

Weerth, Carsten

Article — Published Version

Die Amtshilfe- und Beistandspflichten der Zollverwaltung nach Art. 35 und 91 Grundgesetz

BDZ-Fachteil

Suggested Citation: Weerth, Carsten (2020) : Die Amtshilfe- und Beistandspflichten der Zollverwaltung nach Art. 35 und 91 Grundgesetz, BDZ-Fachteil, ISSN 1437-9864, BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Berlin, Iss. 4/2020, pp. F13-F15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/216097>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Amtshilfe- und Beistandspflichten der Zollverwaltung nach Art. 35 und 91 Grundgesetz

Von Dr. Carsten Weerth BSc (Glasgow) LL.M. MA¹

A. Einleitung

Die Einführung der Eilzuständigkeit im Polizeirecht und Gefahrenabwehrrecht der Länder ist in aller Munde² – inzwischen haben zwölf von 16 Ländern die polizeiliche Eilzuständigkeit für Zollvollzugsbeamte eingeführt³, zwei weitere Länder haben diese Einführung zugesagt (Bremen und Rheinland-Pfalz).

Die BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft verhandelt in den verbleibenden beiden Bundesländern Berlin und Thüringen über die Einführung der Eilzuständigkeit.⁴

Die Zollverwaltung leistet in verschiedenen Situationen Amtshilfe und Beistand in den Ländern: Die Zollverwaltung war beispielsweise in Hamburg beim G20-Gipfel im Juli 2017 im Einsatz und auf dem CDU-Bundesparteitag im Dezember 2018 ebenfalls in Hamburg. In beiden Fällen galt die Eilzuständigkeit in Hamburg noch nicht. Darüber hinaus wird die Zollverwaltung von der Polizei im Rahmen von aktuellem Tatgeschehen zur Mitfahndung aufgefordert, z. B. bei Banküberfällen oder Geiselnahmen (sog. Straftaten auf frischer Tat) auch in Ländern ohne Eilzuständigkeit (z. B. derzeit in Berlin, Bremen).

Aber kann es bereits jetzt zur Amtshilfe und zur Beistandspflicht der Zollverwaltung in Ländern ohne Eilzuständigkeit nach den Art. 35 und 91 Grundgesetz (GG) kommen?

Die Amtshilfe ist im Polizeirecht ausdrücklich in den Polizeigesetzen und Gefahrenabwehrsgesetzen geregelt. Diese nehmen dabei auf die Art. 35 und 91 GG Bezug.

Kann sich die Amtshilfe- und Beistandspflicht dabei direkt aus dem Grundgesetz ergeben?

Oder muss sich die Amtshilfepflicht aus spezialgesetzlichen Regelungen ergeben?

Wann und in welchen Fällen das der Fall ist, will dieser Beitrag erarbeiten.

- 1) Der Autor ist beim Hauptzollamt Bremen als Fach- und Führungskraft tätig. Der Beitrag stellt seine persönliche Auffassung dar. Er ist zugleich Lehrbeauftragter für Steuerrecht an der FOM Hochschule für Oekonomie und Management. Er bedankt sich bei Axel Harries vom ZFA Hannover für die Idee der kritischen Beleuchtung der Mitfahndungsersuchen der Landespolizei
- 2) Vgl. Weerth, Die Eilzuständigkeit nach § 12d ZollVG, BDZ-Fachteil 2018, F9-F11 und Weerth in Dorsch, § 12d ZollVG, 2019
- 3) Die DV E-VSF SV 4004 nennt im März 2020 11 Länder; Mecklenburg-Vorpommern hat der Einführung am 11.3.2020 im Landtag zugestimmt
- 4) Der Verfasser ist BDZ-Verhandlungsführer zur Einführung der Eilzuständigkeit in Bremen und Berlin und war Verhandlungsführer in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (jeweils mit dem BDZ-Bezirksvorsitzenden Hannover und Berlin-Brandenburg); in Thüringen verhandelt der stellvertretende BDZ-Bundesvorsitzende Thomas Liebel persönlich

B. Die Amtshilfe und Beistandspflicht in den Polizeigesetzen

Die Amtshilfe- und Beistandspflicht ist in den Polizeigesetzen sehr ähnlich aber ggf. leicht unterschiedlich geregelt.

Beispielhaft wird die Amtshilferegelung des § 81 Bremisches Polizeigesetz abgedruckt:

§ 81 BremPolG – Amtshandlungen von Polizeivollzugsbeamten anderer Länder und des Bundes

- (1) Polizeivollzugsbeamte eines anderen Landes können im Gebiet des Landes Bremen Amtshandlungen vornehmen
1. auf Ersuchen oder mit Zustimmung der zuständigen Behörde,
 2. in den Fällen des Art. 35 Abs. 2 und 3 und des Art. 91 des Grundgesetzes,
 3. zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr, zur Verfolgung von Straftaten auf frischer Tat sowie zur Verfolgung und Wiederergreifung Entwichener, wenn die zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen nicht rechtzeitig treffen kann,
 4. zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben bei Gefangenentransporten,
 5. zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sowie zur Gefahrenabwehr in den durch Verwaltungsabkommen mit anderen Ländern geregelten Fällen.

In den Fällen des Satzes 1 Nr. 3 bis 5 ist die zuständige Polizeibehörde unverzüglich zu unterrichten.

Inhalt

Die Amtshilfe- und Beistandspflichten der Zollverwaltung nach Art. 35 und 91 Grundgesetz
Von Dr. Carsten Weerth

F13

Der scharfe Blick in den Zolltarif – Die Einreihung von Sehhilfen und Zubehör
Fortsetzung aus BDZ Fachteil 3/2020
Von Christina Frost

F16

Darüber hinaus gilt bundesweit die Eilzuständigkeit nach § 64 BPolG, in welchem auch die Amtshilfe- und Beistandspflichten geregelt werden:

§ 64 Amtshandlungen von Polizeivollzugsbeamten der Länder sowie von Vollzugsbeamten anderer Bundesbehörden oder anderer Staaten im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei

(1) Polizeivollzugsbeamte eines Landes können Amtshandlungen zur Wahrnehmung von Aufgaben der Bundespolizei vornehmen

1. auf Anforderung oder mit Zustimmung der zuständigen Bundespolizeibehörde,
2. zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr, zur Verfolgung von Straftaten im Sinne des § 12 Abs. 1 auf frischer Tat sowie zur Verfolgung und Wiederergreifung von aus dem Gewahrsam der Bundespolizei Entwichenen, wenn die zuständige Bundespolizeibehörde die erforderlichen Maßnahmen nicht rechtzeitig treffen kann.

In den Fällen der Nummer 2 ist die zuständige Bundespolizeibehörde unverzüglich zu unterrichten.

[...]

- (3) Absatz 1 gilt für Vollzugsbeamte anderer Bundesbehörden entsprechend. Die Vollzugsbeamten haben insoweit dieselben Befugnisse wie die Bundespolizei. Ihre Maßnahmen gelten als Maßnahmen der Bundespolizei. Sie unterliegen insoweit den Weisungen der zuständigen Bundespolizeibehörde.

§ 64 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 BPolG ist in den Fällen anwendbar, wenn Zollvollzugsbeamte auf Anforderung der Bundespolizei zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr Amtshilfe und Beistand leisten sollen. Er ist jedoch nur dann anwendbar, wenn die Befugnisse der BPol nach dem BPolG betroffen sind, z. B. Grenzschutz (§ 2 BPolG), Bahnpolizei (§ 3 BPolG), Luftsicherheit (§ 4 BPolG), aber auch der Schutz der Bundesorgane (§ 5 BPolG) und zur Verwendung zur Unterstützung eines Landes (§ 11 BPolG). Wir werden später darauf zurückkommen.

C. Die Amtshilfe- und Beistandspflicht nach Art. 35 GG (Rechts- und Amtshilfe)

Die allgemeine Rechts- und Amtshilfe ist in Art. 35 GG grundsätzlich geregelt. Art. 35 Abs. 1 GG bestimmt: „Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.“ Die Rechts- und Amtshilfe ist dabei die Hilfestellung zwischen Behörden unter Überwindung bestehender Zuständigkeitsgrenzen.⁵ Dabei besteht grundsätzlich die Pflicht zur Amtshilfe.⁶ Die Hilfestellung muss zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich sein und darf nicht verselbstständiger Gegenstand einer sondergesetzlichen Aufgabenzuweisung sein.⁷ Die Hilfestellung muss insbesondere auf den Einzelfall beschränkt sein.⁸ Insofern handelt es sich um ein „punktuell zusammenwirken mit Ausnahmecharakter“.⁹ Umstritten ist, ob für die einfache Rechts- und Amtshilfe ein Ersuchen einer Behörde vorliegen muss, wobei die herr-

sche Meinung vom Erfordernis des Ersuchens ausgeht¹⁰ und dieses hinreichend bestimmt sein muss.¹¹ Näher ausgestaltet wird die Rechts- und Amtshilfe in den §§ 4–8 VwVfG, welche die Ausführungsbestimmungen des Art. 35 GG darstellen¹² und im besonderen Verwaltungsrecht (z. B. AMG, AWG, AWW, BtMG, ZollVG u. v. m.) anwendbar sind.

Im allgemeinen Steuerrecht ist diese Rechts- und Amtshilfe in den §§ 111–117c AO enthalten.

In den Polizeigesetzen ist die Amtshilfe ausdrücklich unter Bezugnahme auf die Art. 35 und 91 GG geregelt und auch die Frage, ob die Zollvollzugskräfte die Eilzuständigkeit erhalten hat. Eine Rechts- und Amtshilfe nur auf Grundlage des Art. 35 GG ist nicht möglich.

In Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sind besondere Fälle der Zusammenarbeit geregelt:

Abs. 2 regelt in Satz 1 dabei die Beistandspflicht „zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung [...] in Fällen von besonderer Bedeutung“ des Bundesgrenzschutzes (der BPol) und nicht der Zollverwaltung. Hier kann es allerdings zu besonderen Anforderungen der Zollverwaltung durch die BPol nach dem BPolG kommen.

Von Interesse für die beiden Sachverhalte in Hamburg ist dabei § 11 Abs. 1 Nr. 1 BPolG:

„Die Bundespolizei kann zur Unterstützung eines Landes verwendet werden 1. zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in Fällen von besonderer Bedeutung nach Art. 35 Abs. 2 Satz des Grundgesetzes“, „soweit das Land ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen kann.“

Die Eilzuständigkeit des § 64 Abs. 1, 3 BPolG fällt für die zwei Sachverhalte in Hamburg aus – beide Sachverhalte waren vorher bekannt und die Zollverwaltung wurde angefordert.

Die Unterstützung des Landes Hamburg durch die BPol war jedoch nach § 11 BPolG möglich, weil sie aus besonderem Anlass (G20-Gipfel und CDU-Parteitag) sowie zur Abdeckung besonderer Spitzenbelastungen (G20-Gipfel) erforderlich gewesen ist.¹³ Und über die Amtshilfeverpflichtung nach § 64 Abs. 1, 3 BPolG kann die Zollverwaltung zur Unterstützung hinzugezogen werden, weil besondere Fähigkeiten (Drogenspürhunde, Röntgenmobile) vorliegen oder einfach mehr Vollzugspersonal zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung benötigt wird (G20-Gipfel).

Der Einsatz der BPol war sowohl beim G20-Gipfel als auch beim CDU-Parteitag erforderlich (im zweiten Fall auch zum Schutz der auf dem CDU-Parteitag anwesenden Verfassungsorgane/Bundesorgane, Art. 35–69 GG: Bundeskanzlerin und Bundesregierung, Bundestag und seiner CDU-Abgeordneten und des Bundestagspräsidenten sowie des Bundesrates und seiner CDU-Mitglieder). Aus diesem Grund konnte nach § 64 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 BPolG die Unterstützung der Zollverwaltung angefordert werden und diese wurde gewährt.

10) Pieroth in Jarass/Pieroth, 14. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 4, m. w. N.; Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 11, Gubelt in von Münch/Kunig, 6. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 7, Bauer in Dreier, 3. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 19, von Dannwitz in von Mangoldt/Klein/Starck, 6. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 16 und Erbguth in Sachs, 7. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 15 geht vom Erfordernis des Ersuchens auf Amtshilfe aus, stellt allerdings auch abweichende Meinungen dar

11) Bauer in Dreier, 3. Aufl., Art. 35, Rn. 19 und von Dannwitz in von Mangoldt/Klein/Starck, 6. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 19

12) Brockmeyer in Schmidt-Bleibtreu/Klein, 9. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 1a

13) Malmberg in Drewes/Malmberg/Walter, 5. Aufl., § 11 BPolG, Rn. 20

5) Pieroth in Jarass/Pieroth, 14. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 4

6) Gubelt in von Münch/Kunig, 6. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 5

7) Pieroth in Jarass/Pieroth, 14. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 4

8) Gubelt in von Münch/Kunig, 6. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 6, Bauer in Dreier, 3. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 13 und Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl., Art. 35, Rn. 11 und BVerfGE 63, 1 32 m. w. N

9) Wolff in Hömig/Wolff, 11. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 2 und BVerfGK 19, 7 f.

Abs. 2 bestimmt in Satz 2 die Beistandspflicht bei Naturkatastrophen oder bei besonders schweren Unglücksfällen. Diese liegen bei den o. g. Sachverhaltskonstellationen nicht vor.

Abs. 3 beinhaltet die Beistandspflicht bei Naturkatastrophen oder Unglücksfällen, in denen das Gebiet von mehr als einem Land betroffen ist – auch dieser Sachverhalt liegt hier nicht vor.

D. Die Beistandspflicht nach Art. 91 GG (Innerer Notstand)

Art. 91 GG regelt den sog. Inneren Notstand, also einer „drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“. In diesen Fällen kann nach Abs. 1 „ein Land Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und des Bundesgrenzschutzes anfordern“. Im Verhältnis zu Art. 35 Abs. 1 GG ist Art. 91 Abs. 1 GG als „Sonderfall der Amtshilfe *lex specialis*“.¹⁴

Unter „Kräfte und Einrichtungen“ sind Personal und Material sämtlicher Behörden des Bundes¹⁵, darunter könnten sowohl personelle als auch technische Unterstützungen durch die Zollverwaltung gefasst werden, z. B. bewaffnete Zollvollzugsbeamte, Röntgenmobile und Röntgengeräte mit fachkundigem Personal als auch Sprengstoffspürhunde mit Hundeführern.

Voraussetzung ist eine drohende Gefahr zumindest für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Weder die zu erwartenden Proteste der G20-Gegner noch der CDU-Parteitag waren drohende Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung.

Art. 91 Abs. 2 GG regelt den Fall, dass ein einzelnes Bundesland, „in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage“ ist, die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen zur Behebung dieser Gefahr zu unterstellen. Hiervon ist die Zollverwaltung nicht betroffen, weil Adressat die „Polizei im formellen Sinne“ ist¹⁶ – nicht also die Zollverwaltung mit Eilzuständigkeit.

E. Mitfahndungsersuchen der Landespolizei

In der Praxis werden von der Polizei der Länder regelmäßig sog. **Mitfahndungsersuchen** an die Zollverwaltung, insbes. die Zollfahndung gerichtet, um bei laufenden Ermittlungen während der Straftat (auf frischer Tat) Amtshilfe zu leisten, z. B. bei entwichenen Straftätern, Banküberfällen oder Geiselnahmen. Das mag zum Zwecke der Eigensicherung sinnvoll sein, die Zollvollzugsbeamten dürfen jedoch in Ländern ohne eigene Eilzuständigkeit im Polizeigesetz oder Gefahrenabwehrrecht des Landes keine eigenen polizeirechtlichen Maßnahmen nach dem BPolG ergreifen (Festnahme der Täter, Verfolgung der Täter auf frischer Tat; auch eine Weitergabe personenbezogener Daten an die ersuchende Behörde ist unzulässig¹⁷ – dagegen steht u. a. das Steuergeheimnis nach § 30 AO) – ein Grund mehr, die Eilzuständigkeit in allen 16 Polizei- und Gefahrenabwehrgesetzen der Länder zu verankern. Zwölf von 16 Ländern haben das bereits getan und zwei weitere die Umsetzung zugesagt.

14) Heun in Dreier, 3. Aufl., Art. 91, Rn. 24

15) Hernekamp in von Münch/Kunig, 6. Aufl., Art. 91 GG, Rn. 21 und Volkmann in von Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl., Art. 91 GG, Rn. 24

16) Windhorst in Sachs, 7. Aufl., Art. 91 GG, Rn. 41 und Heun in Dreier, 3. Aufl., Art. 91 GG, Rn. 16

17) Wolff in Hömig/Wolff, 11. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 4

F. Zusammenfassung und Fazit

Die Rechts- und Amtshilfpflicht des Art. 35 Abs. 1 GG gilt für die Zollverwaltung uneingeschränkt, sie ist jedoch sehr vage ausgestaltet. Konkrete Ausgestaltungen befinden sich in den §§ 4–8 VwVfG, den §§ 11–117c AO und den Polizeigesetzen der Länder und des Bundes. Die Anforderung durch die andere Behörde muss hinreichend bestimmt erfolgen und auf den Einzelfall beschränkt sein.¹⁸

Die Beistandspflichten nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sowie Art. 91 Abs. 1 und 2 GG gelten zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, für Naturkatastrophen und schwere Unfälle sowie staatsgefährdende Umsturzversuche.

Die Beistandspflicht nach § 64 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 BPolG tritt für die Zollverwaltung und Zollvollzugsbeamte in den Fällen ein, in welchen entweder nach § 5 BPolG ein Bundesorgan (Bundespräsident, Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht¹⁹) geschützt werden muss oder nach § 11 BPolG zur Verwendung zur Unterstützung eines Landes dieser Beistand erforderlich ist und eine Anforderung der BPol vorliegt.

Eine direkte Anwendung der Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sowie der Art. 91 Abs. 1 und 2 GG ist in den einleitend vorgestellten Sachverhalten (G20-Gipfel in Hamburg, CDU-Parteitag in Hamburg, Mitfahndungsersuchen der Polizei bei laufenden Straftaten) nicht möglich.

Für die beiden Hamburger Sachverhalte war die Zuständigkeit der BPol und die Amtshilfe- und Beistandspflicht der Zollverwaltungsbeamten auf Anforderung der BPol gegeben.

G20-Gipfel: nach den §§ 11, 64 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 BPolG; und

CDU-Parteitag nach den §§ 5, 64 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 BPolG.

Mitfahndungsersuchen der Landespolizei außerhalb der Eilzuständigkeit für Zollvollzugsbeamte (in derzeit noch sechs Bundesländern) sind zwar zum Zwecke der Eigensicherung hilfreich, aber vollzugsrechtlich nicht durchsetzbar, weil eben die polizeirechtliche Eilzuständigkeit fehlt. Insofern besteht in den derzeit vier Ländern ohne Eilzuständigkeit aufgrund der jeweiligen Polizeigesetze und Gefahrenabwehrgesetze nicht die Möglichkeit der Anforderung von Personal und technischer Unterstützung durch die Landespolizei bei der Zollverwaltung nach Art. 35 und Art. 91 GG, da sich diese Möglichkeit ausdrücklich auf Polizeikräfte bezieht und die Zollvollzugsbeamten nicht gleichgestellt sind ...

Und auch die Amtshilfe bei entwichenen Häftlingen und auf frischer Straftat ist für Zollvollzugsbeamte ohne Eilzuständigkeit nicht möglich.

Ein Grund mehr, auch in diesen vier Ländern zügig die Eilzuständigkeit im Polizeirecht und Gefahrenabwehrrecht zu verankern ...

In Mecklenburg-Vorpommern hat der Landtag der Einführung der polizeilichen Eilzuständigkeit für Zollvollzugsbeamte am 11.3.2020 zugestimmt.²⁰

18) Pieroth in Jarass/Pieroth, 14. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 4, m. w. N.; Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 11, Gubelt in von Münch/Kunig, 6. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 7, Bauer in Dreier, 3. Aufl., Art. 35, Rn. 19, von Dannwitz in von Mangoldt/Klein/Starck, 6. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 16 und Erbguth in Sachs, 7. Aufl., Art. 35 GG, Rn. 15 geht vom Erfordernis des Ersuchens auf Amtshilfe aus, stellt allerdings auch abweichende Meinungen dar

19) So auch Walter in Drewes/Malmberg/Walter, 5. Aufl., § 5 BPolG, Rn. 6

20) Drs. M-V 7/3694 v. 5.6.2019