

Schlagkräftigere Bekämpfung von Finanzkriminalität: Strukturelle Vielfalt des Zolls nutzen

Worum geht es?

Unterschiedlichste Akteure verfolgen seit langem das Ziel, Teile der Zollverwaltung zu einer eigenständigen „Finanzpolizei“ umzubauen und den Zoll in einen operativen, waffentragenden und einen zivilen, rein auf die Erhebung von Zöllen und Steuern konzentrierten Bereich aufzuteilen und neu zu organisieren. Diese Forderung wird insbesondere seitens einer mitgliederschwachen und in den Personalvertretungen des Zolls unterrepräsentierten Bezirksgruppe Zoll der Gewerkschaft der Polizei vehement vorgetragen.

Der BDZ als bestimmende Kraft in den Personalvertretungen des Zolls und des Hauptpersonalrats beim BMF lehnt diese Forderung ab. Der BDZ sieht vielmehr in der eng verzahnten Struktur des Zolls einen großen Mehrwert für den Kreis der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder. Diese Verzahnung bewirkt wichtige Synergieeffekte, die Grundlage für eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung sind.

Der im Nachfolgenden in Anführungszeichen gesetzte Begriff der „Finanzpolizei“ (gelegentlich von Befürwortern auch als „Zollpolizei“ vorgetragen) bezieht sich ausdrücklich auf dieses vom BDZ kritisierte Verständnis des Begriffs, das eine grundlegende Reorganisation der Zollverwaltung impliziert. Andere Bestrebungen zur Zentralisierung bzw. Bündelung der repressiven Kompetenzen zur Geldwäschebekämpfung auf Bundesebene, wie das Vorhaben der Errichtung eines Bundesfinanzkriminalamtes innerhalb einer Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF / siehe Punkt 4), sind damit nicht gemeint.

1. Finanzermittlungen gesondert betrachten

Die Breite des Aufgabenspektrums und die Übertragung diverser neuer Aufgaben, wie z. B. die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer und die Prüfung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns, erfordern eine **permanente Evaluation, Anpassung und Fortentwicklung** der Strukturen und Prozesse der Zollverwaltung.

Der Zollverwaltung obliegt ein vielfältiges Aufgabenspektrum:

- Bereits die originäre Kernaufgabe der Zollverwaltung, die sogenannte **zollamtliche Überwachung** (gem. § 1 ZollVG), umfasst eine Vielzahl von Bereichen, wie den grenzüberschreitenden Warenverkehr zur Sicherung der Erhebung der Einfuhr- und Ausfuhrabgaben (§ 1 Abs. 1 ZollVG), den Verkehr mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren über die Grenze des deutschen Verbrauchssteuererhebungsgebietes (§ 1 Abs. 2 ZollVG), die Einhaltung der gemeinschaftlichen und nationalen Verbote und Beschränkungen (§ 1 Abs. 3 ZollVG) sowie den grenzüberschreitenden Verkehr von Barmitteln oder gleichgestellten Zahlungsmitteln (§ 1 Abs. 4).

- Neben den originären Aufgaben der Zollverwaltung erfüllt die Zollverwaltung im Übrigen die Aufgaben, die ihr durch andere Rechtsvorschriften zugewiesen sind. Hierzu zählt u. a. der Bereich der **Finanzkontrolle Schwarzarbeit** (gem. § 1 Abs. 6 ZollVG i. V. m §§ 2 ff. SchwarzArbG). Zudem verfolgt sie Zuwiderhandlungen auf diesen Gebieten als zuständige Behörde für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.
- Im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung obliegen der Zollverwaltung auch **präventive Aufgaben** und entsprechende Befugnisse, die sich auf die Fälle konzentrieren, in denen ihr aufgrund der engen fachlichen Verknüpfung auch die **Aufgabe der Strafverfolgung** gesetzlich übertragen ist (Stichwort Schmuggelbekämpfung).¹

Entsprechend wird deutlich, dass die fachliche Aufgabenwahrnehmung sowohl fiskalische als auch präventive und repressive Aspekte umfasst. Einerseits ergänzen die Kompetenzen zur Ermittlung und Ahndung von Verstößen die Erfüllung der jeweiligen Fachaufgaben **sachgerecht und verwaltungsökonomisch**. Andererseits besteht in der Zollverwaltung selbst die erforderliche **vertiefte Kenntnis der fachlichen Regelungen**, um Verstößen hiergegen vorzubeugen bzw. solche zu verfolgen.

Die Wahrnehmung repressiver und präventiver Befugnisse dient also nicht in erster Linie der Aufrechterhaltung und Sicherstellung der allgemeinen öffentlichen Sicherheit und Ordnung im polizeirechtlichen Sinne und setzen auch keinen strafprozessualen Anfangsverdacht voraus. Vielmehr beziehen sie sich im Sachzusammenhang stets auf die originären und zugewiesenen Fachaufgaben der Zollverwaltung.



Eine (neue) Wahrnehmungskompetenz der Zollverwaltung für präventive und verfahrensunabhängige Finanzermittlungen ohne Grenzbezug bzw. Bezug zu den originären Aufgaben der Zollverwaltung ist daher weder plausibel, noch notwendig.

2. Legale Warenbewegungen kennen, um illegale zu bekämpfen

Die Etablierung einer „Finanzpolizei“ würde mindestens zu einer Verdopplung von Strukturen der Personalverwaltung, Organisation, IT-Betreuung und Behördenleitungen führen. Die von Befürwortern häufig vorgetragene Verschlinkung können wir allenfalls auf „verwaltungskosmetischer“, aber nicht auf fachlicher Ebene erkennen. Insbesondere der dahingehend oft geforderte Ausbau des Zollkriminalamtes (ZKA) mag zunächst wegen den Begrifflichkeiten plausibel klingen, erweist sich bei näherer Betrachtung aber als wenig belastbar.

¹ Dies lässt sich u.a. am Beispiel von Kontrollbefugnissen im Zusammenhang mit der Warenabfertigung veranschaulichen. Die sich aus § 10 ZollVG ergebenden Kontrollbefugnisse u.a. zum Anhalten von Personen und Beförderungsmitteln bis hin zu deren Durchsuchung resultieren letztlich aus der Aufgabe zur Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs und der damit einhergehenden Aufgabe zur Ermittlung und ggf. Ahndung von Verstößen gegen das Zollrecht oder bestehende gesetzliche Verbote und Beschränkungen.

Das ZKA ist grundsätzlich eine Strafverfolgungsbehörde für organisierte Formen der Kriminalität im Bereich der Ein-, Aus- und Durchfuhr. Somit beschäftigt sich das ZKA mit dem Bereich von Warenbewegungen (Verstöße gegen Embargos, Verbote und Beschränkungen, Terrorismusfinanzierung, usw.), hat aber weder Zuständigkeiten noch Erfahrungen im Bereich der Aufklärung verdächtiger Vermögen und deren Herkunft nach dem Ansatz „Follow The Money“. Eine Erweiterung des Aufgabenkataloges des ZKA beispielsweise zur Überprüfung der Besitzverhältnisse von Immobilien im Inland oder der Überwachung inländischer Juwelenhändler in Bezug auf Vermögenswerte unklarer Herkunft (sog. suspicious wealth order) wäre nicht sachgerecht. Folglich zeigt sich, dass eine Argumentation, die auf unklare Zuständigkeiten, Dopplungen oder fehlende Abstimmungsprozesse verweist, für eine derartige Reform aus fachlichen Gründen gerade nicht angeführt werden kann.

Prinzipiell vollziehen sich kriminelle Handlungen von Proliferation, Steuerhinterziehung bis Rauschgiftschmuggel zunächst entlang legaler Wirtschaftsströme. **Eine fundierte Kenntnis der legalen Warenbewegungen ist daher Voraussetzung für die Bekämpfung damit verbundener illegaler Aktivitäten.** Der Zoll kann als bundesweit aufgestellte Organisation auf flächendeckend verzweigte Strukturen zurückgreifen. Beispielsweise wird in der Bekämpfung von Drogenschmuggel lange erfolgreich auf eine direkte Kommunikationslinie zwischen ZKA, den einzelnen Hauptzollämtern und den ihnen untergeordneten Zollabfertigungsstellen zurückgegriffen. Diese Struktur sollte keinesfalls gefährdet werden, indem das ZKA zu einer parallel zum restlichen Zoll agierenden Behörde umgebaut wird.

Dieser Argumentation steht nicht entgegen, dass bestehende Strukturen gewiss noch besser vernetzt werden können. Der BDZ regt im ständigen Austausch mit dem BMF an, Optimierungspotenziale (Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Digitalisierung, flexiblere Organisationsstrukturen, Personal- und Sachausstattung) konsequent anzugehen. Dabei darf nicht unterschätzt werden, dass oft auch ganz praktische Aspekte wie fehlende IT-Unterstützung oder mangelhafte Aus- und Fortbildungskapazitäten sich in der Realität als eigentlicher Hemmschuh für die Entwicklung einer lernenden Organisation (s.u.) erweisen, die langfristig mit dem dynamischen Umfeld der organisierten Kriminalität mithalten können muss. Vor diesem Hintergrund wurde im Mai 2022 erfreulicherweise der Vorschlag des BDZ-geführten Hauptpersonalrats durch das BMF aufgenommen, die Generalzolldirektion dahingehend aufzufordern, im Zusammenwirken mit dem BMF eine zukunftsorientierte Strategie zur Optimierung der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Geldwäsche durch den Zoll zu entwickeln, die sodann zielgerichtet umgesetzt werden soll.



Eine fundierte Kenntnis legaler Warenbewegungen ist Voraussetzung für die Bekämpfung illegaler Handlungen. Die bundesweit flächendeckende Struktur des Zolls bietet dafür gute Voraussetzungen und sollte nicht gefährdet werden.

3. Zoll muss als lernende Organisation attraktiv bleiben

Mit Blick auf die in den kommenden Jahren entscheidende Herausforderung der Nachwuchsgewinnung von motivierten und fähigen jungen Menschen für den Arbeitgeber Zoll darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Ausgliederung der o. a. präventiven und repressiven Aufgabenbereiche den Zoll deutlich unattraktiver machen würden.

Eine kernstrukturelle Schwächung des Zolls würde den bisher bewährten flexiblen Personaleinsatz der Zollbeamten und deren Entwicklungsmöglichkeiten einschränken. Die Verwendungsbreite der Zollbeamten und die angebotene Aufgabenvielfalt des Zolls – das zentrale Aushängeschild im Rahmen der Nachwuchskräftewerbung – würden deutlich reduziert und im Ergebnis zur Unzufriedenheit der Beschäftigten führen. Mitunter würde die Schaffung einer „Finanzpolizei“ aller Voraussicht nach auch die Etablierung einer komplett neuen, zweiten Ausbildung erforderlich machen. Die generalistische Zollausbildung vermittelt jedoch genau die ganzheitlichen Selbstlern- und Problemlösungsfähigkeiten, die bereits frühzeitig zu einer hohen Identifikation mit sämtlichen Aufgabefeldern der Zollverwaltung und einem entsprechenden „commitment“ der Nachwuchskräfte führt.

Es muss somit verhindert werden, einen gewaltigen Konstruktionsfehler in die Organisation Zoll einzubauen, der der steigenden Bedeutung einer strategischen und agilen Ausrichtung des öffentlichen Dienstes heutzutage nicht gerecht wird. Auch unter verwaltungs- und organisationswissenschaftlichen Gesichtspunkten steht fest, dass eine Organisationsstruktur die notwendigen Lern- und Entwicklungsprozesse zur Anpassung an eine volatile und hochkomplexe Umwelt stets begünstigen sollte. Die Zersplitterung einer Organisation bewirkt jedoch in der Regel das Gegenteil. Aus diesem Grund zählt das Prinzip der organisationalen Vielfalt seit jeher als Leitidee für das Systemdesign des Zolls.



Wer als Instrument nur einen Hammer hat, für den sieht jedes Problem aus wie ein Nagel. Der BDZ sieht daher in den Prinzipien „Funktionalität durch Vielfalt“ und „Stärkung der Fachlichkeit“ die richtigen Antworten auf die permanent wechselnden Anforderungen unserer Zeit.

4. Keine verfassungswidrige Entmachtung von Länderpolizeien und Zoll

Der unterschiedliche Charakter der Befugnisse des Zolls zu den Befugnissen der Polizei wurde eingangs dargestellt. Grundsätzlich sind „polizeiliche“ Behörden schon verfassungsrechtlich eindeutig der Zuständigkeit der Länder zugewiesen, was bei den Forderungen zur Schaffung einer „Finanzpolizei“ von den Akteuren bewusst außer Betracht gelassen wird. Die insoweit angedachten präventiven Ermittlungs- und Fahndungsbefugnisse einer „Finanzpolizei“ auf Ebene des Bundes wären daher ein Novum, das auch nicht mit den spezialpolizeilichen Befugnissen der Bundespolizei vergleichbar ist. Zur Erinnerung: Die Bundespolizei hatte lediglich ihre alte Bezeichnung Bundesgrenzschutz abgelegt, erfuhr jedoch in ihrer Ausrichtung bzw. ihrem Aufgabenprofil keine weitreichenden Veränderungen.

Insofern entspräche die Alleinzuständigkeit einer Bundesbehörde für die Verhinderung, Bekämpfung und Verfolgung aller Begehungsformen der Geldwäsche nicht dem grundgesetzlich vorgesehenen Staatsaufbau. Die von Bundesfinanzminister Lindner im August 2022 angekündigte Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) zielt deshalb gerade nicht auf eine Entmachtung der Polizei des Bundes und der Länder sowie der Zollverwaltung ab. Stattdessen wird die Behörde das Fachwissen über die Bekämpfung der Geldwäsche aus dem Bereich Repression (Ermittlungen), Prävention (Aufsicht im Nichtfinanzsektor) und Erkenntnisgewinnung (FIU) an einer zentralen Stelle zusammenführen. Im Rahmen der Repression wird sich diese Behörde prioritär auf die Ermittlung internationaler und besonders komplexer Fälle von Geldwäsche konzentrieren.

Grundsätzlich begleitet der BDZ den Ansatz der vorgestellten 3-Säulen-Struktur² der BBF konstruktiv, da in der Zollverwaltung – wie bereits betont – eine Wahrnehmungskompetenz für präventive und verfahrensunabhängige Finanzermittlungen nicht zielführend wäre. Diese 3-Säulen-Struktur würde sich folglich besser in die bestehenden Strukturen der Bundesfinanzverwaltung zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität einfügen als eine „Finanzpolizei“, durch die sowohl bewährte Fachkompetenz von Zollvollzugsbeamten/innen außer Acht gelassen als auch wichtige Schnittstellen in der Fläche verloren gehen würden.

A green arrow pointing to the right, highlighting the following text.

Im Ergebnis würde die durch eine „Finanzpolizei“ herbeigeführte kernstrukturelle Spaltung des Zolls zu deutlich mehr Nachteilen als Vorteilen führen und die bisherige Strategie konterkarieren, den Zoll unter Wahrung seiner Einheitlichkeit fortlaufend zu optimieren. Daher werden derartige, verfassungsrechtliche zweifelhafte Ansätze seitens des BDZ weder ansatzweise geteilt noch unterstützt. Wir wollen den Zoll stärken statt strukturell schwächen.

² Säule 1: Bundesfinanzkriminalamt mit Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung (Ermittlung komplexer Fälle), Säule 2: Financial Intelligence Unit (Verzahnung mit anderen Säulen bei relevanten Verdachtsmeldungen), Säule 3: Zentralstelle für Geldwäschaufsicht (Koordinierung v.a. mit Länderbehörden zur effizienten Aufsicht im Nichtfinanzsektor).

K o n t a k t

BDZ
Deutsche Zoll- und
Finanzgewerkschaft
Friedrichstr. 169
10117 Berlin
Tel.: 030-40 81 66 00
Fax: 030-40 81 66 33
E-Mail: post@bdz.eu
Internet: www.bdz.eu

v.i.S.d.P.
Dieter Dewes,
Bundesvorsitzender