

Was macht und darf der Zoll?

Eine Einleitung

von Eric Töpfer

Der Zoll ist nicht nur Finanzverwaltung, sondern auch Polizei des Bundes. Entsprechend spielt er eine zentrale Rolle im Feld der Inneren Sicherheit. Gleichwohl steht er im Schatten von Polizei und Diensten, und die bürgerrechtliche Kritik interessiert sich nur selten für seine Aktivitäten. Der Artikel gibt einen einleitenden Überblick in die vielfältigen Aufgaben, Befugnisse und die Organisation der Zollverwaltung und zeichnet nach, wie sich diese im Lauf der Zeit gewandelt haben.

Der Zoll: Etwa 40.000 Mitarbeiter*innen zwischen Finanzverwaltung und Vollzugsdienst.¹ Zuständig sind sie laut Abgabenordnung (AO) für die Erhebung von Zöllen und Bundessteuern sowie nach § 1 Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) für die zollamtliche Überwachung des grenzüberschreitenden Waren- und Bargeldverkehrs, für die Bekämpfung von Geldwäsche und sonstige durch andere Vorschriften übertragene Aufgaben. Zu nennen ist hier insbesondere die Bekämpfung von informeller Arbeit und illegaler Beschäftigung nach § 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG). Dabei vollstreckt der Zoll nicht nur eigene Geldforderungen gegenüber Schuldner*innen, sondern auch für sogenannte Fremdgläubiger wie gesetzliche Krankenkassen oder die Bundesagentur für Arbeit. 2018 sammelte die Zollverwaltung Abgaben in Höhe von 141 Milliarden Euro für den Bund und die EU ein. Der Großteil davon – Verbrauchssteuern wie die Energie-, Tabak- oder Branntweinsteuern, die

¹ Die offiziellen Angaben zur Beschäftigtenzahl des Zolls sind widersprüchlich: So nennt der Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2020 41.000 Mitarbeiter, Einzelplan 08 BMF, BR-Drs. 330/19 v. 9.8.2019, S. 2. Zum 1.6.2019 waren demnach 36.012 Planstellen besetzt. Auf der Website des Zolls ist dagegen von etwa 39.000 Zöllner*innen die Rede; die Jahresstatistik 2018 der Generalzolldirektion weist 35.661 „Arbeitskräfte“ aus.

Einfuhrumsatzsteuer sowie die Luftverkehr- und die Kraftfahrzeugsteuer – füllte das Staatssäckel des Bundes zu mehr als einem Drittel. Zölle, die seit Jahren direkt in den Haushalt der EU weiterwandern, machten mit 5,1 Milliarden nur mehr einen Bruchteil der vom Zoll erhobenen Abgaben aus. Daneben trieb der Zoll mehr als eine Milliarde Euro für Fremdläubiger ein.²

Wiedererrichtet in der Tradition der 1919 zentralisierten Zollverwaltung des Deutschen Reichs untersteht der Zoll der Bundesrepublik gemäß Finanzverwaltungsgesetz (FVG) dem Bundesministerium der Finanzen. Operativ gesteuert wird seine Arbeit durch die 2016 geschaffene Generalzolldirektion mit Hauptsitz in Bonn, welche die Dienst- und Fachaufsicht über aktuell 43 Hauptzollämter mit ihren 252 nachgeordneten Zollämtern sowie über acht Zollfahndungsämter führt. Dabei sind die Hauptzollämter als örtliche Bundesbehörden nach § 12 Abs. 2 FVG zuständig für das operative Geschäft, d. h. für die Finanzverwaltungsaufgaben, die zollamtliche Überwachung, die Grenzaufsicht, die Bekämpfung illegaler Beschäftigung sowie für die Vollstreckung von Forderungen. Der Zollfahndungsdienst – bestehend aus dem Zollkriminalamt als Zentralstelle bei der Generalzolldirektion und den Zollfahndungsämtern als Ortsbehörden – unterstützt die Hauptzollämter bei ihren Aufgaben, insbesondere, so das Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG), durch die Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sowie die Aufdeckung unentdeckter Straftaten und Steuerfälle im Zuständigkeitsbereich des Zolls.

Nimmt man die Befugnis zur Anwendung von Zwang als Maßstab für die Beantwortung der Frage, wie der Zoll im staatlichen Gewaltmonopol verortet ist, sind nur einige, wenngleich tragende Organisationseinheiten relevant: Nach § 6 Nr. 2 und 8 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang sind es im Wesentlichen die Zollbeamt*innen, die in den Hauptzollämtern den grenzüberschreitenden Warenverkehr überwachen, Zollgut sichern und die illegale Beschäftigung bekämpfen oder die für den Zollfahndungsdienst arbeiten, welche zum Einsatz von Gewalt berechtigt sind. Neben den etwa 3.600 Zollfahnder*innen sind dies bei den Hauptzollämtern die rund 4.200 Beamt*innen der Kontrolleinheiten und der Grenzaufsicht sowie weitere 6.900 bei der „Finanzkon-

2 Generalzolldirektion: Jahresstatistik 2018, Bonn 2019, S. 7ff.

trolle Schwarzarbeit“ (FKS) – insgesamt etwa 14.450 Zöllner*innen.³ Sie sind der Vollzugsdienst der Zollverwaltung und werden entsprechend neben Bundespolizei, Bundeskriminalamt und der Polizei des Deutschen Bundestags auch zu den Polizeien des Bundes gerechnet.⁴ Anders hingegen die Vollziehungsbeamt*innen des Zolls, die Vollstreckung gegenüber Schuldner*innen vollziehen: Sie können zwar zu diesem Zweck Wohnungen durchsuchen und bei Widerstand Gewalt anwenden, müssen dann aber die Hilfe der Polizei anfordern (§ 287 AO).

Von der Grenze in die Fläche

Traditionelle Kernaufgabe des Zolls ist die zollamtliche Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Sie soll sicherstellen, dass Zollgebühren und andere Abgaben erhoben sowie Verbote und Beschränkungen eingehalten werden, kurzum, dass staatliche Einnahmen fließen und Schmuggel bekämpft wird. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Art und Weise der zollamtlichen Überwachung in Reaktion auf den grundlegenden Wandel der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen erheblich verändert.

Die wohl einschneidendsten Veränderungen für die Zollverwaltung brachte die europäische Integration. Mit Inkrafttreten der Zollunion am 1. Juli 1968 fielen sämtliche Zölle innerhalb der Europäischen Gemeinschaften weg. Sie werden seitdem nur noch auf Waren aus Drittstaaten an den Außengrenzen der Zollunion erhoben, d. h. an internationalen Flughäfen, den wenigen Freihäfen und der Grenze zur Schweiz – und damals auch noch zu Dänemark und den Staaten des Warschauer Paktes. Damit reduzierte sich der Umfang einer bis dato zentralen Aufgabe der Zollverwaltung erheblich.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 fielen schließlich auch die Zollkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft weg. Zahlreiche Zollämter in den Grenzgebieten wurden aufgelöst; Personal wurde in großem Stil umgezogen, umgeschult und neuen Verwendungen zugeführt.⁵ Allerdings bedeutete dies keinesfalls das Ende von Zollkontrollen. Vielmehr verzichtet der Zollko-

3 Zahlen mit Stand April 2018 aus: Generalzolldirektion: Der Zoll – Daten und Fakten im Überblick, Bonn 2018, S. 2f.

4 vgl. etwa BT-Drs. 13/1550 v. 31.5.1995, S. 21

5 Zoll im Wandel, in: Zoll aktuell 2018, H. 2, S. 8-10

der Europäischen Union auf räumlichen Einschränkungen der Kontrollbefugnisse zur Durchsetzung des Zollrechts, und die Kommission erklärte ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten das Recht hätten, überall auf ihrem Territorium Kontrollen vorzunehmen.⁶ Entsprechend wurden durch das neue Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) von 1992 die bis dato auf die Zollgrenzbezirke beschränkten Anhalte- und Prüfungsrechte auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet. Die herkömmliche Befugnis, in Grenzgebieten jederzeit und ohne Anlass Personen und Beförderungsmittel anhalten, Ausweis- und Beförderungspapiere verlangen und Gepäck, Fahrzeuge und Ladung prüfen zu dürfen, gilt seitdem nur noch an den Außengrenzen der Zollunion. Jenseits dieses „grenznahen Raums“ können solche Kontrollen nach § 10 Abs. 2 ZollVG nunmehr örtlich und zeitlich begrenzt durchgeführt werden, wenn „Grund zu der Annahme besteht“, dass Waren, die der zollamtlichen Überwachung unterliegen, mitgeführt werden. Liegen „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ vor, dass Personen vorschriftswidrig Waren mitführen, können diese nach § 10 Abs. 3 ZollVG durchsucht und zu diesem Zweck ggf. auf eine Dienststelle mitgenommen werden.⁷ In ähnlicher Weise wurden auch die Befugnisse zu Eingriffen ins Brief- und Postgeheimnis modifiziert. Vor 1993 war der Zoll nur befugt, Postsendungen zu öffnen, die von der Deutschen Post gestellt wurden; Postdienstleister sind seitdem verpflichtet, dem Zoll innereuropäische Sendungen zur Prüfung vorzulegen, wenn sie den Verdacht haben, dass Verstöße gegen zollrechtliche Vorschriften vorliegen. Zur Überprüfung können auch Kontrollen bei den Postdienstleistern durchgeführt werden (§ 10 Abs. 4 i.V.m. § 5 ZollVG).

Infolge der Aufhebung der Grenzkontrollen baute der Zoll ergänzend zu den Einheiten an den EU-Außengrenzen mobile Kontrollgruppen (MKG) bei den Hauptzollämtern auf, deren Mitglieder sich häufig aus ehemaligen Spezialeinheiten des Grenzdienstes zur Schmuggelbekämpfung rekrutierten. 2008 wurden die MKG in Kontrolleinheiten Verkehrswege (KEV) umbenannt. 2017 gab es 67 solcher mobiler Kontrolleinheiten mit rund 1.200 Beschäftigten.⁸ Die Praxis der etwa 10-köpfigen Ein-

6 vgl. BT-Drs. 12/3734 v. 12.11.1992, S. 12

7 Zudem können Vollzugsbeamt*innen des Zolls nach § 10a ZollVG als Sicherungs- und Schutzmaßnahme auch Identitätsfeststellungen durchführen, Datenabgleiche vornehmen, Platzverweise und Betretungsverbote aussprechen, Personen durchsuchen und in Gewahrsam nehmen.

8 Generalzolldirektion: Der Zoll a.a.O (Fn. 3), S. 3

heiten ähnelt den anlassunabhängigen Kontrollen der Bundespolizei. Zeiten und Orte der Kontrollen werden durch Dienstpläne vorgegeben; die Auswahl vor Ort orientiert sich an „allgemeiner zöllnerischer Erfahrung“, die mehr als das Bauchgefühl Einzelner sein soll, aber gleichwohl vage bleibt. Allein im Jahr 2010 wurden auf diese Weise fast 890.000 Personen kontrolliert.⁹ Aktuellere Zahlen sind nicht bekannt.

Risikomanagement

Einen weiteren grundlegenden Wandel vollzog die zollamtliche Überwachung als Antwort auf die wachsenden Warenströme im globalisierten Kapitalismus. Das bundesdeutsche „Wirtschaftswunder“ mit dem massiven Anstieg von Im- und Exporten sowie das Wachstum von Individualverkehr und Tourismus brachten die bundesdeutsche Zollverwaltung, die nach dem Krieg weiterhin unter den Vorgaben des Zollgesetzes von 1939 operierte, bereits in den 1950er Jahren an die Grenzen ihrer Belastbarkeit. So wuchs die Zahl der Verzollungen von 1952 bis 1959 von 4,2 auf 15,8 Millionen, während der Grenzverkehr im gleichen Zeitraum von 88 Millionen auf 337 Millionen Personen anstieg. Angesichts eines stagnierenden Zollpersonalbestands – auch damals bereits etwa 32.500 Beamte – suchte man mit dem neuen Zollgesetz von 1960 den Befreiungsschlag. Bestimmte Warengruppen wurden von der sogenannten Gestellungspflicht befreit, nach der praktisch jede Ware durch die Hand eines Zollbeamten laufen musste. An die Stelle des bisherigen Abfertigungsprinzips trat das Veranlagungsprinzip, wonach die entsprechenden Waren lediglich dem Zollamt anzumelden waren. Zugleich wurde die zollamtliche Beschauungspflicht in ein Beschauungsrecht umgewandelt. Durch die Möglichkeit, unverdächtige Zollanmeldungen ohne Beschau freizugeben, sollte die Abfertigung massiv beschleunigt und die Zollverwaltung entlastet werden.¹⁰

Dieser Schritt bedeutete den Einstieg in das, was heute beim Zoll „Risikomanagement“ heißt: „Der Zoll kontrolliert gezielt, um den Warenfluss so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Abfertigungshandlungen und notwendige Kontrollen beeinträchtigen in Zeiten einer eng vernetzt arbeitenden Wirtschaft die globalen Lieferketten sowie den in-

⁹ Wehrstedt, C.: Aufgaben der Kontrolleinheit Verkehrswege im Bereich der Verbote und Beschränkungen, Abschlussarbeit, Hochschule des Bundes, München 2010

¹⁰ BT-Drs. 3/2201 v. 8.11.1960, S. 27ff.

ternationalen Handel ... Als wirtschafts- und serviceorientierte Verwaltung hat der Zoll auf diese globalen Entwicklungen und die Bedürfnisse der Wirtschaft reagiert“, heißt es heute auf der Zoll-Website: „Der Zoll analysiert deshalb ständig den Personen- und Warenverkehr auf zollrelevante Risiken und kontrolliert gezielt dort, wo die Wahrscheinlichkeit von Regelverstößen am höchsten ist. Basis hierfür ist eine komplexe Risikobetrachtung, die alle wesentlichen Risikofaktoren einbezieht.“¹¹

Ende der 1990er Jahre begann der deutsche Zoll mit dem Aufbau einer zentralen Einheit zur Risikoanalyse, die hierzu die Warenströme analysiert, Wirtschaftsbeteiligte bewertet und den Markt beobachtet. Dafür hat sie Zugriff auf umfassende Datenbestände aus unterschiedlichen Quellen und stellt im Ergebnis ihrer Analysen Warnhinweise an die Zollämter für die Warenabfertigung in das IT- System ATLAS zur elektronischen Zollabwicklung ein.¹² Seit 2005 ist das Risikomanagement entsprechend den Vorgaben der World Customs Organisation (WCO) durch den Zollkodex der EU europäisch geregelt. Seitdem können auch Unternehmen ihre Zuverlässigkeit durch den Zoll überprüfen und sich als „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ (Authorised Economic Operator – AEO) lizenzieren lassen, damit sie in den Genuss von Zollvereinfachungen kommen.¹³ Wenig ist bekannt über die Datenverarbeitungsprozesse, die im Zusammenhang mit der Risikoanalyse und den Zuverlässigkeitsüberprüfungen laufen; die Risikoindikatoren werden nicht veröffentlicht, sollen aber vom Umfang her erheblich gewachsen sein. Zwar meldete der Bundesdatenschutzbeauftragte (BfDI), nachdem er 2004 die „Zentralstelle Risikoanalyse“ geprüft hatte, dass „nur in geringem Umfang“ personenbezogene Daten verarbeitet würden.¹⁴ Allerdings kritisierte die Aufsichtsbehörde 2017 die Pläne, auch Fluggastdaten ins Risikomanagement des Zolls zu integrieren – mit Erfolg.¹⁵ Anfang 2019 erteilte der Europäische Gerichtshof der ausufernden Abfrage und Verarbeitung der Daten von Mitarbeitenden der Unterneh-

11 www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Aufgaben/Einnahmen-fuer-Deutschland-und-Europa/Risikoanalyse/risikoanalyse_node.html

12 Witte, M.: Risikomanagement im Zollrecht – rechtliches Neuland oder bekanntes Terrain?, Witten 2010, S. 80ff.

13 Denkowski, C.: Terrorismusprävention in der Außenwirtschaft, in: Jäger, T. (Hg.): Die Welt nach 9/11. Auswirkungen des Terrorismus auf Staatenwelt und Gesellschaft, Wiesbaden 2012, S. 567-586

14 BfDI: 20. Tätigkeitsbericht 2003/04, Bonn 2005, S. 115f.

15 BfDI: 26. Tätigkeitsbericht 2015/16, Bonn 2017, S. 86

men, die sich als AEO lizensieren lassen wollen, eine Absage.¹⁶ Zumindest die Begehrlichkeiten scheinen also erheblich. Unabhängig davon bleibt aber festzuhalten, dass der Zoll mit seinem Risikomanagement Vorreiter für die Vorverlagerung von Grenzkontrollen, „Trusted Traveler“-Programme und halbautomatisierte Prescreening- und Risikoanalyseverfahren war, wie sie inzwischen auch bei der Kontrolle der globalen Personenmobilität zum Einsatz kommen.

Neue Aufgaben: Bekämpfung von Geldwäsche ...

Mit der sinkenden Bedeutung der Erhebung von Zöllen wuchs die Rolle des Zolls als „Warenpolizei“. Dabei geht es zum einen um die Kontrolle des Verkehrs und Handels mit verbrauchssteuerpflichtigen Waren, insbesondere Tabakprodukten, und zum anderen um die Überwachung von Verboten und Beschränkungen bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr von (Kriegs-)Waffen, Dual-Use-Gütern, Drogen, Chemikalien, Abfällen, inkriminierten Schriften etc. Insgesamt überwacht der Zoll in diesem Bereich die Einhaltung von etwa 80 Rechtsvorschriften.¹⁷ Zunehmend eingebunden wurde der Zoll dabei auch in die Bekämpfung der „Organisierten Kriminalität“, die nach Ende des Kalten Krieges zu einem zentralen innenpolitischen Thema geworden war, sowie im Gefolge des 11. September 2001 auch in die Terrorismusbekämpfung.

In diesem Zusammenhang wurde dem Zollfahndungsdienst durch das Geldwäschegesetz (GwG) 1993 die Erforschung und Verfolgung der „international organisierten Geldwäsche“ als neue Aufgabe übertragen (heute § 1 Abs. 5 ZollVG), nachdem Geldwäsche bereits ein Jahr zuvor unter Strafe gestellt worden war. 1998 wurde durch das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auch die Verbringung von Bargeld und gleichgestellten Zahlungsmitteln wie Schecks oder Gold der zollamtlichen Überwachung unterstellt (heute § 1 Abs. 4 ZollVG). Mit der Novellierung des Geldwäschegesetzes wurde die „Financial Intelligence Unit“ (FIU), die zuvor beim Bundeskriminalamt angesiedelt war, Ende Juni 2017 gegen erhebliche Widerstände der Generalzolldirektion angegliedert. Die FIU ist die nationale Zentralstelle für die Sammlung und Auswertung von Verdachtsmeldungen zu illegalen Finanztransaktionen durch die Geldinstitute und andere nach § 2

¹⁶ EuGH: Urteil v. 16.1.2019, Az. C- 496/17

¹⁷ Bundesministerium für Finanzen: Die Bundeszollverwaltung, Berlin 2012, S. 18

GwG verpflichtete Stellen. Diese Meldungen soll sie sowohl operativ zur Verfolgung von einzelnen Fällen als auch strategisch zur Identifizierung von neuen Methoden der Geldwäsche analysieren.¹⁸ Zwar hagelt es aktuell Kritik, weil die FIU nicht mehr mit der Prüfung der Meldungen hinterherkommt, deutlich wird aber auch im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, dass Risikoanalyse zentral für die Arbeit des Zolls geworden ist.

... und illegaler Beschäftigung

Ebenfalls Anfang der 1990er Jahre begann die Zollverwaltung, die Bundesanstalt für Arbeit bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und damit zusammenhängender Delikte zu unterstützen. Anfangs beschränkte sie sich dabei auf die Kontrolle von Sozialversicherungsausweisen. Im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz von 1996, durch das der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte insbesondere auf dem Bau besser kontrolliert werden sollte, wurde beim Zoll mit der Informations- und Koordinierungszentrale für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung (InKoBillBZ) eine Dienststelle aufgebaut, die Informationen sammeln und an die Hauptzollämter weitergeben sowie überregionale Prüffaktionen planen und lenken sollte. Ende der 1990er Jahre hatte man dort bereits Informationen über etwa 200.000 Baustellen erfasst. Seit 1998 sind die Prüfer*innen der Hauptzollämter Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, damit sie beim Verdacht auf Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten nicht länger die Polizei hinzuziehen müssen, sondern selbst Ermittlungen einleiten können.

2004 ging im Vorfeld der Verabschiedung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes die Zuständigkeit für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung vollständig von der Bundesanstalt auf die Zollverwaltung über. Die BillBZ wurde ebenso wie die Einheiten der Hauptzollämter umbenannt in „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) und dabei zusammengelegt mit Kontrolleur*innen der Bundesagentur für Arbeit.¹⁹ Die FKS kontrolliert auf Grundlage von Risikoanalysen anlass- und verdachtsunabhängig, ob Arbeitgeber*innen die Sozialversicherungsbeiträge

18 www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Aufgaben/Schutz-fuer-Buerger-Wirtschaft-und-Umwelt/FIU-Aufgaben/fiu-aufgaben_node.html.

19 Bußmer, A.: Zollbehörden, in: Lange, H.-J. (Hg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 372-375 (373)

richtig abführen, ob alle Beschäftigten korrekt angemeldet sind, ob die Arbeitszeit richtig dokumentiert wird und inzwischen auch, ob der gesetzliche Mindestlohn und die Branchenmindestlöhne gezahlt werden. Geprüft wird vor allem in der Baubranche, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Einzelhandel, in der Logistik und im Transportgewerbe, in der Fleischwirtschaft, aber auch bei Schaustellern und auf Messen. Dabei wird nicht nur kontrolliert, ob die Arbeitgeber*innen ihre gesetzlichen Verpflichtungen einhalten, sondern auch, ob Arbeitnehmer*innen die erforderlichen Papiere vorweisen können. D. h. bei ausländischen Arbeitnehmer*innen auch, ob diese die erforderlichen Arbeitsgenehmigungen bzw. Aufenthaltstitel haben.²⁰ Wenig überraschend daher, dass die Werthebach-Kommission, die 2010 im Auftrag der Bundesregierung über die Zukunft der „Sicherheitsarchitektur“ nachdachte, die FKS in einer „Schlüsselfunktion“ bei der Migrationskontrolle sah.²¹ Mit der Novellierung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes vom Sommer 2019 sollen die Beamt*innen der FKS nun auch Fälle kontrollieren, bei denen Arbeitsleistungen noch gar nicht erbracht wurden, sondern – unter anderem auf „Tagelöhnerbörsen“ – lediglich eine Anbahnung vermutet wird, sowie gegen Kindergeldbetrug durch zugezogene EU-Bürger*innen vorgehen. Zudem wurden die Befugnisse der FKS zur Telekommunikationsüberwachung erweitert. Für bestimmte Fälle wurde sie in den Rang einer Ermittlungsbehörde erhoben, die ohne Sachleitung der Staatsanwaltschaft agieren kann.²²

Mehr als 6.700 Zöllner*innen standen im Sommer 2019 im Dienst der FKS. Damit hat die FKS den Kontrolleinheiten des Zolls an den Außengrenzen und im Hinterland in personeller Hinsicht längst den Rang abgelaufen. Bis 2026 soll ihre Zahl sogar auf mehr als 10.000 ansteigen. Allerdings scheint die Kontrolltätigkeit der FKS politischen Opportunitäten zu unterliegen. Nachdem Wolfgang Schäuble 2009 das Finanzministerium übernommen hatte, gab es beispielsweise Spekulationen, dass der Rückgang der Kontrollen Rücksichtnahmen der Union gegenüber

20 www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html

21 Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“: Kooperative Sicherheit. Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat, Berlin 2010, S. 109

22 Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch v. 11.7.2019, siehe den Beitrag von Jenny Künkel auf S. 20

der Wirtschaft geschuldet war.²³ Seit der Amtsübernahme durch Olaf Scholz (SPD) haben sich die Zahlen wieder deutlich erhöht. Wurden 2016 gut 40.000 Betriebe geprüft, waren es 2018 knapp 53.000.²⁴ Dabei scheint es, dass die FKS immer häufiger zusammen mit der (Bundes-) Polizei und kommunalen Ordnungsbehörden auftritt.

Der Zollfahndungsdienst

Die Vollzugsbeamt*innen der Hauptzollämter sind bei der Erforschung von kleineren Verstößen gegen zollrechtliche Pflichten nach § 31 ZollVG Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, so dass sie in diesen Fällen die gleichen Rechte wie die Polizei nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz haben, also etwa Befragungen, Beschlagnahmungen und Durchsuchungen durchführen dürfen. Bei der Verfolgung reiner Steuerdelikte sind die Zollbehörden dabei sogar „kleine Staatsanwaltschaften“, weil sie selbst Ermittlungsbehörde sind.

Die Erforschung und Verfolgung mittlerer bis schwerer Delikte im Zuständigkeitsbereich des Zolls ist hingegen Aufgabe des Zollfahndungsdienstes. Die Zollfahnder*innen verstehen sich als „Kriminalpolizei des Zolls“, verfügen jedoch über deutlich weitere Befugnisse als die klassische Kriminalpolizei. Nach § 208 AO sind sie nicht nur zur Erforschung von Steuerdelikten befugt, sondern können zur Aufdeckung unbekannter Fälle im Zuständigkeitsbereich des Zolls auch Vorfeldermittlungen durchführen, um Anhaltspunkte für Straftaten zu finden. Entsprechend betont die Generalzolldirektion denn auch die „Strukturermittlungen“ des Zollfahndungsdienstes.²⁵ Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass er nicht nur strafprozessuale Ermittlungsbefugnisse hat, sondern nach dem Zollfahndungsdienstgesetz (ZFDG) auch diverse verdeckte Maßnahmen zu präventiven Zwecken vornehmen darf – von Observationen bis zum Einsatz von V-Leuten. Verkehrs- und Bestandsdaten können bei Telekommunikationsunternehmen zur „Erfüllung der Aufgaben“ abgefragt werden.

23 Böcking, D.: Ärger in der Zoll-Einheit FKS, in: Spiegel Online v. 15.7.2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/schwarzarbeit-warum-bei-der-zoll-einheit-fks-frust-herrscht-a-1276872.html>

24 Generalzolldirektion: Jahresstatistik 2018 a.a.O. (Fn. 2), S. 18

25 Generalzolldirektion: Der Zoll a.a.O. (Fn. 3), S. 3

Informiert und koordiniert wird die Arbeit der acht Zollfahndungsämter durch das Zollkriminalamt (ZKA) mit Sitz in Köln. Ähnlich wie das Bundeskriminalamt (BKA) für die Polizei ist das ZKA Zentralstelle für die Behörden der Zollverwaltung. Hierzu unterhält es das Zollfahndungsinformationssystem INZOLL und ist Schnittstelle für den internationalen Dienstverkehr und Informationsaustausch mit nationalen und internationalen Informationssystemen, auf die der Zoll Zugriff hat, wie etwa das Polizeiliche Informationssystem INPOL, die Antiterrordatei und die Fluggastdatensammlung des BKA oder das Zollinformationssystem der EU. Anders als das BKA im Verhältnis zu den Landeskriminalämtern ist das ZKA aber den Fahndungsämtern des Zolls übergeordnet und lenkt deren Ermittlungen sowie – mit Ausnahme der FKS – häufig auch die der Hauptzollämter. Unterstützung leistet es außerdem durch den Einsatz von Verdeckten Ermittler*innen und die Bereitstellung von Spezialeinheiten für riskante Einsätze. In „Fällen von besonderer Bedeutung“ kann das ZKA Ermittlungen auch selbst durchführen. Zusätzlich zu den o.g. Befugnissen kann das ZKA zur Verhütung von illegalen Rüstungsexporten seit 1992 auch präventiv Telekommunikation abhören und Postsendungen öffnen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, dass Betroffene entsprechende Straftaten vorbereiten.

Zentralisierungstendenzen

Eingerichtet wurde das ZKA im Jahr 1992, ging dabei jedoch aus dem bereits in den 1950er Jahren gegründeten Zollkriminalinstitut hervor. Gleichzeitig mit der Einrichtung der Zentralstelle wurden die Zollfahndungsämter, die zuvor den ehemaligen Oberfinanzdirektionen unterstellt waren, an das ZKA angebunden. Damit wurde der Zollfahndungsdienst ein eigener Organisationsstrang. Die Konzentration von zuvor 21 Zollfahndungsämtern auf acht sollte die Möglichkeit eröffnen, größere, spezialisierte Ermittlungsgruppen zu bilden.²⁶

Inzwischen hat die Zollverwaltung insgesamt einen erheblichen Zentralisierungsschub erlebt. Zuvor unterstanden die Hauptzollämter fünf Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden, die vom Finanzministerium beaufsichtigt wurden. Mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Zollverwaltung von 2015 wurde die Generalzolldirektion (GZD) als neue

²⁶ Bußmer a.a.O. (Fn. 19), S. 372

Oberbehörde des Bundes mit Hauptsitz in Bonn eingerichtet. Dabei wurden die Oberfinanzdirektionen, das Zollkriminalamt und einige Referate des Bundesfinanzministeriums in die neue Behörde eingegliedert. Zwar blieben die alten Standorte als Dienstsitze der GZD erhalten, so auch das ZKA in Köln, sie haben nun aber erstmals in der Geschichte des bundesdeutschen Zolls eine zentrale Behördenspitze. Von der Organisationsreform erhoffte sich das Finanzministerium eine Bündelung der Kompetenzen und eine straffere Steuerung. Das ZKA, seitdem nicht mehr eigenständige Mittelbehörde, sondern eine Direktion der GZD, soll sich durch eine „neue innere Struktur und die Entlastung von Querschnittsaufgaben“ noch intensiver auf seine Aufgaben konzentrieren können.²⁷ Mit der Verschlankung der Aufsicht durch das Ministerium dürfte der Zoll zumindest mittelfristig an Autonomie gegenüber der politischen Ebene gewonnen haben.

Fazit

Die Arbeit und Organisation des Zolls haben sich in den vergangenen drei Jahrzehnten massiv gewandelt. Mit dem Rückgang herkömmlicher Aufgaben ist die Zollverwaltung in neue Räume und Arbeitsfelder vorgeückt. Dabei verfügt sie über Befugnisse und Handlungsspielräume, von denen die Polizei nur träumen kann, etwa wenn sie bestimmte Delikte als „kleine Staatsanwaltschaft“ eigenständig ermitteln oder lediglich auf Grundlage von Risikoanalysen anlassunabhängige Kontrollen durchführen darf. Mit unter 15.000 Vollzugsbeamt*innen nimmt sich der Zoll gegenüber den Polizeien des Bundes und der Länder allerdings bescheiden aus. Auch dies dürfte das geringe bürgerrechtliche Interesse am Zoll erklären. Doch gerade dort, wo die Schnittstellen mit der Arbeit der Polizei und anderen Behörden am größten sind, lohnt es sich, genauer hinzuschauen, weil der Zoll dort Türöffner für weitere Aktivitäten seiner Kooperationspartner sein kann. Wenn dies zudem in Feldern geschieht, deren Kriminalisierung so rassistisch aufgeladen ist, wie dies bei „Clankriminalität“ oder „Kindergeldbetrug“ der Fall ist, ist ein besseres Verständnis der Rolle des Zolls unabdingbar.

²⁷ BT-Drs. 18/5294 v. 22.6.2015, S. 18