

25.09.26

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität

Der Bundesrat hat in seiner 1068. Sitzung am 25. September 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c (§ 12 Absatz 3 FVG), Artikel 19 Nummer 6 Buchstabe b (§ 43 Absatz 6 Satz 2 – neu –, 3 – neu – GwG)

- a) Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c § 12 Absatz 3 ist durch den folgenden Absatz 3 zu ersetzen:

„(3) Das Bundesministerium der Finanzen kann durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Zuständigkeit einer Zolldirektion nach Absatz 2 auf einzelne Aufgaben beschränken oder einer Zolldirektion Zuständigkeiten nach Absatz 2 für den Bereich mehrerer Zolldirektionen übertragen, um den Vollzug der Aufgaben zu verbessern oder zu erleichtern. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, soweit sie Zuständigkeiten, Verfahren oder Pflichten der Länder regeln. Bei Regelungen zu automatisierten Verfahren und technischen Standards mit Länderbezug ist das Einvernehmen mit den betroffenen obersten Landesbehörden erforderlich. Das Bundesministerium der Finanzen kann die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf die Generalzolldirektion übertragen.“

- b) Nach Artikel 19 Nummer 6 Buchstabe b § 43 Absatz 6 Satz 1 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, soweit sie Zuständigkeiten, Verfahren oder Pflichten der Länder, ihrer Gerichte oder der Notaraufsicht berühren. Bei Regelungen zu automatisierten Verfahren und technischen Standards mit Länderbezug ist das Einvernehmen mit den betroffenen obersten Landesbehörden herzustellen.“

Begründung:

Zu Buchstabe a

Rechtsverordnungen des Bundes können Arbeitsabläufe, Datenwege und Strukturen der Länder unmittelbar verändern. Eine verbindliche Beteiligung der Länder über den Bundesrat ist daher für einen funktionsfähigen Vollzug erforderlich.

Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes sieht für Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die von den Ländern als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, grundsätzlich die Zustimmung des Bundesrates vor, soweit bundesgesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Soweit Rechtsverordnungen die Länder unmittelbar betreffen, bedarf der Ausschluss der Zustimmung des Bundesrates einer besonderen sachlichen Rechtfertigung.

Zu Buchstabe b

Die Verordnungsermächtigung kann die Arbeitsabläufe und Datenflüsse der Länder sowie die Notaraufsicht unmittelbar berühren. Eine verbindliche Beteiligung der Länder ist daher erforderlich.

Neben Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes sind bei organisations- oder verfahrensrechtlichen Vorgaben die Zustimmungstatbestände nach Artikel 84 Absatz 1 beziehungsweise Artikel 108 Absatz 5 Satz 2 des Grundgesetzes gesondert zu prüfen.

2. Zu Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe f (§ 3 Absatz 5 Satz 1 ZollKrimBG), Buchstabe k (§ 3 Absatz 10 Satz 3 – neu –, 4 – neu – ZollKrimBG)

Artikel 2 Nummer 6 ist wie folgt zu ändern:

- a) Buchstabe f § 3 Absatz 5 Satz 1 ist durch den folgenden Satz zu ersetzen:

„Die Generalzolldirektion koordiniert und lenkt als Zentralstelle die Ermittlungen der Zolldirektionen, soweit diese die Ermittlungen nicht

selbständig im Sinne des § 386 Absatz 2 der Abgabenordnung führen, nicht jedoch bei Ermittlungen im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung.“

- b) Nach Buchstabe k § 3 Absatz 10 Satz 2 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Die Unterstützung berührt die Zuständigkeit und Verfahrensleitung der unterstützten Behörden nicht. Sie begründet insbesondere keine Weisungs-, Selbsteintritts- oder Übernahmebefugnis der Generalzolldirektion gegenüber Behörden der Länder.“

Begründung:

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf streicht die bisherige Begrenzung der Ermittlungslenkung. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf soll die Generalzolldirektion künftig auch selbständig geführte steuerstrafrechtliche Ermittlungen koordinieren und lenken können. Dies verwischt die Grenze zwischen Unterstützung als Zentralstelle, Fachaufsicht und der konkreten Ermittlungsführung.

Die vorgeschlagene Fassung wahrt die eigenständige Verfahrensverantwortung. Maßgeblich sind Artikel 30, 83 und 108 Absatz 2 des Grundgesetzes sowie das Gebot klarer Verantwortungszuordnung (BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, BVerfGE 137, 108-185, Rn. 81 f. und 90 f.).

Zu Buchstabe b

Die Begründung zum Gesetzentwurf grenzt die koordinierende Unterstützung von eigenen Ermittlungen ab. Diese für die föderale Zuständigkeitsordnung wesentliche Begrenzung muss im Normtext selbst enthalten sein. Eine Zentralstelle des Bundes darf Länderbehörden fachlich und analytisch unterstützen, jedoch keine Verfahrensherrschaft durch Fallzuweisung, Priorisierung oder Datensteuerung übernehmen.

Aus Artikel 20 Absatz 1 bis 3, Artikel 30 und 83 des Grundgesetzes folgt, dass Entscheidung, Aufsicht und parlamentarische Verantwortung zurechenbar bleiben müssen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt eine hinreichend klare und vollständige Kompetenzzuordnung (BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, BVerfGE 137, 108-185, Rn. 81 f. und 90 f.).

3. Zu Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe i (§ 3 Absatz 7a Satz 1 Nummer 1 ZollKrimBG)

In Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe i § 3 Absatz 7a Satz 1 Nummer 1 ist nach der Angabe „Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder“ die Angabe „sowie die mit der Steuerfahndung betrauten Dienststellen der Landesfinanzbehörden“ einzufügen.

Begründung

Zu Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe i (§ 3 Absatz 7a Satz 1 Nummer 1 ZollKrimBG)

Der neue § 3 Absatz 7a Satz 1 Nummer 1 ZollKrimBG sieht die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung mit Bezug zum grenzüberschreitenden Warenverkehr vor: Die Generalzolldirektion kann zu diesem Zweck künftig Informationen und Daten bereitstellen. Diese Unterstützungsleistung soll die Bekämpfung komplexer und länderübergreifender Kriminalitätsformen effektivieren und ineffiziente Parallelstrukturen, Informationsdefizite und Ermittlungsverzögerungen vermeiden.

Die Steuerfahndungsstellen der Landesfinanzverwaltungen ermitteln ebenfalls in länderübergreifenden Kriminalitätsfeldern, insbesondere im Bereich des europaweiten Mehrwertsteuerbetrugs. Diese Steuerhinterziehungsfälle stehen häufig in Bezug zum grenzüberschreitenden Warenverkehr und führen regelmäßig zu Steuerverkürzungen in sehr großem Ausmaß. Auch die Steuerfahndungsstellen könnten bei der Bearbeitung von Strafverfahren von einer Bereitstellung von Informationen nach § 3 Absatz 7a Satz 1 Nummer 1 ZollKrimBG-E durch die Generalzolldirektion erheblich profitieren.

Die Ergänzung dient der Rechtsklarheit. Denn bisher sind in § 3 Absatz 7a Satz 1 Nummer 1 ZollKrimBG-E nur Strafverfolgungsbehörden genannt. Aufgrund der in § 62c ZollKrimBG-E enthaltenen Differenzierung zwischen Strafverfolgungsbehörden und Finanzbehörden könnte unsicher sein, welchem Behördentyp Steuerfahndungsstellen zuzuordnen sind. Zur Klarstellung soll der Wortlaut des § 3 Absatz 7a Satz 1 Nummer 1 ZollKrimBG-E um eine Formulierung für den Bereich der Steuerfahndung ergänzt werden, die sich am Wortlaut des § 404 Absatz 1 Satz 1 AO orientiert.

Eine bloße Erwähnung der Steuerfahndungsstellen in der Begründung zum Gesetzentwurf ist hingegen nicht ausreichend. Denn der gesetzgeberische Wille, die Regelung des § 3 Absatz 7a Satz 1 Nummer 1 ZollKrimBG-E auf die Steuerfahndungsstellen zu erstrecken, sollte sich bereits dem Gesetzeswortlaut hinreichend deutlich entnehmen lassen.

4. Zu Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe i (§ 3 Absatz 7a Satz 3 – neu – ZollKrimBG)

Nach Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe i § 3 Absatz 7a Satz 2 ist der folgende Satz einzufügen:

„Die Aufgaben und Kompetenzen der mit der Steuerfahndung betrauten Dienststellen der Landesfinanzbehörden bleiben unberührt.“

Begründung:

Gemäß § 3 Absatz 7a ZollKrimBG-E wird die Generalzolldirektion als Zentralstelle zur Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung mit Bezug zum grenzüberschreitenden Warenverkehr eingerichtet.

Eine wirksame Verzahnung setzt laut Erläuterungen verbindliche Kooperationsstrukturen, standardisierte Kommunikations- und Informationssysteme sowie klare Zuständigkeitsregelungen voraus, um sowohl Effizienz als auch Rechtssicherheit zu gewährleisten. Inwieweit diese verbindlichen Kooperationsstrukturen ausgestaltet werden, ist im Gesetzentwurf nicht definiert.

Die Formulierung für die Zuständigkeit bezüglich des grenzüberschreitenden Warenverkehrs ist unbestimmt. Ausgehend vom Wortlaut kann der Begriff „Warenverkehr“ weit gefasst werden und ist nicht zwingend als begrenzt auf die originäre Zuständigkeit des Zolls bezüglich der Verfolgung von Verbrauchsteuerhinterziehung, Zolldelikten und Schwarzarbeitsbekämpfung zu verstehen.

Aus den unionsrechtlichen Regelungen ergibt sich keine Einschränkung: Der in den Artikeln 28 ff. AEUV geregelte freie Warenverkehr hat den Austausch von Waren über die Grenzen der Mitgliedstaaten zum Gegenstand. Dabei ist der Begriff Ware ebenso wie der Grenzübertritt denkbar weit zu fassen (vgl. Jochum in: Steuerberater Rechtshandbuch, 196. Ergänzungslieferung, Dezember 2025, III. Binnenmarkt und Grundfreiheiten, Rz. 24).

Auch die Steuerfahndungsstellen der Länder ermitteln im Rahmen ihrer originären gesetzlichen Zuständigkeiten in grenzüberschreitenden Kriminalitätsfeldern, insbesondere zum europaweiten Umsatzsteuerbetrug (z. B. Umsatzsteuerkarusselle). Diese Vorgänge stehen häufig in Bezug zum grenzüberschreitenden Warenverkehr.

Es ist nicht auszuschließen, dass es Überschneidungen bzw. Abgrenzungsfragen gegenüber den Strafverfolgungskompetenzen der Länder, insbesondere Umsatzsteuerhinterziehung, geben könnte. Aus der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt sich nichts anderes. Hier wird auf S. 213 in Bezug zum Warenverkehr die Formulierung „schwere grenzüberschreitende Kriminalität“ verwendet.

Nach der bislang vorgesehenen gesetzlichen Formulierung bleibt fraglich, ob sich die Zuständigkeit der Generalzolldirektion auf eine beratende und unterstützende Funktion beschränkt oder ob durch die Neuformulierung konkurrierende Ermittlungsbefugnisse begründet werden könnten.

Die mit dem Antrag angestrebte Ergänzung dient daher der Klarstellung, dass die Zuständigkeiten der Länder – insbesondere die der mit der Steuerfahndung betrauten Dienststellen der Landesfinanzbehörden – unberührt bleiben. Dies gilt insbesondere für die strafrechtliche Verfolgung von Straftaten in Zusammenhang mit Steuern, die von den Ländern verwaltet werden.

5. Zu Artikel 2 Nummer 8 (§ 5 Absatz 4 Satz 1a – neu –, Absatz 5a – neu – ZollKrimBG)

Artikel 2 Nummer 8 ist wie folgt zu ändern:

a) Nach § 5 Absatz 4 Satz 1 ist der folgende Satz einzufügen:

„Die Aufgabenwahrnehmung setzt einen konkreten Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Waren-, Barmittel- oder Außenwirtschaftsverkehr oder einer sonstigen Aufgabe der Zollverwaltung voraus.“

b) Nach § 5 Absatz 5 ist der folgende Absatz 5a einzufügen:

„(5a) Ergeben sich bei der Aufgabenwahrnehmung nach den Absätzen 3 bis 5 tatsächliche Anhaltspunkte für eine Steuerstraftat oder Steuerordnungswidrigkeit, für deren Verfolgung eine Finanzbehörde eines Landes zuständig ist, ist diese Finanzbehörde unverzüglich zu unterrichten. Führt die Finanzbehörde das Steuerstrafverfahren nach § 386 Absatz 2 der Abgabenordnung selbständig, sind weitere Ermittlungsmaßnahmen, soweit sie denselben Lebenssachverhalt betreffen, mit ihr abzustimmen. Maßnahmen bei Gefahr im Verzug und die §§ 399 bis 402 der Abgabenordnung bleiben unberührt.“

Begründung:

Zu Buchstabe a

§ 5 Absatz 4 ZollKrimBG-E begründet eine weitreichende originäre Zuständigkeit des Zolls für bedeutsame Geldwäschefälle mit Auslandsbezug und für zusammenhängende Vortaten. Der bloße Hinweis, dass Befugnisse anderer Strafverfolgungsbehörden unberührt bleiben, verhindert weder Doppelermittlungen noch konkurrierende Datenanforderungen.

Die Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes beantwortet nicht, welche Verwaltungsebene das Gesetz vollzieht. Für eine operative Zuständigkeit des Bundes bedarf es einer hinreichenden Verwaltungskompetenz nach Artikel 87 oder 108 des Grundgesetzes. Die Anknüpfung an eine konkrete Aufgabe des Zolls und das Einvernehmen bei bereits geführten Verfahren sichern diese Grenze.

Zu Buchstabe b

Die erweiterte Geldwäsche- und Vortatenzuständigkeit führt zu Überschneidungen mit der Steuerfahndung und den Bußgeld- und Strafsachenstellen der Länder. Eine ausdrückliche Unterrichtung und Abstimmung sind erforderlich, um parallele Ermittlungen, widersprüchliche Maßnahmen und Gefährdungen laufender Steuerverfahren zu vermeiden.

Artikel 108 Absatz 2 des Grundgesetzes weist die Verwaltung der nicht dem Bund zugewiesenen Steuern den Landesfinanzbehörden zu. Die Regelung wahrt deren Verfahrensverantwortung, ohne der Zollverwaltung eine Mitentscheidungsbefugnis für die Landessteuerverwaltung einzuräumen.

6. Zu Artikel 2 Nummer 8 (§ 5 Absatz 4 Satz 2 ZollKrimBG)

Artikel 2 Nummer 8 § 5 Absatz 4 Satz 2 ist durch folgenden Satz zu ersetzen:

„Die Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder, insbesondere auch die der mit der Steuerfahndung betrauten Dienststellen der Landesfinanzbehörden, bleiben unberührt; die Aufgabe der Erforschung von Steuerstraftaten richtet sich nach § 208 der Abgabenordnung.“

Begründung:

§ 5 Absatz 4 Satz 2 (in Verbindung mit Absatz 5 Satz 1 Halbsatz 2) ZollKrimBG-E regelt das Verhältnis der Zuständigkeiten von Zolldirektion und Steuerfahndungsstellen der Länder nicht ausreichend eindeutig. Diese Vorschriften könnten so verstanden werden, dass die neue Zuständigkeit der Zolldirektion sich auch auf geldwäscherechtliche Vortaten erstreckt, die Steuerstraftaten sind. Dies wäre wenig zweckmäßig. Die Zolldirektion verfügt

weder über die entsprechenden steuerlichen Kenntnisse noch über die Abfragemöglichkeiten, um den steuerstrafrechtlichen Sachverhalt effizient beurteilen zu können. Es erscheint daher sachgerecht, dass die Aufgabe der Erforschung von Steuerstraftaten wie bisher nach § 208 AO allein bei den Steuerfahndungsstellen der Länder verbleibt. § 1 Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 GwEG-E in Artikel 3 des Entwurfes eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz, vgl. BR-Drucksache 506/23) sah insoweit noch eine klare, zielführende Regelung vor.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, den Gesetzentwurf im weiteren Gesetzgebungsverfahren so zu ändern, dass auch die Länder neben der weiterhin zuständigen Zollverwaltung eigenständige Verfahren zur administrativen Aufklärung, Sicherung und Einziehung verdächtiger Vermögensgegenstände führen können. Die Länder sollen hierfür durch Landesgesetz eine Landesfinanzbehörde oder eine andere Landesbehörde bestimmen können.

Die Länderöffnung soll folgende Anforderungen erfüllen:

- a) Für Fälle mit hinreichendem Landesbezug soll die Landesbehörde die Aufgabe nach § 5a ZollKrimBG und die Befugnisse der §§ 53 bis 62d ZollKrimBG unter denselben Voraussetzungen, Eingriffsschwellen und Rechtsschutzgarantien wie die Zollverwaltung wahrnehmen können.
- b) Für den Einzelfall müssen Unterrichtungspflichten und klare Zuständigkeits-, Vorrang-, Abgabe- und Kollisionsregeln die verfahrensführende Behörde bestimmen. Grenzüberschreitende sowie zoll-, verbrauchsteuer-, außenwirtschafts- oder sanktionsbezogene Fälle sollen grundsätzlich vom Bund geführt werden. Parallele Verfahren in derselben Sache sind auszuschließen; strafrechtliche Ermittlungen haben Vorrang.
- c) Steuerlich oder für die Beitreibung von Steuerschulden erhebliche Erkenntnisse sollen an die zuständigen Finanzbehörden übermittelt und von ihnen verwendet werden dürfen. Die hierfür erforderlichen Übermittlungs- und Nutzungsbefugnisse sind auch für Verfahren der Länder sowie für den Datenaustausch zwischen Bundes- und Landesbehörden zu schaffen.

- d) Führt eine Landesbehörde das Verfahren, soll das jeweilige Land Antragsteller im gerichtlichen Einziehungsverfahren sein. Die eingezogenen Vermögensgegenstände und Verwertungserlöse sollen dem Land zufallen; die Eigentums-, Entschädigungs- und Kostentragungsregelungen sind entsprechend anzupassen.

Begründung

Der Gesetzentwurf weist die neue administrative Vermögensermittlung ausschließlich der Zollverwaltung zu. Diese Zuständigkeit soll fortbestehen. Ergänzend sollen die Länder ihre eigenen Erkenntnisse und Vollzugsmöglichkeiten für entsprechende Verfahren nutzen können. Gerade die Landesfinanzverwaltungen erkennen durch Veranlagung, Betriebsprüfung, Steuerfahndung und Vollstreckung häufig frühzeitig, wenn Vermögenswerte nicht zu den erklärten Einkünften oder wirtschaftlichen Verhältnissen passen.

Die Länderöffnung knüpft zugleich an die auf Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen und Sachsen, dem die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen beigetreten sind, gefasste Entschließung des Bundesrates zur effektiveren Bekämpfung der Finanzkriminalität an (BR-Drucksache 741/25 (Beschluss)). Darin hat der Bundesrat die Bundesregierung gebeten, ein administratives Vermögensermittlungsverfahren vorzulegen, das auch Finanzbehörden weitergehende Kompetenzen bei der Ermittlung, Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten einräumt. Die vorgeschlagene Länderöffnung konkretisiert dieses bereits beschlossene Anliegen für die Landesfinanzbehörden, ohne die Zuständigkeit der Zollverwaltung einzuschränken.

Eine Länderöffnung verkürzt Informationswege, nutzt vorhandene Fach- und Ortskenntnisse und ermöglicht eine schnelle steuerliche Auswertung. Sie kann deshalb sowohl zusätzliche Einziehungserlöse als auch Mehreinnahmen aus Steuerfestsetzung und Vollstreckung bewirken. Zugleich bleibt den Ländern überlassen, welche geeignete Landesbehörde sie mit der Aufgabe betrauen.

Einheitliche Eingriffsvoraussetzungen und Rechtsschutzgarantien sichern ein gleiches Schutzniveau. Klare Zuständigkeits-, Vorrang-, Abgabe- und Kollisionsregeln sichern die Zuständigkeit des Bundes für bundesweite und grenzüberschreitende Sachverhalte, bestimmen die verfahrensführende Behörde im Einzelfall und schließen parallele Verfahren in derselben Sache aus. Strafrechtliche Ermittlungen haben stets Vorrang.

Der Gesetzentwurf verdeutlicht das erhebliche finanzielle Potenzial des neuen Verfahrens. Aus der administrativen Vermögensermittlung werden ab dem Jahr 2028 jährliche Mehreinnahmen des Bundes von rund 308 Millionen Euro erwartet. Die für die Länder ausgewiesenen jährlichen Erfüllungsaufwendungen von rund 1,1 Millionen Euro betreffen ausschließlich die Koordinierenden Stellen nach dem Geldwäschegesetz; zusätzlicher Vollzugsaufwand einer Länderöffnung ist darin nicht enthalten. Für die Finanzgerichte werden infolge des neuen Verfahrens Kosten von rund 3,1 Millionen Euro ausgewiesen. Änderungen bei den Steuereinnahmen setzt der Gesetzentwurf nicht an. Führt ein Land das Verfahren und trägt es die damit verbundenen Kosten, sollen ihm daher grundsätzlich auch die erzielten Einziehungserlöse zufließen.

8. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im Hinblick auf die §§ 18a, 18b, 20, 36a und 36b des Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetzes (ZollKrimBG) sowie auf § 5 des Sanktionsdurchsetzungsgesetzes im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass

- a) die §§ 29c und 30 der Abgabenordnung sowie die Zweckbindungen und Entscheidungsbefugnisse der datenübermittelnden Landesbehörde unberührt bleiben,
- b) Landes- oder Steuerdaten für die Entwicklung, Erprobung, Validierung, Änderung oder das Training nur mit Zustimmung der datenliefernden Landesbehörde und grundsätzlich nur pseudonymisiert verarbeitet werden dürfen. Die Nutzung allgemeiner Anbieter- oder Basismodelle, eine eigenständige Nutzung durch Auftragnehmer sowie die Übermittlung nicht pseudonymisierter Steuerdaten an nichtöffentliche Stellen oder in Drittstaaten sind auszuschließen, und
- c) die Zweckbindung, die Protokollierung und die Löschung auch Vektorisierungen, Embeddings, Trainingsartefakte, Prompt- und Kontextspeicher sowie Protokolldaten erfassen. Vor dem Produktivbetrieb sind eine Datenschutz-Folgenabschätzung, eine unabhängige Freigabe sowie regelmäßige Prüfungen der Qualität und Fehlerraten vorzusehen.

Der Bundesrat bittet ferner zu prüfen, ob und wie die Formulierung „visualisiert hergestellt werden“ in § 18b Absatz 3 Nummer 1 ZollKrimBG zur Klarstellung des zulässigen Verarbeitungsvorgangs sprachlich präziser und inhaltlich eindeutiger gefasst werden kann.

Begründung:

Die neuen Befugnisse zum biometrischen Abgleich und zur automatisierten Analyse dürfen, soweit Landes- oder Steuerdaten einbezogen werden, weder die Zweckbindung dieser Daten noch die Entscheidungsbefugnis der datenübermittelnden Landesbehörde verdrängen. Ein Zugriffsrecht begründet keine Befugnis zur zweckändernden Massenauswertung oder zum Training automatisierter Systeme.

Die Verknüpfung der Daten, Mustererkennung und technischen Ableitungen können neue Persönlichkeits- und Risikoprofile erzeugen. Datenarten, Methoden, Zwecke, Eingriffsschwellen, Rollen, Löschung und Kontrolle müssen deshalb gesetzlich begrenzt werden (Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes; BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 –, BVerfGE 165, 363-442, Rn. 69 f., 112 bis 114 und 140 bis 149). Dies gilt auch für abgeleitete Berechtigungen und eingeschaltete Dienstleister.

Die Formulierung „visualisiert hergestellt werden“ in § 18b Absatz 3 Nummer 1 ZollKrimBG lässt den zulässigen Verarbeitungsvorgang nicht hinreichend eindeutig erkennen. Es sollte daher geprüft werden, ob die Formulierung sprachlich und inhaltlich präzisiert werden kann.

9. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§§ 53 ff. ZollKrimBG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz für die Übertragung von Ermittlungs- und sonstigen Eingriffsbefugnissen im Rahmen der Aufklärung und Sicherung von verdächtigen Vermögensgegenständen auf Zollbehörden nach §§ 53 ff. ZollKrimBG-E zusteht.

Begründung:

In §§ 53 ff. ZollKrimBG-E sollen den Behörden der Zollverwaltung umfangreiche Ermittlungs- und sonstige Eingriffsbefugnisse im Rahmen der Aufklärung und Sicherung von verdächtigen Vermögensgegenständen übertragen werden. Die Entwurfsbegründung (S. 180) benennt als Kompetenzgrundlagen für das ZollKrimBG-E insgesamt Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (gerichtliches Verfahren), Artikel 73 Absatz 1 Nummer 5 (Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, Einheitlichkeit des Zoll- und Grenzschutzes) und Nummer 8 des Grundgesetzes (die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen), Artikel 105 Absatz 1 des Grundgesetzes (Zölle), Artikel 108 Absatz 5 Satz 1 des Grundgesetzes (Regelung des anzuwendenden Verfahrens durch Bundesgesetz), Artikel 108 Absatz 6 des Grundgesetzes (Finanzgerichtsbarkeit) sowie für die datenschutzrechtlichen Regelungen als Annex zu den jeweiligen

Sachkompetenzen.

Bei der Übertragung von Ermittlungs- und sonstigen Eingriffsbefugnissen auf Bundesbehörden handelt es sich nicht um Regelungen des gerichtlichen Verfahrens im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes oder um die Finanzgerichtsbarkeit betreffende Regelungen im Sinne von Artikel 108 Absatz 6 des Grundgesetzes, da es sich um Befugnisse im Verwaltungsverfahren handelt. Die Übertragung geht auch über die Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 8 des Grundgesetzes hinaus, indem sie die in die Rechtsstellung privater Dritten eingreift. Bei der Aufklärung und Sicherung von verdächtigen Vermögensgegenständen handelt es sich auch nicht um Zölle im Sinne von Artikel 105 Absatz 1 des Grundgesetzes.

Schließlich ist auch nicht die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes oder die Einheitlichkeit des Zoll- und Grenzschutzes aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 5 des Grundgesetzes betroffen. Für diesen Kompetenztitel reicht es nicht aus, den Zollbehörden des Bundes beliebige Aufgaben zu übertragen; erforderlich ist zumindest ein Bezug zum Zoll- oder Grenzverkehr. Ein solcher Bezug ist in den von §§ 53 ff. ZollKrimBG-E geregelten Fällen nicht gegeben; erfasst werden vielmehr auch reine Inlandssachverhalte.

10. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§ 55 Absatz 4 – neu –, § 59 Überschrift, Absatz 5 – neu –, § 62b Absatz 1 Satz 3 – neu –, 4 – neu –, § 62c Satz 3 – neu –, 4 – neu – ZollKrimBG)

Artikel 2 Nummer 74 ist wie folgt zu ändern:

a) Nach § 55 Absatz 3 ist der folgende Absatz 4 einzufügen:

„(4) Übermittelt eine zuständige Strafverfolgungs-, Polizei-, Finanz- oder Ordnungsbehörde eines Landes konkrete tatsächliche Anhaltspunkte für einen Fall nach § 53, prüft die zuständige Behörde der Zollverwaltung unverzüglich die Einleitung eines Verfahrens. Sie unterrichtet die übermittelnde Behörde über ihre Entscheidung und, soweit schutzwürdige Belange betroffener Personen oder der Untersuchungszweck nicht entgegenstehen, über den wesentlichen Fortgang und den Abschluss des Verfahrens.“

b) § 59 ist wie folgt zu ändern:

aa) In der Überschrift ist die Angabe „Selbstanzeige;“ zu streichen.

bb) Nach Absatz 4 ist der folgende Absatz 5 einzufügen:

„(5) Erklärungen nach dieser Vorschrift entfalten keine Rechtswirkungen nach den §§ 371 und 378 Absatz 3 der Abgabenordnung.“

c) Nach § 62b Absatz 1 Satz 2 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Bestehende Steueransprüche und sonstige öffentlich-rechtliche Ansprüche des Bundes und der Länder bleiben unberührt. Die zuständigen Finanzbehörden sind vor der Verwertung zu unterrichten.“

d) Nach § 62c Satz 2 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Ergeben sich tatsächliche Anhaltspunkte für Steueransprüche, Steuerstraftaten oder Steuerordnungswidrigkeiten, die nicht in die Zuständigkeit der Zollverwaltung fallen, sind die hierfür erforderlichen Erkenntnisse und Daten unverzüglich an die zuständige Landesfinanzbehörde zu übermitteln. Ist dort bereits ein Verfahren anhängig, sind weitere Maßnahmen, soweit sie denselben Lebenssachverhalt betreffen, durch die Landesfinanzbehörden mit der verfahrensführenden Stelle abzustimmen.“

Begründung:

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf weist das administrative Vermögensermittlungsverfahren im Wesentlichen den Zollbehörden zu. Landesbehörden erhalten weder ein geregeltes Initiativrecht noch einen Anspruch auf Information. Die Ergänzung schafft einen verbindlichen Weg für die Übermittlung von Informationen, ohne die Verantwortung für Maßnahmen der Landesfinanzbehörden auf die zuständige Zollbehörde zu verlagern.

Klare Strukturen für die Übermittlung von Informationen sind zugleich Voraussetzung eindeutiger Verantwortungsübernahme nach Artikel 20 Absatz 1 bis 3, Artikel 30 und 83 des Grundgesetzes.

Zu Buchstabe b

Die Paragraphenüberschrift und Ausgestaltung des § 59 dürfen nicht den unzutreffenden Eindruck erwecken, eine Erklärung im administrativen Vermögensermittlungsverfahren erfülle die Voraussetzungen einer steuerlichen Selbstanzeige oder löse deren straf- oder bußgeldbefreiende Wirkungen aus.

Die ausdrückliche Trennung dient dem Bestimmtheits- und Vertrauensschutzgebot aus Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes und schützt zugleich vor Fehlvorstellungen mit möglicher Selbstbelastungswirkung.

Zu Buchstabe c

Nach dem Gesetzentwurf geht eingezogenes Vermögen auf den Bund über, obwohl Steueransprüche, Ermittlungsleistungen und gerichtliche Kosten der Länder betroffen sein können. Der Vorrang und die Sicherung bestehender öffentlich-rechtlicher Ansprüche sowie die rechtzeitige Unterrichtung der zuständigen Landesfinanzbehörden müssen deshalb ausdrücklich geregelt werden.

Die Regelung dient einer trennscharfen Zuordnung von Aufgaben, Ansprüchen und finanziellen Folgen im Sinne des Artikels 104a Absatz 1 und 5 des Grundgesetzes.

Zu Buchstabe d

Während Landesfinanzbehörden aufgrund gesetzlicher Anordnung in § 31b AO weitreichende Auskünfte von sich aus erteilen müssen, ist die Übermittlung steuerlich erheblicher Erkenntnisse an die Landesfinanzbehörden für die Zollverwaltung nur als Kann-Befugnis ausgestaltet. Für eine vollständige und gleichmäßige Steuerfestsetzung sowie zur Vermeidung paralleler Ermittlungen ist aber eine verbindliche Übermittlung von Informationen durch die Zollbehörden an die Landesfinanzbehörden sowie eine Abstimmung zwischen den Zollbehörden und den Landesfinanzbehörden erforderlich.

Die Ergänzung wahrt die Verwaltungskompetenz der Länder nach Artikel 108 Absatz 2 des Grundgesetzes.

11. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§ 56 Absatz 2 Satz 1 ZFdG)

In Artikel 2 Nummer 74 § 56 Absatz 2 Satz 1 ist die Angabe „um weitere 150 Tage“ durch die Angabe „bis zu zwölf Monaten“ zu ersetzen.

Begründung:

Eine Sicherstellung kann zunächst bis zu 30 Tage erfolgen. Das Finanzgericht kann die Frist einmalig um 150 Tage verlängern, wenn weitere Ermittlungen nicht offensichtlich aussichtslos sind und die Zweifel plausibel gemacht werden.

Dies ist im Geldwäscheverdachtsfall nicht selten aufgrund komplexer Offshore-Konstruktionen, mehrerer Rechtshilfeersuchen, Kryptowertever Verschleierungsstrukturen oder internationaler Treuhand-/Unternehmensstrukturen zu kurz. Sinnvoll wäre eine gerichtliche Ausnahmeverlängerung bis maximal zwölf Monate bei konkret bezeichneten noch ausstehenden Auslands- oder Digitalermittlungen und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit.

12. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§ 56 Absatz 2 Satz 4, § 61 Absatz 1 ZollKrimBG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Regelung zur örtlichen Zuständigkeit des Finanzgerichts dahingehend abzuändern, dass sie nicht an die Zuständigkeit einer Zollbehörde anknüpft.

Begründung:

Das Regelungskonzept gewährleistet derzeit nicht hinreichend, dass das Gebot des gesetzlichen Richters aus Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes gewahrt wird. Nach § 61 Absatz 1 ZollKrimBG-E soll für die Einziehung dasjenige Finanzgericht örtlich zuständig sein, in dessen Bezirk die zuständige Behörde der Zollverwaltung ihren Sitz hat. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist das diejenige Zollbehörde, die nach § 55 Absatz 1 Satz 2 ZollKrimBG-E den Antrag stellt. Ähnlich bestimmt § 56 Absatz 2 Satz 4 ZollKrimBG-E die örtliche Zuständigkeit des Finanzgerichts für Entscheidungen über die Verlängerung der Sicherstellung.

Zwar richtet sich die gerichtliche Zuständigkeit auch in anderen Prozessordnungen nach dem Sitz beteiligter Behörden (z. B. § 52 Nummer 2 und 3 der Verwaltungsgerichtsordnung, § 38 Absatz 1 der Finanzgerichtsordnung); die Zuständigkeit jener Behörden ergibt sich dann aber wiederum aus anderen Vorschriften. Im Gegensatz dazu bestimmt § 55 Absatz 1 Satz 2 ZollKrimBG-E, dass sich die örtliche Zuständigkeit jeder der 41 Zolldirektionen (vgl. S. 206 der Entwurfsbegründung) auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken soll.

Im Ergebnis wird es dadurch der Zollverwaltung ermöglicht, mittels der Wahl einer geeigneten antragstellenden Zolldirektion die örtliche Zuständigkeit beliebiger Finanzgerichte zu begründen und sich dabei ggf. von deren Rechtsprechung in Einziehungssachen leiten zu lassen. Unabhängig davon, inwieweit die zukünftige Verwaltungspraxis davon Gebrauch tatsächlich machen wird, widerspricht die bloße Möglichkeit eines solchen schrankenlosen Forumshoppings dem in Artikel 101 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes niedergelegten Grundsatz, dass sich die gerichtliche Zuständigkeit aus abstrakten Kriterien ergibt, die nach Möglichkeit etwaige Manipulationen ausschließen.

Um bereits den bösen Anschein solcher Manipulationen auszuschließen, erscheint es erforderlich, die örtliche Zuständigkeit des Finanzgerichts an Umstände zu knüpfen, die von der Finanzverwaltung nicht nach Belieben verändert werden können, beispielsweise der Wohnsitz des Antragsgegners oder die Belegenheit betroffener Vermögensgegenstände.

13. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§ 59 ZollKrimBG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob im Falle einer Beendigung des administrativen Vermögensermittlungsverfahrens gemäß § 59 ZollKrimBG-E aufgrund einer Einräumung der nicht rechtmäßigen Herkunft des Vermögensgegenstandes eine Mitteilungspflicht in § 59 ZollKrimBG normiert wird, die sicherstellt, dass die zuständigen Zollbehörden die zuständigen Staatsanwaltschaften über die Beendigung des Verfahrens unterrichten.

Begründung:

Die Einräumung der nicht rechtmäßigen Herkunft eines Vermögensgegenstandes dürfte in der Praxis in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle konkrete Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht der Geldwäsche gemäß § 261 StGB ergeben. Es sollte daher gewährleistet sein, dass die zuständigen Staatsanwaltschaften von entsprechenden Erklärungen und der darauf beruhenden Beendigung des administrativen Verfahrens Kenntnis erhält und eigenständig prüfen kann, ob ein Anfangsverdacht einer Straftat vorliegt.

Eine Beendigung des administrativen Vermögensermittlungsverfahrens gemäß § 59 ZollKrimBG-E birgt die Gefahr, dass in den Fällen, in denen von der zuständigen Behörde der Verwaltung kein Ermittlungsverfahren seitens des Zolls eingeleitet wird, die Staatsanwaltschaften in Unkenntnis über die Vermögenswerte unklarer Herkunft bleiben. § 59 ZollKrimBG-E gibt dem Betroffenen nämlich die Möglichkeit, einzuräumen, dass es sich um einen Vermögenswert unklarer Herkunft handelt. Im Gegenzug kann die Zollverwaltung das Ermittlungsverfahren einstellen. Ihr werde damit „ein effizienter und verwaltungsökonomischer Abschluss des Verfahrens ermöglicht, während der Betroffene selbst weitere, unter Umständen auch wirtschaftlich nachteilige oder für den Ruf des Betroffenen oder seines Unternehmens abträgliche, (Verwaltungs-)Ermittlungen in sein Vermögen abwenden kann“ (S. 278 f. des Gesetzentwurfes).

Das Absehen von weiteren Ermittlungen soll sich, so die Begründung, zwar nur auf die administrativen Vermögensermittlungen nach dem Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetz beziehen. Ermittlungen nach sonstigen Gesetzen, insbesondere strafrechtliche Ermittlungen, sollen hiervon unberührt bleiben (S. 258 f. des Gesetzentwurfes). Fraglich ist jedoch, wie die Staatsanwaltschaften hiervon Kenntnis erlangen (sollen), wenn die Zollbehörden bislang keinen Anfangsverdacht bejaht haben. Eine Unterrichtungspflicht der Strafverfolgungsbehörden durch die Zolldirektionen ist nach dem Regierungsentwurf nicht vorgesehen.

14. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§ 59 Absatz 4 ZollKrimBG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in § 59 Absatz 4 ZollKrimBG-E neben der Pflicht zur Belehrung über die Rechtsfolgen der Einräumung der nicht rechtmäßigen Herkunft der bedeutsamen Vermögensgegenstände oder der Anzeige weiterer Vermögensgegenstände nach § 59 Absatz 2 und 3 ZollKrimBG-E auch eine Belehrung über die Möglichkeit der Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Ordnungswidrigkeitenverfahrens als Folge der „Selbstanzeige“ erforderlich ist.

Begründung:

In der Praxis dürften sich aus dem Einräumen der nicht rechtmäßigen Herkunft eines Vermögensgegenstandes in vielen Fällen gerade Anhaltspunkte für dessen inkriminierte Herkunft und daher zumindest Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht der Geldwäsche (doppelter Anfangsverdacht: Verdacht der Herkunft des Vermögensgegenstandes aus einer Straftat und Verdacht einer Handlung i. S. d. § 261 StGB) ergeben. Insofern bestehen Unklarheiten hinsichtlich des Verhältnisses von § 53 Absatz 2 ZollKrimBG-E (Vorrang Strafverfolgung) und § 59 ZollKrimBG-E. In der Begründung zu § 59 ZollKrimBG-E wird zwar darauf hingewiesen, dass § 59 Absatz 4 ZollKrimBG-E sich allein auf das zollrechtliche Verfahren bezieht und insbesondere strafrechtliche Ermittlungen nicht davon berührt werden (S. 273 f. der Begründung). Die Erstreckung der Belehrung i. S. d. § 59 Absatz 4 ZollKrimBG-E auch auf die Möglichkeit der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens erscheint zur Wahrung der Selbstbelastungsfreiheit erforderlich. Sollte eine entsprechende Belehrung nicht erfolgen, könnten sich zudem Beweisverwertungsverbote im Hinblick auf die Angaben zur unrechtmäßigen Herkunft des Vermögensgegenstandes ergeben. Wenn sich anhand der Angaben im Rahmen der „Selbstanzeige“ Anhaltspunkte für eine inkriminierte Herkunft des Vermögensgegenstandes ergeben sollten, wäre die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens – auch unter Berücksichtigung von § 53 Absatz 2 ZollKrimBG-E – erforderlich. Dies steht auch im Einklang mit dem Ziel des Gesetzentwurfs, die Bekämpfung der Finanzkriminalität, insbesondere der Geldwäsche, zu verbessern.

15. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§ 61 Absatz 2 ZollKrimBG)

Artikel 2 Nummer 74 § 61 Absatz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Eine Regelung zur Übertragung der Zuständigkeit auf den Einzelrichter ist nicht erforderlich, da § 6 Absatz 1 der Finanzgerichtsordnung bereits eine entsprechende Möglichkeit vorsieht. Es besteht kein Anlass, Einziehungsverfahren gegenüber anderen finanzgerichtlichen Verfahren zu erleichtern oder zu beschleunigen. Vielmehr ist angesichts der möglicherweise erheblichen finanziellen Auswirkungen der Entscheidung die erhöhte Richtigkeitsgewähr bedeutsam, die durch eine vollständige Besetzung des Senats gewährleistet wird.

Die beabsichtigte Regelung ist im Übrigen auch sprachlich missglückt, weil es danach für die Übertragung auf den Einzelrichter bereits ausreichen soll, wenn entweder die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist oder die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat. Zutreffend ist dagegen allein die Wertung des § 6 Absatz 1 der Finanzgerichtsordnung, wonach die Übertragung auf den Einzelrichter nur dann in Betracht kommt, wenn beide dieser Bedingungen vorliegen.

16. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat fordert dazu auf, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Implementierung einer Beweislastumkehr bei der Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft vorzusehen. Insbesondere § 62 Absatz 1 ZollKrimBG-E sollte im Hinblick auf die mehrfach von der Bundesregierung angekündigte Beweislastumkehr modifiziert werden.

Begründung:

Die Vermögensabschöpfung ist ein wesentlicher Bestandteil zur wirksamen Bekämpfung von Geldwäsche- und Finanzkriminalität. Bei Vermögen unklarer Herkunft ist es geboten, beweis erleichternde Regelungen zu implementieren. Beweiserleichterungen sind jedenfalls dort geboten, wo – wie insbesondere im Bereich der (profitorientierten) Organisierten Kriminalität und des Terrorismus – ein krimineller Lebenswandel der oder des Betroffenen nachhaltig in Erscheinung tritt und bei Würdigung aller Umstände eine naheliegende Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Täterin oder der Täter ihr oder ihm zuordenbare nicht unbeträchtliche Vermögenswerte durch

strafrechtlich relevantes Handeln erlangt hat. Gerade das konspirative Vorgehen organisierter Tätergruppen verursacht für die Vermögensabschöpfung besondere Beweisschwierigkeiten, da es die Zuordnung von Vermögen zu konkreten Straftaten erschwert. Dies gilt insbesondere dann, wenn Vermögensgegenstände zwar keiner konkreten Straftat zugeordnet werden können, die Herkunft aus strafbaren Handlungen jedoch naheliegt – z. B. wenn der Besitz hochwertiger Vermögensgegenstände (z. B. Luxusfahrzeuge) nicht durch legale Einkünfte erklärt werden kann. Zudem ist es besonders wichtig, diesen auf Gewinn ausgerichteten Organisationen den Anreiz zur Begehung erneuter gewinnorientierter Taten zu nehmen.

In einer Vielzahl teils benachbarter europäischer Länder gibt es bereits entsprechende Regelungen, welche die Billigung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erfahren haben.

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode dazu bekannt, Geldwäsche und Finanzkriminalität entschieden zu bekämpfen. Die Beweislastumkehr bei der Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft wurde explizit in den Koalitionsvertrag aufgenommen (S. 83, 90).

Ebenso ist in dem am 25. Februar 2026 von der Bundesregierung beschlossenen Aktionsplan „Zeitenwende der Inneren Sicherheit: Neuausrichtung der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität sowie Finanz- und Rauschgiftkriminalität“ ausdrücklich vereinbart, eine Beweislastumkehr für die Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft zu schaffen.

Dieses Ziel wurde auch von den Innenministerinnen und Innenministern der Länder begrüßt und das Bundesministerium des Innern gebeten, sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, hierzu schnellstmöglich einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen (vgl. Beschluss der Innenministerkonferenz vom 11. bis 13. Juni 2025, TOP 36).

Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht dieser Zielsetzung nicht. Für das neu zu schaffende zollrechtliche Einziehungsverfahren für „verdächtige Vermögensgegenstände“ ist weder eine Beweislastumkehr noch eine Beweiserleichterung vorgesehen. § 62 Absatz 1 ZollKrimBG-E sieht vor, dass das Finanzgericht die Einziehung der verdächtigen Vermögensgegenstände auf Antrag der Zollverwaltung anordnet, wenn es der freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung ist, dass diese nicht rechtmäßiger Herkunft sind. In diese Entscheidung soll das Finanzgericht nach § 62 Absatz 2 1. Halbsatz ZollKrimBG-E alle Umstände des Einzelfalls einzubeziehen haben. Ergänzend wird in § 62 Absatz 2 2. Halbsatz ZollKrimBG-E auf § 54 Absatz 3 Satz 2 und 3 ZollKrimBG-E verwiesen. In § 54 Absatz 3 Satz 2 ZollKrimBG-E werden beispielhaft („insbesondere“) zahlreiche weitere mögliche Umstände und Erkenntnisse zu dem Vermögensgegenstand, dessen Inhaber und den Umständen der Sicherstellung genannt, die das Gericht bei der Entscheidung berücksichtigen kann, namentlich auch, ob die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Betroffenen in einem angemessenen Verhältnis zum Wert des Vermögensgegenstandes stehen. Verbleiben jedoch nach der Beweiserhebung

Restzweifel an einer rechtswidrigen Herkunft (die sich möglicherweise allein aufgrund bewusst unrichtiger und für das Gericht nicht nachprüfbarer Angaben des Betroffenen ergeben), scheitert die Einziehung.

Dem Entwurfsverfasser schwebt zwar offenbar eine Art „sekundäre Darlegungslast“ für den Betroffenen vor, die den Gerichten die Beweisführung zumindest erleichtern soll. In der Begründung zu § 62 ZollKrimBG-E (S. 278 ff.) heißt es insoweit: „In beweisrechtlicher Hinsicht orientiert sich das Verfahren, trotz des grundsätzlich fortbestehenden Amtsermittlungsgrundsatzes, an den zivilrechtlichen Darlegungs- und Beweislastregeln. Insoweit ist es an der zuständigen Behörde der Zollverwaltung, in ihrem Antrag auf Anordnung der Einziehung darzulegen, dass der rechtmäßige Erwerb des Vermögensgegenstandes oder der Erwerb des Vermögensgegenstandes mit Mitteln aus rechtmäßiger Herkunft nicht plausibel ist. Wenn es dem Betroffenen indes gelingt, substantiiert und mit entsprechendem Beweis die Herkunft der verdächtigen Vermögensgegenstände darzulegen, wird das Gericht den Antrag der Behörde der Zollverwaltung ablehnen. Mit einem bloßen Schweigen oder dem Bestreiten mit Nichtwissen wird der Betroffene die Einziehung jedoch in aller Regel nicht abwenden können.“

Der Gesetzeswortlaut und die Entwurfsbegründung orientieren sich offenbar an § 437 StPO, der im Zuge der Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung im Jahr 2017 geschaffen wurde und den gerichtlichen Entscheidungsmaßstab für die selbständige erweiterte Einziehung von Vermögensgegenständen „unklarer Herkunft“ nach § 76a Absatz 4 StGB normiert. Auch nach der Vorstellung des StPO-Reformgesetzgebers sollte es sich in beweisrechtlicher Hinsicht ebenfalls um ein Verfahren handeln, „das sich an den zivilrechtlichen Darlegungs- und Beweislastregeln orientiert.“ (BT-Drucksache 18/9525, S. 92).

In der strafrechtlichen Praxis und Wissenschaft hat sich jedoch ein solches „zivilprozessuales Verständnis“ nicht durchsetzen können. Die ganz überwiegende Ansicht in Literatur und Rechtsprechung sieht in § 437 StPO lediglich eine „Hilfestellung“ für das Tatgericht, leitet jedoch weder aus der Norm noch aus den Gesetzesmaterialien eine Geltung zivilprozessualer Darlegungsregelungen oder gar eine Umkehr der Beweislast ab (MüKoStPO/Scheinfeld/Langlitz, 2. Aufl. 2024, StPO § 437 Rn. 9; Meyer NZWiSt 2018, 246, 248; OLG Hamburg Beschl. v. 18.05.2022 – 3 Ws 1/22, BeckRS 2022, 58387 Rn. 13).

Auch in dem vorliegenden Entwurf des Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetzes findet die „zivilprozessuale Lesart“ keinen Anklang im Gesetzeswortlaut. Es ist daher zu erwarten, dass auch die Gerichte im Rahmen des ZollKrimBG-E den Sachverhalt nach allgemeinen Grundsätzen in dem aus dem Amtsermittlungsgrundsatz (§ 76 Absatz 1 FGO) gebotenen Umfang aufklären und für den Fall, dass eine rechtmäßige Herkunft des Gegenstandes nicht ohne vernünftige Zweifel festgestellt werden kann, die Einziehung ablehnen werden.

Ohne eine „echte“ Beweislastumkehr kann daher den sich für den Staat bei der Einziehung von „verdächtigen“ Vermögensgegenständen mutmaßlich nichtrechtmäßiger Herkunft stellenden Beweisschwierigkeiten nicht begegnet werden.

Auf die EntschlieÙung des Bundesrates zur effektiveren Bekämpfung der Finanzkriminalität vom 30. Januar 2026 (BR-Drucksache 741/25 (Beschluss)) sowie den Gesetzentwurf des Bundesrates zur Einführung einer Beweislastumkehr bei der selbständigen erweiterten Einziehung nach § 76a Absatz 4 des Strafgesetzbuches vom 6. Mai 2026 (BT-Drucksache 21/5777) wird hingewiesen.

17. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§ 62 Absatz 1, 2 ZollKrimBG)

Artikel 2 § 62 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist durch den folgenden Absatz 1 zu ersetzen:

„(1) Das Gericht ordnet an, dass die verdächtigen Vermögensgegenstände eingezogen werden, wenn es der freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung ist, dass diese nicht rechtmäßiger Herkunft sind, oder wenn die Vermutung nach Absatz 2 eingreift und nicht widerlegt ist. Andernfalls lehnt es den Antrag ab und ordnet die Herausgabe nach § 56c an. Bei der Entscheidung über den Antrag sind alle Umstände des Einzelfalls einzubeziehen; § 54 Absatz 3 Satz 2 und Satz 3 gilt entsprechend, soweit Absatz 2 keine abweichende Regelung enthält.“

b) Absatz 2 ist durch den folgenden Absatz 2 zu ersetzen:

„(2) Die nicht rechtmäßige Herkunft eines Vermögensgegenstandes wird vermutet, wenn

1. die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Inhabers der tatsächlichen Gewalt über den Vermögensgegenstand, des Eigentümers des Vermögensgegenstandes oder des wirtschaftlich Berechtigten bei objektiver Betrachtung in einem groben Missverhältnis zu dem Wert des Vermögensgegenstandes stehen und
2. mindestens ein weiterer Umstand im Sinne des § 54 Absatz 3 Satz 3 Nummer 2 bis 4 vorliegt.

Für die Beurteilung nach Satz 1 Nummer 1 sind innerhalb des dort genannten Personenkreises die Einkommens- und Vermögensverhältnisse derjenigen Person oder Personen maßgeblich, denen der Vermögensgegenstand ganz oder teilweise zuzuordnen ist. Ausgangspunkt der Zuordnung ist das zivilrechtliche Eigentum. Ist der Vermögensgegenstand wirtschaftlich ganz oder teilweise einer anderen in Satz 1 Nummer 1 genannten Person zuzuordnen, sind insoweit deren Einkommens- und Vermögensverhältnisse maßgeblich. Bei mehreren Personen sind ihre Verhältnisse entsprechend dem Umfang der jeweiligen wirtschaftlichen Zuordnung zu berücksichtigen; Verhältnisse von Personen ohne wirtschaftliche Zuordnung bleiben außer Betracht. Die Voraussetzungen des Satzes 1 müssen zur Überzeugung des Gerichts feststehen. Die Vermutung ist widerlegt, wenn nach dem Gesamtergebnis des Verfahrens eine rechtmäßige Herkunft überwiegend wahrscheinlich ist. Die Vermutung schränkt die Pflicht des Gerichts zur Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen nicht ein.“

Begründung

Der Gesetzentwurf schafft mit den §§ 53 bis 62 ZollKrimBG ein administratives Verfahren zur Aufklärung, Sicherstellung und Einziehung bedeutsamer Vermögensgegenstände zweifelhafter Herkunft. Die im Gesetzentwurf vorausgesetzte volle richterliche Überzeugung löst die strukturelle Beweisnot jedoch nur teilweise: Bargeldgeschäfte, Strohleute, Auslandsbezüge, Gesellschaftsstrukturen und Kryptowerte können den Herkunftsweg verschleiern, obwohl gewichtige objektive Indizien gegen eine rechtmäßige Herkunft sprechen.

Eine wirksame Vermögensabschöpfung dient gewichtigen Belangen des Gemeinwohls. Rechtswidrig erlangtes Vermögen finanziert weitere Straftaten, ermöglicht die Unterwanderung legaler Märkte und verschafft kriminellen Netzwerken Einfluss. Zugleich benachteiligt es rechtstreue Unternehmen und kann das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Rechtsstaats beeinträchtigen. Ein wirksames, aber rechtsstaatlich begrenztes Instrument schützt daher sowohl die innere Sicherheit als auch faire Wettbewerbsbedingungen.

Die qualifizierte widerlegliche Vermutung greift deshalb nur ein, wenn der Staat eine doppelte Vermutungsbasis zur vollen Überzeugung des Gerichts nachweist: Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Inhabers der tatsächlichen Gewalt, des Eigentümers oder des wirtschaftlich Berechtigten müssen in einem groben Missverhältnis zum Gegenstandswert stehen; zusätzlich muss ein erhebliches Indiz nach § 54 Absatz 3 Satz 3 Nummer 2 bis 4 ZollKrimBG vorliegen. Ausgangspunkt ist die Zuordnung zum zivilrechtlichen Eigentümer. Ergibt die Gesamtwürdigung insbesondere nach Finanzierung, Nutzung, Verfügungsmacht sowie der Tragung von Kosten und wirtschaftlichen Risiken eine abweichende wirtschaftliche Zuordnung, sind insoweit die Verhältnisse der anderen maßgeblichen Person heranzuziehen. Bei mehreren Personen erfolgt die Prüfung nach dem Umfang ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Zuordnung; eine pauschale Zusammenrechnung der Verhältnisse aller genannten Personen findet nicht statt.

Die rechtmäßige Herkunft muss nicht lückenlos bewiesen werden; für die Widerlegung genügt überwiegende Wahrscheinlichkeit. Dies trägt legitimen Beweisschwierigkeiten bei älteren Erwerben, Erbschaften, Schenkungen und grenzüberschreitenden Sachverhalten Rechnung. Die in Absatz 1 verordnete Gesamtwürdigungsregel und die entsprechende Anwendung des § 54 Absatz 3 Satz 2 und Satz 3 ZollKrimBG gelten für die Einziehungsentscheidung nach Absatz 1 Satz 1 unabhängig davon, welche der beiden dort geregelten Tatbestandsalternativen erfüllt ist; die besonderen Vorgaben des Absatzes 2 gehen vor.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erkennt in nicht strafenden Einziehungsverfahren eine Verlagerung der Beweislast nach einem substantiierten staatlichen Anfangsnachweis grundsätzlich an; erforderlich bleiben eine faire Gesamtwürdigung und eine reale Widerlegungsmöglichkeit (vgl. Urteil des EGMR vom 12. Mai 2015 – 36862/05 – Gogitidze and Others v. Georgia, Rn. 105, 108 und 122; Urteil des EGMR vom 8. Oktober 2019 – 20319/17 und 21414/17 – Balsamo v. San Marino, Rn. 91-94). Dies stützt die gewählte Ausgestaltung.

18. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§§ 58 und 62 ZollKrimBG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen,

- a) ob § 58 ZollKrimBG um eine verfassungskonforme sekundäre Darlegungslast ergänzt werden kann, wenn die zuständige Behörde eine erhebliche Diskrepanz zwischen legalen Einkünften und dem betroffenen Vermögen sowie weitere qualifizierte Risikoumstände nachgewiesen hat. Das Verbot des Zwangs zur Selbstbelastung und die Rechte unbeteiligter Dritter sind zu wahren und für Angaben mit möglicher strafrechtlicher Selbstbelastungswirkung ist ein Verwendungs- oder Verwertungsverbot vorzusehen und

- b) wie eine in § 58 ZollKrimBG geregelte sekundäre Darlegungslast in § 62 ZollKrimBG so gestaltet werden kann, dass die volle gerichtliche Tatsachen- und Verhältnismäßigkeitsprüfung erhalten bleibt, fehlende Mitwirkung allein die Einziehung nicht trägt und die Rechte gutgläubiger Dritter gewahrt werden.

Begründung:

Zu Buchstabe a

Die gegenwärtige Obliegenheit zur Mitwirkung kann die vom Bundesrat beschriebene Vollzugslücke fortbestehen lassen. Eine sekundäre Darlegungslast kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn die Behörde zunächst objektive und qualifizierte Umstände nachweist und Schweigen nicht „automatisch“ die Grundlage für die Einziehung bildet.

Die Freiheit, über eine Mitwirkung im Strafverfahren selbst zu entscheiden, folgt aus der Menschenwürde und dem Rechtsstaatsprinzip (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 25. August 2014 – 2 BvR 2048/13 – Rn. 13).

Zu Buchstabe b

Je weiter das Verfahren von einer strafrechtlichen Verurteilung gelöst wird, desto wichtiger sind gesetzlich bestimmte Einleitungsschwellen, eine eigenständige richterliche Tatsachenprüfung, eine einzelfallbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung sowie die Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes nach Artikel 14 Absatz 1 und Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes.

Bei weitreichenden Vermögenssicherungen verlangt Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes eine eigenständige richterliche Prüfung und eine auf den Einzelfall bezogene Verhältnismäßigkeitsabwägung (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 29. Mai 2006 – 2 BvR 820/06 –, Rn. 21 bis 24).

19. Zu Artikel 2 Nummer 74 (§ 62b Absatz 1 Satz 1 ZollKrimBG)

In Artikel 2 Nummer 74 § 62b Absatz 1 Satz 1 ist die Angabe „des Bundes über“ durch die Angabe „des Landes über, dessen Gericht im ersten Rechtszug entschieden hat“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Rechtsfolge der Einziehung sollte unabhängig davon sein, in welchem gerichtlichen Verfahren sie erfolgt. In den Fällen der Einziehung nach § 75 Absatz 1 des Strafgesetzbuches geht das Eigentum an der eingezogenen Sache oder das eingezogene Recht gemäß § 60 Absatz 1 Satz 1 der Strafvollstreckungsordnung grundsätzlich auf das Land (Justizfiskus) über, dessen Gericht im ersten Rechtszug entschieden hat.

20. Zu Artikel 2 Nummer 81 (§ 69 Absatz 1, Absatz 2 Sätze 3 – neu – bis 6 – neu – ZollKrimBG)

Artikel 2 Nummer 81 § 69 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist durch den folgenden Absatz 1 zu ersetzen:

„(1) Bedienstete der Steuerfahndung der Länder und der Polizei der Länder dürfen nur auf Ersuchen der zuständigen Behörde der Zollverwaltung und mit Zustimmung der für die Entsendung zuständigen Landesbehörde tätig werden.“

b) Nach Absatz 2 Satz 2 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Die Weisungsbefugnis der Zollverwaltung beschränkt sich auf die konkrete Amtshandlung. Die Dienst-, Organisations- und Personalhoheit des Landes bleibt unberührt. Ein dauerhafter oder regelmäßiger Einsatz von Personal der Länder zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes ist ausgeschlossen. Zusätzliche notwendige Personal- und Sachkosten der Länder trägt der Bund.“

Begründung:

Die erweiterten Aufgaben der Zollverwaltung verleihen der Möglichkeit der Unterstützung durch die Länder eine neue Bedeutung. Ohne einen Zustimmungsvorbehalt und Regelungen zur Kostentragung besteht die Gefahr, dass Aufgaben des Bundes faktisch durch knappe Personalressourcen der Länder wahrgenommen werden.

Der Zustimmungsvorbehalt sichert die Verantwortlichkeit des entsendenden Landes. Die Regelung zur Kostentragung konkretisiert die Trennung von Aufgaben- und Verwaltungsausgaben nach Artikel 104a Absatz 1 und 5 des Grundgesetzes.

21. Zu Artikel 3 Nummer 8 Buchstabe g (§ 12a Absatz 7 Satz 4 bis 6 ZollVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Anzahl der mit zollrechtlichen Verwahrungen und Sicherstellungen befassten Gerichtsbarkeiten reduziert werden kann.

Begründung:

Werden im grenzüberschreitenden Verkehr Barmittel o. ä. gemäß § 12a ZollVG in zollamtliche Verwahrung genommen, entscheidet über eine Verlängerung der Verwahrungsfrist nach Absatz 7 Satz 4 der Vorschrift das Amtsgericht. Wie in Satz 5 vorausgesetzt wird, ist gegen die Verwahrung der Widerspruch und die (verwaltungsgerichtliche) Anfechtungsklage statthaft.

Nunmehr sollen zusätzlich auch der Finanzgerichtsbarkeit Aufgaben übertragen werden, namentlich Entscheidungen über die Verlängerung der Sicherstellungsfrist nach § 56 Absatz 2 ZollKrimBG-E sowie Anfechtungsklagen gegen die Sicherstellung (vgl. S. 270 der Entwurfsbegründung).

Die Zuständigkeit der Amtsgerichte stammt noch aus einer Zeit, als für die Entscheidung nur eine äußerst kurze Frist (bis zum Ablauf des zweiten Werktags nach der Sicherstellung, vgl. § 12a FVG in der Fassung des Gesetzes vom 4. Mai 1998, BGBl. I S. 845) zur Verfügung stand. Mittlerweile kann dieser Zeitraum – je nach Zeitpunkt der Antragstellung – bis zu 30 Tage betragen.

Es erscheint daher lohnenswert, eine Konzentration der gerichtlichen Aufgaben bei weniger Gerichtsbarkeiten zu prüfen.

22. Zu Artikel 8 Nummer 01 – neu – (§ 2 Absatz 2 Satz 3a – neu –, 3b – neu –, 3c – neu – SchwarzArbG)

Vor Artikel 8 Nummer 1 ist die folgende Nummer 01 einzufügen:

„01. Nach § 2 Absatz 2 Satz 3 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„Die Grundsätze der Zusammenarbeit haben insbesondere ein abgestimmtes risikoorientiertes Verfahren zur Fallauswahl, gemeinsame Prüfungen vor Ort sowie die unverzügliche und medienbruchfreie Übergabe steuerlich erheblicher Erkenntnisse an die zuständige Außenprüfung, Steuerfahndung oder Bußgeld- und Strafsachenstelle zu regeln. Die Zuständigkeiten, Befugnisse und die Verfahrensleitung der beteiligten Behörden bleiben unberührt.

Weisungsbefugnisse gegenüber Bediensteten eines anderen Verwaltungsträgers werden nicht begründet.“ ‘

Begründung:

Finanzkriminalität wird nicht allein durch zentrale Datenanalysen aufgedeckt. Auffällige Muster müssen in risikoorientierte Vor-Ort-Kontrollen und geordnete Informationsflüsse an die zuständigen Stellen der Länder münden. Die Regelung stärkt die Wirksamkeit des Vollzugs, ohne den Bund steuerliche Prüfungsbefugnisse oder die Verfahrensleitung zu übertragen.

23. Zu Artikel 10 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa₀ – neu – (§ 31b Absatz 1 Nummer 3 AO)

Vor Artikel 10 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa ist der folgende Doppelbuchstabe aa₀ einzufügen:

„aa₀) In Nummer 3 wird die Angabe „Nummer 13 bis 16 des Geldwäschegesetzes“ durch die Angabe „Nummer 6, 8, 10 bis 16 des Geldwäschegesetzes“ ersetzt.“

Begründung:

§ 31b Absatz 1 Nummer 3 der Abgabenordnung ermöglicht die Offenbarung steuerlich geschützter Daten für die Durchführung von Bußgeldverfahren nach § 56 des Geldwäschegesetzes (GwG) derzeit nur, soweit sich die Verfahren gegen Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 13 bis 16 GwG richten. Diese Beschränkung soll aufgehoben und die Offenbarungsbefugnis auf die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 6, 8 und 10 bis 16 GwG erstreckt werden.

Die Financial Action Task Force (FATF) hat im Mutual Evaluation Report Germany 2022 empfohlen, die Informationsgrundlagen der Geldwäschewaufsicht im Nichtfinanzsektor zu verbessern und hierbei auch Daten der Steuerbehörden stärker zu nutzen. Ein wirksamer Informationsaustausch zwischen Finanzbehörden und den für die Durchsetzung des Geldwäschegesetzes zuständigen Stellen trägt dazu bei, Informationsdefizite im geldwäscherechtlichen Vollzug zu verringern. Die vorgeschlagene Änderung greift diesen Ansatz für geldwäscherechtliche Bußgeldverfahren auf. Für die Möglichkeit der Offenbarung steuerlich geschützter Daten im Rahmen eines konkreten Bußgeldverfahrens besteht kein sachlicher Grund, zwischen den von der Änderung erfassten Verpflichtetengruppen nach § 2 Absatz 1 Nummer 6, 8 und 10 bis 16 GwG zu unterscheiden.

Mit der Richtlinie (EU) 2024/1640 gewinnt die Finanzkraft des Betroffenen für die Bemessung geldwäscherechtlicher Sanktionen ausdrücklich an Bedeutung. Nach Artikel 53 Absatz 6 Buchstabe d der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass bei der Bestimmung von Art und Höhe von Geldbußen alle relevanten Umstände berücksichtigt werden, darunter die Finanzkraft der verantwortlich gemachten natürlichen oder juristischen Person, insbesondere unter Berücksichtigung ihres Gesamtumsatzes oder ihrer Jahreseinkünfte. Steuerlich geschützte Daten können daher im Einzelfall erforderlich sein, um die für eine wirksame und verhältnismäßige Bemessung einer Geldbuße maßgeblichen wirtschaftlichen Verhältnisse zuverlässig beurteilen zu können. Durch die vorgeschlagene Erweiterung des § 31b Absatz 1 Nummer 3 AO auf die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 6, 8 und 10 bis 16 GwG werden für die Offenbarung steuerlich geschützter Daten in geldwäscherechtlichen Bußgeldverfahren einheitliche Voraussetzungen geschaffen. Die Offenbarung bleibt dabei an den konkreten Zweck der Durchführung eines Bußgeldverfahrens nach § 56 GwG gebunden.

24. Zu Artikel 10 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa (§ 31b Absatz 1 Nummer 4 AO)

Artikel 10 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa ist durch den folgenden Doppelbuchstaben aa zu ersetzen:

„aa) In Nummer 4 wird die Angabe „Nummer 13 bis 16 des Geldwäschegesetzes oder“ durch die Angabe „Nummer 6, 8, 10 bis 16 des Geldwäschegesetzes,“ ersetzt.“

Begründung:

§ 31b Absatz 1 Nummer 4 der Abgabenordnung ermöglicht die Offenbarung steuerlich geschützter Daten für das Treffen von Maßnahmen und Anordnungen nach § 51 Absatz 2 des Geldwäschegesetzes (GwG) derzeit nur gegenüber Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 13 bis 16 GwG. Diese Beschränkung soll aufgehoben und die Offenbarungsbefugnis auf die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 6, 8 und 10 bis 16 GwG erstreckt werden.

Eine wirksame geldwäscherechtliche Aufsicht setzt voraus, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden Maßnahmen und Anordnungen nach § 51 Absatz 2 GwG auf einer hinreichenden Tatsachengrundlage treffen können. Steuerlich geschützte Informationen können im konkreten Aufsichtsfall für die Beurteilung von Bedeutung sein, ob und welche Maßnahmen oder Anordnungen zu treffen sind. Die Möglichkeit ihrer Offenbarung sollte deshalb nicht davon abhängen, welcher der von der Änderung erfassten Verpflichtetengruppen der Betroffene angehört.

Die Financial Action Task Force (FATF) hat im Mutual Evaluation Report Germany 2022 empfohlen, die Informationsgrundlagen der Geldwäschaufsicht im Nichtfinanzsektor zu verbessern und hierbei auch Daten der Steuerbehörden stärker zu nutzen. Ein wirksamer Informationsaustausch zwischen Finanzbehörden und Geldwäschaufsichtsbehörden kann dazu beitragen, konkrete aufsichtsrechtliche Maßnahmen auf eine belastbare Tatsachengrundlage zu stellen. Die vorgeschlagene Änderung greift diesen Ansatz für Maßnahmen und Anordnungen nach § 51 Absatz 2 GwG auf. Für die Möglichkeit der Offenbarung steuerlich geschützter Daten im Zusammenhang mit einer konkreten aufsichtsrechtlichen Maßnahme besteht kein sachlicher Grund, zwischen den von der Änderung erfassten Verpflichtetengruppen nach § 2 Absatz 1 Nummer 6, 8 und 10 bis 16 GwG zu unterscheiden.

Die Richtlinie (EU) 2024/1640 unterstreicht zudem die Bedeutung wirtschaftlicher Informationen für die Durchsetzung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen. Nach Artikel 57 der Richtlinie müssen die Aufseher Zwangsgelder verhängen können, wenn Verpflichtete bestimmte verwaltungsrechtliche Maßnahmen nicht fristgerecht befolgen. Die Zwangsgelder müssen wirksam und verhältnismäßig sein; ihre Höchstgrenze bemisst sich bei juristischen Personen nach dem durchschnittlichen Tagesumsatz und bei natürlichen Personen nach dem durchschnittlichen Tageseinkommen. Erwägungsgrund 106 sieht zudem vor, dass bei der Bemessung von Zwangsgeldern insbesondere der Gesamtumsatz des Verpflichteten sowie Art und Schwere des Verstoßes oder der Schwachstelle berücksichtigt werden sollen. Steuerlich geschützte Informationen können daher im Einzelfall auch für die wirksame und verhältnismäßige Durchsetzung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen von Bedeutung sein.

Durch die vorgeschlagene Erweiterung des § 31b Absatz 1 Nummer 4 AO auf die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 6, 8 und 10 bis 16 GwG werden für die Offenbarung steuerlich geschützter Daten im Zusammenhang mit Maßnahmen und Anordnungen nach § 51 Absatz 2 GwG einheitliche Voraussetzungen geschaffen. Die Offenbarung bleibt dabei an diesen konkreten gesetzlichen Zweck gebunden.

25. Zu Artikel 10 Nummer 4 Buchstabe b₁ – neu – (§ 31b Absatz 1a – neu – AO)

Nach Artikel 10 Nummer 4 Buchstabe b ist der folgende Buchstabe b₁ einzufügen:

„b₁) Nach Absatz 1 wird der folgende Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Eine Offenbarung nach Absatz 1 Nummer 6 setzt ein hinreichend bestimmtes und begründetes Ersuchen der zuständigen Behörde der Zollverwaltung voraus. Das Ersuchen muss den betroffenen Vermögensgegenstand, die betroffene Person, den maßgeblichen Zeitraum

und die benötigten Daten und Informationen bezeichnen. Sammelersuchen und automatisierte Abrufe sind unzulässig. Die Finanzbehörde kann die Offenbarung zurückstellen oder beschränken, soweit andernfalls der Zweck eines laufenden Besteuerungs-, Außenprüfungs-, Steuerstraft- oder Bußgeldverfahrens gefährdet würde. Die Übermittlung ist zu protokollieren.“

Begründung:

Die Begründung zum Gesetzentwurf geht davon aus, dass automatisierte Abrufe nicht vorgesehen sind und nur erforderliche Daten offengelegt werden. Diese Begrenzungen müssen wegen des in § 30 AO bestimmten Steuergeheimnisses im Gesetz selbst geregelt werden.

Erforderlich ist eine hinreichende Bestimmung der berechtigten Behörden, der Aufgaben, des Abrufanlasses und des Abrufgegenstandes; anlasslose Routineabfragen und Ermittlungen ins Blaue hinein sind unzulässig (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 u. a. –, BVerfGE 118, 168, Rn. 101 f., 108 und 113 f.).

26. Zu Artikel 10 Nummer 4 Buchstabe d (§ 31b Absatz 3 Einleitung, Nummer 1, 2 AO)

Artikel 10 Nummer 4 Buchstabe d ist durch den folgenden Buchstaben d zu ersetzen:

,d) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- aa) In dem Satzteil vor Nummer 1 wird die Angabe „schließen lassen“ durch die Angabe „hindeuten“ ersetzt.
- bb) In Nummer 1 wird die Angabe „Nummer 13 bis 16 des Geldwäschegesetzes“ durch die Angabe „Nummer 6, 8 und 10 bis 16 des Geldwäschegesetzes“ ersetzt.
- cc) In Nummer 2 wird die Angabe „Nummer 13 bis 16 des Geldwäschegesetzes“ durch die Angabe „Nummer 6, 8 und 10 bis 16 des Geldwäschegesetzes“ ersetzt.

Begründung:

§ 31b Absatz 3 der Abgabenordnung verpflichtet Finanzbehörden derzeit, der zuständigen Verwaltungsbehörde unverzüglich Tatsachen mitzuteilen, die darauf schließen lassen, dass ein Verpflichteter nach § 2 Absatz 1 Nummer 13 bis 16 des Geldwäschegesetzes (GwG) eine Ordnungswidrigkeit nach § 56 GwG begangen hat oder begeht oder dass die Voraussetzungen für Maßnahmen und Anordnungen nach § 51 Absatz 2 GwG gegenüber einem solchen Verpflichteten vorliegen. Die Mitteilungspflicht soll auf die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 6, 8 und 10 bis 16 GwG und damit auf den Nichtfinanzsektor nach der hierfür gebräuchlichen Einteilung erstreckt werden.

Mit § 31b Absatz 3 AO hat der Gesetzgeber bereits anerkannt, dass Erkenntnisse der Finanzbehörden für die geldwäscherechtliche Aufsicht und die Verfolgung geldwäscherechtlicher Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung sein können und deshalb unter bestimmten Voraussetzungen von Amts wegen an die zuständige Stelle weiterzugeben sind. Diese aktive Mitteilungspflicht ergänzt die Offenbarungsbefugnisse nach § 31b Absatz 1 AO. Sie ist insbesondere in den Fällen von Bedeutung, in denen die für den geldwäscherechtlichen Vollzug zuständige Stelle von dem maßgeblichen Sachverhalt noch keine Kenntnis hat und daher ihrerseits kein konkretes Informationsersuchen an die Finanzbehörde richten kann.

Die gegenwärtige Beschränkung auf Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 13 bis 16 GwG führt dazu, dass vergleichbare Erkenntnisse der Finanzbehörden bei anderen Verpflichtetengruppen des Nichtfinanzsektors nicht unter denselben Voraussetzungen mitzuteilen sind. Dies betrifft insbesondere Finanzunternehmen und Versicherungsvermittler nach § 2 Absatz 1 Nummer 6 und 8 GwG sowie die in Nummer 10 bis 12 genannten rechts- und steuerberatenden Berufe, Notare, Wirtschaftsprüfer und weitere dort genannte Verpflichtete. Für die Bedeutung einer konkreten geldwäscherechtlich relevanten Erkenntnis besteht jedoch kein sachlicher Grund für eine solche Differenzierung. Weist eine Tatsache auf eine mögliche Ordnungswidrigkeit nach § 56 GwG oder auf die Voraussetzungen für Maßnahmen und Anordnungen nach § 51 Absatz 2 GwG hin, besteht ein entsprechendes Informationsinteresse unabhängig davon, welcher der von der Änderung erfassten Verpflichtetengruppen der Betroffene angehört.

Die Financial Action Task Force (FATF) hat im Mutual Evaluation Report Germany 2022 empfohlen, die Informationsgrundlagen der Aufsicht über Verpflichtete des Nichtfinanzbereichs zu verbessern und hierbei auch Daten der Steuerbehörden stärker zu nutzen. Die vorgeschlagene Erweiterung greift dieses Anliegen auf. Sie trägt dazu bei, Erkenntnisse, die den Finanzbehörden im Rahmen ihrer eigenen Tätigkeit bekannt werden und für die Geldwäscheaufsicht oder die Verfolgung geldwäscherechtlicher Ordnungswidrigkeiten relevant sind, für den zuständigen Vollzug nutzbar zu machen.

Auch die Richtlinie (EU) 2024/1640 erhöht die Bedeutung wirtschaftlicher Informationen für den geldwäscherechtlichen Vollzug. Artikel 53 Absatz 6 Buchstabe d nennt die Finanzkraft der verantwortlich gemachten Person, insbesondere unter Berücksichtigung ihres Gesamtumsatzes oder ihrer Jahreseinkünfte, als relevante Größe. Für die Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Maßnahmen sieht Artikel 57 Zwangsgelder vor; nach Erwägungsgrund 106 soll bei deren Bemessung insbesondere auch der Gesamtumsatz des Verpflichteten berücksichtigt werden. Finanzbehörden können daher über Informationen verfügen, die im konkreten Fall sowohl für die Sanktionierung als auch für die Durchsetzung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen von Bedeutung sind.

Die Erweiterung bleibt zielgerichtet begrenzt. Sie eröffnet keinen allgemeinen oder anlasslosen Austausch von Steuerdaten. Die Mitteilungspflicht greift weiterhin nur ein, wenn der Finanzbehörde konkrete Tatsachen bekannt werden, die auf eine Ordnungswidrigkeit nach § 56 GwG oder auf die Voraussetzungen für Maßnahmen und Anordnungen nach § 51 Absatz 2 GwG hindeuten. Gegenstand der Änderung ist damit die Weitergabe konkreter geldwäscherechtlich relevanter Erkenntnisse, nicht eine allgemeine Übermittlung steuerlicher Informationen.

Durch die Erstreckung auf die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 6, 8 und 10 bis 16 GwG wird die bestehende Mitteilungspflicht für die dem Nichtfinanzsektor zugeordneten Verpflichtetengruppen vereinheitlicht und eine bestehende Informationslücke geschlossen.

27. Zu Artikel 9 (§ 31b Absatz 3a AO)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie § 31b Absatz 3a AO dahingehend ausgestaltet werden kann, dass Datenübermittlungen ausschließlich den im Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) abgestimmten Architektur-, Sicherheits- und Schnittstellenstandards entsprechen und sich in die KONSENS-Verfahrenslandschaft integrieren lassen. Die Datenformate, Schnittstellen, Rollen- und Berechtigungskonzepte, Herkunftskennzeichnung, Protokollierung, Berichtigung und Löschung sollten allein im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder festgelegt werden. Ein unmittelbarer Zugriff des Bundes auf Datenbestände der Landesfinanzverwaltungen und die Schaffung gespiegelter Bestände steuerlicher Einzeldaten beim Bund sollten ausgeschlossen werden und Sammelersuchen sollten auf hinreichend bestimmte, risikobasierte Maßnahmen der Aufsicht begrenzt werden.

Begründung:

Der Gesetzentwurf ermöglicht Sammelersuchen zu Namen, Anschriften, Wirtschaftszweigen und Betriebsgrößenklassen, regelt aber die technischen Voraussetzungen, die Häufigkeit der Anfragen, die Korrektur von Daten, deren Löschung und die Kostentragung nicht hinreichend. Die Betriebsgrößenklasse ist ein aus steuerlichen Daten gewonnenes und wirtschaftlich sensibles Datum.

Die föderale Ausgestaltung wahrt Artikel 108 Absatz 2 des Grundgesetzes. Soweit automatisierte Verfahren ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden begründen, sind Artikel 108 Absatz 4 und 5 sowie Artikel 91c des Grundgesetzes und die jeweiligen Zustimmungserfordernisse zu beachten.

28. Zu Artikel 10 Nummer 8 Buchstabe b₁ – neu – (§ 208 Absatz 2a – neu – AO)

Nach Artikel 10 Nummer 8 Buchstabe b ist der folgende Buchstabe b₁ einzufügen:

,b₁) Nach Absatz 2 wird der folgende Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Die Rechte nach § 5a, § 52 Absatz 2 und §§ 53 bis 62d des Gesetzes zur Bekämpfung der Zollkriminalität durch die Generalzolldirektion und die Zolldirektionen für ein administratives Vermögensabschöpfungsverfahren stehen den mit der Steuerfahndung betrauten Dienststellen der Landesfinanzbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten entsprechend zu.“ ‘

Begründung:

Die Vermögensabschöpfung ist ein wesentlicher Bestandteil zur wirksamen Bekämpfung von Geldwäsche- und Finanzkriminalität. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag bekannt, Geldwäsche und Finanzkriminalität entschieden zu bekämpfen. Aus diesem Grund muss zeitnah ein administratives Vermögensermittlungsverfahren geschaffen werden, um verdächtige Vermögensgegenstände von erheblichem Wert sicherzustellen, bei denen Zweifel an einem legalen Erwerb nicht ausgeräumt werden können. Die Finanzbehörden haben eine Vielzahl von Informationen, die weitere Ermittlungen begründen können. Daher sind auch von den Finanzbehörden Vermögensgegenstände unklarer Herkunft zu sichern und einzuziehen. Die Rolle der Finanzbehörden bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzkriminalität wird damit gestärkt. Bei Vermögen unklarer Herkunft ist es geboten, weitergehend über die Statuierung beweis erleichternder Regelungen nachzudenken. In einer Vielzahl, teils benachbarter europäischer Länder gibt es bereits entsprechende Regelungen, welche die Billigung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erfahren haben. Beweiserleichterungen sind

jedenfalls dort geboten, wo – wie insbesondere in den Bereichen der (profitorientierten) Organisierten Kriminalität und des Terrorismus – ein krimineller Lebenswandel der oder des Betroffenen nachhaltig in Erscheinung tritt und bei Würdigung aller Umstände eine naheliegende Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Täterin oder der Täter ihr oder ihm zuordenbare nicht unbeträchtliche Vermögenswerte durch strafrechtlich relevantes Handeln erlangt hat. Gerade das konspirative Vorgehen organisierter Tätergruppen verursacht für die Vermögensabschöpfung besondere Beweisschwierigkeiten, da es die Zuordnung von Vermögen zu konkreten Straftaten erschwert. Zudem ist es besonders wichtig, diesen auf Gewinn ausgerichteten Organisationen den Anreiz zur Begehung erneuter gewinnorientierter Taten zu nehmen.

Auf die Entschließung des Bundesrates zur effektiveren Bekämpfung der Finanzkriminalität vom 30. Januar 2026 (BR-Drucksache 741/25 (Beschluss)) wird hingewiesen.

29. Zu Artikel 10 Nummer 11a – neu – (§ 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 AO)

Nach Artikel 10 Nummer 11 ist die folgende Nummer 11a einzufügen:

„11a. § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 wird durch die folgende Nummer 5 ersetzt:

„5. als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung von Taten nach Absatz 1 verbunden hat, Steuern verkürzt oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt oder“ „

Begründung:

In Bandenstrukturen verübte Steuerhinterziehungen haben in den vergangenen Jahren bei verschiedensten Steuerarten immense Ausmaße erreicht. Diese Taten prägen die organisierte Wirtschaftskriminalität deutlich. Ihr besonderer, über den Grundtatbestand der Steuerhinterziehung regelmäßig erheblich hinausreichender Unrechts- und Schuldgehalt wird jedoch gesetzlich derzeit nicht abgebildet.

Organisierte bandenmäßige Steuerhinterziehung ist nach § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 AO nur dann aufgrund der schwerwiegenden Tatbegehung mit einem regelmäßig erhöhten Strafmaß verbunden, wenn sie die Verkürzung oder Hinterziehung von Umsatz- oder Verbrauchsteuern betrifft. Dieses Regelbeispiel ist mit Wirkung zum 1. Januar 2008 – neu – eingeführt worden. Es ersetzte den entsprechenden Verbrechenstatbestand des zugleich aufgehobenen § 370a AO alter Fassung, der auf die Bekämpfung des gezielten Umsatzsteuerbetrugs, namentlich in Form von Karussellgeschäften, abzielte.

Die organisierte, als besonders schwer einzustufende Steuerhinterziehung ist jedoch längst nicht mehr auf bestimmte Tattypologien, insbesondere die Umsatzsteuerkarusselle und organisierte Verbrauchsteuerverkürzungen – etwa Alkohol- und Zigarettenschmuggel – beschränkt.

In dem Regelbeispielkatalog des § 370 Absatz 3 Satz 2 AO werden deshalb die gravierenden Fälle organisierter Wirtschaftskriminalität mit der Beschränkung der bandenmäßigen besonders schweren Tatbegehung auf Umsatz- und Verbrauchsteuern derzeit nicht hinreichend abgebildet.

Mit der Erweiterung des Regelbeispiels auf alle Steuerarten werden diese Unzulänglichkeiten beseitigt. Zugleich wird den Ermittlungsbehörden über den Verweis in § 100a Absatz 2 Nummer 2a StPO auf § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 AO für alle Fälle der bandenmäßigen besonders schweren Steuerhinterziehung die Ermittlungsmöglichkeit der Telefonüberwachung eröffnet. In gleicher Weise wie bei der bandenmäßigen Hinterziehung von Umsatz- oder Verbrauchsteuern handelt es sich regelmäßig um von einem konspirativen, organisierten Handeln getragene Taten, die der schweren Kriminalität zugehören und deren Organisations- sowie Kommunikationsstrukturen von außen in offen ermittelnder Form nicht zugänglich sind. Aufgrund der bloßen Regelwirkung werden im Einzelfall nicht diesen Anforderungen genügende, nicht besonders schwerwiegende Taten (vgl. BT-Drucksache 16/5846, S. 97) bereits nicht von § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 5 AO umfasst. Im Übrigen erfordert auch die Anordnung der Telekommunikationsüberwachung nach § 100a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 StPO als zusätzliches Korrektiv – wie bisher schon bei sämtlichen Katalogdelikten – eine Abwägung, ob die Tat im Einzelfall schwer wiegt.

Das Gesetz zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juni 2021 hat zwar die Möglichkeit eröffnet, bei einer Steuerhinterziehung unter den in § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 AO genannten Voraussetzung die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen, sofern der Tat eine bandenmäßige Begehung zugrunde liegt. Dem den bandenmäßig begangenen Taten zugrunde liegenden Unrechtsgehalt in diesen Fällen wurde hiermit indes nicht begegnet.

Auf die Entschließung des Bundesrates zur effektiveren Bekämpfung der Finanzkriminalität vom 30. Januar 2026 (BR-Drucksache 741/25 (Beschluss)) wird hingewiesen.

30. Zu Artikel 18 Nummer 28 (§ 42 Absatz 1 Satz 1, 2 – neu –, 3 – neu – GwG)

Artikel 18 Nummer 28 § 42 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist nach der Angabe „für Finanztransaktionsuntersuchungen“ die Angabe „auf ein Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden oder nach einer über eine automatisierten Risikoanalyse nach § 30 Absatz 2 Satz 3 hinausgehende Analyse“ einzufügen, die Angabe „steht“ durch die Angabe „stehen könnte“ zu ersetzen und die Angabe „in strukturierter Form“ zu streichen.
- b) Nach Satz 1 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„In anderen Fällen teilt die zuständige Staatsanwaltschaft der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen die Erhebung der öffentlichen Klage und den Ausgang des Verfahrens einschließlich aller Einstellungsentscheidungen mit. Die Mitteilung nach Satz 3 erfolgt durch Übersendung einer Kopie der Anklageschrift, der Antragsschrift, der begründeten Einstellungsentscheidung oder des Urteils.“

Begründung:

Die derzeit in § 42 Absatz 1 GwG-E vorgesehene umfangreiche Mitteilungspflicht der Staatsanwaltschaften gegenüber der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen würde zu einem erheblichen Arbeitsanfall sowohl bei den Staatsanwaltschaften als auch bei der Zentralstelle führen, der nicht mit dem durch die erweiterte Mitteilungspflicht zu erwartenden Mehrwert für die Verbesserung der operativen Analyse im Verhältnis stehen dürfte. Allein für den Freistaat Sachsen wurden in den Jahren 2023 bis 2025 zwischen 2 472 und 2 520 Geldwäscheverdachtsmeldungen durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen an die Strafverfolgungsbehörden übermittelt. Im Jahr 2026 sind bereits 1 485 Vorgänge ausgeleitet worden. Dem Jahresbericht der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen ist zu entnehmen, dass im Jahr 2025 insgesamt 67 024 Analyseberichte an die Empfängerbehörden abgegeben wurden. Durch die Staatsanwaltschaften wurden im Jahr 2025 insgesamt 41 743 Mitteilungen gemäß § 42 GwG an die Zentralstelle übermittelt. Die angedachte Änderung des § 42 Absatz 2 GwG würde dazu führen, dass für jedes Strafverfahren, welches auf einer Geldwäscheverdachtsmeldung beruht, eine qualifizierte Mitteilung der Staatsanwaltschaften mit einer Bewertung der Zweckmäßigkeit der übermittelten Informationen erfolgen müsste. Diese Rückmeldungen müssten wiederum durch die Zentralstelle vor einer Berücksichtigung zur Verbesserung

der operativen Analyse gesichtet und ausgewertet werden. Da in vielen Fällen der ausgesteuerten Geldwäscheverdachtsmeldungen aufgrund der Eilbedürftigkeit oder anderer Sachgründe lediglich eine vereinfachte Risikoanalyse i. S. d. § 30 Absatz 2 Satz 3 GwG erfolgt, erscheint eine qualifizierte Mitteilungspflicht der Staatsanwaltschaften in der angedachten Form nicht geeignet, die operativen Analysen der Zentralstelle zu verbessern.

Zudem geht die derzeit vorgesehene qualifizierte Mitteilung für jedes Strafverfahren, in dem durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Informationen weitergeleitet wurden, über die Vorgaben von Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2024/1640 hinaus. Artikel 22 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2024/1640 sieht zunächst nur dann eine derart weitreichende Mitteilungspflicht vor, wenn der Übermittlung von Informationen durch die Zentralstelle ein Informationsersuchen vorausgegangen ist (Artikel 22 Absatz 2 Satz 1 i. V. m. Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2024/1640). Durch den Verweis auf Artikel 19 Absatz 3 in Artikel 22 Absatz 2 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2024/1640 kommt die Mitteilungspflicht nach den Vorgaben der Richtlinie auch dann zum Tragen, wenn ein begründeter Verdacht auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten oder Terrorismusfinanzierung vorliegt und die Ergebnisse der Analyse der Zentralstelle und alle zusätzlichen Informationen an einschlägige zuständige Behörden weitergegeben werden. Nach Artikel 19 Absatz 3 der Richtlinie ist insofern lediglich eine Informationsweitergabe nach einer qualifizierten Analyse durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen erfasst. Die vereinfachte automatisierte Risikoanalyse i. S. d. § 30 Absatz 2 Satz 3 GwG erfüllt die Anforderungen von Artikel 19 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2024/1640 demgegenüber nicht. Um eine aussagekräftige Mitteilung über die Zweckmäßigkeit der zuvor durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen analysierten Informationen zu gewährleisten, ist eine Beschränkung der umfangreichen Mitteilungspflichten aus § 42 Absatz 1 GwG-E auf Fälle erforderlich, bei denen die Analyse der Zentralstelle über eine bloße Risikoanalyse i. S. d. § 30 Absatz 2 Satz 3 GwG hinausgeht. In Fällen der bloßen Risikoanalyse erscheint die Mitteilung der abschließenden Entscheidung der Staatsanwaltschaft ausreichend, da in diesen Fällen gerade keine weitergehende Analyse zur möglichen inkriminierten Herkunft eines Vermögensgegenstandes oder eines Zusammenhangs mit Terrorismusfinanzierung, sondern vielmehr eine Aussteuerung anhand des Risikobewertungssystems i. S. v. § 29 Absatz 2a GwG erfolgt. Die Festlegung der Parameter für das automatisierte Risikobewertungssystem wird gemäß § 30 Absatz 2 Satz 7 GwG durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen u. a. im Benehmen mit Vertretern der Strafverfolgungsbehörden festgelegt. Die Staatsanwaltschaften der Länder sind nach § 30 Absatz 3 Satz 8 GwG mit einem durch die Landesjustizverwaltungen bestimmten Vertreter bereits an der Überprüfung und Qualitätssicherung der automatisierten Risikoanalyse beteiligt, sodass es einer Mitteilung über die Zweckmäßigkeit für jeden einzelnen Vorgang, der allein aufgrund der automatisierten Risikoanalyse an die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben wurde, nicht bedarf.

Sinnvoll erscheint jedoch eine Mitteilung über die Zweckmäßigkeit der übermittelten Informationen und über weitere durch die Strafverfolgungsbehörden veranlassten strafprozessualen Maßnahmen in Fällen, in denen die Strafverfolgungsbehörden zuvor ein Ersuchen an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen gerichtet hatte oder eine qualifizierte Analyse durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen erfolgt ist. Nach derzeitiger Rechtslage sind diese Fälle weder Gegenstand des Austausches zwischen der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen und den Strafverfolgungsbehörden i. S. d. § 30 Absatz 3 Sätze 7 und 8 GwG noch erfolgt derzeit eine Mitteilung der Zweckmäßigkeit der übermittelten Informationen durch die Staatsanwaltschaften, da die Mitteilung der Abschlussentscheidung gemäß § 42 Absatz 1 Satz 2 GwG durch Übersendung einer Kopie der Anklageschrift, der begründeten Einstellungsentscheidung oder des Urteils ohne Bewertung der übermittelten Informationen erfolgt.

Neben der Beschränkung der qualifizierten Mitteilungspflicht ist die Übermittlung der Mitteilung mittels strukturierter elektronischer Daten nicht ohne entsprechende Schnittstellen zwischen der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen und den Staatsanwaltschaften möglich. Im Freistaat Sachsen – wie auch in einigen anderen Bundesländern – werden die Geldwäscheverdachtsmeldungen derzeit an das Landeskriminalamt ausgesteuert, dort für das im Freistaat Sachsen genutzte Programm zur Führung der elektronischen Strafverfahrensakte aufbereitet und nach einem (Kurz-)Clearing an die Staatsanwaltschaften abgegeben. Die Mitteilung nach § 42 GwG erfolgt derzeit nach Verfahrensabschluss unter Verwendung eines von der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zur Verfügung gestellten Formblattes mittels Computerfax, da keine Schnittstelle zwischen den sächsischen Staatsanwaltschaften und der Zentralstelle besteht. Eine Übermittlung strukturierter elektronischer Daten ist daher nachzeitigem Stand der technischen Ausstattung durch die Staatsanwaltschaften nicht möglich. Im Übrigen wird durch Artikel 22 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie (EU) 2024/1640 lediglich vorgegeben, dass die Rückmeldung in aggregierter Form erfolgen soll. Die Übermittlung strukturierter Daten wird von der Richtlinie nicht vorgegeben. Die Verwendung von durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zur Verfügung gestellten Formblättern wird durch die Streichung der Vorgabe zur Übermittlung strukturierter Daten nicht berührt.

31. Zu Artikel 18 Nummer 29 (§ 50 Nummer 5 GwG)

Artikel 18 Nummer 29 ist zu streichen.

Folgeänderung:

In Artikel 18 Nummer 32 Buchstabe b § 51a Absatz 1 GwG ist die Angabe „sowie im Fall einer Befugnisübertragung nach § 50 Nummer 5 Buchstabe a die Landgerichte“ zu streichen.

Begründung:

Der in Artikel 18 Nummer 29 vorgesehenen Neufassung von § 50 Nummer 5 GwG zufolge soll die Zuständigkeit für die geldwäscherechtliche Aufsicht über die Notare von den Präsidenten der Landgerichte auf die Präsidenten der Oberlandesgerichte verlagert werden. Dies führt zu einem unnötigen Auseinanderfallen der geldwäscherechtlichen Aufsicht über Notare und der allgemeinen berufsrechtlichen Aufsicht, die gemäß § 92 Absatz 1 Nummer 1 BNotO weiterhin von den Präsidenten der Landgerichte ausgeübt wird. Dem damit verbundenen organisatorischen wie personellen Mehraufwand bei den Aufsichtsbehörden wirkt der Regelungsentwurf zwar in gewissem Umfang entgegen, indem er der Landesjustizverwaltung die Möglichkeit eröffnet, zu bestimmen, dass die jeweils zuständigen Präsidenten der Landgerichte die Befugnisse nach § 51 Absatz 2 und 3 GwG nach Maßgabe des zuständigen Präsidenten des Oberlandesgerichts wahrnehmen. Gleichwohl besteht schon dem Grunde nach kein Bedarf für die geplante Konzentration. Die Aufgabenverteilung in der bisherigen Form ist deutlich effizienter, weil sie einen Gleichlauf zwischen der Aufsicht im Geldwäschebereich sowie der sonstigen Aufsicht herstellt. Die Einhaltung der Vorgaben des Geldwäschegesetzes wird derzeit im Rahmen der Amtsprüfungen durch die Landgerichte überprüft. Ein Verstoß gegen eine geldwäscherechtliche Pflicht stellt regelmäßig gleichzeitig eine Amtspflichtverletzung dar, die durch Disziplinar- oder Aufsichtsmaßnahmen geahndet werden kann. Eine einheitliche Rechtspraxis wird durch die bundeseinheitlichen Auslegungs- und Anwendungshinweise der Bundesnotarkammer gewährleistet. Dabei nehmen die Oberlandesgerichte bereits heute eine koordinierende Funktion wahr und achten auf eine einheitliche Handhabung der Geldwäscheaufsicht in ihrem Bezirk, ohne dass es hierfür einer weitergehenden Zuständigkeitsverlagerung bedarf.

32. Zu Artikel 18 Nummer 29 (§ 50 Nummer 7a GwG)

Artikel 18 Nummer 29 ist durch die folgende Nummer 29 zu ersetzen:

„29. § 50 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 5 wird durch die folgende Nummer 5 ersetzt:

„5. für Notare ...<<... weiter wie Vorlage ...>>.

b) Nummer 7a wird durch die folgende Nummer 7a ersetzt:

„7a. für Vereine nach § 4 des Steuerberatergesetzes die für die Aufsicht nach § 27 des Steuerberatungsgesetzes zuständige Behörde oder an deren Stelle eine durch Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung bestimmte andere Landesbehörde.“ ‘

Begründung:

Nach § 50 Nummer 7a des Geldwäschegesetzes (GwG) ist für Vereine nach § 4 des Steuerberatungsgesetzes (StBerG) die Behörde zuständig, der die Aufsicht nach § 27 StBerG obliegt. Die damit gesetzlich vorgegebene Koppelung der geldwäscherechtlichen Aufsicht an die berufsrechtliche Aufsicht hindert die Länder daran, die Geldwäscheaufsicht über Lohnsteuerhilfevereine eigenständig in ihre jeweilige Aufsichtsorganisation einzuordnen.

Die bestehende Ermächtigung in § 31 Absatz 2 StBerG reicht hierfür nicht aus. Sie ermöglicht lediglich, die den Oberfinanzdirektionen nach dem Zweiten Abschnitt des Ersten Teils des Steuerberatungsgesetzes zugewiesenen Aufgaben auf eine andere Landesfinanzbehörde zu übertragen. Eine isolierte Übertragung allein der Aufgaben nach dem Geldwäschegesetz auf eine andere Landesbehörde ist davon nicht erfasst.

Die vorgeschlagene Neufassung des § 50 Nummer 7a GwG würde es der jeweiligen Landesregierung ermöglichen, anstelle der nach § 27 StBerG zuständigen Behörde eine andere Landesbehörde als Geldwäscheaufsichtsbehörde zu bestimmen und damit insbesondere eine Bündelung bei einer bereits für andere Verpflichtete des Nichtfinanzsektors zuständigen Landesbehörde vorzunehmen. Dadurch lassen sich Fachwissen, Personal und technische Infrastruktur effizienter einsetzen sowie einheitliche risikobasierte Aufsichtsmaßstäbe leichter sicherstellen. Ob von der Ermächtigung Gebrauch gemacht wird, bleibt der Organisationsentscheidung des jeweiligen Landes überlassen.

Die Financial Action Task Force (FATF) hat im Deutschlandbericht 2022 die Fragmentierung der Aufsicht im Nichtfinanzsektor, Schwierigkeiten bei der Koordinierung der mehr als 300 Aufsichtsbehörden und eine uneinheitliche Anwendung des risikobasierten Ansatzes beanstandet. Empfohlen werden insbesondere eine stärker harmonisierte risikobasierte Aufsicht, ein möglicher deutschlandweiter Aufsichtsmechanismus sowie eine bessere Ressourcenausstattung. Eine Verringerung der Zahl der Aufsichtsbehörden wird nicht ausdrücklich verlangt. Die ermöglichte Zuständigkeitskonzentration greift jedoch die festgestellten Struktur- und Koordinationsdefizite auf und kann zu ihrer Behebung beitragen (vgl. FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Mutual Evaluation Report Germany 2022, S. 15, 162 und 164).

Die Übertragung verändert weder den Kreis der Verpflichteten noch die materiellen Pflichten, Aufsichtsbefugnisse oder Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem Geldwäschegesetz. Die jeweils bestimmte Behörde tritt lediglich an die Stelle der bisher nach § 50 Nummer 7a GwG zuständigen Behörde. Nach § 56 Absatz 5 Satz 1 GwG ist sie zugleich Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung der einschlägigen Ordnungswidrigkeiten.

33. Zu Artikel 18 Nummer 30 (§ 50a Absatz 1, Absatz 3 Sätze 2 – neu – bis 4 – neu – GwG)

Artikel 18 Nummer 30 § 50a ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist durch den folgenden Absatz zu ersetzen:

„(1) Die Länder stellen jeweils im Rahmen ihrer Organisationshoheit die Wahrnehmung einer koordinierenden Funktion für die strategische und risikobasierte Ausrichtung der Geldwäscheprävention und -bekämpfung sicher. Sie bestimmen die dafür zuständige Stelle, ihre organisatorische Zuordnung und das Verfahren.“

b) Nach Absatz 3 Satz 1 sind die folgenden Sätze einzufügen:

„Die Koordinierende Stelle Bund nimmt keine operativen Fallaufgaben wahr und besitzt gegenüber Behörden und den Koordinierenden Stellen der Länder keine Weisungsbefugnisse. Ihre Unterstützung erfolgt auf Ersuchen und im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land. Steuerliche Einzeldaten dürfen ihr nicht zur Einrichtung eines eigenen Datenbestands übermittelt werden.“

Begründung:

Erforderlich ist die Sicherstellung einer koordinierenden Funktion, nicht die gesetzliche Festlegung eines konkreten Organisationsmodells. Die Koordinierende Stelle Bund darf weder eine operative Zwischenebene noch einen zentralen Bestand an Steuerdaten der Länder aufbauen.

Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes belässt den Ländern grundsätzlich die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Im Verhältnis zur Bundesstelle gilt zusätzlich das Gebot der eindeutigen Verantwortungszuordnung (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04 –, BVerfGE 119, 331, 364 ff., 366).

34. Zu Artikel 18 Nummer 33 Buchstabe d (§ 56 Absatz 5 Satz 1 GwG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob im Hinblick auf die mit Artikel 18 Nummer 33 Buchstabe d vorgesehene Einfügung der Angabe „5“ in § 56 Absatz 5 Satz 1 des Geldwäschegesetzes nach der Angabe „§ 50 Nummer 1,“ eine Länderöffnungsklausel vorgesehen werden kann, mit der es den Bundesländern im Wege einer weiterübertragbaren Verordnungsermächtigung ermöglicht wird, die zuständige Verwaltungsbehörde nach § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten abweichend zu regeln.

Begründung:

Mit Artikel 18 Nummer 33 Buchstabe d soll die Zuständigkeit für die Verfolgung der in § 56 des Geldwäschegesetz (GwG) geregelten Ordnungswidrigkeiten in Bezug auf Notarinnen und Notare auf die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landgerichts, die bzw. der für die Notaraufsicht gemäß § 50 Nummer 5 GwG zuständig ist, übertragen werden. Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landgerichts Hamburg ist in der Freien und Hansestadt Hamburg Aufsichtsbehörde über die Notarinnen und Notare nach dem Geldwäschegesetz. Die zuständige Verwaltungsbehörde nach § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) ist die Behörde für Justiz und für Verbraucherschutz.

Die beabsichtigte Änderung würde in der Freien und Hansestadt Hamburg zu einer Vereinigung der Zuständigkeiten ausschließlich beim Landgericht Hamburg führen. Gegen diese Vereinigung bestehen aufgrund der notwendigerweise begrenzten personellen Strukturen erhebliche Bedenken. Wegen Personenidentität der zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für disziplinarische Maßnahmen und zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten wären Vorbefassungen und damit einhergehende Fälle von Befangenheit notwendige Folge. Die Arbeit der zuständigen Stellen würde erheblich behindert.

Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen und gleichzeitig in denjenigen Ländern, in denen diese negativen Folgen nicht eintreten, die mit der beabsichtigten Gesetzesänderung verfolgten strukturellen Erleichterungen zu erreichen, wird gebeten, eine Länderöffnungsklausel einzufügen, mit der es den Ländern im Wege einer (weiterübertragbaren) Verordnungsermächtigung ermöglicht wird, die zuständige Verwaltungsbehörde nach § 36 Absatz 1 Nummer 1 OWiG abweichend zu regeln. Diese Verordnungsermächtigung sollte bereits vor Inkrafttreten der Zuständigkeitsänderung in Kraft treten, um einen kurzzeitigen zwischenzeitlichen Wechsel der Zuständigkeit möglichst zu vermeiden.

35. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat weist darauf hin, dass wesentliche Standort-, Zuständigkeits- oder Organisationsentscheidungen der Zollverwaltung die Kooperationsstrukturen der Länder unmittelbar berühren und betreffen können. Daher ist das jeweils betroffene Land vor solchen Entscheidungen anzuhören.

Begründung:

Organisationsentscheidungen des Bundes können die Kooperationsstrukturen der Länder mit den Behörden des Bundes unmittelbar betreffen. Eine frühzeitige Anhörung ist erforderlich, damit die Übergabe von Fällen, die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung stets hinreichend möglich sind.

36. Zu Artikel 19 Nummer 8 Buchstabe b (§ 55 Absatz 3a GwG), Buchstabe c (§ 55 Absatz 3b GwG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie § 55 Absatz 3a und 3b des Geldwäschegesetzes so ausgestaltet werden können, dass Datenabrufe ausschließlich über KONSENS-Verfahren (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) erfolgen. Hierfür müssen

insbesondere die Datenformate, die Schnittstellen, die Rollen- und Berechtigungskonzepte, die Herkunftskennzeichnung, die Anforderungen an die Protokollierung, Berichtigung und Löschung im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder festgelegt werden. Ein unmittelbarer Zugriff auf Datenbestände der Landesfinanzverwaltungen und die Einrichtung bzw. Vorhaltung zentraler Spiegelbestände steuerlicher Einzeldaten müssen ausgeschlossen werden und Sammelersuchen auf hinreichend bestimmte und risikobasierte Aufsichtsmaßnahmen begrenzt werden.

Begründung:

Der insoweit korrespondierende Abruf muss dieselben Grenzen enthalten wie die Offenbarungsnorm des § 31b Absatz 3a AO.

Bei einer automatisierten Verknüpfung stellt die Verarbeitung von Daten einen eigenständigen Eingriff dar. Datenumfang, Auswahlparameter, Zweckbindung, Zugriffskreis, Speicherdauer und Kontrolle müssen in der Norm klar begrenzt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 –, Rn. 69 f. und 112 bis 114).

37. Zu Artikel 21a – neu – (§ 63 Absatz 4 – neu – ZAG)

Nach Artikel 21 ist der folgende Artikel 21a einzufügen:

„Artikel 21a

Änderung des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes

Das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 63 Absatz 3 wird der folgende Absatz 4 eingefügt:

„(4) Gegenstände, auf die sich eine Straftat bezieht, können eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuches ist anzuwenden. Die §§ 73 bis 73e des Strafgesetzbuches bleiben unberührt und gehen einer Einziehung nach § 74 Absatz 2 des Strafgesetzbuches, auch in Verbindung mit den §§ 74a und 74c des Strafgesetzbuches, vor.“

Begründung:

Untergrundbanken-Systeme wie das Hawala-Banking ermöglichen anonyme und nicht nachvollziehbare Geldtransfers fernab staatlicher Regulierung und können eine relevante Finanzierungsquelle Organisierter Kriminalität und für Terrorismusfinanzierung darstellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs handelt es sich bei den in den „Töpfen“ befindlichen Kundengeldern um Tatobjekte im Sinne von § 74 Absatz 2 StGB, also Gegenstände, auf die sich eine Straftat bezieht. Deren Einziehung ist nur mit besonderer gesetzlicher Anordnung möglich. Während etwa § 261 Absatz 10 StGB für die Geldwäsche diese Möglichkeit eröffnet, fehlt es an einer entsprechenden Norm im Zahlungsdienstaufsichtsgesetz. Diese gesetzliche Lücke sollte geschlossen werden.

Auf die Entschließung des Bundesrates zur effektiveren Bekämpfung der Finanzkriminalität vom 30. Januar 2026 (BR-Drucksache 741/25 (Beschluss)) wird hingewiesen.

38. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, unter Beteiligung der Länder bis zum 31. Dezember 2029 die Auswirkungen des Gesetzes zu evaluieren und dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat hierüber zu berichten.

Die Evaluierung soll insbesondere Überschneidungen der Zuständigkeiten und parallele Strukturen, die Zahl und Dauer der Übergaben von Fällen, die Zahl und den Ausgang der Verfahren nach den §§ 53 bis 62d ZollKrimBG, die Belastung der Finanzgerichte, Staatsanwaltschaften und Landesfinanzbehörden, den tatsächlichen Personal- und IT-Aufwand der Länder, die Funktionsfähigkeit der Datenschnittstellen, den Datenschutz und die Informationssicherheit, die Fehlerraten automatisierter Systeme sowie die Auswirkungen auf die Außendienste der Landesfinanzverwaltungen und die regionale Präsenz umfassen.

Begründung:

Die nur in der Begründung zum Gesetzentwurf vorgesehene Evaluierung nach spätestens fünf Jahren erscheint zu spät angesetzt zu sein und erfasst die Auswirkungen auf die Länder nicht hinreichend. Die erheblichen neuen Zuständigkeiten, die Datenverarbeitung und die Kosten bedürfen vielmehr einer gesicherten zeitnahen Überprüfung.

39. Zu Artikel 24 Absatz 2 und Absatz 2a – neu – (Inkrafttreten)

Artikel 24 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 2 ist durch den folgenden Absatz 2 zu ersetzen:

„(2) Die Artikel 16 und 22 Absatz 11 sowie Artikel 18 mit Ausnahme von Nummer 1 Buchstabe d und e, Nummer 3, Nummer 30 und Nummer 32 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

b) Nach Absatz 2 ist der folgende Absatz 2a einzufügen:

„(2a) Artikel 9, Artikel 18 Nummer 1 Buchstabe d und e, Nummer 3, Nummer 30 und Nummer 32 sowie Artikel 19 Nummer 8 treten an dem Tag in Kraft, an dem die technischen und organisatorischen Voraussetzungen vorliegen, frühestens jedoch sechs Monate nach der Verkündung. Das Bundesministerium der Finanzen stellt das Vorliegen der Voraussetzungen im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder fest und gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.“

Begründung:

Die Regelung über die neue Übermittlung von Steuerdaten, die neuen Aufgaben der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie die koordinierenden Funktionen der Länder sollen ohne hinreichenden organisatorischen und technischen Vorlauf in Kraft treten. Vielmehr ist eine realistische Vorbereitungsfrist erforderlich, die zugleich die Funktionsfähigkeit der föderalen Datenwege sicherstellt.

40. Zu Artikel 24 allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die in Artikel 24 vorgesehenen Regelungen zum Inkrafttreten dahingehend anzupassen, dass die Verordnungsermächtigung einschließlich der Subdelegationsermächtigung in Artikel 18 Nummer 29 mit einem zeitlichen Vorlauf von sechs Monaten vor der Neufassung von § 50 Nummer 5 Buchstabe a Halbsatz 1 GwG in Kraft tritt.

Begründung:

Die Prüfbitte zielt darauf, dass den Ländern ausreichend Zeit bleibt, vor dem Inkrafttreten der Neufassung von § 50 Nummer 5 Buchstabe a Halbsatz 1 GwG von ihren Regelungsmöglichkeiten nach § 50 Nummer 5 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa oder bb GwG Gebrauch zu machen. Für den Erlass einer Subdelegationsverordnung der Landesregierung und daran anschließend einer Rechtsverordnung der Landesjustizverwaltung wird ein Zeitraum von jedenfalls sechs Monaten benötigt.

41. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren um Prüfung, wie die Einziehung gegen Drittbegünstigte nach § 73b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 beziehungsweise Nummer 2 StGB in sogenannten Verschiebungsfällen durch gesetzgeberische Anpassungen konsequent ermöglicht werden kann.

In Verschiebungsfällen werden die Erträge regelmäßig zur Sicherung des Erlangten auf Dritte (z. B. Ehegatten, Gesellschafter einer Kapital- oder Personengesellschaft) übertragen bzw. von diesen verwahrt. Im Fall einer Steuerhinterziehung bestehen die Erträge regelmäßig in ersparten Aufwendungen für die Steuerschuld. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (unter anderem BGH-Beschlüsse vom 22. August 2022 – 1 StR 187/22 und vom 17. November 2022 – 1 StR 323/22) können diese ersparten Aufwendungen mangels Gegenständlichkeit regelmäßig nicht verschoben werden. Eine Einziehung bei anderen, die nicht Täter oder Teilnehmer nach § 73b StGB sind, kommt daher in vielen praktisch bedeutsamen Fallkonstellationen nicht in Betracht.

42. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Das polizeiliche Informationssystem (INPOL) umfasst ein elektronisches Fahndungs- und Auskunftssystem, das vom Bundeskriminalamt betrieben wird. In diesem System sind für Zwecke der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr Informationen zu Personen und Sachen gespeichert. Zugriff auf INPOL haben bisher das Bundeskriminalamt, die Landeskriminalämter, die sonstigen Polizeibehörden der Länder, die Bundespolizei, die Polizei beim Deutschen Bundestag, Bereiche der Zollverwaltung, die Zollfahndungsämter und das Zollkriminalamt.
- b) Die Steuerfahndungsstellen in den Ländern sind durch eine Änderung des Bundeskriminalamtsgesetzes seit August 2021 rechtlich ebenfalls zur Teilnahme an INPOL berechtigt und sollen nun zeitnah angeschlossen werden.
- c) Die Generalzolldirektion kann personenbezogene Daten innerhalb von INPOL übermitteln ohne das Steuergeheimnis nach § 30 AO prüfen zu müssen. Denn aufgrund der gesetzlichen Offenbarungsbefugnis in § 21 Absatz 2 Satz 2 Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetz-E (ZollKrimBG-E) (die der Offenbarungsbefugnis im bisherigen § 21 Absatz 2 Satz 2 Zollfahndungsdienstgesetz entspricht) ist die Generalzolldirektion von der sonst erforderlichen Ermessensentscheidung im Einzelfall entbunden. Dies trägt dem Sinn und Zweck von INPOL Rechnung, einen automatisierten und vor allem schnellen Informationsaustausch zu ermöglichen.
- d) Die Steuerfahndung der Länder teilt mit der Zollfahndung die Aufgabengrundlage nach §§ 208 und 404 AO und sollte bei der Schaffung weiterer Offenbarungsbefugnissen und Datenaustauschmöglichkeiten bedacht werden, um ein einheitliches und konsistentes System zu entwickeln.
- e) Um nach einer Anbindung der Steuerfahndungsstellen an INPOL auch insoweit einen schnellen Informationsaustausch zu gewährleisten, ist es erforderlich und folgerichtig, dass auch die Steuerfahndungsstellen personenbezogene Daten innerhalb von INPOL ohne Prüfung des § 30 AO im Einzelfall übermitteln können.

- f) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine dem § 21 Absatz 2 Satz 2 ZollKrimBG-E entsprechende Offenbarungsbefugnis für die Steuerfahndungsstellen vorzusehen.

43. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob und wie eine einheitliche gesetzliche Grundlage für den fallbezogenen elektronischen Zugang der für die Kriminalitätsbekämpfung zuständigen Behörden, einschließlich der Behörden der Zollverwaltung, zu den bei den Finanzbehörden gespeicherten und nach § 30 AO geschützten Daten geschaffen werden kann. Die Prüfung soll sowohl die Aufgabenwahrnehmung in Strafverfahren als auch in gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren umfassen und insbesondere klären, ob die bestehenden Möglichkeiten der Übermittlung auf Ersuchen einer Vereinheitlichung bedürfen und unter welchen Voraussetzungen ein automatisierter Abruf im Einzelfall zugelassen werden kann. Dabei sind der Kreis der berechtigten Behörden, die zulässigen Aufgaben, das Verfahren, die Zwecke, die zugänglichen Datenarten, die erforderlichen Eingriffsschwellen und Verfahrenssicherungen sowie die technische und organisatorische Umsetzung bei Bund und Ländern zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung wird gebeten, dem Bundesrat über das Ergebnis zu berichten und gegebenenfalls einen Regelungsvorschlag vorzulegen.

Begründung

Die geltenden Vorschriften enthalten keine einheitliche Grundlage für einen elektronischen Zugang der für die Kriminalitätsbekämpfung zuständigen Behörden zu Finanzamtsdaten. Dies gilt sowohl für Strafverfahren als auch für gesetzlich geregelte Verwaltungsverfahren. Insbesondere folgt aus den bestehenden Auskunft- und Übermittlungsvorschriften keine allgemeine Befugnis zum automatisierten Abruf.

Finanzamtsdaten können für die Kriminalitätsbekämpfung und für vermögensbezogene Ermittlungen von erheblicher Bedeutung sein. Uneinheitliche oder nur punktuelle Zugangsregelungen erschweren eine rechtssichere und effiziente Aufgabenwahrnehmung.

Eine Neuregelung muss die Offenbarungs- und Bereitstellungsbefugnisse der Finanzbehörden mit den Übermittlungs- und Abrufbefugnissen der zugangsberechtigten Behörden abstimmen und den besonderen Schutz des Steuergeheimnisses wahren. Hierzu gehören klare Zweck- und Eingriffsschwellen, ein begrenzter Datenumfang sowie angemessene technische und organisatorische Sicherungen. Die Vorgaben des § 30 Absatz 6 AO, die Verwendungsbeschränkungen – insbesondere nach § 393 Absatz 2 AO – und der Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit sind zu beachten.

Da die Daten in Fachverfahren des Bundes und der Länder gespeichert sind, sollte die Prüfung neben den rechtlichen Voraussetzungen auch Datenbereitstellung, Zuständigkeiten und technische Anbindung erfassen.

44. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat hält es für erforderlich, die bei den Ländern entstehenden Personal-, IT-, Justiz-, Datenschutz-, Schulungs- und Übergangskosten vollständig zu ermitteln und dauerhaft zu finanzieren.

Die Bundesregierung wird gebeten, die Kostenfolgenabschätzung gemeinsam mit den Ländern zu überprüfen und die durch das Gesetz auf Länderebene verursachten Auswirkungen zu kompensieren.

Begründung:

Der Gesetzentwurf veranschlagt für die Koordinierenden Stellen der Länder insgesamt lediglich rund 1,1 Millionen Euro jährlich. Einmalige Aufbaukosten und zahlreiche Folgekosten bleiben unberücksichtigt. Auch die Kalkulation der Belastung der Finanzgerichte ist nicht hinreichend nachvollziehbar.

Artikel 104a Absatz 1 und 5 des Grundgesetzes verlangt eine eindeutige Aufgaben- und Kostenabgrenzung. Die Kostenfolgenabschätzung muss deshalb die Aufgabenverteilung und die tatsächlichen Belastungen der Länder transparent und hinreichend abbilden.