



Bern, 13. September 2019

Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt?

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 17.3361,
Finanzkommission NR, vom 18. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	4
Teil I Allgemeines und Hintergrundinformationen	5
1 Ausgangslage	5
2 Grundlagen	6
2.1 Gesetzlicher Auftrag der EZV	6
2.2 Definitionen und Abgrenzungen	6
2.2.1 Nichtzollrechtliche Erlasse (NZE)	6
2.2.2 Erhebung von Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen.....	6
2.2.3 NZE im Personenverkehr: Abgrenzung	7
2.2.4 «Zulässiger Warenverkehr» und «verbotener Warenverkehr».....	7
3 Programm DaziT (Transformation der EZV)	8
4 Aufgaben der EZV	9
4.1 Leistungsumfang und Vollzug	9
4.1.1 Leistungserbringung und Leistungsumfang heute.....	9
4.1.2 Bewertung	9
4.1.3 Handlungsfeld Standardisierung / Digitalisierung	10
4.1.4 Handlungsfeld Konzentration auf die Kontrolltätigkeit	11
4.1.5 Handlungsfeld Gebührenerhebung.....	11
4.2 Steuerung und Priorisierung des Vollzugs	11
4.2.1 Steuerung und Priorisierung heute	11
4.2.2 Bewertung	12
4.2.3 Handlungsfeld Priorisierung.....	12
4.2.4 Handlungsfeld Steuerung	14
Teil II Beantwortung der konkreten Fragen	15
5 Fragestellungen des Postulats	15
5.1 Auswirkung DaziT	15
5.2 Übersicht NZE-Vollzug	15
5.3 Kompetenzen und Koordination	15
5.4 Steuerung und Priorisierung	16
5.5 Wirkungsmessung und Controlling	16
5.6 Hilfeleistung im Immaterialgüterrecht / Finanzierungsfragen	16
5.6.1 Umfang der Kontrolltätigkeit.....	17
5.6.2 Keine Gebührenerhebung für die Kontrolltätigkeit vs. Gebühren im Immaterialgüterrecht....	17
5.6.3 Bewertung und Handlungsfeld «Kontrolltätigkeit im Auftrag der Wirtschaft»	17
5.7 Personeller Aufwand	18
Anhang A Bestehende NZE-Bereiche	19
Anhang B «Vollzug» durch die EZV	21
Anhang C Automatisierte NZE-Abwicklung	22
Anhang D Leistungsmodul für die Kontrolltätigkeit	23

Zusammenfassung

Der Bundesrat erfüllt mit diesem Bericht das Postulat 17.3361 der Finanzkommission des Nationalrats. Das Postulat fordert, den Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse (NZE) durch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) in einem Bericht zu überprüfen und zu analysieren.

Heute vollzieht die EZV mehrere hundert verschiedene Massnahmen in über 100 NZE-Bereichen, wobei sie mit 26 Verwaltungseinheiten und verschiedenen weiteren Akteuren zusammenarbeitet. Die NZE-spezifischen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der EZV sind uneinheitlich geregelt und demzufolge unterschiedlich aufwändig und ressourcenbelastend. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den personellen Ressourcen, die für die Kontrolltätigkeit zur Verfügung stehen, und den Erwartungen an die Leistungserbringung der EZV. Die Zunahme der Vollzugsaufgaben, unterschiedlich ausgestaltete Rechtsgrundlagen sowie Medienbrüche stellen weitere Herausforderungen beim NZE-Vollzug dar.

Die EZV wird mit dem gesamtheitlichen Transformationsprogramm DaziT bis ins Jahr 2026 konsequent ins digitale Zeitalter überführt. Die Formalitäten in all ihren Aufgabenbereichen werden vereinfacht und durchgehend digitalisiert. Dies bedingt zwingend eine vorgängige Bereinigung der NZE.

Mit folgenden Massnahmen verbessert die EZV die Effizienz und Effektivität des NZE-Vollzugs und stärkt ihre Kontrolltätigkeit:

- Standardisierung des Vollzugs (Aufgriff und Massnahme);
- Digitalisierung sämtlicher Prozesse und möglichst grosse Automatisierung;
- Priorisierung und Steuerung der Vollzugsaufgaben;
- Konzentration der EZV auf ihre Kernkompetenzen, d. h. Kontrolltätigkeit.

Mit DaziT wird die EZV über ein klar umschriebenes Leistungsangebot verfügen. Leitlinien stellen sicher, dass die Vollzugsaufgaben einheitlich im Recht abgebildet werden. Im digitalisierten Zollprozess erarbeitet die EZV gemeinsam mit den betroffenen Verwaltungseinheiten Schnittstellen für die automatisierte Abwicklung. Auch die Priorisierung wird breit abgestützt.

Mit all diesen Massnahmen stellt die EZV die umfassende Sicherheit für den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr sicher. Ausserdem werden Risikoanalyse, Personalsteuerung und Controlling massgebend verbessert.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Visualisierung «automatisierte NZE-Abwicklung» und «Leistungsmodule»	10
Abbildung 2	Übersicht Priorisierung der Vollzugsaufgaben	13

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
DaziT	Modernisierungs-, Transformations- und Digitalisierungsprogramm der EZV ¹
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
NZE	Nichtzollrechtliche Erlasse

¹ BBI 2017 1717, 6423. Siehe auch www.dazit.admin.ch

Teil I

Allgemeines und Hintergrundinformationen

1. Ausgangslage

Dieser Bericht wurde in Erfüllung des von der Finanzkommission des Nationalrats eingereichten Postulats 17.3361 «Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt?» verfasst. Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, den Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse (NZE) durch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) in einem Bericht zu überprüfen und zu analysieren. Der Bericht soll insbesondere folgende Fragen beantworten:

- Welche Auswirkungen wird die Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) auf die NZE haben?
- Welche NZE vollzieht die EZV, und mit welchen Stellen des Bundes, der Kantone und des Auslands arbeitet sie dafür zusammen, und welche Aufgaben nimmt die EZV beim Vollzug von NZE wahr?
- Sind in den Erlassen die Kompetenzen der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone klar geregelt? Wird sichergestellt, dass es keine Mehrfachkontrollen gibt und die Unternehmen damit unnötig administrativ belastet werden?
- Wie stellt der Bundesrat sicher, dass der Vollzug durch die EZV effizient und effektiv ist? Wie steuert der Bundesrat die Kontrolltätigkeit der EZV? Wie werden die Kontrollen durch die EZV priorisiert (welcher NZE hat Vorrang), und nach welchen Kriterien führt die EZV Kontrollen durch?
- Wird regelmässig überprüft, ob die NZE noch erforderlich sind und die Kontrollen die erforderliche Wirkung erzeugen?
- Wie wird sichergestellt, dass dort, wo die Hilfeleistung der EZV von der Zahlung einer Gebühr abhängig gemacht wird, die EZV die Leistungen auch tatsächlich erbringt?
- Mit welchem personellen Aufwand ist der Vollzug der NZE verbunden?

Das Postulat wurde im Nationalrat am 7. Dezember 2017 angenommen. In der Debatte² wurde ein Bezug zum Digitalisierungs- und Transformationsprogramm DaziT hergestellt. So wurde die EZV konkret beauftragt, Vereinfachungen und den Abbau administrativer Belastungen zu überprüfen und im Rahmen von DaziT den Nutzen der Digitalisierung maximal auszunutzen. Schliesslich soll der Bericht auch dazu dienen, die Fragen der Priorisierung (welche Vollzugsaufgaben sind nötig bzw. in welchen Bereichen ist der Vollzug am wichtigsten) und der Finanzierung (insbesondere bei einer Gebührenverrechnung) mit der Wirtschaft und den Partnerbehörden zu diskutieren.

² Amtliches Bulletin 2017 2003

2. Grundlagen

2.1. Gesetzlicher Auftrag der EZV

Die EZV ist eine wichtige Akteurin in der internationalen Lieferkette von Gütern und Dienstleistungen sowie das zentrale und umfassende Sicherheitsorgan für den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr. Durch die Kontrolle des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs sorgt sie zugunsten der Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft für die Einhaltung der zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Bestimmungen.

Die EZV hat folgenden Auftrag:

- Sie überwacht und kontrolliert den Personen- und Warenverkehr über die Zollgrenze.
- Sie wahrt die Sicherheit im Grenzraum.
- Sie erhebt Zollabgaben und Abgaben nach nichtzollrechtlichen Bundesgesetzen, soweit die betreffenden Erlasse dies vorsehen.
- Sie wirkt mit beim Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes, soweit die betreffenden Erlasse dies vorsehen.
- Sie arbeitet mit der Wirtschaft zusammen, insbesondere zur Vereinfachung und Beschleunigung der Zollveranlagungsverfahren.
- Sie arbeitet mit ausländischen Zollverwaltungen zusammen, insbesondere hinsichtlich der Koordination der Zollveranlagungsverfahren.

Der EZV sind heute Vollzugsaufgaben in zahlreichen NZE zugewiesen. Sie arbeitet in diesem Zusammenhang mit 26 Verwaltungseinheiten sowie mit vom Bund beauftragten Stellen und verschiedenen kantonalen Behörden zusammen (vgl. Anhang A).

Allerdings vermag die EZV die heutigen Erwartungen von Politik, Wirtschaft und Reisenden hinsichtlich einfacher und kostengünstiger Verfahren sowie Wirksamkeit nicht mehr vollumfänglich zu erfüllen. So verlangen die heutigen Grenzformalitäten grundsätzlich den persönlichen Kontakt zwischen den Zollbeteiligten und der EZV. Sie stellen damit in vielen Fällen unnötige Verkehrs- und Handelshemmnisse dar. Ziel der Modernisierung ist deshalb die zeit- und ortsunabhängige Erledigung der Grenzformalitäten.

2.2. Definitionen und Abgrenzungen

2.2.1. Nichtzollrechtliche Erlasse (NZE)

Bei den NZE handelt es sich um alle Erlasse, die der EZV Vollzugsaufgaben zuweisen und in anderen Erlassen als dem Zollrecht geregelt sind³. Insgesamt regeln 400 unterschiedliche Erlasse die warenbezogenen NZE-Vollzugsaufgaben der EZV.

In derzeit 102 NZE-Bereichen erbringt die EZV Leistungen (vgl. Anhang A).

Der vorliegende Bericht umfasst alle warenbezogenen Vollzugsaufgaben nach NZE.

2.2.2. Erhebung von Abgaben nach nichtzollrechtlichen Erlassen

Die EZV erhebt auch Abgaben nach NZE⁴, so zum Beispiel die Mehrwertsteuer bei der Einfuhr oder die Mineralölsteuer. Die Erhebung sogenannt «Nichtzollrechtlicher Abgaben» nach Art. 1 Bst. c ZG fällt heute und in Zukunft in den Zuständigkeitsbereich der EZV. Neben ihrer Aufgabe als Kontroll- und Aufgriffsorgan verantwortet sie in diesen NZE-Bereichen auch die Veranlagung der Abgabe sowie ein allfälliges Strafverfahren.

Die Abgabenerhebung erfolgt automatisiert im Rahmen des Veranlagungsprozesses (vgl. Anhang B).

³ vgl. Art. 1 Bst. c und d Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0)

⁴ Art. 90 ZG

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»**2.2.3. NZE im Personenverkehr: Abgrenzung**

Die EZV ist neben der Kontrolle des Warenverkehrs auch für die Kontrolle des grenzüberschreitenden Personenverkehrs zuständig. Der allenfalls auf eine Personenkontrolle folgende Prozess wird in diversen zusätzlichen Rechtsgrundlagen ausserhalb des Zollgesetzes (faktisch im Prinzip ebenfalls NZE) geregelt. Dazu gehören ausländerrechtliche sowie polizeiliche Erlasse wie das Ausländer- und Integrationsgesetz, die Verordnung über die Bearbeitung biometrischer Daten oder diverse Ausführungsverordnungen.

Wird jedoch bei einer Personenkontrolle etwas festgestellt, das im Rahmen eines solchen Erlasses weitere Massnahmen im Zusammenhang mit der Person zur Folge hat, werden diese Massnahmen seitens EZV in der Regel nicht als originäre Aufgaben, sondern als durch die Kantone delegierte Aufgabe in ihrem Auftrag getroffen. Dies gilt sowohl für die Grenzkontrollen an der Schengen-Aussengrenze (Flughafen) und die entsprechenden Schengen-Regulierungen als auch für die weiteren delegierten polizeilichen Aufgaben. Je nach Kanton, kantonaler Gesetzgebung und Verwaltungsvereinbarung zwischen dem EFD und dem Kanton, sind die entsprechenden Prozesse unterschiedlich ausgestaltet.

Die Kontrollen des Personenverkehrs unterstehen daher anderen Voraussetzungen als jene des Warenverkehrs; sie unterliegen anderen Vorgaben und haben andere Rahmenbedingungen. Die Beantwortung der im Postulatsbericht gestellten Fragen ist für den Bereich des Personenverkehrs denn auch nur teilweise möglich und würde den Rahmen dieses Berichts sprengen.

Der vorliegende Bericht befasst sich daher ausschliesslich mit den Vollzugsaufgaben, die der EZV originär im Bereich des Warenverkehrs zugewiesen sind. Damit ist auch der im Postulat genannte Bereich Polizei und Sicherheit abgedeckt.

2.2.4. «Zulässiger Warenverkehr» und «verbotener Warenverkehr»

Neben dem freien Warenverkehr ist zwischen dem zulässigen und dem verbotenen Warenverkehr zu unterscheiden.

Freier Warenverkehr	Beim freien Warenverkehr können Waren ohne Einschränkung importiert oder exportiert werden. Freier Warenverkehr besteht etwa zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein.
Zulässiger Warenverkehr [→ Reglementierte Waren]	Waren, deren Verbringen ins Zollgebiet grundsätzlich erlaubt ist, deren Ein-, Aus- oder Durchfuhr aber zusätzlichen Beschränkungen oder Auflagen unterliegen. Beispiele von Reglementierungen: <ul style="list-style-type: none"> • Anmeldepflicht • Bewilligungspflicht • Zuteilung von Zollkontingenten im Agrarbereich • Zeugnispflicht • Untersuchungspflicht (beim, vor oder nach dem Grenzübertritt) • Erhebung von Steuern und Lenkungsabgaben
Verbotener Warenverkehr [→ Illegale Waren]	Waren, deren Verbringen ins Zollgebiet oder deren Ausfuhr verboten ist.

3. Programm DaziT (Transformation der EZV)

«DaziT» steht für «Dazi», das rätoromanische Wort für Zoll, und für «Transformation». Das Programm DaziT wurde am 1. Januar 2018 lanciert und dauert bis Ende 2026. Die Kosten betragen rund 400 Mio. Franken⁵.

Das Programm DaziT ist das Schlüsselement zur Gesamttransformation der EZV. Mit DaziT werden die Zoll- und Abgabenerhebungsprozesse sowie die Kontroll- und Sicherheitstätigkeiten der EZV vereinfacht, harmonisiert und durchgehend digitalisiert. Alle Bereiche der Organisation werden kritisch überprüft und optimiert: Strategie, Prozesse, Aufbauorganisation, Infrastruktur, Arbeitsmittel, Berufsbilder, Rechtsgrundlagen usw. Insgesamt soll damit die Sicherheit von Bevölkerung, Wirtschaft und Staat erhöht werden.

DaziT senkt die Regulierungskosten. Der Grenzübertritt von Waren soll rascher erfolgen. Unternehmenskunden werden ihre Verpflichtungen via Online-Portal rund um die Uhr und von jedem Ort aus erfüllen können. Privatpersonen können dank DaziT ihre Waren, die sie im Ausland einkaufen und in die Schweiz einführen, vollständig digital, orts- und zeitunabhängig beim Zoll anmelden. Innerhalb der EZV führt DaziT zu Effizienzsteigerungen: personelle Ressourcen werden von Routineaufgaben befreit und zugunsten von Sicherheitsaufgaben eingesetzt. Dank gesteigerter Datenverfügbarkeit und -analyse können noch gezieltere und wirkungsvollere Kontrollen durchgeführt werden. Die Digitalisierung stärkt ausserdem die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Partnern.

⁵ BBl 2017 1719, 6423. Siehe auch www.dazit.admin.ch.

4. Aufgaben der EZV

4.1. Leistungsumfang und Vollzug

4.1.1. Leistungserbringung und Leistungsumfang heute

Die EZV erfüllt in den Bereichen Finanzen, Wirtschaft, Sicherheit, Umwelt und Gesundheit eine breite Palette von Aufgaben. Diese beruhen entweder direkt auf dem Zollrecht oder werden ihr in anderen Rechtserlassen zugewiesen.

Konkret sind es 400 Erlasse, welche die NZE-Vollzugsaufgaben der EZV definieren. Die EZV erbringt derzeit in 102 NZE-Bereichen Leistungen (vgl. Anhang A).

Die EZV ist neben ihrem Auftrag als Fiskalbehörde primär Kontroll- und Aufgriffsorgan und übergibt nachgelagerte Arbeiten meistens an die zuständige Verwaltungseinheit (vgl. Anhang B). In gewissen NZE-Bereichen wird von der EZV aber verlangt, dass sie auch Folgearbeiten – wie z. B. beurteilen von Beschwerden gegen eingeleitete Massnahmen – erbringt. Zudem verfügt die EZV in einigen NZE-Bereichen über eigene Strafverfolgungskompetenzen – vor allem, wenn gleichzeitig ein Zollvergehen vorliegt – und führt in diesem Zusammenhang Untersuchungen durch.

4.1.2. Bewertung

Der EZV als Vollzugsorgan für die Kontrolle des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs wurden und werden laufend zusätzliche oder neue Vollzugsaufgaben zugewiesen. Auslöser sind Bedürfnisse sowohl der Wirtschaft als auch der Politik sowie eingegangene internationale Verpflichtungen.

Es muss festgestellt werden, dass sich die NZE-Vollzugsaufgaben in den letzten 25 Jahren unkoordiniert entwickelten. So wurden vergleichbare Sachverhalte im Vollzug völlig unterschiedlich umgesetzt. Dies führt bei der EZV, den Kunden und den mitbeteiligten Verwaltungseinheiten zu Mehraufwand und erschwert den Vollzug. Ungleiche Prozesse bestehen auch in der Nachbearbeitung. In der Regel folgt auf den Aufgriff und die Sachverhaltsdarstellung eine Übergabe des Falles an die zuständige Verwaltungseinheit (Polizei, Staatsanwaltschaft, Bundesanwaltschaft). So kann sich die EZV auf ihr Kerngeschäft konzentrieren, d. h. risikobasiert Kontrollen durchzuführen, um Regelverstösse festzustellen. In gewissen Bereichen übernimmt die EZV aber auch Schriftwechsel mit Verfahrensbeteiligten oder verfasst Beschwerdeantworten; das ist nicht nur aufwändig und bindet Ressourcen, die eigentlich für Kontrollen eingesetzt werden sollten, sondern macht oftmals auch keinen Sinn, da die EZV gar nicht über das notwendige Wissen verfügt und ohne die Unterstützung des Fachamtes diese Aufgabe nicht erfüllen kann.

Vor allem ältere Erlasse bilden kaum zollspezifischen Besonderheiten ab⁶. Im Zusammenhang mit der Anwendung internationalen Rechts sind Vollzugsaufgaben teilweise derartig ausgestaltet⁷, dass der rechtskonforme Vollzug nicht oder nur mit massiven Auswirkungen auf den Vollzug anderer NZE möglich ist. Dennoch ist der Vollzug in der Regel durch mit den zuständigen Verwaltungseinheiten ausgearbeitete Massnahmen (Voranmeldepflicht oder Unterstützung durch andere Amtsstellen) gewährleistet. Andernfalls legt die EZV transparent dar, was im Vollzug möglich ist und was nicht (vgl. Bundesratsantrag zur Revision des Lebensmittelrechts⁸).

⁶ Unterscheid Zollgebiet - Staatsgebiet; Besonderheiten des Verfahrens zugelassener Empfang (Waren befinden sich am Domizil des zugelassenen Empfängers).

⁷ In gewissen Warenkategorien bzw. bei einzelnen Provenienzen sieht nationales Recht vor, dass Waren ungeachtet von Risikoüberlegungen zu einem gewissen Prozentsatz kontrolliert werden (Bsp. 100 % Nordkorea-Embargo SR **946.231.127.6** / Übernahme der Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates oder 5 % Guarkernmehl aus Indien SR **817.026.1**).

⁸ Révision du droit sur les denrées alimentaires. Mise en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (nLDAI), adoption des ordonnances révisées du droit alimentaire (Projet LARGO) et poursuite de l'exécution du principe du « Cassis de Dijon » du 09.12.2016.

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

Im an sich elektronischen Zollveranlagungsverfahren führen Medienbrüche bspw. in Form von Bewilligungen in Papierform oder Korrespondenzen, die mit vorgefertigten Formularen erfolgen, zu einem hohen administrativen Aufwand.

4.1.3. Handlungsfeld Standardisierung / Digitalisierung

Mit der Digitalisierung im Bereich der NZE soll das Ziel erreicht werden, den zulässigen Warenverkehr automatisiert abzuwickeln. Hierfür müssen Prozesse, in denen das Personal der EZV Waren erst dann freigibt, wenn es deren Bewilligungen oder andere formelle Anforderungen geprüft hat, vollständig digitalisiert werden. Derartige Vollzugsaufgaben lassen sich mit sieben Modulen zur sog. automatisierten NZE-Abwicklung erfüllen (vgl. Anhang C). Sie gelangen teilweise bereits heute zur Anwendung und sollen künftig standardisiert für alle NZE-Bereiche zur Verfügung stehen. Die automatisierte NZE-Abwicklung erlaubt die vollständige elektronische Überwachung und Auswertung des NZE-pflichtigen grenzüberschreitenden Warenverkehrs.

Zudem kann das von den administrativen Arbeiten entlastete Personal vermehrt für Kontrollen eingesetzt werden.

Als «Leistungsmodule» werden diejenigen Aktionen in der Kontrolltätigkeit bezeichnet, die nicht automatisiert bzw. digitalisiert erfolgen können und daher eine menschliche Intervention erfordern.

Merkmale «automatisierte NZE-Abwicklung» und «Leistungsmodule»

- Automatisierte NZE-Abwicklung (Anhang C):



Die automatisierte NZE-Abwicklung erlaubt die vollständige elektronische Überwachung und Auswertung des NZE-pflichtigen grenzüberschreitenden Warenverkehrs, ohne menschliche Interaktion im Zollveranlagungsprozess.

- Leistungsmodule für die Kontrolltätigkeit (Anhang D):



Die Leistungsmodule für die Kontrolltätigkeit bedürfen des menschlichen Zutuns bzw. des Einsatzes von entsprechend ausgebildetem Personal. Der Umfang des Leistungsanspruchs bzw. -bezugs ist daher abhängig von den verfügbaren personellen Ressourcen und der Priorisierung der NZE-Vollzugsaufgaben.

Abbildung 1 Visualisierung «automatisierte NZE-Abwicklung» und «Leistungsmodule»

Anstelle von unterschiedlichen Massnahmen soll die EZV inskünftig standardisierte, untereinander kombinierbare «Leistungsmodule» anwenden (vgl. Leistungskatalog Anhang D).

Die *Standardisierung* des NZE-Vollzugs bedingt eine Anpassung zahlreicher Rechtsgrundlagen. Mit der Verankerung des Leistungskatalogs⁹ im Zollrecht, wird eine Harmonisierung über alle NZE hinweg erreicht.

Im Rahmen der *Digitalisierung* und *Automatisierung* wird der Vollzug soweit möglich automatisiert abgewickelt. Davon betroffen sind wie vorstehend ausgeführt, hauptsächlich legale Waren, deren Ein-, Aus- oder Durchfuhr zusätzlichen Beschränkungen oder Auflagen unterliegen.

Automatismen sind auch bei der eigentlichen Kontrolltätigkeit möglich. Denkbar sind ständige Messungen von Schadstoffbelastungen (Radioaktivität, Abgase) oder von Massen und Gewichten von Beförderungsmitteln, bis hin zu einer standardisierten Scannertätigkeit bspw. bei Kleinsendungen im Post- und Kurierverkehr.

⁹ Vgl. Anhang D; Massnahmen, die im Falle einer Beanstandung einzuleiten sind.

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

4.1.4. Handlungsfeld Konzentration auf die Kontrolltätigkeit

Mit der Standardisierung und der automatisierten NZE-Abwicklung lassen sich personelle Ressourcen freispielen, welche für die Kontrolltätigkeit eingesetzt werden können. Für eine weitere Effizienzsteigerung ist es zudem erforderlich, bei der Fallnachbearbeitung eine Korrektur in der Aufgabenzuweisung vorzunehmen.

Die EZV setzt ihre personellen Ressourcen für die Kontrolltätigkeit ein. Kontrollen erfolgen detektiv (Aufgriff illegaler Waren, Aufdecken von Fehlern und Unstimmigkeiten) und präventiv (Verhinderung von Fehlern und Auslassungen bereits vor dem Entstehen). Die EZV ist das Aufgriffsorgan im grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr. Sie übergibt nachgelagerte Arbeiten an die zuständige Verwaltungseinheit.

Mit der Korrektur der Zuweisung von Vollzugsaufgaben, die über diejenigen eines Aufgriffsorgans hinausgehen, wird sichergestellt, dass nachgelagerte Arbeiten dort erledigt werden, wo sich auch das dafür erforderliche fachliche Know-How befindet.

4.1.5. Handlungsfeld Gebührenerhebung

Der Aufwand der EZV und auch anderer zuständiger Verwaltungseinheiten für Kontroll- und Vollzugstätigkeiten wird in der Regel aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanziert. Die EZV erhebt folglich keine Gebühren für die Kontrolltätigkeit, die sie im Sinne einer hoheitlichen Aufgabe wahrnimmt.

In Zukunft werden die der EZV zugewiesenen Vollzugsaufgaben nach den Grundsätzen der Ziffer 4.2 priorisiert und gesteuert. Für die stichprobenweise und risikoorientierte Kontrolltätigkeit erhebt sie weiterhin keine Gebühren. Sie wird jedoch diejenigen Kosten, die dann anfallen, wenn nach der Kontrolle eine Massnahme erforderlich ist, an den Verursacher (vgl. hierzu bspw. die Gebührenbestimmungen im Lebensmittelrecht) übertragen¹⁰. Hierfür ist eine entsprechende Bestimmung im Zollrecht zu erlassen.

4.2. Steuerung und Priorisierung des Vollzugs

4.2.1. Steuerung und Priorisierung heute

Die unkoordinierte Entwicklung der Vollzugsaufgaben im Bereich NZE begründet sich mitunter durch zahlreiche neue Regulierungen, die aus ganz unterschiedlichen Beweggründen entstanden sind. Eine bewusste Priorisierung fand bisher nicht statt.

Die EZV wird heute hauptsächlich über die Leistungsvereinbarung bzw. die interne Leistungsplanung gesteuert. Aus operativer Sicht basiert die Kontrollplanung hauptsächlich auf einer Risikoanalyse, die dezentral durch die Kontrollorgane im Einsatzraum vorgenommen wird, sowie den verfügbaren Ressourcen.

¹⁰ Art. 108 Verordnung vom 16. Dezember 2016 über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV; SR 817.042):

¹ Wer eine amtliche Kontrolle, eine Verfügung oder eine Dienstleistung einer Bundesbehörde veranlasst, muss eine Gebühr bezahlen. Auslagen werden gesondert berechnet.

² Die Bundesbehörden erheben für amtliche Kontrollen nur insoweit Gebühren, als diese zu Beanstandungen geführt haben.

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

4.2.2. Bewertung

Die Kontrolltätigkeit der EZV beruht auf Risikoanalysen und beschränkt sich grundsätzlich auf Stichproben. Die Kontrollquote – das heisst Anzahl aller formell und/oder materiell geprüfter Sendungen – ist insgesamt gering und bewegt sich im tiefen einstelligen Prozentbereich.

Die Anforderungen und Bedürfnisse nehmen in allen Bereichen zu. Die auftraggebenden Verwaltungseinheiten pochen auf die absolute Dringlichkeit des Vollzugs ihrer Aufgaben und auch andere Anspruchsgruppen fordern eine Steigerung der Kontrolltätigkeit bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr. Diese Forderung steht im Spannungsfeld zu den verfügbaren personellen Ressourcen. Die Wirtschaft ihrerseits verlangt von der EZV einen Grenzübertritt ohne grosse Hindernisse.

Noch in den 80er Jahren kontrollierte das Personal der EZV den kompletten Warenverkehr formell. D. h. sämtliche Zollanmeldungen waren anlässlich des Grenzübertritts vorzulegen und wurden einem Abgleich mit den Begleitdokumenten unterzogen. Mit der Zunahme des grenzüberschreitenden Warenverkehrs war dies nicht mehr möglich. Bereits die ersten informatisierten Zollanmeldungssysteme erlaubten es, Sendungen differenziert zu behandeln. Heute bestimmt mitunter eine sogenannte Selektion¹¹, ob eine Sendung kontrolliert wird oder ob der Grenzübertritt ohne weitere Massnahmen möglich ist.

Alle überwachten Bereiche, die heute noch nicht automatisiert abgewickelt werden, binden Ressourcen der EZV. Eine Priorisierung ist in diesen Bereichen nicht möglich. So wäre ein System zur Überwachung einer mengenmässig beschränkten Wareneinfuhr sinnlos, wenn beispielsweise nur jeder dritte Import kontrolliert und dokumentiert würde¹².

4.2.3. Handlungsfeld Priorisierung

Die Priorisierung soll bei den Leistungsmodulen die Steuerung der Personalressourcen bzw. eine Schwerpunktbildung bei den Kontrollen ermöglichen.

Der Entscheid, welcher NZE beim Vollzug die höchste bzw. eine höhere Priorität genießt, ist mitunter politischer Natur. Als mögliche Priorisierungskriterien kommen unterschiedlichste Aspekte in Betracht: Gefährdungspotential für den Menschen, Reputation der Schweiz, internationale Verpflichtungen, Schutz des Eigentums, politische Sensibilität, öffentliche Sensibilität.

Ebenfalls zu beurteilen sind die Auswirkungen einer unterlassenen Kontrolle bzw. einer nicht festgestellten Gefährdung. Dennoch wäre es unsachlich, die komplexe Ausgangslage auf die Frage zu reduzieren, ob es wichtiger sei, den Konsumenten einwandfreies Milchpulver zur Säuglingsernährung zu garantieren oder die Einhaltung von Embargomassnahmen zu gewährleisten.

Die EZV wird die nicht automatisierbare Kontrolltätigkeit im NZE-Vollzug in Zukunft nach drei Prioritätsstufen gliedern:

- In 1. Priorität werden Aufgaben erfüllt, welche immer und unabhängig von den Ressourcen erfüllt werden (primär / vorrangig).
- In 2. Priorität werden mit den vorhandenen Ressourcen prioritäre Aufgaben erledigt, wobei sich die Prioritäten der Lage und dem Risiko anpassen. Die EZV bildet dabei auch Kontrollschwerpunkte.
- In 3. und letzter Priorität vollzieht die EZV NZE, bei denen sie nicht aktiv tätig wird und v. a. Zufallsfunde tätigt. Aber auch hier ist es möglich, dass Kontrollschwerpunkte gebildet werden.

¹¹ Art. 17 Zollverordnung der EZV vom 4. April 2007 (ZV-EZV; SR 631.013)

¹² Beispiel: Die Bewilligungsstelle des Bundesamtes für Polizei (fedpol) stellt für den Import von 20 Feuerwaffen eine Einzelbewilligung aus. Die EZV schreibt anlässlich der Einfuhrkontrolle die Anzahl eingeführter Waffen ab, zieht komplett gelöschte Bewilligungen ein und stellt diese der Kontrollbehörde fedpol zu. Würde die EZV nur jede dritte Sendung kontrollieren bzw. nur jede dritte Bewilligung an fedpol weiterleiten, könnten nicht bewilligte Importe erfolgen und die Überwachung wäre nicht gewährleistet.

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

primär / vorrangig	<p>Einstufung (Priorisierung):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Primärauftrag wird ausgelöst durch ein/e sensibles Ereignis / heikle Lage / akutes Risiko für die Sicherheit der Bevölkerung, der Wirtschaft und / oder den Staat. <p>Bedingung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Der Vollzugsumfang kann über eine stichprobenweise und risikobasierte Kontrolltätigkeit hinausgehen und bedarf daher eines formellen politischen Auftrags.</i> <p>Vollzug (Personaleinsatzplanung und Durchführung der Kontrollen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Die Vollzugsaufgabe wird prioritär erfüllt.</i> • <i>Die notwendigen personellen Ressourcen werden gebunden.</i> <p>Beispiel: <i>Nach dem Reaktorunglück in Fukushima kontrollierte die EZV Lebensmittel verstärkt. Noch heute benötigen gewisse Lebensmittel beim Import Zusatzdokumente, welche die Einhaltung radioaktiver Höchstwerte bescheinigen.</i></p>
prioritär	<p>Einstufung (Priorisierung):</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Die Priorisierung erfolgt unter Einbezug der mitbetroffenen Verwaltungseinheiten.</i> <p>Bedingungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Es handelt sich um eine strategische Priorisierung.</i> • <i>Innerhalb der als Kontrollschwerpunkte bezeichneten Vollzugsaufgaben bleibt der EZV die Agilität, um einer veränderten Lage rasch begegnen zu können (operative / taktische Priorisierung).</i> <p>Vollzug (Personaleinsatzplanung und Durchführung der Kontrolle):</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Die verfügbaren personellen Ressourcen werden prioritär in diesen NZE-Bereichen eingesetzt.</i> • <i>Die Kontrollen werden risikobasiert durchgeführt.</i> • <i>In den Kontrollschwerpunkten werden konkrete Kontrollaufträge erlassen.</i> • <i>Die Risikobeurteilung und somit die Priorisierung werden unter Mitwirkung der zuständigen Verwaltungseinheiten stetig aktualisiert.</i> • <i>Eine veränderte Lage hat u. U. direkte Auswirkungen auf die verfügbaren Ressourcen.</i> <p>Beispiel: <i>Auf dem Postweg gelangen grosse Mengen an gesundheitsgefährdenden bzw. wirkungslosen Medikamenten in die Schweiz. Die EZV vollzieht in diesem Bereich ihre Kontrollaufgabe prioritär und stellt entsprechende Waren sicher.</i></p>
nicht prioritär	<p>Einstufung (Priorisierung):</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hierunter fallen NZE-Bereiche, die weder unter einen primären Kontrollauftrag fallen, noch als Schwerpunktbereiche eingestuft werden.</i> <p>Bedingungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Es handelt sich um eine Vollzugsaufgabe der EZV.</i> <p>Vollzug (Personaleinsatzplanung und Durchführung der Kontrolle):</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Kontrollen in nicht prioritären NZE-Bereichen finden nicht gezielt statt.</i> • <i>Führen Zufallsfunde (stichprobeweise Kontrollen, «Beifang» anlässlich der Kontrolle eines anderen Vollzugsbereichs) zu einem Aufgriff, leitet die EZV konkrete Massnahmen ein.</i> • <i>Zeitlich begrenzte Kontrollkampagnen gemeinsam mit der zuständigen Verwaltungseinheit zwecks Erkenntnisgewinnung und je nach Verfügbarkeit personeller Ressourcen sind denkbar.</i> • <i>Erkenntnisse aus Aufgriffen fliessen in die Risikoanalyse ein und können zu einer Umpriorisierung führen.</i> <p>Beispiel: <i>Radarwarngeräte sind in der Schweiz verboten. Die Kontrollorgane der EZV stellen solche Geräte sicher, wenn sie sie im Rahmen einer Kontrolle feststellen.</i></p>

Abbildung 2 Übersicht Priorisierung der Vollzugsaufgaben

Die Ressourcen können erst dann tatsächlich priorisiert für die richtigen Kontrollen eingesetzt werden, wenn mit der Priorisierung folgende Schritte einhergehen:

- Standardisierung des NZE-Vollzugs inkl. Anpassung des massgeblichen Rechts;
- automatisierte NZE-Abwicklung soweit möglich;
- maximaler Einsatz von Hilfsmitteln bei der Kontrolltätigkeit;
- konsequente Gleichbehandlung der NZE-Bereiche, sofern kein Primärauftrag vorliegt.

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

Die EZV wird für sämtliche NZE-Vollzugsbereiche einen Priorisierungsvorschlag ausarbeiten und begründen. Dieser ist im Anschluss mit den zuständigen Verwaltungseinheiten abzustimmen.

Zusammenfassung:

- Nicht der Priorisierung unterliegen sämtliche NZE-Bereiche, die automatisiert abgewickelt werden. Dort können die vollständige elektronische Überwachung und Auswertung jederzeit sichergestellt werden.
- Kontrollen in primären / vorrangigen Bereichen sind ereignisabhängig (Umwelt, Lage, Risiko, etc.) und werden übergeordnet vollzogen.
- Kontrollen in prioritären NZE-Bereichen finden gezielt und risikobasiert statt.
- Kontrollen in nicht prioritären NZE-Bereichen finden nicht gezielt statt. Führen Zufallsfunde zu einem Aufgriff, leitet die EZV konkrete Massnahmen ein.

4.2.4. Handlungsfeld Steuerung

Die politische Steuerung erfolgt auch für die EZV mit dem Voranschlag mit einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), wobei die EZV Aufgaben in den Leistungsgruppen (LG) Erhebung von Abgaben (LG1), Sicherheit und Migration (LG2), Unterstützung des internationalen Handels (LG3) und Schutz von Gesundheit und Umwelt (LG4) wahrnimmt. Die NZE sind in allen vier Leistungsgruppen angesiedelt.

Die im IAFP genannten Leistungsbereiche definieren die vorgenannten Kontrollschwerpunkte. Die EZV fokussiert bei der Aufgabenerfüllung auf diese NZE-Bereiche, kann sich aber dennoch einen operativen Handlungsspielraum erhalten, um auf eine heikle Lage bzw. ein akutes Risiko adäquat zu reagieren.

Mit der Priorisierung ist der IAFP zu bereinigen. Die Priorisierung und somit Reduktion der Kontrollschwerpunkte im IAFP wird eine Effektivitäts- und Effizienzsteigerung bei den verbleibenden Schwerpunkten ergeben. Als positiver Nebeneffekt würde der Handlungsspielraum der Vollzugsorgane weiter erhöht.

Auf operativer Ebene erfolgt die Steuerung konsequent durch die Risikoanalyse. Diese wird mit DaziT wesentlich durch ein selbstlernendes System, das auf alle vorhandenen Informationen zugreift, unterstützt und mit einer agilen Lagebeurteilung kombiniert. So entstehen individuelle Risikobeurteilungen für sämtliche angemeldeten Sendungen sowie Kontrollaufträge für künftige Warenbewegungen.

Liegt kein konkreter Kontrollauftrag vor, entscheidet auf taktischer Ebene schliesslich die EZV, welche Ware bzw. Person einer Kontrolle unterzogen wird.

Teil II

Beantwortung der konkreten Fragen

5. Fragestellungen des Postulats

5.1. Auswirkung DaziT

Frage:

Welche Auswirkungen wird die Modernisierung und Digitalisierung der EZV (Programm DaziT) auf die NZE haben?

Mit der Digitalisierung im Bereich der NZE soll der zulässige Warenverkehr vollständig automatisiert abgewickelt werden. Das von den administrativen Arbeiten entlastete Personal der EZV kann alsdann vermehrt für Kontrollen eingesetzt werden.

Aktionen in der Kontrolltätigkeit, die nicht automatisiert bzw. digitalisiert erfolgen können und daher eine menschliche Intervention erfordern, werden als standardisierte untereinander kombinierbare «Leistungsmodule» in einem Leistungskatalog zusammengefasst (vgl. Anhang D).

5.2. Übersicht NZE-Vollzug

Frage:

Welche NZE vollzieht die EZV, und mit welchen Stellen des Bundes, der Kantone und des Auslands arbeitet sie dafür zusammen, und welche Aufgaben nimmt die EZV beim Vollzug von NZE wahr?

400 Erlasse definieren die NZE-Vollzugsaufgaben der EZV. Derzeit bzw. in naher Zukunft erbringt die EZV in Zusammenarbeit mit 26 Verwaltungseinheiten Leistungen in 102 NZE-Bereichen.

Diese sind im Anhang A komplett aufgelistet.

5.3. Kompetenzen und Koordination

Frage:

Sind in den Erlassen die Kompetenzen der Vollzugsorgane des Bundes und der Kantone klar geregelt? Wird sichergestellt, dass es keine Mehrfachkontrollen gibt und die Unternehmen damit unnötig administrativ belastet werden?

Die EZV ist das Vollzugsorgan für den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr. D. h. sie führt Kontrollen durch, wobei sie von Spezialisten anderer Verwaltungseinheiten unterstützt werden kann. Spezialisierte Dienste anderer Verwaltungseinheiten werden dann eingesetzt, wenn die Kontrollen über einen stichprobenweisen und risikobasierten Umfang hinausgehen und Spezialistenwissen erforderlich ist. Zu den hauptsächlichen Vollzugsaufgaben gehören dabei v. a. die Überwachung reglementierter und das Feststellen von illegalen Waren an der Grenze bzw. bei ihrem Verbringen ins Zollgebiet.

Kontroll- und Überwachungsmassnahmen im Inland obliegen hingegen in der Regel den Kantonen, wobei bei derartigen Kontrollen nicht zwischen importierten und inländischen Waren unterschieden wird.

Die Abgrenzung zwischen den Vollzugsaufgaben der EZV und derjenigen anderer zuständiger Verwaltungseinheiten ist heute klar und nachvollziehbar geregelt. Mehrfachkontrollen bezogen auf eine Ware bzw. eine Person sind sehr selten¹³.

¹³ Beispiel: Zollprüfung bei der Einfuhr von Peperoni durch die EZV, Lebensmittelinspektion im Restaurant durch den Kanton und Mehrwertsteuerprüfung durch die Eidg. Steuerverwaltung.

5.4. Steuerung und Priorisierung

Frage:

Wie steuert der Bundesrat die Kontrolltätigkeit der EZV?

Wie werden die Kontrollen durch die EZV priorisiert (welcher NZE hat Vorrang), und nach welchen Kriterien führt die EZV Kontrollen durch?

Die EZV steuert heute aus strategischer Sicht hauptsächlich über die Leistungsvereinbarung bzw. die interne Leistungsplanung. Aus operativer Sicht basiert die Kontrollplanung hauptsächlich auf einer Risikoanalyse, die dezentral durch die Kontrollorgane im Einsatzraum vorgenommen wird, sowie den verfügbaren Ressourcen.

Eine bewusste Priorisierung findet bislang nicht statt.

In Zukunft will das EFD die Kontrolltätigkeit durch eine Priorisierung der NZE-Bereiche steuern. Dabei sollen sowohl die mitbetroffenen Verwaltungseinheiten als auch der Bundesrat in die Priorisierungsdiskussion einbezogen werden.

Ziffer 4.2 beschreibt die Grundsätze der künftigen Priorisierung.

5.5. Wirkungsmessung und Controlling

Frage:

Wird regelmässig überprüft, ob die NZE noch erforderlich sind und die Kontrollen die erforderliche Wirkung erzeugen?

Wie stellt der Bundesrat sicher, dass der Vollzug durch die EZV effizient und effektiv ist?

Es bestehen heute keine standardisierten Geschäftsprozesse zur Wirkungsmessung.

Mit einer laufenden Analyse der vorhandenen Daten aus der Zollprüfung kann die Wirkung aber erfasst und ein effizientes Controlling aufgebaut werden. Hierfür ist ein einziges Erfassungssystem erforderlich, in dem die durchgeführten Kontrollen, die Kontrollresultate und die eingeleiteten Massnahmen dokumentiert werden können. Dieses Erfassungssystem wird im Programm DaziT geschaffen. Die EZV-intern bzw. durch die zuständigen Verwaltungseinheiten gewonnenen Erkenntnisse erlauben wiederum eine verbesserte direkte Einflussnahme der Risikoanalyse auf die künftige Kontrolltätigkeit.

Mit der regelmässigen Priorisierung wird zusätzlich sichergestellt, dass nicht mehr bedeutende Vollzugsaufgaben aufgehoben werden. Anzustreben ist, dass insbesondere Primäraufträge (vgl. Ziffer 4.2.3) als vorübergehende Regelungen ausgestaltet werden. Denkbar ist, bereits im massgeben Recht vorzusehen, dass die Massnahme aufgehoben wird, wenn sich die Bedrohungslage entschärft hat.

5.6. Hilfeleistung im Immaterialgüterrecht / Finanzierungsfragen

Frage:

Wie wird sichergestellt, dass dort, wo die Hilfeleistung der EZV von der Zahlung einer Gebühr abhängig gemacht wird, die EZV die Leistungen auch tatsächlich erbringt?

Die Finanzierungsfrage über Gebühren stellt sich bei der EZV derzeit einzig im Immaterialgüterrecht, weshalb hier auf andere NZE-Bereiche nicht eingegangen wird.

Die EZV setzt den Schutz der Immaterialgüterrechte an der Grenze durch. Stellt die EZV im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit fest, dass die Waren möglicherweise Immaterialgüterrechte verletzen, erbringt sie folgende Leistungen:

- Waren zurückbehalten
- Schutzrechtsinhaber informieren
- Anmelder oder Eigentümer informieren

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

- Besichtigung durch den Schutzrechtsinhaber koordinieren
- Proben, Muster oder Fotos versenden
- Fristen überwachen
- Abschlusshandlungen durchführen (Waren der Vernichtung zuführen, vorsorgliche Massnahmen einleiten oder Waren freigeben)

Ein Schutzrechtsinhaber kann gegenüber der EZV einen Antrag auf Hilfeleistung stellen, wenn er konkrete Anhaltspunkte dafür hat, dass Waren, die sein Immaterialgüterrecht verletzen, ins oder aus dem Zollgebiet verbracht werden sollen.

5.6.1. Umfang der Kontrolltätigkeit

Wie bereits dargelegt, ist die Kontrollquote insgesamt gering und bewegt sich im tiefen einstelligen Prozentbereich. Das Vorliegen eines Antrags auf Hilfeleistung führt nicht dazu, dass sämtliche davon erfassten Waren kontrolliert werden. Derzeit gelangen beispielsweise allein im Postkanal über 100'000 Sendung pro Tag in die Schweiz, die einer zollrechtlichen Behandlung bedürfen. Die Kontrollorgane können bei Weitem nicht alle Sendungen kontrollieren.

5.6.2. Keine Gebührenerhebung für die Kontrolltätigkeit vs. Gebühren im Immaterialgüterrecht

Bei der Hilfeleistung im Immaterialgüterrecht gilt das Verursacherprinzip. Wer diese staatliche Leistung in Anspruch nimmt, hat dafür zu bezahlen. Kostenpflichtig ist der Antrag auf Hilfeleistung, wobei der Aufwand für dessen Prüfung in Rechnung gestellt wird, sowie sämtliche administrative Schritte, die nach einem Aufgriff anfallen (Schriftverkehr, Übergabe von Mustern, Organisation von Besichtigungen, Lagerung und Vernichtung von Waren).

Seitens der Personen, die derartige Gebühren entrichten, entsteht heute bisweilen die Erwartungshaltung, dass durch die Bezahlung von Gebühren eine (Kontroll-)Leistungserbringung erworben werden kann.

5.6.3. Bewertung und Handlungsfeld «Kontrolltätigkeit im Auftrag der Wirtschaft»

Durch die Aufnahme der Hilfeleistung als «besondere Leistung» im Gebührentarif der EZV wären die rechtlichen Voraussetzungen vorhanden, dass die EZV ihre Leistungen weitgehend kostendeckend und «nutzerfinanziert» erbringen könnte. Da die Gebühreneinnahmen der EZV in den allgemeinen Bundeshaushalt fliessen, lässt sich jedoch direkt kein Personal damit finanzieren. Zudem wird mit der heutigen Gebühr der Aufwand, der mit dem Suchen und Finden gefälschter oder kopierter Waren verbunden ist, nicht gedeckt.

Die Wirtschaft verlangt eine massive Steigerung der Kontrollquote und wäre auch bereit, die Kontrolltätigkeit bzw. die entstehenden Aufwände zu finanzieren. Die «käufliche Leistungserbringung» müsste jedoch politisch legitimiert werden. Sie macht nur Sinn, wenn diese Ressourcen unabhängig von den anderen Ressourcen verwaltet und ebenfalls unabhängig von den anderen Aufgaben für die entsprechende Kontrolltätigkeit eingesetzt werden können.

Um die Bedürfnisse der Wirtschaft erfüllen zu können, müsste innerhalb der EZV ein separater Vollzugskörper neben dem ordentlichen Personalbestand bestehen. Dieser würde durch die Wirtschaft über entsprechende Gebühreneinnahmen kostendeckend fremdfinanziert; allenfalls müsste entsprechend eine Personalaufstockung mit Kompensation über die Gebührenfinanzierung beantragt werden.

Die EZV wird nach der Priorisierung der NZE-Vollzugsbereiche prüfen, ob weitere Personalressourcen für Kontrollen im Bereich des Immaterialgüterrechts erforderlich sind.

5.7. Personeller Aufwand

Frage:

Mit welchem personellen Aufwand ist der Vollzug der NZE verbunden?

Der personelle Aufwand je NZE-Bereich kann heute nicht beziffert werden.

Der Vollzug der NZE ist nur ein Teil des gesetzlichen Auftrags der EZV. Kontrollen sollen umfassend erfolgen. Das heisst, dass die Vollzugsorgane bei einer grenzüberschreitenden Verbringung sowohl Ware und Person als auch ein allfälliges Beförderungsmittel kontrollieren. Sicherergestellt wird neben dem Vollzug der NZE auch die korrekte Abgabenerhebung.

Bei einer Kontrolle, die bspw. durch den Verdacht auf Verstoss gegen Embargobestimmungen ausgelöst wird, können sich Unstimmigkeiten in diversen anderen Bereichen ergeben: die Kontrollorgane stellen neben einem Fahrzeug mit technischen Mängeln (defekte Bremscheibe) einen alkoholisierten Fahrzeugführer fest. Neben den Embargowaren befinden sich auch geschmuggelte Lebensmittel (Zoll- und MWST-Widerhandlung), die seuchenpolizeilich bedenklich sind und einer Kontrolle durch den grenztierärztlichen Dienst bedürfen, im Fahrzeug. Die Vollzugsorgane wissen zwar immer, was sie bei einer Kontrolle suchen, können aber nicht voraussagen, was sie tatsächlich antreffen.

Ein Reporting wird heute nur über die Anzahl aufgedeckter Unstimmigkeiten geführt. Die gesamte Kontrolltätigkeit von den Vorbereitungs- bis zu den Folgearbeiten sowie der Aufwand im präventiven Bereich wird hingegen nicht dokumentiert. Es können deshalb heute bezüglich der aufgewendeten personellen Ressourcen in den einzelnen Vollzugsaufgaben keine Angaben gemacht werden.

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

Anhang A Bestehende NZE-Bereiche

Nachstehende Tabelle enthält eine Übersicht über die NZE-Bereiche.

Nr.	Ansprechpartner	NZE-Bereich	Gesetzliche Grundlage	Aufgabe nach ZG
1	NDB	Propagandamaterial	SR 120	Art. 1 Bst. d
2	SEM	Identitäts- und Legitimationsdokumente	SR 142.31	Art. 1 Bst. d
3	IGE	Geistiges Eigentum: Urheberrecht	SR 231.1	Art. 1 Bst. d
4	IGE	Geistiges Eigentum: Topographien	SR 231.2	Art. 1 Bst. d
5	IGE	Geistiges Eigentum: Markenschutz	SR 232.11	Art. 1 Bst. d
6	IGE	Geistiges Eigentum: Herkunftsangaben	SR 232.11	Art. 1 Bst. d
7	IGE	Geistiges Eigentum: Designs	SR 232.12	Art. 1 Bst. d
8	IGE	Geistiges Eigentum: Patente	SR 232.14	Art. 1 Bst. d
9	IGE	Geistiges Eigentum: Wappenschutz	SR 232.21	Art. 1 Bst. d
10	BJ	Pornographie- und Gewaltdarstellungen	SR 311.0	Art. 1 Bst. d
11	BJ	Gestohlene Waren	SR 311.0	Art. 1 Bst. d
12	Antidoping CH	Dopingmittel	SR 415.0	Art. 1 Bst. d
13	BFS	Statistik	SR 431.01	Art. 1 Bst. d
14	BAK	Kulturgütertransfer	SR 444.1	Art. 1 Bst. d
15	BLV	Artenschutz CITES	SR 453	Art. 1 Bst. d
16	BLV	Meeresfischerei IUU	SR 453.2	Art. 1 Bst. d
17	BLV	Tierseuchen und Tierschutz	SR 455 / SR 916.40	Art. 1 Bst. d
18	SECO	Kriegsmaterial	SR 514.51	Art. 1 Bst. d
19	fedpol	Waffen	SR 514.54	Art. 1 Bst. d
20	BWL	Wirtschaftliche Landesversorgung	SR 531	Art. 1 Bst. d
21	EZV	Barmittelkontrolle	SR 631.052	Art. 1 Bst. d
22	EZV	Aussenhandelsstatistik	SR 632.14	Art. 1 Bst. d
23	EZV	Mehrwertsteuer Einfuhrsteuer	SR 641.20	Art. 1 Bst. d
24	ESTV	Mehrwertsteuer Inland- und Bezugssteuer	SR 641.20	Art. 1 Bst. d
25	EZV	Tabaksteuer	SR 641.31	Art. 1 Bst. c
26	EZV	Biersteuer	SR 641.411	Art. 1 Bst. c
27	EZV	Automobilsteuer	SR 641.51	Art. 1 Bst. c
28	EZV	Mineralölsteuer	SR 641.61	Art. 1 Bst. c
29	BAFU	CO2-Abgabe	SR 641.71	Art. 1 Bst. c
30	ASTRA	CO2-Abgabe für Personenwagen *	SR 641.71	Art. 1 Bst. d
31	EZV	Schwerverkehrsabgabe (LSVA / PSVA)	SR 641.81	Art. 1 Bst. c
32	EZV	Alkoholsteuer	SR 680	Art. 1 Bst. c
33	Kantone	Salz	SR 69	Art. 1 Bst. d
34	BFE	Kernenergie	SR 732.1	Art. 1 Bst. d
35	ESTI	Elektrische Anlagen und Erzeugnisse	SR 734.0	Art. 1 Bst. d
36	BAKOM	Elektromagnetische Verträglichkeit *	SR 734.5	Art. 1 Bst. d
37	ASTRA	Radarwarngeräte	SR 741.01	Art. 1 Bst. d
38	ASTRA	Sonntags- und Nachtfahrverbot	SR 741.11	Art. 1 Bst. d
39	ASTRA	Fahrfähigkeit des Fahrzeugführers	SR 741.13	Art. 1 Bst. d
40	ASTRA	Verkehrsversicherung	SR 741.31	Art. 1 Bst. d
41	ASTRA	Technische Anforderungen an Fahrzeuge	SR 741.41	Art. 1 Bst. d
42	ASTRA	Abmessungen und Gewichte von Strassenfahrzeugen	SR 741.41	Art. 1 Bst. d
43	ASTRA	Ausnahmetransporte	SR 741.41	Art. 1 Bst. d
44	ASTRA	Verkehrszulassung Strassenfahrzeuge	SR 741.51	Art. 1 Bst. d
45	ASTRA	Verkehrszulassung Fahrzeugführer	SR 741.51	Art. 1 Bst. d
46	ASTRA	Transport gefährlicher Güter SDR / ADR	SR 741.621	Art. 1 Bst. d
47	EZV	Nationalstrassenabgabe	SR 741.71	Art. 1 Bst. c
48	BAV	Eisenbahnen	SR 742.101	Art. 1 Bst. d
49	BAV	Zulassung als Strassentransportunternehmen	SR 744.10	Art. 1 Bst. d
50	BAV	Gewerbsmässige Personenbeförderung	SR 745.1	Art. 1 Bst. d
51	SUST	Zwischenfälle in der Zivilluftfahrt	SR 748.0	Art. 1 Bst. d
52	BAKOM	Fernmeldeanlagen	SR 784.10	Art. 1 Bst. d
53	BAG	Bio-Medizin *	SR 810	Art. 1 Bst. d
54	Swissmedic	Betäubungsmittel	SR 812.121	Art. 1 Bst. d
55	Swissmedic	Vorläuferstoffe	SR 812.121	Art. 1 Bst. d
56	BLV	Immunologische Arzneimittel für den tierärztlichen Gebrauch	SR 812.21	Art. 1 Bst. d
57	Swissmedic	Heilmittel	SR 812.21	Art. 1 Bst. d

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

58	Swissmedic	Arzneimittel für die Hinrichtung von Menschen *	SR 812.21	Art. 1 Bst. d
59	BAG	Biozidprodukte	SR 813.1	Art. 1 Bst. d
60	BAFU	In der Luft stabile Stoffe *	SR 813.1	Art. 1 Bst. d
61	BAFU	Quecksilber	SR 813.1	Art. 1 Bst. d
62	BAFU	Lenkungsabgabe auf flüchtigen org. Verbindungen	SR 814.018	Art. 1 Bst. d
63	BAFU	Luftreinhaltung	SR 814.318.142.1	Art. 1 Bst. d
64	BAG	Strahlenschutz	SR 814.50	Art. 1 Bst. d
65	BAFU	Abfälle	SR 814.610	Art. 1 Bst. d
66	BAFU	Vorgezogene Entsorgungsgebühr	SR 814.621	Art. 1 Bst. d
67	BAFU	Vorgezogene Entsorgungsgebühr für Batterien	SR 814.670.1	Art. 1 Bst. d
68	BAG	Laserpointer (Schutz vor nichtionisierender Strahlung)	SR 814.71	Art. 1 Bst. d
69	BAFU	Ozonschichtabbauende Stoffe	SR 814.81	Art. 1 Bst. d
70	BAFU	Prior Informed Consent PIC	SR 814.82	Art. 1 Bst. d
71	BAFU	Invasive gebietsfremde Arten *	SR 814.911	Art. 1 Bst. d
72	BLV	Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände	SR 817.0	Art. 1 Bst. d
73	BAG	Tabakprodukte	SR 817.06	Art. 1 Bst. d
74	BAG	Epidemien	SR 818.101	Art. 1 Bst. d
75	ASTRA	Arbeits- und Ruhezeit	SR 822.221	Art. 1 Bst. d
76	BLW	Landwirtschaft (Bewilligungen und Zollkontingente)	SR 910.1	Art. 1 Bst. d
77	BLW	Bio-Produkte *	SR 910.18	Art. 1 Bst. d
78	BLW	Pflanzliches Vermehrungsmaterial	SR 916.151	Art. 1 Bst. d
79	BLW	Pflanzenschutzmittel	SR 916.161	Art. 1 Bst. d
80	BLW	Dünger	SR 916.171	Art. 1 Bst. d
81	BLW/BAFU	Pflanzenschutz	SR 916.20	Art. 1 Bst. d
82	BLW	Futtermittel	SR 916.307	Art. 1 Bst. d
83	BLV	Hormonfleisch	SR 916.51	Art. 1 Bst. d
84	BAFU	Forstliches Vermehrungsgut	SR 921.0	Art. 1 Bst. d
85	BAFU	Holzverpackungen (ISPM 15) *	SR 921.0	Art. 1 Bst. d
86	BAFU	Jagd und Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel	SR 922.0	Art. 1 Bst. d
87	BAFU	Fischerei	SR 923.0	Art. 1 Bst. d
88	SECO	Produktesicherheit *	SR 930.11	Art. 1 Bst. d
89	BBL	Bauprodukte *	SR 933.01	Art. 1 Bst. d
90	BJ	Geldspielgesetz	SR 935.51	Art. 1 Bst. d
91	SNB	Münzen und Banknoten	SR 941.10	Art. 1 Bst. d
92	METAS	Messmittel	SR 941.210	Art. 1 Bst. d
93	METAS	Mengenangaben	SR 941.204	Art. 1 Bst. d
94	EZV	Edelmetallkontrolle	SR 941.31	Art. 1 Bst. d
95	fedpol	Sprengmittel, pyrotechn. Gegenstände und Schiesspulver	SR 941.41	Art. 1 Bst. d
96	fedpol	Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe *	SR 941.4	Art. 1 Bst. d
97	BFK	Holzdeklaration	SR 944.021	Art. 1 Bst. d
98	SECO	Aussenwirtschaftliche Massnahmen	SR 946.201	Art. 1 Bst. d
99	SECO	Zivil und militärisch verwendbare Güter	SR 946.202	Art. 1 Bst. d
100	SECO	Sanktionen und Embargos	SR 946.231	Art. 1 Bst. d
101	SECO	Rohdiamanten	SR 946.231.11	Art. 1 Bst. d
102	SECO	Autonomes Ursprungswesen	SR 946.31	Art. 1 Bst. d

* NZE, bei denen die zuständige Verwaltungseinheit der EZV neue Vollzugsaufgaben übertragen möchte

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»**Anhang B «Vollzug» durch die EZV**

Die EZV ist neben ihrem Auftrag (vgl. Ziffer 2.1) als Fiskalbehörde Kontroll-, Aufgriffs- und je nach Zuständigkeit auch Strafverfolgungsorgan. Zu den hauptsächlichen Vollzugsaufgaben gehören dabei v. a. die Überwachung reglementierter und das Feststellen von verbotenen und/oder geschmuggelten Waren an der Grenze bzw. bei ihrem Verbringen ins Zollgebiet sowie die strafrechtliche Ahndung von festgestellten Widerhandlungen im eigenen Kompetenzbereich oder die Anzeige an die zuständige Stelle.

Im Rahmen ihrer Aufgaben¹⁴ unterstützt sie die zuständigen Verwaltungseinheiten mit automatisierten Prozessen zur Abwicklung des legalen NZE-Verkehrs (vgl. Anhang C). Bei Feststellungen im Rahmen der Kontrolltätigkeit, wendet die EZV diejenigen Leistungsmodulare ihres Leistungskatalogs (vgl. Anhang D) an, die im entsprechenden Erlass vorgesehen sind.

Daraus ergibt sich, dass vor- und nachgelagerte Arbeiten sowie Leistungen, die über den Leistungskatalog der EZV hinausgehen, grundsätzlich durch die zuständige Verwaltungseinheit zu erbringen sind. Dies sind:

Vorgelagert:

- Gesetzesredaktion / politische Diskussion;
- Festlegen von Kontrollparametern (d. h. definieren, anhand welcher Kriterien die EZV Kontrollen durchführt und ab welchem Punkt [Eintretensfall] sie Leistungen im Rahmen der Kontrolltätigkeit erbringt.

Nachgelagert:

- Fallnachbearbeitung, welche über die Leistungen des Leistungskatalogs hinausgeht;
- Beurteilen von Einsprachen / Beschwerden gegen eingeleitete Massnahmen
- Strafverfolgung, wenn diese nicht im Kompetenzbereich der EZV liegt.

Aufgabe entspricht nicht dem Leistungskatalog der EZV:

- Kontrolltätigkeit in einem Umfang, der über einen stichprobenweisen und risikobasierten Umfang hinausgehen¹⁵; hierfür werden spezialisierte Dienste eingesetzt.
- Kontrolltätigkeit erfordert Spezialistenwissen¹⁶; hierfür werden spezialisierte Dienste eingesetzt.

Die EZV ist heute hingegen in nachstehenden NZE-Bereichen «zuständige Verwaltungseinheit» und verantwortet somit auch vor- und nachgelagerte Arbeiten: 21 Barmittelkontrolle, 22 Aussenhandelsstatistik, 23 Mehrwertsteuer Einfuhrsteuer, 25 Tabaksteuer, 26 Biersteuer, 27 Automobilsteuer, 28 Mineralölsteuer, 31 Schwerverkehrsabgabe (LSVA/PSVA), 32 Alkoholsteuer, 47 Nationalstrassenabgabe, 94 Edelmetallkontrolle (Nummerierung vgl. Anhang A).

Diese Zuweisungen sind mit Ausnahme des Barmittelkontrolle, welche ins Geldwäschereigesetz zu überführen ist, unbestritten und bedürfen keines Anpassungsbedarfs.

¹⁴ Im geltenden Recht: Art. 94-98 und 128 ZG.

¹⁵ Bsp. Vollzug veterinärrechtlicher Bestimmungen (grenztierärztlicher Untersuchungsdienst); Vollzug ISPM15 (spezialisierte Untersuchungsteams des BAFU).

¹⁶ Bsp. Vollzug Artenschutzbestimmungen (CITES-Kontrollstellen).

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

Anhang C Automatisierte NZE-Abwicklung

Das IT-System der EZV führt die automatisierte NZE-Abwicklung im Zollveranlagungsverfahren automatisch aus, indem es aufgrund spezifischer für den NZE-Vollzug massgebender Angaben in der Zollanmeldung die nachstehenden Standardprozesse auslöst.

Beschrieb	Abwicklung
Meldung erstatten	Das System versendet eine automatische Meldung an die zuständige Stelle, dass für eine Ware eine Zollanmeldung eingegangen oder die Zollveranlagung erfolgt ist.
Personenbezogene Bewilligung prüfen	Das System prüft, ob die anmeldepflichtige Person eine personenbezogene Bewilligung hat, ein Spezialverfahren, eine Erleichterung oder eine Rolle in Anspruch zu nehmen.
Waren- oder sendungsbezogene Bewilligung prüfen und abschreiben	Das System prüft, ob für eine zollrechtlich zu veranlagende Ware eine waren- oder sendungsbezogene Bewilligung vorhanden ist. Gleichzeitig erfolgt eine mengenmässige Abschreibung der Bewilligung.
Freigabe einer zuständigen Stelle prüfen	Das System prüft, ob eine zollrechtlich zu veranlagende Ware durch die zuständige Stelle freigegeben wurde, z. B. nach einer durchgeführten Kontrolle.
Abgaben erheben	Das System prüft, ob für eine zollrechtlich zu veranlagende Ware Abgaben zu erheben sind. Bei der Aktivierung der Zollanmeldung berechnet das System die geschuldeten Abgaben gemäss den zu diesem Zeitpunkt geltenden Abgabensätzen. Beim Abschluss der Zollveranlagung belastet das System die Abgaben.
Waren oder Sendung überwachen	Das System überwacht eine Ware oder eine Sendung nach Abschluss der Zollveranlagung aus nichtzollrechtlicher Sicht (z. B. zwecks Zuweisung zu einer Kontrollstelle von Bund oder Kanton sowie der Kontrolle von Fristen).
Status festhalten	Das System hält einen bestimmten Status einer Ware über einen längeren Zeitraum fest (z. B. in- oder ausländischer Zollstatus).

Postulatsbericht 17.3361, FK-N, «Vollzug NZE durch die EZV. Steuerung und Priorisierung»

Anhang D Leistungsmodule für die Kontrolltätigkeit

Die EZV bietet für den Vollzug nicht automatisierbarer Aufgaben (Anhang C) folgende Leistungsmodule an:

<i>Leistung</i>
Basisleistung
<ul style="list-style-type: none"> • Ware zurückbehalten
<ul style="list-style-type: none"> • Meldung an zuständige Stelle erstatten
<ul style="list-style-type: none"> • Ware vorläufig sicherstellen und an zuständige Stelle übermitteln
<ul style="list-style-type: none"> • Ware vor Ort an zuständige Stelle übergeben
<ul style="list-style-type: none"> • Ware per Verfügung an zuständige Stelle übergeben
<ul style="list-style-type: none"> • Ware zurückweisen
<ul style="list-style-type: none"> • Ware einziehen
<ul style="list-style-type: none"> • Kleinsendung einziehen, auf die die anmeldepflichtige Person vor Ort verzichtet
<ul style="list-style-type: none"> • Kleinsendung (ohne Beisein der anmeldepflichtigen Person) einziehen <ul style="list-style-type: none"> V1. nachdem die EZV rechtliches Gehör gewährt hat V2. direkt
<ul style="list-style-type: none"> • Von der zuständigen Stelle erlassene Verfügung eröffnen
<ul style="list-style-type: none"> • Warenprobe nehmen
<ul style="list-style-type: none"> • Daten liefern
<ul style="list-style-type: none"> • Strafe aussprechen
Zusatzleistungen
<ul style="list-style-type: none"> • Schwerpunktässig kontrollieren / Schwerpunktkontrolle zeitlich befristet
Administrative Leistungen
<ul style="list-style-type: none"> • Bewilligung verwalten
<ul style="list-style-type: none"> • Amtlich überwachen
<ul style="list-style-type: none"> • Fristen überwachen
<ul style="list-style-type: none"> • Logistisch unterstützen

Fallen der EZV Vollzugsaufgaben im grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr zu, legt die zuständige Verwaltungseinheit mittels Kontrollparametern fest, anhand welcher Kriterien die EZV Kontrollen durchführt und ab welchem Punkt (Eintretensfall) sie Leistungen im Rahmen der Kontrolltätigkeit erbringt. Die Kontrollparameter zielen i. d. R. auf Bereiche wie Warenart (Art und Beschaffenheit, Angaben, Qualität, Reinheit etc.), Warenmenge (Gewicht, Stück, Liter etc.), Transportmittel (Sicherheit, Transportbedingungen etc.) und Dokumente (Begleitpapiere, Zertifikate, Zeugnisse etc.).

Die Kontrollparameter haben einen direkten Einfluss auf die Vollziehbarkeit der Leistungen im Rahmen der Kontrolltätigkeit. So ist z. B. eine von der EZV verfügte Rückweisung oder Einziehung nur bei klaren und von der EZV eindeutig beurteilbaren Kontrollparametern vollziehbar.

Es ist Sache der zuständigen Stelle, einen Vorschlag mit möglichen Kontrollparametern zu machen.