

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössische Zollverwaltung EZV
Oberzolldirektion
Sektion Rechtsdienst
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

15. Dezember 2020

Entwurf für ein neues Gesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG) sowie Totalrevision des Zollgesetzes (ZG) zum neuen Zollabgabengesetz (ZoG); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 11. September 2020 in obengenannter Angelegenheit und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahmen. Gerne äussern wir uns wie folgt:

A. Grundsätzliches

Vorgesehen ist die Reorganisation der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV). Mit Schaffung des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) wird ein neues Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das BAZG (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG) geschaffen. Das geltende Zollgesetz (ZG) wird totalrevidiert und zu einem reinen Abgabenerlass (Bundesgesetz über die Zollpflicht und die Bemessung der Zollabgaben, Zollabgabengesetz, ZoG). Ausserdem kommt es zu verschiedenen Fremdänderungen.

Unsere Ausführungen beschränken sich auf das BAZG-Vollzugsaufgabengesetz.

B. Zum BAZG-Vollzugsaufgabengesetz (BAZG-VG) im Allgemeinen

Die Digitalisierungsbestrebungen des Bundes werden begrüsst. Mit der beabsichtigten Modernisierung des Zollrechts und der vorgesehenen Vereinfachung, Harmonisierung und insbesondere Digitalisierung der Prozesse im Personen- und Warenverkehr soll die Datenqualität und –verfügbarkeit verbessert werden. Zu erwarten ist eine relevante Erhöhung der Effizienz beim grenzüberschreitenden Handel. Diese Stossrichtung unterstützen wir, zumal mit Effizienzsteigerungen und tieferen Kosten auch der import- und exportorientierte Handel entlastet wird. Die erwartete Senkung der jährlichen Regulierungskosten für die Wirtschaft erachten wir als wesentlich und begrüssenswert.

Sehr kritisch beurteilen wir die dem BAZG zugewiesenen (unklaren) Aufgaben und Kompeten-

zen, weshalb wir den vorliegenden Entwurf in diesen Punkten ablehnen.

Die vorliegende Gesetzesrevision weist dem BAZG ohne verfassungsrechtliche Grundlage verschiedene Kompetenzen zu, die in die originären Zuständigkeiten der Polizei fallen. Die Polizeihohheit steht verfassungsrechtlich den Kantonen zu. Auf Kantonsgebiet ist primär die Polizei für die Erfüllung der sicherheits- und gerichtspolizeilichen Aufgaben zuständig. Daran ist festzuhalten. Die Gesetzeskonzeption führt zu einer unklaren Situation der Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit.

Im Unterschied zur EZV scheint das BAZG als eigentliches Sicherheitsorgan konzipiert zu sein, was von der Verfassung allerdings nicht vorgesehen ist. Dies zeigt bereits ein Vergleich von Artikel 1 E-BAZG-VG mit Artikel 1 ZG. Die Erläuterungen bestätigen diesen Eindruck: Von den drei Hauptzielen des Erlasses handelt es sich nur beim Erstgenannten um eine eigentliche zollrechtliche Aufgabe. Bei den Hauptzielen Nummer 2 und 3 will das BAZG die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und illegalen Migration "regulieren" und einen Beitrag zur Wahrung der inneren Sicherheit und zum Schutz der Bevölkerung leisten. Das BAZG-VG soll Zwecken dienen, welche das geltende ZG nicht kennt (oder zumindest nicht ausdrücklich und nicht in diesem Ausmass).

Diese Intransparenz hat unklare Zuständigkeiten zur Folge, was gerade im sensiblen Bereich der Kriminalitätsbekämpfung zu vermeiden ist. Die Unklarheiten sind umso grösser, als die Aufgaben nicht klar definiert werden. Die jeweils verwendete Formulierung "im Aufgabenbereich des BAZG" reicht u.E. nicht aus, um die Zuständigkeitsbereiche von Polizei beziehungsweise BAZG klar voneinander abzugrenzen. Auch die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und illegalen Migration, Hauptziele des BAZG, sind letztlich originäre Aufgaben der kantonalen Polizeibehörden beziehungsweise des Bundesamtes für Polizei (fedpol). Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit ist eine klare gesetzliche Aufgabenzuweisung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzen erforderlich.

Bestehen sachgerechte Gründe für eine punktuelle Erweiterung, stellen wir uns nicht grundsätzlich dagegen. Unseres Erachtens fehlt jedoch eine nachvollziehbare Begründung für die Funktionsänderung der EZV und für die neuen Aufgaben und Kompetenzen des BAZG, weshalb wir die Vorlage in diesen Punkten ablehnen.

Problematisch ist auch, dass die EZV beziehungsweise das BAZG neu auch gegen den Willen des betroffenen Kantons polizeiliche oder zumindest polizeiähnliche Aufgaben soll übernehmen können. Den Kantonen muss es weiterhin freistehen, der EZV beziehungsweise dem BAZG auf freiwilliger Basis in einem klar definierten Raum einzelne, konkret genannte polizeiliche Aufgaben und Befugnisse zu übertragen. Der Kanton Solothurn hat mit dem eidgenössischen Finanzdepartement zum Nutzen beider Parteien eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen. Die Vornahme solcher Aufgaben gegen den Willen der Kantone ist jedoch abzulehnen (siehe dazu auch Anmerkung zu Art. 2 E-BAZG-VG).

C. Zu einzelnen Bestimmungen des E-BAZG-VG

Zu Artikel 1:

Zwei der drei Hauptziele in Artikel 1 E-BAZG-VG liegen wie oben erwähnt im Bereich der Sicherheitsaufgaben. Der Ausrichtung des BAZG auf Sicherheitsaufgaben stehen wir aus folgenden Gründen skeptisch bis ablehnend gegenüber: Skeptisch, weil wir nicht sicher sind, ob durch die Vermischung von Fiskalpolitik des Zollrechts mit dem verfassungsrechtlichen und sicherheitspolitischen Dispositiv der inneren Sicherheit das Zweite überblick- und steuerbar ist. Ablehnend, weil (aus Sicht des betroffenen Bürgers) mit dem anscheinenden Zweck des zollrechtlichen Vollzugs eine Behörde geschaffen würde, der ähnliche, teilweise übersteigende polizeiliche Befugnisse zukommen wie den Polizeikörpern und diese Befugnisse letztlich auch in Konkurrenz zu den Aufgaben der kantonalen Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaft) stehen.

Zu den Artikeln 2 und 5:

Neben der Erhebung von Abgaben durch das BAZG (Art. 2 Abs. 1 Bst. a) wird als Gegenstand des BAZG-VG die Erfüllung von Vollzugsaufgaben im grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr (nichtabgaberechtliche Vollzugsaufgaben) genannt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b). Der Erläuternde Bericht äussert sich nicht näher dazu. Nur dank Artikel 5 Absatz 2 ist es möglich, diese nichtabgaberechtlichen Vollzugsaufgaben zu bestimmen.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit wäre eine Aufzählung der Aufgaben vorzuziehen. Durch die Vermischung von nicht abgaberechtlichen Vollzugsaufgaben im Personenverkehr erhalten sämtliche Regelungen des Entwurfs einen nicht klar abgegrenzten Gegenstand, welcher teilweise in die Polizeihochheit des Kantons eingreift. Da es sich dabei u.a. um Aufgaben nach BetmG, AIG und WG handelt, führt die Bestimmung zu einer Aushöhlung der kantonalen Polizeihochheit. Der bislang unbestrittene Grundsatz, dass für die Delegation sicherheits- und allenfalls gerichtspolizeilicher Aufgaben im Bereich des Nebenstrafrechts an die EZV eine vom kantonalen Gesetzgeber beschlossene Vereinbarung erforderlich ist, wird durch die vorgeschlagene Bestimmung untergraben. Dies lehnen wir entschieden ab.

Zu Artikel 6 (Grenzraum):

Buchstabe e. definiert den Grenzraum. Bisher haben der jeweilige Grenzkanton und die EZV diesen im gegenseitigen Einverständnis definiert. Neu sollen die Grenzkantone lediglich noch angehört werden. Damit kann der Bund einseitig über den Grenzraum bestimmen und das BAZG kann seinen operativen Einsatzraum selber festlegen. Auch diese Bestimmung ist demnach geeignet, die Souveränität der Kantone zu beschneiden, respektive die sicherheitspolizeiliche Selbstbestimmung zu untergraben. Die guten Erfahrungen, die wir mit der geltenden Vereinbarung bisher gemacht haben, zeigen, dass für einen solchen Paradigmenwechsel kein Grund besteht.

Die Konzeption widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität und wird klar abgelehnt.

Zu den Artikel 64ff. (Datenbearbeitung, Risikoanalyse):

Die auf einer Risikoanalyse basierenden Einsätze sind aus Effizienzgründen sachgerecht. Zweifelhaft und fraglich ist allerdings die Notwendigkeit der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten i.S. von Artikel 64 Absatz 2 Bst. b E-BAZG-VG (religiöse, weltanschauliche oder politische Tätigkeiten) für die Risikoanalysen beziehungsweise Einsätze des BAZG. So liessen sich mit den im Artikel 64 Absatz 2 lit. b Ziff. 1, 2 und 5 E-BAZG-VG aufgeführten Zwecken auch eigentliche nachrichtendienstliche Datenbanken legitimieren. Fazit: Weder darf es zu einer Vermischung der Aufgaben des BAZG mit den Aufgaben der Polizeibehörden kommen, noch darf die Umstrukturierung der EZV eine Vermischung mit nachrichtendienstlichen Aufgaben zur Folge haben. Dafür ist nicht das BAZG zuständig.

Zu Artikel 72ff. (Profiling):

Ohne den Begriff zu definieren, soll das BAZG zur Aufgabenerfüllung zum Profiling befugt sein und dazu auch besonders schützenswerte Personendaten i.S. von Artikel 64 Absatz 2 Bst. b. E-BAZG-VG bearbeiten dürfen. Profiling als Zusammenführung und Analyse von Daten und ihrer zweckbezogenen Auswertung kann gewinnbringend eingesetzt werden. Zur Erfüllung von Aufgaben des BAZG (i.S. der Aufgaben der EZV nach geltendem Recht) ist ein Profiling unter Verwendung von besonders schützenswerten Personendaten im obigen Sinn jedoch unnötig und unverhältnismässig. Ein solches Instrument ist ausschliesslich den Behörden mit originärer Zuständigkeit für die innere Sicherheit zuzugestehen, nämlich dem Nachrichtendienst und der Poli-

zei. Aufgaben, zu deren Erfüllung auch die Bearbeitung solcher Personendaten erforderlich ist, obliegen der Polizei und dem Nachrichtendienst und bedürfen rechtsstaatlicher und datenschutzrechtlicher Grenzen und Schranken. Mit gutem Grund unterstehen diese Organe zusätzlichen Aufsichts- und Kontrollorganen.

Zu den Artikeln 77 und 78 (Kontrolle von Waren, Personen und Transportmitteln):

Neben einer Aufgabenerweiterung (siehe oben) führen die beiden Bestimmungen auch zu einer räumlichen Erweiterung der Zuständigkeit des BAZG: Im übrigen Zollgebiet (gemäss Artikel 6 E-BAZG-VG das gesamte Staatsgebiet) soll das BAZG bei Personen Kontrollen durchführen können, die im Verdacht stehen, sich im Zollgebiet kriminell betätigt zu haben (Art. 78 Bst. b Ziffer 3 E-BAZG-VG). Diese Kontrollen sind so weit formuliert, dass gestützt auf Artikel 77 Absatz 2 lit. a i.V. mit Artikel 78 lit. b E-BAZG-VG in der ganzen Schweiz Personen unabhängig vom Warenverkehr kontrolliert werden könnten, die im Verdacht stehen, sich kriminell betätigt zu haben. In dieser Konstellation besteht keinerlei Bezug zu einem Grenzübertritt, weshalb nach geltender Rechtslage nicht das GWK, sondern die örtlich zuständige Polizei zur Personenkontrolle befugt ist.

Dies ist nicht mit der kantonalen Polizeihöhe vereinbar. Wir lehnen eine schleichende Erweiterung der Aufgaben des BAZG auf Kosten der kantonalen Polizeihöhe entschieden ab. Die beiden Bestimmungen sind dergestalt zu ändern, dass ihre Kombination nicht zu einer konkurrierenden Zuständigkeit mit der originär zuständigen Polizei führt.

Im Übrigen müssen auch die potentiell betroffenen Personen Gewissheit haben, gegenüber welcher Behörde sie welche Pflichten haben.

Zu den Artikeln 85ff. (Befugnisse des BAZG):

Zur Aufgabenerfüllung soll das BAZG umfassende Überwachungs- und Zwangsanwendungsbefugnisse erhalten. Auf die fehlende Konkretisierung der Aufgaben wurde bereits mehrfach hingewiesen. Dasselbe stellen wir bezüglich der Befugnisse fest. Es wird keine angemessene Abstufung der jeweiligen Massnahme, abhängig von der konkreten Aufgabe und Situation, vorgenommen. Es ist genauer zu prüfen, ob dem Bestimmtheitsgebot Genüge getan wird.

Die Aufgaben des BAZG sind gesetzlich auf die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs, die Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität im Zusammenhang mit Zolldelikten und der illegalen Migration zu beschränken. Den Grenzkantonen ist es unbenommen, weitere, genau definierte Aufgaben an das BAZG zu delegieren. Die Befugnisse des BAZG haben sich auf Massnahmen zu beschränken, welche zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich sind.

Der vorgeschlagenen Befugnis des BAZG zum Einsatz von Störsendern zur Unterbrechung der Kommunikation von Drohnen und zur Neutralisation von Ortungs- und Überwachungssystemen (z.B. im Zusammenhang mit Betäubungsmitteldelikten) lehnen wir ab.

Die Verfolgung dieser und aller weiteren, nichtabgaberechtlichen Delikte hat ausschliesslich nach den Regeln der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) zu erfolgen, jegliche Zwangsmassnahmen haben sich nach dieser zu richten. Das BAZG ist keine Strafverfolgungsbehörde nach Artikel 12 StPO, weshalb jegliche diesbezüglichen Befugnisse abzulehnen sind. Neben diesen rechtlichen Bedenken sprechen auch praktische Gründe gegen die Etablierung einer weiteren Strafverfolgungsbehörde in demselben Raum. Erstens müsste erheblicher Aufwand zur Schnittstellenklärung und für Absprachen betrieben werden. Zweitens ist nicht auszuschliessen, dass es im Einzelfall sogar zu gegenseitigen Behinderungen und/oder Störungen kommt, was sich letztlich negativ auf die Kriminalitätsbekämpfung auswirken würde.

Exemplarisch zeigt sich dies beim Artikel 90 E-BAZG-VG (Befugnis der Erstellung von DNA-Profilen): Erstens wird die DNA-Profilerstellung unter der Überschrift "Feststellen und Festhalten der Identität einer Person" aufgeführt, obwohl sie gemäss Artikel 90 Absatz 2 lit. b E-BAZG-VG nur im Zusammenhang mit einem begangenen oder zukünftigen Delikt erfolgen darf. Diese

Vermischung wäre zu beheben. Zweitens ist die DNA-Profilerstellung zur Aufklärung und Verhinderung von Delikten eine strafprozessuale Zwangsmassnahme und zum Zwecke der Strafverfolgung für alle zuständigen Behörden bereits abschliessend in der StPO und im DNA-Profilgesetz geregelt. Es besteht keine gesetzgeberische Notwendigkeit für eine parallele Regelung. Drittens könnte mit der Zusprechung dieser Befugnis an das BAZG letztlich die Eröffnung eines Strafverfahrens initiiert werden, ohne dass die initiiierende Behörde anschliessend selber für dessen Durchführung zuständig wäre, was den gängigen Grundsätzen der Verantwortlichkeiten widerspricht.

Zu Artikel 97 (Automatisierte Fahrzeugfahndung):

Inhaltlich entspricht die Bestimmung der geltenden Regelung von Artikel 108 ZG. Es handelt sich um die Rechtsgrundlage für den Einsatz von Kameras für die automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV-Kameras) zur Überwachung des Grenzraums. Die Datenbearbeitung richtet sich nach dem Artikel 64 ff. E-BAZG-VG. Die Berechtigung, solch ressourcenschonende und effektive Einsatzmittel zur Aufgabenerfüllung einzusetzen, steht für uns ausser Frage. Auch an dieser Stelle muss dies jedoch klar auf den originären Aufgabenbereich der Zollverwaltung beschränkt bleiben.

Zu Artikel 98ff. (Aufklärungsbefugnisse im virtuellen Raum):

Das BAZG soll ermächtigt werden, unter Verwendung einer "fiktiven Identität" Aufklärungen in virtuellen Räumen sowie Scheinkäufe vorzunehmen. Aufgrund des nicht definierten Aufgabenbereichs des BAZG ergeben sich wiederum parallele Zuständigkeiten, was wir grundsätzlich als problematisch beurteilen.

Weitere Schwierigkeiten kommen hinzu: Geht es um Massnahmen zur Aufklärung von Straftaten, gilt die StPO abschliessend. Für abweichende Bestimmungen besteht kein Raum. Vom Erlass von Parallelregelungen ist unbedingt abzusehen. Denn Beweise, die nicht der StPO entsprechend erhoben wurden, sind im Strafverfahren – wie auch allfällige Folgebeweise – nicht verwertbar. Die StPO kennt den hier verwendeten Begriff der fiktiven Identität nicht. Handelt es sich dabei um eine Legende, welche von verdeckten Ermittlern benutzt wird? Dann würde es sich bei den Abklärungen im virtuellen Raum faktisch um eine verdeckte Ermittlung nach StPO handeln, welche zwingend eine Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht voraussetzt. Eine solche Genehmigung sieht der Entwurf indessen nicht vor. Ebenso enthält der Entwurf keine Bestimmungen über Aufgaben und Pflichten der Mitarbeitenden und ihrer Führungspersonen, die für Scheingeschäfte eingesetzt werden. Die relevanten Bestimmungen der StPO sind jedoch zwingend einzuhalten, ansonsten droht die Unverwertbarkeit der erhobenen Beweise.

Sollen die Massnahmen hingegen der Verhinderung nichtabgaberechtlicher Delikte dienen, gilt das jeweilige kantonale Polizeirecht.

Im Sinne der erfolgreichen Straftatenverhinderung und -verfolgung machen wir den Verzicht auf Massnahmen im BAZG-VG beliebt, welche in der StPO sowie in den Polizeigesetzen geregelt sind.

Sollte daran festgehalten werden, das BAZG zu diesen Massnahmen zu ermächtigen, müsste die Vorlage zumindest präzise angeben, in welchen Fällen überhaupt Raum für die Anwendung nach BAZG-VG bleibt.

Zu Artikel 103ff. (Aufgaben des BAZG):

Erst in diesen Artikeln, nach den einzelnen Ermächtigungsnormen, werden die Aufgaben des BAZG genannt. Zu begrüssen wäre erstens die inhaltliche Umstellung, beginnend mit den Aufgaben und darauffolgend die Regelung der einzelnen Befugnisse. Zweitens sind die Aufgaben präziser zu bestimmen, ansonsten kommt es zur bereits erwähnten Erweiterung der Auf-

gaben des BAZG in einem beinahe uneingeschränkten Umfang. Artikel 104 E-BAZG-VG beispielsweise ist viel zu offen und unbestimmt. Danach erfüllt das BAZG im Rahmen seiner Aufgaben im Grenzraum auch Sicherheitsaufgaben, "um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen". Dies ist nichts anderes als eine Wiederholung des Gesetzeszwecks (vgl. Art. 1 Bst. b. E-BAZG-VG).

In dieser Form ist die Bestimmung abzulehnen. An der verfassungsrechtlich garantierten kantonalen Polizeihochheit sind keine Abstriche vorzunehmen. Diesbezüglich unklare Bestimmungen sind entsprechend zu überarbeiten.

Im Rahmen dieser Arbeiten müssten zwingend zusätzliche, im Entwurf fehlende Bestimmungen aufgenommen werden. Insbesondere hat der Gesetzgeber das rechtliche Vorgehen des BAZG zu bestimmen, wenn dieses im Rahmen einer Kontrolle Feststellungen macht, die polizei- und / oder strafrechtlich von Bedeutung sind beziehungsweise sein könnten. Die Rechtmässigkeit bereits der ersten Verfahrenshandlungen ist entscheidend für die Verwertbarkeit erhobener Beweise in einem späteren Strafverfahren. Grundsätzlich sind die Kompetenzen jedoch auf das Aufgabengebiet des Zolls zu beschränken, so dass sich solche Kompetenzfragen und Verfahrensbrüche gar nicht erst stellen beziehungsweise nicht ergeben.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen in der weiteren Behandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Brigit Wyss
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber