



Bern, 20.01.2021

Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 17.3225, Dettling,
17. März 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Ausgangslage	6
2 Inhalt, Abgrenzung und Begriffsbestimmungen	8
2.1 Inhalt und Abgrenzung	8
2.2 Grenzüberschreitender gewerbs- und gewohnheitsmässiger Fleischsmuggel	8
2.2.1 Begriff.....	8
2.2.2 Beispiel und Auswirkungen.....	9
2.3 Grenzüberschreitender Fleischsmuggel im Reiseverkehr	9
2.3.1 Begriff.....	9
2.3.2 Beispiele und Auswirkungen.....	10
2.4 Akteure im Fleischsmuggel	11
2.4.1 Täter.....	11
2.4.2 Mittäter	11
2.4.3 Hehler.....	11
2.5 Strafrechtliche Qualifikation	12
3 Runder Tisch «Fleischsmuggel wirksam bekämpfen»	12
4 Statistik Fleischsmuggel	13
4.1 Ist-Situation	13
4.2 Auswirkungen einer einzuführenden Statistik.....	13
4.3 Fazit	14
5 Ressourcenerhöhung bei der EZV	15
5.1 Ist-Zustand und Einschätzung Auswirkungen einer Bestandes-erhöhung.....	15
5.2 Fazit	16
6 Sanktionen bei gewerbsmässigem Fleischsmuggel	16
6.1 Massgebende Tatbestände und Bussenrahmen	16
6.2 Monetäre Sanktionen, Busse	17
6.2.1 Ist-Situation	17
6.2.2 Mögliche Auswirkungen einer Erhöhung der Bussenhöhe	17
6.2.3 Fazit	17
6.3 Nicht-monetäre Sanktionen, Freiheitsstrafen	18
6.3.1 Ist-Zustand	18
6.3.2 Mögliche Auswirkungen der Dauer von Freiheitsstrafen	18
6.3.3 Fazit	18
7 Schlussbemerkung	18

Zusammenfassung

In Beantwortung des Postulates 17.3225 Dettling (Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen) legt der Bundesrat dem National- und Ständerat im vorliegenden Bericht die Möglichkeiten und den damit verbundenen Aufwand für die Erhebung von statistischen Daten durch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) im Bereich des gewerblichen und / oder gewohnheitsmässigen Fleischsmuggels dar. Zudem gibt der Bericht darüber Auskunft, ob durch die Erhöhung der Grenzkontrollen eine gezieltere Bekämpfung des Fleischsmuggels erreicht werden könnte. Ausserdem äussert sich der Bundesrat zur Frage, inwieweit bei gewerbsmässigem Fleischsmuggel verschärfte Strafen mit abschreckender Wirkung ausgesprochen werden können.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass sich die geschätzte Menge von geschmuggeltem Fleisch im Verhältnis zu den legal importierten Fleischmengen (2017: 116'828 Tonnen / 2018: 90'910 Tonnen / 2019: 96'832 Tonnen) insgesamt auf einem tiefen Niveau bewegt. Die EZV deckt regelmässig Fälle von Fleischsmuggel auf. Dies zeigt, dass es - wie auch in anderen Bereichen - tatsächlich Fälle von Schmuggel gibt und die risikobasierte Kontrolltätigkeit effektiv ist. Auch nach Durchführung eines runden Tisches mit der fleischverarbeitenden Branche, anlässlich welchem deren Vertreter mit der EZV und dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) mögliche Massnahmen diskutierten und vereinbarten, sind von Seiten der fleischverarbeitenden Branche nicht mehr Anzeigen bei der EZV eingegangen. Bei den in der Medienberichterstattung der EZV erwähnten grösseren Fällen fanden die illegalen Einfuhren während mehrerer Jahre statt. Diese Art von Fleischsmuggel steht nicht in direktem Zusammenhang mit dem in den letzten Jahren erheblich angestiegenen Einkaufstourismus. Solche grossen Fälle wurden von der EZV bereits früher in ähnlichem Umfang festgestellt.

Der Bundesrat hat Verständnis für das Anliegen des Postulates betreffend die Verfügbarkeit von detaillierteren statistischen Zahlen. In Anbetracht der grossen Anzahl von Fällen mit nur geringen Mengen von nicht zur Verzollung angemeldetem Fleisch und dem erheblichen Aufwand für die detaillierte Erfassung dieser Fälle, erachtet es die EZV jedoch als effektiver, wenn sie ihre Ressourcen für die lagegerechte Kontrolltätigkeit im Waren- und Personenverkehr einsetzt, anstatt Statistiken zu führen. Sie erzielt damit einen höheren Nutzen für die Sicherheit der Bevölkerung und den Schutz der Wirtschaft, was ja auch das Ziel des Postulates ist. Im Rahmen des Transformationsprogramms DaziT wird bei der Anpassung der Systeme die automatisierte Erfassung von statistischen Daten auch im Bereich des Fleischsmuggels umgesetzt, was zu verbessertem Zahlenmaterial führen wird, ohne die operativen Kräfte mit administrativen Arbeiten zu belasten. Die EZV wird daher künftig statistische Zahlen zum Fleischsmuggel erheben und veröffentlichen.

Eine Aufstockung der Ressourcen nur beim Grenzwachtkorps (GWK) bzw. beim Direktionsbereich Operationen zur Bekämpfung des Fleischsmuggels würde kaum Sinn machen, zumal innerhalb der EZV insbesondere auch der Direktionsbereich Strafverfolgung in diesem Bereich tätig ist. Es ist zwar davon auszugehen, dass eine Erhöhung der Ressourcen im Allgemeinen zu mehr Aufgriffen führen würde, allerdings kann und darf sich die Kontrolltätigkeit nicht nur auf den Bereich des Fleischsmuggels fokussieren. Denn die EZV wirkt - neben ihrer fiskalischen Aufgabe - beim Vollzug von derzeit 400 sogenannten nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes in 104 Bereichen mit. Die EZV hat das Anliegen der Fleischbranche bereits aufgenommen und den gewerblichen Fleischsmuggel als einen Schwerpunkt in der Ermittlungsarbeit des Direktionsbereichs Strafverfolgung definiert.

Der Bundesrat erachtet die geltenden Sanktionsmöglichkeiten sowohl im fiskalischen als auch im strafrechtlichen Bereich als wirksam. Einerseits wird auf der geschmuggelten Ware der höchstmögliche Zollbetrag (Ausserkontingentszollansatz) nachgefordert, wodurch im

Postulatsbericht 17.3225, Dettling, «Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen»

Regelfall der vollständige illegale Ertrag abgeschöpft wird. Andererseits werden die Schmuggler im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips zu empfindlichen Bussen verurteilt (Strafandrohung bis zum Fünffachen des hinterzogenen Zollabgabebetrag). Bei gewerbs- oder gewohnheitsmässigem Schmuggel wird das Höchstmass der angedrohten Busse um die Hälfte erhöht. Zugleich kann derzeit von den kantonalen Gerichten eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr verhängt werden. Im Rahmen der laufenden Zollgesetzrevision hat der Bundesrat eine Anhebung der Strafobergrenze bei Vorliegen erschwerender Umstände auf drei Jahre Freiheitsstrafe vorgesehen.

Verbunden mit einer Zollwiderhandlung können auch Straftatbestände des Tierseuchen- oder Lebensmittelgesetzes erfüllt sein. Beispielsweise kann mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft werden, wer mit Bereicherungsabsicht Lebensmittel so transportiert, dass sie bei normaler Verwendung die Gesundheit von Menschen gefährden. Zwischen den Straftatbeständen des Zoll- und Lebensmittelgesetzes besteht echte Konkurrenz. Das bedeutet, dass bei gleichzeitiger Widerhandlung gegen beide Erlasse die Strafe für die schwerste Tat angemessen erhöht werden kann.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AKZA	Ausserkontingentszollansatz
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (ab 1. Januar 2022)
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BR	Bundesrat
DaziT	Transformationsprogramm zur Modernisierung und Digitalisierung der EZV
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung (bis 31. Dezember 2021)
GWK	Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung
LMG	Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014 (SR 817.0)
MWST	Mehrwertsteuer
MWSTG	Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 (SR 641.20)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TSG	Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR 916.40)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)

1 Ausgangslage

Der eingereichte Text des Postulates lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die wirkungsvolle Eindämmung des illegalen Schmuggels von Fleisch und damit verbunden die Durchsetzung der geltenden Gesetze zu prüfen:

1. Ob beziehungsweise inwieweit die Eidgenössische Zollverwaltung in Zukunft eine detaillierte, allenfalls auch öffentlich zugängliche Statistik zum Fleischsmuggel führen kann.
2. Wie stark die personellen Kapazitäten beim Grenzwachtkorps innert drei Jahren zu erhöhen sind, damit die zur effektiven Bekämpfung von Fleischsmuggel notwendigen Grenzkontrollen auch wirklich durchgeführt werden können.
3. Ob beziehungsweise inwieweit sich die Voraussetzungen dafür schaffen lassen, um im Falle von nachweislich gewerbsmässigen Fleischsmuggel verschärfte Strafen sowohl monetärer wie auch nicht monetärer Art mit klar abschreckender Wirkung aussprechen zu können.»

Das Begehren wird wie folgt begründet:

«Bedingt durch den starken Franken sowie das im Vergleich zum umliegenden Ausland generell hohe Preis- und Kostenniveau hat sich der Einkaufstourismus beim Fleisch gemäss Schätzungen der Fachhochschule Nordwestschweiz seit 2008 verdreifacht. Parallel dazu werden immer wieder grössere Fälle von Fleischsmuggel aufgedeckt, teils sogar unter Missachtung der grundlegenden Hygienevorgaben. Gerade in letzter Zeit ergeben sich Hinweise, dass der Fleischsmuggel stark zunimmt. So zum Beispiel im Kanton Genf, wo 2015 rund 19 t und im 2016 100 t Fleisch von den Zollbehörden konfisziert wurden, oder etwa im kürzlich aufgedeckten Fall im Wallis mit 68 t.

In seiner Antwort vom 25. Januar 2017 auf die Interpellation 16.3959 hält der Bundesrat fest, dass im Jahr 2016 Total 202 t geschmuggeltes Fleisch festgestellt wurde. Dabei lässt er die Dunkelziffer der nicht aufgedeckten Fälle jedoch offen, die gemäss Einschätzung vieler Branchenkenner um ein Vielfaches höher liegen dürfte. Somit entgehen dem Staat jährlich mehrere Millionen an Zolleinnahmen und auch bei der Fleischwirtschaft entsteht ein Schaden in Millionenhöhe. Unbewachte Grenzübergänge, beziehungsweise nur sporadische Grenzkontrollen, bieten einen besonderen Anreiz zum Schmuggel. Hier liesse sich mit einer höheren Kontrollintensität an der Grenze und damit verbunden einer personellen Aufstockung des Grenzwachtkorps ein zusätzlicher volkswirtschaftlicher Nutzen (allenfalls höhere Zolleinnahmen) generieren, der die damit verbundenen Aufwendungen des Bundes mindestens ausgleichen dürfte.»

In seiner Antwort vom 10. Mai 2017 beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulates, da

- bereits in Beantwortung der Interpellation Dettling 16.3959 mitgeteilt wurde, dass sich der Fleischsmuggel im Verhältnis zu den legal importierten Fleischmengen auf einem sehr tiefen Niveau bewegt;
- trotz Verständnis für das Anliegen des Postulates betreffend die Verfügbarkeit von detaillierteren statistischen Zahlen, jedoch in Anbetracht der grossen Anzahl von Fällen mit nur geringen Mengen von nicht zur Verzollung angemeldetem Fleisch und dem erheblichen Aufwand für die detaillierte Erfassung dieser Fälle es effektiver ist, wenn die EZV ihre Ressourcen weiterhin für die lagegerechte Kontrolltätigkeit im Waren- und Personenverkehr einsetzt, statt Statistiken zu führen;

Postulatsbericht 17.3225, Dettling, «Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen»

- eine Aufstockung der Ressourcen des GWK zur Bekämpfung des Fleischsmuggels kaum Sinn machen würde, zumal innerhalb der EZV auch der Zoll und insbesondere die Zollfahndung in diesem Bereich tätig sind und sich deshalb die Kontrolltätigkeit der eingesetzten Ressourcen aufgrund der Risikolage nicht nur auf den Bereich des Fleischsmuggels fokussieren kann und darf;
- eine Erhöhung der Ressourcen im Allgemeinen zu mehr Aufgriffen führen würde; dies allerdings im Widerspruch zu den vom Parlament beschlossenen und im Parlament zur Diskussion stehenden Sparmassnahmen beim Bundespersonal stehen würde;
- der Bundesrat die geltenden Sanktionsmöglichkeiten sowohl im fiskalischen als auch im strafrechtlichen Bereich sehr wohl als abschreckend erachtet.

Gleichzeitig anerkennen der BR, dass

- die EZV aufgrund von konkreten Hinweisen gezielte Schwerpunktaktionen mit dem Fokus Fleischsmuggel durchführen werde; sowie
- das EFD (EZV) und das WBF (BLW) zusammen mit der Fleischbranche im Rahmen eines runden Tisches die Problematik gemeinsam erörtern und nach geeigneten Massnahmen suchen können.

Das Postulat wurde am 6. März 2018 durch den Nationalrat angenommen (97 Stimmen dafür; 91 Stimmen dagegen; vier Enthaltungen).

Die Bekämpfung des grenzüberschreitenden, organisierten Schmuggels von Fleisch und Fleischwaren fällt in die Aufgaben und Zuständigkeiten der EZV. Sie bildet dabei den ersten bewährten und evidenten Filter im Kampf gegen den Fleischsmuggel, deckt regelmässig Fälle von Fleischsmuggel auf und stellt die Schmuggelware sicher. Die Bekämpfung des Warenschmuggels und den damit verbundenen Schutz der inländischen Wirtschaft und der Gesundheit der Bevölkerung bilden eine zentrale Aufgabe der EZV.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass durch den Schmuggel nebst den entgangenen Zoll- und Mehrwertsteuereinnahmen für den Bund, durch die teilweise unklare Herkunft oder die nicht lebensmittelkonformen Transportumstände, ein Risiko für die inländischen Konsumentinnen und Konsumenten bestehen kann. Zudem können grosse Mengen von geschmuggeltem Fleisch die inländische Produktion konkurrenzieren. Deshalb ist die Bekämpfung des Schmuggels von landwirtschaftlichen Produkten im Handelswaren- und Reiseverkehr ein zentraler Bestandteil der Leistungsvereinbarung der EZV. Die EZV arbeitet zur Bekämpfung des Fleischsmuggels eng mit den nationalen und internationalen Partnerbehörden (BLV, BLW, kantonale Behörden, ausländischen Polizei- und Zollbehörden etc.) zusammen.

Gestützt auf ihre risikobasierte Kontrolltätigkeit deckt die EZV seit Jahren regelmässig Fälle von Fleischsmuggel auf. Die Organe der EZV sind für die strafrechtliche Verfolgung dieser Fälle verantwortlich, wobei ein Schwerpunkt der Strafverfolgung auf den gewerbs- und gewohnheitsmässigen Schmuggel gelegt wird. In solchen Fällen geht es um grosse geschmuggelte Fleischmengen, die im Inland verkauft werden sollen. Diese Fälle erfordern oftmals umfangreiche und aufwändige Ermittlungen durch die EZV.

Die grösste Anzahl von einzelnen Schmuggelfällen von Fleisch wird allerdings im grenzüberschreitenden Reiseverkehr festgestellt. Dabei handelt es sich zumeist um Mengen zwischen 1 bis 10 kg, welche für den Eigenkonsum bestimmt sind. Diese Fälle können in der Regel direkt vor Ort mit den Personen, welche geschmuggelt haben, abgeschlossen werden und erfordern keine aufwändigen Ermittlungen.

Postulatsbericht 17.3225, Dettling, «Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen»

Die EZV führt aktuell keine separate Statistik über die festgestellten Fleischsmuggel-Fälle, publiziert jedoch die grösseren Schmuggelfälle in den Medien. Fälle von Fleischsmuggel bis zu 10 kg im Einzelfall werden statistisch nicht erfasst und können auch nicht in den Rapportierungssystemen der EZV recherchiert werden.

Auch wenn keine verlässlichen Aussagen hinsichtlich der Dunkelziffer zum Fleischsmuggel in die Schweiz gemacht werden können, darf davon ausgegangen werden, dass sich der Fleischsmuggel im Verhältnis zu den legal importierten Fleischmengen (jährlich gegen 100'000 t) insgesamt auf einem tiefen Niveau bewegt.

2 Inhalt, Abgrenzung und Begriffsbestimmungen

2.1 Inhalt und Abgrenzung

Der vorliegende Bericht beantwortet die Fragestellung des Postulates 17.3225, mit dem Fokus auf die Bekämpfung des grenzüberschreitenden gewerbs- und gewohnheitsmässigen Schmuggels von Fleisch aus dem Ausland in die Schweiz. Wo nicht anders erwähnt, sind unter dem Begriff Fleisch sowohl frisches als auch verarbeitetes Fleisch und Fleischzubereitungen zu verstehen, also auch Würste, Trockenfleisch, Rohschinken etc. sowie Fertiggerichte mit einem Fleischanteil von über 20%.

Der Fleischsmuggel im Reiseverkehr, also von Personen, die in die Schweiz einreisen und Waren zu ihrem privaten Gebrauch oder zum Verschenken einführen, wird nur am Rande beleuchtet, da es sich dabei in der Regel um Fälle mit Kleinmengen handelt.

Nicht Bestandteil dieser Auslegeordnung und damit nicht im Rahmen dieses Berichts erläutert werden die Einfuhrbestimmungen im Rahmen von Zollkontingenten und die zolltarifari-schen Abgaben auf Fleischsendungen ausserhalb der Zollkontingente, da es sich dabei um landwirtschaftspolitische Fragestellungen handelt. Es darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass nebst dem günstigeren Einkaufspreis von Fleisch im Ausland und dem Wechselkurs auch die oft sehr hohen Einfuhrabgaben ein zentraler Antrieb für den Schmuggel sind.

2.2 Grenzüberschreitender gewerbs- und gewohnheitsmässiger Fleischsmuggel

2.2.1 Begriff

Unter dem Begriff «grenzüberschreitender gewerbs- und gewohnheitsmässiger Fleischsmuggel» wird das illegale Verbringen von unverzollten sowie unverschuldeten Waren, in diesem Fall von Fleisch, aus dem Ausland über die Zollgrenze in die Schweiz verstanden, wobei

- unter gewohnheitsmässigem Schmuggel die mehrfache bzw. regelmässige Begehung von gleichartigen Widerhandlungen verstanden wird; und
- der Täter sich bei gewerbsmässigem Schmuggel darauf einrichtet, durch seine deliktischen Handlungen relativ regelmässige Einnahmen zu erzielen, die einen namhaften Beitrag an die Kosten zur Finanzierung seiner Lebensgestaltung darstellen.

2.2.2 Beispiel und Auswirkungen

Beispiel

Eine Person schmuggelt mindestens einmal pro Woche während der Nacht Fleisch im Bereich von mehreren 100 kg über unbesetzte Grenzübergänge. In der Schweiz liefert sie dieses Fleisch an Restaurationsbetriebe und Metzgereien in der Region und verkauft dieses gewinnbringend. Beim Grenzübertritt wird sie regelmässig von einem Vorfahrer begleitet, welcher prüft, ob keine Kontrollen durch die Organe der EZV erfolgen. Der Transport erfolgt in Personenwagen oder kleinen Lieferwagen ohne jegliche Kühlung und unter Ignorierung jeglicher lebensmittelrechtlichen Vorschriften. Die nach entsprechenden Vorermittlungen und erfolgreichem Aufgriff durchgeführten Untersuchungen ergeben, dass diese Person über die vergangenen drei Jahre über 40 Tonnen frisches Fleisch in die Schweiz geschmuggelt hat.

Auswirkungen

In solchen Fällen wird nicht einmalig, sondern wiederholt und über einen gewissen Zeitraum Fleisch aus dem Ausland in die Schweiz geschmuggelt und an Dritte (Wiederverkäufer oder Endkunden) gewinnbringend verkauft. Die Aufdeckung des Umfangs solcher Schmuggelfälle bedingt den Einsatz von strafprozessualen Ermittlungsmassnahmen. Zum einen, da in der Regel ein erheblicher Teil der Widerhandlungen bereits in der Vergangenheit begangen worden ist und nun von der EZV bewiesen werden müssen. Zum anderen, da die Widerhandlungen meistens von mehreren Beteiligten in gegenseitiger Absprache erfolgen. Im Rahmen von Ermittlungsverfahren betreffend gewerbsmässig begangenen Schmuggelfällen werden auf Antrag der EZV oftmals Tatbeteiligte durch die zuständigen Zwangsmassnahmengerichte in Untersuchungshaft versetzt, da Flucht- und Kollusionsgefahr besteht. Es müssen umfangreiche Durchsuchungen und andere aufwändige Ermittlungsmassnahmen zur Beweismittelsicherung durchgeführt werden. Da die Ware aus dem Ausland stammt, müssen auch Beweismassnahmen im Rahmen von internationalen Amts- und Rechtshilfeersuchen durchgeführt werden. Zur Sicherung der Forderung der hinterzogenen Abgaben, welche sich auf mehrere 100'000 Franken belaufen können, werden im Rahmen von vermögenssichernden Massnahmen im In- und Ausland Vermögenswerte sichergestellt. Diese Form von gewerbsmässigem Fleischsmuggel wird professionell, vorsätzlich und mit erheblicher krimineller Energie vorbereitet und durchgeführt. Der wirtschaftliche Schaden ist erheblich und es wird auch eine Gefährdung der Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten in Kauf genommen, da die lebensmittelrechtlichen Transportbedingungen oftmals nicht eingehalten werden.

Aus Sicht des Bundesrates handelt es sich deshalb um diejenigen Schmuggelfälle, welche durch die EZV – wie vom Postulanten verlangt – schwerpunktmässig und effektiv bekämpft werden sollen. Die EZV legt bei der Bekämpfung des Fleischsmuggels bereits heute einen Schwerpunkt auf die Aufdeckung und Verfolgung solcher gewerbsmässig begangenen Widerhandlungen.

2.3 Grenzüberschreitender Fleischsmuggel im Reiseverkehr

2.3.1 Begriff

Waren des Reiseverkehrs sind Waren, die jemand auf einer Reise über die Zollgrenze mitführt oder bei der Ankunft aus dem Ausland in einem inländischen Zollfreiladen erwirbt, ohne dass sie für den Handel bestimmt sind¹. Pro Person können Waren innerhalb der

¹ Art. 16 ZG

Postulatsbericht 17.3225, Dettling, «Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen»

Wertfreigrenze² von CHF 300 pro Person für den eigenen privaten Gebrauch oder zum Verschenken MWST-frei in die Schweiz eingeführt werden. Fleisch und Fleischwaren sind zudem bis insgesamt 1 kg je Person zollfrei. Diese Freimenge wird nur einmal täglich gewährt. Mehrmengen müssen zur Einfuhr verzollt werden³.

Unter den Begriff des «grenzüberschreitenden Fleischsmuggels im Reiseverkehr» fällt die grösste Anzahl der Fleischsmuggel-Fälle. Dabei melden die Reisenden im Rahmen des Einkaufstourismus bei der Einreise in die Schweiz kleinere Mengen Fleisch und Fleischwaren nicht zur Zollbehandlung an. Im Gegensatz zum gewerbs- und gewohnheitsmässigen Schmuggel sind diese Waren jedoch nicht für den Weiterverkauf an Dritte bestimmt, sondern für den Eigenverbrauch.

2.3.2 Beispiele und Auswirkungen

Beispiel 1: Vorsätzlicher Schmuggel im Reiseverkehr

Eine Person begibt sich in das grenznahe Ausland und kauft für seinen persönlichen Gebrauch bewusst eine über der zugelassenen Freimenge von 1 kg pro Person liegende Menge Fleisch/Fleischwaren ein und meldet diese vorsätzlich nicht zur Zollbehandlung an. Bei einer mobilen Kontrolle durch die EZV wird das Fleisch festgestellt und der Fall abgehandelt.

Beispiel 2: Fahrlässiger Schmuggel im Reiseverkehr

Mehrere Personen, oft eine Familie, welche im gleichen Haushalt wohnhaft ist, reisen zum Einkauf in das grenznahe Ausland. Sie unterlassen es fahrlässig und somit unter Ausserachtlassung der gebotenen Sorgfaltspflicht, vor dem Grenzübertritt sicher zu stellen, dass nicht mehr Fleisch/Fleischwaren als die zugelassene Freimenge von 1 kg pro Person mitgeführt wird. Im Rahmen einer Zollkontrolle werden die Mehrmengen festgestellt. Die Verletzung der Sorgfaltspflicht kann darin bestehen, dass sich die Täter nicht oder nur ungenügend über die Einfuhrvorschriften informiert haben, dass unrichtig zusammengezählt oder Fleischprodukte nicht als solche erkannt wurden.

Für die betroffenen Personen schwierig zu verstehen sind u. a. diejenigen Fälle, in welchen ihnen nicht einmal bewusst war, dass sie zollpflichtige Mengen an Fleisch/Fleischwaren mit sich führen. Das kann bei Nahrungsmitteln geschehen, welche als Fleischzubereitung deklariert werden müssen, sobald der Fleischanteil 20% überschreitet. So kann beispielsweise der Fleischanteil in einem Fertigmenu dazu führen, dass dieses als Ganzes als Fleischzubereitung anzumelden wäre und der Freimenge von 1 kg Fleisch je Reisenden zugerechnet werden muss. So kann es durchaus passieren, dass ein Einkauf von Fertigmenu unbewusst zu einem Fleischsmuggelfall im Reiseverkehr wird. Werden vorstehende Widerhandlungen im Rahmen der normalen Kontrolltätigkeit durch die EZV festgestellt, so werden auch diese strafrechtlich sanktioniert, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

Auswirkungen

Die von der EZV im Reiseverkehr festgestellten Schmuggelfälle (vorsätzlich wie fahrlässig begangene Fälle), werden direkt vor Ort mit Busse geahndet und die Fälle durch sofortige Bezahlung der Abgaben durch die Täterschaft abgeschlossen. Bei einer geschmuggelten Menge von 10 kg Fleisch zum Eigenbedarf fallen Abgaben in der Höhe von CHF 170 an. Die Busse im abgekürzten Verfahren liegt in einem solchen Fall bei CHF 300 bei Vorsatz und CHF 200 bei Fahrlässigkeit. Weitere Ermittlungen finden in der Regel nicht statt, es sei

² Verordnung des EFD vom 2. April 2014 über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag (SR 641.204).

³ Bis 10 kg: CHF 17/kg, ab 10 kg: CHF 23/kg.

Postulatsbericht 17.3225, Dettling, «Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen»

denn, es liegen Hinweise auf eine wiederholte oder gewerbliche Vorgehensweise vor. Das Vorgehen der EZV berücksichtigt dabei die eher geringfügige Schwere der einzelnen Widerhandlung, weshalb in solchen Fällen auch keine weiteren statistischen Aufzeichnungen erfolgen. Die statistische Aufbereitung solcher häufigen Fälle würde für die EZV einen erheblichen Aufwand generieren, welcher in keinem Verhältnis zum Nutzen dieser Daten stehen würde. Die EZV führt im Reiseverkehr risikobasierte Stichprobenkontrollen durch. Eine vollumfängliche und 100 prozentige Kontrolldichte des Reiseverkehrs ist mit den bestehenden Mitteln der EZV nicht möglich und auch nicht sinnvoll, da der Verkehr an der Grenze fließen muss und der Grenzertrag wahrscheinlich durch zusätzlich eingesetzter Mittel abnehmen würde: Die bestehenden Kontrollen wirken bereits heute abschreckend und halten die meisten Personen von Schmuggel ab. Zusätzliche Kontrollen würden hingegen nur noch eine sehr geringe Anzahl Personen zusätzlich vom Schmuggel abhalten, oder umgekehrt gesagt: Um sämtliche Schmuggler abzuhalten, müssten die Kontrollen extrem stark intensiviert werden.

Im Gegensatz zu den gewerbs- und gewohnheitsmässig begangenen Schmuggelfällen handelt es sich bei den Fällen im Reiseverkehr in der Regel um einmalig von Privatpersonen begangene Widerhandlungen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit einer massiven Verstärkung der Kontrolltätigkeit der EZV auf diese Einzel- oder Bagatellfälle kaum dem Ziel des Postulates zur effektiven Bekämpfung des Fleischsmuggels entsprochen würde.

2.4 Akteure im Fleischsmuggel

2.4.1 Täter

Gemäss Rechtsprechung ist der Täter derjenige, der die Straftat persönlich begeht, d. h. derjenige, der den Tatbestand erfüllt. Also diejenige Person, welche Fleisch ohne Zollanmeldung über die Grenze bringt, wodurch die Tatbestandsmerkmale der Zollwiderhandlung erfüllt werden.

2.4.2 Mittäter

Mittäter ist, wer vorsätzlich und massgeblich an der Entschliessung, Planung oder Ausführung einer Straftat beteiligt ist. Der (Haupt-)Täter und der Mittäter verfügen über eine gemeinsame kriminelle Energie und üben gemeinsam die Kontrolle über den Ablauf der Straftat aus. Gemäss Bundesgericht muss der Mittäter ein Hauptbeteiligter und sein Beitrag für die Tatbegehung von entscheidender Bedeutung sein. Beim Fleischsmuggel können bspw. der Auftraggeber, welcher die Waren bestellt und ein Abnahmeversprechen abgibt, und/oder der Vorfahrer – welcher die mögliche Zollkontrolle vorgehend aufzuklären versucht – als Mittäter auftreten.

2.4.3 Hehler

Der Hehler tritt in der zweiten Phase in Erscheinung, nachdem die Widerhandlung (zum Beispiel die unterlassene Zollanmeldung) schon begangen worden ist. Als Hehler macht sich strafbar, wer zollpflichtige oder verbotene Waren, von denen er weiss oder annehmen muss, dass sie gesetzwidrig eingeführt worden sind, erwirbt, sich schenken lässt, zu Pfand oder sonst wie in Gewahrsam nimmt, verheimlicht, absetzt, absetzen hilft oder in Verkehr bringt. Also diejenige Person, welche das geschmuggelte Fleisch – ohne vorgehende Bestellung – übernimmt, obwohl sie aufgrund der Umstände (keine Verzollungsunterlagen, unüblicher Transport, unklare Herkunft, tiefer Verkaufspreis etc.) wissen oder annehmen muss, dass dieses nicht legal in die Schweiz eingeführt worden ist.

2.5 Strafrechtliche Qualifikation

Der Schmuggel von Fleisch und Fleischwaren qualifiziert sich als Widerhandlungen gegen das

- Zollgesetz;
 - Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer;
- sowie ggf.
- Tierseuchengesetz;
 - Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände.

Es besteht kein eigener Straftatbestand des Fleischschmuggels, weshalb diese Fälle aus strafrechtlicher Sicht in die sehr grosse Anzahl sämtlicher Zoll- und MWST-Straffälle fallen, welche die EZV jährlich bearbeitet.

3 Runder Tisch «Fleischschmuggel wirksam bekämpfen»

Der vom Bundesrat in seiner Antwort auf das Postulat anbotene runde Tisch hat auf Einladung der EZV am 28. August 2017 unter Teilnahme von Nationalrat Dettling, Vertretern des Schweizerischen Fleischfachverbandes sowie des EFD (EZV) und des WBF (BLW) in Bern stattgefunden.

Die Vertreter des Branchenverbandes brachten vor, dass sie von ihren Mitgliedern zahlreiche Rückmeldungen erhalten würden, dass organisierter Fleischschmuggel stattfindet, was auf gewerbsmässigen Schmuggel schliessen lässt.

Aus der konstruktiven Diskussion ergaben sich folgende Massnahmen zur Bekämpfung des Fleischschmuggels, welche weiterverfolgt werden sollen:

- Informationskampagne über die Folgen des Fleischschmuggels

Reisende sollen mit Plakaten und Broschüren über die zu erwartenden finanziellen Konsequenzen informiert werden, die sie treffen, wenn sie Fleisch schmuggeln.

Stand: Es gehört nicht zu den Aufgaben der EZV für einen einzelnen Bereich eine Informationskampagne zu führen. Weitere Branchen, welche vom Schmuggel betroffen sind, würden berechtigterweise die Gleichbehandlung einfordern. Es ist der Fachbranche überlassen, selbst eine Informationskampagne über die Auswirkungen des Fleischschmuggels auf den Fachhandel durchzuführen. Eine Anfrage betreffend Mitwirkung an einer geplanten Kampagne des Schweizer Fleisch-Fachverbandes ist bei der EZV eingetroffen. Nach erfolgter Besprechung musste die EZV von einer Unterstützung der Kampagne Abstand nehmen. Weder kann die EZV eine private Kampagne finanziell unterstützen, noch kann sie als Behörde politische Botschaften für oder gegen den Einkaufstourismus unterstützen.

- Bessere Vernetzung mit den Fachbranchen

Eine engere Zusammenarbeit der Fachbranchen mit der EZV soll verfolgt werden. Von Seiten des Fachverbandes wird geprüft, ob und in welcher Form die Informationen seiner Mitglieder der EZV als Anzeige zugestellt werden können.

Stand: Die EZV konnte bis zum Zeitpunkt dieses Berichts keine Anzeigen aus den Fachbranchen registrieren. Die EZV ist weiterhin offen für Informationen der Fachbranche zur Bekämpfung des Fleischsmuggels.

- **Verschärfung der Strafpraxis der EZV in grossen Fällen**

Die EZV versucht die Strafpraxis zu verschärfen, indem grosse Fälle an ein kantonales Strafgericht zur Beurteilung überwiesen werden mit Antrag auf Ausfällung von Freiheitsstrafen.

Stand: Diese Praxis wurde zwischenzeitlich bei der EZV implementiert. Die EZV überweist Fälle von gewerbsmässigem Fleischsmuggel, welche eine mögliche Freiheitsstrafe zur Folge haben könnten, zur Beurteilung an die kantonalen Gerichte. Es wird sich zeigen, wie die Gerichtspraxis sich in diesen Fällen entwickelt.

- **Verschärfung der gesetzlichen Strafdrohung**

Die heute gültige gesetzliche Höchststrafe des Zollgesetzes von einem Jahr Freiheitsstrafe soll auf drei Jahre Freiheitsstrafe erhöht werden, dies entsprechend der Strafdrohung z. B. bei Leistungsbetrug nach Art. 14 Abs. 1 Verwaltungsstrafrecht oder qualifizierter Hinterziehung von Mineralölsteuern nach Art. 38 Mineralölsteuergesetz. Damit soll den Gerichten im Einzelfall ein grösserer Ermessensspielraum für die Verhängung einer schuldangemessenen Strafe eingeräumt werden.

Stand: Im Rahmen der laufenden Zollgesetzrevision hat der Bundesrat die Erhöhung der Strafdrohung für eine qualifizierte Zollhinterziehung auf drei Jahre Freiheitsstrafe vorgesehen.

4 Statistik Fleischsmuggel

4.1 Ist-Situation

Die EZV führt zum heutigen Zeitpunkt keine separate Statistik für die Fälle von Fleischsmuggel. Diese werden in der Strafsachenstatistik als Widerhandlungen gegen das Zoll- und Mehrwertsteuergesetz geführt und gehen in den tausenden von solchen Straffällen unter, welche die EZV jährlich bearbeitet.

4.2 Auswirkungen einer einzuführenden Statistik

Sollte die EZV inskünftig eine spezielle Statistik betreffend Fleischsmuggel führen müssen, so müssten die Einsatzkräfte zusätzliche Informationen erheben. Dies führt in jedem Fall zwangsläufig zu einem administrativen Mehraufwand, welcher zu Lasten der Kontroll- und Ermittlungstätigkeit gehen würde. Der Mehraufwand hängt vom Detaillierungsgrad dieser Statistik ab.

In Fällen von gewerbs- und gewohnheitsmässigem Schmuggel kann der ganze Umfang der zumeist bereits in der Vergangenheit begangenen Widerhandlungen nur durch zeitaufwändige Ermittlungen durch den Direktionsbereich Strafverfolgung aufgedeckt werden. In solchen Strafuntersuchungen können oftmals grosse Fleischmengen nachgewiesen werden, welche teilweise bereits ein oder mehrere Jahre zuvor in die Schweiz geschmuggelt worden sind. Die nachträglich ermittelten Mengen müssten in der Statistik der Vorjahre nachgeführt werden, was zu ständig veränderten Zahlen führen würde. Deshalb könnte eine Statistik lediglich bei mehrjähriger Betrachtung Auskunft über Trends geben, jedoch keinen

Postulatsbericht 17.3225, Dettling, «Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen»

jährlichen Vergleich zulassen. Der EZV selbst genügen die derzeit intern zur Verfügung stehenden Informationen, um den Fleischsmuggel analysieren und Veränderungen/Trends erkennen zu können. Dies wird u.a. dadurch bestätigt, dass die EZV regelmässig grössere Fleischsmuggelfälle aufdeckt. Zudem unterliegt der Fleischsmuggel erfahrungsgemäss rasch veränderlichen Faktoren (Inlandpreis, Angebot und Nachfrage in der Schweiz, Einkaufspreis im Ausland, Wechselkurs etc.), welche die Aussagekraft einer Statistik weiter erschweren würde.

Sollte trotz eingeschränkter Aussagekraft trotzdem eine jährliche Fleischsmuggel-Statistik geführt werden müssen, so müsste deren Detaillierungsgrad festgelegt werden. Damit sich der Erfassungsaufwand der EZV in einem vertretbaren Rahmen bewegen würde, wären ausschliesslich Fälle

- ab einer Menge von 10 kg;
- mit unverarbeitetem Fleisch (frisch, gekühlt, gefroren); sowie
- Tierart (Rind, Kalb, Schwein, Geflügel oder andere Tierarten)

statistisch zu erfassen.

Das hätte zur Folge, dass die Mitarbeitenden der EZV die vorstehenden Informationen in den einzelnen Fällen manuell erheben und erfassen müssten. Das Rapportierungssystem müsste einmalig angepasst werden. Die Kosten würden sich nach einer ersten Einschätzung in einem vertretbaren Umfang bewegen.

Die EZV rechnet bei diesem Detaillierungsgrad der Statistik mit rund 2'000 Fällen/Jahr. Es wäre mit einem jährlich wiederkehrenden Mehraufwand von gegen 400 Stunden zu rechnen. Sofern sämtliche Fälle von Fleischsmuggel detailliert statistisch erfasst werden müssten, müsste mit einem jährlichen Mehraufwand von gegen 4'000 oder mehr Stunden gerechnet werden. Eine Erfassung sämtlicher Fälle würde zu einem ungleich höheren Mehraufwand führen.

Beim Fleischsmuggel besteht eine Dunkelziffer. Die Einführung einer detaillierten Statistik würde diese nicht erhellen. Wie der Bundesrat bereits in anderen Antworten an das Parlament mitgeteilt hat, bewegen sich die Zahlen der festgestellten Mengen an geschuggeltem Fleisch im Vergleich zu den legal importierten Fleischmengen auf einem tiefen Niveau.

Zudem würde die Einführung einer speziellen Statistik für den Fleischsmuggel bei anderen vom Schmuggel betroffenen Branchen wohl analoge Forderungen hervorrufen.

Im Rahmen des Digitalisierungs- und Transformationsprogramms DaziT⁴ der EZV wird bei der Anpassung der Systeme die automatisierte Erfassung von statistischen Daten auch im Bereich des Fleischsmuggels umgesetzt. Dies wird zu einem verbesserten Zahlenmaterial führen, ohne zusätzlichen administrativen Aufwand für das Kontrollpersonal zu generieren.

4.3 Fazit

Die Einführung einer detaillierten und öffentlich zugänglichen Statistik wäre grundsätzlich möglich. Im Vergleich zum zusätzlichen Erhebungsaufwand für die EZV kombiniert mit der eingeschränkten Aussagekraft einer solchen Statistik, wäre deren Nutzen aber klein. Die

⁴ Das Programm DaziT ist das Schlüsselement zur Modernisierung und Digitalisierung der EZV. «DaziT» steht für «Dazi», das rätoromanische Wort für Zoll, und für «Transformation». DaziT verfolgt einen gesamtheitlichen Transformationsansatz. Sämtliche Zoll- und Abgabenprozesse sowie die Kontroll- und Sicherheitstätigkeiten der EZV werden vereinfacht und digitalisiert. Das Programm DaziT wurde am 1. Januar 2018 lanciert und dauert bis Ende 2026. Mehr Informationen: www.dazit.admin.ch

EZV verfügt bereits heute über genügend Daten zur Beurteilung der Lage und zur Auslösung von Kontroll- und Ermittlungstätigkeiten, was durch die regelmässige Aufdeckung von Fleischsmuggelfällen belegt ist. Die Einführung einer detaillierten Fleischsmuggel-Statistik erscheint deshalb kaum einen Mehrwert zu generieren oder zu mehr Aufdeckungen zu führen. Der Bundesrat anerkennt jedoch das Bedürfnis der Öffentlichkeit, über diesen sensiblen Bereich angemessen informiert zu werden. Die EZV wird einerseits im Rahmen von DaziT die automatisierte Erfassung von Daten betreffend Fleischsmuggel vorsehen und andererseits grössere Fälle von aufgedecktem Fleischsmuggel weiterhin aktiv kommunizieren.

5 Ressourcenerhöhung bei der EZV

5.1 Ist-Zustand und Einschätzung Auswirkungen einer Bestandeserhöhung

Die mit DaziT einhergehende organisatorische Weiterentwicklung der EZV, welche zu einer Bündelung der operativen Kräfte führen soll bringt eine Verstärkung der Kontroll- und Sicherheitsaufgaben.

Die Kontrolltätigkeit der EZV erfolgt risikobasiert und wird durch technische Überwachungsmittel unterstützt. Die regelmässige Aufdeckung von Schmuggelfällen – auch von Fleisch und Fleischwaren – bestätigt, dass das Kontrolldispositiv der EZV funktioniert. Die Schmuggelbekämpfung wird nicht ausschliesslich durch den Direktionsbereich Operationen resp. das GWK, sondern von allen operativen Organisationseinheiten der EZV im Verbund wahrgenommen. Dabei wird die EZV von zahlreichen Partnerbehörden unterstützt (Polizei, kantonale Behörden, Bundesämter wie das BLV und das BLW). So ist zum Beispiel die Zusammenarbeit mit dem BLW im Bereich Risikoanalyse und Informationsaustausch sehr intensiv und hilft bei der Eindämmung des Fleischsmuggels mit. Das Transformationsprogramm DaziT wird diesen Verbund weiter stärken, indem es unter anderem Instrumente zur IT-gestützten Lage-, Risiko- und Datenanalyse zur Verfügung stellt. Durch die Digitalisierung und Automatisierung werden Personalressourcen zu Gunsten von Kontrolltätigkeiten frei. Insbesondere eine fortgeschrittene Netzwerkanalyse kann zur Aufdeckung von professionellen Schmuggelnetzwerken beitragen. Vor diesem Hintergrund würde es deshalb kaum Sinn machen, ausschliesslich den Bestand des Direktionsbereichs Operationen mit zusätzlichen personellen Ressourcen zur Bekämpfung des Fleischsmuggels zu erhöhen.

Die EZV wirkt – neben ihrer fiskalischen Aufgabe – beim Vollzug von 400 nichtzollrechtlichen Erlassen des Bundes in 104 Bereichen mit. Die Kontrollkräfte an der Grenze müssen deshalb im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit in der Lage sein, auf alle Fragestellungen und Aufgaben in der Zuständigkeit der EZV reagieren zu können. Auch wenn mit einer Erhöhung der Kontrollkräfte grundsätzlich mit einer Steigerung der festgestellten Widerhandlungen an der Grenze gerechnet werden könnte, ist eine gezielte Steuerung dieser zusätzlichen Kräfte zur ausschliesslichen Bekämpfung des Fleischsmuggels weder möglich noch effizient. Die EZV strebt an, mit ihrem Personal einen möglichst umfassenden Sicherheitsfilter an der Grenze zu bilden. Aus diesem Grund wird in der Aus- und Weiterbildung Wert auf einen lagegerechten, polyvalenten Einsatz der Kräfte gelegt. Mit Umsetzung der Weiterentwicklung der EZV wird dabei von einer 360°-Kontrolle gesprochen.

Die regelmässigen Aufdeckungen zeigen auf, dass die EZV den Fleischsmuggel mit den bestehenden Ressourcen bereits heute effektiv bekämpft.

Die Antwort auf gewerbs- und gewohnheitsmässigen Fleischsmuggel liegt nicht in erster Linie in der Bereitstellung von mehr Personal an den Grenzübergängen, sondern in der

Nutzung von moderner Technologie und der Entwicklung einer noch ausgereifteren Risikoanalyse.

5.2 Fazit

Das 2018 initiierte Transformationsprogramm DaziT erhöht die Effizienz und die Wirksamkeit der Kontrollen zugunsten der Bevölkerung, der Wirtschaft und des Staates. Dies erfolgt unter anderem durch die vernetzte Nutzung aller zur Verfügung stehenden Daten für die Risikoanalyse. Durch die Digitalisierung und Automatisierung von Arbeitsprozessen sollen personelle Ressourcen zu Gunsten von gezielteren und intensiveren Kontrollen verlagert werden. Dabei werden modernste IT-Mittel die Kontrollkräfte der EZV unterstützen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass dieser eingeschlagene Weg dem Anliegen des Postulates mittelfristig besser entsprechen wird, als die vorgeschlagene personelle Aufstockung⁵.

6 Sanktionen bei gewerbsmässigem Fleischsmuggel

6.1 Massgebende Tatbestände und Bussenrahmen

Bei mehrfachen illegalen Fleischeinfuhren werden folgende Tatbestände erfüllt bzw. sind aktuell folgende Bussenrahmen massgebend:

- Gewohnheitsmässige Zollhinterziehung, Zollgefährdung sowie Bannbruch (Zollwiderhandlungen nach Art. 118-120 ZG): je nach Schwere der Tat, Busse bis zum sieben-einhalbfachen des hinterzogenen Zollbetrages und/oder Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr;
- Mehrwertsteuerhinterziehung (Art. 96 MWSTG): Busse bis CHF 800'000.

Gemäss den gesetzlichen Bestimmungen wird jeweils die schwerste Widerhandlung in einem Fall bestraft. Im Bereich der illegalen Fleischeinfuhren handelt es sich bei der schwersten Widerhandlung regelmässig um die gewohnheitsmässige Zollwiderhandlung. Diese Tatbestände werden von der EZV verfolgt und beurteilt mit der Ausnahme der freiheitsentziehenden Sanktionen, die von den kantonalen Strafbehörden beurteilt werden.

Weiter können zu den obigen Straftatbeständen auch solche des Tierseuchen- oder Lebensmittelgesetzes erfüllt sein:

- Das Tierseuchengesetz (TSG) enthält Vergehen und Übertretungen (Art. 47 und 48 TSG). Je nach der Schwere der Tat können Bussen bis zu CHF 20'000⁶, Geldstrafe oder Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr ausgesprochen werden.
- Das Lebensmittelgesetz enthält Verbrechens-, Vergehens- und Übertretungstatbestände (Art. 63 und 64 LMG). Je nach der Schwere der Tat werden Bussen bis zu CHF 80'000 oder Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren angedroht.

Zwischen den Strafbestimmungen des LMG und des TSG einerseits und des ZG andererseits besteht echte Konkurrenz (Art. 49 des Strafgesetzbuches, Art. 126 ZG, Art. 52 Abs. 4

⁵ Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 10. April 2019 die Weichen für die Weiterentwicklung der EZV gestellt. Unter dem neuen Namen Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) wird die Organisation der EZV auf die neuen Anforderungen ausgerichtet, damit sie ihren Auftrag in einem sich verändernden Umfeld weiterhin erfolgreich erfüllen und die Chancen der Digitalisierung nutzen kann. Mehr Informationen: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-74650.html>.

⁶ Der Maximalbetrag der Busse nach Art. 47 TSG ist mit der Änderung des Tierseuchengesetzes vom 19. Juni 2020 auf 40'000 Franken erhöht worden. Diese Änderung tritt voraussichtlich am 1. Januar 2021 in Kraft

Postulatsbericht 17.3225, Dettling, «Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen»

TSG, Art. 66 Abs. 4 LMG). Das bedeutet, dass bei gleichzeitiger Widerhandlung gegen mehrere Erlasse die Strafe für die schwerste Tat angemessen erhöht werden kann.

6.2 Monetäre Sanktionen, Busse

6.2.1 Ist-Situation

Da Fleisch und Fleischwaren im Fall einer illegalen Einfuhr sehr hohen Zollabgaben unterliegen, ist der Bussenrahmen des Siebeneinhalbfachen entsprechend weit. Hinzu kommt, dass die sehr hohen Zollabgaben nachgefordert werden, sofern das Fleisch nicht vor Ort vernichtet werden kann. Dies führt dazu, dass die monetäre Belastung eines Täters im Vergleich zu andern Zolldelikten wesentlich höher ausfallen kann und in der Regel der illegale Gewinn vollständig abgeschöpft wird.

Beispiel

Illegale Einfuhr von 100 kg Rindfleisch zum Weiterverkauf, Einkaufswert ca. CHF 2'260, Zoll CHF 2'212 (AKZA); Mehrwertsteuer CHF 111.80, Busse bis CHF 16'590.

Damit bei dieser Ausgangslage der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit – und im Vergleich mit weniger belasteten Gütern – der Rechtsgleichheit gewahrt werden kann, ist eine Ausschöpfung des vorgesehenen Strafrahmens nicht mehr möglich, weshalb sich die ausgesprochenen Bussen in diesem Bereich oftmals zwischen dem ein- bis zweifachen des Zollbetrags bewegen. Hinzu kommt, dass bei Bussen über CHF 5'000 die Strafzumessungskriterien des Strafgesetzbuches massgebend sind und insbesondere die persönlichen Verhältnisse des Beschuldigten – wie bspw. ungünstige finanzielle Verhältnisse – berücksichtigt werden müssen, was eine Busse nochmals verringern kann.

6.2.2 Mögliche Auswirkungen einer Erhöhung der Bussenhöhe

Gleichwohl bewegen sich die Bussen für die Betroffenen und im Vergleich mit der illegalen Einfuhr weniger hoch belasteter Güter in einer substanziellen Höhe. Eine Verschärfung dieser Praxis würde nach Auffassung der EZV weder spezial- noch generalpräventiv Wirkung zeigen. Die Busse ist bereits sehr hoch und wird bei weiterem Ansteigen kaum abschreckender wirken können, als sie es bereits heute tut.

In den meisten Fällen liegen ungünstige finanzielle Verhältnisse vor. Dies hat zur Folge, dass der Verurteilte – trotz Berücksichtigung seiner finanziellen Verhältnisse – die Busse nicht bezahlen kann und ihm darum eine Umwandlung in eine Freiheitsstrafe von maximal drei Monaten droht. Dies bei einem Bussen-Umwandlungssatz von CHF 30 pro Hafttag. Somit wird bei Umwandlungen von Bussen, welche mehr als CHF 2'700 betragen, immer das Maximum an Umwandlungsstrafe (drei Monate) verfügt. Ist die Busse zehn Mal höher, erfolgt keine längere Umwandlungsstrafe, weil das Gesetz dies nicht zulässt. Aus diesem Grund macht in diesen Fällen auch eine höhere Busse keinen Unterschied. Weiter lässt sich mit einer Steigerung der bereits heute an der Grenze der Verhältnismässigkeit liegenden hohen Bussenbeträge wie bereits erwähnt keine zusätzliche präventive Wirkung erzielen.

6.2.3 Fazit

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass aus den vorstehend genannten Gründen eine Erhöhung der maximalen Bussenhöhe nicht zielführend ist.

6.3 Nicht-monetäre Sanktionen, Freiheitsstrafen

6.3.1 Ist-Zustand

Die EZV versucht die Strafpraxis zu verschärfen, indem Fälle von qualifizierter Zollhinterziehung an ein kantonales Strafgericht zur Beurteilung überwiesen werden mit Antrag auf Ausfällung von Freiheitsstrafen. Diese Praxis wurde nach dem runden Tisch vom 28. August 2017 bei der EZV implementiert. Es wird sich zeigen, wie die Gerichtspraxis sich in diesen Fällen entwickeln wird (vgl. oben Ziff. 3).

Darüber hinaus besteht seit dem 1. Oktober 2016 bei einer qualifizierten Zollhinterziehung die Möglichkeit, eine Landesverweisung auszusprechen (vgl. Art. 66a^{bis} des Strafgesetzbuches). Diesbezüglich besteht in Fällen der EZV noch keine Gerichtspraxis. Die EZV ist aber bestrebt, Landesverweisungen bei den Gerichten zu beantragen.

6.3.2 Mögliche Auswirkungen der Dauer von Freiheitsstrafen

Mit der in der Zollgesetzrevision vorgesehene Erhöhung der maximalen Strafsanktion für die qualifizierte Zollhinterziehung auf drei Jahre Freiheitsstrafe soll den Gerichten im Einzelfall ein grösserer Ermessensspielraum für die Verhängung einer schuldangemessenen Strafe eingeräumt werden. Dies hätte aus Sicht des Bundesrates eine spezial- und generalpräventive Wirkung. Diese Erhöhung wird an der bisherigen Qualifikation der qualifizierten Zollhinterziehung als Vergehen nichts ändern.

6.3.3 Fazit

Im Rahmen der laufenden Zollgesetzrevision sieht der Bundesrat eine Anhebung der Strafobergrenze bei der qualifizierten Zollhinterziehung auf drei Jahre Freiheitsstrafe vor.

7 Schlussbemerkung

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es sich beim Fleischsmuggel um ein Problem handelt, welches eine Gefährdung der Gesundheit und Konkurrenzierung der inländischen Produktion darstellt und deshalb weiterhin wirkungsvoll bekämpft werden muss. Der Fokus der Bekämpfung muss auf den gewerbs- und gewohnheitsmässig begangenen Schmuggelfällen liegen und nicht auf der Verfolgung von Bagatellfällen.

Der Bundesrat vertritt weiterhin die Auffassung, dass auf eine Statistik im Bereich des Fleischsmuggels verzichtet werden kann, zumal diese nicht genügend resp. eine verzerrte Aussagekraft entfalten und zur Lösung des Problems nichts beitragen würde.

Eine Bestandeserhöhung eines einzelnen Bereichs der EZV ist nicht zielführend. Die Bekämpfung des Fleischsmuggels ist eine Verbundaufgabe verschiedener Organisationseinheiten der EZV und weiterer Partnerbehörden. Wenn eine Bestandeserhöhung in Erwägung gezogen werden sollte, dann müsste diese zu Gunsten der gesamten EZV erfolgen. Eine Erhöhung der Kontrollintensität an der Grenze würde mit grösster Wahrscheinlichkeit zu vermehrten Aufgriffen führen, wobei wohl vermehrt Fälle von kleineren Widerhandlungen im Reiseverkehr aufgedeckt würden. Jedoch würde die Durchführung der Strafverfahren in diesen Bagatellfällen erhebliche Ressourcen binden, welche der EZV für die Verfolgung des gewerbs- und gewohnheitsmässigen Warenschmuggels nicht mehr zur Verfügung stehen würden. Mit dem laufenden Programm DaziT und der damit einhergehenden organisatorischen Weiterentwicklung der EZV wird eine Verbesserung der Risikoanalyse und der

Postulatsbericht 17.3225, Dettling, «Den Fleischsmuggel wirkungsvoll eindämmen»

digitalen Arbeitsmittel erreicht werden. Gleichzeitig ermöglichen die Digitalisierung und die Automatisierung, dass personelle Ressourcen für verstärkte Kontrolltätigkeiten eingesetzt werden können.

Mit der durch den Bundesrat vorgesehenen Erhöhung der maximalen Strafandrohung bei der qualifizierten Zollhinterziehung auf drei Jahre Freiheitsstrafe in der laufenden Zollgesetzrevision wird dem Anliegen des Postulates Rechnung getragen.