

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Eidgenössische Zollverwaltung
Oberzolldirektion
Sektion Rechtsdienst
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

Zug, 19. März 2013 hs

Vernehmlassung Teilrevision des Zollgesetzes vom 18. März 2005

Sehr geehrter Herr Oberzolldirektor
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit undatiertem Schreiben (Posteingang am 28. Dezember 2012) eingeladen, zur Teilrevision des Zollgesetzes (ZG) vom 18. März 2005 bis spätestens am 31. März 2013 Stellung zu nehmen. Für die Gelegenheit dazu danken wir Ihnen bestens. Zur vorgeschlagenen Teilrevision stellen wir in Anlehnung an die Positionen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) folgende

Anträge

1. Die vorgeschlagene Änderung von Art. 97 ZG ist ersatzlos zu streichen. Der bisherige Art. 97 ZG ist dahingehend zu ändern, dass er auch Binnenkantone umfasst.
2. Der vorgeschlagene Art. 128a ZG ist ersatzlos zu streichen. Eventualiter ist Art. 108 ZG zu ändern und die Regelung sinngemäss wie folgt auszugestalten:
 - «¹ Die Zollverwaltung kann anordnen, dass ..., wenn:
 - a. aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass Verbrechen oder Vergehen im Sinne von Artikel 117 ZG begangen werden oder worden sind; und
 - b. ...»
 - ² Hat eine angeordnete Massnahme nach Absatz 1 einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch das Eidgenössische Finanzdepartement.

3. Art. 100 Ziff. 5 SVG ist wie folgt anzupassen:

«Der Führer eines Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- oder Zollfahrzeuges ist auf einer taktisch notwendigen Dienstfahrt im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgabenerfüllung im Einsatz und in der befohlenen Ausbildung wegen Missachtung ...».

Begründungen

Zu Antrag 1

a) Bezweckte Ausdehnung von Kompetenzen

Die vorgeschlagene Revision nimmt Bezug (Erläuternder Bericht S. 15) auf den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama vom 3. März 2010 zu Kompetenzfragen in der inneren Sicherheit (Bericht Malama). Der Bericht führt auf Seite 4564 f. zu Art. 96 ZG Folgendes aus:

«In seinem derzeitigen Wortlaut kann dieser Artikel ... aus verfassungsrechtlicher Sicht als problematisch erscheinen. Einerseits bleibt unklar, welche «Sicherheitsaufgaben» der EZV mit dieser Bestimmung übertragen werden. Rein grammatikalisch betrachtet könnten damit auch Aufgaben aus dem originären Polizeibereich der Kantone gemeint sein. Das aber wäre verfassungsrechtlich unzulässig. Andererseits sind auch die nichtzollrechtlichen Aufgaben nach Artikel 95 ZG über weite Strecken «Sicherheitsaufgaben». Jene Aufgaben müssen jedoch in den betreffenden Erlassen konkret umschrieben werden. Artikel 96 ZG erscheint damit als Generalklausel, die das Enumerationsprinzip gemäss Artikel 95 verdrängt. Aus verfassungsrechtlicher und legislatorischer Optik wäre es besser, Artikel 96 ZG zu streichen und stattdessen bestimmte nichtzollrechtliche Erlasse zu ergänzen, soweit sich dies zur Gewährleistung oder inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung als notwendig erweist.»

Im Lichte dieser Überlegungen unterstützen wir die Aufhebung von Art. 96 ZG. Statt die im Bericht Malama geforderte Klarheit zu schaffen und nichtzollrechtliche Befugnisse für die Zollverwaltung zu definieren, geht die vorgeschlagene Änderung von Art. 97 ZG aber nun genau in die gegenteilige Richtung. Neu soll das Eidg. Finanzdepartement (EFD) die Kompetenz haben, mit den Kantonen eine Vereinbarung abzuschliessen, wonach die Zollverwaltung (GWK) irgendwelche nicht weiter definierte polizeiliche Aufgaben erfüllen kann, die «im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes (Art. 95 ZG) stehen und durch die Gesetzgebung des Bundes den Kantonen übertragen worden sind.» Indem das materielle Strafrecht ausschliesslich der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist, bedeutet dies, dass das GWK somit in umfassender Weise als gerichtspolizeiliche Behörde tätig werden könnte. Unterstrichen wird dies durch den Erläuternden Bericht (S. 16), wonach die Änderung von Art. 97 ZG lediglich den ersten Schritt zur umfassenden Rechtsbereinigung darstelle. Ziel sei es, dass der Zollverwaltung zukünftig in den Spezialgesetzen originäre Kompetenzen zur «Ahndung rechtswidriger Handlungen» übertragen werden sollen. Dies hätte zur Konsequenz, dass mit dem GWK die kantonale Polizeihoheit durchbrochen und neu ein nationales Polizeikorps mit praktisch umfassender Kompetenz geschaffen würde. Eine solche Aushöhlung der geltenden Kompetenzordnung in der inneren Sicherheit lehnen wir entschieden ab.

b) Begrüssenswerte Ausdehnung auf Binnenkantone

Die Absicht, den Geltungsbereich von Art. 97 ZG auf Binnenkantone auszudehnen, ist nachvollziehbar. Es macht heute aufgrund der Schengen-Assoziation keinen Sinn, die Vereinbarungen zwischen dem EFD/GWK und Kantonen auf die Grenzkantone zu beschränken, wie im

Erläuternden Bericht (S. 15) überzeugend dargelegt wird. Wir unterstützen deshalb die Ausdehnung auf Binnenkantone.

Zu Antrag 2

a) Fehlende Rechtsgrundlage für Zwangsmassnahmen

Widerhandlungen gegen das Zollgesetz werden nach den Regeln des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) verfolgt und beurteilt (Art. 128 ZG). Das VStrR regelt die zulässigen Zwangsmassnahmen in den Artikel 45–60, wobei Bild- und Tonaufnahmen bzw. die Überwachung mit technischen Aufnahmegeräten dort nicht erwähnt werden. Diese stellen jedoch – in analoger Anwendung von Art. 280 StPO – aufgrund ihres Eingriffes in die verfassungsmässig garantierten Grundrechte eindeutig Zwangsmassnahmen dar. Da das VStrR diese Zwangsmassnahme nicht vorsieht, liegt keine Rechtsgrundlage vor. Damit besteht kein Raum, der Zollverwaltung entsprechende Kompetenzen überhaupt übertragen zu dürfen.

b) Fehlende Beschränkung auf zollrechtliche Tatbestände

Der vorliegende Entwurf will der Zollverwaltung eine umfassende Kompetenz zur selbständigen Anordnung von Überwachungsmassnahmen in *sämtlichen* Rechtsgebieten zusprechen. Eine solche neue Kompetenz sollte sich aus Gründen der Kompetenzordnung und Rechtssicherheit auf die Verfolgung von eigentlichen zollrechtlichen Tatbeständen im Sinne von Art. 117 ZG beschränken. Dort sind die zollrechtlichen Straftatbestände abschliessend umschrieben. Schon heute ermittelt das Grenzwachtkorps gestützt auf diverse Ermächtigungen im Zollgesetz in verschiedenen Rechtsgebieten, welche klar der kantonalen Polizeihochheit unterstehen, so z.B. im Bereich von Betäubungsmitteldelikten, dies obwohl gemäss Art. 28 Abs. 1 BetrMG die Strafverfolgung ausdrücklich Sache der Kantone ist. Wir lehnen es deshalb ab, dass der Zollverwaltung noch weitergehende Eingriffe in die Polizeihochheit der Kantone ermöglicht werden sollen.

c) Fehlende Beschränkung auf Vergehen und Verbrechen

Der vorliegende Entwurf will der Zollverwaltung zudem eine umfassende Kompetenz zur selbständigen Anordnung von Überwachungsmassnahmen bei Verbrechen, Vergehen *oder Übertretungen* zusprechen. Verdeckte Überwachungen stellen einen schweren Eingriff in die verfassungsmässig garantierten Grundrechte dar. Aus diesem Grund beschränkt die Strafprozessordnung die Kompetenz zur verdeckten Überwachung einer Person aus Verhältnismässigkeitsgründen auf die Ahndung von Verbrechen und Vergehen (Art. 282 StPO). Weshalb im Zollgesetz ein anderer Massstab angesetzt werden sollte, ist nicht nachvollziehbar. Will man der Zollverwaltung die Kompetenz für verdeckte Überwachungsmassnahmen tatsächlich zubilligen, so ist diese auf Verbrechen und Vergehen zu beschränken und keinesfalls auf Übertretungen zuzulassen.

d) Zu niedrige Bewilligungsinstanz

Im Weiteren sind verdeckte Überwachungsmassnahmen zwingend durch eine unabhängige Instanz zu genehmigen. Angesichts der Schwere der Grundrechtsverletzung kann es nicht angehen, dass die Oberzolldirektion für die Genehmigung der Fortsetzung einer über einen Monat dauernden verdeckten Überwachungsmassnahme zuständig sein soll. Entsprechend der Regelung der Strafprozessordnung (282 Abs. 2 StPO) sollte dies das EFD als höchste Verwaltungseinheit sein.

e) Regelung an falscher Stelle im Gesetz

Das Zollgesetz regelt unter dem 8. Titel (Art. 117 bis 129) die Strafbestimmungen. Mit dem vorgeschlagenen neuen Art. 128a ZG sollen der Zollverwaltung «besondere Untersuchungsmassnahmen» zugestanden werden. Darin sind keine Strafbestimmungen, sondern neue Befugnisse geregelt. Die Liste der Befugnisse steht im Zollgesetz aber an anderer Stelle, nämlich

unter dem 5. Titel im 3. Kapitel (Art. 100 bis 109). Der Erläuternde Bericht (S. 19) nimmt bereits Bezug auf Art. 108, mit dem der Einsatz von Aufnahme- und Überwachungsgeräten geregelt ist. Es ist nicht einzusehen, und geht aus dem Erläuternden Bericht nicht hervor, warum die fraglichen Bestimmungen von Art. 128a ZG (neu) nicht nach Art. 108 ZG folgen bzw. warum statt der Änderung von Art. 108 ZG ein neuer Artikel mit ähnlicher Thematik eingeführt werden soll.

Zu Antrag 3

a) Beschränkung auf taktisch notwendige Dienstfahrten

Die vorgeschlagene Ergänzung des SVG durch diese Bestimmung begrüssen wir grundsätzlich, regen aber an, sie zu präzisieren. Wie bereits das Bundesgericht anerkannt hat (BGE 113 IV 126), gibt es Dienstfahrten, bei denen aus taktischen Gründen die Regeln des Strassenverkehrsrechts einerseits nicht eingehalten werden können, bei denen aber andererseits auch die besonderen Warnsignale nicht eingeschaltet werden können, so dass die Strafbefreiung von Art. 100 Ziff. 4 SVG nicht greift. Zu denken ist dabei etwa an Nachfahrmessungen, Observationen oder unauffälliges Annähern an einen Banküberfall. Allerdings geht die vorgeschlagene Formulierung der «notwendigen» Dienstfahrt eindeutig zu weit. Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und dem darin statuierten Verhältnismässigkeitsprinzip sollte der Begriff darum präzisiert werden zu «taktisch notwendige Dienstfahrten».

b) Erweiterung auf Ausbildungsfahrten

Da es auch im Rahmen der Ausbildung unumgänglich ist, zur Vorbereitung auf den Ernstfall die Regeln des Strassenverkehrsrechts nicht immer einzuhalten, müssen auch die befohlenen Ausbildungen von dieser Strafbefreiung erfasst werden.

c) Verzicht auf weibliche Form

Da sich die neue Norm in den Kontext des bestehenden SVG eingliedert, haben wir Verständnis dafür, dass sich der Gesetzestext wie im SVG üblich auf die männliche Form beschränkt.

Weitere Bemerkungen haben wir nicht anzubringen. Besten Dank für die gebührende Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Zug, 19. März 2013

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug


Beat Villiger
Landammann


Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- hans-georg.nussbaum@ezv.admin.ch
- Eidg. Parlamentarier des Kantons Zug
- Sicherheitsdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Finanzdirektion