2/SN-23/ME

RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025
Telefax 712 94 25

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl dieses Schreibens anführen.

An das

Präsidium des
Nationalrates

Parlamentsgebäude
1017 Wien

Zl 1412-01/96

Betrifft GESETZENTWURF
Zl. 23 -GE/19 96
Datum: 30. APR. 1996
Verteilt 3.5.96

Klausgrabe

Betrifft: Entwurf einer 2. Zollrechts-Durchführungsgesetz-Novelle - Begutachtung und Stellungnahme
Schreiben des BMF vom 23. April 1996,
GZ ZK-0003/1-III/2/96

In der Anlage beehrt sich der Rechnungshof, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum ggstl Gesetzesentwurf zu übermitteln.

Anlage

29. April 1996

Der Präsident:

Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025
Telefax 712 94 25

Gleichschrift

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl dieses Schreibens anführen.

An das

Bundesministerium
für Finanzen

Himmelpfortgasse 4
1011 Wien

Zl 1412-01/96

Betrifft: Entwurf einer 2. Zollrechts-Durchführungsgesetz-Novelle - Begutachtung und Stellungnahme
Schreiben des BMF vom 23. April 1996,
GZ ZK-0003/1-III/2/96

Der Rechnungshof (RH) bestätigt den Erhalt des Entwurfes für eine 2. Zoll-R-DG Novelle und erlaubt sich, hiezu wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Allgemeines zu § 15a des Entwurfes:

§ 15 a Abs 3 bis 7 gestaltet die Ermächtigung an den Bundesminister für Finanzen, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres durch Verordnung jene Grenzübergänge zu bestimmen, an denen die dort zur Vollziehung der Grenzkontrolle eingesetzten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes allgemein oder in bestimmten Bereichen oder zu bestimmten Zeiten Zollkontrollen vorzunehmen haben. Die Sicherheitsorgane werden dabei funktionell als Zollorgane tätig, deren zollamtlichen Organcharakter sie durch Ausübung der ihnen übertragenen Funktionen erlangen. Sie haben dabei die Befugnisse und Verpflichtungen von Zollorganen nach dem Zollrecht (§ 4 Abs 2 Z 12 ZollR-DG) oder dem Finanzstrafgesetz.

Inhaltlich ist die solcherart übertragene Zollkontrolle definiert als Vornahme allgemeiner Maßnahmen der Zollaufsicht gem § 22 ZollR-DG.

Bei Nachweis der erforderlichen Kenntnisse können Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes darüber hinaus auch dazu ermächtigt werden, Amtshandlungen des betreffenden

Zollamtes als deren Organe zu setzen und Entscheidungen, Mitteilungen von Abgabenbeträgen und bestimmte sonstige Erledigungen dieses Zollamtes zu erlassen.

Der RH hegt gegen die beschriebene zollrechtliche Verwendung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes (in der Folge als "Grenzdienst" bzw "Grenzdienstangehörige" bezeichnet) erhebliche Bedenken. Diese beziehen sich sowohl auf die Zweckmäßigkeit als auch die Wirtschaftlichkeit der mit dieser Übertragungsform verbundenen Organisationsstrukturen, deren Beschränkung auf kleinere Grenzübergänge – entgegen den Ausführungen der erläuternden Bemerkungen – dem Gesetzesentwurf nicht zu entnehmen ist.

Er verweist in diesem Zusammenhang zunächst auf den Inhalt seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Grenzkontrollgesetzes vom 30. Jänner 1996, RHZl 11-01/96. Die darin enthaltenen Aussagen deckten sich weitgehend mit der Begutachtung desselben Gesetzesentwurfes durch das Bundesministerium für Finanzen - BMF - (siehe BMF GZ PA-2000/3-III/8/96 vom 9. Feber 1996).

Dies zeigte sich nicht zuletzt in der Einschätzung jener Rolle, welche der österreichischen Zollverwaltung durch das EU-Gemeinschaftszollrecht bei Überwachung der die österreichischen EU-Außengrenzen berührenden Warenströme in zoll- und außenwirtschaftlicher Sicht zugedacht ist. BMF und RH waren sich damals darüber einig, daß es die daran geknüpfte, ständig steigende Erwartungshaltung der EU-Gemeinschaftsorgane (Stichwort: Betrugsbekämpfung) ausschließt, ressortfremde Wachkörperangehörige mit exekutiven Aufgaben der Zollverwaltung zu betrauen.

Dem RH ist auch kein Mitgliedstaat der EU bekannt, der sich eines derartigen Modells bedient.

2. Zu den Bedenken im einzelnen:

2.1 Überhöhter Ausbildungs- und Fortbildungsaufwand:

Die von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes gemäß § 15a Abs 3 wahrzunehmenden Zollagenden umfassen im wesentlichen Anhaltungs- und Durchsuchungsbefugnisse bezüglich Personen, Beförderungsmittel und Waren (§ 22 ZollR-DG).

Es handelt sich dabei um Maßnahmen, die für die Reisendenabfertigung sowie die Unterstützung von Güterabfertigungen bei Grenzzollämtern charakteristisch sind und exekutivdienstliche Elemente enthalten.

Die komplexe Materie des Gemeinschaftszollrechts, die sich überdies rasch wandelt, sowie die zahlreichen Verbote und Beschränkungen des Warenverkehrs, deren Handhabung der Zollverwaltung aufgetragen ist, stellen schon im Bereich vorbereitender Vollzugssicherung (§ 15 a Abs 3) beachtliche Anforderungen an ihren Anwender. Umso mehr gilt dies für die mit der Aufdeckung von Zuwiderhandlungen verbundenen finanzstrafrechtlichen Sicherungs- und einleitenden Verfahrensschritte (wie etwa Aufnahme von Tatbeschreibungen aufgrund von Beschuldigtenvernehmungen, Beschlagnahme von Waren und Beförderungsmitteln, Festnahmen usw).

Entsprechend steigern sich die Ansprüche, wenn es um die in § 15 a Abs 6 genannten Entscheidungen, Mitteilungen von Abgabenbeträgen und sonstige zollamtliche Erledigungen geht (zB Abfertigungen von Waren zum freien Verkehr von Reisenden, Abgabenerhöhungen gem § 108 ZollR-DG, vereinfachte Strafverfügungen gem § 146 FinStrG).

Selbst jene Grenzdienstangehörigen, die aus der Zollwache hervorgegangen sind und über langjährige Abfertigungspraxis bei Grenzzollämtern verfügen, werden ihr Niveau nur mittels entsprechender Auffrischungskurse halten können. Für alle anderen Grenzdienstangehörigen - einschließlich jener, die zwar von der Zollwache kommen, dort aber überwiegend Streifdienst verrichtet haben - ist eine intensive Grundschulung mit anschließender, regelmäßiger Weiterbildung Voraussetzung für selbständigen Abfertigungsdienst. Schließlich wurde das bisherige Ausbildungsprogramm für Zollwachebeamte mit gutem Grund von der Zollverwaltung seit jeher anspruchsvoll gehalten.

Berücksichtigt man diese zwingenden Aus- und Weiterbildungserfordernisse, so wird deutlich, daß sie weit zeitaufwendiger und kostspieliger sein werden als die laufende Unterrichtung der Zollwache in Angelegenheiten der ihr anvertrauten sicherheitsbehördlichen Grenzkontrolle nach dem System des Übertragungsgesetzes, BGBl Nr 220/1967 idgF. Nicht nur der Zwang zur oft zeitraubenden Abwicklung abgabenrechtlicher bzw finanzstrafrechtlicher Maßnahmen geht somit auf Kosten des Einsatzes im Interesse der Sicherheitserfordernisse, denen der Grenzdienst in erster Linie verpflichtet ist, sondern auch der hiezu unerlässliche Aus- und Weiterbildungsaufwand.

Zwischen dem BMF und dem Bundesministerium für Inneres (BMI) müßte auch die Frage geklärt werden, welches der beiden Ressorts in der Ausbildungsfrage federführend sein soll. Da das BMF über die nötige Infrastruktur in sachlicher wie personeller Hinsicht bereits verfügt (Bundes-, Zoll- und Zollwachschule samt qualifiziertem Lehrpersonal, Vorsorge für Dienstunterrichte zu Zollwachthemen im Dienstbetrieb der Zollämter usw) liegt seine Betrauung mit dieser Aufgabe nahe.

Der Schulungsbetrieb wird von Fall zu Fall auf den Bedarf der gerade abkömmlichen Grenzdienstangehörigen, die für längere Kurse ressortübergreifend dienstzugeteilt werden müssen, abzustimmen sein. Die damit verbundene organisatorische Mehrbelastung dürfte kaum zur Verwaltungsvereinfachung beitragen.

2.2 Weisung- und Fachaufsichtsstruktur:

Angehörige des Grenzdienstes, die im Sinne des § 15 a Abs 3 bis 7 als Organ des Zollamtes einschreiten, unterstehen zweifelsohne in fachlicher Hinsicht den Weisungen des betreffenden Zollamtsvorstandes bzw der für ihn tätig werdenden, leitenden Zollorgane. Dasselbe gilt für das Weisungsrecht sowie die Fachaufsicht durch alle übrigen, dem jeweiligen Zollamt übergeordneten Behörden (Finanzlandesdirektion - FLD - als Oberbehörde, BMF als Zentralstelle).

Trotz dieser Selbstverständlichkeit wäre eine Verankerung dieser Grundsätze im Gesetz ratsam. Immerhin ist etwa im § 6 des Übertragungsgesetzes die Unterstellung der Zollorgane unter die Sicherheitsbehörden in Angelegenheiten der ihnen übertragenen sicherheitsbehördlichen Grenzkontrolle ausdrücklich festgeschrieben.

Die praktische Handhabung dieses Weisungs- und Aufsichtsrechts in fachlicher Hinsicht wird aber voraussichtlich auf folgende Schwierigkeiten stoßen:

Während etwa § 2 Abs 1 des Übertragungsgesetzes jene Gliederungsstufen von Zollorganen innerhalb der organisatorischen Struktur eines Grenzzollamtes genau bezeichnet, die funktionell in Angelegenheiten der sicherheitsbehörlichen Grenzkontrolle den Sicherheitsbehörden unterstellt sind, nämlich:

- die leitenden zivilen Zollorgane <u>und</u> die ihnen unterstellten Zollwacheorgane im Abfertigungsdienst, und zwar <u>in ihrer Gesamtheit</u>

fehlt im Gesetzentwurf die diesem Modell analog entsprechende Einbindung der gesamten hierarchischen Struktur der bei einem Grenzübergang Dienst verrichtenden Grenzdienstangehörigen in die aufgetragenen Zollkontrollen.

Es ist daher der Zollverwaltung nicht ohne weiteres möglich - analog den Sicherheitsbehörden im System des Übertragungsgesetzes - dem jeweiligen Dienstvorgesetzten der bei einem Grenzübergang verwendeten Grenzdienstangehörigen inhaltliche Vorgaben für die von seinen Untergebenen erwarteten Zollkontrollen zu liefern, die er personell-organisatorisch in seinem Wirkungsbereich umsetzen soll.

Zum funktionellen Organ des betreffenden Zollamtes wird nämlich nur der einzelne für zollamtliche Aufgaben herangezogene Grenzdienstangehörige für die Dauer seiner Tätigkeit. Die dienst- und organisationsrechtliche Stellung, die ihm innerhalb seines Wachkörpers zukommt, bleibt davon unberührt. Er wird daher erhaltene Weisungen des Zollamtsvorstandes über seine Rolle im Zollamtsbetrieb nur soweit erfüllen können, als sie mit jenen Aufgabenstellungen voll harmonisieren, die er im Rahmen der sicherheitsbehördlichen Grenzkontrolle wahrzunehmen hat.

Die Verpflichtung des wachkörpermäßigen Vorgesetzten dieser Grenzdienstangehörigen, sich um diese Harmonisierung zu bemühen, ließe sich nur aus seiner Eigenschaft als Organ des Zollamtes und dem sich daraus für die Zollverwaltung ihm gegenüber ergebenden Weisungsrecht ableiten.

Dies würde aber voraussetzen, daß er in seiner Funktion als Vorgesetzter der Grenzdienstangehörigen beim betreffenden Grenzübergang von der Zollverwaltung jeweils auch konkret mit der personell-organisatorischen Koordinierung der seinen Leuten übertragenen Zollkontrollen betraut werden kann.

Gelingt dies nicht, so bedeutet dies in der Praxis, daß sämtliche Fragen, die im Vorfeld des Weisungsvollzuges bzw der Umsetzung von Fachaufsichtsbemühungen stehen, wie zB

- Diensteinteilung, die den Erfordernissen der sicherheitsbehördlichen Grenzkontrolle genau so Rechnung trägt wie jenen der Zollkontrolle;

- zulässiges Ausmaß der zeitlichen Beanspruchung von Grenzdienstangehörigen durch zollamtliche Aufgaben;

- Zuweisung einer bestimmten Anzahl von Grenzdienstangehörigen für konkret vom Zollamt erwünschte Dienste;

- Übernahme von Amtshandlungen, die von Grenzdienstangehörigen begonnen, aber nicht zu Ende geführt werden können;

lediglich Gegenstand von Verhandlungen zwischen Zollamtsvorstand und dem verantwortlichen Wachkörpervorgesetzten des Grenzdienstes sein können.

Im Konfliktfall werden zumindest die FLD auf seiten der Zollverwaltung und auf seiten der Sicherheitsverwaltung jene Behörden, als deren Grenzkontrollorgane die betreffende Grenzdiensteinheit fungiert, ressortübergreifend einvernehmliche Lösungen herbeiführen müssen.

Dieser totale Wegfall der Dienst- und Personalhoheit der Zollverwaltung über jene Exekutivorgane, die mit zollrechtlichen Funktionen betraut sind, fällt gerade in eine Zeit, in der es endlich gelungen ist, die Zollwache voll in die behördlichen Strukturen der Zollämter einzugliedern. Die bis dahin einander teilweise überschneidenden dienstrechtlichen Autoritätsansprüche des Leiters der Zollwachabteilung beim Zollamt einerseits und des zivilen Zollamtsvorstandes andererseits zeichneten immer wieder verantwortlich für Hemmnisse im reibungslosen Einsatz der Zollwache bei Zollämtern. Aus eben diesem Grund hatte auch der RH jahrelang die Beseitigung dieser Doppelgleisigkeit empfohlen.

Der noch weit größere Konfliktstoff, der sich nun durch den vorgeschlagenen, ressortübergreifenden Vollzug zollrechtlicher Exekutivaufgaben abzeichnet, wird sich voraussichtlich im verstärkten Einsatz von Zollwachebeamten (Sondereinsatzgruppen) und sonstigen Zollorganen zur nötigen Niveausicherung der Zollkontrollen bei Grenzzollämtern niederschlagen (siehe § 15 Abs 5 des Entwurfes).

Damit wird vorhandene Personalkapazität zu Lasten anderer zollrechtlicher Überwachungserfordernisse verlagert und der mit diesen Kräften ansonsten erzielbare Wirkungsgrad dementsprechend herabgesetzt.

Von dieser Stellungnahme werden ue 25 Ausfertigungen dem Präsidium des Nationalrates und je zwei Ausfertigungen Herrn Staatssekretär im Bundeskanzleramt Mag. Karl Schlögl sowie dem BMF übermittelt.

29. April 1996

Der Präsident:

Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung: