

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 15/1060 –**

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

A. Problem

Der Gesetzentwurf sieht zum einen die Anpassung des Zollverwaltungsgesetzes an den im EG-Zollrecht neu eingeführten Freizonentyp II vor. Darüber hinaus soll die Arbeitsmethode der Risikoanalyse in der deutschen Zollverwaltung gesetzlich verankert werden.

Die Änderung des Kreditwesengesetzes soll Ermächtigungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu Finanzsanktionen gegen die aus der Finanzierung des Terrorismus resultierenden Gefahren schaffen. Die Regelungen umfassen in Ergänzung der bisher ergriffenen Maßnahmen alle „EU-internen Zielobjekte“. Damit kommt die Bundesregierung ihren internationalen Verpflichtungen zur Bekämpfung des Terrorismus nach.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs mit der Aktualisierung der Nennung der letzten Änderung der Zollkodex-Durchführungsverordnung.

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs in der vom Ausschuss veränderten Fassung

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

I. Änderung des Zollverwaltungsgesetzes

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Keiner

II. Änderung des Kreditwesengesetzes

Der mit der Änderung des Kreditwesengesetzes verbundene Verwaltungsaufwand bzw. Mehraufwand ist nicht bezifferbar. Die Vorschrift dient lediglich als spezielle Ermächtigungsgrundlage zur Schließung von Lücken im Bereich der Finanzsanktionen bei nach dem Außenwirtschaftsgesetz und den einschlägigen EU-Verordnungen nicht abgedeckten Fallkonstellationen.

Unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit aufgetretenen sowie in Zukunft zu erwartenden Fälle ist allenfalls mit einem äußerst geringen zusätzlichen Aufwand zu rechnen.

Kosten für die öffentlichen Haushalte fallen wegen der Umlageregelung im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz nicht an.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/1060 mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert, anzunehmen:

Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe c wird wie folgt gefasst:

„c) Nach Satz 4 wird folgender Satz angefügt:

Zollkodex-Durchführungsverordnung im Sinne dieses Gesetzes ist die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Feststellung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. EG Nr. L 253 S. 1, 1994 Nr. L 268 S. 32, 1996 Nr. L 180 S. 34, 1997 Nr. L 156 S. 59, 1999 Nr. L 111 S. 88), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 881/2003 der Kommission vom 21. Mai 2003 (ABl. EG Nr. L 134 S. 1), in der jeweils geltenden Fassung.“

Berlin, den 2. Juli 2003

Der Finanzausschuss

Christine Scheel
Vorsitzende

Simone Viola
Berichterstatterin

Elke Wülfing
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Simone Violka und Elke Wülfing

1. Verfahrensablauf

Der Entwurf der Bundesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze – Drucksache 15/1060 – ist dem Finanzausschuss in der 53. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. Juni 2003 zur federführenden Beratung sowie dem Innenausschuss zur Mitberatung überwiesen worden. Der Innenausschuss und der Finanzausschuss haben sich in ihren Sitzungen am 2. Juli 2003 abschließend mit der Vorlage befasst.

2. Inhalt der Vorlage

Der Gesetzentwurf enthält Änderungen

- a) des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG) und
- b) des Kreditwesengesetzes (KWG).

Zu Buchstabe a

Die Änderungen des ZollVG umfassen insbesondere folgende Regelungen:

- Anpassung des ZollVG an die Einführung eines weiteren Freizonentyps im EG-Zollrecht.

Dieser neue Freizonentyp ist hinsichtlich der Förmlichkeiten und der Art der Überwachung dem Zolllagerrecht angeglichen. Er ist – anders als die traditionelle Freizone (Kontrolltyp I) – nicht von einer zollamtlich überwachten Begrenzung umgeben. Der Gesetzentwurf stellt u. a. klar, dass sich die Regelungen

- zu den Zollstraßen und zum Zollstraßenzwang,
- zur Ermächtigung, durch Rechtsverordnung u. a. den um eine Freizone gelegenen Bereich der Grenzaufsicht zu unterwerfen,
- zu Bauten in der Nähe von Freizonen

nur auf die Freizonen des Kontrolltyps I beschränken. Die Änderung des Kontrolltyps bestehender Freizonen sollen in Deutschland vom Bundesministerium der Finanzen durch Verwaltungsakt vorgenommen werden können.

- Zusammenführung der zentralen Kontrollnormen § 10 (Zollamtliche Überwachung) und § 11 (Überholung).

Damit solle auch klargestellt werden, dass die Grundrechtseinschränkungen des § 10 Abs. 5 (Einschränkung der Freiheit der Person, des Brief- und Postgeheimnisses und der Unverletzlichkeit der Wohnung) auch für die Überholung, d. h. für die Prüfung der Einfuhr von Nichtgemeinschaftsware und des vollständigen Genügens der Gestellungspflicht, gilt.

- Gesetzliche Verankerung der Arbeitsmethode der Risikoanalyse als Mittel insbesondere zur Ausgestaltung und Optimierung der zollamtlichen Überwachung (§ 17a).

Dabei würden auf der Grundlage der Auswertung von u. a. personenbezogenen Daten gezielt Kontrollen in den Fällen durchgeführt, in denen die Gefahr von Unregelmäßigkeiten und das Betrugsrisiko überdurchschnittlich hoch seien. Die damit verbundene Vielzahl der Daten

make es notwendig, die Tätigkeiten in einer Zentralstelle zusammenzufassen. Mit Wirkung vom 1. Januar 2002 sei per Erlass die fachlich direkt dem Bundesministerium der Finanzen unterstellte „Zentrale Risikoanalyse (Zoll)“ in Münster eingerichtet worden.

- Streichung der Vorschrift zur Schaffung bereichsspezifischer Datenschutzbestimmungen im ZollVG (§ 28 Abs. 3).

Aufgrund ihrer rein deklaratorischen Bedeutung könne die Vorschrift gestrichen werden, ohne dass damit auf die Schaffung eigener von der Abgabenordnung (AO) und/oder dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) abweichender bereichsspezifischer Datenschutzbestimmungen im ZollVG verzichtet werde. Insbesondere werde zu prüfen sein, ob sich aus der für die 15. Wahlperiode vorgesehenen zweiten Stufe zur Novellierung des BDSG und der geplanten Überarbeitung der AO 1977 in datenschutzrechtlicher Hinsicht Handlungsbedarf ergebe.

Zu Buchstabe b

Die Gesetzesänderung des KWG sei notwendig geworden, weil für die Umsetzung der Finanzsanktionen, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 27. September 2001 zur Verhinderung und Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Handlungen beschlossen hat, die Europäische Gemeinschaft zuständig sei. Bei den dazu von der Europäischen Gemeinschaft getroffenen Rechtsakten handle es sich jedoch um solche aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und seien somit nicht auf „EU-interne Zielsubjekte“ anwendbar. Die Umsetzung der Finanzsanktionen auf diese Personen bzw. Organisationen obliege daher nicht der Gemeinschaft, sondern den einzelnen Mitgliedstaaten.

Ein Teil der einschlägigen Verpflichtungen Deutschlands könne bereits durch Regelungen des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) erfüllt werden. Das gelte jedoch nicht, wenn in Deutschland ansässige Personen oder Organisationen mit Sitz in Deutschland und einem Konto im Inland keine Rechtsgeschäfte und Handlungen mit Auslandsbezug vornehmen, weil in diesen Fällen der für die Anwendung des AWG notwendige Außenwirtschaftsbezug fehle.

Aus diesen Gründen werde die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) durch die Änderung des KWG gegenüber den nach dem KWG beaufsichtigten Instituten und ihren Geschäftsleitern bei Vorliegen von bestimmten Tatsachen zu folgenden Maßnahmen ermächtigt:

- Erteilen von Anweisungen an die Geschäftsführung des Instituts.
- Untersagen der Verfügung des Kreditinstituts von einem bei ihm geführten Konto oder Depot.
- Untersagung der Durchführung von sonstigen Finanztransaktionen des Instituts.

Die vorliegenden Tatsachen müssten darauf schließen lassen, dass Gelder oder andere finanzielle Vermögenswerte der Finanzierung terroristischer Handlungen dienen. Das sei

insbesondere dann der Fall, wenn es sich bei dem Inhaber eines Kontos oder Depots, dessen Verfügungsberechtigten oder dem Kunden des Instituts um eine natürliche oder juristische Person oder eine nichtrechtsfähige Personenvereinigung handele, deren Namen in die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus angenommene Liste des Rates der Europäischen Union zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates (2001/931/GASP) aufgenommen wurde.

3. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Innenausschuss** empfiehlt einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs.

4. Ausschussempfehlung

Der federführende **Finanzausschuss** empfiehlt einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs mit einer redaktionellen Änderung in Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe c. Dort erfolgt nunmehr die Nennung der jüngst erfolgten Änderung der Zollkodex-Durchführungsverordnung durch Verordnung (EG) Nr. 881/2003 der Kommission vom 21. Mai 2003 (ABl. EG Nr. L 134 S. 1). Im Gesetzentwurf war noch die Verordnung vom 11. März 2002 angeführt.

Die Fraktion der CDU/CSU hat – übereinstimmend mit allen anderen Fraktionen – begrüßt, dass durch die in Artikel 1 Nr. 9 des Gesetzentwurfs einzurichtende „Zentralstelle Risikoanalyse (Zoll)“ „zollredliche Wirtschaftsbeteiligte“ entlastet werden sollen. Die Bundesregierung hat dazu ausgeführt, dass bereits heute der Abfertigungsbeamte bei der warenbezogenen Risikoanalyse während der Bearbeitung einer Zollanmeldung durch das System ATLAS durch einen Risikohinweis, z. B. wegen der Gefahr einer Falschanmeldung, informiert bzw. gewarnt werde. Bei der im Aufbau begriffenen Beteiligtenbewertung erhielten die Zollbeteiligten auf der Grundlage von Betriebsprüfungsberichten, Auszügen aus dem Handelsregister oder Anträgen auf Insolvenzverfahren eine Bewertungsziffer. So könne der Zollbeamte im Rahmen seines Entscheidungsspielraums selbst festlegen, welche Zollbeteiligten er überprüft oder ob er sich anderen Aufgaben widmet.

Zurzeit, so die Bundesregierung weiter, diskutiere die Europäische Kommission über die Änderung des Zollkodex zum 1. Januar 2006. Dabei gehe es um die informationstechnologisch gestützte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) sowie um Fragen des Datenschutzes. Die Risikoanalyse sei in Deutschland – wie in einigen anderen EU-Mitgliedsländern – bereits durch die Einrichtung der „Zentralstelle Risikoanalyse (Zoll)“ in Münster realisiert. Mit der gesetzlichen Verankerung dieser Daueraufgabe, die alle Zollbereiche betreffe, könne sich Deutschland auf europäischer Ebene an die Spitze der Staaten setzen, die das Instrument der Risikoanalyse anwenden. Außerdem würde der Bezug vom nationalen Recht zum EU-

Recht fehlen, wenn der Begriff der Risikoanalyse zukünftig nicht im Zollverwaltungsgesetz auftaucht.

Die Fraktion der FDP hat die Anwendung der Risikoanalyse im Grundsatz ebenfalls begrüßt. Sie hat jedoch die Auffassung vertreten, dass eine Regelung auf dem Verordnungswege ausreichend gewesen wäre. Eine Gesetzesänderung zur Nutzung moderner Informationstechnologie zwecks Erledigung von Aufgaben, zu denen der Zoll ohnehin verpflichtet sei, sei nicht notwendig. Sie hat zu bedenken gegeben, dass in diesem Fall auch die Funktionen aller anderen Zentralstellen des Zolls gesetzlich geregelt werden müssten. Außerdem würden die konkreten Aufgaben der Zentralstelle nach wie vor vom Bundesministerium der Finanzen bestimmt.

Die Bundesregierung hat demgegenüber klargestellt, dass angesichts von Personalmangel und Mangel an Sachmitteln die Aufgaben möglichst effizient zu erledigen seien. Deshalb sei die Schwerpunktsetzung in einem modernen Zollrecht notwendig. Die Bundesregierung hat außerdem daran erinnert, dass im Zollfahndungsneuregelungsgesetz die Aufgaben des Zollkriminalamts im Bereich der Risikoanalyse ausführlich definiert worden seien.

Bei der Einzelabstimmung hat die **Fraktion der FDP** gegen Artikel 1 Nr. 9 (§ 17a Zentralstelle für Risikoanalyse) gestimmt, während die Koalitionsfraktionen und die Fraktion der CDU/CSU für die Annahme dieser Gesetzesänderung votiert haben.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hat die Aussage der Bundesregierung positiv bewertet, dass die Anwendung des Systems bereits zu Zollnacherhebungen in Millionen Euro geführt habe. Die Bedenken der Fraktion der CDU/CSU bezüglich einer Personalknappheit der „Zentralstelle Risikoanalyse (Zoll)“ in Münster hat die Bundesregierung nicht geteilt. Die Zentralstelle sei mit 33 Arbeitskräften, bei 35 Stellen, hinreichend ausgestattet. Personelle Unterbesetzung bestehe eher im Bereich der Abfertigung und im Prüfungsdienst.

Die **Koalitionsfraktionen** haben den Gesetzentwurf ebenfalls begrüßt. Die Regelungen seien die Konsequenz aus der durchgeführten Reform der Zollverwaltung. Der Finanzausschuss habe seinerzeit einstimmig beschlossen, dass der Zoll seine Aufgaben möglichst effizient, z. B. mit elektronischer Abwicklung und mobiler Kontrolle, und mit Hilfe der Risikoanalyse erfüllen solle. Die Koalitionsfraktionen haben ihre Verwunderung über die Auffassung der Fraktion der FDP zum Ausdruck gebracht, dass die Auswertung von unternehmen- und personenbezogenen Daten, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen sei, nicht gesetzlich geregelt werden müsse. In der Vergangenheit seien in den Fällen, in denen Daten z. B. für die Steuerfahndung oder im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ausgewertet wurden, umfangreiche Diskussionen mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vorangegangen. Darüber hinaus werde nunmehr der bereits geübten Verwaltungspraxis eine gesetzliche Grundlage gegeben. Dieses sei keinesfalls gleichbedeutend mit der

Berlin, den 2. Juli 2003

Simone Violka
Berichterstatlerin

Elke Wülfing
Berichterstatlerin

