BDZ
Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Stellungnahme zum Zollfinanzgerechtigkeits-gesetz

ENTWURF EINES GESETZES FÜR MEHR GERECHTIGKEIT DURCH DIE STÄRKUNG DER ZOLLVERWALTUNG UND DIE BEKÄMPFUNG DER FINANZKRIMINALITÄT

BDZ – DEUTSCHE ZOLL- UND FINANZGEWERKSCHAFT

Inhalt

Stellungnahme des BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft zum Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität 5

A. Allgemeiner Teil 5

1. Einordnung des Gesetzentwurfs 5

2. Bedeutung einer starken und einheitlichen Zollverwaltung 5

3. Wirtschaft und Sicherheit als gemeinsame Aufgaben 6

4. Repressives und präventives Modell der Kriminalitätsbekämpfung 7

5. Anpassung der Ermittlungsinstrumente an moderne Kriminalitätsformen 7

6. Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs und weitere organisatorische Ausgestaltung der Reform „Zoll 2030“ 8

Zielsetzung 8

Untergesetzliche organisatorische Ausgestaltung in der Zollverwaltung 8

Auswirkungen der Organisationsreformen auf den Bereich Schwarzarbeitsbekämpfung 9

Auswirkungen der Organisationsreformen auf den Bereich Außenwirtschaftsrecht und Sanktionsdurchsetzung 11

Errichtung eines Digitalzentrums bei der Generalzolldirektion 12

B. Besonderer Teil 13

I. Artikel 2 – Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes in das Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetz (ZollKrimBG) 13

Zu § 1 ZollKrimBG – Anwendungsbereich / Begriff der Zollkriminalität 13

Zu § 3 Abs. 7a und 10 ZollKrimBG – Generalzolldirektion als neue Zentralstelle länderübergreifender Kriminalität und zur Koordinierung der Geldwäschebekämpfung 14

Zu § 9a ZollKrimBG – Datenverarbeitung zur Bekämpfung der Geldwäsche 16

Zu § 5 Abs. 4 und 5 ZollKrimBG – Zolldirektionen als Ermittlungsbehörden in bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug 17

Zu §§ 5a, 53 bis 62d ZollKrimBG – Administrative Vermögensermittlungen und Sicherstellung von Vermögen unklarer Herkunft (aVES) 18

Zu § 53 ZollKrimBG – Allgemeines und Zweck 21

Zu § 54 ZollKrimBG – Vermögensgegenstände und Zweifel an der rechtmäßigen Herkunft 21

Zu § 55 ZollKrimBG – Zuständige Behörde und Finanzrechtsweg 22

Zu §§ 56 bis 56c ZollKrimBG – Sicherstellung 22
Zu § 57 ZollKrimBG – Besondere Befugnisse 23
Zu § 58 ZollKrimBG – Mitwirkungsobliegenheit 23
Zu § 59 ZollKrimBG – Einräumung der nicht rechtmäßigen Herkunft und behördliche Einziehung 23
Zu §§ 60 bis 62d ZollKrimBG – Antrag und gerichtliche Einziehung 24
Zu §§ 18a und 36a ZollKrimBG – Biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet 26
Zu §§ 18b und 36b ZollKrimBG – Automatisierte Anwendung zur Datenanalyse auch unter Einsatz von KI 26
Zu § 20 Abs. 4 ZollKrimBG – Rechtsgrundlage für IT-Test und KI-Training mit Echtdaten 27
Zu § 21 Abs. 5a und 5b ZollKrimBG – Automationsgestützte Schnittstelle zur Bereitstellung von Abfertigungsdaten der Zollverwaltung für das BKA 27
Zu § 6 ZollKrimBG – Sicherung eigener Liegenschaften 28
Zu §§ 38a bis 38f ZollKrimBG – Bündelung allgemeiner Gefahrenabwehrbefugnisse im Zollvollzugsbereich 28
Zu § 39a ZollKrimBG – Identitätsfeststellung 29
Zu § 39b ZollKrimBG – Prüfung von mitzuführenden Dokumenten 29
Zu § 39c ZollKrimBG – Platzverweisung 29
Zu § 39d ZollKrimBG – Gewahrsam 29
Zu § 40 Abs. 1a ZollKrimBG – Sicherstellung von Kryptowerten / Forderungen 29
Zu § 47 Abs. 2 Nr. 2a ZollKrimBG – Technische Observationsmittel 29
Zu § 50a ZollKrimBG – Unterbrechung und Verhinderung von Kommunikationsverbindungen 29
Zu § 72 ZollKrimBG – Überwachung der Telekommunikation sowie des Brief- und Postverkehrs / Auskunftsverlangen bei Postdienstleistern 29
Zu § 52 Absatz 2 ZollKrimBG 29
Zu § 63 ZollKrimBG – Vertrauenswürdigkeitsprüfung 30
Zu § 80 ZollKrimBG 30
Redaktionelle Anmerkungen 31
II. Artikel 3 – Änderung des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG) 31
III. Artikel 13 – Änderung des Grundstoffüberwachungsgesetzes 31
IV. Artikel 6, 7, 14, 18, 19, 21 und 22 – Änderungen im Geldwäschegesetz und in flankierenden Vorschriften 32

Zu § 12 Abs. 4 und § 133 Abs. 5 GBO sowie § 46a Abs. 3a und § 83 Abs. 2a GBV – Schutz der Grundbucheinsicht durch die FIU 32
Zu § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 und § 30 Abs. 3 GwG – Nutzung öffentlich zugänglicher Informationen durch die FIU 32
Zu § 32 Abs. 2a, 3c, 3d und 4 Satz 3 GwG – Informationsaustausch für aVES und Proliferationsbekämpfung 32
Zu § 32 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 GwG – Datenaustausch zwischen FIU und koordinierenden Stellen der Länder 32
Zu § 29 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BKAG – INPOL-Zugriff für die FIU 32
Zu §§ 35, 36 StVG – Automatisierter Datenabruf aus dem Zentralen Fahrzeugregister für die FIU 32
Zu § 28 Abs. 1a GwG – Mitwirkung der FIU bei der Bekämpfung von Proliferation / Proliferationsfinanzierung 32
Zu § 2 Abs. 5 GwG – Verdachtsmeldepflicht für Konsularbeamte 32
Zu §§ 50a, 51a, 55 GwG – Gesetzliche Verankerung der koordinierenden Stellen der Länder und des Bundes einschließlich Datenaustausch 33
Zu § 3a Abs. 3 GwG – Gesetzliche Verankerung des ressortübergreifenden Steuerungskreises 33
Zu § 50 Nr. 5 und § 55 Abs. 1a GwG – Konzentration der Notaraufsicht und Zusammenarbeit der Gerichte 33
Zu § 2 Abs. 3 GwG – Sorgfalts- und Meldepflichten für Gerichte bei öffentlichen Versteigerungen 33
Zu §§ 18 ff., 23 ff. GwG – Technische Regelungen zur Verbesserung der Datenqualität des Transparenzregisters / Umsetzung AML-Paket 34
Zu § 56 Abs. 1 GwG – Bußgeldbewehrung bei Verstoß gegen Registrierungspflicht 34
V. Artikel 15 – Änderungen im Sanktionsdurchsetzungsgesetz (SanktDG) 35
Zu § 2 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5 und 6 SanktDG – Befugnis zur Identitätsfeststellung . 35
Zu § 2 Abs. 2 Nr. 6, 7 SanktDG – Befugnis zur Durchsuchung von Sachen und Personen 35
Zu § 5 Abs. 1a SanktDG – Anwendung automatisierter Datenanalyse 35
VI. Zu Artikel 12 – Änderungen des Bundesbesoldungsgesetzes 35
Zu Änderung der Anlage I 35
C. Querschnitt: Erfüllungsaufwand, Personal, Technik, Praxistauglichkeit und Rechtssicherheit 36
1. Aufwandsneutraler Vollzug des Gesetzes ist unrealistisch 36

2. Zoll als lernende Organisation / Umsetzung im Rahmen von „Zoll 2030“ 41
D. Weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus Sicht des BDZ 43
1. Effektivere Bekämpfung informeller Geldtransfersysteme (Hawala-Banking)..... 43
2. Vorzeitige Vernichtung sichergestellter Betäubungsmittel 44
3. Erweiterung der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung auf Folgesurrogate 44
4. Nutzung abgeschöpfter Vermögenswerte zur Stärkung der Sicherheitsbehörden 45
5. Zentralstellenkompetenz der Staatsanwaltschaften..... 46
6. Prüfbedarf: Geldwäsche im steuerlichen Bereich / organisierte Steuerhinterziehung / sonstige Formen der Finanzkriminalität 46
Fazit 48

Sachverständigenanhörung im Finanzausschuss
des Deutschen Bundestages am 2. November 2026

Stellungnahme des BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft zum Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität

Der BDZ – Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft nimmt zum Regierungsentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz – ZFG), Bundestagsdrucksache 21/8282 vom 30. September 2026, wie folgt Stellung. Berücksichtigt werden die darin enthaltene Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung sowie die Anträge auf den Bundestagsdrucksachen 21/3248 und 21/8391. Maßgeblich für die Bewertung des Gesetzesvorhabens ist der vorgelegte Regierungsentwurf; von der Bundesregierung zugesagte Änderungen werden als solche ausgewiesen.

A. Allgemeiner Teil

1. Einordnung des Gesetzentwurfs

Der BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft begrüßt grundsätzlich das Ziel des Gesetzentwurfs, die Bekämpfung von Zollkriminalität und komplexen Finanzdelikten weiter zu stärken und die gesetzlichen Grundlagen der Zollverwaltung an die veränderten Anforderungen moderner Sicherheitsarchitekturen anzupassen.

Die Bedeutung der Zollverwaltung für die innere Sicherheit und die wirtschaftliche Stabilität Deutschlands ist in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Globalisierte Warenströme, internationalisierte Finanzstrukturen und digitale Geschäftsmodelle haben dazu geführt, dass klassische Schmuggelkriminalität, organisierte Wirtschaftskriminalität und internationale Geldwäsche zunehmend miteinander verflochten sind.

Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, die gesetzlichen Grundlagen der Zollverwaltung weiterzuentwickeln und den rechtlichen Rahmen an diese veränderten Realitäten anzupassen. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt in diesem Zusammenhang einen wichtigen Schritt dar, um die Rolle der Zollverwaltung als Sicherheits- und Finanzbehörde des Bundes weiter zu stärken.

2. Bedeutung einer starken und einheitlichen Zollverwaltung

Der BDZ begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf an der Wahrung der Einheit der Zollverwaltung festhält und deren Rolle als bundesweit einheitlich organisierte Sicherheits- und Finanzbehörde weiter stärkt.

Der Regierungsentwurf sieht die Verantwortungsbereiche „Zölle und Steuern“ sowie „Sicherheit und Vollzug“ innerhalb der Generalzolldirektion und die künftigen

Zolldirektionen als örtliche Behörden vor. Diese Verbindung einer einheitlichen Zentralstelle mit flächendeckenden örtlichen Behörden unterstützt der BDZ. Entscheidend ist, dass die Bündelung Informationswege verkürzt und die operative Aufgabenwahrnehmung erleichtert (Artikel 1 ZFG-E; BT-Drs. 21/8282, S. 6–9).

Die Zollverwaltung ist eine der wenigen Behörden des Bundes, die sowohl über flächendeckende Vollzugsstrukturen als auch über spezialisierte Ermittlungs- und Analysefähigkeiten verfügt. Diese Kombination aus operativem Vollzug und kriminalpolizeilicher Kompetenz ist eine zentrale Stärke der deutschen Sicherheitsarchitektur.

Gerade im Bereich der Bekämpfung internationaler Finanz- und Wirtschaftskriminalität ist eine bundesweit einheitlich organisierte Struktur von besonderer Bedeutung. Kriminelle Strukturen agieren regelmäßig grenzüberschreitend und nutzen gezielt Zuständigkeitsgrenzen aus. Eine fragmentierte Behördenstruktur würde hier erhebliche Vollzugsdefizite erzeugen.

Die bundesweite Organisation der Zollverwaltung ermöglicht hingegen eine koordinierte und effiziente Bekämpfung komplexer Kriminalitätsformen.

3. Wirtschaft und Sicherheit als gemeinsame Aufgaben

Der Gesetzentwurf trägt der besonderen Rolle der Zollverwaltung als Schnittstelle zwischen Wirtschafts- und Sicherheitsbehörden Rechnung. Der Zoll ist nicht nur Strafverfolgungsbehörde, sondern zugleich zentrale Vollzugsbehörde im Bereich des internationalen Warenverkehrs. Er gewährleistet u.a.

- die Einhaltung zoll-, steuer- und außenwirtschaftsrechtlicher Vorschriften,
- die Aufrechterhaltung der Einnahmen des Bundes,
- die Bekämpfung von Geldwäsche, Schwarzarbeit und Terrorismusfinanzierung,
- die Integrität von Lieferketten und den Schutz kritischer Infrastrukturen,
- sowie die Durchsetzung zahlreicher wirtschafts-, handels- und sicherheitspolitischer Regelungen aus europäischem und internationalem Recht.

Damit verbindet die Zollverwaltung wirtschaftliche Aufgaben mit sicherheitspolitischen Funktionen. Diese besondere Rolle wird im Gesetzentwurf in mehreren Regelungsbereichen sichtbar, die zum Ziel haben, das Wirtschafts- und Finanzsystem vor Unterwanderung durch kriminelle Akteure zu schützen. Der Zoll soll gestärkt werden, um einen effektiveren Schutz ehrlicher Kaufleute, Unternehmen und Wirtschaftsbeteiligter vor unfairem Wettbewerb zu erreichen und somit für mehr Gerechtigkeit sorgen. Dies soll zur Stärkung des Vertrauens in den Rechtsstaat führen.

Der BDZ unterstützt diese Zielrichtung und den Ansatz, wirtschaftliche und sicherheitsrelevante Aspekte nicht getrennt zu betrachten, ausdrücklich. Beide Bereiche müssen aus Sicht des BDZ in einem gemeinsamen regulatorischen Rahmen zusammengeführt werden. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre auf dem Gebiet der internationalen Finanz- und Wirtschaftskriminalität haben gezeigt, dass sich die zugrundeliegenden Ursachen nicht durch eine isolierte Betrachtungsweise lösen lassen. Dies auch vor dem

Hintergrund der bedeutenden Aufgabenkompetenz des Zolls als zentrale Einnahmeverwaltung des Bundes.

Der BDZ unterstreicht diesen Gedanken mit der kurzen Formel:

Wer das legale Geschäft nicht versteht, kann das illegale Geschäft nicht bekämpfen.

4. Repressives und präventives Modell der Kriminalitätsbekämpfung

Ein zentraler Bestandteil des Gesetzentwurfs ist die Einführung bzw. Stärkung eines präventiven Modells der Kriminalitätsbekämpfung, orientiert am Recht der Gefahrenabwehr. Neben den klassischen strafrechtlichen Ermittlungsinstrumenten soll künftig auch ein „zollpolizeirechtliches“ Instrument zur Vermögensaufklärung und Vermögensabschöpfung eingesetzt werden, das rein im Verwaltungsrecht verhaftet bleibt. Dabei sollen präventive und repressive Ansätze grundsätzlich nicht vermischt werden.

Der BDZ bewertet diesen Ansatz grundsätzlich positiv. Internationale Erfahrungen zeigen, dass komplexe Formen der Finanzkriminalität häufig nur dann wirksam bekämpft werden können, wenn strafrechtliche und administrative Instrumente aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Während strafprozessuale Ermittlungen auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit einzelner Täter bzw. auf einzelne Delikte oder Vortaten abzielen, können administrative Verfahren insbesondere dazu beitragen, kriminell erlangte Vermögenswerte frühzeitig zu sichern und illegale Finanzströme zu unterbrechen. Die Kombination beider Ansätze kann daher einen wichtigen Beitrag zur effektiveren Bekämpfung organisierter Kriminalität leisten. Gleichzeitig ist aus Sicht des BDZ darauf zu achten, dass beide Instrumente sinnvoll aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

5. Anpassung der Ermittlungsinstrumente an moderne Kriminalitätsformen

Die Formen der Finanz- und Wirtschaftskriminalität haben sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Die Grenzen zwischen klassischen Deliktsfeldern und Finanzkriminalität verschwimmen immer mehr, bedingt u.a. durch die technologische Entwicklung sowie die Professionalisierung krimineller Netzwerke. Digitale Kommunikationsmittel, Kryptowährungen, informelle Geldtransfersysteme, Schattenbanksysteme („underground banking“), komplexe internationale Unternehmensstrukturen sowie globalisierte Finanzströme erschweren zunehmend die Arbeit der Ermittlungsbehörden.

Der BDZ begrüßt daher grundsätzlich, dass der Gesetzentwurf die Ermittlungsinstrumente der Zollverwaltung an diese Entwicklungen anpasst und neue technische Möglichkeiten berücksichtigt. Der Einsatz moderner Analyseinstrumente sowie die verbesserte Auswertung digitaler Daten können einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung komplexer Kriminalitätsstrukturen leisten. Entscheidend wird jedoch sein, dass diese Instrumente in der Praxis rechtssicher und technisch zuverlässig eingesetzt werden können. Zudem muss die Gesetzgebung sicherstellen, dass neue Befugnisse auch die

notwendige Flexibilität aufweisen, unter sich ständig verändernden Rahmenbedingungen rechtssicher zum Einsatz kommen zu können.

6. Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs und weitere organisatorische Ausgestaltung der Reform „Zoll 2030“

Zielsetzung

Insgesamt bewertet der BDZ den Gesetzentwurf als wichtigen Schritt zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der Zollverwaltung. Die im Gesetzentwurf angelegte Grundstruktur wird ausdrücklich begrüßt. Zudem ist die Verbindung aus repressiven Ermittlungsinstrumenten und administrativen Ansätzen zur Vermögensaufklärung und Vermögensabschöpfung aus unserer Sicht im Grundsatz richtig und entspricht auch der übergeordneten Zielrichtung, die Zollverwaltung angesichts veränderter sicherheits- und finanzpolitischer Rahmenbedingungen zukunftsfest weiterzuentwickeln.

Der Entwurf enthält mehrere Ansätze, die geeignet sind, die Bekämpfung komplexer Finanz- und Wirtschaftskriminalität zu verbessern und die Rolle der Zollverwaltung innerhalb der Sicherheitsarchitektur des Bundes zu stärken. Gleichzeitig zeigt die Analyse der einzelnen Regelungen, dass in mehreren Punkten noch Klärungs- und Anpassungsbedarf besteht. Dies betrifft insbesondere die konkrete Ausgestaltung einzelner Ermittlungsbefugnisse sowie deren praktische Umsetzung.

Der BDZ wird daher im Besonderen Teil dieser Stellungnahme zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs detailliert Position beziehen.

Untergesetzliche organisatorische Ausgestaltung in der Zollverwaltung

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass sich die mit dem Gesetz angelegte Reformperspektive nicht nur auf einzelne Befugnisse und Zuständigkeiten beschränkt, sondern in einem größeren organisatorischen Zusammenhang steht. Im Rahmen des Projekts „Zoll 2030“ sind innerhalb der Verwaltung bereits weitergehende Überlegungen zur künftigen organisatorischen Ausgestaltung einzelner Aufgabenbereiche diskutiert worden. Diese betreffen zwar nicht unmittelbar den Normtext des vorliegenden Gesetzentwurfs, stehen aber in engem Zusammenhang mit seiner praktischen Umsetzung und mit der Frage, wie die neue Grundarchitektur der Zollverwaltung im Vollzug tatsächlich ausgestaltet werden soll.

Aus Sicht des BDZ ist deshalb entscheidend, dass die weitere organisatorische Ausgestaltung der Reform in enger Abstimmung mit den Erfahrungen aus der Vollzugspraxis sowie unter frühzeitiger und ernsthafter Einbindung der Personalvertretungen erfolgt. Gerade bei Reformvorhaben dieser Tragweite kommt es nicht nur auf eine schlüssige gesetzliche Konstruktion an, sondern ebenso darauf, dass die gewählten Organisationsmodelle in der Praxis tragfähig sind und sich an den tatsächlichen Arbeitsabläufen der betroffenen Bereiche orientieren. Eine gelungene Reform misst sich nicht allein an ihrer Konzeption, sondern daran, ob sie funktionierende Vollzugsabläufe stärkt oder schwächt.

Auswirkungen der Organisationsreformen auf den Bereich Schwarzarbeitsbekämpfung

Die o. g. Maßgabe gilt aus Sicht des BDZ in besonderem Maße für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Der Regierungsentwurf stellt nun ausdrücklich klar, dass die FKS in ihrer bisherigen Struktur als eigene Organisationseinheit erhalten bleibt und ihre Prüfaufgaben nach § 2 SchwarzArbG insoweit unverändert bleiben. Der BDZ begrüßt diese Klarstellung und erkennt an, dass unsere diesbezügliche Kritik (vgl. BDZ-Stellungnahme zum Referentenentwurf) aufgegriffen wurde. Eine organisatorische Trennung von Prüfung und Ermittlung ist damit nicht als Inhalt des vorliegenden Regierungsentwurfs zu bewerten (BT-Drs. 21/8282, S. 1).

Die enge Verzahnung von Prüfung, Bewertung und Ermittlungsentscheidung ist ein zentraler Erfolgsfaktor der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. In der bisherigen Praxis erfolgt die Auswahl, Bewertung und Bearbeitung von Fällen aus einer Hand. Dadurch können Erkenntnisse aus Prüfungen unmittelbar in Ermittlungsentscheidungen überführt und Prioritäten flexibel gesetzt werden. Diese integrierte Arbeitsweise sollte auch bei der weiteren organisatorischen Umsetzung erhalten bleiben. Eine wirksame Schwarzarbeitsbekämpfung verlangt eine risikoorientierte, ganzheitliche und wirkungsbezogene Fallsteuerung. Die elektronische Einsichtnahme in Unterlagen muss für die Beschäftigten durchgängig digital und ohne vermeidbare Medienbrüche nutzbar sein.

Regionale Ermittlungszentren: Fachkompetenz in der Fläche erhalten und Freiwilligkeit gewährleisten

Über die unmittelbar gesetzlichen Regelungen hinaus nimmt der BDZ auch die damit verbundenen organisatorischen Maßnahmen im Rahmen der Strategie „Zoll 2030“ in den Blick. Dies betrifft insbesondere die vorgesehene Einrichtung beziehungsweise Weiterentwicklung regionaler Ermittlungszentren.

Der BDZ betrachtet dieses Vorhaben kritisch. Eine stärkere Vernetzung der Ermittlungsbereiche und die Bündelung spezialisierter Fähigkeiten können einen Beitrag zur wirksameren Bekämpfung komplexer Kriminalitätsstrukturen leisten. Daraus folgt jedoch nicht, dass hierfür zwangsläufig eine räumliche Konzentration von Personal erforderlich ist. Aus Sicht des BDZ müssen zunächst die Möglichkeiten einer standortübergreifenden Zusammenarbeit, gemeinsamer Ermittlungsstrategien und einer leistungsfähigen technischen Unterstützung ausgeschöpft werden. Eine organisatorische Bündelung darf nicht ohne nachvollziehbaren fachlichen Nachweis mit einer personellen Zentralisierung gleichgesetzt werden.

Spezialwissen und regionale Ermittlungskompetenz sichern

Ein maßgeblicher Bewertungsmaßstab muss dabei der Erhalt des über Jahre aufgebauten Spezialwissens und der praktischen Erfahrungswerte zur Bekämpfung organisierter Formen der Schwarzarbeit sein. Der BDZ warnt davor, dieses Wissen als beliebig verlagerbare Ressource zu behandeln. Es ist eng mit den erfahrenen

Beschäftigten, eingespielten Ermittlungsteams und ihrer kontinuierlichen Tätigkeit vor Ort verbunden.

Hierzu gehören insbesondere Kenntnisse über regionale Branchen- und Unternehmensstrukturen, wiederkehrende Tatmuster, handelnde Personen und deren Verflechtungen sowie gewachsene Kontakte zu anderen Ermittlungsbehörden und zuständigen Stellen. Gerade bei der Aufdeckung organisierter Strukturen kommt es darauf an, einzelne Feststellungen in einen größeren Zusammenhang einordnen und vermeintlich unauffällige Sachverhalte aufgrund vorhandener Erfahrung als Teil eines komplexen Tatgeschehens erkennen zu können. Dieses Erfahrungswissen lässt sich nicht allein durch Aktenübergaben, Datenbanken oder neue organisatorische Zuständigkeiten ersetzen.

Werden bestehende Einheiten personell ausgedünnt, erfahrene Teams auseinandergerissen oder Aufgaben ohne hinreichende Sicherung des Wissenstransfers verlagert, droht deshalb ein Verlust operativer Kompetenz in der Fläche. Dieses Risiko besteht auch dann, wenn Beschäftigte einem Dienstortwechsel nicht folgen und ihre bisherige Spezialisierung am verbleibenden Standort nicht mehr einsetzen können. Eine formal fortbestehende Dienststelle genügt nicht, wenn ihr die für anspruchsvolle Ermittlungen erforderlichen Aufgaben, Fachkräfte und Entwicklungsperspektiven entzogen werden.

Aus Sicht des BDZ darf die Einrichtung regionaler Ermittlungszentren daher nicht dazu führen, dass die Fähigkeit zur eigenständigen Erkennung und Bearbeitung organisierter Formen der Schwarzarbeit außerhalb dieser Zentren geschwächt wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass einschlägige Strukturen später erkannt, Ermittlungsansätze nicht konsequent weiterverfolgt und bewährte Formen der Zusammenarbeit unterbrochen werden. Eine Reform, die auf eine Stärkung der Kriminalitätsbekämpfung zielt, könnte dadurch ihre eigene Zielsetzung unterlaufen und die Erfolgsbilanz des Zolls schmälern.

Regionale Ermittlungszentren müssen deshalb – soweit ihre Einrichtung einen nachweisbaren fachlichen Mehrwert bietet – die vorhandenen Fähigkeiten in der Fläche ergänzen und unterstützen, statt sie zu ersetzen. Erforderlich sind klare Schnittstellen, ein wechselseitiger Wissenstransfer und eine personelle Ausstattung, die sowohl spezialisierte überregionale Ermittlungen als auch eine leistungsfähige Aufgabenwahrnehmung vor Ort gewährleistet.

Keine zwangsweisen Personalverschiebungen

Für den BDZ ist zugleich unverzichtbar, dass die Einrichtung regionaler Ermittlungszentren nicht zu zwangsweisen Personalverschiebungen führt. Personelle Wechsel an andere Dienstorte müssen auf dem Grundsatz der **Freiwilligkeit** beruhen. Weder Versetzungen noch Abordnungen gegen den Willen der betroffenen Beschäftigten dürfen als Instrument zur personellen Ausstattung der neuen Strukturen vorgesehen werden. Ebenso wenig darf dieser Grundsatz durch eine schrittweise Verlagerung von

Aufgaben unterlaufen werden, die Beschäftigte faktisch vor die Wahl stellt, ihren bisherigen Dienstort oder ihr bisheriges Tätigkeitsfeld aufzugeben.

Eine verlässliche Beschäftigungs- und Standortsicherung muss deshalb über den bloßen formalen Fortbestand von Dienststellen hinausgehen. Sie muss eine substanzielle Aufgabenwahrnehmung, den Erhalt fachlicher Spezialisierungen und eine angemessene personelle Ausstattung an den bisherigen Standorten umfassen. Berufliche Entwicklungsperspektiven dürfen nicht davon abhängig gemacht werden, dass Beschäftigte einem Wechsel in ein regionales Ermittlungszentrum zustimmen.

Anforderungen an die untergesetzliche Umsetzung

Der BDZ erachtet es daher als zielführend, vor weiteren Umsetzungsschritten dem Bundestag durch das BMF nachvollziehbar darzulegen,

- welchen zusätzlichen fachlichen Nutzen die regionalen Ermittlungszentren gegenüber einer verbesserten Zusammenarbeit bestehender Einheiten bieten;
- wie das vorhandene Spezialwissen und die regionalen Erfahrungswerte zur Bekämpfung organisierter Schwarzarbeit dauerhaft erhalten und weiterentwickelt werden;
- wie eine personelle und fachliche Schwächung der bestehenden Ermittlungs- und Kontrolleinheiten ausgeschlossen wird;
- wie Wissenstransfer, Nachwuchsqualifizierung und die Kontinuität laufender Ermittlungen sichergestellt werden;
- und wie der Ausschluss zwangsweiser Personalverlagerungen verbindlich gewährleistet wird.

Diese Anforderungen sind in den untergesetzlichen Organisations- und Umsetzungsvorgaben abzusichern. Die betroffenen Beschäftigten und die zuständigen Personalvertretungen sind frühzeitig und umfassend einzubeziehen. Maßstab der Neuorganisation darf nicht die Konzentration von Personal an einzelnen Standorten sein, sondern eine nachweisbare Verbesserung der Ermittlungsfähigkeit des Zolls unter Erhalt seiner Fachkompetenz und Handlungsfähigkeit in der Fläche.

Auswirkungen der Organisationsreformen auf den Bereich Außenwirtschaftsrecht und Sanktionsdurchsetzung

Der BDZ unterstützt ausdrücklich das Ziel, die Durchsetzung von Sanktionen und Exportkontrollvorschriften angesichts der aktuellen geopolitischen Lage weiter zu stärken. Der Regierungsentwurf integriert das Zollkriminalamt und die Aufgaben der bisherigen Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung in die Generalzolldirektion. Daraus folgt jedoch keine pauschale Verlagerung der operativen Außenwirtschaftsüberwachung von der Ortsebene zur GZD: § 5 Absatz 1 ZollKrimBG-E weist den Zolldirektionen weiterhin eine Mitwirkung bei der Überwachung des Außenwirtschafts- und

grenzüberschreitenden Warenverkehrs zu. Die organisatorische Bündelung und die fachliche Ausgestaltung der örtlichen Aufgaben sind deshalb zu unterscheiden.

Das Außenwirtschaftsrecht ist seinem Schwerpunkt nach kein repressives Strafrecht, sondern in erster Linie Verwaltungs- und Verfahrensrecht. Der überwiegende Teil der praktischen Arbeit betrifft die Prüfung von Ausfuhren und Verbringungsvorgängen, die Anwendung komplexer Genehmigungsregelungen nach Außenwirtschaftsgesetz und Außenwirtschaftsverordnung, die Bewertung von Dual-Use-Gütern sowie die zollrechtliche Überwachung von Exportvorgängen. In der Praxis handelt es sich häufig um anspruchsvolle Einzelfallentscheidungen, bei denen Unternehmen frühzeitig Klarheit über die rechtliche Zulässigkeit eines Exportvorgangs benötigen. Gerade in diesem Bereich ist eine verlässliche, rechtssichere und praxistaugliche Verwaltungspraxis von zentraler Bedeutung.

Für die exportierende Wirtschaft – insbesondere für den industriellen Mittelstand – ist eine berechenbare und fachlich belastbare Verwaltungspraxis ein wichtiger Standortfaktor. Die weitere organisatorische Ausgestaltung muss deshalb den präventiven, beratenden und unternehmensnahen Charakter der Außenwirtschaftsüberwachung sowie die erforderliche Ortsnähe erhalten. Eine stärkere Bündelung von Ermittlungs- und Analysekompetenz darf diese Aufgaben nicht schwächen.

Aus Sicht des BDZ liegt ein wirksamerer Ansatz zur Stärkung der Sanktionsdurchsetzung nicht primär in organisatorischen Zuständigkeitsverschiebungen, sondern in der Weiterentwicklung materieller und operativer Instrumente. Dazu gehören insbesondere ein konsequenter „Follow-the-Money“-Ansatz, die Stärkung finanzieller Ermittlungsinstrumente, der Ausbau der Vermögensermittlung und Vermögensabschöpfung sowie eine personelle und fachliche Stärkung der zuständigen Stellen. Eine effektive Sanktionspolitik muss in erster Linie dort ansetzen, wo Täter wirtschaftliche Vorteile erzielen, und weniger bei der bloßen organisatorischen Neuordnung von Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung.

Der BDZ geht deshalb davon aus, dass die weitere Ausgestaltung der mit dem Gesetz verbundenen Reformschritte unter enger Einbindung der Personalvertretungen und unter Berücksichtigung der praktischen Vollzugserfahrungen erfolgt. Die mit dem Gesetzentwurf angelegte Grundrichtung kann aus unserer Sicht nur dann nachhaltig erfolgreich sein, wenn bewährte fachliche Arbeitsweisen in zentralen Vollzugsbereichen erhalten, weiterentwickelt und sinnvoll in die neue Gesamtarchitektur eingebettet werden. Die Modernisierung der Zollverwaltung sollte an funktionierenden praktischen Ansätzen anknüpfen und deren Stärken für die künftige Aufgabenwahrnehmung nutzen.

Errichtung eines Digitalzentrums bei der Generalzolldirektion

Mit dem Projekt Zoll 2030 soll eine zukunftsfähige Aufstellung des Zolls in seinen Wirtschafts- und Einnahmenbereichen sowie in seinen Sicherheits- und Vollzugsbereichen gewährleistet werden, um als Dienstleister gegenüber der Wirtschaft und Bürgerinnen

und Bürgern sowie als wesentlicher Garant für die Innere Sicherheit noch leistungsstärker und effizienter sein zu können.

Im Bereich der IT gilt es daher, die Digitalisierungsstrategie nach außen und innen im Einklang mit den Weichenstellungen für die digitale Transformation der Zollverwaltung des BMF fortzusetzen und zu intensivieren. Im Einzelnen ist unter anderem die Digitalisierung und die digitale Transformation des Zolls durch eine Digitalisierungsoffensive in vier als prioritär definierten Handlungsfeldern (Künstliche Intelligenz, Cloud-Computing sowie eine damit einhergehende Modernisierung der IT-Lösungen) weiter voranzutreiben und bisherige Doppelstrukturen aufzuheben.

Der BDZ begrüßt ausdrücklich die untergesetzliche Maßnahme, dass der Bereich Digitales nicht in der Linienstruktur sondern als übergeordneter Solitär (Digitalzentrum), der direkt dem Präsidenten der GZD unterstellt ist, verortet wird. Dies setzt voraus, dass sämtliche IT-Aufgaben und Aufgaben der Digitalisierung im Digitalzentrum gebündelt werden und insoweit von den jetzigen diversen Organisationseinheiten sowie dem Zollkriminalamt der Generalzolldirektion in das Digitalzentrum überführt werden. Dies setzt eine konsequente Umsetzung des Zielbildes durch alle beteiligten Stellen innerhalb der Generalzolldirektion voraus, um künftige Parallelstrukturen zu vermeiden und sollte im Sinne der Fortführung der Digitalisierungsoffensive durch das BMF evaluiert werden.

B. Besonderer Teil

I. Artikel 2 – Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes in das Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetz (ZollKrimBG)

Zu § 1 ZollKrimBG – Anwendungsbereich / Begriff der Zollkriminalität

Der BDZ begrüßt ausdrücklich, dass der Anwendungsbereich des bisherigen Zollfahndungsdienstgesetzes auf alle ermittlungsführenden Dienststellen der Zollverwaltung erweitert wird. Damit wird gesetzlich nachvollzogen, dass die Zollverwaltung in der Praxis schon seit langem nicht mehr nur punktuell, sondern in einer Vielzahl von Aufgabenfeldern kriminalitätsbekämpfend tätig ist. Die Bündelung entsprechender Befugnisse in einem umfassenden Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetz ist folgerichtig und entspricht der tatsächlichen Rolle des Zolls in der Sicherheitsarchitektur des Bundes.

Der Regierungsentwurf erfasst die neue Geldwäscheaufgabe nun ausdrücklich in § 1 Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe a in Verbindung mit § 3 Absatz 10 und § 5 Absatz 4 und 5 ZollKrimBG-E. Damit ist die begriffliche Einordnung gegenüber der früheren Fassung präzisiert. Aus Sicht des BDZ bleibt entscheidend, dass diese Definition mit einer eindeutigen Abgrenzung der Ermittlungsverantwortung und mit verlässlichen Kooperationswegen verbunden wird. Die Bezeichnung als „Zollkriminalität“ schafft für sich allein weder eine allgemeine Zuständigkeit für sämtliche Finanzdelikte noch eine Verfahrensleitung gegenüber anderen Sicherheits- oder Finanzbehörden.

Zu § 3 Abs. 7a und 10 ZollKrimBG – Generalzolldirektion als neue Zentralstelle länderübergreifender Kriminalität und zur Koordinierung der Geldwäschebekämpfung

Der BDZ begrüßt die vorgesehene Stärkung der Generalzolldirektion als zentrale Stelle sowohl für die Unterstützung bei der Verhütung und Verfolgung schwerer, grenzüberschreitender Kriminalität als auch für die Koordinierung der Geldwäschebekämpfung grundsätzlich. Diese Bündelung von Funktionen ist der inneren Logik des Gesetzentwurfs nach konsequent und trägt der besonderen Rolle des Zolls im Bereich grenzüberschreitender Waren-, Finanz- und Zahlungsströme Rechnung.

Der Zoll verfügt aufgrund seiner Aufgaben im internationalen Warenverkehr sowie seiner Ermittlungs- und Kontrolltätigkeiten über spezifische Erkenntnisse, Datenbestände und operative Erfahrungen, die für die Bekämpfung organisierter Kriminalität, von Sanktionsumgehung, Schmuggelnetzwerken und komplexen Geldwäschestrukturen von erheblicher Bedeutung sind. Eine gesetzliche Verankerung dieser Rolle ist daher sachgerecht.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Bekämpfung organisierter Kriminalität und internationaler Geldwäsche in Deutschland in der Praxis in einem arbeitsteiligen Zusammenwirken verschiedener Behörden erfolgt. Ein erheblicher Teil der Ermittlungsverfahren wird von den Landeskriminalämtern der Länder geführt, die die operative Ermittlungsarbeit bei komplexen und grenzüberschreitenden Sachverhalten übernehmen. Das Bundeskriminalamt nimmt dabei insbesondere koordinierende und unterstützende Aufgaben wahr, etwa im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und der länderübergreifenden Abstimmung.

Die Zollverwaltung ist in diese Strukturen bereits heute eng eingebunden. Bewährte Formen der Zusammenarbeit bestehen insbesondere in gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen sowie in weiteren gemeinsamen Ermittlungsansätzen. In diesen Gruppen werden kriminalpolizeiliche Ermittlungsansätze der Länder mit den zollspezifischen Erkenntnissen aus Warenverkehr, Steueraufsicht und Finanzermittlungen zusammengeführt. Diese Zusammenarbeit hat sich in der Praxis als effektiver Weg erwiesen, komplexe Verfahren gemeinsam zu bearbeiten und unterschiedliche fachliche Perspektiven zusammenzuführen.

Vor diesem Hintergrund kommt der konkreten Ausgestaltung der Zentralstellenfunktion der Generalzolldirektion eine entscheidende Bedeutung zu. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die praktische Reichweite einer rein koordinierenden Funktion begrenzt ist. Die Erfahrung aus komplexen Verfahren im Bereich internationaler Geldwäsche und organisierter Finanzkriminalität zeigt, dass deren Erfolg bislang in erheblichem Maße von der fachlichen Expertise der Ermittlungsbeamten/-innen oder gar Zufälligkeiten abhängt. Ob relevante Informationen zusammengeführt werden und ob Verfahren die notwendige operative Tiefe erreichen, hängt häufig von persönlicher Initiative, individuellen Kontakten und vorhandener Erfahrung auf der jeweiligen Bearbeitungsebene ab.

Gerade bei internationalen Geldwäschestrukturen stellt sich die Frage, wer in welchem Stadium des Verfahrens die Federführung innehat, wie sich diese Zuständigkeit zur Definition der Zollkriminalität verhält und wie die Zusammenarbeit mit den weiteren Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern konkret organisiert wird. Wenn Geldwäsche im Zusammenhang mit komplexen internationalen Finanz- und Unternehmensstrukturen steht, muss für die Praxis eindeutig erkennbar sein, wann die Zentralstellenfunktion des Zolls beginnt, wo operative Ermittlungszuständigkeiten liegen und wie ein effizienter Informationsfluss sichergestellt wird.

Der Bundesrat verlangt insbesondere eine klare Trennung zwischen Zentralstellenunterstützung und Verfahrensleitung sowie eine ausdrückliche Einbeziehung der Steuerfahndungsstellen der Länder. Die Bundesregierung stellt in ihrer Gegenäußerung klar, dass § 3 Absatz 10 keine Weisungs-, Selbsteintritts- oder Übernahmebefugnis gegenüber Länderbehörden begründet. Einer ausdrücklichen Nennung der Steuerfahndung in § 3 Absatz 7a stimmt sie aus Klarstellungsgründen zu. Der BDZ begrüßt diese Einbeziehung; die Zuständigkeiten und Informationswege müssen für die Beschäftigten im Gesetz und in der praktischen Zusammenarbeit eindeutig sein (Bundesratsstellungnahme, Nr. 2–4; Gegenäußerung, Nr. 2–4, BT-Drs. 21/8282, S. 340–342 und 371 f.).

Eine Zentralstellenfunktion, die sich im Wesentlichen auf Koordinierung beschränkt, wird diesen Anforderungen nicht in vollem Umfang gerecht. Gerade bei besonders komplexen und länderübergreifenden Sachverhalten bedarf es ergänzend einer operativ handlungsfähigen Kompetenz auf Bundesebene. § 4 Absatz 1 ZollKrimBG-E eröffnet der Generalzolldirektion bereits die Möglichkeit, Strafverfolgungsaufgaben der Zolldirektionen zu übernehmen und Ermittlungen selbst durchzuführen. Der BDZ fordert deshalb eine praxistaugliche personelle und organisatorische Ausgestaltung dieser Kompetenz. Davon zu unterscheiden ist die unterstützende Zentralstellenfunktion gegenüber Behörden der Länder; deren Verfahrensleitung wird dadurch nicht auf die GZD übertragen.

Gleichzeitig spricht sich der BDZ ausdrücklich gegen den Aufbau umfangreicher neuer Behördenstrukturen aus. Die Erfahrungen mit dem gescheiterten Projekt zur Errichtung eines Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) haben gezeigt, dass groß angelegte organisatorische Neustrukturen nicht automatisch zu einer effektiveren Aufgabenwahrnehmung führen. Entscheidend ist vielmehr die operative Wirksamkeit und die unmittelbare Anbindung an bestehende Ermittlungs- und Kontrollstrukturen.

Aus Sicht des BDZ erscheint daher ein schlankes, praxisnahes Modell zielführend, das sich an bestehenden erfolgreichen Kooperationsformen orientiert. Vorbild können insbesondere die gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen in Kooperation mit den Ländern sein. Ein vergleichbarer Ansatz auf Bundesebene – etwa in Form einer gemeinsamen Finanzermittlungsgruppe Bund – könnte die vorhandenen Kompetenzen zielgerichtet zusammenführen und für besonders komplexe, länderübergreifende oder internationale Verfahren nutzbar machen. Eine solche Struktur sollte interdisziplinär ausgestaltet sein und neben Zoll und BKA, Polizeibehörden auch die Steuerverwaltung, die

Steuerfahndung sowie die Bundesbetriebsprüfung einbeziehen. Denn gerade im Bereich der Steuerhinterziehung bestehen häufig niedrigschwellige Ermittlungsansätze, die einen effektiven Zugang zu komplexen Finanzstrukturen überhaupt erst ermöglichen und als Ausgangspunkt für weitergehende Ermittlungen, etwa im Bereich der Geldwäsche oder der Sanktionsdurchsetzung, dienen können. Grundsätzlich ist der vielfältige, volatile und legal nur unscharf definierte Komplex der Finanzkriminalität ganzheitlich zu betrachten (vgl. hierzu Abschnitt D Nr. 6).

Vereinfacht ausgedrückt: Am Anfang eines Verfahrens ist oft noch gar nicht klar, um was es sich bei dem gesamten Ermittlungskomplex eigentlich handelt –Steuerhinterziehung, Betrug, Zollrechtsverstoß, Geldwäsche, oder eine Kombination verschiedener Tatbestände?

Ein wesentlicher Vorteil eines solchen Ansatzes liegt zudem darin, dass auf Bundesebene vorhandene Strukturen bei Bedarf flexibel erweitert werden können. Von einer zentral angesiedelten, operativ ausgerichteten Einheit aus lassen sich weitere Behörden und Fachkompetenzen im Einzelfall vergleichsweise einfach einbinden. Umgekehrt ist es deutlich schwieriger, aus dezentral geführten Verfahren heraus die notwendige Bündelung von Expertise und Zuständigkeiten herzustellen.

Ziel sollte es daher sein, insbesondere bei großen internationalen Verfahren mit erheblicher finanzieller Dimension eine Bündelung von Fachkompetenz zu ermöglichen, die über die Möglichkeiten einzelner Behörden oder Länder hinausgeht. Eine schlanke, operativ ausgerichtete Struktur kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten, ohne zusätzliche bürokratische Ebenen zu schaffen. Die konkrete Ausgestaltung einer solchen Zusammenarbeit ist auch bei dem vom Bundesministerium der Finanzen angekündigten Gemeinsamen Zentrum gegen Steuer- und Finanzkriminalität zu prüfen; auf Abschnitt D Nummer 6 wird verwiesen.

Unser Vorschlag, die operativen Kompetenzen der GZD wirksam auszugestalten und vorhandene Expertise zu bündeln, darf dabei nicht im Sinne einer grundsätzlichen Umstrukturierung missverstanden werden. Der BDZ lehnt eine strukturelle Aufspaltung des Zolls im Sinne einer dem hier vorgetragenen Ansatz widersprechenden sog. Zoll- oder Finanzpolizei aus fachlichen und personalwirtschaftlichen Erwägungen heraus klar ab.

Zu § 9a ZollKrimBG – Datenverarbeitung zur Bekämpfung der Geldwäsche

Der BDZ begrüßt die Datenverarbeitungs- und Auskunftsbefugnisse zur Bekämpfung der Geldwäsche dem Grunde nach. Komplexe Geldwäschestrukturen lassen sich nur dann wirksam aufklären, wenn die zuständigen Stellen Zugriff auf ein möglichst breites Spektrum relevanter Informationen haben. Gerade bei internationalen und länderübergreifenden Sachverhalten ist eine reine Fallbearbeitung mit punktuellen Einzelabfragen nicht ausreichend. Vielmehr bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, um vorhandene Informationsquellen systematisch zusammenzuführen und für Analysezwecke nutzbar zu machen. Auskunftsersuchen nach § 9a Absatz 2 müssen der Klärung konkreter

Sachverhalte dienen. Bestehende gesetzliche Übermittlungsbeschränkungen bleiben dabei zu beachten.

Gleichzeitig gilt aus Sicht des BDZ, dass diese Befugnisse nur dann ihre Wirkung entfalten können, wenn sie mit klaren Zuständigkeiten, modernen Analysefähigkeiten und ausreichendem Personal hinterlegt werden. Datenzugriff allein genügt nicht. Er muss in eine funktionierende operative und analytische Struktur eingebettet sein.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Bekämpfung komplexer Geldwäsche- und Finanzkriminalitätsstrukturen regelmäßig in einem Netzwerk mehrerer Ermittlungsbehörden erfolgt. Gerade in gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen oder vergleichbaren behördenübergreifenden Ermittlungszusammenhängen werden finanzielle Ermittlungen, operative Maßnahmen und analytische Kompetenzen gebündelt.

Die praktische Wirksamkeit der vorgesehenen Datenverarbeitungs- und Auskunftsbefugnisse wird daher maßgeblich davon abhängen, in welchem Umfang relevante Informationen zwischen diesen Behörden zusammengeführt und gemeinsam ausgewertet werden können. Moderne Analyseinstrumente entfalten ihren Mehrwert insbesondere dann, wenn sie dazu beitragen, Erkenntnisse aus unterschiedlichen Datenbeständen – etwa aus zollbehördlichen Informationen, kriminalpolizeilichen Ermittlungen der Länder sowie zentralen Analysefunktionen des Bundes – miteinander zu verknüpfen und für operative Ermittlungen nutzbar zu machen.

Zu § 5 Abs. 4 und 5 ZollKrimBG – Zolldirektionen als Ermittlungsbehörden in bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug

Der BDZ begrüßt, dass die Zolldirektionen in bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug kriminalpolizeiliche Aufgaben der Strafverfolgung wahrnehmen sollen. Dies ist grundsätzlich ein richtiger und überfälliger Schritt. Der Zoll ist in der Praxis vielfach unmittelbar mit grenzüberschreitenden Waren-, Zahlungs- und Unternehmensstrukturen befasst und kann deshalb einen wichtigen Beitrag zur Aufklärung solcher Sachverhalte leisten.

Der Regierungsentwurf erfasst ausdrücklich auch die mit der Geldwäsche zusammenhängenden Vortaten. Die Bundesregierung erläutert, dass Geldwäscheermittlungen vortatenunabhängig aufgenommen werden können sollen, weil die konkrete Vortat häufig erst im Laufe der Ermittlungen feststeht. Eine Beschränkung auf bereits festgestellte zollspezifische Vortaten lehnt sie deshalb ab. Diese Argumentation halten wir im Sinne des „follow the money“-Ansatzes für nachvollziehbar und sachgerecht. Der BDZ hält dennoch weiterhin eine klare Abgrenzung und eine an den Aufgaben, der Expertise und den Kapazitäten des Zolls orientierte Fallauswahl für erforderlich. Gegebenenfalls muss diese Abgrenzung auf untergesetzlicher Ebene vorgenommen werden. Der Schwerpunkt muss in der Praxis auf Sachverhalten liegen, zu denen die Zollverwaltung einen fachlich begründeten Ermittlungszugang besitzt; eine pauschale Übernahme sämtlicher schwerer Steuer- und Finanzdelikte wäre mit den vorhandenen Ressourcen nicht leistbar.

Richtig ist, dass die Aufnahme gebotener Geldwäscheermittlungen nicht daran scheitern darf, dass die Vortat noch nicht konkretisiert werden kann. Zugleich sind Doppelermittlungen zu vermeiden und die zuständigen Länderfinanzbehörden frühzeitig einzubeziehen. Die Bundesregierung stimmt der Bundesratsforderung zu, in § 5 Absatz 4 Satz 2 die Steuerfahndungsstellen ausdrücklich zu nennen und auf § 208 AO zu verweisen. Diese Klarstellung ist zu begrüßen und durch verbindliche Abstimmungswege zu ergänzen. Die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft ist in einschlägigen Fällen zu beachten; die AMLA ist demgegenüber keine Staatsanwaltschaft und keine operative Strafverfolgungsbehörde (Bundesratsstellungnahme und Gegenäußerung, jeweils Nr. 5 und 6, BT-Drs. 21/8282, S. 342 f. und 372 f.).

Zu §§ 5a, 53 bis 62d ZollKrimBG – Administrative Vermögensermittlungen und Sicherstellung von Vermögen unklarer Herkunft (aVES)

Der BDZ begrüßt die Einführung der administrativen Vermögensermittlungen und -sicherung ausdrücklich und mit Nachdruck. Dass der Zoll nunmehr ein Instrument erhält, um gegen bedeutsame Vermögenswerte unklarer Herkunft auch außerhalb eines klassischen Strafverfahrens vorzugehen, ist aus Sicht des BDZ ein wichtiger Fortschritt. Gerade im Kampf gegen organisierte Kriminalität und verschleierte Vermögensstrukturen war ein solches Instrument seit langem überfällig. Es ist deshalb ausdrücklich zu würdigen, dass aVES nunmehr gesetzlich auf den Weg gebracht werden soll.

Gleichzeitig hält der BDZ ein realistisches Erwartungsmanagement für notwendig. Es darf dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit nicht suggeriert werden, dass mit der Einführung von aVES sämtliche Probleme der Vermögensabschöpfung gelöst seien. Das aVES ist ein zusätzliches Instrument. Es ersetzt weder strafprozessuale Finanzermittlungen noch verdeckte Ermittlungsmaßnahmen oder die klassische strafrechtliche Vermögensabschöpfung. Große internationale Geldwäschestrukturen, verschachtelte Firmenkonstruktionen und grenzüberschreitend verlagerte Vermögenswerte bleiben aufwendige Ermittlungsaufgaben.

Die praktische Erfahrung aus komplexen Ermittlungsverfahren zeigt zudem, dass insbesondere bei international verzweigten Vermögensstrukturen die Möglichkeiten administrativer Vermögensermittlungen strukturell begrenzt sind. In vielen Fällen ist zu Beginn eines Verfahrens gerade nicht klar, welche konkrete Vortat vorliegt oder welcher Deliktsbereich betroffen ist. Gleichwohl bestehen häufig erste Anhaltspunkte für ungewöhnliche Vermögensbewegungen oder wirtschaftlich nicht nachvollziehbare Strukturen.

Für die Aufklärung solcher Strukturen sind die tatsächlich benötigten Befugnisse und ihre jeweiligen Voraussetzungen entscheidend. Neben den besonderen Maßnahmen der §§ 53 ff. bleiben nach § 53 Absatz 2 Satz 2 die sonstigen Befugnisse des ZollKrimBG zur Erfüllung der Aufgabe nach § 5a unberührt. Das Verfahren ist damit nach unserer Lesart nicht allein auf Registerauskünfte und freiwillige Angaben beschränkt. Daraus folgt jedoch keine freie Austauschbarkeit präventiver und strafprozessualer

Instrumente. Insbesondere der Zugriff auf geschützte Kommunikationsinhalte oder die grenzüberschreitende Beweiserhebung verlangt jeweils eine tragfähige Rechtsgrundlage und die Einhaltung der dafür geltenden Eingriffsschwellen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine offene Ansprache im administrativen Verfahren die betroffenen Personen über bestehende Ermittlungsansätze informieren kann. Dies kann dazu führen, dass Vermögenswerte verlagert, Kommunikationswege geändert, Beweismittel beseitigt oder weitere Verschleierungsmaßnahmen ergriffen werden. Gerade bei international organisierten Strukturen besteht daher die Gefahr, dass Ermittlungsansätze frühzeitig unterlaufen werden. Auslandsinformationen müssen zudem über die für das jeweilige Verfahren rechtlich eröffneten Kooperationswege erlangt werden; strafrechtliche Rechtshilfeinstrumente stehen einem administrativen Verfahren nicht ohne Weiteres zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund sollte das Verhältnis zwischen administrativer und strafrechtlicher Vermögensabschöpfung nicht als Alternativmodell verstanden werden. Der Regierungsentwurf enthält in § 53 Absatz 2 Satz 1 bereits einen ausdrücklichen Vorrang der Verpflichtungen der Zollbehörden nach § 163 StPO in Verbindung mit § 52 Absatz 1 ZollKrimBG-E und der Befugnisse der Staatsanwaltschaft nach § 161 StPO. Die Begründung stellt klar, dass bei einem Anfangsverdacht die strafprozessualen Pflichten zu erfüllen sind und nicht auf ein rechtlich angezeigtes strafprozessuales Sicherungs- oder Einziehungsverfahren verzichtet werden darf, um stattdessen administrativ vorzugehen. Dies ist bei der praktischen Aufgabenwahrnehmung konsequent zu beachten (BT-Drs. 21/8282, S. 41 und 215 f.).

Aus Sicht des BDZ reicht ein abstrakter Vorrang allein jedoch nicht. Das Gesetz muss durch klare Verfahrensregeln verhindern, dass offen geführte Vermögensermittlungen laufende, gegebenenfalls verdeckte Strafverfahren beeinträchtigen. Es muss zugleich erkennbar bleiben, in welchen Konstellationen das eigenständige administrative Instrument ergänzend zur Verfügung steht. Eine pauschale Forderung nach vollständiger Parallelität beider Verfahren würde die unterschiedlichen Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Schutzrechte nicht hinreichend berücksichtigen.

Als aufschlussreich erachtet der BDZ insoweit die verwandte **Verfahrensarchitektur in Italien**. Italien verbindet seit Jahrzehnten strafrechtliche Vermögensabschöpfung und präventive Vermögensmaßnahmen; der italienische Codice antimafia fasst wesentliche Präventionsregelungen seit 2011 zusammen. Dieses „doppio binario“ (dt. sinngemäß „zweigleisiges Verfahren“) eröffnet keinen beliebigen Zugriff auf auffälliges Vermögen: Das Präventionsverfahren gilt für gesetzlich bestimmte Personengruppen und kriminalitätsbezogene Zusammenhänge. Art. 29 Codice antimafia regelt seine Unabhängigkeit vom Strafverfahren.

Für den deutschen Entwurf zum ZFG sind vor allem die gesetzlich ausdifferenzierte Zusammenarbeit der Verfahren und die in Italien festgelegten Behördenzuständigkeiten

interessant.[1] Die Guardia di Finanza ist dabei ein wichtiges Ermittlungsorgan, aber weder die allein federführende Behörde noch selbst zur gerichtlichen Einziehung befugt. Art. 19 sieht ihre Einschaltung ebenso wie die anderer Kriminalpolizeiorgane bei der Vermögensaufklärung ausdrücklich vor. Vorschlagsberechtigt sind nach Art. 17 insbesondere die zuständigen Staatsanwaltschaften, der Questore als örtlicher Leiter der staatlichen Polizei und der Direktor der DIA (Direzione Investigative Antimafia); über präventive Sicherstellung und Einziehung entscheidet das Gericht. Ein wesentlicher Unterschied zum ZFG ist also: Die Zolldirektionen würden nach §§ 55, 56 und 60 ZollKrimBG-E selbst sichern und das Finanzgericht anrufen; bei eingeräumter nicht rechtmäßiger Herkunft sieht § 59 sogar eine behördliche Einziehung vor. In diesen verfahrensbezogenen Punkten erhielten die Zolldirektionen also eigenständigere Befugnisse, als sie selbst der Guardia di Finanza im italienischen Präventionsverfahren zukommen.

Weitergehend ist im italienischen Recht (Art. 17 Absatz 3-bis Codice antimafia) der Schutz laufender Strafverfahren konkretisiert: Questore und DIA-Direktor müssen der zuständigen Bezirksstaatsanwaltschaft die von Ermittlungen nach Art. 19 betroffenen Personen unverzüglich mitteilen und sie über den Fortgang unterrichten. Mindestens zehn Tage vor der Vorlage an das Gericht müssen sie den Vorschlag schriftlich in Kurzform mitteilen. Die Staatsanwaltschaft teilt innerhalb der folgenden zehn Tage mit, ob laufende strafrechtliche Ermittlungen beeinträchtigt werden könnten. Ist dies der Fall, stimmt sie mit der vorschlagenden Stelle die Modalitäten einer gemeinsamen Vorlage ab. Diese Fristen sind lediglich ein anschauliches Koordinationsmodell; eine unveränderte Übernahme für Deutschland fordert der BDZ damit nicht.[2]

Auch mafianeindanke e. V. beanstandet in seiner aktuellen Veröffentlichung zum Regierungsentwurf vom 7. Oktober 2026 unter Rückgriff auf das italienische Modell das Verhältnis zwischen administrativem Verfahren und Strafverfahren. Diese aus der Zivilgesellschaft vorgebrachte Position unterstreicht auch aus Sicht des BDZ den Klärungsbedarf. Der BDZ übernimmt daraus weder die pauschale Forderung nach Aufgabe des strafprozessualen Vorrangs noch die Einschätzung, das aVES werde zwangsläufig ohne praktischen Anwendungsbereich bleiben. Wir regen jedoch eine rechtssichere und im Vollzug funktionierende Schnittstelle an.[3]

Dazu sollte gesetzlich und/oder zumindest durch verbindliche Ausführungsregelungen sichergestellt werden:

- Ein früher Fallabgleich klärt bestehende Strafverfahren, zuständige Staatsanwaltschaften und bereits getroffene Vermögensmaßnahmen; wesentliche neue Erkenntnisse lösen eine erneute Prüfung aus.

[1] Codice antimafia, D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, insbesondere Art. 16, 17, 19, 20, 24 und 29.

[2] Art. 17 Abs. 3-bis D.Lgs. 159/2011; Wortlaut nach Änderung durch Art. 24 D.L. 113/2018, umgewandelt durch Gesetz 132/2018. Amtlicher Abdruck mit Art. 17 und 19: Gazzetta Ufficiale Nr. 281 vom 3. Dezember 2018, S. 114–115, insbesondere S. 115.

[3] mafianeindanke e. V., Der Bundestag muss beim ZFG nachbessern, 7. Oktober 2026, Veröffentlichung zum Regierungsentwurf, mafianeindanke.de/de/der-bundestag-muss-beim-zfg-nachbessern/. Vgl. auch Stellungnahme von mafianeindanke e.V. zum Referentenentwurf des ZFG.

- Vor Maßnahmen mit „Warnwirkung“ erfolgt eine verbindliche Rückkopplung mit der zuständigen Staatsanwaltschaft. Für Eilfälle sind ein gesicherter Kontaktweg und eine unverzügliche nachträgliche Abstimmung vorzusehen.
- Zolldirektionen, GZD, Staatsanwaltschaften, BKA und gegebenenfalls Polizeibehörden benennen feste Ansprechpartner; Informationswege, angemessene Reaktionsfristen und die Lösung von Zuständigkeitskonflikten werden festgelegt.
- Der Übergang in ein Strafverfahren, die Verantwortung für weitere Maßnahmen sowie die rechtlich zulässige Nutzung bereits erhobener Informationen werden klar geregelt und dokumentiert.

Der BDZ befürwortet ausdrücklich, dass neben der neuen administrativen Vermögensabschöpfung auch die selbstständige Einziehung nach § 76a Absatz 4 StGB erhalten, fortentwickelt und vereinfacht wird. Sie ist für besonders gelagerte Konstellationen unverzichtbar. Der BDZ hält es deshalb für richtig, beide Instrumente weiterzuentwickeln. Die Bundesregierung kündigt in ihrer Gegenäußerung ein weiteres Gesetzgebungsvorhaben zur Stärkung des Vermögensabschöpfungsrechts an. Dieses ist vom vorliegenden ZFG-Verfahren zu unterscheiden (Gegenäußerung, Nr. 41, BT-Drs. 21/8282, S. 381).

Im Einzelnen gilt zu den Normen des aVES-Komplexes:

Zu § 53 ZollKrimBG – Allgemeines und Zweck

Die Zweckbestimmung ist aus Sicht des BDZ grundsätzlich schlüssig. Es ist richtig, das Vertrauen in Rechtsstaat, Wirtschafts- und Finanzsystem ausdrücklich als Schutzgut zu benennen. Gerade die organisierte Kriminalität zielt darauf ab, kriminell erlangte Vermögenswerte in den legalen Wirtschaftskreislauf einzuschleusen. Dass der Zoll hier präventiv-administrativ tätig werden kann, ist sachgerecht.

Zu § 54 ZollKrimBG – Vermögensgegenstände und Zweifel an der rechtmäßigen Herkunft

Der BDZ hält die gesetzliche Konkretisierung „bedeutsamer“ Vermögenswerte und „unklarer Herkunft“ grundsätzlich für praktikabel. Die Anknüpfung an objektive Indikatoren, Registerdaten, wirtschaftliche Unplausibilitäten und Transparenzdefizite erscheint tragfähig. Als positiv bewertet wird die weite Fassung des Tatbestandsmerkmals der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung auch auf die Zugehörigkeiten zu einer „sonst kriminellen Organisation“, die dem volatilen Umfeld der organisierten Kriminalität Rechnung trägt und nicht die juristische Einstufung als kriminelle Vereinigung voraussetzt. Wichtig ist aus Sicht der Praxis, dass die Kriterien bzw. Fallgruppen nicht zu eng, aber auch nicht so unbestimmt sind, dass rechtliche Unsicherheiten für die Beschäftigten entstehen.

Die in § 54 Absatz 3 genannten Umstände dienen zunächst der Gesamtwürdigung begründeter Herkunftszweifel. Sie sind von den Voraussetzungen einer endgültigen Einziehung und von der nachfolgend vorgeschlagenen qualifizierten Vermutungsregel zu

unterscheiden. Ein Vermögensgegenstand ist nach Absatz 2 insbesondere bedeutsam, wenn sein Wert 100.000 Euro überschreitet oder wenn sein Wert 50.000 Euro überschreitet und eine gesetzliche Registereintragungspflicht besteht.

Zu § 55 ZollKrimBG – Zuständige Behörde und Finanzrechtsweg

Der BDZ hält die sachliche Zuständigkeit der Zolldirektionen und das ergänzende Weisungs- beziehungsweise Selbsteintrittsrecht der Generalzolldirektion für grundsätzlich sinnvoll. Damit bleibt das Verfahren operativ bei den Ortsbehörden mit ihren Erfahrungen vor Ort verankert, ohne dass die bundesweite Steuerungsfähigkeit verloren geht. Der Regierungsentwurf weist öffentlich-rechtliche Streitigkeiten über Maßnahmen zur Erfüllung der Aufgabe nach § 5a nun ausdrücklich dem Finanzrechtsweg zu. Für das Verwaltungsverfahren gelten nach § 53 Absatz 3 die Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend.

Klare Zuständigkeitsregeln müssen verhindern, dass die bundesweite Handlungsmöglichkeit jeder Zolldirektion zu beliebigen Gerichtszuweisungen führt. Der Bundesrat hat hierzu Präzisierungsbedarf angemeldet; die Bundesregierung sagt eine Prüfung zu. Dies sollte im weiteren Verfahren aufgegriffen werden. Der BDZ begrüßt außerdem, dass die Bundesregierung einen verbindlichen Informationsweg für Hinweise der Landesbehörden und Rückmeldungen über Einleitung und Abschluss eines aVES unterstützt. Für die operative Abstimmung bedarf es darüber hinaus anlassbezogener Informationen, wenn laufende Ermittlungen berührt sein können (Bundesratsstellungnahme und Gegenäußerung, Nr. 10 Buchstabe a und Nr. 12).

Zu §§ 56 bis 56c ZollKrimBG – Sicherstellung

Die vorläufige Sicherstellung verdächtiger Vermögenswerte ist aus Sicht des BDZ notwendiger Bestandteil des Verfahrens. Ohne ein wirksames Sicherungsinstrument liefe das Verfahren vielfach leer. Positiv ist, dass die gerichtliche Verlängerung der Frist vorgesehen ist. Zugleich wird sich in der Praxis zeigen müssen, ob die gesetzlich vorgesehenen Zeiträume für komplexe Fälle ausreichend bemessen sind.

§ 56 sieht eine behördliche Sicherstellung für bis zu 30 Tage und eine einmalige gerichtliche Verlängerung um weitere 150 Tage vor. Die gesetzlichen Hemmungsregelungen bei gerichtlichen Anträgen sind davon zu unterscheiden. Der Bundesrat schlägt für die gerichtliche Verlängerung einen Zeitraum bis zu zwölf Monaten vor; die Bundesregierung will dies prüfen. Der BDZ hält eine solche richterlich kontrollierte Verlängerungsmöglichkeit bei konkret benannten weiteren Aufklärungsmaßnahmen, beispielsweise noch ausstehenden Auslands- oder Digitalermittlungen ebenfalls für prüfenswert. Die Ermittlungspraxis hat gezeigt, dass entsprechende Zeiträume zur Aufklärung des Sachverhalts realistisch sind. Aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit muss die Verlängerung jedoch erforderlich und verhältnismäßig bleiben; eine rein schematische Verlängerung darf es nicht geben (Bundesratsstellungnahme und Gegenäußerung, Nr. 11).

Zu § 57 ZollKrimBG – Besondere Befugnisse

Der BDZ bewertet die zusätzlichen Befugnisse – Sammlung und Auswertung öffentlich zugänglicher Informationen, Registereinsichten, Auskunftsersuchen und automatisierter Abgleich im polizeilichen Informationsverbund – positiv. Sie sind notwendig, damit aVES nicht zu einem bloßen Papiertiger wird. Wenn der Staat Verwaltungsverfahren zur Aufklärung verdächtiger Vermögenswerte schaffen will, muss er den zuständigen Behörden auch die erforderlichen Ermittlungswerkzeuge an die Hand geben. Die ergänzend verfügbaren Befugnisse des Gesetzes bleiben unter ihren jeweiligen Voraussetzungen anwendbar. Der BDZ regt jedoch an, genauer zu prüfen, inwiefern die hier genannten Befugnisse Hand in Hand mit den übrigen, strafprozessrechtlichen Aufklärungsinstrumenten tatsächlich so zur Anwendung kommen können, dass diese in einem aVES zusammenfließen können.

Zu § 58 ZollKrimBG – Mitwirkungsobliegenheit

Die Konstruktion als Mitwirkungsobliegenheit statt vollstreckbarer Mitwirkungspflicht ist rechtssystematisch nachvollziehbar. Nach § 58 Absatz 3 ist ausdrücklich darüber zu belehren, dass Nachweise und Angaben nicht vorgelegt beziehungsweise gemacht werden müssen. Aus Sicht des BDZ ist entscheidend, dass das Verfahren zugleich wirksam und rechtsstaatlich handhabbar ist. Bloßes Schweigen darf nicht für sich allein eine Einziehung tragen. Die erforderliche gesetzliche Beweiserleichterung ist deshalb an nachgewiesene qualifizierte Tatsachen zu knüpfen, wie nachfolgend zu § 62 ausgeführt.

Der Schutz vor erzwungener Selbstbelastung muss gewahrt bleiben. § 58 Absatz 2 lässt die Verwendung der Angaben auch in Besteuerungs- und Strafverfahren zu. Eine weitergehende Darlegungslast muss deshalb mit klaren Belehrungen und einem tragfähigen Verwendungs- beziehungsweise Verwertungsschutz für Angaben mit möglicher strafrechtlicher Selbstbelastungswirkung verbunden werden. Der Bundesrat hebt diese Verbindung in Nummer 18 seiner Stellungnahme zu Recht hervor. Die Rechte gutgläubiger Dritter sind dabei ebenfalls abzusichern.

Zu § 59 ZollKrimBG – Einräumung der nicht rechtmäßigen Herkunft und behördliche Einziehung

Der BDZ sieht in dieser Regelung einen pragmatischen Ansatz, um Verfahren effizient zu erledigen und den Ermittlungsaufwand in geeigneten Fällen zu reduzieren. Es wird in der Praxis darauf ankommen, dieses Instrument konsequent, aber rechtssicher anzuwenden.

Die Einräumung darf jedoch nicht den Eindruck strafrechtlicher Straffreiheit oder einer steuerlichen Selbstanzeige erwecken. Der Bundesrat fordert unter anderem die Unterrichtung der Staatsanwaltschaft sowie eine Belehrung über mögliche Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren. Die Bundesregierung stimmt diesen beiden Punkten und der Streichung des Wortes „Selbstanzeige“ in der Überschrift zu. Der BDZ begrüßt

dies. Der BDZ regt an, diese zugesagten Ergänzungen im weiteren Verfahren verbindlich in den Gesetzestext aufzunehmen (Gegenäußerung, Nr. 10 Buchstabe b, Nr. 13 und 14, BT-Drs. 21/8282, S. 374 f.).

Zu §§ 60 bis 62d ZollKrimBG – Antrag und gerichtliche Einziehung

Der BDZ hält die gerichtliche Einziehung als richterlich kontrolliertes Schlussinstrument des Verfahrens für sachgerecht. Angesichts des erheblichen Eigentumseingriffs ist es folgerichtig, die Entscheidung außerhalb der Einräumungsfälle nach § 59 einem Gericht zuzuweisen. Zuständig ist nach dem Regierungsentwurf das Finanzgericht. Entscheidend wird sein, dort die erforderliche Fachkompetenz und ausreichende Kapazitäten aufzubauen.

Die Beweisregel des Regierungsentwurfs geht aus Sicht des BDZ allerdings noch nicht weit genug. § 62 Absatz 1 verlangt die freie, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnene Überzeugung des Gerichts, dass der Vermögensgegenstand nicht rechtmäßiger Herkunft ist. Wird diese Überzeugung nicht erreicht, ist der Antrag abzulehnen. Die objektive Feststellungslast für die nicht rechtmäßige Herkunft verbleibt damit grundsätzlich beim Staat. Dass ein Vermögensgegenstand lediglich ungeklärter Herkunft ist, genügt für die gerichtliche Einziehung nicht.

Die Begründung orientiert das Verfahren zwar an zivilrechtlichen Darlegungs- und Beweislastregeln und erwartet substantiierte Angaben des Betroffenen zur Herkunft. Damit beschreibt sie im Kern eine sekundäre Darlegungslast beziehungsweise Mitwirkungsobliegenheit. Eine gesetzliche Vermutung, die die nicht rechtmäßige Herkunft unter bestimmten Voraussetzungen unterstellt und das Risiko verbleibender Unaufklärbarkeit entsprechend verlagert, enthält der Regierungsentwurf jedoch nicht. Von einer bereits eingeführten echten Beweislastumkehr kann deshalb nicht gesprochen werden (BT-Drs. 21/8282, S. 48 und 231 f.).

Aus Sicht des BDZ kann eine bloße sekundäre Darlegungslast bei professionell verschleierten Vermögensstrukturen zu kurz greifen. Strohleute, verschachtelte Gesellschaften und kaum nachprüfbare Herkunftserklärungen können die Beweisführung erheblich erschweren. Grundsätzlich überzeugend erscheint deshalb der Ansatz des Bundesrates in Nummer 17 seiner Stellungnahme, eine **qualifizierte widerlegliche gesetzliche Vermutung** vorzusehen. Der Staat muss hierfür zunächst eine doppelte, gerichtlich überprüfbare Tatsachengrundlage nachweisen:

- Zwischen dem Wert des Vermögensgegenstandes und den legal nachvollziehbaren Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Person, der er wirtschaftlich zuzuordnen ist, muss ein grobes Missverhältnis bestehen.
- Hinzukommen muss mindestens ein weiteres qualifiziertes Indiz mit einem belastbaren Bezug zu krimineller Herkunft. Ein grobes Missverhältnis allein genügt nicht.

Der konkrete Bundesratsvorschlag nimmt für die zweite Voraussetzung auf § 54 Absatz 3 Satz 3 Nummer 2 bis 4 Bezug. Dieser Katalog erfasst neben kriminalitätsbezogenen Umständen auch Transparenzdefizite und Verstöße im Zusammenhang mit der Ein-,

Aus- oder Durchreise. Bei der Ausgestaltung der Vermutung muss deshalb präzisiert werden, welches zusätzliche Indiz den erforderlichen qualifizierten Kriminalitätsbezug trägt. Eine bloß fehlende Registerangabe, ein lediglich formales Näheverhältnis oder ein beliebiger Reiseverstoß darf nicht automatisch genügen. Maßgeblich müssen der konkrete Sachverhalt und die wirtschaftliche Zuordnung des Vermögens bleiben; Verhältnisse unbeteiligter Personen dürfen nicht pauschal hinzugerechnet werden.

Die Voraussetzungen der Vermutung müssen zur Überzeugung des Gerichts feststehen. Erst dann wäre es vertretbar, die nicht rechtmäßige Herkunft widerleglich zu vermuten. Der Betroffene muss eine reale Möglichkeit behalten, diese Vermutung zu entkräften. Nach dem Bundesratsvorschlag genügt dafür, dass eine rechtmäßige Herkunft nach dem Gesamtergebnis des Verfahrens überwiegend wahrscheinlich ist. Ein lückenloser Herkunftsnachweis wird damit nicht verlangt. Legitime Beweisschwierigkeiten, etwa bei älteren Erwerben, Erbschaften oder Schenkungen, müssen berücksichtigt werden.

Der Amtsermittlungsgrundsatz und die vollständige gerichtliche Kontrolle der Tatsachen, der wirtschaftlichen Zuordnung und der Verhältnismäßigkeit müssen erhalten bleiben. Gleiches gilt für den Schutz gutgläubiger Dritter und die Freiheit von erzwungener Selbstbelastung. Eine allgemeine Herkunftsnachweispflicht für Vermögen oder eine Einziehung allein wegen Wohlstands beziehungsweise Schweigens lehnt der BDZ ab.

Die Bundesregierung lehnt die weitergehenden Bundesratsvorschläge in ihrer Gegenäußerung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ab. Sie hält insbesondere die volle gerichtliche Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft für verfassungsrechtlich geboten und sieht diese durch eine weitergehende Verlagerung der Beweislast nicht in gleichem Maße gesichert. Diese Einwände sind ernst zu nehmen. Der BDZ bewertet den Bundesratsansatz deshalb nicht als verfassungsrechtlich zweifelsfrei, wohl aber als grundsätzlich überzeugende und weiter zu prüfende Grundlage, sofern die Vermutungsbasis präzise, verhältnismäßig und verfassungsrechtlich tragfähig ausgestaltet wird (Bundesratsstellungnahme, Nr. 16–18, S. 350–354; Gegenäußerung, Nr. 16–18, S. 375 f.).

Insgesamt befürwortet der BDZ die Einführung von aVES klar, hält aber eine spätere Evaluierung ausdrücklich für notwendig. Die in der Begründung angekündigte Evaluierung spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten ist deshalb sachgerecht.

Dabei sollten vorläufige Sicherstellungen, gerichtliche Einziehungsentscheidungen, Rechtskraft, tatsächliche Vollstreckung und erzielte Verwertungserlöse getrennt erfasst werden. Nur so lässt sich beurteilen, welchen zusätzlichen praktischen Nutzen das aVES bringt und welche Ressourcen hierfür erforderlich sind.

Zu §§ 18a und 36a ZollKrimBG – Biometrischer Abgleich mit öffentlich zugänglichen Daten aus dem Internet

Der BDZ begrüßt diese Befugnis ausdrücklich. Ein automatisierter biometrischer Abgleich kann bei komplexen OK-Sachverhalten einen wichtigen Beitrag zur Identifizierung leisten. Dass hierfür eine spezialgesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, ist zu begrüßen. Aus Sicht des BDZ ist dabei entscheidend, dass die verfassungsrechtlichen Leitplanken – insbesondere hohe Eingriffsschwellen und klare Dokumentationspflichten – gewahrt bleiben. Die vorgesehenen Regeln knüpfen den Abgleich an qualifizierte Anlässe, schließen den Abgleich mit öffentlich zugänglichen Echtzeitdaten aus und enthalten Löschungs- und Schutzvorgaben. Dies muss technisch und organisatorisch zuverlässig umgesetzt werden.

Zu §§ 18b und 36b ZollKrimBG – Automatisierte Anwendung zur Datenanalyse auch unter Einsatz von KI

Der BDZ begrüßt die Einführung automatisierter Anwendungen zur Datenanalyse ausdrücklich. Solche Analyseplattformen werden seit langem gefordert. Die Bekämpfung organisierter Kriminalität, von Finanz- und Wirtschaftskriminalität und komplexen grenzüberschreitenden Strukturen ist mit händischer Einzelauswertung zersplitterter Datenbestände nicht mehr wirksam zu bewältigen. Ermittlungen gegen moderne Täterstrukturen können letztlich nur mit Big-Data-Ansätzen, intelligenter Verknüpfung bestehender Informationen und einer leistungsfähigen analytischen Infrastruktur erfolgreich geführt werden.

Der BDZ teilt daher ausdrücklich nicht die Vorstellung, Datenschutz stehe jeder mit modernen technischen Möglichkeiten vorgenommenen Datenanalyse generell entgegen. Auch im Rechtsstaat muss gelten, dass vorhandene, rechtmäßig erhobene Daten für die Bekämpfung schwerer Kriminalität effizient aufbereitet werden dürfen. Entscheidend ist, dass die Entscheidungen weiterhin durch Menschen getroffen werden und dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere zum Ausschluss eigenständiger Gefährlichkeitsaussagen durch selbstlernende Systeme, beachtet werden. Nach Auffassung des BDZ wird dies im Entwurf grundsätzlich berücksichtigt.

Die konkreten Grenzen des Regierungsentwurfs sind bei der Umsetzung zu beachten: Selbstlernende Systeme dürfen nach § 18b Absatz 4 beziehungsweise § 36b Absatz 4 nur zur Identifikation eingesetzt werden; weitergehende Bewertungen oder Zusammenhangsanalysen durch solche Systeme und automatisierte Einzelentscheidungen sind unzulässig. Auch eine direkte Anbindung an nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680 unterfallende Register oder an Internetdienste ist ausgeschlossen. Rechtmäßig erhobene Ergebnisse gezielter Abfragen können nach Maßgabe der Vorschriften einbezogen werden. Moderne Analyse ist damit zu unterstützen, ohne die gesetzlich begrenzte Datenverwendung zu überschreiten.

Zu § 20 Abs. 4 ZollKrimBG – Rechtsgrundlage für IT-Test und KI-Training mit Echtdaten

Der BDZ begrüßt auch diese Regelung ausdrücklich. Wenn automatisierte Analyseplattformen und KI-gestützte Systeme ernsthaft in die Praxis gebracht werden sollen, bedarf es einer realistischen Test- und Trainingsumgebung. Dabei ist zu prüfen, ob anonymisierte oder künstlich erzeugte Daten ausreichen. Echte personenbezogene Daten sollten verwendet werden, soweit sie für den jeweiligen Zweck erforderlich sind. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die erforderliche Verwendung personenbezogener Daten bei Entwicklung, Überprüfung, Änderung und Training von IT-Produkten ist deshalb notwendig. Aus Sicht des BDZ ist diese Vorschrift ein folgerichtiger Bestandteil der digitalen Modernisierung der Zollverwaltung.

§ 20 Absatz 4 setzt die Erforderlichkeit für die Zentralstellenaufgaben voraus und schließt das Training mit Daten aus verdeckten technischen Maßnahmen in oder aus Wohnungen sowie aus verdeckten Eingriffen in informationstechnische Systeme aus. Schutz vor unbefugter Kenntnisnahme und diskriminierenden Algorithmen sowie die Zweckbindung einer Übermittlung nach Absatz 5 müssen in der technischen Umsetzung abgesichert werden.

Zu § 21 Abs. 5a und 5b ZollKrimBG – Automationsgestützte Schnittstelle zur Bereitstellung von Abfertigungsdaten der Zollverwaltung für das BKA

Der BDZ begrüßt die Schaffung dieser Schnittstelle ausdrücklich. Der automatisierte Austausch von Abfertigungs- und Steuerdaten ist für die Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität sinnvoll und notwendig. Gerade im Bereich der Wirtschaftskriminalität, der internationalen Geldwäsche, des Schmuggels und der organisierten Kriminalität liegen entscheidende Informationen naturgemäß beim Zoll. Wenn der Staat diese Kriminalitätsformen ernsthaft bekämpfen will, müssen Zoll und BKA hier auf Augenhöhe - unter Berücksichtigung der einschlägigen Vorschriften zum Steuergeheimnis - zusammenarbeiten können.

Zugleich ist selbstverständlich sicherzustellen, dass das Verfahren technisch, datenschutzrechtlich und organisatorisch sauber abgesichert wird. Aus Sicht des BDZ sollte dieser Aspekt die Regelung aber nicht in Frage stellen, sondern ihre praxistaugliche Umsetzung flankieren.

§ 21 Absatz 5a schafft den Rahmen für das automatisierte Verfahren; Absatz 5b bindet die Bereitstellung an das BKA an bestimmte Aufgaben und ein zwingendes öffentliches Interesse im Einzelfall. Der BDZ unterstützt diese konkret geregelte Zusammenarbeit. Daraus folgt kein voraussetzungsloser Zugriff auf sämtliche Zoll- oder Steuerdaten; dieser wäre auch nicht sachgerecht. Für weitergehende Länder- und Steuerdatenzugänge müssen gesetzliche Übermittlungsbefugnisse, Empfangsbefugnisse, Zweckbindung und technische Abrufregeln zusammenpassen. Die hierzu unterschiedlichen Positionen von Bundesrat und Bundesregierung zu § 31b AO sind bei der Umsetzung zu beachten.

Zu § 6 ZollKrimBG – Sicherung eigener Liegenschaften

Der BDZ hält die vorgesehene Stärkung des Eigenschutzes und der Liegenschaftssicherung für nachvollziehbar und grundsätzlich richtig. Gerade angesichts zunehmender OK-Verfahren, hybrider Bedrohungslagen und wachsender Gefährdungen für staatliche Einrichtungen muss sich auch die Zollverwaltung besser absichern können. Dass Wachschutz- bzw. Objektschutzaufgaben mit Liegenschaftsüberwachung wieder stärker in den Blick genommen werden, ist deshalb folgerichtig.

Allerdings ist ebenso klar, dass dies zusätzlichen Personalbedarf auslöst. Es ist nicht realistisch, solche Sicherungsaufgaben nebenbei aus dem Bestand heraus dauerhaft mit abzudecken. Ferner betrachtet der BDZ die Aufgaben eines Objektschutzes oder der Sicherung von Liegenschaften nicht von den laufbahnrechtlichen Ausbildungsinhalten der Beamten/-innen des mittleren oder gehoben Zolldienstes abgedeckt. Zur besseren Qualifizierung der betroffenen Zollbeamten/-innen bedarf es insofern der Konzeptionierung eines entsprechenden Fortbildungsangebots zur Vermittlung und Konditionierung der Kernaufgaben im Rahmen des Objektschutzes oder der Sicherung von Liegenschaften. Zudem spricht sich der BDZ für eine Öffnung der Personalrekrutierung mittels Fachkräfte auf dem externen Arbeitsmarkt für die temporär dauerhafte Sicherung von Liegenschaften aus, wie dies vergleichbar von bereits anderen Sicherheitsbehörden (z. B. Bundesnachrichtendienst) zur Personalgewinnung für die Sicherung eigener Liegenschaften praktiziert wird.

Der Regierungsentwurf greift den vom BDZ angesprochenen Schutz des BMF und der Zollverwaltung insbesondere durch § 1 Absatz 5a und § 10a ZollVG-E sowie die Änderungen des UZwG auf. Diese Regelungen sind in ihrem Zusammenspiel mit § 6 ZollKrimBG-E umzusetzen. Zuständigkeiten, Einsatzkonzepte, Ausbildung und die Anwendung unmittelbaren Zwangs einschließlich der gesetzlichen Voraussetzungen des Schusswaffengebrauchs müssen für die eingesetzten Beschäftigten eindeutig sein.

Zu §§ 38a bis 38f ZollKrimBG – Bündelung allgemeiner Gefahrenabwehrbefugnisse im Zollvollzugsbereich

Der BDZ begrüßt diese Regelungen ausdrücklich. Ein bloßer Verweis auf Vorschriften des Bundespolizeigesetzes wird dem heutigen Zuschnitt des ZollKrimBG nicht mehr gerecht. Wenn der Zoll im materiellen Sinn Polizeirecht anwendet, ist es sachgerecht, die grundlegenden Regelungen zu Verhältnismäßigkeit, Ermessen und Verantwortlichkeit unmittelbar in das Gesetz aufzunehmen. Dies erhöht die Systematik, verbessert die Rechtsanwendung und stärkt die Rechtssicherheit der Beschäftigten.

Zu § 39a ZollKrimBG – Identitätsfeststellung

Zu § 39b ZollKrimBG – Prüfung von mitzuführenden Dokumenten

Zu § 39c ZollKrimBG – Platzverweisung

Zu § 39d ZollKrimBG – Gewahrsam

Zu § 40 Abs. 1a ZollKrimBG – Sicherstellung von Kryptowerten / Forderungen

Zu § 47 Abs. 2 Nr. 2a ZollKrimBG – Technische Observationsmittel

Zu § 50a ZollKrimBG – Unterbrechung und Verhinderung von Kommunikationsverbindungen

Zu § 72 ZollKrimBG – Überwachung der Telekommunikation sowie des Brief- und Postverkehrs / Auskunftsverlangen bei Postdienstleistern

Der BDZ begrüßt die vorgenannten Befugniserweiterungen insgesamt. Der Kampf gegen organisierte Kriminalität wird immer anspruchsvoller, technischer und internationaler. Die Täter agieren arbeitsteilig, digital vernetzt, mobil und professionell. Der Staat kann darauf nicht mit einem Instrumentarium reagieren, das hinter der tatsächlichen Entwicklung der Kriminalität zurückbleibt. Der BDZ fordert seit langem mehr operative und technische Befugnisse für die Zollverwaltung; es ist daher ausdrücklich zu begrüßen, dass der Entwurf diese Defizite nunmehr adressiert.

Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit,

- Identitäten effektiver festzustellen,
- Dokumente zu prüfen,
- Platzverweise und Gewahrsam zur Gefahrenabwehr rechtssicher anzuordnen,
- Kryptowerte und Forderungen als moderne Vermögenswerte zu sichern,
- technische Mittel bei Observationen einzusetzen,
- Mobilfunkverbindungen punktuell zu unterbrechen,
- sowie Telekommunikations- und Postauskünfte zu nutzen.

Aus Sicht des BDZ sind diese Befugnisse im Grundsatz richtig und notwendig. Klar ist aber zugleich: Solche Befugnisse erzeugen Umsetzungsbedarf. Sie kosten Geld, erfordern Technik, Aus- und Fortbildung, Einsatzkonzepte und klare Verfahrensstandards. Gerade weil diese Instrumente grundrechtsintensiv sein können, braucht es neben der gesetzlichen Grundlage auch ein hohes Maß an Rechtssicherheit und praktischer Befähigung für die Beschäftigten. Das schließt Schulung, Dokumentation, rechtliche Begleitung und Schutz der Beschäftigten vor späteren Haftungs- oder Vorwurfsrisiken mit ein.

Zu § 52 Absatz 2 ZollKrimBG

Absatz 2 stellt klar, dass die Behörden der Zollverwaltung bei Maßnahmen der Gefahrenabwehr nach dem ZollKrimBG als Polizeibehörden und ihre Beamten als Polizeibeamte im Sinne der Gesetze gelten.

Aktuell ist die so genannte Eilzuständigkeit für Zollvollzugsbedienstete ausschließlich über die entsprechenden Gesetze über Sicherheit und Ordnung bzw. die Polizeigesetze der Bundesländer geregelt. Es böte sich an, eine entsprechende Regelung in das Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetz aufzunehmen, um künftig nicht mehr von den landesgesetzlichen Regelungen abhängig zu sein. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Regelungen zur Eilzuständigkeit auch auf die Bediensteten der Zollämter erweitert werden können. Auch dort besteht das Problem, dass Personen nur so lange aufgehalten werden können, wie es für die Amtshandlung erforderlich ist. Auch die Bediensteten der Zollämter sollten die Möglichkeit haben, Personen an der Weiterfahrt zu hindern, wenn der Eindruck besteht, dass sie zum Beispiel aufgrund von Alkohol- oder Drogenkonsum nicht fahrtüchtig sind. Auch sollte die Möglichkeit geschaffen werden, eine Weiterfahrt zu verbieten und die Landespolizei hinzuzuziehen, wenn das Fahrzeug augenscheinlich nicht mehr verkehrstüchtig ist.

Zu § 63 ZollKrimBG – Vertrauenswürdigkeitsprüfung

Der BDZ hält eine Prüfung zum behördlichen Eigenschutz im Grundsatz für nachvollziehbar. Der Regierungsentwurf sieht nun eine „Vertrauenswürdigkeitsprüfung“ für Personen vor, die Aufgaben nach dem ZollKrimBG wahrnehmen oder wahrnehmen sollen. Der aufgabenbezogene Anwendungsbereich verlangt eine differenzierte Umsetzung zum Schutz der betroffenen Beschäftigten. In besonders sensiblen Aufgabenfeldern tritt die Sicherheitsüberprüfung nach § 64 hinzu.

Entscheidend ist aus Sicht des BDZ eine verhältnismäßige, transparente und rechtsstaatlich handhabbare Ausgestaltung. Die Prüfung setzt eine Einwilligung voraus; ohne abgeschlossene positive Prüfung ist jedoch eine entsprechende Tätigkeit ausgeschlossen. Beschäftigte müssen deshalb über die praktischen Folgen umfassend informiert werden. Anhörung, einzelfallbezogene Bewertung, begründete Entscheidungen, wirksamer Rechtsschutz und die strikte Zweckbindung der erhobenen Daten sind unerlässlich. Laufende oder eingestellte Ermittlungsverfahren dürfen nicht schematisch mit fehlender Vertrauenswürdigkeit gleichgesetzt werden. Die vorhandenen Ausnahmen bei abgeschlossener Sicherheitsüberprüfung sowie nach Art oder Dauer der Tätigkeit sind zu beachten.

Für das betroffene Bestandspersonal sieht § 108 Absatz 4 ZollKrimBG-E eine Durchführung spätestens bis zum 1. Januar 2032 vor. Die Umsetzung bedarf frühzeitig abgestimmter Standards, ausreichender Bearbeitungskapazitäten und der Beteiligung der Personalvertretungen; unnötige Doppelprüfungen sind zu vermeiden.

Zu § 80 ZollKrimBG

Die Unterrichtung des Deutschen Bundestages nach § 80 bleibt im Regierungsentwurf erhalten. Sie bezieht sich auf die besonderen Maßnahmen des betreffenden Unterabschnitts und die dort genannten ergänzenden Vorschriften. Daraus folgt keine pauschale parlamentarische Überwachung sämtlicher Aufgaben der Zollverwaltung. Der

BDZ unterstützt eine klare, auf die jeweiligen Befugnisse bezogene Berichterstattung, die wirksame Kontrolle mit dem Schutz laufender Maßnahmen verbindet.

Redaktionelle Anmerkungen

Im Regierungsentwurf sollten insbesondere folgende Verweisungen berichtigt werden:

- § 59 Absatz 1 Satz 2 verweist für die Bedeutsamkeit weiterer Vermögensgegenstände auf § 54 Absatz 3. Maßgeblich erscheint nach dem Normtext § 54 Absatz 2.
- In der Begründung zu § 62 Absatz 2 wird auf § 54 Absatz 4 Satz 2 und 3 verwiesen. Nach dem vorgelegten Gesetzestext erscheint § 54 Absatz 3 einschlägig (BT-Drs. 21/8282, S. 231).

II. Artikel 3 – Änderung des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG)

Die Aufnahme digitaler Unterlagen in § 10 Absatz 1 Satz 4 wird ausdrücklich begrüßt. Sie trägt den praktischen Anforderungen eines zunehmend digitalisierten Verwaltungs- und Prüfungsumfelds Rechnung. Den hierzu im Regierungsentwurf enthaltenen Ausführungen wird gefolgt.

Ebenfalls unterstützenswert ist die vorgesehene Anpassung in § 32 ZollVG. Die Anhebung der Nichtverfolgungsgrenze in Absatz 1 und der Zuschlagshöchstgrenze in Absatz 3 von jeweils 250 Euro auf 500 Euro erscheint aus Vollzugssicht sachgerecht. Kleinbeträge werden in der Praxis häufig im strafrechtlichen Verfahren eingestellt. Die Möglichkeit, stattdessen einen angemessenen Zuschlag zu erheben, kann dazu beitragen, die Straf- und Bußgeldstellen von Kleinfällen zu entlasten und zugleich eine effektive Ahndung geringfügiger Verstöße sicherzustellen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen im Bereich des Zoll- und Verbrauchsteuerrechts aus Sicht des BDZ überwiegend sachgerecht sind und unterstützt werden können.

III. Artikel 13 – Änderung des Grundstoffüberwachungsgesetzes

Der BDZ befürwortet die vorgesehene Catch-All-Regelung für grundstoffgleiche Stoffe zur Bekämpfung synthetischer Drogen mit Nachdruck. Die Zahl relevanter Chemikalien und Ausgangsstoffe steigt stetig; organisierte Tätergruppen und Kartelle beschäftigen längst eigene Chemiker oder nutzen hochspezialisierte Beschaffungswege. Klassische Verbotslisten laufen dieser Entwicklung regelmäßig hinterher. Deshalb ist eine flexiblere rechtliche Erfassung entsprechender Stoffe notwendig. Synthetische Drogen entwickeln sich zunehmend zu einem Mainstream-Produkt krimineller Märkte. Es ist zu prüfen, ob auch die Strafvorschrift des § 19 GÜG angepasst werden muss, damit Verstöße gegen das auf grundstoffgleiche Stoffe erweiterte Umgangsverbot wirksam geahndet werden können.

Allerdings muss diese Regelung mit ausreichenden Laborkapazitäten und analytischer Infrastruktur hinterlegt werden. Die Beschäftigten benötigen zudem aktuelle

Stoffinformationen und kurzfristig erreichbare fachliche Unterstützung, um die gesetzlichen Kriterien sicher anwenden zu können.

IV. Artikel 6, 7, 14, 18, 19, 21 und 22 – Änderungen im Geldwäschegesetz und in flankierenden Vorschriften

Zu § 12 Abs. 4 und § 133 Abs. 5 GBO sowie § 46a Abs. 3a und § 83 Abs. 2a GBV – Schutz der Grundbucheinsicht durch die FIU

Zu § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 und § 30 Abs. 3 GwG – Nutzung öffentlich zugänglicher Informationen durch die FIU

Zu § 32 Abs. 2a, 3c, 3d und 4 Satz 3 GwG – Informationsaustausch für aVES und Proliferationsbekämpfung

Zu § 32 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 GwG – Datenaustausch zwischen FIU und koordinierenden Stellen der Länder

Zu § 29 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BKAG – INPOL-Zugriff für die FIU

Zu §§ 35, 36 StVG – Automatisierter Datenabruf aus dem Zentralen Fahrzeugregister für die FIU

Zu § 28 Abs. 1a GwG – Mitwirkung der FIU bei der Bekämpfung von Proliferation / Proliferationsfinanzierung

Zu § 2 Abs. 5 GwG – Verdachtsmeldepflicht für Konsularbeamte

Der BDZ befürwortet die vorgenannten Regelungen zur Stärkung der Informationsgrundlagen und des Datenaustauschs der FIU. Aus Sicht des BDZ muss die FIU als leistungsfähige Analyse- und Auswertungsstelle mit den für ihre Aufgaben erforderlichen Informationszugängen gestärkt werden. Die FIU ist keine Ermittlungsbehörde, sie muss aber als zentrale Analyse- und Auswertungsstelle in die Lage versetzt werden, relevante Informationen aus möglichst vielen Quellen effizient zusammenzuführen und aufzubereiten. Dazu gehören Registerdaten, öffentlich zugängliche Informationen, Informationen anderer Sicherheitsbehörden sowie strukturierte Datenzugänge zu weiteren staatlichen Informationsquellen.

Gerade vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit teils verkürzten öffentlichen Kritik an der FIU ist aus Sicht des BDZ wichtig, die Institution nicht auf die Bearbeitung von Verdachtsmeldungen zu reduzieren. Vielmehr muss die FIU in einen ganzheitlichen staatlichen Ansatz gegen Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und proliferationsrelevante Finanzstrukturen eingebunden werden. Der Entwurf geht hier im Grundsatz in die richtige Richtung.

Die FIU bleibt nach § 5a Absatz 2 FVG-E organisatorisch eigenständiger und fachlich unabhängiger Bestandteil der Generalzolldirektion. Sie ist keine klassische Strafverfolgungsbehörde. Ihr analytischer Auftrag und die operativen Aufgaben der Ermittlungsbereiche müssen bei allen Kooperationsmodellen unterscheidbar bleiben.

Positiv bewertet der BDZ die in § 42 Absatz 1 und 2 GwG-E vorgesehene qualifizierte und grundsätzlich elektronische Rückmeldung der Staatsanwaltschaften. Die FIU benötigt Informationen darüber, ob ihre Analysen Ermittlungen unterstützt und zu Vermögensmaßnahmen oder Anklagen geführt haben. Der Bundesrat kritisiert den Aufwand einer umfassenden strukturierten Rückmeldung und schlägt eine Differenzierung nach Analysetiefe vor; die Bundesregierung verteidigt die weitergehende Regelung. Aus Sicht des BDZ muss der fachliche Nutzen der Rückmeldungen erhalten bleiben. Standardisierte, technisch unterstützte Verfahren sollten den Aufwand für Justiz und FIU begrenzen (Bundesratsstellungnahme und Gegenäußerung, Nr. 30).

Zu §§ 50a, 51a, 55 GwG – Gesetzliche Verankerung der koordinierenden Stellen der Länder und des Bundes einschließlich Datenaustausch

Zu § 3a Abs. 3 GwG – Gesetzliche Verankerung des ressortübergreifenden Steuerungskreises

Zu § 50 Nr. 5 und § 55 Abs. 1a GwG – Konzentration der Notaraufsicht und Zusammenarbeit der Gerichte

Zu § 2 Abs. 3 GwG – Sorgfalts- und Meldepflichten für Gerichte bei öffentlichen Versteigerungen

Der BDZ befürwortet es, dass die FIU und die geldwäscherechtlichen Aufsichtsstellen, insbesondere die Länder, enger und strukturierter zusammenarbeiten sollen. Zudem sind die Verlagerung einzelner Aufsichtsaufgaben und die Einbeziehung weiterer staatlicher Stellen in Sorgfalts- und Meldepflichten im Grundsatz zu begrüßen, sofern damit tatsächlich eine effektivere Aufsicht und risikoorientierte Praxis verbunden ist.

Der Regierungsentwurf lässt im Bereich der Notaraufsicht ausdrücklich Ausnahmen und eine Übertragung bestimmter Prüfbefugnisse auf die Landgerichte zu. Die Bundesregierung hält in ihrer Gegenäußerung an der grundsätzlichen Konzentration bei den Oberlandesgerichten fest. Aus Sicht des BDZ ist entscheidend, dass die gewählte Organisation eine wirksame, risikoorientierte Geldwäscheaufsicht tatsächlich ermöglicht und personell abgesichert wird.

Jedoch liegt ein weiterer wesentlicher Schwachpunkt der Geldwäschebekämpfung in Deutschland weiterhin im Bereich des sogenannten Nicht-Finanzsektors. Hier besteht nach wie vor eine stark zersplitterte Aufsichtsstruktur, in der eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zuständig ist. Eine klare, einheitliche Gesamtverantwortung für die Aufsicht und Durchsetzung geldwäscherechtlicher Pflichten existiert bislang nicht.

Diese strukturellen Defizite sind seit Jahren bekannt und wurden auch im Rahmen internationaler Evaluierungen, insbesondere durch die Financial Action Task Force (FATF), wiederholt aufgezeigt. Gleichwohl ist bislang keine durchgreifende Reform erfolgt, die zu einer nachhaltigen Bündelung von Zuständigkeiten und einer einheitlichen Aufsichtspraxis geführt hätte.

Der vorliegende Gesetzentwurf greift dieses Problem durch die gesetzlichen Koordinierungsstrukturen und Datenzugänge auf, löst es jedoch nicht vollständig. Die Koordinierende Stelle Bund nach § 50a Absatz 3 GwG-E ist beim Bundesministerium der Finanzen vorgesehen; die Länder unterhalten jeweils ihre Koordinierenden Stellen. Dadurch wird keine einheitliche operative Gesamtaufsicht über den Nicht-Finanzsektor geschaffen. Die vorgesehene Koordinierung muss deshalb zu einer spürbar wirksameren risikobasierten Aufsicht führen.

Aus Sicht des BDZ bleibt damit ein zentraler Baustein einer effektiven Geldwäschebekämpfung weiterhin ungelöst. Eine funktionierende Gesamtstrategie erfordert nicht nur verbesserte Ermittlungsinstrumente, sondern auch eine klare und durchsetzungsstarke Aufsichtsstruktur im präventiven Bereich. Gleichzeitig ist festzustellen, dass eine Übertragung dieser Aufgaben auf die Zollverwaltung nicht zielführend wäre. Die Aufgabenstruktur, rechtliche Ausrichtung und personelle Ausstattung des Zolls sind auf Ermittlungs- und Kontrolltätigkeiten in spezifischen Bereichen ausgerichtet. Eine umfassende Aufsicht über den Nicht-Finanzsektor würde eine grundlegende Veränderung des Aufgabenprofils erfordern, die bestehenden Kernaufgaben erheblich belasten und einen massiven, mindestens vierstelligen Personalaufwuchs bei der Zollverwaltung nur für diese Aufgabe erforderlich machen.

Vor diesem Hintergrund besteht weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf, um eine klare, effektive und bundesweit einheitliche Aufsicht im Nicht-Finanzsektor zu etablieren. Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt insoweit hinter den bestehenden Anforderungen zurück. Maßgeblich sind dabei bundesweit vergleichbare risikobasierte Prüfstandards, ausreichendes Fachpersonal und der Erhalt vorhandener Fachkenntnisse.

Zu §§ 18 ff., 23 ff. GwG – Technische Regelungen zur Verbesserung der Datenqualität des Transparenzregisters / Umsetzung AML-Paket

Zu § 56 Abs. 1 GwG – Bußgeldbewehrung bei Verstoß gegen Registrierungspflicht

Der BDZ unterstützt die Verbesserung der Datenqualität des Transparenzregisters ausdrücklich. Das Transparenzregister ist nur dann ein wirksames Instrument gegen Verschleierung, wenn die Daten verlässlich, vollständig und aktuell sind. Deshalb sind technische und verfahrensrechtliche Verbesserungen sowie die bußgeldrechtliche Absicherung von Mitwirkungspflichten im Grundsatz sinnvoll. Die Bestätigung der Vertretungsberechtigung allein gewährleistet noch nicht die Richtigkeit der gemeldeten Eigentumsverhältnisse. Entscheidend bleibt eine zügige und nachvollziehbare Klärung von Unstimmigkeiten.

V. Artikel 15 – Änderungen im Sanktionsdurchsetzungsgesetz (SanktDG)

Zu § 2 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5 und 6 SanktDG – Befugnis zur Identitätsfeststellung

Zu § 2 Abs. 2 Nr. 6, 7 SanktDG – Befugnis zur Durchsuchung von Sachen und Personen

Zu § 5 Abs. 1a SanktDG – Anwendung automatisierter Datenanalyse

Der BDZ befürwortet sämtliche vorgenannten Befugniserweiterungen für die Generalzolldirektion bei der Sanktionsdurchsetzung. Bereits in der Vergangenheit hat der BDZ darauf hingewiesen, dass die Zentralstelle zwar organisatorisch geschaffen wurde, ihr aber zunächst keine hinreichend schlagkräftigen Durchgriffsbefugnisse zur Verfügung standen. Sanktionsdurchsetzung kann aber nur wirksam sein, wenn Informationszugriffe, Identitäts- und Durchsuchungsbefugnisse, digitale Auswertungsfähigkeiten und der Schutz laufender Maßnahmen normativ abgesichert sind.

Die Sanktionsdurchsetzung erfordert leistungsfähige Informationszugriffe und digitale Auswertungsmöglichkeiten zur Aufklärung komplexer Eigentums- und Kontrollverhältnisse. Dabei können auch rechtmäßig erworbene Vermögenswerte betroffen sein, die sanktionierten Personen zuzuordnen sind. Vor diesem Hintergrund sind die vorgesehenen Erweiterungen folgerichtig und überfällig.

VI. Zu Artikel 12 – Änderungen des Bundesbesoldungsgesetzes

Zu Änderung der Anlage I

Über Artikel 12 erfolgt eine besoldungsmäßige Nachzeichnung der organisatorischen Änderung und insbesondere der Eingliederung des Zollkriminalamtes in den Strang „Sicherheit und Vollzug“ der Generalzolldirektion (GZD). Der Kreis der Zulageberechtigten erstreckt sich künftig auf die Bereiche bei der GZD, in denen – ähnlich wie beim Bundeskriminalamt oder bei der Bundespolizei – sicherheitsrelevante Tätigkeiten wahrgenommen werden.

Es muss sichergestellt werden, dass über diese Regelung Verschlechterungen für alle betroffenen Beschäftigten verhindert werden.

Die Neuregelung sieht für die künftigen Vizepräsidenten der Verantwortungsbereiche nach der Begründung eine Bewertung nach B 6 vor; die bisherige besondere Nennung der ständigen Vertretung der GZD in B 7 soll entfallen. Die Leitung der FIU wird weiterhin in B 6 ausgewiesen. Es muss sichergestellt werden, dass die organisatorische Neuordnung keine unvertretbaren Verschlechterungen für betroffene Beschäftigte erzeugt. Für die besoldungsrechtlichen Änderungen nach Artikel 12 Nummer 2 bis 4 sieht der Regierungsentwurf ein Inkrafttreten zum 1. Januar 2028 vor (BT-Drs. 21/8282, S. 75, 131 und 267).

Da die Hauptzollämter und die Zollfahndungsämter zu Zolldirektionen zusammengeführt werden, muss die Bewertung der Leitungsfunktionen auch auf der Ortsebene der

Größe und Verantwortung der entstehenden Behörden entsprechen. Hierzu hält der BDZ an folgenden Vorschlägen fest:

Die Leitung der Zolldirektionen mit einem Fahndungsstrang soll nach Besoldungsgruppe B 2 bewertet werden. Die drei stellvertretenden Leitungen sollen nach Besoldungsgruppe A 16 bewertet werden.

Die Leitung der Zolldirektion Hamburg soll aufgrund der Größe der Dienststelle nach Besoldungsgruppe B 3 bewertet werden. Die drei stellvertretenden Leitungen sollen nach Besoldungsgruppe A 16 bewertet werden.

Die Leitungen von Zolldirektionen mit mehr als 1.000 Beschäftigten, die über keinen Fahndungsstrang verfügen, sollen ebenfalls nach Besoldungsgruppe B 2 bewertet werden. Die drei stellvertretenden Leitungen sollen nach Besoldungsgruppe A 16 bewertet werden.

Die Leitungen aller anderen Zolldirektionen sollen nach Besoldungsgruppe A 16 bewertet werden, die drei stellvertretenden Leitungen sollen nach Besoldungsgruppe A 15 bewertet werden. Die haushaltsmäßigen Voraussetzungen müssen hierbei durch den Haushaltsgesetzgeber geschaffen werden und dürfen nicht zu Lasten des bestehenden Personalhaushalts der Zollverwaltung (aufwandsneutrale Umsetzung) gehen.

Zusätzliche Verantwortung muss auch bei den übrigen Beschäftigten in sachgerechten Dienstposten- und tariflichen Tätigkeitsbewertungen berücksichtigt werden. Auswirkungen auf Aufgaben, Dienstorte und Qualifizierungsbedarf sind frühzeitig unter Beteiligung der Personalvertretungen zu klären.

C. Querschnitt: Erfüllungsaufwand, Personal, Technik, Praxistauglichkeit und Rechtssicherheit

1. Aufwandsneutraler Vollzug des Gesetzes ist unrealistisch

Der BDZ hält es für zwingend erforderlich, den Erfüllungsaufwand des Gesetzentwurfs realistischer zu bewerten. Der Entwurf enthält eine Vielzahl neuer Aufgaben, Befugnisse, Analyseinstrumente, Schutzaufgaben und Verfahrensanforderungen. Es ist aus Sicht des BDZ nicht überzeugend, diese Ausweitung mit einem weitgehend aufwandsneutralen Ansatz oder gar mit Personalminderaufwand zu unterlegen. Gerade bei aVES, Liegenschaftsschutz, Catch-All-Klausel, automatisierter Datenanalyse, neuen FIU-Befugnissen und operativen Maßnahmen im ZollKrimBG ist ersichtlich, dass erheblicher personeller und technischer Mehrbedarf entsteht.

Der Regierungsentwurf weist einen fachlichen Mehrbedarf von 278 Arbeitskräften aus und stellt diesem ein Einspar- beziehungsweise Freisetzungspotenzial von 324 Arbeitskräften gegenüber. Daraus leitet er einen rechnerischen Minderbedarf von 46 Arbeitskräften ab; zugleich sollen durch den Wegfall von 111 Planstellen des mittleren Dienstes 56 Planstellen des gehobenen und neun des höheren Dienstes ausgebracht werden. Für die nationale Expertisestelle der FIU werden zusätzlich zehn Arbeitskräfte

angesetzt, die überwiegend durch interne Effizienzgewinne erwirtschaftet werden sollen. Damit enthält der Entwurf durchaus Personalaufwandsberechnungen. Die Kritik des BDZ richtet sich gegen die Annahme, neue Aufgaben im Wesentlichen durch erst noch zu realisierende Einsparungen decken zu können (BT-Drs. 21/8282, S. 148 f. und 153).

Dies gilt in besonderem Maße für:

- Liegenschaftsschutz und Eigenschutz, weil Bewachungs- und Sicherungsaufgaben nicht aus dem Bestand „nebenher“ geleistet werden können;
- aVES, weil Ermittlungen zu Vermögenswerten unklarer Herkunft personalintensiv und fachlich anspruchsvoll sind;
- Catch-All-Regelungen im Drogenbereich, weil ohne Laborkapazitäten und Fachpersonal kein wirksamer Vollzug möglich ist;
- automatisierte Datenanalyse und KI, weil leistungsfähige Systeme nicht nur beschafft, sondern betrieben, gepflegt, trainiert, rechtlich begleitet und personell hinterlegt werden müssen;
- Ausweitungen von FIU-Zuständigkeiten, weil mehr Informationsquellen und mehr Schnittstellen zwangsläufig mehr analytischen und organisatorischen Aufwand erzeugen (siehe unten).

Aus Sicht des BDZ geht es dabei nicht nur um mehr Personal im zahlenmäßigen Sinn, sondern auch um Qualifizierung, Spezialisierung und technischen Unterbau. Neue Befugnisse nützen wenig, wenn die Beschäftigten sie nicht rechtssicher anwenden können.

Eine faktische Netto-Null-Lösung überzeugt angesichts der neuen Aufgaben und Befugnisse nicht. Ob Personal aus organisatorischen Zusammenlegungen tatsächlich frei wird, wann es verfügbar ist und ob es die erforderliche Qualifikation besitzt, muss nachvollziehbar belegt werden. Insbesondere können Arbeitskräfte unterschiedlicher Laufbahnen und Spezialisierungen nicht ohne Qualifizierung und zeitlichen Vorlauf gegeneinander verrechnet werden.

Das BMF verweist in seiner Pressemitteilung vom 16. Juli 2026 auf rund 1.500 zusätzliche Einstellungsmöglichkeiten beim Zoll im Jahr 2026. Diese politische Personalankündigung ist zu begrüßen. Sie ist jedoch weder mit einem dem ZFG verbindlich zugeordneten Netto-Stellenaufwuchs noch mit bereits besetzten, für aVES und Finanzermittlungen verfügbaren Dienstposten gleichzusetzen. Erforderlich bleibt eine gesondert nachvollziehbare Personalplanung für die Umsetzung des Gesetzes.[4]

Eine nachhaltige Stärkung der Zollverwaltung erfordert jedoch mehr als einen quantitativen Personalaufwuchs. Ebenso notwendig ist eine grundlegende Modernisierung der internen Ressourcensteuerung. Die organisatorische Neuaufstellung muss

[4] BMF und BMJV, gemeinsame Pressemitteilung vom 16. Juli 2026, Aktionsplan gegen Steuer- und Finanzkriminalität – Entdeckungsrisiko und Abschreckung spürbar erhöhen, Abschnitt Weitere Maßnahmen der Bundesregierung. Dort: rund 1.500 zusätzliche Einstellungsmöglichkeiten beim Zoll in diesem Jahr.

mit einer größeren **Flexibilität** beim Personaleinsatz innerhalb der künftigen Zolldirektionen und der Generalzolldirektion einhergehen. Organisatorische Handlungsspielräume dürfen nicht durch unverändert starre Mechanismen der internen Ressourcenverteilung wieder eingeschränkt werden.

Aus Sicht des BDZ ist deshalb die bisherige Praxis einer starren, an einzelnen Organisationseinheiten ausgerichteten Ressourcenzuweisung im Rahmen der Kosten- und Leistungsplanung grundlegend zu überprüfen. Soweit diese Planung Personalressourcen kleinteilig bindet und deren bedarfsgerechten Einsatz erschwert, ist sie als maßgebliches Steuerungsmodell nicht mehr zeitgemäß und zu bürokratisch. Eine moderne Zollverwaltung benötigt eine Ressourcensteuerung, die sich an der tatsächlichen Aufgabenentwicklung, der aktuellen Belastung und der jeweiligen Risiko- und Einsatzlage orientiert. Historisch gewachsene Verteilungsschlüssel und vorab festgelegte Planungswerte dürfen dabei nicht zum Selbstzweck werden.

Der BDZ fordert daher, den Leitungen der Zolldirektionen innerhalb eines verlässlich bemessenen Personalrahmens größere, klar geregelte Entscheidungsbefugnisse für beispielsweise den Einsatz der verfügbaren Kräfte einzuräumen. Sie müssen auf Belastungsspitzen, veränderte Kontrollbedarfe und besondere Ermittlungslagen zeitnah reagieren können, ohne dass jede vorübergehende Schwerpunktverlagerung eine aufwendige Anpassung zentraler Ressourcenvorgaben voraussetzt. Für die Generalzolldirektion sind entsprechende Handlungsspielräume innerhalb ihrer eigenen Organisation sowie wirksame Möglichkeiten zur Unterstützung und zum überregionalen Belastungsausgleich vorzusehen. Strategische Steuerung auf zentraler Ebene und operative Entscheidungskompetenz vor Ort müssen sich ergänzen.

An die Stelle einer vorrangig vergangenheitsbezogenen und kleinteiligen Ressourcenverteilung sollte eine aufgaben-, risiko- und belastungsorientierte Personalsteuerung treten. Kosten- und Leistungsdaten können hierfür weiterhin eine wichtige Informationsgrundlage bilden. Sie dürfen jedoch nicht allein darüber entscheiden, welche personellen Kapazitäten einer Organisationseinheit zur Verfügung stehen. Zu berücksichtigen sind ebenso die Komplexität und Qualität der Aufgabenwahrnehmung, gesetzliche Handlungspflichten, notwendige Einsatzreserven sowie der Zeitbedarf für Qualifizierung und Einarbeitung. Insbesondere darf die Steuerung nicht dazu führen, dass die Bearbeitung komplexer Sachverhalte gegenüber leichter quantifizierbaren Tätigkeiten strukturell benachteiligt wird.

Größere Flexibilität darf zugleich nicht als Instrument zur dauerhaften Verwaltung personeller Unterdeckung missverstanden werden. Sie ersetzt weder zusätzliche Planstellen noch eine belastbare Personalbedarfsermittlung. Ebenso wenig darf sie dazu führen, dass unverzichtbare Aufgabenbereiche zugunsten wechselnder Schwerpunktsetzungen personell ausgehöhlt werden. Erforderlich sind deshalb transparente Entscheidungskriterien, eine angemessene personelle Absicherung aller gesetzlichen Aufgaben sowie die Wahrung der Beteiligungsrechte der Personalvertretungen und der

berechtigten Interessen der Beschäftigten. Fachliche Spezialisierung, verlässliche Arbeitsbedingungen und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn müssen gewährleistet bleiben.

Der BDZ bittet den Gesetzgeber deshalb, die organisatorische Reform mit einem klaren Auftrag an das Bundesministerium der Finanzen und die Generalzolldirektion zu verbinden, die bisherigen Verfahren der Personalbemessung, Ressourcenzuweisung und Kosten- und Leistungsplanung entsprechend weiterzuentwickeln. Soweit hierfür keine gesetzlichen Änderungen erforderlich sind, muss die Umsetzung durch angepasste untergesetzliche und verwaltungsinterne Vorgaben verbindlich abgesichert und zeitlich mit der Neuorganisation verzahnt werden. Dies betrifft insbesondere auch die Evaluierung entsprechender Vermerke des Haushaltsausschusses zur Zuweisung von Planstellen / Stellen in konkret festgelegte Organisationseinheiten des Zolls.

Der Erfolg der Reform wird sich nicht allein an neuen Behördenstrukturen und erweiterten Befugnissen messen lassen. Entscheidend ist, ob die Zollverwaltung über ausreichend qualifiziertes Personal verfügt und dieses dort einsetzen kann, wo es zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben tatsächlich benötigt wird.

Die Erwartungen an die Erträge des aVES müssen zwingend im Zusammenhang mit dem dafür erforderlichen Personal- und Ermittlungsaufwand betrachtet werden. Zur Einordnung des Vollzugsaufwands bietet sich erneut der bereits bei der Ausgestaltung des aVES herangezogene Vergleich mit Italien an, da dieses Land bereits umfangreiche Erfahrung mit präventiven Einziehungsinstrumenten im OK-Umfeld besitzt (siehe S. 11 ff.). Im Ergebnis rechtfertigt dieser internationale Vergleich nicht die im ZFG-Entwurf unterstellte Erwartung, ein zusätzliches Einziehungsinstrument werde ohne erhebliche zusätzliche Ermittlungsleistungen erhebliche Nettoerträge erzeugen.

Dafür ist zunächst auf die in Deutschland bereits erreichten Einziehungswerte zu schauen: Für 2024 ergibt die Addition der getrennten Erhebungskreise der deutschen Staats- und Amtsanwaltschaften sowie der Generalstaatsanwaltschaften Einziehungswerte von rund 1,15 Milliarden Euro. Erfasst werden Gegenstandswerte im Vollstreckungskontext einschließlich formloser Einziehungen; dies ist weder eine reine Einnahmenstatistik noch eine lückenlose Jahreskohorte neu rechtskräftiger Urteile.[5]

Dem stehen für Italien die von der FATF für 2024 dokumentierten Einziehungen von Guardia di Finanza und Direzione Investigativa Antimafia (DIA) in Höhe von zusammen rund 1,24 Milliarden Euro gegenüber. Auch hier sind die Grenzen der Statistik zu beachten: Die Behördenmeldungen bilden keine vollständige nationale Summe und sind nicht ausschließlich nach Rechtskraft abgegrenzt. Die von der DIA für 2024

[5] Destatis, Statistischer Bericht Staatsanwaltschaften 2025, Tabelle 24211-01, Zeile 45, Wert 2024: 1.100.473.000 Euro; Statistischer Bericht Staatsanwaltschaften 2024, Tabelle 24211-36, Zeile 45: 45.618.000 Euro. Eigene Addition der getrennten Erhebungskreise: 1.146.091.000 Euro.

gemeldeten präventiven Einziehungen von rund 160 Millionen Euro sind in diesem Gesamtwert bereits enthalten und dürfen nicht zusätzlich hinzugerechnet werden.[6]

Beide Länderwerte (Deutschland und Italien) liegen somit in der Größenordnung von rund 1,2 Milliarden Euro, sind aber methodisch unterschiedlich abgegrenzt und keine Leistungsrangliste.[7]

Die im ZFG nunmehr erwarteten jährlichen Mehreinnahmen von rund 308 Millionen Euro ab 2028 müssen deshalb dem Aufwand gegenübergestellt werden, der erforderlich ist, um solche Erträge tatsächlich zu erzielen. Hier liegt der wesentliche Erkenntniswert des Vergleichs mit Italien: Das präventive Instrument leistet dort einen praktisch bedeutsamen Beitrag zur Vermögensabschöpfung, der sich nach unseren Erkenntnissen in einem unteren dreistelligen Millionenbetrag bewegt (s.o.). Diese Ergebnisse stehen jedoch im Zusammenhang mit seit Jahrzehnten darauf spezialisierten Ermittlungsstrukturen und einem entsprechenden Ressourceneinsatz.

Die personelle Größenordnung solcher Strukturen verdeutlicht insb. die DIA, deren damaliger Direktor bereits 2015 in einer parlamentarischen Anhörung rund 1.500 Beschäftigte für den umfassenden Antimafiaauftrag der Behörde nannte, konkret für ihre Rolle als zentrale Steuerungs- und Koordinierungsstelle aller beteiligten Strafverfolgungsbehörden („cabina di rega“ / „Regiezentrale“).[8] Daneben verfügt Italien mit der ANBSC (Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata) über eine eigene, dem Innenministerium unterstellte Behörde für die Verwaltung und Verwendung sichergestellter und eingezogener Vermögenswerte mit rund 300 Planstellen.[9]

Die Kernaussage ist: Vermögen muss aufgespürt, gesichert, rechtlich belastbar eingezogen, erhalten und gegebenenfalls verwertet oder weiterverwendet werden. Dafür benötigen Ermittlungsbehörden, Gerichte und Vermögensverwaltung ausreichend Personal, Fachwissen und Ausstattung.

Der italienische Vergleich unterstreicht damit die Forderung des BDZ, die Einführung des aVES mit einer realistischen und vollständigen Ressourcenplanung zu verbinden. Die empirische Betrachtung des italienischen präventiven Einziehungsinstrumentes und seiner bisherigen Anwendung rechtfertigt keine Erwartung zusätzlicher Einnahmen in Deutschland ohne entsprechende Ermittlungsleistung in spezialisierten Strukturen.

---

[6] FATF, Mutual Evaluation Report Italy 2026, S. 138, Tabelle 8.5: GdF 2024 1.081.845.653 Euro und DIA 160.898.454 Euro, zusammen 1.242.744.107 Euro. Präventiver DIA-Teilwert: DIA-Jahresbericht 2024 und amtliche Zusammenfassung des italienischen Innenministeriums, Direzione Investigativa Antimafia – presentata la relazione annuale 2024.

[7] Die deutlich engeren BKA-Zahlen über vorläufige Sicherungen in OK-Verfahren laut dem OK-Bundeslagebild dürfen nicht als deutsche Gesamtbilanz mit den italienischen Einziehungswerten verglichen werden.

[8] Anhörung im italienischen Parlament am 20.05.2015, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Resoconto stenografico, S.21, abrufbar unter https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/24/audiz2/audizione/2015/05/20/indice_stenografico.0094.html#

[9] ANBSC, Piano integrato di attività e organizzazione 2026–2028, Abschnitt 3.5.1, S. 110, abrufbar unter: https://benisequestraticonfiscati.it/storage/uploads/2026/01/ANBSC-2026-0007926-PIAO-2026-2028-uv.pdf

Auf einen Vergleich mit weiteren Staaten, die über ein präventives Einziehungsrecht (*non-conviction-based-confiscation*) verfügen, wie die Niederlande oder das Vereinigte Königreich, wird an dieser Stelle verzichtet. Der BDZ regt jedoch an, dass der Gesetzgeber die genaue Ausgestaltung solcher ausländischen Strukturen im direkten Zusammenhang mit den im Ausland dadurch erzielten Mehreinnahmen prüft, bevor der Gesetzentwurf zum ZFG konkrete Einnahmeerwartungen an den deutschen Zoll durch das aVES-Instrument knüpft. Hierbei sollte der Blick vorzugsweise auf EU-Mitgliedstaaten gerichtet werden, da diese sich innerhalb des europäischen Rechtsrahmens befinden und entsprechende Regelungen letztlich auch vor dem Europäischen Gerichtshof standhalten müssen.

2. Zoll als lernende Organisation / Umsetzung im Rahmen von „Zoll 2030“

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Bekämpfung komplexer Finanzkriminalität liegt im systematischen Aufbau und der Nutzung von Erfahrungswissen aus der Praxis. Derzeit fehlt es vielfach an strukturierten Konzepten für wiederkehrende Fallkonstellationen sowie an einer systematischen Aufbereitung erfolgreicher Ermittlungsansätze („Best-Practice-Modelle“).

Gerade bei komplexen und international verzweigten Verfahren ist es jedoch von zentraler Bedeutung, dass Ermittlungen nicht bei jedem neuen Sachverhalt wieder bei null beginnen, sondern auf bereits vorhandenen Erfahrungen aufbauen können. Dies betrifft insbesondere typische Konstellationen organisierter Finanzkriminalität, bei denen sich bestimmte Muster – etwa bei Geldflüssen, Unternehmensstrukturen oder Verschleierungstechniken – wiederholen. Für solche Fälle bedarf es klarer konzeptioneller Ansätze und praxisorientierter „Fahrpläne“, die Ermittlern und Sachbearbeitern eine strukturierte Vorgehensweise ermöglichen.

Ein solches systematisches Wissensmanagement trägt nicht nur zur Effizienzsteigerung bei, sondern hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Qualität und Durchsetzungsfähigkeit von Verfahren. Insbesondere gegenüber Staatsanwaltschaften ist es entscheidend, dass Sachverhalte nicht lediglich als Verdachtsmomente dargestellt werden, sondern auf nachvollziehbaren Mustern, Erfahrungswerten und belastbaren Ermittlungsansätzen beruhen. Strukturierte Best-Practice-Ansätze können dazu beitragen, die Überzeugungskraft von Verfahren deutlich zu erhöhen und die Zusammenarbeit zwischen Ermittlungsbehörden und Justiz zu stärken.

Aus Sicht des BDZ sollte daher geprüft werden, inwieweit innerhalb der Zollverwaltung ein stärker institutionalisiertes Wissensmanagement etabliert werden kann, das Erfahrungen aus komplexen Verfahren systematisch bündelt, auswertet und für Ausbildung sowie operative Praxis nutzbar macht. Dies betrifft sowohl die Integration entsprechender Inhalte in Aus- und Fortbildungsstrukturen als auch den Aufbau geeigneter organisatorischer Schnittstellen, über die Erfahrungen aus der operativen Arbeit kontinuierlich zurückgespiegelt werden können.

Ansätze hierfür sind innerhalb der Zollverwaltung bereits vorhanden. Die bestehenden Strukturen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität können als Ausgangspunkt für eine stärkere Vernetzung von Fachwissen und operativer Erfahrung dienen. Entscheidend wird jedoch sein, solche Strukturen in der neuen Gesamtorganisation konsequent weiterzuentwickeln und eng mit den operativen Dienststellen zu verzahnen, sodass Erkenntnisse aus der Praxis systematisch erfasst und für zukünftige Verfahren nutzbar gemacht werden.

Insbesondere die Zentralstellenunterstützung bei der Geldwäschebekämpfung nach § 3 Absatz 10 ZollKrimBG-E und die neuen aVES-Aufgaben sind mit erheblichen zusätzlichen Anforderungen an Personal und Qualifikation verbunden. Der Zoll benötigt hierfür ausreichend spezialisierte Expertise. Ein strukturierter Wissenstransfer mit der FIU und fachliche Verbindungsfunktionen können die Zusammenarbeit stärken. Die organisatorische Eigenständigkeit, fachliche Unabhängigkeit und analytische Rolle der FIU sowie die jeweiligen Datenübermittlungsgrenzen müssen dabei gewahrt bleiben; eine Vermischung mit operativer Ermittlungsverantwortung darf daraus nicht entstehen.

- Deshalb hält der BDZ flankierend für unerlässlich:
- Umfassende Schulungskonzepte für grundrechtsintensive und technisch anspruchsvolle Befugnisse,
- einen wirksamen Schutz der Beschäftigten vor persönlichen Haftungs- und Vorwurfsrisiken bei rechtmäßigem Handeln,
- klare Verfahrensstandards, Handreichungen und Dokumentationsanforderungen,
- die Stärkung der Bereiche Aus- und Fortbildung insbesondere auf dem Gebiet Finanzermittlungen / Geldwäsche,
- systematische Aufbereitung und Institutionalisierung erfolgreicher Ermittlungsansätze in einem zollinternen Wissensmanagement,
- sowie eine deutliche Verbesserung der technischen Ausstattung.

Die Bekämpfung organisierter Kriminalität, Geldwäsche und Sanktionsumgehung ist kein Bereich, in dem der Staat sich symbolische Befugnisse ohne Vollzugsunterbau leisten kann. Wer dem Zoll und den übrigen Akteuren mehr Verantwortung überträgt, muss auch bereit sein, die hierfür nötigen Ressourcen bereitzustellen.

Im Sinne der Zielsetzung des Projekts „Zoll 2030“ sollte dabei insbesondere die Einbindung der operativen Ebene gestärkt werden. Eine Grundidee von „Zoll 2030“ war, die Erfahrungen von Ermittlern und Sachbearbeitern vor Ort innerhalb der Fachstränge des neuen Zwei-Säulen-Modells der Generalzolldirektion stärker in übergeordnete Konzepte und Vorgehensweisen einfließen zu lassen – sei es zum Bürokratieabbau oder zur OK-Bekämpfung. Die Erfahrungswerte der Beschäftigten sind ein zentraler Bestandteil des verwaltungsinternen Wissenstransfers im Sinne einer lernenden Organisation, die es zu entwickeln gilt. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich bewährte

Ansätze im gesamten System verbreiten und nachhaltig zur Verbesserung der Bekämpfung komplexer Finanzkriminalität beitragen.

D. Weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus Sicht des BDZ

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält wichtige Ansätze zur Stärkung der Bekämpfung von Zollkriminalität und komplexen Finanzdelikten. Gleichzeitig zeigt die Analyse aus Sicht der Praxis, dass in mehreren Bereichen weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, der über den aktuellen Entwurf hinausgeht.

Der BDZ hält insbesondere in den folgenden Punkten zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen für erforderlich.

1. Effektivere Bekämpfung informeller Geldtransfersysteme (Hawala-Banking)

Kriminell genutzte informelle Transfersysteme wie das sogenannte Hawala-Banking erschweren durch häufig intransparente Zahlungs- und Verrechnungswege die Aufklärung grenzüberschreitender Geldflüsse. Neben Bargeldbewegungen können dabei auch Handelsgeschäfte sowie digitale Kommunikations- und Abrechnungsspuren wichtige Ermittlungsansätze liefern.

Die bestehenden gesetzlichen Regelungen erfassen diese Strukturen bislang nur unzureichend. Es bestehen beispielsweise Lücken bei der Einziehung entsprechender Vermögenswerte. Nach der Rechtsprechung handelt es sich bei den in solchen Systemen gebündelten Kundengeldern um Tatobjekte im Sinne des Strafrechts. Deren Einziehung ist nur mit besonderer gesetzlicher Anordnung möglich. Während entsprechende Regelungen im Bereich der Geldwäsche bereits existieren, fehlt eine vergleichbare Normierung im Zahlungsdienstaufsichtsrecht. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, inwieweit durch eine Anpassung des Zahlungsdienstaufsichtsgesetzes klare Einziehungsbefugnisse für Vermögenswerte aus Untergrundbankensystemen geschaffen werden können (vgl. Beschluss des Bundesrates vom 30.01.2026, Nr. 6, Bundesrat Drucksache 741/25).

Für eine konsequente Umsetzung des Ansatzes „Follow the Money“ hält der BDZ eine gezielte gesetzgeberische Auseinandersetzung mit kriminell genutzten informellen Geldtransfersystemen für erforderlich. Ziel muss es sein, die strafrechtlichen und aufsichtsrechtlichen Instrumente so weiterzuentwickeln, dass diese kriminellen Strukturen wirksam unterbunden und verfolgt werden können.

Ergänzt werden müssen diese gesetzgeberischen Erleichterungen durch strukturelle Änderungen (u. a. mehr Ressourcen, mehr Erfahrungsaustausch, gezielter Aufbau von Fachexpertise im Bereich Hawala-Banking).

Der Bundesrat greift die Einziehung von Tatobjekten bei unerlaubten Zahlungsdiensten in Nummer 37 seiner Stellungnahme erneut auf. Die Bundesregierung unterstützt den Vorschlag und kündigt die Umsetzung über einen Verweis auf § 74 Absatz 2 StGB im Rahmen der für 2027 vorgesehenen umfassenden ZAG-Novelle an. Der BDZ begrüßt

diese Absicht, weist aber darauf hin, dass die Lücke damit im vorliegenden Regierungsentwurf noch nicht geschlossen wird (Gegenäußerung, Nr. 37, BT-Drs. 21/8282, S. 380).

Neben Hawala sind vergleichbare informelle Werttransfersysteme zu berücksichtigen. Dazu zählt das chinesische „Fei Qian“ („Flying Money“), bei dem Werte über Vermittlernetzwerke grenzüberschreitend übertragen werden, ohne dass für jeden Auftrag eine entsprechende grenzüberschreitende Banküberweisung erfolgen muss.[10] Solche Strukturen können zur Verschleierung und Übertragung krimineller Erträge genutzt werden. Die Bekämpfung entsprechender Geldwäschenetzwerke darf sich deshalb nicht auf Hawala beschränken, sondern muss auch vergleichbare Systeme erfassen (Stichwort „money laundering as a service“).

2. Vorzeitige Vernichtung sichergestellter Betäubungsmittel

Der BDZ bekräftigt seine Forderung nach einer rechtssicheren Möglichkeit zur vorzeitigen Vernichtung sichergestellter Betäubungsmittel unter gerichtlicher Kontrolle.

Aus Sicht der Praxis ist eine solche Regelung von erheblicher Bedeutung. Die Lagerung großer Mengen sichergestellter Betäubungsmittel über lange Zeiträume stellt ein erhebliches Sicherheitsrisiko für die Zollbeamtinnen und Zollbeamten dar. Gleichzeitig verursacht sie einen hohen organisatorischen Aufwand für die Ermittlungsbehörden. Die Möglichkeit einer vorzeitigen Vernichtung unter gerichtlicher Kontrolle würde dazu beitragen, Sicherheitsrisiken zu reduzieren und die Gefährdung der mit der Sicherstellung und Verwahrung betrauten Beschäftigten zu verringern. Der BDZ spricht sich daher ausdrücklich dafür aus, eine entsprechende Regelung in das Gesetzgebungsverfahren aufzunehmen.

3. Erweiterung der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung auf Folgesurrogate

Ein weiterer zentraler Punkt betrifft die Einziehung sogenannter Folgesurrogate im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung. Kriminelle Organisationen versuchen regelmäßig, Vermögenswerte aus Straftaten durch eine Vielzahl von Transaktionen zu verschleiern oder umzuwandeln. Dabei entstehen häufig mehrere aufeinanderfolgende Ersatzwerte („Surrogate“), die wirtschaftlich weiterhin aus der ursprünglichen Straftat stammen (Beispiel: inkriminierte Barmittel, anschließend eine Immobilie, ein Luxusfahrzeug, Wertpapiere und schließlich Kryptowerte).

Der BDZ fordert eine ausdrückliche und rechtssichere Regelung für die Einziehung mehrfach umgewandelter Taterträge. Dabei ist das Verhältnis zur bereits möglichen Einziehung von Ersatzgegenständen nach § 73 Absatz 3 StGB und zur Einziehung des Wertes von Taterträgen nach § 73c StGB klarzustellen. Sollte eine entsprechende Regelung nicht im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs erfolgen, sollte sie

[10] Europol, *The Other Side of the Coin – Analysis of Financial and Economic Crime* (2023), S. 13, abrufbar unter https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/The%20Other%20Side%20of%20the%20Coin%20-%20Analysis%20of%20Financial%20and%20Economic%20Crime%20%28EN%29.pdf?

zumindest im Rahmen laufender Reformvorhaben im Bereich des Strafrechts berücksichtigt werden.

Davon zu unterscheiden sind Vermögensverschiebungen auf tatunbeteiligte Dritte nach § 73b StGB. Auch hier unterstützt die Bundesregierung das Anliegen einer konsequenteren Einziehung, verweist jedoch auf ihr angekündigtes gesondertes Gesetzgebungsvorhaben zum Vermögensabschöpfungsrecht. Die gesetzliche Lösung der in Nummer 41 der Bundesratsstellungnahme angesprochenen Verschiebungskonstellationen bleibt damit einem weiteren Vorhaben vorbehalten (Gegenäußerung, Nr. 41, BT-Drs. 21/8282, S. 381).

4. Nutzung abgeschöpfter Vermögenswerte zur Stärkung der Sicherheitsbehörden

Die Bekämpfung organisierter Kriminalität führt regelmäßig zur Einziehung erheblicher Vermögenswerte. Aus Sicht des BDZ sollte geprüft werden, inwieweit abgeschöpfte Vermögenswerte künftig stärker zur Finanzierung der Sicherheitsbehörden des Bundes eingesetzt werden können.

Insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Finanzkriminalität entstehen erhebliche Kosten für spezialisierte Ermittlungsstrukturen, digitale Analyseinstrumente, technische Ausstattung sowie für den Ausbau spezialisierter Ermittlungsbereiche. Der BDZ regt daher an, zu prüfen, ob ein Teil der abgeschöpften Vermögenswerte künftig gezielt zur Stärkung der verfahrensführenden Ermittlungsbehörden eingesetzt werden kann. Das vorliegende Gesetzgebungsverfahren bietet eine Chance, eine solche Regelung innerhalb des Zuständigkeitsbereiches des Bundesministeriums der Finanzen einzuführen und in künftigen Gesetzgebungsverfahren auf weitere Strafverfolgungsbehörden auszuweiten.

Der BDZ steht darüber hinaus einer transparent geregelten Verwendung eingezogener Vermögenswerte für Zwecke des Gemeinwohls grundsätzlich offen gegenüber. Dazu können neben der Stärkung der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden auch soziale oder kommunale Verwendungen geeigneter Vermögensgegenstände gehören. Der Antrag der Fraktion Die Linke auf BT-Drs. 21/8391 greift die soziale Wiederverwendung ausdrücklich auf; Umfang und Ausgestaltung einer solchen Regelung sind eigenständig zu prüfen.

Voraussetzung sind klare rechtsstaatliche und haushaltsrechtliche Regeln, der Schutz berechtigter Ansprüche Dritter sowie eine professionelle Verwaltung und Werterhaltung. Eine behördenbezogene Mittelverwendung darf weder unmittelbare individuelle Erfolgsprämien noch sachwidrige Anreize für Einziehungsentscheidungen schaffen. Die reguläre, bedarfsgerechte Finanzierung der Ermittlungsbehörden darf nicht von schwankenden Abschöpfungserlösen abhängen.

5. Zentralstellenkompetenz der Staatsanwaltschaften

Die Wirksamkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung des Zolls hängt maßgeblich von den bestehenden strukturellen Rahmenbedingungen im Bereich der Strafverfolgung und der behördlichen Zusammenarbeit ab. Die bundesweite Zuständigkeit des Zolls steht derzeit einer überwiegend länderbezogenen Organisation der Staatsanwaltschaften gegenüber. Bestehende spezialisierte Staatsanwaltschaften und Zentralstellen sind gezielt einzubinden und bedarfsgerecht zu stärken. Für komplexe, länderübergreifende Verfahren braucht es flächendeckend verlässliche Ansprechpartner und eindeutige Zuständigkeiten, um Verzögerungen und Doppelarbeit zu vermeiden. Ein Szenario, in dem die Justiz nicht hinreichend in der Lage ist, erfolgreich vom Zoll geführte Vorermittlungen in der erforderlichen Geschwindigkeit im weiteren Verfahrensgang abzubilden, sollte unbedingt vermieden werden.

Hinzu kommt die Notwendigkeit eines rechtssicheren und praktisch nutzbaren behördenübergreifenden Informationszugangs. Die im Referentenentwurf für das aVES vorgesehene ausdrückliche Befugnis zur Einholung von Auskünften aus dem Zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister ist im Regierungsentwurf nicht mehr enthalten. Für länderübergreifende Ermittlungen und den frühen Abgleich administrativer Vermögensermittlungen mit Strafverfahren müssen die jeweils zulässigen Zugriffe auf das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister und weitere einschlägige Informationssysteme tatsächlich verfügbar sein. Der BDZ regt an, rechtliche und technische Hindernisse im Zusammenwirken mit den Justizverwaltungen zu prüfen und verbindliche Rückmeldewege festzulegen. Eine belastbare Abstimmung darf nicht allein von persönlichen Kontakten abhängen.

Insgesamt wird deutlich, dass der Gesetzentwurf wichtige Impulse setzt, jedoch zentrale, sich aus dem föderalen Prinzip ergebende strukturelle Problemstellungen, die für effektive, länderübergreifende Geldwäschebekämpfung angegangen werden müssten, nicht adressiert. Insofern verbleiben zentrale strukturelle Voraussetzungen außerhalb des Regelungsbereichs des vorliegenden Gesetzentwurfs und bedürfen einer gesonderten gesetzgeberischen Initiative aus dem Justizressort.

6. Prüfbedarf: Geldwäsche im steuerlichen Bereich / organisierte Steuerhinterziehung / sonstige Formen der Finanzkriminalität

Der BDZ sieht weiteren Prüfbedarf über den vorliegenden Gesetzentwurf hinaus. Die großen bekannten Finanz- und Steuerbetrugsfälle Cum-Ex/Cum-Cum und Wirecard haben offengelegt, wie anfällig selbst umfassend regulierte Systeme für Manipulation und Betrug sind. Deshalb sollte gerade im Grenzbereich zwischen organisierter Steuerhinterziehung, Wirtschaftskriminalität, Finanzmarktkriminalität und Geldwäsche klar herausgearbeitet werden, welche Behörden welche Fallgruppen bearbeiten und wie Informationen und Expertise zusammengeführt werden.

In der Vollzugspraxis der Zollverwaltung stellen insbesondere Deliktsbereiche wie die Hinterziehung von Verbrauchsteuern – etwa im Zusammenhang mit Alkohol,

Tabakwaren oder Energieerzeugnissen – seit Jahren einen Schwerpunkt organisierter und bandenmäßig begangener Kriminalität dar. Diese Deliktsformen fallen typischerweise in die Zuständigkeit der Zollfahndung und werden durch diese mit erheblichem personellen und operativen Aufwand bekämpft. Der BDZ mahnt seit Jahren an, dass die Ressourcen der Zollfahndung zur effektiven Eindämmung dieser Form der Steuerkriminalität schon heute nicht ausreichend sind. Eine zusätzliche Übernahme weiterer Fallgruppen wäre aus unserer Sicht im Rahmen der Ermittlungskapazitäten der Zollverwaltung nicht leistbar; zumal der vorliegende Entwurf den fachlichen Mehrbedarf im Wesentlichen mit erwarteten Einsparungen verrechnet.

Nichtsdestotrotz ist festzustellen, dass organisierte und bandenmäßige Steuerhinterziehung längst nicht mehr auf diese klassischen Erscheinungsformen beschränkt ist. Vielmehr erfassen entsprechende Täterstrukturen zunehmend unterschiedliche Steuerarten und nutzen komplexe, häufig international ausgerichtete Geschäftsmodelle, die über die traditionellen Deliktsfelder hinausgehen bzw. diese Deliktsfelder unter Nutzung bestehender Logistik- und Finanzierungsstrukturen ausweiten. Dabei kann die Geldwäsche sowohl eigenständiges Delikt im Bereich der Finanzkriminalität sein, als auch regelmäßig Anschlussdelikt und/oder zusätzliches Delikt zur Steuerkriminalität; vgl. unsere vorherigen Ausführungen zu § 3 Abs. 7a und 10 ZollKrimBG.

Eine konsequente Anwendung des „Follow the Money“-Ansatzes würde bedeuten, organisierte Steuerkriminalität unabhängig von der jeweils betroffenen Steuerart zu erfassen sowie weitere Tatbestände der Finanzkriminalität (z.B. Subventionsbetrug) zu berücksichtigen. Der BDZ hatte dieses Grundproblem bereits im Rahmen der parlamentarischen Befassung mit dem Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz beschrieben (vgl. S. 4, Stellungnahme des BDZ zum FKBG vom 25.01.2024). Vor diesem Hintergrund erscheint es im Rahmen der ganzheitlichen Bekämpfung von Finanzkriminalität angezeigt, über den vorliegenden Entwurf hinaus zu prüfen, inwieweit die bestehenden strafrechtlichen Regelungen zur besonders schweren Steuerhinterziehung die tatsächliche Bandbreite organisierter Steuerkriminalität noch hinreichend abbilden. Derzeit sind entsprechende Qualifikationstatbestände im Wesentlichen auf Umsatz- und Verbrauchsteuern beschränkt (vgl. Beschluss des Bundesrates vom 30.01.2026, Nr. 7, Bundesrat Drucksache 741/25). Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die bestehenden und bewährten Zuständigkeiten sowie die besondere Expertise der Zollverwaltung im Bereich der Verbrauchsteuern weiterhin eine tragende Rolle bei der Bekämpfung dieser Deliktsformen spielen.

Die Bundesregierung unterstützt in ihrer Gegenäußerung das Anliegen des Bundesrates, organisierte bandenmäßige Steuerhinterziehung umfassender zu erfassen. Sie verweist hierfür auf ein gesondertes Gesetzgebungsvorhaben zur besseren Bekämpfung der Steuerkriminalität, dessen Abstimmung noch 2026 beginnen soll. Eine entsprechende Ausweitung des § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 AO ist damit im ZFG-Regierungsentwurf noch nicht umgesetzt (Gegenäußerung, Nr. 29, BT-Drs. 21/8282, S. 378).

Der vom BMF angekündigte Aufbau eines Gemeinsamen Zentrums gegen Steuer- und Finanzkriminalität kann an den vom BDZ beschriebenen Kooperationsbedarf anknüpfen. Eine bloßer „Koordinierungskreis“ ohne operativen Mehrwert wäre aus unserer Sicht jedoch zu wenig und birgt vielmehr die Gefahr, weitere bürokratische Schnittstellen aufzubauen. Erforderlich sind belastbare Informationswege, spezialisierte Fachkompetenz und die Fähigkeit, Erkenntnisse schnell und agil in wirksame Ermittlungen der jeweils zuständigen Behörden zu überführen. Die konkrete Ausgestaltung des Zentrums, die Umsetzung des Aktionsplans und die nach dem ZFG folgenden Gesetzgebungsvorhaben bleiben abzuwarten. Vor dem Hintergrund der inhaltlichen Überschneidungen zu den Regelungsvorhaben des ZFG hält der BDZ es für bedauerlich, dass das Bundesministerium der Finanzen bis heute trotz umfangreicher Anfragen aus dem Parlament keine belastbaren Aussagen über Aufgaben und Ausgestaltung des Gemeinsamen Zentrums gegen Steuer- und Finanzkriminalität getroffen hat.

Die Fraktion Die Linke fordert in BT-Drs. 21/8391 eine eigenständige Ermittlungseinheit beim Zoll und zusätzliche Zuständigkeiten für schwere Fälle von Umsatz- und Kapitalertragsteuerhinterziehung einschließlich Cum-Ex und Cum-Cum. Diese Forderung unterstreicht die auch von uns kritisierte Regelungslücke, der BDZ lehnt die Zuständigkeitsübertragung auf den Zoll jedoch ab. Eine pauschale Übertragung dieser Aufgaben wäre mit den derzeitigen Strukturen und Ressourcen nicht leistbar. Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen auf BT-Drs. 21/3248 vom 2. Dezember 2025 setzt demgegenüber unter anderem auf eine neue zentrale Oberbehörde einschließlich FIU und Sanktionsdurchsetzung. Der BDZ lehnt auch dies unter Verweis auf das in der letzten Legislaturperiode gescheiterte Vorhaben eines Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) ab und hält an der Einheit der Zollverwaltung und einer fachlich unabhängigen FIU innerhalb der GZD fest. Gemeinsam diskutierte Ziele wie bessere Spezialisierung, Datenanalyse und Zusammenarbeit bewerten wir dabei getrennt von den jeweiligen institutionellen Forderungen.

Fazit

Die Bekämpfung internationaler Finanz- und Wirtschaftskriminalität bleibt gerade vor dem Hintergrund eines erodierenden Vertrauens der Bevölkerung in die Handlungsfähigkeit des Staates eine zentrale sicherheits- und finanzpolitische Herausforderung. Die bekannten Probleme zersplitterter Zuständigkeiten, schwieriger Informationsflüsse und unzureichender Vollzugskapazitäten verlangen weiterhin tragfähige Lösungen.

Der vorliegende Gesetzentwurf soll für „mehr Gerechtigkeit“ sorgen, unter anderem durch die Stärkung der Zollverwaltung. Der BDZ begrüßt die vorgesehenen Reformschritte grundsätzlich und wird sich in deren Ausgestaltung konstruktiv einbringen. Das administrative Vermögensermittlungs- und Sicherstellungsverfahren kann einen wichtigen ergänzenden Beitrag leisten. Die geltend gemachten Erwartungen an eine wirksamere Abschöpfung setzen jedoch eine tragfähige Beweisregel, eine verlässliche Zusammenarbeit mit der Strafverfolgung und zusätzliche personelle Ressourcen in spezialisierten Ermittlungsstrukturen voraus. Der Ansatz des Bundesrates für eine

qualifizierte widerlegliche Vermutung verdient nach unserer Einschätzung eine weitere verfassungsrechtlich sorgfältige Prüfung. Zugleich sollten die Schnittstellen zu Staatsanwaltschaften und Behörden der Länder konkret geregelt werden.

Die praktische Erfahrung der Zollverwaltung zeigt, dass Gesetze allein nur begrenzte Wirkung entfalten, wenn die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Ressourcen nicht im angemessenen Maß zur Verfügung gestellt werden. Besonders kritisch bewerten wir die Annahme, dass neue Aufgaben weitgehend durch erwartete organisatorische Einsparungen abgedeckt werden können. Der Regierungsentwurf prognostiziert ab 2028 rund 308 Millionen Euro jährliche Mehreinnahmen durch aVES. Diese Prognose beruht auf Modellannahmen zu Verfahren, Gegenstandswerten und Erfolgsquoten; sie ist kein bereits gesicherter Haushaltsertrag. Der Wert eingezogener Vermögensgegenstände und tatsächlich realisierte Nettoerlöse sind zu unterscheiden. Der Aufbau und Betrieb neuer Instrumente der Vermögensermittlung, Datenanalyse und digitalen Ermittlungsarbeit erfordert erhebliche Investitionen in qualifiziertes Personal und leistungsfähige IT-Infrastrukturen. Der empirische Ländervergleich mit der Praxis des präventiven Einziehungsrechts in Italien lässt erhebliche Zweifel an der prognostizierten Summe für Deutschland aufkommen.

Die politischen Personalankündigungen in sog. Aktionsplänen gegen organisierte Kriminalität und Finanzkriminalität ersetzen keine nachvollziehbare Zuordnung der für das ZFG erforderlichen Kapazitäten. Der BDZ hält es deshalb für erforderlich, den Personal- und Technikbedarf realistisch zu bewerten und die Finanzierung verbindlich abzusichern. Nur wenn neue Befugnisse und Aufgaben mit einer angemessenen Ausstattung der Zollverwaltung einhergehen, können die gesetzgeberischen Ziele tatsächlich erreicht werden.

Thomas Liebel

Bundesvorsitzender