



**Gewerkschaft
der Polizei**

ZOLL

Gewerkschaft der Polizei • BZG Zoll • Forststr. 3a • 40721 Hilden

**Forststraße 3a
40721 Hilden**

An den
Vorsitzenden des
Finanzausschusses
im Deutschen Bundestag
Herrn
Alois Rainer, MdB

**gdp@gdpzoll.de
www.gdp-zoll.de**

Frank Buckenhofer
Vorsitzender
0171 / 2163546
buckenhofer@gdpzoll.de

per Mail

14.11.2022

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Sanktionsdurchsetzungsgesetzes II

Ihr Gz.: 2022/0955756

Sehr geehrter Herr Abgeordneter Alois Rainer,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung als Sachverständiger und die Übersendung des Referentenentwurfs zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz II und die damit einhergehende Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme.

Die Durchsetzung von Sanktionen sollte ausnahmslos in der Verantwortung des Bundes liegen

Wir verweisen zunächst auf unsere Stellungnahme vom 12.05.2022 mit Gz. FB/ST/220002, die wir im Rahmen der Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz I vorgelegt haben. Im Hinblick auf unsere damalige Empfehlung, dass Maßnahmen der Sanktionsdurchsetzung dem Bund obliegen und nicht den Ländern oder gar kommunalen Gebietskörperschaften überantwortet werden können, begrüßen wir die Aufhebung des erst im Mai eingeführten § 13 Absatz 2a des Außenwirtschaftsgesetzes.

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) empfiehlt nach wie vor, dass Sanktionsdurchsetzungsaufgaben in der Verantwortung des Bundes liegen und damit auch in der Zuständigkeit von unmittelbaren Bundesbehörden durchzuführen sind, die einer direkten Weisung durch die Bundesregierung und deren oberste Bundesbehörden unterliegen.

Sanktionsbedingte Verwaltungsakte und deren ggf. nötige zwangsweise Durchsetzung sind oftmals von besonderem öffentlichem Interesse, werden dabei auch von ausländischen Regierungen und Medien genau beobachtet und nicht selten in den besonderen Kontext der jeweiligen außenpolitischen Lage gestellt. Bedeutend ist hier in besonderem Maße die Verantwortung des Bundes.

Konto
Sparkasse
Baden-Baden Gaggenau

IBAN
DE85 6625 0030 0030 3388 75

BIC
SOLADES1BAD

Die Aufgabe der Durchsetzung von Sanktionen ist erfahrungsgemäß auch keine Dauerlast für die Behörden. Solche verwaltungsseitigen Anforderungen finden eher selten und kaum planbar statt und unterliegen stark den aktuellen politischen Entwicklungen. Sie stellen in der Regel eine Ausnahmesituation für die mit dieser Aufgabe zu betrauenden Behörden dar. Von daher ist eine regelmäßige personelle Bevorratung von Personal nicht angezeigt. Vielmehr müssen im Bedarfsfall erfahrene und ausgerüstete Behörden für diese Aufgabe aktiviert und sensibilisiert werden.

2. Es bedarf dazu keiner neuen bzw. weiteren Behörde auf Bundesebene

Die Errichtung einer Zentralstelle als neue Behörde für die Durchsetzung von Sanktionen ist entbehrlich. Stattdessen ist es nach Auffassung der GdP deutlich sinnvoller, auf der Zeitschiene wesentlich schneller realisierbar und in der Wirkung effektiver, bereits bestehende Behördenstrukturen zu ertüchtigen und ihnen diese Aufgabe zu übertragen. In diesem Falle könnte auf bereits erfahrene Ermittlungsbeamtinnen und –beamte sofort zurückgegriffen werden, die unmittelbar nach Inkrafttreten der gesetzlichen Aufgabenübertragung und Befugniszuweisung mit dem Aufspüren sanktionierter Vermögen beginnen können. Langwierige Errichtungsprozesse bis zum ersten Tätigwerden der neuen Behörde wären entbehrlich.

Unser Vorschlag ist, statt einer neuen Direktion in der Generalzolldirektion, den Zollfahndungsdienst mit seinem Zollkriminalamt (ZKA) und den nachgeordneten Zollfahndungsämtern mit der Durchsetzung der Sanktionen bei beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenständen zu beauftragen und entsprechend auszurüsten und personell auszustatten. Der Zollfahndungsdienst verfügt bereits über die nötigen Erfahrungen bei den erforderlichen Finanz- und Vermögensermittlungen (Follow the money) und sonstigen Ermittlungen zur Aufdeckung komplexer Lebenssachverhalte sowie bei der Sicherung von Vermögen. Ferner verfügt er mit seinen Vollzugsbeamtinnen und -beamten des Bundes (§§ 6 und 9 UZwG) als materiell-rechtliche polizeiliche Vollzugsbehörde auch über die Möglichkeiten und Rechte, die erforderlichen Verwaltungsakte zur Sicherung der Durchsetzung der Sanktionen (Sicherstellungen, Durchsuchungen etc.) jederzeit auch zwangsweise nach dem UZwG durchzusetzen. Zudem ist der Zoll in der Fläche für eine solche Aufgabe auch ausreichend präsent aufgestellt und dadurch auch schnell und kompetent überall handlungsfähig.

3. Präventive Finanzermittlungen und die Sicherung von Vermögen müssen deutlich umfassender sein

Die nunmehr angedachten Befugnisse im Artikel 1 des Entwurfs regeln nun und leider nur im Sanktionsdurchsetzungsgesetz die Befugnisse zur Ermittlung und Sicherung von Vermögenswerten. Damit sind die Befugnisse auf das Vorhandensein von Sanktionssachverhalten beschränkt. In der Folge darf dann aber nur im Rahmen der Sanktionsdurchsetzung nach entsprechendem Vermögen gesucht werden, nicht aber aus anderen Gründen, wie z.B. zur Kriminalitätsbekämpfung, was jedoch aus Sicht der GdP dringend angezeigt ist. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Erkenntnisse für andere Tatbestände verwertet werden dürfen. Anlass für die Befugniswahrnehmung ist aber immer nur ein Sachverhalt aus dem Sanktionsdurchsetzungsrecht. Deutschland braucht jedoch – auch im Kampf gegen Geldwäsche – zeitnah Regelungen, mittels derer umfassend in behördlichen Verwaltungsverfahren und nicht nur im Strafverfahren nach kriminellen Vermögen und Vermögen ungeklärter Herkunft gefahndet werden darf. Daher empfehlen wir stattdessen eine Art „suspicious wealth order“.

Das Aufspüren und die Sicherung solcher verdächtigen Vermögen und Vermögen ungeklärter Herkunft ist ein wirksames Instrument gegen die Organisierte Kriminalität, die Geldwäsche, Steuerhinterziehungen und auch gegen die Terrorismusfinanzierung. Solche präventiven Finanzermittlungen ausschließlich und nur anlassbezogen bei der Suche und Sicherung von

sanktioniertem Vermögen zuzulassen, ist deutlich zu kurz gedacht. Insofern ist diese gesetzliche Regelung hier unnötig auf sanktionsrechtliche Sachverhalte beschränkt und folglich auch im falschen Gesetz geregelt.

Solche Maßnahmen zum Aufspüren und zur Sicherung von suspekten Vermögen müssen in einen wesentlich umfassenderen Kontext gestellt und eben nicht auf Sanktionen beschränkt werden.

Folgt man grundsätzlich dem Gedanken, dass das Aufspüren und die Sicherung von Vermögen auch in anderen Zusammenhängen erforderlich sind, wäre es rechtlich undurchsichtig, wenn solche Befugnisse sich in einer Art Patchworkgesetzgebung in verschiedenen Gesetzen mit im Zweifel noch unterschiedlichen Formulierungen wiederfinden würden, statt umfassend in einer generellen und eindeutigen gesetzlichen Regelung verankert zu werden, die mit einer konkreten Verantwortungszuweisung auf eine Behörde verbunden ist, die zum Aufspüren krimineller und sanktionierter Vermögen sowie Vermögen ungeklärter Herkunft auch im Verwaltungsverfahren berufen ist.

4. Sanktionen müssen Sanktionierte auch empfindlich treffen, um die gewünschte Wirkung zu erzielen

Das Sanktionsdurchsetzungsgesetz führt mit den unter 3. bereits erwähnten Befugnissen nicht zu einem ausdrücklichen Nutzungsverbot des Vermögens, soweit es sich um bewegliche und unbewegliche Vermögensgegenstände handelt. Das in der Sanktionsverordnung verhängte Einfrieren wirkt zwar immer ipso iure, führt aber in der Realität zu unterschiedlichen Rechtsfolgen. Während Vermögen auf Konten (Geldkonten etc.) unmittelbar eingefroren sind und damit jegliche Nutzung der Vermögen ausgeschlossen ist, können eingefrorene bewegliche und unbewegliche Vermögensgegenstände (Immobilien, Yachten, Autos etc.) weiter genutzt werden. Schon das ist zumindest ein fragwürdiger Zustand mit unterschiedlich empfindlichen Rechtsfolgen für die Sanktionsadressaten. Insofern ist die Rechtsfolge einer Sanktion, die bewegliche und unbewegliche Vermögensgegenstände nur einfriert, für den Sanktionierten nicht wirklich oder nur mäßig spürbar.

Eine Regelung, wie sie im italienischen Decreto Legislativo Nr. 109 aus 2007 vorgesehen ist, die die Sicherstellung bzw. Beschlagnahme derartiger Vermögen erlaubt, fehlt in Deutschland nach wie vor. Hier kann die Guardia di Finanza (italienische Finanzpolizei) offensichtlich weitergehende Maßnahmen zur Nutzungsunterbindung treffen als deutsche Behörden.

5. Empfehlung der GdP

Der Bundesminister der Finanzen Christian Lindner hat kürzlich auf der Zolljahrespressekonferenz Anfang Mai zurecht betont, dass er den Zoll bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Geldwäsche deutlich stärken und modernisieren sowie effektiver und effizienter aufstellen will. Dieses richtige und nötige Vorhaben verlangt ohnehin in Bälde, dass zumindest die polizeilichen Teile des Zolls hinsichtlich ihrer inneren Aufbau- und Ablauforganisation, ihrer strategischen Ausrichtung, ihrer Digitalisierung sowie sonstiger technischer Ausrüstung überplant werden müssen. Die bisherigen Strukturen, strategischen Ausrichtungen und technischen Ausrüstungen sind nicht mehr zeitgemäß.

Die Ankündigungen des Ministers vom Mai dieses Jahres müssten – wenn sie das Ziel einer wirksamen Bekämpfung von Geldwäsche, Schmuggel und anderen Delikten der Finanzkriminalität und des Betruges und sonstigen illegalen Gewinnerzielens verfolgen – dazu führen, dass seine Zollbehörden ertüchtigt werden und nicht weitere Behörden daneben entstehen.

Die GdP empfiehlt bereits seit langer Zeit, den Zoll viel stärker in die übrige polizeiliche Sicherheitsarchitektur des Bundes zu integrieren. Der Zoll ist mit seinen polizeilichen Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung eine bedeutende und unverzichtbare materiell-rechtliche Polizeibehörde des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen und eben nicht nur eine Finanzbehörde zur Erhebung und Verwaltung von Steuern und Zöllen.

Die engagierte und wirksame Schmuggel- und Geldwäschebekämpfung sowie die Bekämpfung von Steuer-, Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktkriminalität durch den zuständigen Zoll sind im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität (OK) unerlässlich. Triebfeder Nummer eins der Organisierten Kriminalität ist das große illegale Geldverdien. Schon deshalb empfiehlt die GdP – zur schlagkräftigen Bekämpfung von OK, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung –, den Zoll zukünftig auch mit dem polizeilichen Aufspüren und der Sicherung von kriminellen Vermögen und auch sanktioniertem Vermögen sowie Vermögen ungeklärter Herkunft – auch im Verwaltungsverfahren – zu beauftragen (suspicious wealth order).

Mit dieser gesetzlichen Aufgabenzuweisung in der Dauerlast an den Zoll wäre auch in den Zeiten eines ausnahmsweise durchzuführenden Sanktionsregimes die Aufgabe der Sanktionsdurchsetzung konkret behördlich an erfahrene Kräfte zugewiesen und zugleich in der Verantwortlichkeit beim Bund.

Die GdP unterstützt daher alle politischen Bemühungen, die dem Prinzip „Follow the money“ bei Ermittlungen dienlich sind. Gerade eine Finanzpolizei, wie sie von der GdP gefordert wird, könnte hier als hybride Behörde (Polizei- und Finanzbehörde) im Geschäftsbereich des BMF wesentliche Beiträge im Kampf gegen diese Formen der Kriminalität leisten. Ein ausdrücklich gewünschter Nebeneffekt wäre dann zudem, dass durch Sicherstellungen von Vermögen mit späteren Einziehungen auch Einnahmen für öffentliche Haushalte generiert werden würden.

Die Errichtung einer Zoll- oder Finanzpolizei dieses Zuschnittes dürfte im politischen Raum nach Einschätzung der GdP aufgrund der bestehenden Beschlusslagen der Parteien SPD, Grüne, FDP, CDU/CSU und der Partei Die Linke kaum strittig – sondern eher allgemein anerkannt – sein.

6. Die Beschlüsse der Parteien SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP, CDU/CSU und Die Linke hierzu:

SPD: Beschluss des Parteivorstands vom 21.06.2021 „Freiheit und Sicherheit“

„Erscheinungsformen, die unsere Sicherheit in besonderem Maße bedrohen, nehmen wir auch besonders ins Visier. Die Organisierte Kriminalität ist ein gravierendes und facettenreiches Kriminalitätsphänomen. Die sogenannte ‚Clankriminalität‘ sorgt mitunter für Verunsicherung im öffentlichen Raum und nimmt für sich in Anspruch, nach eigenen Gesetzen zu leben. Dies lassen wir nicht zu. Die Geschäfte von Organisierter Kriminalität werden wir genauestens kontrollieren und Geldwäsche vereiteln. Notwendig sind ausdauernde und flächenübergreifende Strukturermittlungen der Länderpolizeien, der Bundespolizei und des Zolls zusammen mit BKA und Europol. Mittelfristig wollen wir den Zoll zu einer Bundesfinanzpolizei weiterentwickeln, die insbesondere gegen illegale Beschäftigung/Schwarzarbeit, organisierte Kriminalität und Geldwäsche, u.a. durch Vermögensabschöpfung, wirkungsvoll einschreitet.“

SPD: Beschluss des Parteitags vom 25.06.2017 „Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit“

Auch der Zoll leistet wertvolle Arbeit bei der Bekämpfung von Kriminalität. Das gilt für die erfolgreichen Ermittlungen von kriminellen Waffenhandel genauso wie für die Bereiche Finanz- und Steuerbetrug und die Mindestlohnkontrolle. Der Zoll muss – besonders im Interesse des Handwerks – in die Lage versetzt

werden, noch besser als bisher gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung vorzugehen. Deshalb werden wir den Zoll stärken und zu einer effektiven Finanzpolizei des Bundes weiterentwickeln.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Bundestagswahlprogramm 2021 Deutschland. Alles ist drin.

„Wir brauchen eine Finanzaufsicht mit Zähnen, die Missstände aufzeigt, statt sie zu ermöglichen. Bei Wirecard hat auch die deutsche Finanzaufsicht (BaFin), wie so häufig zuvor kläglich versagt. Als Aufseherin verbot die BaFin Leerverkäufe gegen Wirecard und zeigte Journalist*innen an, die Unregelmäßigkeiten aufdeckten. Das kam einem Persilschein für Wirecard gleich. Anleger*innen haben im Ergebnis nicht nur ihr Geld, sondern zugleich auch das Vertrauen in den Finanzplatz Deutschland und seine Aufsicht verloren. Für ehrliche Unternehmen wird die Finanzierung so künftig schwieriger und teurer. Kultur und Selbstverständnis der BaFin müssen sich deshalb komplett ändern. Es braucht eine Fehlerkultur innerhalb der Aufsicht und eine Kultur der Skepsis und des Hinterfragens. Wir wollen eine Finanzpolizei mit umfassenden Prüfungsrechten schaffen, die Informationen mit allen zuständigen Behörden im In- und Ausland austauscht. Dem Zoll als Bundesbehörde kommen wichtige Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Geldwäsche zu. Momentan ist er personell und organisatorisch nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen. Wir werden ihn besser und mit den notwendigen rechtsstaatlich abgesicherten Befugnissen ausstatten, damit er künftig schwere Finanzkriminalität effektiv bekämpfen kann.“

FDP: Antrag/Beschluss 62. Ord. Bundesparteitag, 13.-15.05.2011,

Antrag 35; „überwiesen an den Bundesvorstand“:

„Die Finanzverwaltung muss nach Art. 87 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 1 des Grundgesetzes als bundeseigene Verwaltung, an deren Spitze gem. Art. 108 GG der Bundesfinanzminister zu stehen hat, geführt werden. Der Zoll als Teil der Bundesfinanzverwaltung nimmt jedoch in Form des Zollfahndungsdienstes und des Zollkriminalamts als „Finanzpolizei“ auch die Annexkompetenz der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im Bereich der Zuständigkeiten der Finanzverwaltung wahr, soweit ihr diese Aufgabe durch Gesetz übertragen wurde. Die Aufgaben und Befugnisse dieser Sonderpolizei des Bundes im Bereich der Fiskalkriminalität überschneiden sich dabei zum Teil mit denen der Polizeien der Länder sowie der anderen Sonderpolizeien des Bundes BKA und Bundespolizei. Da es sich bei den Aufgaben des Zollfahndungsdienstes und des Zollkriminalamts weniger um fiskalische Zuständigkeiten handelt, denn um einen Beitrag zur Inneren Sicherheit im Bereich der Bekämpfung von Verbrechen, sollten sie dem Bundesministerium des Innern unterstellt werden. Dies gilt umso mehr, als beim Zollkriminalamt und beim Zollfahndungsdienst umfassende Expertise im Hinblick auf die Sicherheit an Flughäfen und EU-Grenzen vorhanden ist. Personelle Ressourcen werden nicht sinnvoll und effektiv eingesetzt, wenn z.B. zur Kriminalitätsbekämpfung an den Grenzen neben der Landespolizei und der Bundespolizei auch der Zoll tätig wird.“

Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 08.11.2022:

Sanktionierte russische Oligarchen schnellstens wirksam zur Verantwortung ziehen und Zollpolizei schaffen

In diesem Antrag heißt es unter anderem:

Zuvorderst ist die Schaffung einer schlagkräftigen Zollpolizei im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen notwendig. Die Zollpolizei würde zum Abbau bisher bestehender Doppel- und Dreifachstrukturen zwischen den Kontrolleinheiten, dem Zollfahndungsdienst und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit führen. Die zentrale Verantwortung des Zolls für das Aufspüren und die Sicherung sanktionierter und verdächtiger Vermögen würde zu einer operativen Effizienzsteigerung führen. Zudem soll

die Zollpolizei operative Aufgaben in der Geldwäschebekämpfung übernehmen, um diese zu vereinheitlichen und bestehende Gesetze konsequent durchzusetzen.

Die Ansiedelung von Befugnissen zur Sanktionsdurchsetzung gehört in den Verantwortungsbereich des Bundes, da Sanktionen ein Instrument der Außenpolitik darstellen. Dies ist außerdem deshalb erforderlich, weil die bis dato zuständigen Landesbehörden nicht über die für eine effektive Umsetzung der Sanktionen erforderlichen Kapazitäten verfügen. Auf beide Aspekte wurde in den Beratungen zum SDG I eindringlich hingewiesen. Die ausschließliche Verantwortung für die Sanktionsdurchsetzung durch den Zoll würde einen bundesweit einheitlichen Vollzug sicherstellen und zudem einen operativen Knotenpunkt schaffen, der einen effizienten Austausch mit Behörden anderer EU-Mitgliedsstaaten sicherstellt.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

...

2. die bisherigen polizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdienste im Zoll zu einer geschlossenen und schlagkräftigen Zollpolizei im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen gebündelt werden;

3. eine eigene gesetzliche Regelung geschaffen wird, die die neu geschaffene Zollpolizei zum Aufspüren und zur Sicherung nicht nur von sanktioniertem, sondern auch generell verdächtigem Vermögen sowie Vermögen ungeklärter Herkunft – auch im Rahmen von Verwaltungsverfahren – ermächtigt;

...

Beschluss der Bundestagsfraktion Die Linke vom 27.02.2013

Mit einer Bundesfinanzpolizei will DIE LINKE Steuerbetrug und Geldwäsche nun effektiv eindämmen. Die zentrale Aufgabe der neuen Einheit: Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Geldwäsche und Außenwirtschaftskriminalität. Je nach Berechnungsgrundlage könnten so zwischen 4 bis 50 Milliarden Euro eingetrieben werden. „Diese Gelder könnten in Gesundheit und Soziales fließen“, sagt Frank Tempel, Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE und ehemaliger Polizist.

Die neue Finanzpolizei soll dem deutschen Finanzministerium unterstellt sein. Zusätzliche Verstärkung soll diese neue Einheit von Bundespolizei und Bundeskriminalamt erhalten. Die dort teilweise unabhängig voneinander arbeitenden Ermittler für Wirtschafts- und Finanzkriminalität sollen ihre Kräfte in der neuen Bundesfinanzpolizei bündeln. Der Vorteil: Das bisherige Neben- und Durcheinander von Ermittlungen wird beendet, und alle Kräfte kommen koordiniert zum Einsatz.

Wahlprogramm 2021 der Partei Die Linke

Geldwäsche und Subventionsbetrug wollen wir wirksamer bekämpfen und somit Steueroasen – auch »made in Germany« – austrocknen. Dafür wollen wir eine Bundesfinanzpolizei aufbauen.

7. Zu guter Letzt

Die aktuelle Notwendigkeit der konsequenten Durchsetzung von Sanktionen, die ebenso bestehende Notwendigkeit des Aufspürens verdächtiger Vermögen, die Notwendigkeit wirksamer Bekämpfung von Geldwäsche, Finanzkriminalität, Schmuggel etc. legt nahe, zeitnah den Zollfahndungsdienst zu einer deutschen Finanzpolizei im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen auf- und auszubauen und ihm das Personal, die Mittel und Befugnisse zum Aufspüren sanktionierter und inkriminierter Vermögen zu geben. Die Erfahrung für diese Aufgabe hat der Zollfahndungsdienst allemal.

Mit freundlichen Grüßen

Frank Buckenhofer