

P/511-24/ME von 12



Österreichischer Gewerkschaftsbund

GEWERKSCHAFT ÖFFENTLICHER DIENST

Bundessektion Finanz

1010 Wien, Teinfaltstraße 7, Tel. 63 96 61/288 DW

An den
Präsidenten des Nationalrates

Parlament
Dr. Karl Renner-Ring 3
1010 Wien

AB 15. JUNI 1987
NEUE TEL. NR.
53 454

Unser Zeichen – bitte anführen

Ihr Zeichen

Wien,

Z1: 187/87/2/Pe/Te

-

13. August 1987

Z1: 2P GE/9

Betr.: Allgem. Begutachtungsverfahren zum Entwurf
eines Bundesgesetzes zum Zollgesetz 1955

Bezug: GZ BMF Z1.Z-200/1-III/72/87 vom 14.5.1987 u.
GZ BMF Z1.Z-200/4-III/2/87 vom 30.6.1987

Datum: 18. AUG. 1987

24. Aug. 1987

Verteilt

Sehr geehrter Herr Präsident,

in den Beilagen übermittelt die Bundessektion Finanz eine Stellungnahme
zum Entwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Zollgesetz 1955 geändert
wird, mit der Bitte um Kenntnisnahme und weitere Veranlassung.

Mit vorzüglicher Hochachtung
f.d.

Vorsitzender

Beilagen!



Oesterreichischer Gewerkschaftsbund

GEWERKSCHAFT ÖFFENTLICHER DIENST

Bundessektion Finanz

1010 Wien, Teinfaltstraße 7, Tel. 63 96 61/288 DW

An den

Leiter der Abteilung III/2

Min.Rat Dr. FUCHS

BM für Finanzen

Himmelpfortgasse 4-8

1010 Wien

Unser Zeichen - bitte anführen 187/2/87/Pe/Telhr Zeichen ---

AB 15. JUNI 1987**NEUE TEL. NR.****53 454**

Wien, 12. August 1987

Betr.: Allgem. Begutachtungsverfahren zum Entwurf
eines Bundesgesetzes zum Zollgesetz 1955

Bezug: GZ BMF Zl.Z-200/1-III/2/87 vom 14.5.1987 u.
GZ BMF Zl.Z-200/4-III/2/87 vom 30.6.1987

Sehr geehrter Herr Ministerialrat!

Aus den Ausführungen über die Notwendigkeit der Zollgesetznovelle geht hervor, daß der Ausgangspunkt (Problem) für die in Ansicht gestellte Novelle des Zollgesetzes die Gewährung von Zollbegünstigungen im Zusammenhang mit dem neuen Zolltarif, die Folgen der Verletzung der Stellungspflicht im Anweisungsverfahren, die Lockerung des Nämlichkeitsprinzipes im Vormerkverkehr und die Zulassung von Schecks bei Barzahlungen war.

Schon daraus kann nach Denkgesetzen abgeleitet werden, daß die Neuregelung der Zollwachebefugnisse keine gesetzliche Notwendigkeit darstellt, sondern eher den Intentionen der Zollwache oder aber der zukünftigen Zielvorgabe der Verwaltung über eine langfristige Personal- und Organisationsentwicklung in der Zollverwaltung dient.

Mit Bestürzung wurde festgestellt, daß nunmehr eine Erweiterung der Zollwachebefugnisse in das Zollgesetz einfließen soll.

Mit Betroffenheit muß die Bundessektion Finanz festhalten, daß ganz offensichtlich über die noch immer offenen Fragen zwischen dem

von Zollbegünstigungen im Zusammenhang mit dem neuen Zolltarif, die Folgen der Verletzung der Stellungspflicht im Anweisungsverfahren, die Lockerung des Nämlichkeitsprinzipes im Vormerkverkehr und die Zulassung von Schecks bei Barzahlungen war. Schon daraus kann nach Denkgesetzen abgeleitet werden, daß die Neuregelung der Zollwachebefugnisse keine gesetzliche Notwendigkeit darstellt, sondern eher den Intentionen der Zollwache oder aber der zukünftigen Zielvorgabe der Verwaltung über eine langfristige Personal- und Organisationsentwicklung in der Zollverwaltung dient.

Die sprachliche Ausdehnung der bisher in einem Paragraph zusammengefaßten Zollwachagenden soll den Anschein erwecken, daß in der Zollverwaltung vermehrt Exekutivdienstbelange zu bewältigen sind. Die Anwesenheit zahlreicher Zollwachebeamter auf den Zollämtern soll sich im Gesetz widerspiegeln. Daß den für die Personalstruktur der Zollverwaltung Verantwortlichen an der Optik gelegen ist, kann den Erläuterungen zum Entwurf (s. S. 4 zu Art. I Z. 3 1. Satz: "... soll die Zollwache stärker als bisher im Gesetz verankert werden") entnommen werden. Offenbar ist der Verwaltung an einem Zurückdrängen des zivilen Zolldienstes und einer Ausbreitung der Zollwache gelegen.

Konkret wird wie folgt Stellung genommen:

Zu § 22 ZollG:

Die Änderung des § 22 ist von den zu ändernden Bestimmungen der §§ 29 und 41 ZollG abzuleiten.

Problem:

Die Erweiterung der Abfertigungsbefugnisse der Zollämter zweiter Klasse im Jahr 1974 war zumindest ein wesentlicher Ausgangspunkt der heutigen Problemstellung im Bereich der Abgrenzung der Dienstzweige. Diese Befugnisse werden einerseits von der Zollwache anspruchsgrundend und andererseits von der Verwaltung anordnend auch für die Verwendung der Zollwache bei den Zollämtern erster Klasse verwendet. Die Primärverwendung der Zollwache nach § 23 Abs. 1 ZollG scheint nicht mehr zu existieren.

- 3 -

Die mit einer Kannbestimmung überhaupt mögliche Sekundärverwendung der Zollwache nach § 23 Abs.2 ZollG ist in permanenter Verletzung des Gesetzesauftrages zur Erstverwendung der Zollwache geworden, wobei auch schon die Ausbildung und Schulung der Zollwache auf diese Tatsache ausgerichtet ist. Keineswegs wird dabei auf das Erfordernis zur Uniformierung und Bewaffnung nach der Art des Dienstes Rücksicht genommen. Obwohl weder das Gesetz noch der Kommentar direkt darüber befindet, daß zur Leitung der Zollämter zweiter Klasse Zollwachebeamte zu bestellen sind, ist die Leitung dieser Zollämter ausschließlich den Zollwachebeamten vorbehalten. Hiezu erhebt sich die grundsätzliche Frage, ob die Klasseneinteilung der Zollämter zukünftig überhaupt beibehalten werden soll und ob ein Zollwachebeamter mit dem Status eines Exikutivorganges überhaupt nach verfassungsrechtlichen Bestimmungen als Behördenleiter eingesetzt werden kann.

Bezüglich der Abfertigungsbefugnisse der Zollämter zweiter Klasse muß unmißverständlich ausgeführt werden, daß die praktische Handhabung der im § 22 Abs.2 lit.b normierten Befugnisse der Zollämter zweiter Klasse eine in tatsächlichen Auswirkungen erkennbare Unterscheidung zu den Befugnissen der Zollämter erster Klasse nicht mehr zuläßt und diese Tatsache von der Verwaltung auch gutgeheißen wird. Selbst Marktordnungswaren und ausgleichsabgabenpflichtige Waren, geschweige denn wertzollpflichtige Waren, sind heute nur den Zollämtern erster Klasse vorbehalten.

Weder der bisherige Gesetzestext noch der bisherige Kommentar dazu erwähnt, daß Zollämter II. Klasse von Bediensteten der Zollwache oder Organen der Zollwache geleitet werden. Auch die ggst. Novelle sieht dazu keine Änderung vor. Daß aber gerade die äußerst unbestimmten Abfertigungsbefugnisse der ZÄ II. Klasse in der Novelle 527/1974 und das Faktum, daß ZÄ II. Klasse nur von Zw-Organen geleitet werden, von den bei den ZÄ I. Klasse dienstverrichtenden Zollwachebeamten dazu benutzt werden, Ansprüche auf Dienstverwendungen zu erheben, welche mit einer Uniformierung und Bewaffnung nicht das geringste zu tun haben, wird in diesem

- 4 -

Zusammenhang offensichtlich nicht erkannt oder negiert. Es sollte überhaupt die rechtserhebliche Frage der Verwendung eines EXEKUTIVORGANES als BEHÖRDENLEITER einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen werden. Dazu muß unbedingt mitbeachtet werden, daß der Zollamtsleiter eines ZA II. Klasse letztendlich keine anderen Dienstgeschäfte ausübt, als ein ziviler Behördenvorstand eines ZA I. Klasse. Die Unterschiede liegen nur im fachlichen Bereich hinsichtlich Schwierigkeitsgrad und Zuständigkeit. Eine Uniformierung und Bewaffnung ist für den Leiter eines ZA II. Klasse genausowenig erforderlich, wie die eines Leiters eines ZA I. Klasse.

Lösung:

Die Klasseneinteilung der Zollämter ist weder organisatorisch noch aus Gründen der sparsamen Gebarung erforderlich. Somit könnte auch die Frage der Notwendigkeit des Nebeneinanders von Zollämtern und Zollwachabteilungen gelöst werden. Insbesondere dort, wo seit Jahrzehnten infolge der Verkehrsgegebenheiten die Organe der Zollwache ausschließlich oder nahezu ausschließlich Zollamtdienst verrichten. Daß ein EXEKUTIVBEAMTER solch einer Behörde I. Instanz vorstehen soll, ist also weder begründbar noch zweckmäßig.

Zu § 23 ZollG:

Abs. 3)" als Organe von Zollämtern eingesetzt werden." Die hier beabsichtigte "Begriffsklärung" anstelle des bisherigen Gesetzeswortlautes: "Unbeschadet ihrer Befugnisse als Zollwacheorgane können Angehörige der Zollwache ständig oder vorübergehend zur Dienstleistung bei Zollämtern als deren Organe herangezogen werden ...", führt zu einer Festbeschreibung der Möglichkeit, Zollwachebeamte in Organfunktionen bei Zollämtern einzusetzen. Dieses Ansinnen ist abzulehnen, da gem. § 5 Verfassungsübergangsgesetz 1929, BGBl 393/1929, Wachkörpern nur Aufgaben polizeilichen Charakters übertragen sind.

Charakteristisch für den Begriff "Wachkörper" ist seine Hilfsfunktion im Rahmen der staatlichen Verwaltung, was auch im Text

- 5 -

des Abs. 6 der Nov. zum Ausdruck kommt. Dort wird es für notwendig erachtet, die Zurechenbarkeit von Amtshandlungen von Angehörigen einer Zollwachabteilung gesetzlich zu normieren (Abs. 6 Novelle 88).

Neben diesen sehr weitgehenden, aber zur Klarstellung notwendigen Betrachtungen fehlt dem Abs. 3 in der nov. Fassung nach: "als Organe von Zollämtern eingesetzt werden", ein Beistrich mit dem Zusatz: "sofern aus der Natur der Dienstverrichtung eine Uniformierung und Bewaffnung erforderlich ist". Ohne diesen Halbsatz ist der bisherige Zustand trotz des Neuformulierten Abs. 7, "... haben ihren Dienst uniformiert und bewaffnet zu versehen", nicht zu ändern, da die zu unbestimmt ausgedrückte Möglichkeit einer zivilen und nicht bewaffneten Dienstesausübung der Auslegung Tür und Tor öffnet. Außerdem wird dadurch die "Nichtexecutive" Verwendung der Zollwache nicht verhindert.

Abs. 4 und 5)

Dieses differenzierte Organisationssystem ist nicht nur weitgehend überflüssig, sondern auch teuer. Dies hat der Rechnungshof in seiner Einschau 1984 beim Hauptzollamt Wien neben "sonstigen einschlägigen Mängeln zum Thema" ganz eindeutig festgestellt. Aus Gründen der Sparsamkeit sind Zollwachabteilungen nur dort einzurichten, wo eine Behörde weder notwendig noch vorhanden ist. Eine Organisationsform entsprechend der Bundesgendamerie würde der jetzigen weitgehend überholten Philosophie der Zollwacheabteilungen überall dort, wo mehr als drei Zollwachebeamte bei einem Zollamt Dienst verrichten mehr dienen und die Dienstverrichtungen bei den Zollämtern würden sich neben der Hauptaufgabe als "EXEKUTIVORGANE" auf die vom Gesetzgeber immer gemeinten Ausnahmen beschränken. Alle jene Zollwachebeamten, die ständig bei einem Zollamt Dienst verrichten, sind diesem zur dauernden Dienstverrichtung zuzuweisen; eine parallel laufende Diensteinteilung und Adjustierungsbeaufsichtigung durch einen Zollwacheabteilungsleiter, der nicht selten ausschließlich über nur dem Zollamt zugeteilte Beamte verfügt, ist unzeitgemäß

- 6 -

und widerspricht allen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Gesetzmäßigkeit einer Verwaltung.

Abs.6) Es kann sinnvoller weiter nur heißen "... von Angehörigen der Zollwache ..."; nur diese Diktion wird dem in Lehre und Rechtsprechung geprägten Grundsatz gerecht, daß Wachkörper als Hilfsorgane der Behörden zu fungieren haben.

Abs.7) die Einleitung "Die Zollwachebeamten haben ihren Dienst uniformiert und bewaffnet zu versehen, ..." sollte mit dem Halbsatz fortgesetzt werden, welcher wie folgt lauten könnte: "soweit der Leiter der Behörde, in dessen Auftrag die Amtshandlung erfolgt oder der die Amtshandlung zuzurechnen ist, im Hinblick auf die Art der Amtshandlungen Ausnahmen verfügt". Der Autor der Novelle stellt sehr richtig fest, daß die grund-sätzliche Pflicht besteht, daß Zollwachbeamte uniformiert und bewaffnet Dienst zu versehen haben. Offensichtlich ist aber verkannt worden, daß der vorgesehene zweite Halbsatz in der novellierten Fassung aller Voraussicht nach die Ausnahme wieder zur Regel und umgekehrt machen wird. Dies darf wie folgt erläutert werden:

Man muß den jeweiligen Behördenleitern wohl zutrauen zu beurteilen, wann und wo eine von der Uniformierung und Bewaffnung erforderlich und gerechtfertigt ist, die in der Novelle unbestimmt zitierten "Dienstvorschriften" sind den zivilen Behördenleitern nicht nur weitgehend unbekannt, sondern nach herrschender Auffassung haben sie keinerlei Zuständigkeit in dieser Frage. Da aber mit der Uniformierung und Bewaffnung ganz erhebliche besoldungsrechtliche und dienstrechte Konsequenzen verbunden sind und bei der Wahrnehmung von exekutiver Tätigkeit die fallweise "Nichtuniformierung und Nichtbewaffnung" nur eine Ausnahme darstellen kann, ist es dem Behördenleiter auch in quantitativer Hinsicht zuzumuten, derartige Verfügungen für den Einzelfall zu treffen. Anders gemeint würde es bedeuten, daß der

- 7 -

Abteilungsleiter einer Zollwacheabteilung, der ja in organisatorischer und dienstrechtlicher Hinsicht ausschließlich der Finanzlandesdirektion unterstellt ist, in jeden behördlichen Verwaltungsakt (Abgabenakt, Steuergeheimnis) z.B. bei abgabenrechtlichen Erhebungen oder in jeden sonstigen Verwaltungsvor-gang, der z.B. Dienstverrichtungen gem. Abs. 6) der Novelle auslöst, Einsicht zu nehmen hätte, um überhaupt die Anordnung im Sinne des 2. Halbsatzes des Abs. 7) der Novelle treffen zu können (Uniformierung und Bewaffnung, ja oder nein?). Die bisherige Praxis hat überdeutlich gezeigt, daß z.B. im Bereich eines Hauptzollamtes Zollwachbeamte als "Abgabenrechtliche Erhebungsorgane" oder in Ausübung der "Besonderen Zollaufsicht" nahezu ausschließlich in Zivil und ausschließlich ohne Dienstwaffe diese Dienstaufträge vollzogen haben. Die Entscheidung über das Tragen der Uniform und die Mitnahme der Dienstwaffe war ihnen konkret gesagt selber überlassen, wobei pikanterweise angemerkt werden muß, daß die Dienstwaffen dieser angesprochenen Organe seit vielen Jahren ihrer Verfügungsmacht dadurch entzogen sind, daß sie in sicherer Verwahrung an einem zentralen Ort außerhalb ihrer Dienststelle lagern.

Diese letzten Ausführungen zeigen wohl ganz deutlich und unwiderlegbar auf, welche "Verirrungen" die Verwendung des ältesten Wachkörpers der Republik geprägt haben. Es muß daher festgestellt werden, daß der Sinn und Zweck eines in der Bundesverfassung klar determinierten Wachkörpers entweder überhaupt nicht erkannt wird oder aber aus welchen Gründen auch immer, man sich in rechtswidriger Weise darüber hinwegsetzt. Die Unterscheidung der Notwendigkeit des Einsatzes uniformierter und bewaffneter Zollorgane (Zollwache) oder ziviler Zollorgane kann mit einem Satz wie folgt definiert werden:

Amtshandlungen, welche in ihrer Natur die Herbeiführung des Dienstzweckes offensichtlich nur in Uniform, gegebenenfalls sogar mit Einsatz gelinderer Mittel und letztendlich der Dienstwaffe, möglich erscheinen lassen, sind "klassische exekutive Dienstverrichtungen". Die Amtshandlungen von nichtuniformierten Erhebungsorganen, die noch dazu nicht einmal bewaffnet sind, gehören sicherlich nicht dazu.

- 8 -

Es ist auch bezeichnend für die unhaltbaren Zustände hinsichtlich einer Abgrenzung, daß unter "Dienstvorschriften" offensichtlich die antiquierte Zollwachvorschrift zählt, welche eine Verordnung des BMFF vom 30.8. 1922, V.BL.Nr. 201, darstellt, die auf dem Zollgesetz STGBL. 250/1920 fußte, welches aber gem. dem § 192 ZollG in der geltenden Fassung längst außer Kraft gesetzt ist. Gerade in dieser Vorschrift, die der Einfachheit halber noch als Dienstvorschrift ohne Rechtscharakter nach außen verwendet wird, sind die Verwendungen der Zollwachebeamten u.a. auch als Zollamtsleiter ZÄ II.Klasse genannt.

Somit ist die Formulierung im Abs.3 zum § 23 in der Fassung der jetzt zu begutachtenden Novelle, " wenn sie nicht selbst zum Leiter eines Zollamtes bestellt sind ..." in höchstem Maße aufklärungsbedürftig, weil ihr jegliche rechtliche Grundsatzverankerung fehlt. Überspitzt formuliert könnte man sagen, daß der Verwendung eines Zollwachebeamten als Zollamtsleiter eines ZA I.Klasse hiermit nichts im Wege stehen würde.

Was die Leitung eines Zollamtes mit der in den einschlägigen Rechtsvorschriften (z.B. § 23 a ZollG in der novellierten Fassung) normierten Ausübung "EXEKUTIVER ZWANGSGEWALT" zu tun hat, kann wohl nicht so ohne weiters erklärt werden. Würde man aber dieser Ideologie folgen und noch mitbedenken, daß sie beim ZA II.Klasse stattfindet, müßte man konsequenterweise alle Bediensteten der Grenzzollämter durchgehend uniformieren und und bewaffnen.

Weiters sollte der Grundsatz einer "sparsamen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung" nicht unbeachtet bleiben, weil gerade in Zeiten, wo die Staatsausgaben geradezu explodieren, der Kostenfrage eines Gesetzes höchste Priorität zukommt. Der Verfasser der Novelle schreibt im "Vorblatt" auf Seite 2, "daß die Vollziehung des Gesetzes in der geänderten Fassung keine zusätzlichen Kosten erfordern wird".

Es muß jedoch neben der grundsätzlichen anzuzweifelnden Verwendungsfrage der Zollwache insbesondere auch die Kostenfrage der gegenwärtigen und noch zu erweiternden Personal- und

- 9 -

Organisationsform durchleuchtet werden.

Die Unruhe in der Zollverwaltung zwischen den Zivilbediensteten und der Zollwache röhrt fast ausschließlich von der wesentlichen besoldungsrechtlichen Besserstellung der Zollwache gegenüber allen zivilen Bediensteten in der Zollverwaltung her.

Abschließend zu den §§ 22 und 23 darf noch eindeutig festgehalten werden, daß nach den allgemeinen Rechtsnormen den einzelnen Gesetzen bestimmte zu regelnde Aufgaben zugewiesen werden.

Das Zollgesetz ist ein Abgabengesetz, daß AVOG regelt die Organisation der Abgabenverwaltung, Dienstrechtsangelegenheiten werden im BDG behandelt. Wenn nun - ohne Erfordernis - dienstrechtliche Belange in einem Abgabengesetz geregelt werden, stellt dies einen großen Eingriff in die Rechtssystematik des österr. Staates dar.

Die angeblich bestehenden Probleme sind nicht so bedeutend, als daß sie einen derart gravierenden Eingriff in bestehende Grundsätze rechtfertigen würden.

Zu § 9 ZollG:

Der Argumentationsebene "Kürzung des Personalstandes und der Überstunden ..." kann sich der Zentralausschuß keinesfalls anschließen!

Zu § 52 Abs. 2)

Dieser Absatz müßte die Anordnung enthalten, daß im Falle der Ansetzung einer Abgabenkontonummer in der Warenerklärung, welche zur bescheidmäßigen Gewährung einer Nachhineinzahlung gem. § 175 Abs. 4 ZollG führt, die entsprechend am Abfertigungstag gültige Abgabenkontonummer zu erklären ist.

- 10 -

Im Falle von längst widerrufenen Abgabenkontonummern stand das ZA Salzburg mehrmals vor dem Problem, daß die Abgaben- vorschreibung und Einhebung mittels EDV nicht möglich ist. Eine Vorschreibung gem. § 174 Abs.2 ZollG schien ebenfalls nicht mehr möglich, da die Ware ausgefolgt war. An einer Vorschreibung "Kraft Gesetzes" scheiterte es offensichtlich daran, weil "keine unrichtigen Angaben" im Sinne des lit.c) gemacht wurden. Dies deshalb, so argumentierte man, weil der § 52 ZollG diese Angabe der Abgabenkontonummer nicht expressiv verbis fordert!

Zu § 52 Abs.4 dritter Satz:

Sollte durch einen weiteren Satz wie folgt ergänzt werden: "Ebenso gilt dies für Unrichtigkeiten, die zu einer neuen Selbstverrechnung und Gutschrift oder Erstattung führen".

Zu § 56 ZollG:

Die Neufassung des § 56 Abs.4 ZollG (innere Beschau) sieht vor, daß alles war über die äußere Beschau hinausgeht als innere Beschau anzusehen ist. Von der Feststellung durch die innere Beschau nach den Maßstäben und Benennungen des Zolltarifs wird nicht mehr gesprochen. Hierdurch fällt unzweifelhaft das Erfordernis des qualitativen Wissens im Bereich der Warenkunde und der Einreihung in den Zolltarif weg. Auf die möglichen Auswirkungen darf hingewiesen werden.

Zu § 172 ZollG:

Die Bestimmungen des § 172 Abs.5 ZollG sind nach der Neufassung auf Gegenstände des Tabak- und Branntweinmonopols nicht anwendbar. Im Hinblick darauf, daß durch die Einfuhr von landwirtschaftlichen Produkten und deren Verarbeitungsprodukte aus Billigländern (z.B. Ungarn) eine wesentliche Schädigung der inländischen Wirtschaft schon wiederholt durch die Interessensvertretungen bekundet wurde, wäre zumindest vorzusehen, durch

- 11 -

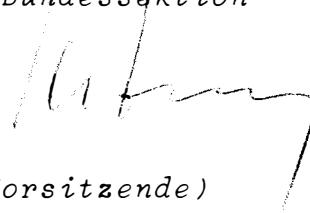
Verordnung auch andere Waren als Tabak- und Branntweinmonopolgegenstände von der grundsätzlichen Bestimmung des § 172 Abs.5 ZollG auszunehmen.

Den restlichen legislativen Änderungsvorschlägen und redaktionellen Angleichungen im Zusammenhang mit den grundsätzlichen Änderungen durch die Einführung des harmonisierten Verfahrens - wird exklusive der detailliert begründeten Aussagen zu den einzelnen Gesetzesstellen - zugestimmt!

Die Bundessektion Finanz erwartet eine entsprechende Berücksichtigung der mit großem Ernst und Sorgfalt erstellten Stellungnahme.

Mit vorzüglicher Hochachtung!

Für die Bundessektion



(Der Vorsitzende)