a) erstellt werden.

⁵⁸ SR 955.0

⁵⁹ SR 235.1

⁶⁰ SR 631.053

Art. 110g Schnittstellen

Die in den Artikeln 110a–110f erwähnten Informationssysteme können untereinander sowie mit anderen Informationssystemen der EZV Schnittstellen aufweisen (Abs. 1). Die Schnittstelle erlaubt den einzelnen Mitarbeitenden der EZV im Rahmen ihrer Datenbearbeitungsberechtigung den Zugriff auf verschiedene Informationssysteme durch eine einzige Abfrage. Eine gemeinsame Schnittstelle mit anderen Informationssystemen des Bundes ist nur zulässig und beschränkt auf den Datenbezug von Informationen aus den verschiedenen Informationssystemen, auf die die EZV ohnehin bereits Zugriff hat (Abs. 2). Es handelt sich dabei namentlich, aber nicht abschliessend, um das automatisierte Fahndungssystem RIPOL, das Schengener Informationssystem SIS, das automatisierte Fahrzeug- und Fahrzeughalterregister MOFIS, das Fahrberechtigungsregister FABER und um Systeme der kantonalen Partnerbehörden. Die Bestimmung soll den automatischen Datenaustausch im Rahmen der Zugriffsberechtigung der EZV auf die verschiedenen Informationssysteme ermöglichen.

Art. 110h Auswertungsplattformen

Artikel 110h sieht vor, dass Auswertungsplattformen errichtet werden können, die dazu dienen, die Daten nach Bedarf aus den verschiedenen Informationssystemen der EZV im Hinblick auf die weitere Verwendung durch die Endbenutzerin oder den Endbenutzer aufzubereiten, zu analysieren und in Form von Grafiken, Tabellen oder Karten zu visualisieren und dadurch verständlich zu machen.

Art. 115 Gegenstand und Geltungsbereich

Mit einer Ergänzung der Bestimmung über den Gegenstand und den Geltungsbereich im Bereich der internationalen Amtshilfe soll ermöglicht werden, dass die EZV in Beibehaltung der bisherigen Praxis Informationen und Unterlagen direkt an die ersuchende ausländische Zollbehörde ohne besonderes formelles Verfahren übermitteln kann (Abs. 3). Die Leistung der Amtshilfe soll dadurch vereinfacht und beschleunigt werden.

Die Bestimmung gilt nicht nur für die sich im Besitz der Zollverwaltung befindlichen Unterlagen und Informationen, sondern auch für diejenigen Unterlagen und Informationen, die die Zollverwaltung durch die zugelassenen Versenderinnen und Versender bzw. Empfängerinnen und Empfängern aufbewahren lässt und routinemässig zur Nachkontrolle einverlangen kann.

In denjenigen Fällen, in denen Zwangsmassnahmen für die Beschaffung der Unterlagen erforderlich sind, bleiben die Mitwirkungspflichte und -rechte sowie das Beschwerderecht der betroffenen Personen nach Artikel 115d–115i gewahrt.

Art. 128a Observation

Die EZV ist zuständig nicht nur für die Verfolgung und Beurteilung von Widerhandlungen gegen das Zollgesetz, sondern auch von einer Vielzahl anderer Widerhandlungen gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes (nichtzollrechtliche Erlasse). Zu nennen sind insbesondere die Hinterziehung von indirekten Steuern und Abgaben (Mehrwertsteuer auf der Einfuhr von Gegenständen, Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Biersteuer, Schwerverkehrsabgaben, Lenkungsabgaben auf VOC und weitere), Bannbruch (Nichteinhaltung von Ein-, Aus- und Durchfahrverboten

und -beschränkungen) oder Widerhandlungen gegen die Tierseuchen-, Tierschutz- oder Artenschutzgesetzgebung. Bei diesen Delikten handelt es sich um Übertretungen oder Vergehen, die in der Regel mit Bussen oder Geldstrafen sanktioniert werden können. Gleichzeitig mit der Strafverfolgung werden die hinterzogenen Abgaben nacherhoben.

Die Strafverfolgung richtet sich dabei nach dem Bundesgesetz vom 22. März 1974⁶¹ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR), dem Zollgesetz und den entsprechenden nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes. Für die Durchführung der ordentlichen Verfahren nach dem VStrR ist innerhalb der EZV die Zollfahndung zuständig. Diese ist Teil der zivilen Zollverwaltung. Die Angehörigen der Zollfahndung verfügen über eine abgeschlossene Ausbildung als Zollfachleute oder Grenzwächter und Grenzwächterinnen sowie zusätzlich über eine zweijährige Spezialausbildung im Bereich der Strafverfolgung, der Kriminalistik und weiteren fachbezogenen Gebieten. Seit Herbst 2013 wird diese Ausbildung zertifiziert mit dem Eidgenössischen Diplom «Höhere Fachprüfung Zollfahndung». Nur die Mitarbeitenden der Zollfahndung gelten als besonders ausgebildete Beamte im Sinne von Artikel 20 VStrR.

Die Zollfahndung kann gestützt auf das VStrR Zwangsmassnahmen anwenden. Sie kann Personen vorladen, polizeilich vorführen lassen und Einvernahmen durchführen. Gestützt auf einen schriftlichen Befehl des Zollkreisdirektors können Räumlichkeiten, Personen und Aufzeichnungen durchsucht werden. Als Beweismittel oder im Hinblick auf eine Einziehung werden Gegenstände und Vermögenswerte beschlagnahmt. Beim Vorliegen eines Haftgrundes kann die Zollfahndung eine verdächtige Person vorläufig festnehmen und beim kantonalen Zwangsmassnahmengericht die Verhaftung beantragen. Beschwerden gegen die angeordneten oder durchgeführten Zwangsmassnahmen werden vom Bundesstrafgericht beurteilt. Der Zollfahndung stehen überdies neben den strafprozessualen Kompetenzen im Rahmen der ihr übertragenen (Zoll-)Aufgaben die Befugnisse gemäss Artikel 100 ff. ZG zur Verfügung. Darunter fallen insbesondere die Kontrolle und das Festhalten der Identität von Personen, deren Anhaltung und Abtastung sowie die körperliche Durchsuchung. Das Zollgesetz ermöglicht es der Zollfahndung zusätzlich, Waren mit einem Zollpfand zu belegen. Das Pfand dient zur Tilgung der hinterzogenen Abgaben sowie der auferlegten Bussen und Kosten.

Wichtige Untersuchungsmittel bilden für die Zollfahndung die Observation sowie die der Observation dienenden Bild- und Tonaufzeichnungen. Insbesondere der Schmuggel, ein heimlicher Vorgang im öffentlichen Raum, lässt sich nur effizient und wirksam strafrechtlich verfolgen, wenn der Strafverfolgungsbehörde Mittel zur Verfügung stehen, welche solche Vorgänge transparent und für die strafrechtliche Beurteilung beweisbar machen. Qualifizierte Vorgehensweisen, wie beispielsweise ein gewohnheits- oder gewerbsmässiges Verbringen von Waren in die Schweiz, lassen sich nur über ein planmässiges, gezieltes und länger dauerndes Beobachten tatverdächtiger Personen oder Fahrzeuge aufdecken. Beispielhaft seien die beiden folgenden Fälle erwähnt, bei denen die EZV mittels Observationen Strafuntersuchungen zu einem erfolgreichen Abschluss führen konnte:

Eine unbekannte Täterschaft wurde auf Grund von Vorermittlungen verdächtigt, mit Kleintransportern aus Deutschland über unbesetzte Grenzübergänge grössere Mengen Lebensmittel in die Schweiz zu schmuggeln. Dank den über längere Zeit durch-

⁶¹ SR 313.0

geführten Observationen ab der Grenze konnte die EZV das Vertriebsnetz der Schmuggler ausfindig machen. Bei den in der Folge in mehreren Kantonen durchgeführten Hausdurchsuchungen beschlagnahmte die Zollfahndung über 170 Tonnen Lebensmittel. Die Gesamtsumme der hinterzogenen Abgaben auf den geschmuggelten Lebensmitteln belief sich gegen eine Million Franken. Insgesamt konnten zwölf Personen wegen gewerbsmässiger Zoll- und Steuerhinterziehung überführt werden.

In einem andern Fall erhielt die Zollfahndung von ausländischen Behörden via das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen den Hinweis, dass eine bestimmte Person artengeschützte Papageien und deren Eier illegal in die Schweiz einführe und damit Handel treibe. Mit Observationen konnten alle Örtlichkeiten herausgefunden werden, wo der Verdächtige die Vögel hielt. Bei den Durchsuchungen wurden rund 400 Papageien festgestellt und beschlagnahmt. Ein grosser Teil davon war artengeschützt, einige davon sogar akut vom Aussterben bedroht.

Als Observation gilt die Ermittlungstätigkeit, bei welcher Vorgänge und Personen in der Öffentlichkeit während einer gewissen Dauer beobachtet und registriert werden, um die Ergebnisse für die Strafverfolgung auszuwerten. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lässt bis anhin offen, ob eine Observation einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstellt. Die neuere Lehre in der Schweiz bejaht den Eingriffscharakter – jedenfalls wenn die Observation längere Zeit dauert (vgl. Botschaft vom 21. Dezember 2005⁶² zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts). Deshalb ist mit Artikel 282–283 der am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)⁶³ eine entsprechende gesetzliche Grundlage für die Voraussetzungen der Observation geschaffen worden. Deren Zulässigkeit gilt für die Strafverfahren, welche der StPO unterstehen, nicht aber für die nach dem Verwaltungsstrafrecht geführten Verfahren. In der neueren Lehre wird denn auch bemängelt, dass für solche Massnahmen in Verwaltungsstrafverfahren keine gesetzliche Grundlage bestehe⁶⁴. Hingegen hält das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten vom 8. April 2010 an die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates sinngemäss fest, dass Observationen durch die EZV gestützt auf Artikel 108 ZG und die Verordnung vom 4. April 2007⁶⁵ über den Einsatz von Bildaufnahme, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch die Eidgenössische Zollverwaltung – zumindest im grenznahen Raum – zulässig sind. Schliesslich ist zu erwähnen, dass es namhafte Stimmen gibt, die eine Observation im Anwendungsbereich des VStrR auch nach dem Inkrafttreten der StPO ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage als rechtens erachten⁶⁶.

Für die EZV bildet die Observation gerade im Bereiche des gewerbs- und bandenmässigen Schmuggels eine zentrale und wirkungsvolle Ermittlungsmassnahme. Es ist deshalb sicherzustellen, dass diese Massnahme ausdrücklich und klar in einem Gesetz geregelt ist, so dass sie auch nach dem Inkrafttreten der StPO und unter

62 BBl 2006 1085, 1252

63 SR 312.0

64 Vgl. Andreas Eicker/Friedrich Frank/Jonas Achermann, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, Bern 2012, S. 191 ff.

65 SR 631.053

66 Vgl. Andreas J. Keller, Grundrechtskonformität und Tauglichkeit des Verwaltungsstrafrechts als Prozessgesetz, Anhand einer kritischen Darstellung der Rechtsprechung, in: Andreas Eicker (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen für die Praxis im Verwaltungsstrafverfahren, Bern 2013, S. 183.

Berücksichtigung der neueren Lehrmeinung weiterhin einer gerichtlichen Überprüfung Stand hält.

Die Möglichkeit der Observation sowie der der Observation dienenden Bild- und Tonaufzeichnungen soll deshalb in Artikel 128a verankert werden. Die Bestimmung entspricht weitgehend den Artikeln 282–283 StPO. Die Zulässigkeit der Observation soll den Kritiken in der Vernehmlassung folgend auf Verbrechen und Vergehen beschränkt bleiben. Die Observation bezieht sich nur auf den Bereich der eigenen, durch Gesetz übertragenen Strafverfolgungskompetenzen der EZV im Sinne von Artikel 1 der Verordnung vom 4. April 2007⁶⁷ über die Strafkompetenzen der Eidgenössischen Zollverwaltung. Sie wird durch die verwaltungsstrafverfahrensleitenden Behörden der EZV, den Zollfahndungen der vier Zollkreisdirektionen, angeordnet und im gesamten schweizerischen Staatsgebiet ausgeführt.

Schwere Fälle können oft nur aufgedeckt werden, wenn Vorgänge und Personen bereits im Anschluss an einen Anfangsverdacht oder an ein geringfügiges Delikt beobachtet werden können. Die Observation steht somit häufig erst am Anfang einer Untersuchung, die sich auch auf Delikte beziehen kann, die noch im Gang sind⁶⁸. Die Anordnung einer Observation setzt deshalb einen Anfangsverdacht und die Eröffnung einer verwaltungsstrafrechtlichen Untersuchung voraus. Sie beschränkt sich aber trotz des engen Wortlauts von Absatz 1 Buchstabe a, welcher demjenigen von Artikel 282 StPO entspricht, nicht nur auf bereits begangene Delikte, sondern bezieht sich auch auf noch zu begehende Dauerdelikte. Die Oberzolldirektion entscheidet über die Genehmigung von Observationen, die länger als 30 Tage dauern (Abs. 2). Die Stellung der OZD im Zusammenhang mit solchen Genehmigungen entspricht derjenigen einer Staatsanwaltschaft, die nach Artikel 282 Absatz 2 StPO die Fortsetzung einer Observation genehmigen muss, die länger als einen Monat gedauert hat. Eine gerichtliche Genehmigung ist dafür nicht erforderlich und in der Strafprozessordnung ebenfalls nicht vorgesehen⁶⁹.

Die Observation gemäss Artikel 128a ZG ist im Übrigen klar von Artikel 108 ZG über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten zu unterscheiden. Der Einsatz solcher Geräte dient im Gegensatz zur Observation nicht nur der konkreten Strafverfolgung, sondern erfolgt im Rahmen des ordentlichen Aufgabenvollzugs namentlich im Grenzraum.

Art. 132 Übergangsbestimmungen

Absatz 7 bezieht sich auf eine nicht mehr aktuelle Übergangsbestimmung, die aufgrund des Zeitablaufs gegenstandslos geworden ist und deshalb aufgehoben werden kann.

⁶⁷ SR 631.09

⁶⁸ Vgl. Niklaus Schmid, Praxiskommentar Schweizerische Strafprozessordnung, Zürich/St. Gallen 2009, Art. 282, N 13.

⁶⁹ Es handelt sich dabei nicht um die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs nach Art. 269 ff. StPO (SR 312.0), die der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmegericht bedarf (Art. 272 StPO). Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ist im Verwaltungsstrafrechtsgesetz (SR 313.0) im Übrigen auch nicht vorgesehen.

Art. 132a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Vereidigt nach Artikel 91a sollen nicht nur diejenigen Personen werden, die neu eine entsprechende Funktion übernehmen, sondern auch solche, die diese bereits innehaben.

2.1 Änderung des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin

Art. 1 Abs. 3 letzter Satz

Artikel 1 Absatz 3 letzter Satz des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 2004⁷⁰ über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (Schengen-Beschluss), der den Mindestbestand des Grenzwachtkorps regelt, soll aufgehoben werden. Dies entspricht der Forderung des Postulats Nr. 10.3888 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010 «Prüfung der Aufhebung des Mindestbestandes des Grenzwachtkorps im Schengen-Bundesbeschluss».

Der Bundesrat ist sich der Notwendigkeit eines starken und wirksamen Grenzschutzes bewusst und setzt sich entsprechend auch im Rahmen der verfügbaren Kredite dafür ein. Dies hatte er bereits in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2011⁷¹ zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. Oktober 2010 «Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement» ausgeführt.

Der Migrationsdruck an der Südgrenze, der Ende 2010 von den Ereignissen in Nordafrika ausgelöst wurde und seither unvermindert anhält, die vielen Fahndungserfolge mit dem Schengener Informationssystem SIS sowie die hohe Anzahl Fälle von grenzüberschreitender Kriminalität und Schmuggel zeigen nachhaltig die Wichtigkeit eines funktionierenden umfassenden Grenzschutzes (Fiskal-, Sicherheits- und Migrationsbereich) auf.

Der minimal notwendige Bestand für ein glaubwürdig operierendes GWK sowohl zur Erbringung von Dienstleistungen als auch zur Wahrung der Sicherheit lässt sich jedoch nicht exakt errechnen. Massgebend ist die erzielte Wirkung. Neben der Sicherstellung des notwendigen Bestandes werden so auch weitere Massnahmen getroffen, um eine möglichst grosse Wirkung mit den vorhandenen personellen Mitteln zu erzielen: Der Einsatz von technischen Hilfsmitteln für schnellere und sichere Grenzkontrollen wird stetig verbessert und wenn möglich ausgebaut. Auch die Einsatztaktik des GWK im Sinne von lageabhängigen regionalen Verstärkungseinsätzen hat sich bewährt und ist effizient. Dieses Vorgehen bietet eine grosse Flexibilität und ermöglicht ein rasches und adäquates Handeln. Zudem wird die Zusammenarbeit des GWK mit den kantonalen und internationalen Partnerbehörden (u.a. im Rahmen von Schengen) gefördert. Schliesslich können im Rahmen eines ständig optimierten Zusammenspiels zwischen GWK und zivilen Zoll die Stärken beider Mitarbeiterkategorien der EZV synergetisch und umfassend im Kampf gegen

⁷⁰ SR 362

⁷¹ BBl 2011 1989, 2001

grenzüberschreitende Kriminalität und Schmuggel eingesetzt werden. Durch all diese Massnahmen soll auch in Zukunft ein zweckmässiger Grenzschutz gewährleistet bleiben.

Im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich lediglich der Schweizerische Gewerkschaftsbund sowie die Gewerkschaft des Zoll- und Grenzschutzpersonals «garranto» gegen die Aufhebung aus, da es gelte, den damaligen Willen des Parlaments zu respektieren, um die Qualität des Sicherheitsdispositivs an der Grenze zu garantieren. Der Mindestbestand müsse sich am aktuellen Bedrohungsbild orientieren und dies spreche für die Beibehaltung des Mindestbestands. Der Kanton Genf wehrte sich zwar nicht gegen die Aufhebung des Mindestbestands, sondern wies auf die Bedeutung der Wirksamkeit des Grenzschutzes hin und regte an, einen Evaluationsmechanismus in den Bundesbeschluss aufzunehmen. Der Bundesrat verzichtet auf eine solche Massnahme angesichts der bestehenden politischen Instrumentarien. Auch wenn die Aufhebung vereinzelt in der Vernehmlassung kritisiert worden ist, rechtfertigt es sich nicht, die Bestimmung über den Mindestbestand fortbestehen zu lassen. Die Festschreibung des Mindestbestandes einer Mitarbeiterkategorie des Bundes auf Gesetzesebene ist nicht opportun und schränkt den Handlungsspielraum von Bundesrat, Departement und Amt unnötig ein. Die Aufhebung des im Bundesbeschluss festgeschriebenen Mindestbestandes des GWK bedeutet keineswegs die Aufgabe eines wirksamen Grenzschutzes oder den Verzicht auf einen hohen Sicherheitsstandard.

2.2 Änderung des Zolltarifgesetzes

Ingress

Der Ingress des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986⁷² (ZTG), der sich noch auf die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) bezieht, wird an die Bestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999⁷³ (BV) angepasst. Den Artikeln 28 und 29 aBV entspricht der Artikel 133 der geltenden BV.

Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1–3

Bei der Schaffung des Zollgesetzes ist das ZTG redaktionell nicht an die neuen Begriffe angepasst worden. Dies soll nun in Artikel 1 Absatz 1 («ins Zollgebiet verbringen») anstatt «über die Zollgrenze einführen») sowie Artikel 2 Absätze 1, 2 und 3 («Veranlagung») anstatt «Verzollung») nachgeholt werden.

⁷² SR 632.10

⁷³ SR 101

2.3

Änderung des Automobilsteuergesetzes

Ingress

Der Ingress des Automobilsteuergesetzes vom 21. Juni 1996⁷⁴ (AStG) verweist noch auf die aBV. Er wird deshalb an die Bestimmungen der geltenden BV angepasst. Artikel 41^{ter} Absätze 1 und 4 Buchstabe c aBV entspricht Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe d der geltenden BV.

Art. 9 Abs. 1 Bst. a, 12 Abs. 1 Bst. b und e, 23 Abs. 1 und 33 Abs. 1

Bei der Schaffung des Schwerverkehrsabgabengesetzes vom 19. Dezember 1997⁷⁵ (SVAG) und des neuen Zollgesetzes ist das AStG redaktionell nicht angepasst worden. Dies wird nun in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a («Zollschuldnerin bzw. Zollschuldner» anstatt «Zollzahlungspflichtige»), Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben b («Zollabgaben» anstatt «Zollbetrag») und e (Verweisung auf das Schwerverkehrsabgaberecht anstatt auf Art. 21 der Übergangsbestimmung der alten Bundesverfassung), Artikel 23 Absatz 1 («Zollschuld» anstatt «Zollzahlungspflicht») sowie Artikel 33 Absatz 1 («Zollstellen» anstatt «Zollämter») nachgeholt.

2.4

Änderung des Mineralölsteuergesetzes

Ingress

Der Ingress des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996⁷⁶ (MinöStG) verweist noch auf die aBV. Er wird deshalb an die Bestimmungen der geltenden BV angepasst. Die Artikel 36^{ter} Absatz 2 und 41^{ter} Absätze 1 und 4 Buchstabe a aBV entsprechen den Artikeln 86 und 131 Absatz 1 Buchstabe e und Absatz 2 der geltenden BV.

Art. 35 Abs. 1

Der Rechtsmittelweg in Artikel 35 MinöStG soll dahingehend geändert werden, dass in Zukunft nur noch über definitive Veranlagungen bei der Ein- und Ausfuhr Beschwerde bei der Zollkreisdirektion innerhalb von 60 Tagen erhoben werden kann. Die Beschwerdefrist entspricht einerseits dem geltenden Recht und andererseits der Rechtsmittelfrist bei der Zollveranlagung (Art. 116 Abs. 3 ZG). Um eine grössere Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung und beim Einsatz der Mitarbeitenden zu erhalten, hat die EZV entschieden, gewisse operative, prozessorientierte Arbeiten an die Zollkreise bzw. Zollstellen zu delegieren. Ein Grossteil der formellen Prüfungen von Steueranmeldungen und Rückerstattungsanträgen fallen neu in den Zuständigkeitsbereich der Zollkreise bzw. Zollstellen und entsprechende Verfügungen werden neu auch durch Zollstellen erlassen. In den anderen Fällen ist die Beschwerde innerhalb von 30 Tagen direkt an die Oberzolldirektion zu richten.

⁷⁴ SR 641.51

⁷⁵ SR 641.81

⁷⁶ SR 641.61

2.5 Änderung des Spirituosensteuergesetzes

Art. 33

Das sich im parlamentarischen Verfahren befindliche Spirituosensteuergesetz⁷⁷ soll aus Gründen der Kohärenz der Rechtsordnung in zwei Bereichen ans geänderte Zollgesetz angepasst werden. Es betrifft dies die Bestimmungen über den freihändigen Verkauf des Steuerpfands sowie die Möglichkeit auf die Pfandverwertung verzichten zu können (Art. 33).

2.6 Änderung des Strassenverkehrsgesetzes

Art. 16 Abs. 3 zweiter Satz

Diese Änderung steht im Zusammenhang mit der nachfolgend erläuterten Änderung von Artikel 100 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958⁷⁸ (SVG).

Haben die Strafbehörden von der Möglichkeit zur Strafmilderung nach Artikel 100 Ziffer 4 dritter Satz SVG Gebrauch gemacht, soll die Mindestentzugsdauer ausnahmsweise unterschritten werden können, um den besonderen Umständen auch im Administrativmassnahmenverfahren Rechnung zu tragen. Neben dieser Unterschreitung der Mindestentzugsdauer ist bei Straflosigkeit nach Artikel 100 Ziffer 4 erster und zweiter Satz indessen kein Führerausweisentzug zu verfügen.

Art. 100 Ziff. 4

Nach Artikel 89 Absatz 5 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925⁷⁹ waren die Beamten der Zollverwaltung für dienstliche Fahrten in der Nähe der Zollgrenze, wo es erforderlich war, von der Beachtung der verkehrspolizeilichen Vorschriften entbunden. Diese Bestimmung wurde nicht ins neue Zollgesetz übernommen. Dafür wurde Artikel 100 Ziffer 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958⁸⁰ (SVG) dahingehend ergänzt, dass der Führer eines Zollfahrzeugs den gleichen Bestimmungen unterstellt ist wie sie für die Feuerwehr, die Sanität und die Polizei gelten. Danach ist er auf einer dringlichen Dienstfahrt wegen Missachtung der Verkehrsregeln und der besonderen Anordnungen für den Verkehr nicht strafbar, sofern er die erforderlichen Warnsignale gibt und alle Sorgfalt beobachtet, die nach den besonderen Verhältnissen erforderlich sind.

Der Vorentwurf sah eine Ergänzung von Artikel 100 durch eine zusätzliche Ziffer 5 für notwendige Dienstfahrten vor. Die Bestimmung wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens von der Mehrheit der Kantone grundsätzlich begrüsst, allerdings mit einem anderen Wortlaut. Gestützt auch auf die Motionen Nr. 14.3792 und 14.3800 vom 24. September 2014 von Ständerat Roberto Zanetti und Nationalrat Max Chopard-Acklin betreffend «Einsätze von Blaulichtorganisationen: Opti-

⁷⁷ BBl 2012 1467

⁷⁸ SR 741.01

⁷⁹ Fassung gemäss Ziff. 7 des Anhangs zum Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrechts (VStrR; SR 313.0; AS 1974 1857).

⁸⁰ SR 741.01

mierung der Strassenverkehrsgesetzgebung» soll die bisherige Bestimmung von Ziffer 4 wie folgt ergänzt werden:

Die Strafbefreiung – sofern der Fahrzeugführer alle Sorgfalt walten liess, die nach den Umständen erforderlich ist – soll nicht nur wie bisher für dringliche Dienstfahrten, sondern neu auch für diejenigen Dienstfahrten gelten, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben taktisch notwendig sind. Der Fahrzeugführer hat auch bei diesen Dienstfahrten dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz die notwendige Beachtung zu schenken. Diese Ergänzung entspricht einem Bedürfnis, das auch seitens der anderen in Artikel 100 Ziffer 4 erwähnten Behörden (Polizei, Sanität, Feuerwehr) verschiedentlich als dringend geäussert wurde. Sie gibt den Mitarbeitenden von Feuerwehr, Sanität, Polizei und Zoll mehr Rechtssicherheit im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung. Wer ein Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- oder Zollfahrzeug führt, soll auf diesen Dienstfahrten nicht strafbar sein, wenn er aus dienstlichen Gründen bzw. zur Erfüllung seiner Aufgaben Verkehrsregeln, wie beispielsweise signalisierte oder generelle Höchstgeschwindigkeiten sowie Fahr-, Park- oder Halteverbot, missachten muss. Als Dienstfahrten, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nötig sind, gelten beispielsweise auch taktische Annäherungs- und Verschiebungsfahrten. Auf die Ausdehnung der Strafbefreiung auf Fahrten zu Ausbildungszwecken, wie dies im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen angeregt worden war, soll hingegen verzichtet werden; der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine solche Strafbefreiung zu weit ginge.

Hat der Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin aus besonderen Gründen das nach den konkreten Umständen erforderliche Mass an Sorgfalt unterschritten, auf dringlichen Dienstfahrten die erforderlichen Warnsignale nicht gegeben oder war die Missachtung der Verkehrsregeln oder besonderen Anordnungen für den Verkehr zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben nicht nötig, haben die Strafbehörden die Möglichkeit zur Strafmilderung. Dieser Strafmilderungsgrund ist weniger restriktiv als jene nach Artikel 48 StGB⁸¹. Die Strafmilderung wird somit in diesem spezifischen Bereich ausgedehnt. Hat der Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin die nach den konkreten Umständen erforderliche Sorgfalt vollständig ausser Acht gelassen, ist keine Strafmilderung möglich.

Anzumerken ist, dass wenn die Voraussetzungen von Artikel 100 Ziffer 4 SVG nicht erfüllt sind, der beschuldigten Person grundsätzlich die Berufung auf den Rechtfertigungsgrund nach Artikel 14 StGB offen steht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 6B_1006/2013 vom 25. September 2014). Überdies können die Strafbehörden von einer Bestrafung absehen, wenn ein besonders leichter Fall vorliegt (Art. 100 Ziff. 1 zweiter Satz SVG) oder Schuld und Tatfolgen geringfügig sind (Art. 52 StGB). Ebenfalls keine Strafe ausgesprochen wird bei Einstellung des Verfahrens (Art. 52 StGB i.V.m. Art. 8 Abs. 1 und 4 der StPO).

81 SR 311.0

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat kaum finanzielle Auswirkungen. Die finanziellen Auswirkungen der zusätzlich eingeschränkten solidarischen Haftung für Zollschulden (Art. 70) und der Ausdehnung des Zollerlasses (Art. 86) führen jedoch zu Mindereinnahmen, die mehrere hunderttausend Franken ausmachen können.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage und namentlich die Aufhebung der Bestimmung über den Mindestbestand des GWK im Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004⁸² über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziation an Schengen und an Dublin hat grundsätzlich keine Auswirkungen auf den Personalbestand der EZV oder des GWK. Die EZV erhält jedoch mehr Flexibilität bei der Rekrutierung und beim Einsatz ihres Personals, um sowohl den Bedürfnissen der Wirtschaft als auch den Sicherheitsbedürfnissen gerecht zu werden.

Die Vereidigung nach Artikel 91a bedeutet für das betroffene Personal einerseits eine stärkere Bindung an ihren Beruf und an den Bund als Arbeitgeber, andererseits kann die Verweigerung den Eid oder das Gelübde zu leisten auch zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses führen.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Anpassung von Artikel 97 tangiert das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Die Neuregelung stellt jedoch gegenüber der heutigen Praxis grundsätzlich keine Änderung dar. Vielmehr geht es darum klarzustellen, dass die Aufgaben, welche die Kantone der Zollverwaltung delegieren, im Zusammenhang mit der Erfüllung von originären Aufgaben der EZV im Rahmen der nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes stehen und den Kantonen durch die Bundesgesetzgebung eingeräumt worden sein müssen. Zudem soll transparent die Möglichkeit festgehalten werden, dass alle Kantone eine Vereinbarung über die Übernahme von kantonalen Aufgaben abschliessen können.

Da alle Grenzkantone und auch einige Binnenkantone mit dem Bund bereits entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen haben und diese nur Aufgaben im Rahmen der neuen expliziten Grenzen von Artikel 97 beinhalten, sind die Auswirkungen äusserst beschränkt. Das Verhältnis zwischen den Kantonen und den Gemeinden ist ebenfalls nicht betroffen. Durch die Kantonsvereinbarungen kann die Zollverwaltung kleinere Widerhandlungen, die sie festgestellt hat, zur Entlastung der kantonalen Polizeibehörden, direkt selber ahnden oder verzeigen. Doppelspurigkeiten lassen sich somit gerade eben vermeiden.

⁸² SR 362

Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete sind von der Vorlage nicht betroffen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Durch die Abkoppelung des Bereichs der Zolllager aus der Vorlage (vgl. Ziff. 1.3.2) fällt der für die Wirtschaft bedeutendste Teil der ursprünglich vorgesehenen Gesetzesrevision weg.

Verkehrsunternehmen sind von der Vorlage durch Artikel 44 betroffen. Sie müssen nämlich alle Unterlagen und Aufzeichnungen, die für die Zollprüfung von Bedeutung sind, der Zollverwaltung auf Verlangen in elektronischer Form zukommen lassen. Die grundsätzliche Verpflichtung besteht heute bereits, lediglich die Form ist neu. Eine gegenüber heute zusätzliche Belastung der einzelnen Firmen dürfte damit nicht verbunden sein, da die verlangten Daten in der Regel elektronisch vorhanden sind.

Die Änderungen von Artikel 70 über die zusätzliche Einschränkung der solidarischen Haftung für Zollschulden und von Artikel 86, die die Möglichkeit des Zollerlasses betreffend Forderungen nach Artikel 12 VStrR⁸³ vorsieht, stellen eine Entlastung der davon betroffenen Personen und Firmen dar. Die Forderungen können eine grosse finanzielle Belastung der einzelnen Unternehmen bedeuten.

3.4 Andere Auswirkungen

Weitere Auswirkungen sind durch die vorliegende Änderung des Zollgesetzes nicht zu erwarten. Insbesondere führt die Aufhebung des Mindestbestands des GWK im Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004⁸⁴ über die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung an Schengen und an Dublin als solches zu keiner Senkung der Sicherheitsstandards und zu keinem Abbau des heutigen Grenzschutzes.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft des Bundesrates vom 25. Januar 2012⁸⁵ über die Legislaturplanung 2011–2015 nicht enthalten. Hingegen war sie unter dem Ziel 5 «Die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der schweizerischen Institutionen und deren Zusammenarbeit sind optimiert» in den Zielen des Bundesrats 2014⁸⁶ erwähnt.

⁸³ SR 313.0

⁸⁴ SR 362

⁸⁵ BBl 2012 481

⁸⁶ Band I, 10, 20

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die verschiedenen Elemente der Vorlage sind von den nationalen Strategien des Bundesrates nicht betroffen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage betrifft Änderungen des Zollgesetzes, des Zolltarifgesetzes, des Automobilsteuergesetzes, des Mineralölsteuergesetzes, des Spirituosensteuergesetzes und des Strassenverkehrsgesetzes. Diese Gesetze stützen sich auf folgende Bestimmungen der heutigen Bundesverfassung⁸⁷ ab: Artikel 57 Absatz 2, 60, 82, 86, 101, 105, 110, 121 Absatz 1, 122, 130, 131 Absatz 1 Buchstaben d und e und Absatz 2, und 133.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

5.3 Erlassform

Bei der Vorlage handelt es sich um Gesetzesänderungen, die nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV dem fakultativen Referendum unterstehen.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit Artikel 42a Absatz 2^{bis} ZG soll der Bundesrat ermächtigt werden, völkerrechtliche Verträge über die gegenseitige Anerkennung des Status von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten selbstständig abschliessen zu können.

Weiter soll der Bundesrat mit Artikel 87 Absatz 5 ermächtigt werden, auf dem Verordnungsweg die Voraussetzungen für den Freihandverkauf bei der Zollpfandverwertung sowie für deren Verzicht zu regeln.

Artikel 110 Absatz 3, wonach der Bundesrat Ausführungsbestimmungen zu den Informationssystemen erlassen kann, wird ergänzt bzw. gegenüber dem geltenden Recht präzisiert. Es betrifft die Übernahme von Daten aus anderen Informationssystemen des Bundes (Bst. c) und die Beschaffung und Bekanntgaben von Daten (Bst. d^{bis}).

Die Zollverwaltung soll gestützt auf Artikel 91a dasjenige Personal bezeichnen, dem die Befugnisse nach Artikel 101–105 zukommt und das vereidigt werden soll. Die Bezeichnung erfolgt im Rahmen der Zollverordnung der EZV vom 4. April 2007⁸⁸.

⁸⁷ SR 101

⁸⁸ SR 631.013

5.5

Datenschutz

Die Bearbeitung von Personendaten erfordert unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes hohe Sorgfalt und Aufmerksamkeit. Die Datenschutzbestimmungen (Art. 110 ff.) werden deshalb denjenigen Anforderungen angepasst, die an eine moderne Datenschutzgesetzgebung gestellt werden. Für Informationssysteme der EZV mit besonders schützenswerten Personendaten und allenfalls Persönlichkeitsprofilen werden formellgesetzliche Bestimmungen geschaffen. Es betrifft dies die Bereiche Strafsachen, Bewirtschaftung der Resultate von Zollkontrollen, Risikoanalysen, Führungsunterstützung, Grenzwachtkorps sowie Bild- und Tonaufzeichnungen.

Die Grundsatzbestimmungen über die einzelnen Informationssysteme bedürfen der näheren Ausgestaltung auf Verordnungsstufe.

