



Ausarbeitung

Mögliche Zusammenlegung des Zolls mit anderen Sicherheitsbehörden

████████████████████

Mögliche Zusammenlegung des Zolls mit anderen Sicherheitsbehörden

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 012/11
Abschluss der Arbeit: 1. Februar 2011
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Abgrenzung der Zollverwaltung von den Polizeibehörden im engeren Sinne	4
3.	Aufgaben des Zolls, die auf Bundespolizei übertragen werden könnten	6
4.	Vorgaben des Grundgesetzes	6
4.1.	Art. 87 Abs. 1 GG, Art. 108 Abs. 1 GG	6
4.2.	Möglichkeit der Ausklammerung finanzpolizeilicher Aufgaben	7
5.	Ausweitung der Zuständigkeiten der Bundespolizei	8

1. Einleitung

Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière hat im April 2010 eine Expertenkommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Eckard Werthebach, eingesetzt mit dem Auftrag, die Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden zu evaluieren. Zur Diskussion stand die Zusammenführung der Aufgaben von Bundeskriminalamt (BKA), Bundespolizei und Teilen der Zollverwaltung zu einer neuen Bundespolizeibehörde.

Die Kommission hat am 9. Dezember 2010 ihren Bericht mit dem Titel „Kooperative Sicherheit – die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat“ vorgelegt¹, der u.a. die Empfehlung ausspricht, Bundeskriminalamt (BKA) und Bundespolizei in einer Behörde unter dem Namen Bundespolizei (neu) zusammenzuführen. Eine Einbeziehung der Aufgaben der Zollverwaltung in diese Organisation sieht der Kommissionsvorschlag entgegen dem ursprünglichen Vorhaben nicht vor, macht aber Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Bundespolizei und Zollverwaltung. So sollen durch engere Kooperation u.a. an der Schengengrenze Synergien bewirkt werden.

Die vorliegende Ausarbeitung setzt sich mit der Frage auseinander, ob und unter welchen Voraussetzungen Komponenten des Zolls mit BKA und Bundespolizei zusammengelegt werden können, ohne dass dafür eine Grundgesetzänderung erfolgen muss.

2. Abgrenzung der Zollverwaltung von den Polizeibehörden im engeren Sinne²

Die **Bundespolizei** hat ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 und Art. 87 GG. Sie nimmt umfangreiche und vielfältige polizeiliche Aufgaben wahr, die im Bundespolizeigesetz (BPolG)³ niedergelegt sind.⁴ Einige dieser Aufgaben sind: Der Bundespolizei obliegt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes (**Grenzschutz**), soweit nicht ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnimmt. Der Grenzschutz umfasst die polizeiliche Überwachung der Grenzen und die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs (§ 2 BPolG). Die Bundespolizei hat die Aufgabe, auf dem Gebiet der **Bahnanlagen der Eisenbahnen** des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb

1 Siehe http://www.bmi.bund.de/cln_165/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Bundespolizei/werthebach_1.html?nn=109628 (Stand: 19.1.2011).

2 Siehe [REDACTED] Der Zoll in Deutschland, Frankreich, Italien, Schweiz und Spanien, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 – 412/09), 2009.

3 Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2507) geändert worden ist.

4 Vgl. zum Ganzen auch: http://www.bundespolizei.de/cln_180/nn_249932/DE/Home/02__Aufgaben/aufgaben__node.html?__nn=true.

der Bahn drohen oder im Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen (§ 4 BPolG). Der Bundespolizei obliegt der **Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs** (§ 4 BPolG). Sie kann ferner zur **Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Sicherheit oder Ordnung an Bord deutscher Luftfahrzeuge** eingesetzt werden (§ 4a BPolG). Die Bundespolizei kann **Verfassungsorgane** des Bundes und Bundesministerien gegen Gefahren, die die Durchführung ihrer Aufgaben beeinträchtigen, **schützen**, wenn diese darum ersuchen und Einvernehmen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem beteiligten Land besteht, dass deren angemessener Schutz anderweitig nicht gewährleistet werden kann (§ 5 BPolG).

Rechtsgrundlagen für den Auftrag des **BKA** liegen im Grundgesetz (Art. 73 Nr. 10 GG, Art. 87 GG) und im Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)⁵. Um die Kriminalitätsbekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene zu koordinieren, dient das BKA als **polizeiliche Zentralstelle** für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei (§ 2 BKAG). Als **Informations- und Kommunikationszentrale der deutschen Polizei** unterstützt das BKA die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder sonst erheblicher Bedeutung. Auch für die polizeiliche Kooperation in Europa und für die weltumspannende Zusammenarbeit als **Nationales Polizeibüro** hat das BKA einen gesetzlichen Auftrag (§ 3 BKAG). Das BKA **ermittelt in gesetzlich festgelegten, herausragenden internationalen Kriminalitätsfällen** selbst oder immer dann, wenn – wegen der Bedeutung der Straftat – ein entsprechender Auftrag einer Staatsanwaltschaft vorliegt (§ 4 BKAG). Auch der **persönliche Schutz der Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes** ist Aufgabe des BKA (§ 6 BKAG).

Die **Bundespolizeibehörden** – Bundespolizei und BKA – sind dem **Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern** zugeordnet. Bei diesen Polizeibehörden liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Sicherheit, d. h. der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.⁶

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der **Bundeszollverwaltung** finden sich in Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, Art. 87 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 1 GG. Sie gehört zur **Bundesfinanzverwaltung**.⁷ Die Bundesfinanzverwaltung ist im **Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen** angesiedelt. Einerseits erhebt sie Zölle sowie bestimmte Steuern und nimmt sonstige **Verwaltungsaufgaben** wahr, andererseits verfolgt sie im Sinn einer „**Finanzpolizei**“ Zuwiderhandlungen auf diesen Gebieten als zuständige Behörde für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (repressiv-polizeilich); darüber hinaus wirkt sie in ihrem Zuständigkeitsbereich auch bei der Verhütung von Straftaten (präventiv-polizeilich) mit. Die **Wahrnehmung „polizeilicher“ Befugnisse durch die Zollverwal-**

5 Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Juli 2009 (BGBl. I S. 1226) geändert worden ist.

6 Laut Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, Referat III A 5, vom 1. Dezember 2009.

7 Miller, Manfred, Praxis der Kommunalverwaltung, SchwarzArbG, SGB IV, 1.1 Die Behörden der Zollverwaltung, März 2009, abzurufen unter: <http://beck-online.de>.

tung konzentriert sich dabei auf die Fälle, in denen ihr – aufgrund der engen fachlichen Verknüpfung – auch die Aufgabe der Strafverfolgung gesetzlich übertragen ist.⁸

3. Aufgaben des Zolls, die auf Bundespolizei übertragen werden könnten

Teile des Zolls, die mit den Bundespolizeibehörden zusammengelegt werden könnten, sind allein solche, die Kontroll- und strafrechtliche Ermittlungsaufgaben wahrnehmen (Zollvollzug). In der Praxis gibt es zahlreiche Berührungspunkte des Zollvollzugsdienstes mit den Polizeibehörden. Angesichts der Verschiedenheit der steuerlich-administrativen Aufgaben und der finanzpolizeilichen Komponente der Zollverwaltung kommt daher die Übertragung der Letzteren auf die Bundespolizei (neu) in Betracht.

Die Werthebach-Kommission ist der Überlegung, die Kontroll- und Ermittlungseinheiten der Zollverwaltung mit Polizeiaufgaben in die beiden Sonderpolizeien zu überführen, nicht gefolgt. Ihre Vorschläge gehen vielmehr dahin, die Zusammenarbeit und Kooperation sowie den Informationsaustausch zwischen Zoll und anderen Behörden des Bundes unter Verzicht auf organisatorische Übernahmen zu intensivieren. Dazu sollen u.a. Dienstvorschriften für den Schengengrenzbereich aufeinander abgestimmt, Erkenntnisse von Zollverwaltung und Grenzschutz im grenznahen Raum zusammengeführt sowie Kontroll- und Fahndungstätigkeiten für die schengengrenznahen Bereiche in der Region abgestimmt werden. Auch empfiehlt die Kommission, gemeinsame Einsatzeinheiten der im schengengrenznahen Raum eingesetzten Kräfte von Bundespolizei und Zollverwaltung zu bilden.⁹

4. Vorgaben des Grundgesetzes

4.1. Art. 87 Abs. 1 GG, Art. 108 Abs. 1 GG

Art. 87 Abs. 1 S. 1 und Art. 108 GG bestimmen, dass die Bundesfinanzverwaltung in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird. Als Folge der Anordnung obligatorischer Bundesverwaltung ist der Bund verpflichtet, Bundesfinanzbehörden einzurichten.¹⁰

Art. 108 Abs. 1 GG stellt es dem Bund nicht frei, ob er die dort genannten Aufgaben durch besondere Finanzbehörden oder durch einen anderen Behördenzweig verwalten lässt. Vielmehr wird eine Verwaltung durch Bundesfinanzbehörden zwingend vorgeschrieben.¹¹ Dabei ergibt sich

8 Laut Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, Referat III A 5, vom 1. Dezember 2009.

9 Siehe Bericht Werthebach-Kommission (Fn. 1), S. 74 Rn. 2789.

10 Heun, Werner, in: Dreier, Horst, Grundgesetz Kommentar, Band 3, 2. Auflage 2008, Art. 108 Rn. 11.

11 Schlette, Volker, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage 2010, Art. 108 Rn. 35.

aus Art. 108 Abs. 3 S. 2 GG (Nennung des Bundesfinanzministers), dass an der Spitze der Bundesfinanzverwaltung der Bundesminister der Finanzen stehen muss.¹²

Demnach wäre eine Inkorporation des gesamten Zolls in die Bundespolizei (neu) nicht möglich.

4.2. Möglichkeit der Ausklammerung finanzpolizeilicher Aufgaben

Fraglich ist, ob die finanzpolizeilichen Aufgaben der Zollverwaltung aus dem Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums ausgeklammert und auf die anderen Sicherheitsbehörden übertragen werden können. Dafür würde sprechen, dass die organisatorische Zusammenführung der Aufgaben von BKA, Bundespolizei und Zollvollzug zur Vermeidung paralleler und doppelter Aufgabenwahrnehmung bei diesen Behörden führen könnte. Auch nach Auffassung der Werthebach-Kommission würde eine solche Organisationsform erhebliche Synergieeffekte mit sich bringen und Behördenegoismen ausschließen.¹³

Kriminalpolizeiliche Aufgaben der Zollverwaltung sind jedoch nur **Annex ihrer fiskalischen Hauptaufgaben**, um diese sachgerecht und verwaltungsökonomisch wahrnehmen zu können, und nicht Selbstzweck.¹⁴ Durch Zuständigkeit für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe wird nämlich die mitlaufende Befugnis zur Errichtung der dafür notwendigen behördlichen Organisation, zur Regelung des Verfahrens und **zur Abwehr von Gefahren für diese Aufgabe** begründet.¹⁵ Die Annexkompetenz ist durch ihren **dienenden**, im Verhältnis zur geschriebenen materiellen Kompetenz, zu der sie hinzutritt, akzessorischen Charakter gekennzeichnet. Sie steht in einem **unlösbaren Zusammenhang** zur geschriebenen Kompetenzmaterie und kann nicht zur Hauptmaterie werden.¹⁶

Wichtige Aufgabenfelder, in denen „polizeiliche“ Befugnisse als Annex zur Aufgabe wahrgenommen werden, sind z. B. die zollamtliche Überwachung des Warenverkehrs, grenzpolizeiliche Aufgaben sowie die Bekämpfung von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Geldwäsche.

Diese Auffassung wird auch von der Bundesregierung vertreten.¹⁷

Demnach kann die finanzpolizeiliche Komponente der Zollverwaltung nicht von ihren steuerlich-administrativen Aufgaben getrennt und mit den Polizeibehörden zusammengelegt werden.

12 Schlette, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 11), Art. 108 Rn. 40.

13 Siehe Bericht Werthebach-Kommission (Fn. 1), S. 24 Rn. 694.

14 Laut Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, Referat III A 5, vom 1. Dezember 2009.

15 Kirchhof, Ferdinand, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Band 5, Art. 83 [Stand: Januar 2009] Rn. 50.

16 Rozek, Jochen, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 70 Rn. 48.

17 BT-Drs. 17/1359, S. 3.

5. Ausweitung der Zuständigkeiten der Bundespolizei

Bedenken gegen die Zusammenlegung von Komponenten des Zolls mit der Bundespolizei könnten auch insoweit bestehen, als dies zur Ausweitung der Zuständigkeiten der Letzteren führen könnte. Aufgaben, die der Bundespolizei nicht ausdrücklich durch das Grundgesetz zugewiesen sind, dürfen ihr jedoch nur in engen Grenzen übertragen werden.¹⁸ Entscheidend dabei ist, dass durch die Übertragung neuer Aufgaben das Gepräge der Bundespolizei als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen gewahrt bleibt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat hierzu ausgeführt:¹⁹

„Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren“.

Im Hinblick darauf, dass die Zollverwaltung im Gegensatz zur Bundespolizei örtlich und zeitlich begrenzte Kontrollen auch außerhalb des grenznahen Raums durchführen darf (§ 10 Abs. 2 ZollVG²⁰) und ihre Eingriffsbefugnisse teilweise weitergehender sind, als die einer Polizeibehörde, könnte die Bundespolizei (neu) durch die Übernahme der polizeilichen Aufgaben der Bundeszollverwaltung das Gepräge einer Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.

([REDACTED])

([REDACTED])

18 Burgi, Martin, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 11), Art. 87 Rn. 42.

19 BVerfGE 97, 198 (217) sowie 2. Leitsatz.

20 Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125; 1993 I S. 2493), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 7 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2437) geändert worden ist.