



Stellungnahme
des Vertreters des Direktionspräsidenten des Zollkriminalamtes
zur öffentlichen Anhörung
zu Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neustrukturierung des
Zollfahndungsdienstgesetzes
(BT-Drucksache 19/12088)

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter sind integraler Bestandteil der Sicherheitsarchitektur des Bundes. Sie nehmen sowohl repressive als auch präventive Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung wahr. Darüber hinaus sind dem Zollkriminalamt umfangreiche Zentralstellenaufgaben für die Zollverwaltung zugewiesen.

Die Befugnisse des Zollfahndungsdienstes sind mit denen anderer Sicherheitsbehörden inhaltlich weitestgehend vergleichbar. Deshalb ist auch der Zollfahndungsdienst vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeskriminalamtgesetz vom 20. April 2016 (BVerfGE 141, 220; künftig: Urteil vom 20. April 2016) betroffen. Vor diesem Hintergrund verfolgt der umfangreich überarbeitete und neu strukturierte Entwurf des Zollfahndungsdienstgesetzes (ZFdG-E) das Ziel, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Urteil vom 20. April 2016 im Bereich des Zollfahndungsdienstes umzusetzen. Darüber hinaus ist es weiterhin zwingend erforderlich, die Regelungen der Datenschutzrichtlinie EU-2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 (sog. JI-Richtlinie; künftig: Richtlinie (EU) 2016/680) in nationales Recht zu implementieren. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt diese rechtlich verbindlichen Vorgaben um.

Ebenso werden im aktuellen Zollfahndungsdienstgesetz bislang fehlende, aber dringend erforderliche Regelungen insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr ergänzt.

Die sich daraus ergebenden Änderungserfordernisse des Zollfahndungsdienstgesetzes wurden auch zum Anlass genommen, das Zollfahndungsdienstgesetz systematisch neu zu strukturieren, die Lesbarkeit durch einen Verzicht auf die Verweisungstechnik zu verbessern und an die Verfügbarkeit der Vorschriften in elektronischer Form anzupassen.

1. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2016

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. April 2016 das bis zum 24. Mai 2018 geltende Bundeskriminalamtgesetz in Teilen für verfassungswidrig erklärt. Es hat geurteilt, dass bei Maßnahmen, die tief in das Privatleben Betroffener hineinreichen, besondere Anforderungen an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu stellen sind. Dies betrifft in erster Linie verdeckte Maßnahmen, wie beispielsweise die längerfristige Observation sowie die Überwachung der Telekommunikation, die bereits im aktuellen ZFdG normiert sind. Da es sich hierbei um besonders eingriffsintensive Maßnahmen handelt, bedarf es umfassender Vorkehrungen zum Schutz der Rechte der Betroffenen. Insbesondere müssen Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie zum Schutz von Berufsgeheimnisträgern vorgesehen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung zudem die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Zweckbindung und Zweckänderung von Daten fortentwickelt und Aussagen zur Übermittlung von Daten an öffentliche Stellen im Ausland getroffen. Es hat dabei ausgeführt, dass sich die Anforderungen an die Verarbeitung staatlich erhobener Daten, einschließlich der Übermittlung dieser Daten an andere nationale und internationale Stellen, nach den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung richten. Die zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsanforderungen für eine solche Zweckänderung bei Daten aus verdeckten Maßnahmen haben sich dabei am Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung zu orientieren. Zudem wird auch eine verpflichtende und regelmäßige Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit normiert und so ein hohes Datenschutzniveau sichergestellt.

2. Richtlinie (EU) 2016/680

Mit der Richtlinie (EU) 2016/680 wird der Datenschutz im Bereich der Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden weiter harmonisiert. Ziel der Richtlinie ist es, den zwingend erforderlichen unionsweiten Austausch der Sicherheitsbehörden zu verbessern und gleichzeitig ein vergleichbar hohes Schutzniveau für personenbezogene Daten - unter anderem durch Stärkung von Betroffenenrechten - zu gewährleisten. Anpassungsbedarf resultiert hieraus, soweit

der Zollfahndungsdienst präventiv tätig wird, vor allem in Bezug auf die Neujustierung datenschutzrechtlicher Begrifflichkeiten und Betroffenenrechte.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf passt zunächst die Regelungen zur Erhebung von Daten, die durch den Einsatz verdeckter Maßnahmen erlangt werden, an die Vorgaben des Urteils vom 20. April 2016 an. Dazu werden Eingriffsschwellen definiert und der Richtervorbehalt für die Anordnung auf sämtliche Maßnahmen erweitert. Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung wird verbessert, der Schutz von Berufsgeheimnisträgern erweitert. Darüber hinaus werden Regelungen zur Transparenz, zum individuellen Rechtsschutz und zur Kontrolle durch eine unabhängige Stelle eingeführt. Letzteres umfasst insbesondere auch eine Stärkung des Kernbereichsschutzes während und nach der Datenerhebung durch erweiterte richterliche Kontrollbefugnisse.

Der Gesetzentwurf setzt zudem die verfassungsrechtlichen Anforderungen um, die nach den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung an die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten, die aus verdeckten Maßnahmen erlangt wurden, zu stellen sind. So muss insbesondere nach dem sog. „Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung“ eine geänderte Nutzung der aus diesen besonders eingriffsintensiven Maßnahmen erlangten Daten dem Schutz von Rechtsgütern oder der Aufdeckung von Straftaten eines solchen Gewichts dienen, dass verfassungsrechtlich eine Neuerhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln gerechtfertigt wäre. Mit den Regelungen in § 8 Absatz 3, § 26 Absatz 2 und 3 sowie § 27 ZFdG-E werden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt.

Des Weiteren enthält der Gesetzentwurf Vorschriften zum Datenschutz, die unter anderem der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 dienen. Hierdurch werden insbesondere die Rolle und die Kontrollmöglichkeiten des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gestärkt. Der Gesetzentwurf sieht vor diesem Hintergrund eine umfassende Protokollierung und Dokumentation zum Zwecke der Datenschutzkontrolle vor und verpflichtet das Zollkriminalamt durch technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass die Datenschutzgrundsätze und die Anforderungen an die Datensicherheit bei der Datenverarbeitung beachtet werden. Die Funktion der Datenschutzbeauftragten wird insgesamt erheblich gestärkt.

Auch die Harmonisierung und Standardisierung in der EU zur Verbesserung des Informationsflusses wird vom Gesetzentwurf aufgegriffen. Die Gleichstellung der EU-internen Übermittlungen mit innerstaatlichen Übermittlungen bildet die Vorgaben des unionsrechtlichen Ziels ab, den Datenverkehr im Bereich der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit zu erleichtern.

Um eine effektive Kriminalitätsbekämpfung auch künftig gewährleisten zu können, werden die Befugnisse für die Behörden des Zollfahndungsdienstes erweitert. Hierzu zählen insbesondere Anpassungen bei den bereits bestehenden Befugnissen zur präventiven Telekommunikationsüberwachung (§§ 72, 77 und 78 ZFdG-E), die der zunehmenden Nutzung verschlüsselter Kommunikation Rechnung tragen. Der Gesetzentwurf sieht insoweit die Quellen-TKÜ als Reaktion auf den derzeitigen Stand der Technik vor. Das Erfordernis, derartige technische Lösungen einsetzen zu können, wurde vom Gesetzgeber anerkannt und ist daher bereits im Bundeskriminalamtgesetz und der StPO berücksichtigt worden. Diese Notwendigkeit besteht auch für das Zollkriminalamt. Unerlaubte Ausfuhren stellen eine erhebliche Gefahr für die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland dar. Es ist daher zwingend erforderlich, diese nicht nur strafrechtlich zu ahnden, sondern sie bereits im Vorfeld zu verhindern. Dies kann nur gelingen, wenn dem Zollkriminalamt die hierzu erforderlichen Informationen zur Verfügung stehen. Dabei spielen Erkenntnisse aus präventiven Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen eine essentielle Rolle. In diesem Zusammenhang ist auch die Möglichkeit zum Einsatz eines IMSI-Catchers zu sehen. Dieser ermöglicht es, bislang unbekannte Rufnummern der von einer Telekommunikationsüberwachung betroffenen Person zu ermitteln.

§ 77 Absatz 2 ZfdG-E eröffnet dem Zollkriminalamt die Möglichkeit, Nutzerdaten von Telemedienanbietern (z.B. Internetauktionshäuser und Internetausbörsen) zu erheben. Dies ist erforderlich, da diese vermehrt für den Handel von Kriegswaffen etc. genutzt werden.

Darüber hinaus erfolgt die erforderliche Anpassung an die veränderte Gefahrenlage im Außenwirtschaftsverkehr. So wird die Befugnis zur Überwachung der Telekommunikation und des Postverkehrs nun auf die Unterbindung von rechtswidrigen Handlungen, die aufgrund bestehender Verbote oder Genehmigungspflichten nach Rechtsakten der Europäischen Union oder nach der Außenwirtschaftsverordnung Beschränkungen unterliegen, erstreckt. Somit können zukünftig neben der Verhinderung von ungewollten Ausfuhrlieferungen auch Maßnahmen zur Unterbindung unerlaubter Dienstleistungen oder Vermittlungstätigkeiten ergriffen werden. Zudem werden durch § 72 Absatz 2 Nummer 5 ZFdG-E die bisherigen Überwachungsstatbestände um Güter

1. die zur Vorbereitung und Begehung terroristische Handlungen bestimmt sind,
 2. die zur Begehung schwerwiegender Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts bestimmt sind, oder
 3. deren Verwendung einen erheblichen Nachteil für die Sicherheitsinteressen oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland bedeutet
- ergänzt.

Ferner enthält der Gesetzentwurf erstmals eine Regelung zum präventiven Einsatz Verdeckter Ermittler (§ 47 Absatz 2 Nummer 4 ZFdG-E). Der Einsatz Verdeckter Ermittler ist zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland ein effektives und erforderliches Einsatzmittel. Aufgrund des höchst konspirativen Täterverhaltens ist es zum Regelfall geworden, dass nur eine Mischung unterschiedlichster Methoden und Ansätze bei der Informationsgewinnung Erfolg versprechen. Hierzu gehört auch der Einsatz verdeckt auftretender Ermittlungsbeamten, um Zugang zu relevanten Informationen zu erhalten. Dies ist zwingend erforderlich um der Gefahr drohender schwerer Straftaten, etwa im Bereich der organisierten Verbrauchsteuerhinterziehung oder der illegalen Ausfuhr von proliferationsrelevanten Gütern, zu begegnen.

Schließlich werden mit den in den §§ 9, 29 und 71 ZFdG-E vorgesehenen Auskunftspflichten von verantwortlichen Personen und Dritten die präventiven Möglichkeiten des Zollfahndungsdienstes in angemessenen Umfang ergänzt. Soweit im Einzelfall ausreichend, kann die zugehörige Befugnis zur Befragung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung als mildere Maßnahme dazu dienen, auf eingriffsintensivere Grundrechtseingriffe verzichten zu können. Im Übrigen sind die Regelungen hinreichend bestimmt, um eine ungezielte Befragung ohne einen konkreten Anlass oder eine allgemeine Ausforschung ausschließen zu können.

Der Schutz von Berufsgeheimnisträgern ist gewährleistet. Der Entwurf des Zollfahndungsdienstgesetzes schafft dazu, wie auch im Bundeskriminalamtgesetz und der Strafprozessordnung vorgesehen, ein abgestuftes System von Erhebungs- und Verwertungsverboten, um eine effektive Gefahrenabwehr und gegebenenfalls Strafverfolgung zu gewährleisten. Eine Ausdehnung des absoluten Schutzes von Berufsgeheimnisträgern auf die übrigen in § 53 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 StPO genannten Personengruppen (wie z.B. Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater, Ärzte etc.) ist auch aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht geboten.

Der vorliegende ZFdG-E fasst die Marktbeobachtung für den Zollfahndungsdienst (§ 3 Absatz 2 des bisherigen ZFdG) sowie weitere Aspekte der Risikoanalyse im Sinne eines einheitlichen, effizienten und fachübergreifenden Risikomanagements (ausgenommen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung) zusammen und definiert sie als Zentralstellenaufgabe des Zollkriminalamtes.

Artikel 46 i.V.m. Artikel 5 Nummer 7 und 25 Unionszollkodex verpflichtet die Mitgliedsstaaten zu risikoorientierten Kontrollen von Ein- und Ausfuhr. Die Konzentration der Kontrollressourcen des Zolls auf risikobehaftete Warensendungen ist aufgrund der stetig steigenden Anzahl von Ein- und Ausfuhrsendungen alternativlos.

Eine an Risikokriterien orientierte Abfertigung dient der Sicherheit der Bevölkerung, dem Schutze der Wirtschaft und der Umwelt, der Sicherung der Staatseinnahmen und der Erfüllung internationaler Verpflichtungen. Ebenso ist die Aufgabenerfüllung der Zollverwaltung zur zollamtlichen Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, insbesondere im Hinblick auf Waren, die Verboten und Beschränkungen unterliegen (§ 1 Absatz 3 ZollVG), zu gewährleisten. Um diese Ziele zu erreichen, ist es erforderlich, die relevanten Risikoinformationen an einer zentralen Stelle zu bewerten und die Ergebnisse den Zolldienststellen zur Verfügung zu stellen.

Das Zollkriminalamt verfügt als einzige Stelle der Zollverwaltung über den Zugriff auf die für die Risikoanalyse (Einfuhr und Ausfuhr) besonders relevanten Erkenntnisse des Zolls. Dies gilt insbesondere für die eigenen Erkenntnisse des Zollfahndungsdienstes, sowie weitere sicherheitsrelevante Informationen, die anderen Arbeitseinheiten der Zollverwaltung nicht zugänglich sind und sein können. Gerade diese Erkenntnisse sind unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr bzw. zur Verhütung und Aufdeckung von Straftaten, unbekannter Steuerfälle, der Außenwirtschaftsüberwachung und im Hinblick auf eine Mitwirkung bei der Terrorismusbekämpfung unverzichtbar. Damit ist die Grundlage dafür geschaffen, dass sich die Zollbeamtinnen und –beamten auf tatsächlich risikobehaftete Warenbewegungen konzentrieren können. Diese Überlegungen haben bereits zu einer entsprechenden Organisationsentscheidung geführt, die nun im Gesetzentwurf nachvollzogen wird.

III. Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 20. April 2016 um. Er setzt darüber hinaus die für den Anwendungsbereich des ZFdG einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2016/680 in nationales Recht europarechtskonform um. Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und der EU-Datenschutzrichtlinie ist zwingend und auch dringend erforderlich. Die vorgesehenen Regelungen in ZFdG-E stellen sicher, dass die Aufgabenwahrnehmung des Zollfahndungsdienstes in verfassungskonformer und den Anforderungen des Datenschutzes gerecht werdender Weise erfolgt.

Daneben werden dem Zollfahndungsdienst in angemessenem Umfang erweiterte präventive Befugnisse eingeräumt, die zur Sicherstellung einer effektiven Kriminalitätsbekämpfung geboten und erforderlich sind. Weiterhin werden aktuelle Entwicklungen in der Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs aufgegriffen und das vom Zollkriminalamt bereits betriebene Risikomanagement nunmehr auch als Zentralstellenaufgabe definiert.

Insgesamt liegt mit dem Entwurf ein modernes Gesetz für den Zollfahndungsdienst vor, das sich folgerichtig in die aktuelle Gesetzgebung für Sicherheitsbehörden und die Strafverfolgung einpasst. Auf dieser Grundlage ist der Zollfahndungsdienst weiterhin für die Herausforderungen moderner Kriminalitätsbekämpfung gerüstet.