

Bundesministerium der Finanzen (BMF)
(Einzelplan 08)

18 Mobile Röntgenanlagen für die Schmuggelbekämpfung wirksamer einsetzen

Kat. B

(Kapitel 0813)

18.0

Die Zollverwaltung muss ihre mobilen Röntgenanlagen für die Schmuggelbekämpfung besser einsetzen. So gelangen ihr z. B. bei 28 000 Durchleuchtungen mit vollmobilen Röntgenanlagen nur 30 Aufgriffe. Der Bundesrechnungshof sieht die Ursachen für die wenigen Aufgriffe in dem kaum risikobasierten Einsatz der Röntgenanlagen, in organisatorischen und personellen Schwachstellen und der eingeschränkten Möglichkeit, den Einsatzort schnell zu wechseln.

18.1

Die Zollverwaltung setzt zur Schmuggelbekämpfung in Deutschland teilmobile Röntgenanlagen (TMR) und vollmobile Röntgenanlagen (VMR) ein. Bei einer VMR ist die Röntgenanlage auf einem Lkw montiert. Um ein Fahrzeug zu durchleuchten, fährt die VMR mit ausgeklapptem Röntgenarm daran vorbei. Das Röntgenbild wertet ein Zollbediensteter aus.

Abbildung 18.1



Vollmobile Röntgenanlage

Quelle: Zollverwaltung.

Die Zollverwaltung nahm im Jahr 2012 drei VMR mit Beschaffungskosten von insgesamt 4,8 Mio. Euro in Betrieb. Sie sah in den VMR gegenüber den TMR den Vorteil, den Einsatzort schneller wechseln zu können. Auf diese Weise könne auf das Ausweichverhalten der Schmuggler auf Autobahnen und Landstraßen flexibler reagiert werden.

Jede VMR ist einem Hauptzollamt zugeordnet. Diese Stützpunkt-Hauptzollämter stellen die sogenannten Bedienteams für den Betrieb der Anlage. Die Bedienteams werden von Kontrolleinheiten der Hauptzollämter unterstützt, in deren Bezirk die VMR eingesetzt werden. Sie haben u. a. die Aufgabe, zu prüfende Fahrzeuge von der Straße zum Standplatz der VMR zu leiten und ggf. die Entladung der Fahrzeuge zu überwachen.

Die Zollverwaltung betreibt seit dem Jahr 2003 sechs TMR. Im Gegensatz zu den VMR verbleiben die TMR für gewöhnlich mehrere Wochen an einem Kontrollort, bevor sie versetzt werden. Sie sind nach zwölfjähriger Betriebszeit überaltert und müssen ausgesondert oder grundlegend überholt werden. An Beschaffungskosten würden pro TMR 1,2 Mio. Euro entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg den Einsatz der mobilen Röntgenanlagen geprüft und Folgendes festgestellt:

Im Jahr 2013 gelangen der Zollverwaltung mit den TMR bei rund 23 000 Durchleuchtungen 80 Aufgriffe. Bei 61 dieser Aufgriffe wurden durch die Bildauswertung jeweils geringe Mengen unsteuerter Dieselkraftstoffe festgestellt.

In den Jahren 2013 und 2014 gelangen der Zollverwaltung mit den VMR bei rund 28 000 Durchleuchtungen 30 Aufgriffe, davon 16 Zigaretten- und Rauschgiftfunde und 14 weniger bedeutende Funde. In einem Fall stellte sie sechs Millionen Stück Zigaretten sicher, die einen Tabak- und Umsatzsteuerschaden von 1,1 Mio. Euro verursacht hätten.

Bundesweite oder überregionale Risikoerkenntnisse, welche die Wahrscheinlichkeit von Aufgriffen erhöht hätten, nutzte die Zollverwaltung nur in wenigen Fällen. Eine für die mobilen Röntgenanlagen zugeschnittene Risikoanalyse hatte sie nicht. Die Zollbediensteten wählten die zu kontrollierenden Fahrzeuge nach eigenem Ermessen oder nach dem äußeren Erscheinungsbild der Fahrzeuge aus.

Über den Einsatz der VMR entschieden die Stützpunkt-Hauptzollämter eigenverantwortlich nach Einsatzanforderungen und Risikoeinschätzung im Sinne einer dezentralen Steuerung. Eine zentrale Steuerung durch die Zollverwaltung, welche auch den gemeinsamen und abgestimmten Einsatz mehrerer VMR ermöglicht hätte, gab es nicht.

Das Zusammenwirken der Bedienteams der VMR mit den Kontrolleinheiten vor Ort musste koordiniert werden und erforderte einen Planungsvorlauf von durchschnittlich sechs Wochen.

Da es sich um eine Röntgenanlage handelt, muss der Betrieb der VMR der Strahlenschutzbehörde zwei Tage vorher angezeigt werden. Ferner müssen die Kontrollplätze so groß sein, dass eine VMR und daneben ein Fahrzeug aufgestellt werden können und der normale Reiseverkehr nicht behindert wird. Spontane Einsätze oder schnelle örtliche Aufenthaltswechsel sind deshalb nahezu ausgeschlossen.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass Anzahl und Qualität der Aufgriffe im Verhältnis zur Anzahl der Durchleuchtungen nicht überzeugend sind.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass

- es keine bundesweit verfügbare Risikoanalyse mit Hinweisen auf Schmuggelstrategien und -vorhaben gab. Eine solche Risikoanalyse, bei der auch regionale Erkenntnisse der Hauptzollämter berücksichtigt werden sollten, könnte die Wahrscheinlichkeit von Aufgriffen erhöhen;
- eine koordinierte Einsatzsteuerung für die VMR fehlte. Die Einsätze der VMR sollten untereinander abgestimmt und gemeinsame Einsätze der VMR koordiniert werden. Bei einer bundesweiten Einsatzsteuerung können auch Kenntnisse und Erfahrungen der Hauptzollämter einbezogen werden;
- vermeidbarer Abstimmungsaufwand beim Einsatz der VMR entstand, weil die Hauptzollämter den Einsatz der VMR in erheblichem Maße durch eigenes Personal unterstützen müssen. Diese Probleme könnten ausgeräumt werden, wenn dem Bedienteam eigenes Kontrollpersonal zugewiesen würde;

- spontane Einsätze und schnelle Aufenthaltswechsel als Reaktion auf das Ausweichverhalten von Schmugglern nicht, sondern nur mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf möglich waren. Damit fehlte den Kontrollen mit Röntgenanlagen das Überraschungsmoment.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, ein risikobasiertes Einsatzkonzept für die mobilen Röntgenanlagen zu entwickeln. Damit würde die Zollverwaltung Voraussetzungen schaffen, um diese wirksamer einzusetzen und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, mehr und bedeutendere Aufgriffe zu erzielen.

18.3

Das BMF hat in seiner Stellungnahme auf die erfolgreichen Aufgriffe hingewiesen, z. B. auf den Fund von sechs Millionen Zigaretten. Es hat zudem auf die präventive Wirkung aufmerksam gemacht, die von den mobilen Röntgenanlagen ausgeht.

Eine Risikoanalyse werde derzeit von der Zollverwaltung erarbeitet. Schon jetzt würden zentrale Risikohinweise bereitgestellt.

Das BMF lehnt eine zentrale bundesweite Steuerung der VMR ab. Dazu würde weiteres Personal benötigt. Gleichzeitig stünde eine zentrale Steuerung im Widerspruch zur derzeitigen Steuerung durch die Hauptzollämter. Diese würden Kenntnisse sowie Erfahrungen vor Ort einbringen. Auch ohne eine zentrale Steuerung würden die VMR für gemeinsame Kontrollen eingesetzt. Diese würden von den betroffenen Hauptzollämtern koordiniert.

Auch der Empfehlung, den VMR eigenes Kontrollpersonal zuzuordnen, will das BMF nicht folgen. Die örtlichen Kontrolleinheiten müssten einbezogen werden, da ihnen das örtliche Risikoprofil im Kontrollbezirk am ehesten bekannt sei.

Das BMF hat eingeräumt, dass die VMR aufgrund der strahlenschutzrechtlichen Vorgaben und der Anforderungen an den Kontrollstandort kaum spontan verlagert werden könnten. Ohnehin müsse der Erfolg einer kurzfristigen Standortverlagerung in Frage gestellt werden. Täter hätten umfassende Möglichkeiten, Gegenmaßnahmen zu ergreifen und den Kontrollen auszuweichen. Diesen müsse ggf. ohne VMR mit deutlich mobileren Einsatzfahrzeugen begegnet werden.

18.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Erfolge der mobilen Röntgenanlagen grundsätzlich an. Die Zigaretten- und Rauschgiftmengen bei Einzelfunden belegen aber, dass Optimierungspotenziale bestehen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass es der Zollverwaltung bisher nicht gelungen ist, die Einsatzmöglichkeiten der mobilen Röntgenanlagen auszunutzen. Tausende Kontrollen sind wirkungslos, wenn sie an den falschen Orten stattfinden oder die falschen Fahrzeuge kontrolliert werden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung nach einer Risikoanalyse als Einsatzgrundlage fest. Der Einsatz der mobilen Röntgenanlagen sollte nicht vom Zufall abhängen.

Überregional agierenden Schmugglerbanden kann durch den Einsatz nicht hinreichend koordinierter VMR nur schwerlich begegnet werden. Gerade das vom BMF beschriebene Ausweichverhalten und die umfassenden Reaktionsmöglichkeiten auf Täterseite erfordern eine bessere, auch überregionale Koordinierung. Regionale Erkenntnisse sollten dabei berücksichtigt werden.

Die Bedienteams sollten um eigenes Kontrollpersonal ergänzt werden, damit sie eigenverantwortlich handeln können und nicht mehr durch andere Kontrolleinheiten personell unterstützt werden müssen. Damit entfielen auch der Abstimmungsaufwand mit anderen Kontrolleinheiten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zollverwaltung ihre Möglichkeiten nicht nutzt, die mobilen Röntgenanlagen wirksamer einzusetzen. Das BMF bleibt daher aufgefordert, für sie ein risikobasiertes Einsatzkonzept zu entwickeln.