

## **Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG-VG**

### **Stellungnahme des Zentralvorstandes Garanto**

Bern, 25.10.2022

#### **1 Einleitung**

Garanto vertritt rund 40% des Personals des BAZG. Darunter befinden sich auch Kaderangestellte und Spezialist:innen aus den Bereichen des zivilen und des Grenzwachtpersonals. Das Personal des BAZG ist unmittelbar von diesem Gesetz betroffen. Die leitenden Organe von Garanto haben deshalb entschieden, eine Stellungnahme zur vorliegenden Botschaft zu verfassen.

Das BAZG-VG ist Ausdruck der sich selbst auferlegten totalen Neuausrichtung der schweizerischen Zollbehörde. Das Bundesamt für Zoll- und Grenzsicherheit hat keinen politischen Auftrag dazu erhalten. Garanto begrüsst ausdrücklich die Botschaft zum Digitalisierungsprogramm DaziT. Zwar wurde darin in sehr vager Form Auswirkungen auf die organisatorischen Strukturen der EZV festgehalten, aber in der Beratung im Bundesparlament war die Reorganisation kein Thema.

Die Personalverbände wie auch die Mitarbeitenden wurden und werden laufend vor vollendete Tatsachen gestellt.

#### **2 Zusammenfassung der Vernehmlassungsantwort**

Garanto hielt allgemein fest, dass der Grenzschutz in den Vordergrund gestellt wird und zweifelte an, dass die Veranlagung und Kontrolle von Waren weitgehend durch neue Softwareprogramme ausgeführt werden kann. Wir verwiesen auf die vielen Kompetenzdelegationen an den Bundesrat, das EFD und das neue BAZG. Darauf wurde nun mit neuen Regelungen teilweise eingegangen. Wir hielten fest, dass sich die EZV nicht zu einer neuen Organisation weiterentwickeln muss, weil sie nicht in der Konkurrenz zu andern Verwaltungen steht und hoheitliche Aufgaben ausführt. Davon ist nun keine Rede mehr in der vorliegenden Botschaft. Die massive Umstrukturierung der EZV ist dennoch Tatsache.

Wir beanstandeten das Sammeln von besonders schützenswerten Personendaten. Darauf ist man in der Botschaft teilweise eingegangen mit neuen Regeln wer wie und wann Zugang erhält. Weiter verlangten wird, dass die Wohlfahrtskasse Woka ins Gesetz aufgenommen werde. Darauf beharren wir nicht länger, weil die vorgesehene Regelung auf Verordnungs-stufe ausreicht. Wir begrüßten ausdrücklich die Unterstellung des BAZG-Personals unter die zivilen Gerichte. Daran hat sich nun in der Botschaft nichts geändert.

Zusammenfassend schrieben wir, dass die anstehenden Probleme (Änderung der Strafrechtspraxis und des Beschwerdewesens) eine umfassende Gesetzesrevision nicht rechtfertigten. Das gültige Zollgesetz vom 18. März 2005 wurde im Jahre 2016 ergänzt, insbesondere in Bezug auf Informationssysteme (Art 110a-h).

### **3 Stellungnahme zum BAZG-VG**

#### **3.1 Das neue Berufsbild hält nicht, was es verspricht.**

Das Kontrollieren der Waren, Personen oder Transportmittel benötigt jedoch pro Gebiet Spezialwissen. Die Verschmelzung der Berufsbilder Grenzwächter:in und Zollfachperson im neuen Berufsbild hebt diese Spezialkenntnisse auf. Es mündet in eine oberflächliche Ausbildung auf allen Gebieten. Heraus kommen Generalist:innen anstelle von Spezialist:innen. Kontrollbereiche können neu nicht mehr in der gebotenen Tiefe und Ausführlichkeit betreut, kontrolliert und unterrichtet werden. Die neuen Mitarbeitenden sind technisch gesehen Grenzwächter:innen (Bericht:14). Das zeigt sich nun auch bei der Ausbildung. So findet zum Beispiel die Spezialisierung «W» Handelswarenkontrolle offiziell nur noch vor Ort «on the job» statt.

Die in Artikel 7 BAZG-VG erwähnte Aufgabe 'Überwachung und Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs wie der Transportmittel' (sog. 360-Grad-Kontrollen; Botschaft: 53) versucht das neue Berufsbild zu begründen. Diese Aufgaben werden aber seit jeher wahrgenommen. Auch unter dem alten Zollgesetz können koordinierte Kontrollen von Grenzwächter:innen und zivilem Zollfachpersonen stattfinden und haben stattgefunden. Die Aufteilung des Personals in Handelswaren- (zivile Zollfachleute) und Personenkontrollspezialisten (Grenzwächter:innen) verhinderte keineswegs die Vernetzung bei den Kontrollen wie Seitens BAZG im Bericht der GPK-S behauptet wird (Bericht: 10).

Es zeichnet sich ab, dass diese Transformation des Personals grundlegende Veränderungen auf die Erfüllung der Aufgaben durch die Zollbehörde hat. Diese Transformation hat auch Auswirkung auf den Service Public vor Ort. Die Kund:innen erhalten weniger Unterstützung, was bei Kontrollen zu mehr Repression führt. Wie schon die GPK-S in ihrem veröffentlichten Bericht festhält: (Seite 15) ist es problematisch, dass die EZV und das EFD bereits grundlegende Beschlüsse über die Ausbildung des Personals des BAZG gefasst haben. Wenn auf das Gesetz eingetreten wird, begrüßen wir eine politische Diskussion darüber.

### **3.2 Die Bewaffnung und Uniformierung löst grosse Unsicherheitsgefühle bei ehemaligem Zollfachpersonal aus**

Seit dem 1.1.2022 tragen alle Personen, welche dem Direktionsbereich Operationen angehören eine Uniform, das heisst auch ziviles Personal, das noch keine Sicherheitsausbildung erhalten hat. Sie fühlen sich nun in ihrer persönlichen Sicherheit stark eingeschränkt und haben Angst, bei gemeinsamen Kontrollen mit ihren Kollegen und Kolleginnen der Grenz-wache in eine brenzlige Situation zu geraten, weil sie als bewaffnet wahrgenommen werden, dies aber nicht sind. In einer solchen Situation kann es auch für Nichtbeteiligte ein Sicherheits-risiko sein. Ausserdem stellt sich die Frage, wer bei einem Unfall die Verantwortung trägt.

Das Bundesamt für Justiz hält es im GPK-S-Bericht für problematisch, wenn schon vor Inkrafttreten des BAZG-VG nicht mehr nur Angehörige des GWK uniformiert und bewaffnet auftreten (Bericht: 19). In ihrer Empfehlung 1 regte die GPK-S deshalb an, sicherzustellen, dass die Zahl der Personen, welche Waffe und Uniform tragen vor Inkrafttreten der Gesetzesrevision nicht merklich erhöht wird (Bericht: 21). Der Bundesrat schliesst in seiner Stellungnahme eine über Art. 228 ZV hinausgehende Bewaffnung bis zum Inkrafttreten des neuen Zollrechts aus (Stellungnahme: 7) aus. Dennoch mussten die bisher zivilen Mitarbeitenden des BAZG in der Zwischenzeit bereits ihre Bereitschaft schriftlich deklarieren. Viele müssen in ihrer Lebenssituation zusagen, wie uns zahlreiche Rückmeldungen gezeigt haben. Die Betroffenen sind überzeugt ansonsten, ohne Uniform und Waffe, bezüglich Einsatz- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten auf dem Abstellgleis zu landen. Es überrascht uns deshalb nicht, dass aus der Antwort auf die Interpellation 22.3499 hervorgeht, dass 65% bereit sind, die Waffenausbildung zu machen.

Im Gesetz steht nur wenig über die Bewaffnung der BAZG-Mitarbeitenden. Dies kann nur ein Blankocheck für den Bundesrat und die Amtsleitung bedeuten. Das führt zu grosser Unsicherheit bei den Mitarbeitenden.

Der Bundesrat verweist in seiner Stellungnahme auf die Artikel 18 und 21 des Bundespersonalgesetzes und Artikel 70 der Bundespersonalverordnung (Stellungnahme: 6). In den genannten Artikeln ist jedoch von Dienst- und Arbeitskleidern die Rede. Es stimmt, dass bereits früher zivile Mitarbeiter Dienstkleider getragen haben. Dienstkleider gilt es allerdings klar von Uniformen abzugrenzen. Uniformen haben anders als Dienstkleider, vor allem Signalwirkung und wichtige individuelle Merkmale gegenüber externen über die Verfügungsgewalt und Kompetenzen des Trägers.

Wir befürworten aus diesem Grund ausdrücklich eine politische Diskussion. Es muss auch über die notwendigen gesetzlichen Grundlagen diskutiert werden, solange nur das GWK nach Gesetz die nötige Legitimation hat.

### **3.3 Bearbeitung von schützenswerten Personendaten ist höchst problematisch**

Die neuen regelmässigen 360-Grad-Kontrollen, machen für die gezielte Personenkontrolle unweigerlich das systematische Sammeln und Analysieren von höchst schützenswerten Personendaten nötig. Es gehört jedoch nicht zu den Kernaufgaben des Zolls, Daten zu sammeln, aber vielmehr die Kontrolle des Grenzverkehrs und das Erheben von Abgaben. In seiner Stellungnahme zum GPK-S Bericht führt der Bundesrat aus, dass der Zugang zu sensiblen Daten weiterhin nach den bestehenden Rechtsgrundlagen und grundsätzlich den Angehörigen des GWK vorbehalten sei (Stellungnahme: 7). Dem ist jedoch nicht so. Gemäss der internen Weisung «Einsatzregeln für unbewaffnete Mitarbeitende» können diese Kontrolltätigkeiten auch von zivilem Personal durchgeführt werden. Sofern sie eine Personensicherheitsüberprüfung

erfolgreich überstanden haben, können sie in den Systemen wie eneXs, Ripol, ZEMIS Personendaten abfragen und nutzen. (Quelle: Einsatzregeln 360° Stand 1.1.2021). Die Sicherheitsüberprüfung ist sehr streng und es versteht sich von selbst, dass Zollfachleute bei Nichtbestehen, die Weiterbeschäftigung auf dem gleichen Funktions- und Lohnniveau garantiert werden muss.

Die Ausführungen zum Datenschutz (Artikel 120ff) erachten wir als höchst problematisch, da einzelne Personen fichiert werden müssen.

### **3.4 Das neue Gesetz schafft eine neue monströse Gesetzeslandschaft**

Das vorliegende BAZG-VG enthält 219 Artikel. In der Botschaft zum BAZG-VG werden auf rund 90 Seiten auch Artikel aus Nebenerlassen aufgeführt. Es wird keine bisherigen Erlasse vollumfänglich ersetzen, allerdings versucht es vereinfachend Teile aus verschiedensten bisherigen Erlassen zusammenfassend zu vereinheitlichen. Es bleibt beim Versuch. Das Resultat ist vielmehr ein entsprechend kompliziert und verschachtelt neuer Erlass. Im Vergleich: die bisherige ausführende Zollverordnung (SR 631.01) umfasst mit 247 Artikel nur wenige Artikel mehr als das neu das Gesetz.

Das BAZG-VG wird sich auch verkomplizierend auf die Ausarbeitung und Gestaltung der Verordnungslandschaft auswirken. Die Herausforderung wird sein, ob die vielen nun im BAZG-VG auf Gesetzesstufe zusammengeführten Regelungen nun in den Spezialverordnungen der Nebenerlassen oder in der BAZG-Verordnung (BAZG-VV) ausgeführt werden.

Garanto rechnet insgesamt mit einer unverhältnismässigen Verkomplizierung der Gesetzes- und Verordnungslandschaft. Ausgelöst durch den unmöglichen Versuch bereits auf Gesetzesstufe zu vereinheitlichen, was nicht vereinheitlicht werden kann.

### **3.5 Vereinheitlichung der Regulierung schafft Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit**

Der Versuch in einem Gesetz eine Vereinheitlichung verschiedenster Regelungen aus allen Wirtschaftsgebieten zu erzwingen, wird von Garanto als nicht umsetzbar betrachtet. Als Ausweg enthält das BAZG-VG in übermässig vielen Artikel die Bestimmung, dass das BAZG oder der Bundesrat auf Verordnungsstufe noch eigene (Spezial-)Regelungen definieren darf. Dies bedeutet eine hohe Regulierungskompetenz beim Bundesrat.

Hinzu kommt, dass die Ausführungen in den Verordnungen durch den Vereinheitlichungseffekt vage formuliert werden müssen und viel Ermessensspielraum beim BAZG belassen wird. Durch den zunehmenden Regulierungs- und Ermessensspielraum beim BAZG besteht die Gefahr einer latenten Rechtsungleichheit und die Rechtsunsicherheit.

#### 4 Wir empfehlen die Rückweisung des BAZG-VG

Unsere Analyse des BAZG-VG hat nun gezeigt, dass das vorliegende Gesetz ungenügend ist. Essenzielle Prozesse der Zoll- und Steuerveranlagungen laufen bereits seit den 90er Jahren digital und wurden mit der Ergänzung des bestehenden Zollgesetzes von 2016 legiferiert. Das BAZG-VG wird vielmehr für die radikale Neuauslegung und eine Neudefinition des Grundauftrags beim Zoll benötigt. Die Kontrolle der Handelswaren scheint nicht mehr wichtig. Dafür behandeln zwei Drittel (rund 150 Artikel) des BAZG-VG die Strafverfolgung von Personen, das Sammeln, Analysieren und Bearbeiten von Personendaten sowie Regeln für Personenkontrollen und polizeiliche Massnahmen.

Wir empfehlen deshalb die Rückweisung des BAZG-VG. Es muss eine grundsätzliche Diskussion über die Neuausrichtung des BAZG und um den neuen Grundauftrag stattfinden. Ferner begrüssen wir eine vertiefte Auseinandersetzung und Diskussion über

- die Verschmelzung der beiden Berufsprofile Grenzwächter:innen und Zollfachperson
- das neue Ausbildungsprofil Fachspezialist:in Zoll und Grenzsicherheit
- die Uniformierung und Bewaffnung von zivilen Zollfachleuten
- das Sammeln von besonders schützenswerten Personendaten.

Wir schliessen uns der Meinung der GPK-S an, dass im Nachhinein bereits umgesetzte Massnahmen legitimiert werden sollen, die eigentlich einen politischen Entscheid erfordern. Der Gesetzgeber wird vor vollendete Tatsache gestellt.

Wir fordern die sofortige Aussetzung aller weiteren Massnahmen zur organisatorischen Transformation des BAZG – wie etwa die vorgesehenen Weiterbildungsprogramme «Allegra» bis Klarheit über die künftige Ausgestaltung der Zollgesetzgebung herrscht und rechtsgültige Grundlagen vorliegen.

Quellen:

1 Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 23. Mai 2022 (**Bericht**)

2 Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 23. Mai 2022 «Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit» Stellungnahme des Bundesrates vom 30.8.2022 (**Stellungnahme**)

3 Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG-VG (**Botschaft**)

Kontakte

Heidi Rebsamen, Zentralsekretärin Garanto

[rebsamen@garanto.ch](mailto:rebsamen@garanto.ch) T 079 753 62 70

Karl Strohhammer, Zollexperte, ehemaliger Abteilungsleiter Tarif OZD, pensioniert

[ek.nydstr@bluewin.ch](mailto:ek.nydstr@bluewin.ch) T 079 750 34 85

Martin Rebmann, Grenzwächter, ehemaliger Postenchef Bern, pensioniert

[martin.rebmann@bluewin.ch](mailto:martin.rebmann@bluewin.ch), T 079 455 05 05