

Allianzen aus Sicht der Sicherheitsbehörden

Statement zum gegenwärtigen Stand und zu den künftigen Entwicklungen von Sicherheitskooperationen

(national)

Paul Wamers

Sehr geehrter Herr Ziercke,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

der Präsident des BKA hat heute Vormittag einen Punkt angesprochen, der ganz wesentlich bei der Betrachtung der unterschiedlichsten Kriminalitätsformen ist:

Grenzüberschreitend angelegte Kriminalität ist von hoher sozialer und wirtschaftlicher Schädlichkeit geprägt.

Bei ihrer wirksamen Bekämpfung geht es um mehr als um die bloße Durchsetzung von Recht und Gesetz. Die tatsächlichen Auswirkungen auf das soziale Gefüge einer Gesellschaft und auf das problemfreie Funktionieren der Wirtschaft sind weitaus schwerwiegender als das gemeinhin angenommen wird. Diese Herausforderungen lassen sich nur durch ein optimiertes Zusammenwirken

- der mit Sicherheitsaufgaben betrauten Behörden untereinander und
- auch mit der Wirtschaft und ihren Verbänden

bewältigen.

Lassen Sie mich diesen Weg am Beispiel des Zollfahndungsdienstes veranschaulichen.

Die deutsche Zollverwaltung und der Zollfahndungsdienst sind täglich mit unterschiedlichen Erscheinungsformen internationaler Kriminalität konfrontiert. Der Zoll handelt als Wirtschaftsverwaltung im Spannungsfeld

- von weitgehenden Handelserleichterungen zur Förderung von Handel und Wirtschaft einerseits und
- der Gewährleistung der Sicherheit für unterschiedliche Rechtsgüter – vom nationalen Steueraufkommen und den finanziellen Interessen der EG bis hin zum Schutz der Wirtschaft und der Gesundheit der Menschen andererseits.

Hier leisten wir im Rahmen der Überwachung des grenzüberschreitenden Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs im Rahmen unserer rechtlichen Möglichkeiten einen wichtigen Beitrag zur wirksamen Bekämpfung höchst unterschiedlichster Kriminalitätsfelder.

Einige dieser Kriminalitätsfelder möchte ich Ihnen kurz in Erinnerung rufen:

1. Kriminalitätsfelder

Die *Terrorismusbekämpfung* ist im Rahmen der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland eindeutig Aufgabe der Polizeien des Bundes und der Länder. Aber auch der Zoll beteiligt sich im Hinblick auf seine Aufgabenstellung aktiv an der Bekämpfung. *Maßgebliche Aufgabe ist hierbei, die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Gütern zu verhindern, mit denen terroristische Anschläge begangen werden können.* Neben den Waffen und Kriegswaffen überwacht der Zoll im Exportbereich insbesondere die Güter, die zur Entwicklung und Herstellung von Massenvernichtungswaffen geeignet sind. Eine wichtige Präventivmaßnahme zur Verhinderung terroristischer Handlungen setzt hierbei die deutsche Zollverwaltung im Rahmen der „Container Security Initiative“ (CSI) gemeinsam mit der US-amerikanischen in den Häfen Hamburg und Bremerhaven um. Ebenso erfolgt eine Bekämpfung der Proliferation durch internationale Übungen aufgrund der US-Initiative PSI („Proliferation Security Initiative“).

Auch Ausmaß und Erscheinungsformen der *Organisierten Kriminalität* sind vielfältig – sie destabilisieren schlimmstenfalls die innere Sicherheit und staatliche Ordnung und beeinträchtigen im erheblichen Maße die Funktionsfähigkeit des freien Marktes. *Drogenhandel und –schmuggel, Zigaretten-schmuggel, Geldwäsche* sowie *illegaler Waffenhandel und –schmuggel* sind Kernbereiche der internationalen Organisierten Kriminalität, die vom Zoll bekämpft wird.

Der illegale *Handel mit Drogen* ist wegen der nach wie vor exorbitanten Gewinnspannen Hauptbetätigungsfeld international organisierter Tätergruppen. Die Bekämpfung des Drogenhandels und –schmuggels wird daher auch weiterhin Schwerpunkt der Arbeit der Zollverwaltung sein. In Afghanistan angebautes Rohopium wird in türkischen Laboren zu Heroin verarbeitet und über die Balkanroute nach Westeuropa geschmuggelt, oft unter Nutzung von Tarnladungen. Der Zollfahndungsdienst hat in diesem Jahr bereits über 400 kg Heroin und 700 kg Kokain sichergestellt.

Wirtschafts- und Finanzkriminalität verursachen allein in Deutschland jährlich Wirtschafts- und Vermögensschäden in Milliardenhöhe – etwa 6,8 Mrd. € im Jahre 2003.¹ Neben den klassischen Zolldelikten wie der *Hinterziehung von Verbrauchsteuern und Einfuhrabgaben*, dem *Subventionsbetrug* im Agrarbereich sowie der *Produkt- und Markenpiraterie* bekämpft die Zollverwaltung seit einiger Zeit auch die sog. *Schwarzarbeit*, wohinter sich u. a. die steuer- und sozialabgabenfreie Leistungserbringung wie auch die Ausbeutung ausländischer Arbeitnehmer verbergen.

Wirtschafts- und Finanzverbrechen bewirken – neben den konkret feststellbaren materiellen Schäden – z. B. jährliche Steuerausfälle durch Zigaretten-schmuggel von ca. 1 Mrd. € – insbesondere Wettbewerbsverzerrungen und gefährden somit Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsplätze (etwa beim Zigarettenhandel und Handel mit Markenpiraterieprodukten; der weltweite jährliche Schaden durch Markenpiraterie wird etwa auf bis zu 300 Mrd. € geschätzt; im Jahr 2004 sind an den Gemeinschaftsgrenzen der EU 103 Mio. Falsifikate beschlagnahmt worden).³

¹ Der im Jahr 2003 in Deutschland festgestellte registrierte Schaden beträgt 6,83 Mrd. Euro (Bundeslagebild Wirtschaftskriminalität 2003 des BKA). Insgesamt sei von einem großen Dunkelfeld auszugehen.

² Schätzungsweise jährlich 1 Mrd. Euro Schaden bei Zigaretten für den deutschen Fiskus.

³ Der Aktionskreis Deutsche Wirtschaft gegen Produkt- und Markenpiraterie (APM) schätzt den Schaden durch Markenpiraterie auf weltweit bis zu 300 Mrd. Euro (Artikel v. 16.06.2005 in „Die Welt“).

2. Besonderheit des internationalen Hintergrundes

Meine Damen und Herren,

die Ermittlungsverfahren des Zolls sind also erkennbar von einem Merkmal geprägt, welches die Verfahren wesentlich beeinflusst: *die Internationalität der Sachverhalte*.

Dies möchte ich Ihnen an einigen Beispielen noch verdeutlichen:

- Zwischen ausländischem Tatort und dem Schadensort in der EU liegt oft eine Distanz von Tausenden von Kilometern. In asiatischen Ländern hergestellte Produkte, die zum Schutz der europäischen Wirtschaft bei ihrer Einfuhr mit *Zöllen* belegt sind oder einem mengenmäßigen Kontingentverfahren unterliegen, werden mit gefälschten Ursprungsbescheinigungen und Begleitpapieren in die Europäische Gemeinschaft importiert und hierbei werden zu Unrecht ermäßigte Zollsätze oder Zollfreiheit in Anspruch genommen. Ich erinnere z. B. an den massiven Druck der chinesischen Textilindustrie, die den europäischen Textilmarkt zu überschwemmen droht. Um die heimische Textilindustrie zu schützen, hat die EU limitierte Einfuhrquoten festgelegt.
- Um bei Asien zu bleiben: *Markenpiraterie*: Sportschuhe, Textilien, Spielzeugwaren werden als Billigware in asiatischen Fabriken mit dem teuer eingeführten Logo renommierter Hersteller produziert und unter Nutzung illegaler Vertriebswege und des erworbenen Markenrenommées in die europäischen Staaten geschleust.⁴ Hiergegen hat kein europäisches Unternehmen eine Wettbewerbschance.
- Ebenfalls vollzieht sich der *Zigaretenschmuggel* in internationalen Strukturen. Der Zollfahndungsdienst hat von Januar bis September 2005 über 500 Mio. Stück Zigaretten sichergestellt. Der größte Anteil hiervon stammt aus China. Die Menge entspricht annähernd 200 Mio. € hinterzogener Verbrauchsteuern.
- Nicht anders bei den Drogenvorprodukten: Diese werden unter Verschleierung des tatsächlichen Bestimmungslandes und Empfängers aus Deutschland exportiert. Zuletzt stellten Zollbeamte 730 Liter Grundstoff zur Herstellung von Amphetamin in einem litauischen LKW sicher.

⁴ 70 % aller Falsifikate stammen aus der VR China.

Mit dieser Auswahl hat man ein plastisches Bild der Herausforderungen durch international operierende Kriminalität an den deutschen Zoll vor Augen.

Meine Damen und Herren,

es steht außer Frage, dass die Bekämpfung solcher Kriminalität besonderer Formen der innerstaatlichen und internationalen Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden bedarf.

3. Sicherheitskooperationen

Die Frage,

ob es hierzu der Zusammenlegung bisher getrennter Kompetenzen und damit neuer, größerer Behörden in Form der Zusammenfassung bestehender Ermittlungsbehörden auf nationaler und europäischer Ebene bedarf oder ob eine enge Kooperation auf der Grundlage eines umfassenden und reibungslosen Informationsaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden auf Grundlage ihrer bestehenden Kompetenzen der richtige Weg ist, werde ich hier nicht beantworten können und wollen. Die Erfahrungen des Zolls in Deutschland und in der EU zeigen, dass individuelle Formen der Kooperation jedenfalls besonders fruchtbar sind.

Der deutsche Zoll setzt schon seit langem auf eine intensive, national ressortübergreifende und mit internationalen Partnerbehörden abgestimmte Zusammenarbeit. Hierzu ist der Zoll eingebunden in unterschiedliche Sicherheitskooperationen und -partnerschaften sowie in vorübergehende, organisatorische Zusammenschlüsse mit nationalen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden, mit Wirtschaftsbeteiligten, mit ausländischen Zollverwaltungen und internationalen Organisationen. Diese Kooperationen haben jeweils unterschiedlichen Charakter, lassen sich aber in drei Gruppen einordnen:

- (1.) die partiell institutionelle Bündelung,
- (2.) unterschiedliche Formen eines organisierten Informationsaustauschs in Expertengremien und
- (3.) der anlassbezogene oder dauerhafte Informationsaustausch, also Zu

sammenführen der „Intelligence“.

Sehr geehrte Damen und Herren,

lassen Sie mich diese Kategorien in aller Kürze anhand einiger Beispiele veranschaulichen:

Eine *Form institutioneller Kooperation* wird auf nationaler Ebene bereits seit den 80er Jahren durch die mittlerweile 28 Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgift zwischen Zoll und Polizei praktiziert. Keine Schaffung einer neuen Behörde, keine Übernahme von Aufgaben und Personal stecken hinter diesem Erfolgsmodell.

Zwischenzeitlich sind 14 gemeinsame Finanzermittlungsgruppen sowie die Gemeinsame Ermittlungsgruppe Zigaretten in Berlin hinzugekommen.

Auf Bundesebene arbeiten das Zollkriminalamt und das Bundeskriminalamt in der Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppe in Wiesbaden und der Gemeinsamen Grundstoffüberwachungsstelle beim BKA zusammen. Allen Gruppen ist gemeinsam, dass hier Niemand Niemanden dominieren will.

Auf der internationalen Ebene möchte ich als ein erfolgreiches Beispiel für eine dauerhafte Kooperation das Regionale Verbindungsbüro für Westeuropa der Weltzollorganisation hervorheben. Diese Arbeitseinheit ist eines von 11 Regionalen Verbindungsbüros weltweit. Mit Unterstützung der „Customs Enforcement Network“ (CEN)-Datenbank, auf die Zollbeamte in über 140 Ländern zugreifen können, werden zollrelevante Daten und Informationen weltweit ausgetauscht und bilden somit die Grundlage für zahlreiche Analyseprojekte sowie der Erstellung und Verteilung von Warnmeldungen und Risikoprofilen.

Die zweite Kategorie des *organisierten Informationsaustauschs in Expertengremien* zwischen den Sicherheitsbehörden, findet im Rahmen zahlreicher gemeinsamer Gremien statt. Hier möchte ich allem voran die AG Kripo und deren Kommissionen und Arbeitsgremien nennen. Auf internationaler Ebene seien die Treffen der Leiter der Zollfahndungsdienste im Rahmen der WCO genannt.

Als Beispiel fallbezogenen Zusammenwirkens der Sicherheitsexperten nenne ich die „Informationboards“, in denen der Zollfahndungsdienst mit dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei und Nachrichtendiensten Informationen

zu konkreten operativen Zielfestsetzungen zusammenführt.

Die dritte Gruppe betrifft die sowohl anlassbezogenen aber auch dauerhaften Formen des Informationsaustausches, also der *Bündelung von „Intelligence“*.

Ganz konkret erfolgt diese Form der Kooperation zunächst durch den Austausch von Verbindungsbeamten zwischen den beteiligten Bundesbehörden Bundeskriminalamt, Zollkriminalamt und der Bundespolizei. Ein solcher Austausch kann in Form eines permanenten Ansprechpartners für alle Belange der Zusammenarbeit erfolgen oder, wie im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum in Berlin, zum deliktsbezogenen Informationsaustausch.

Auch im internationalen Bereich stellen die Verbindungsbeamten des BKA und die 11 Verbindungsbeamten des ZKA ein wirkungsvolles Bindeglied der vertrauensvollen Kooperation mit verschiedenen Ländern und internationalen Institutionen dar.⁵

Projektbezogen entsenden wir zudem Kollegen zur Unterstützung der *Auswerteprojekte von Europol*. In dem seit Mai diesen Jahres dort durchgeführten Projekt „Smoke“ werden etwa schmuggelrelevante Daten aus Ermittlungsverfahren der EU-Strafverfolgungsbehörden von Zoll und Polizei gegen international agierende Tätergruppen auf dem Gebiet des Zigaretenschmuggels in einer Datenbank erfasst und im Hinblick auf die Gewinnung weiterer Ermittlungsansätze zielgerichtet ausgewertet.

Erlauben Sie mir noch den Hinweis, dass der Zoll natürlich auch mit der Wirtschaft und insbesondere mit den verschiedenen Verbänden im Rahmen von Vereinbarungen „Memoranda of Understanding“ intensiv zusammenarbeitet, z. B mit Fluglinien, Reedereiverbänden, Luftfracht- und Express-Carriern, dem Verband der Zigarettenindustrie usw. Entsprechende Vereinbarungen wurden beispielsweise getroffen mit:

- dem „Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt e. V.“;
- dem Verband der Schifffahrtsreedereien „Baltic and International Maritime Council“ (BIMCO), der seinen Mitgliedern in 123 Staaten empfohlen hat, der Rahmenvereinbarung beizutreten;

⁵ Das Zollkriminalamt hat mittlerweile insgesamt elf Verbindungsbeamte in die Länder Afghanistan, Bulgarien, Großbritannien, Niederlande, Italien, Polen, Russland, Spanien, Tschechien, Türkei und die USA entsandt. Die Entsendung von zwei weiteren Verbindungsbeamten nach Kroatien und Litauen wird in Kürze erfolgen.

- der Luftverkehrsgesellschaft „Pakistan International Airlines“;
- den Express- und Kurierdienstunternehmen „DHL“, „Federal Express“ und „United Parcel Service“;
- dem „Verband der Cigarettenindustrie“ (VDC);
- auf europäischer Ebene die Vereinbarung zwischen der Europäischen Kommission und „Philipp Morris International“ zur Bekämpfung des illegalen Handels mit echten und gefälschten Zigaretten.

Die Zusammenarbeit erfolgt hierbei nicht einseitig zu Lasten des einen oder anderen Partners und vor allem auch nicht zu Lasten der Kunden. Schnelle Informationen über Auffälligkeiten und gegenseitiges Vertrauen in die Fairness des Partners bringen für beide Seiten eben Vorteile bei Geschwindigkeit und Sicherheit.

Wie Sie sehen, meine verehrten Damen und Herren, die Verzahnung des deutschen Zolls in die nationale und internationale Sicherheitsarchitektur ist vielfältig.

Für die künftige Entwicklung halte ich es für äußerst notwendig, dass die bestehenden Kooperationen ständig weiter optimiert werden. Ich bin der Überzeugung, dass dies mit der erforderlichen Flexibilität im Rahmen der genannten individuellen Formen der Zusammenarbeit möglich ist.

Ich nenne als überragendes Beispiel die europaweite Optimierung des Informationsaustausches.

Wir haben es aus unterschiedlichen Gründen in einem einheitlichen kriminalgeografischen Raum Europa bis heute noch nicht geschafft, dass die Ermittlungsbehörden sich grenzüberschreitenden Zugriff auf ihre vorhandenen Datenbestände einräumen.

Der gegenseitige Zugriff auf Datenbestände wird neben rechtlichen Einschränkungen auch durch nicht kompatible Informationssysteme behindert. Lösungsansätze, wie behördenübergreifende Analysezentren oder Rahmenvereinbarungen zur Vereinheitlichung der Datenbasis, sind denkbar.

Zu einer wesentlichen Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Zollkriminalität zwischen den Mitglieds

staaten der EU wird die im Mai 2003 auf nachhaltige zweimalige deutsche Initiative vom EU-Ministerrat beschlossene Einführung des Europäischen Kriminalaktennachweissystems ANS oder FIDE genannt (Fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières) einen wichtigen Beitrag leisten.⁶ Die Übereinkommen von Neapel und die EG-VO Nr. 515/97 für die Zusammenarbeit werden eine völlig neue operative Bedeutung erlangen. Hier wird erneut die *Philosophie* der Zollverwaltungen deutlich: *Kooperation statt Institution*.

Der deutsche Zoll, und insbesondere der Zollfahndungsdienst, ist ein wichtiger Garant bei der Verfolgung von Delikten in den Bereichen des gemeinschaftsrechtlich geregelten Zollrechts, Subventionsrechts der EG-Marktorganisationen, des Außenwirtschaftsrechts, des Verbrauchsteuerrechts sowie einer Vielzahl von Tatbeständen im Bereich der Verbote und Beschränkungen.

Abschließend:

Wirksame Bekämpfungsstrategien gegen international agierende, grenzüberschreitende Kriminalität erfordern hohe fachliche Kompetenz im Rahmen der Behördenorganisation für die speziellen Kriminalitätsfelder und ein koordiniertes, partnerschaftliches Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland. Nur das schafft kooperatives Vertrauen und bürgt für Erfolg.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

⁶ FIDE soll in Ergänzung zum Zollinformationssystem (ZIS) der EU den nationalen Zollbehörden mit erweiterten Datenkategorien für zoll- und strafrechtliche Recherchen zur Verfügung stehen und auf diese Weise Amtshilfeersuchen erleichtern. Die technische Entwicklung von FIDE ist jedoch wegen der vielfältigen Benutzeranforderungen der Mitgliedsstaaten leider noch nicht abgeschlossen.