



22.058

Zollgesetz. Totalrevision

Loi sur les douanes. Révision totale

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.06.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.24 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.24 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.24 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.03.25 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Wir führen eine gemeinsame Debatte zu den Vorlagen 1 bis 3.

Burkart Thierry (RL, AG), für die Kommission: Ich bin zur Funktion des Berichterstatters gekommen wie die Jungfrau zum Kinde, aber das soll in der Adventszeit ja durchaus vorkommen. Es ist dem Umstand geschuldet, dass Kollege Hannes Germann leider erkrankt ist. Ich habe gestern noch mit ihm telefoniert, es geht ihm etwas besser, aber er ist leider noch nicht arbeits- und einsatzfähig. Sie erlauben mir sicher, ihm an dieser Stelle im Namen unseres Rates die besten Genesungswünsche zu schicken. Er meinte, vielleicht höre er sich die Debatte an.

Aber nun zur Sache: Die letzte Totalrevision des Zollgesetzes fand im Jahr 2005 statt. Seither hat sich im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr vieles verändert. Das ist dem Umstand geschuldet, dass die Anzahl Grenzgänger massiv zugenommen hat; es ist dem Umstand der zunehmenden Migration ganz allgemein geschuldet; vor allem ist es natürlich auch der enormen Zunahme des Online-Handels geschuldet. Jeden Tag überqueren rund 2,2 Millionen Personen, 1,1 Millionen Fahrzeuge und 21 000 LKW die Schweizer Grenze. Das sind die Zahlen von 2021, so wie man sie der Botschaft auf Seite 8 entnehmen kann. Ich gehe davon aus, dass die Zahlen seither noch einmal zugenommen haben.

Erlauben Sie mir, aus dieser Botschaft noch ein paar weitere Zahlen zu nennen. Sie machen auf eindrückliche Art und Weise die Notwendigkeit dieser Reform greifbar. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG verzeichnen pro Tag, neben 64,4 Millionen Franken Einnahmen für den Bund: 91 gefälschte Produkte, 70 zur Fahndung oder zur Verhaftung ausgeschriebene Personen, 4 gefälschte Ausweise, 12 verbotene Waffen, 2,6 Kilogramm Drogen, 51 rechtswidrige Aufenthalte, 30 Sendungen mit Medikamenten oder Dopingpräparaten, 34 mangelhafte Lastwagen. Das verdeutlicht, dass effiziente und effektive Grenzprozesse, die einen einfachen und raschen Grenzübertritt ermöglichen, immer wichtiger werden. Aufwendige Kontrollen und Prozesse, die zu Wartezeiten führen, werden als störend empfunden.

Zahlreiche parlamentarische Vorstösse haben daher einfachere Verfahren und benutzerfreundliche Lösungen gefordert. Dies führte zur Initialisierung des Digitalisierungs- und Transformationsprogrammes Dazit, für das das Parlament mit dem Bundesbeschluss vom 12. September 2017 einen Gesamtkredit von knapp 400 Millionen Franken gesprochen hat.

Zudem hat die Sicherheitsfunktion der Zollbehörden an Bedeutung gewonnen, so beispielsweise die Gewährleistung der Sicherheit in der internationalen Lieferkette. Der Vollzug der nicht abgaberechtlichen Erlasse gewinnt zunehmend an Bedeutung, beispielsweise aufgrund des boomenden Online-Handels, über den auch illegale Waren in die Schweiz gelangen. Aus diesen Gründen ist es unerlässlich, dass sich das BAZG den zukünftigen Herausforderungen stellt, um seine Aufgaben auch in Zukunft sach- und zeitgerecht sowie effizient erfüllen zu können.

Eine grundlegende Überarbeitung der bestehenden Rechtsgrundlagen ist daher nötig. Erforderlich ist zunächst, und das ist das Ziel der vorliegenden Revision, die Schaffung eines Rahmengesetzes, welches zusammenführt, was im Aufgabenbereich des BAZG materiell und formell vereinheitlicht werden soll. Neu gibt es





ein BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, kurz BAZG-VG genannt. Ferner wird das heutige Zollgesetz einer Totalrevision unterzogen und auf einen reinen Abgabenerlass reduziert; neu heisst es dann Zollabgabengesetz. Bei diesem Gesetz verbleiben gewisse materielle Punkte. Mit der Schaffung des Rahmengesetzes und der Totalrevision des Zollgesetzes ändern zahlreiche andere damit verbundene Erlasse, nämlich deren 57. Mit diesen umfassenden Gesetzesänderungen sollen verschiedene Ziele erreicht werden. Ich verzichte hier auf ihre Nennung und verweise bei dieser Gelegenheit auf die Seiten 10 und 11 der Botschaft.

Die Fahne umfasst 501 Seiten. Wir dürfen davon ausgehen, dass es sich, zumindest gemessen an der Seitenzahl, wahrscheinlich um eine der umfassendsten Gesetzesrevisionen dieses Hauses handelt, wenn nicht sogar um die umfassendste. Vielleicht ist es diesem oder auch anderen Umständen geschuldet, dass die Erarbeitung bzw. der ganze Prozess dieses Gesetzes bereits im Vorfeld mit Nebengeräuschen verbunden war. Sie haben es vielleicht gesehen: Die Botschaft datiert vom 24. August 2022. Schon in Zusammenhang mit der Vernehmlassung, aber dann auch mit der Botschaft gab es einige Beanstandungen. Dieses erste Nebengeräusch war insbesondere der Zusammenlegung von Zoll und Grenzwachtkorps geschuldet. Die GPK dieses Rates nahm sich dieses Umstands an und verfasste einen entsprechenden Bericht, und die Personalverbände meldeten sich lautstark zu diesem Thema.

Beim zweiten Nebengeräusch handelte es sich insbesondere um die Bedenken der Kantone. Die sich damals neu im Amt befindende Bundesrätin Karin Keller-Sutter setzte daraufhin eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des ehemaligen Aargauer Regierungsrates Urs Hofmann ein. Die Bedenken der Kantone betrafen insbesondere den Föderalismus, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, aber auch ganz konkret die Zuständigkeit in Zusammenhang mit der inneren Sicherheit und die Frage von polizeilichen Aufgaben.

Für ein drittes Nebengeräusch sorgte dann im Verlauf des Prozesses ein Bericht des Bundesamtes für Justiz, der bezweifelte, dass für das Gesetz eine genügende Verfassungsgrundlage bestehe. Zu einem vierten Nebengeräusch kam es, als sich der Edöb zu Wort meldete, ebenfalls sehr kritisch.

Diese Nebengeräusche führten dazu, dass die vorberatende Kommission des Nationalrates ursprünglich zwar Eintreten beantragte, aber einen Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat zur Überarbeitung stellte. Der Nationalrat entschied dann jedoch anders. Er beschloss, die Beratungen durchzuführen, woraufhin wiederum die WAK-N die Arbeit aufnahm. In diesem Zusammenhang führte sie verschiedene Anhörungen durch, unter anderem bezüglich der von mir genannten vier Nebengeräusche, und nahm aufgrund der entsprechenden Rückmeldungen zahlreiche Verbesserungen vor. Unter anderem flossen verschiedene Änderungsvorschläge der Arbeitsgruppe Hofmann in die Beratungen der WAK-N ein. Auch die Bedenken des Bundesamtes für Justiz wurden aufgenommen. Der Nationalrat hat der Vorlage schliesslich am 6. März 2024 mit 112 zu 62 Stimmen bei 8 Enthaltungen zugestimmt.

AB 2024 S 1243 / BO 2024 E 1243

Ihre vorberatende Kommission, die WAK-S, hat die Beratungen in diesem Jahr aufgenommen und sich an insgesamt fünf Sitzungen mit der Thematik befasst. Zuerst wurden noch einmal Anhörungen durchgeführt, und zwar mit einer Delegation der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und einer Delegation der Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz. Dabei wollten wir uns vergewissern, dass mit der Fassung des Nationalrates den Bedenken der Kantone im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Bezug auf die innere Sicherheit Rechnung getragen wird. An der zweiten Sitzung gab es dann weitere Anhörungen mit Verbänden, und zwar in Bezug auf die Warenanmeldung und -deklaration und im Zusammenhang mit dem Risiko von Fälschungen, Schmuggel und so weiter.

Die WAK-S unterbreitet Ihnen mehrere Anpassungen an den Änderungen des Nationalrates. Diese Anpassungen sind auf die Anliegen der Arbeitsgruppe Hofmann und der Branche zurückzuführen. Hier will man doch in einigen Punkten wieder auf den Entwurf des Bundesrates zurückgehen; ich verweise auf die Artikel 6, 13, 14, 15, 17 und 18. Es wurden auch zusätzliche Abklärungen vorgenommen – ich werde bei den einzelnen Bestimmungen darauf zurückkommen – und damit an verschiedenen Orten weitere Differenzen zum Nationalrat geschaffen.

Aufgrund der eher langen Beratungsdauer – ich habe es vorhin gesagt, die Botschaft stammt aus dem Jahr 2022 – ist nun auch noch der Umstand dazugekommen, dass mehrere Artikel auf Gesetze Bezug nehmen, die in der Zwischenzeit durch Parlamentsbeschlüsse wieder geändert wurden. Das muss in der nun vorliegenden Fassung Ihrer vorberatenden Kommission ebenfalls berücksichtigt werden; ich werde aber auch hierauf zurückkommen.

Abschliessend: Es war eine lange Debatte, es waren intensive Diskussionen in der Kommission, aber gemäss Auffassung der Kommission sind wir beschlussreif. Die Kommission ist daher auch einstimmig darauf einge-



treten und beantragt dem Rat, ebenfalls darauf einzutreten. Die einzelnen Punkte, die es noch zu diskutieren gibt, sind zahlreich. Wir werden in der Detailberatung darauf eingehen können.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je souhaite vous dire très brièvement qu'il était devenu nécessaire, comme l'a dit le rapporteur, d'entrer dans une réforme importante du système des douanes suisses. Il était donc nécessaire, notamment pour des questions technologiques, de simplifier le travail des salariés et d'amener une certaine souplesse dans le mode de travail avec l'introduction d'une numérisation plus importante des processus. Toutefois, le projet initial qui avait été mis en consultation a été fortement contesté par les cantons en raison de son empiètement majeur sur les compétences de police au niveau cantonal. Il amenait à la création d'une nouvelle entité de sécurité, en plus des polices cantonales, qui était en fait l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières. Cela devenait problématique. Le groupe Hofmann a donc été mis en place. S'il a pu épurer d'énormes quantités de points, qui ont été repris par la suite par le Conseil fédéral, il n'en reste pas moins que, dans le texte que nous avons sur la table, il y a encore un certain nombre d'éléments qui font que l'on donne des pouvoirs relativement importants sur le contrôle des personnes, sur la prise d'empreintes digitales ou sur l'usage de l'ADN. Jusqu'à aujourd'hui ces opérations étaient restreintes aux tribunaux et aux polices dans le cadre d'enquêtes. Or, ici, on l'étend aux services des douanes, ce qui est, en soi, problématique. De même, il y a ce renforcement des contrôles des personnes. Par contre, on renonce à faire un contrôle accru de ce qu'il se passe dans les ports francs, qui sont aussi des lieux où il faudrait peut-être avoir un meilleur contrôle des ayants droit économiques.

Dans l'ensemble, il n'y a pas de raison de s'opposer à l'entrée en matière. J'ai fait un certain nombre de propositions individuelles sur lesquelles nous reviendrons. En fonction des décisions qui seront prises sur ces propositions individuelles, j'accepterai ou refuserai le projet qui est sur la table.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Bei der vorliegenden Totalrevision des Zollgesetzes handelt es sich – Sie haben es gehört – um ein äusserst umfangreiches Projekt, einerseits aufgrund der Themenbreite, andererseits aber natürlich auch aufgrund des Pioniercharakters im Bereich der Digitalisierung. Der Gesetzesentwurf deckt eine Vielzahl von politisch sensiblen Themen ab: die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, die Sicherheit der Bevölkerung, den Fleisch- und Zigarettenschmuggel, die Abgabenerhebung, den Datenschutz, die Migration, die Strafverfolgung, die Edelmetallkontrolle und viele weitere Themen. Das Projekt beinhaltet aber auch viele technische Themen – wir haben uns in der Detailberatung etwas durchbeissen müssen, würde ich einmal sagen – wie die Erhebung der Mehrwertsteuer bei der Einfuhr oder die verschiedenen Prozesse inklusive Vereinfachungen im grenzüberschreitenden Warenverkehr. Diese Themenbreite ergibt sich durch die Vielseitigkeit der Aufgaben des BAZG als Vollzugsorgan von über hundert Bundeserlassen. Das führt eben auch dazu, dass die Fahne so dick ist, weil so viele Bundesgesetze angepasst werden müssen, da die Digitalisierung hier ein Querschnittsthema ist.

Das BAZG ist auch zuständige Behörde für die Erhebung der Abgaben, die ungefähr einen Drittel der Einnahmen des Bundes ausmachen, zum Beispiel die Schwerverkehrsabgabe, aber auch die Mineralölsteuer, die Tabaksteuer und die Biersteuer.

Schliesslich bildet der Gesetzesentwurf auch einen Teil der organisatorischen Transformation des Amtes ab, die zuweilen ja – Sie haben es gehört, ich komme noch darauf zurück – ein emotionales Thema war. Zugrunde liegt dem Projekt das Bestreben nach Vereinfachung, nach Vereinheitlichung und nach der vollständigen Digitalisierung sämtlicher Zollabgaben und Kontrollprozesse mittels des Programms Dazit. Ziel des Programms ist es, dass Kundinnen und Kunden wie Importeure, Exporteure, Spediteure und Reisende ihre Formalitäten künftig, vollständig zeit- und ortsunabhängig, digital abwickeln können. Ständerat Burkart hat bereits darauf hingewiesen, dass 2017 für Dazit ein Verpflichtungskredit von über 393 Millionen Franken verabschiedet wurde. Die Fortschritte, die durch Dazit erzielt werden, sind insbesondere für die Wirtschaft von Bedeutung. Wir haben geschätzt, dass die Wirtschaft damit in den Prozessen rund 200 Millionen Franken einsparen kann.

Die Digitalisierung erfordert aber auch Anpassungen in der Art und Weise, wie das BAZG arbeitet. Mit der Digitalisierung aller Zollabgaben und Kontrollprozesse fallen für das BAZG namentlich auch Eingriffsmöglichkeiten weg; aber mithilfe einer Risikoanalyse sollen verdächtige Waren, Personen und Transportmittel gezielt kontrolliert werden können. Die Vereinfachung der Prozesse führt zu einer wesentlichen administrativen Entlastung. Es sollten – das war damals die Schätzung in der Botschaft – etwa 350 Stellen nicht abgebaut, aber freigespielt werden, sodass die Mitarbeitenden andernorts eingesetzt werden können. Wir werden sehen, ob wirklich 350 Mitarbeitende andernorts eingesetzt werden können, denn die Digitalisierung führt ja nicht immer nur zu Vereinfachungen – für die Kundinnen und Kunden natürlich schon –, sondern auch zu neuen Aufgaben, die für die Mitarbeitenden anspruchsvoll sind. Aber das Ziel wäre es natürlich, dass man die Leute andernorts einsetzen



könnte, beispielsweise für die Kontrolle der Migrationsbewegungen.

Das breite Spektrum an Themen und wahrscheinlich auch die Geschwindigkeit, mit der man die Sache angegangen war, führten dazu, dass sich vier Kommissionen des Nationalrates mit dieser Vorlage befassten. Es wurden verschiedene Anhörungen durchgeführt, und es gab sehr viel Kritik.

Als ich 2023 das EFD übernommen habe, habe ich eine Arbeitsgruppe, die Arbeitsgruppe Hofmann, eingesetzt. Ich war natürlich für das Thema der kantonalen Kompetenzen sensibilisiert, wie es Herr Sommaruga angesprochen hat: Will man hier durch die Hintertüre sozusagen eine bundespolizeiliche Kompetenz für die Grenzwaache einführen? Deshalb habe ich den ehemaligen Regierungsrat und auch Vorgänger von mir als Präsident der KKJPD gebeten, diese Fragen anzugehen,

AB 2024 S 1244 / BO 2024 E 1244

gemeinsam mit den Kantonen und Sozialpartnern. Das Ergebnis der Arbeitsgruppe Hofmann haben Sie erhalten; wir werden in der Detailberatung darauf zurückkommen.

In der Zwischenzeit hat das Bundesamt für Justiz hier sozusagen noch eine "toilettage" durchgeführt. Es hat also dafür gesorgt, dass die Vorlage auch formell besser daherkommt. Das alles hat die Situation mit den Kantonen sehr beruhigt; diese Front wurde beseitigt. Eine andere Front bestand jedoch mit den Personalverbänden. Diese waren einerseits auch mit dem Tempo sehr unzufrieden, andererseits wurden auch in den Medien Fragen zur Bewaffnung und Ausbildung aufgeworfen. Die Ausbildung ist nicht hier im Gesetz geregelt. Aber auch da konnte viel erreicht werden, auch indem sich das Berufsbild überprüfen liess. In Zusammenarbeit mit den Personalverbänden konnte auch hier eine Beruhigung erreicht werden.

Ich war damals froh, dass der Nationalrat die Vorlage nicht zurückwies – nicht weil man sie nicht hätte verschlanken können, sondern weil eben der Verpflichtungskredit für Dazit schon lief und natürlich auch die entsprechenden Arbeiten schon angelaufen waren. Man hätte dadurch möglicherweise Geld verloren.

Ihre vorberatende Kommission hat auch Anhörungen durchgeführt, Sie haben es gehört, auch mit Vertretungen der Wirtschaft. Dort gibt es einfach teilweise unterschiedliche Interessen. Es war schon erstaunlich, wie stark das Lobbying hier war. Ebenfalls erstaunlich ist, wie schwierig es für Nichtexpertinnen und Nichtexperten, wie wir es sind, war, jeweils wirklich zu erkennen, was jetzt tatsächlich Sache ist, wo die Interessen des Staates zu wahren und wo auch berechnete Interessen der Wirtschaft zu verteidigen sind.

Die von der SiK-S eingebrachten Anträge zur Prüfung der Kompetenzen bei der Abnahme von Fingerabdrücken, der Datenbearbeitung durch das BAZG im Rahmen der Übernahme kantonalen polizeilicher Aufgaben und der Erstellung von DNA-Profilen wurden übernommen. Sie sind etwas strittig. Es gibt dazu eine Minderheit Sommaruga Carlo, wir können dann in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Nun, ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten, sodass wir – nächste Woche, denke ich – die Detailberatung durchführen können. Ich danke Ihnen auch für das Durchhaltevermögen in der Kommission. Es war nicht immer ganz einfach, alle Dimensionen dieser Vorlage hier zu erfassen. Ich denke aber, dass sie jetzt auf gutem Wege ist. Sie haben auch einige gute Korrekturen gegenüber der Version des Nationalrates vorgenommen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Wir setzen die Debatte nächste Woche fort.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr

La séance est levée à 12 h 55

AB 2024 S 1245 / BO 2024 E 1245