

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung	21
A.	Ziel und Gang der Untersuchung	21
B.	Abgrenzung des Themas	25
	Kapitel 1	
	Historische Zusammenhänge, Aufgaben und Rechtsgrundlagen	27
A.	Der Zollfahndungsdienst – Entwicklung, Geschichte und heutige Aufgabenstellung	27
	I. Die Entwicklung des Zolls auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik	27
	1. Der „Zoll“ und das „Zollrecht“ – Begriffsdefinition	27
	a. Der „Zoll“	27
	b. Das „Zollrecht“	28
	c. Das Gemeinschaftszollrecht	29
	2. Geschichte des Zolls bis zum Mittelalter	30
	3. Geschichte des Zolls vom Mittelalter bis zur Gründung des Deutschen Zollvereins 1834	32
	4. Die Auswirkungen des Deutschen Zollvereins	34
	5. Der Zoll im Kaiserreich, in der Weimarer Republik, während des Nationalsozialismus und nach dem Zweiten Weltkrieg	34
	6. Von der Zollunion zur EU	36
	II. Der Zollfahndungsdienst als Teil des Zolls	37
	1. Entwicklung und Geschichte	37
	2. Aufgabenstellung und Struktur heute	41
	a. Aufgaben des ZFD	41
	b. Struktur des ZFD	41
	III. Abgrenzung – Der Zollfahndungsdienst und andere (Sonder-)Polizeien und Behörden	42
	1. Zollkriminalamt (ZKA)	42
	2. Bundeskriminalamt (BKA)	43
	3. Bundespolizei (vorm. Bundesgrenzschutz / BGS)	44
	4. Länderpolizeien	47
	5. Bundesfinanzministerium (BFM), Oberfinanzdirektionen (OFD) und Hauptzollämter (HZÄ)	48
	6. Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)	50

7. Staatsanwaltschaft (StA) 51
8. Bundesamt für Güterverkehr (BAG) 52
9. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) 53
10. Nachrichtendienste (BND, BfV, MAD, LfV) 54
B. Das Zollfahndungsdienstgesetz – Entstehungsgeschichte 56
C. Weitere Rechtsgrundlagen 58

Kapitel 2

Die „zollamtliche Überwachung“ – Regelungsgegenstand in sechs Gesetzen 61

A. Was ist die „zollamtliche Überwachung“? 61
I. Der Begriff der zollamtlichen Überwachung im Zollkodex (ZK) 63
1. Der Inhalt der zollamtlichen Überwachung 63
2. Für die zollamtliche Überwachung zuständige Behörden 68
II. Der Begriff der zollamtlichen Überwachung auf nationaler Ebene 70
1. Das Verhältnis nationaler Vorschriften zu den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts 70
2. Der Begriff der zollamtlichen Überwachung in der Abgabenordnung (AO) 74
a. Das Verhältnis zur Steueraufsicht 74
aa. Ansichten zum Verhältnis der zollamtlichen Überwachung zur Steueraufsicht 76
bb. Versuch einer differenzierten Betrachtung 76
b. Ausschluss bestimmter Überwachungsbereiche? 78
3. Der Begriff der zollamtlichen Überwachung im Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) – die VuB 79
4. Der Begriff der zollamtlichen Überwachung im ZFdG 84
a. Bedeutung der „zollamtlichen Überwachung“ in AWG und MOG 84
b. Maßnahmen des ZFdG als Bestandteil der „Zollkontrollen“ / „zollamtlichen Prüfung“ oder der „zollamtlichen Überwachung“? 86
b. Weitere Fragen zu Maßnahmen der „zollamtlichen Überwachung“ nach dem ZFdG 88
aa. Sinngemäße Anwendung des § 26 Abs. 2 ZFdG auf das ZKA 88
bb. Geltung des § 26 Abs. 2 ZFdG über § 16 ZFdG 89

III.	Das Verhältnis der „zollamtlichen Überwachung“ zur „Marktbeobachtung“	91
1.	Die Konstruktion innerhalb des ZFdG	91
2.	Auswirkungen auf das Verhältnis der Marktbeobachtung zur Steueraufsicht	93
3.	Zusammenfassung des Verhältnisses zollamtliche Überwachung / Marktbeobachtung / besondere und allgemeine Steueraufsicht	96
IV.	Die „zollrechtliche“ Überwachung	97
1.	Inhalt und Wesen der zollrechtlichen Überwachung	97
2.	Zuständigkeit für die zollrechtliche Überwachung	100
V.	Fazit: Einheitliche Klärung des Inhalts der „zollamtlichen Überwachung“ möglich?	101
B.	Beschränkung auf die „Mitwirkung an der Überwachung“	102
I.	Mitwirkung als vollständige Übernahme der zollamtlichen Überwachung	103
II.	Mitwirkung lediglich als Vornahme einzelner Teile der bzw. Teilnahme an der eigentlichen Maßnahme	104
	Kapitel 3	
	Die „zollrechtliche Gefahrenabwehr“	107
A.	Die Abwehr zollrechtlicher Gefahren – Gefahrenabwehr im herkömmlichen Sinn?	108
I.	Das Gefahrenabwehrrecht, die Polizei und der Zoll	109
1.	Der Zollfahndungsdienst als Polizei?	109
a.	Der ZFD als Polizei i. S. d. formellen Polizeibegriffs	110
b.	Der ZFD als Polizei i. S. d. materiellen Polizeibegriffs	111
2.	Verhältnis der Gefahrenabwehr zur Strafverfolgung und zur zollamtlichen Überwachung	112
3.	Übertragbarkeit der Systematik des Gefahrenabwehrrechts auf das Zollfahndungsrecht	116
a.	Übertragbarkeit der Unterteilung in Aufgaben und Befugnisse auf das Zollfahndungsrecht	117
b.	Notwendigkeit des Gefahrbegriffs im Zollfahndungsrecht zusätzlich zu Überwachung und Steueraufsicht?	121
c.	Die Gefahrvarianten im Zollfahndungsrecht	127

II.	Die „neuen“ Aufgaben des ZFdG – „Gefahrenvorsorge“, „Verhütung“, „Strafverfahrensvorsorge (künftig)“, „Aufdeckung unbekannter Straftaten“ – „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“	129
1.	Inhaltsbestimmung und Begriffsklärung – Gefahrenvorsorge	131
2.	Die Situation im Polizeirecht NRW – „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ und „Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr“	136
3.	Die Bedeutung der „Vorfeldermittlungen“	138
4.	Der Begriff der „Verhütung“ im Gefüge der Gefahrenabwehr	140
a.	Maßnahmen der Verhütung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	140
b.	Die Verhütung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten als Gefahrenvorsorge, Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung	141
aa.	Wortlautauslegung des Verhütungsbegriffs	142
bb.	Systematik des Gefahrenabwehrrechts	144
cc.	Historische Auslegung der Entwicklung des Verhütungsbegriffs	146
dd.	Teleologische Auslegung der Einführung des Begriffs ins Polizeirecht	149
(1)	Sinn und Zweck der Zweiteilung des Aufgabenbereichs	150
(2)	Hinzutreten weiterer Zielsetzungen der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung?	150
(3)	Integration der Ziele der Verhütung in das polizeiliche Aufgabenspektrum – Sinn und Zweck der Gefahrenvorsorge – Existiert die „dritte Säule“?	152
5.	Einordnung der „Aufdeckung unbekannter Straftaten“ und der „Vorsorge für künftige Strafverfahren“ ebenfalls als Gefahrenabwehr?	159
a.	„Aufdeckung unbekannter Straftaten“	160
b.	„Vorsorge für künftige Strafverfahren“ ~ „Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten“	162
aa.	Maßnahmen der Strafverfahrensvorsorge	163
bb.	Einordnung der Strafverfahrensvorsorge	164
(1)	Wortlautauslegung	164

	(2) Systematik des Gefahrenabwehrrechts . . .	164
	(3) Historische Auslegung	165
	(4) Teleologische Auslegung der Einführung des Begriffes	167
III.	Fragen zur „dritten Säule“ im Zollfahndungsrecht	171
	1. Derzeitige gesetzliche Konzeption – Bedeutung der Gefahrenabwehr im Zollfahndungsrecht	171
	a. Handelt es sich bei dem ZFdG noch um ein die Gefahrenabwehr betreffendes Gesetz?	171
	b. Konsequenzen für den ZFD als Polizei im materiellen Sinne	173
	2. Würdigung vergleichbarer Regelungen durch die obersten Gerichte	174
	a. Das „Volkszählungsurteil“	176
	b. Das Urteil des ersten Senats des BVerfG vom 14. 07. 1999	181
	c. Das Urteil des LVerfG MV vom 21. 10. 1999	182
	d. Das Urteil des BayVerfGH vom 28. 03. 2003	186
	e. Das Urteil des VGH Mannheim vom 21. 07. 2003	187
	f. Der Beschluss des ersten Senats des BVerfG vom 03. 03. 2004	189
	g. Das Urteil des ersten Senats des BVerfG vom 03. 03. 2004	192
	h. Das Urteil des SächsVerfGH vom 21. 07. 2005	194
	i. Das Urteil des ersten Senats des BVerfG vom 27. 07. 2005	195
	j. Der Beschluss des ersten Senats des BVerfG vom 04. 04. 2006	197
	3. Übertragbarkeit der Systematik des Gefahrenabwehr- rechts auf die Dritte Säule	199
IV.	„Zollrechtlich“	203
B.	Die „Generalklausel der zollrechtlichen Gefahrenabwehr“ – § 26 Abs. 2 ZFdG	207
	I. Begriff der Generalklausel, Beispiele und grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit	207
	II. § 26 Abs. 1, 2 ZFdG – Anwendungsbereiche außerhalb der Gefahrenvorsorge	211
	1. Der gefahrenabwehrrechtliche Anwendungsbereich für § 26 Abs. 2 ZFdG?	213
	a. Auslegung nach dem Wortlaut	214

b.	Systematische Auslegung	214
c.	Historische Auslegung	216
d.	Teleologische Auslegung	217
e.	Anderweitige Zuständigkeit des ZFD zur Gefahren- abwehr	218
aa.	§ 64 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 BPolG – Gefahr im Ver- zug bei Gefahren mit unmittelbarem Bezug zu den Aufgaben der Bundespolizei	218
bb.	§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 3 POG NW – Eil- kompetenz zur Abwehr allgemein – polizeilicher Gefahren	219
cc.	§ 68 BPolG i. V. m. § 1 Nr. 3 BPolZollV i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 BPolG – Übertragung der Aufgabe der Gefahrenabwehr aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 BPolG	220
2.	Generalklausel für die Marktbeobachtung nach § 3 Abs. 2 ZFdG	221
3.	Generalklauseln vs. weitere Normen – die inneren Kon- flikte von § 26 ZFdG	222
4.	Verhältnis Maßnahmen des ZFD zu Maßnahmen der Polizeien	225
C.	§ 26 Abs. 2 – Verfassungsmäßigkeit der Vorsorgegeneralklausel	228
I.	Anwendungsbereich des § 26 Abs. 2 ZFdG im Hinblick auf die Gefahrenvorsorge	229
II.	Verfassungsmäßigkeit	232
1.	Allgemeine Anforderungen an die Generalklausel des § 26 Abs. 2 ZFdG	233
a.	Zitiiergebot	233
b.	Bestimmtheitsgebot	235
c.	Die niedrige Eingriffsschwelle – Rechtfertigung	240
2.	Anforderungen an bestimmte Maßnahmen auf Basis der Generalklausel	247
a.	Umgang mit personenbezogenen Daten – der präven- tive Einsatz Verdeckter Ermittler	248
aa.	Eingriff in den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 13 Abs. 1 GG	248
bb.	Rechtfertigung der Eingriffe	249
(1)	Bestimmtheit der Generalklausel in Bezug auf VE – Einsatz	250

(2) Verhältnismäßigkeit des Einsatzes Verdeckter Ermittler	251
(a) Geeignetheit und Erforderlichkeit	251
(b) Angemessenheit	253
(aa) Das „Grundrecht auf Sicherheit“	253
(bb) Die Gefahr des „Überwachungsstaates“	256
(cc) Betroffene Grundrechte – Abwägung mit dem „Grundrecht auf Sicherheit“	257
(dd) Bewertung und Ausnahmefälle der erheblichen Gefahr für die Allgemeinheit	260
(c) Fazit	261
b. Sonstige Maßnahmen – das Anhalterecht	262
aa. Eingriff in den Schutzbereich	264
bb. Rechtfertigung, insbes. Erforderlichkeit des Anhaltens im Rahmen der Gefahrenvorsorge	264
(1) Anhalten	264
(2) Sonderfall Identitätsfeststellung	267
III. Anwendbarkeit der allgemeinen Grundsätze des Polizeirechts bei Maßnahmen nach der Generalklausel?	268
1. § 17 BPolG – Verhaltensstörer und § 18 BPolG – Zustandsstörer	269
2. § 20 BPolG – Nichtstörer	271
3. § 15 Abs. 1 und 2 BPolG – Verhältnismäßigkeit	272

Kapitel 4

Konsequenz: weitere Fragestellungen	275
A. Gesetzgebungskompetenz für das ZFdG	275
I. Nichtanwendbarkeit der Art. 70 ff. GG aufgrund abschließender Regelung durch europäisches Gemeinschaftsrecht?	276
II. Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge	277
1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG	277
2. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG	278
3. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG	279
4. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. a), b) GG	280
5. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG	281
a. Verhältnis Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG zu Art. 105 Abs. 1 GG	281

b.	Gefahrenabwehr und -vorsorge durch den ZFD außerhalb des Zollschutzes i. S. d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG	283
c.	Gefahrenabwehr und -vorsorge durch den ZFD als Teil des Zollschutzes i. S. d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG	284
III.	Verfahrensvorsorge	289
B.	Der Zollfahndungsdienst zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Nachrichtendienst und Finanzbehörde – Verfassungsmäßigkeit? .	296
I.	<i>Zuständigkeit des ZFD für das Steuerverfahren, das Steuerstrafverfahren und die Gefahrenvorsorge</i>	296
1.	Auswirkungen des „nemo-tenetur“-Grundsatzes auf das Steuerrecht	300
2.	Weitergabe von Daten zu Präventionszwecken als Ver- stoß gegen § 30 AO	303
3.	Auflösung der Doppelfunktion?	306
II.	Zollfahndung und Nachrichtendienst	309
1.	Das Trennungsgebot – Inhalt und Grundlagen	309
2.	Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch den ZFD als Verstoß gegen das Trennungsgebot?	312
3.	Kooperation zwischen ZFD und Nachrichtendiensten durch die Übermittlung personenbezogener Daten als Verstoß gegen das Trennungsgebot?	314
	Schlussbetrachtung	319
A.	Zusammenfassung	319
B.	Ausblick	326
	Anhang	329
	Literaturverzeichnis	333