
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

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

Der BDZ -Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft- nimmt zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom 25.02.2026 (Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität) wie folgt Stellung:

A. Allgemeiner Teil

1. Einordnung des Gesetzentwurfs

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

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

Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, die gesetzlichen Grundlagen der Zollverwaltung weiterzuentwickeln und den rechtlichen Rahmen an diese veränderten Realitäten anzupassen.

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt in diesem Zusammenhang einen wichtigen Schritt dar, um die Rolle der Zollverwaltung als Sicherheits- und Finanzbehörde des Bundes weiter zu stärken.

2. Bedeutung einer starken und einheitlichen Zollverwaltung

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

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

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

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

3. Wirtschaft und Sicherheit als gemeinsame Aufgaben

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

- die Einhaltung zoll-, steuer- und außenwirtschaftsrechtlicher Vorschriften,
- die Aufrechterhaltung der Einnahmen des Bundes,
- die Bekämpfung von Geldwäsche, Schwarzarbeit und Terrorismusfinanzierung,
- die Integrität von Lieferketten und den Schutz kritischer Infrastrukturen,

- sowie die Durchsetzung zahlreicher wirtschafts-, handels- und sicherheitspolitischer Regelungen aus europäischem und internationalem Recht.

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

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

4. Repressives und präventives Modell der Kriminalitätsbekämpfung

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

Der BDZ bewertet diesen Ansatz grundsätzlich positiv. Internationale Erfahrungen zeigen, dass komplexe Formen der Finanzkriminalität häufig nur dann wirksam bekämpft werden können, wenn strafrechtliche und administrative Instrumente parallel eingesetzt werden. Während strafprozessuale Ermittlungen auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit einzelner Täter abzielen, können administrative Verfahren insbesondere dazu bei-

tragen, kriminell erlangte Vermögenswerte frühzeitig zu sichern und illegale Finanzströme zu unterbrechen. Die Kombination beider Ansätze kann daher einen wichtigen Beitrag zur effektiveren Bekämpfung organisierter Kriminalität leisten. Gleichzeitig ist aus Sicht des BDZ darauf zu achten, dass beide Instrumente sinnvoll aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

5. Anpassung der Ermittlungsinstrumente an moderne Kriminalitätsformen

Die Formen der Finanz- und Wirtschaftskriminalität haben sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Digitale Kommunikationsmittel, Kryptowährungen, komplexe internationale Unternehmensstrukturen sowie globalisierte Finanzströme erschweren zunehmend die Arbeit der Ermittlungsbehörden.

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

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

Zielsetzung

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

Der Entwurf enthält mehrere Ansätze, die geeignet sind, die Bekämpfung komplexer Finanz- und Wirtschaftskriminalität zu verbessern und die Rolle der Zollverwaltung innerhalb der Sicherheitsarchitektur des Bundes zu stärken.

Gleichzeitig zeigt die Analyse der einzelnen Regelungen, dass in mehreren Punkten noch Klärungs- und Anpassungsbedarf besteht. Dies betrifft insbesondere die konkrete Ausgestaltung einzelner Ermittlungsbefugnisse sowie deren praktische Umsetzung.

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

Untergesetzliche organisatorische Ausgestaltung in der Zollverwaltung

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

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

Auswirkungen der Organisationsreformen auf den Bereich Schwarzarbeitsbekämpfung

Die o.g. Maßgabe gilt aus Sicht des BDZ in besonderem Maße für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Die Schwarzarbeitsbekämpfung hat in den vergangenen Jahren erhebliche politische und öffentliche Aufmerksamkeit erhalten und sollte im Kontext der Zollkriminalität genauer betrachtet werden. Im Rahmen der laufenden Strukturüberlegun-

gen wird erwogen, die bislang integrierten Aufgaben der Prüfung und Ermittlung organisatorisch zu trennen und unterschiedlichen Verwaltungseinheiten zuzuordnen. Der BDZ bewertet einen solchen Ansatz fachlich kritisch. Die enge Verzahnung von Prüfung, Bewertung und Ermittlungsentscheidung ist ein zentraler Erfolgsfaktor der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. In der bisherigen Praxis erfolgt die Auswahl, Bewertung und Bearbeitung von Fällen aus einer Hand. Dadurch können Erkenntnisse aus Prüfungen unmittelbar in Ermittlungsentscheidungen überführt und Prioritäten flexibel gesetzt werden. Diese integrierte Arbeitsweise gewährleistet, dass die Verantwortung für die Qualität, Relevanz und Wirksamkeit eines Verfahrens nicht auf mehrere organisatorische Ebenen verteilt wird, sondern in einem zusammenhängenden fachlichen Prozess verbleibt.

Eine organisatorische Trennung von Prüfung und Ermittlung birgt demgegenüber erhebliche Risiken. Wenn eine Organisationseinheit prüft, ohne für die anschließende Sachbearbeitung und das Ergebnis eines Verfahrens verantwortlich zu sein, entstehen strukturelle Fehlanreize. Es besteht dann die Gefahr, dass Prüfungen stärker nach quantitativen Gesichtspunkten generiert werden, während die nachgelagerte Ermittlungsseite mit Fällen belastet wird, die sie selbst möglicherweise anders priorisiert oder fachlich anders bewertet hätte. Hinzu treten zusätzliche Abstimmungsbedarfe, Reibungsverluste und ein höherer Koordinationsaufwand zwischen den betroffenen Einheiten. Eine wirksame Schwarzarbeitsbekämpfung verlangt jedoch keinen künstlich getrennten Verwaltungsprozess, sondern eine risikoorientierte, ganzheitliche und wirkungsbezogene Fallsteuerung.

Hinzu kommt, dass eine Aufspaltung von Prüfung und Ermittlung auch in einem Spannungsverhältnis zu den Zielen des jüngst beschlossenen Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung steht. Dieses verfolgt ausdrücklich einen ganzheitlichen Ansatz mit daten- und IT-gestützter Risikoanalyse, intelligenter Priorisierung und einer stärkeren Konzentration auf besonders relevante Sachverhalte. Wenn Analyse, Bewertung und operative Entscheidung organisatorisch auseinandergezogen werden, läuft dies dem gesetzgeberischen Ziel zuwider, Vollzugsressourcen gezielter und wirksamer einzusetzen. Aus Sicht des BDZ sollte die bewährte integrierte

Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit daher erhalten bleiben. Modernisierung ist notwendig – sie darf aber nicht dazu führen, dass funktionierende Vollzugszusammenhänge aufgebrochen werden.

Auswirkungen der Organisationsreformen auf den Bereich Außenwirtschaftsrecht und Sanktionsdurchsetzung

Ein weiterer sensibler Bereich betrifft die Außenwirtschaftsüberwachung, die im Zuge des Ukraine-Krieges und der geopolitischen Krisen der letzten Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Auch hier wird im Kontext der strukturellen Weiterentwicklung der Zollverwaltung diskutiert, Zuständigkeiten künftig stärker beim Zollkriminalamt – das nach dem vorliegenden Gesetzentwurf innerhalb der Generalzolldirektion aufgehen wird – zu bündeln. Der BDZ unterstützt ausdrücklich das Ziel, die Durchsetzung von Sanktionen und Exportkontrollvorschriften angesichts der aktuellen geopolitischen Lage weiter zu stärken. Gerade die Entwicklungen der vergangenen Jahre zeigen, dass die Außenwirtschaftsüberwachung und die Sanktionsdurchsetzung dauerhaft an Bedeutung gewinnen werden. Gleichwohl bestehen gegen eine strukturelle Verlagerung von Zuständigkeiten im Bereich der Ausfuhrkontrolle auf das Zollkriminalamt erhebliche fachliche Bedenken.

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

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des BDZ zu beachten, dass eine stärkere organisatorische Verlagerung der Exportkontrolle in das Umfeld einer primär strafverfolgungsorientierten Behörde den Charakter dieses Aufgabenbereichs verändern würde. Das

heutige Zollkriminalamt ist institutionell auf kriminalpolizeiliche Aufgaben, Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im Bereich schwerer und organisierter Kriminalität ausgerichtet. Diese Rolle ist wichtig und richtig. Sie ist aber nicht deckungsgleich mit dem verwaltungsrechtlich geprägten Kern der praktischen Ausfuhrkontrolle. Für die exportierende Wirtschaft – insbesondere für den industriellen Mittelstand – ist eine berechenbare und fachlich belastbare Verwaltungspraxis ein wichtiger Standortfaktor. Organisationsentscheidungen in diesem Bereich können deshalb erhebliche Signalwirkungen entfalten. Wird die Außenwirtschaftsüberwachung zu stark in einen repressiven Kontext gerückt, kann dies zu zusätzlicher Unsicherheit bei Unternehmen und zu größerer Zurückhaltung bei frühzeitigen Abstimmungen mit Behörden führen.

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

Der BDZ geht deshalb davon aus, dass die weitere Ausgestaltung der mit dem Gesetz verbundenen Reformschritte unter enger Einbindung der Personalvertretungen und unter Berücksichtigung der praktischen Vollzugserfahrungen erfolgt. Die mit dem Gesetzesentwurf angelegte Grundrichtung kann aus unserer Sicht nur dann nachhaltig erfolgreich sein, wenn bewährte fachliche Arbeitsweisen in zentralen Vollzugsbereichen erhalten, weiterentwickelt und sinnvoll in die neue Gesamtarchitektur eingebettet werden. Das gilt insbesondere für die integrierte Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie für den verwaltungsrechtlich geprägten Bereich der Außenwirtschaftsüberwachung. Die Modernisierung der Zollverwaltung sollte an funktionierenden praktischen Ansätzen anknüpfen und deren Stärken für die künftige Organisation nutzbar machen.

B. Besonderer Teil

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

Zu § 1 ZollKrimBG – Anwendungsbereich / Begriff der Zollkriminalität

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

Aus Sicht des BDZ besteht allerdings Klärungsbedarf beim Begriff der „Zollkriminalität“ selbst. Die neue gesetzliche Definition muss so gefasst sein, dass sie die erweiterten Zuständigkeiten des Zolls, insbesondere im Bereich internationaler Geldwäsche und komplexer krimineller Finanzstrukturen, systematisch trägt. Gerade im Zusammenspiel mit den neu vorgesehenen Aufgaben bei der Geldwäschebekämpfung darf kein unklarer Zwischenbereich entstehen, in dem ungewiss bleibt, ob es sich noch um „Zollkriminalität“ im Sinne des Gesetzes oder bereits um eine originäre Zuständigkeit anderer Sicherheitsbehörden handelt. Der BDZ regt deshalb an, die Definition in § 1 ZollKrimBG im weiteren Verfahren daraufhin zu überprüfen, ob sie die neuen Zuständigkeiten hinreichend klar und trennscharf abbildet.

Zu § 3 Abs. 7a und 13 ZollKrimBG – Generalzolldirektion als neue Zentralstelle länderübergreifender Kriminalität und zur Koordinierung der Geldwäschebekämpfung

Der BDZ begrüßt die vorgesehene Stärkung der Generalzolldirektion als zentrale Stelle sowohl für die Unterstützung bei der Verhütung und Verfolgung schwerer, grenzüberschreitender Kriminalität als auch für die Koordinierung der Geldwäschebekämpfung

grundsätzlich. Diese Bündelung von Funktionen ist der inneren Logik des Gesetzentwurfs nach konsequent und trägt der besonderen Rolle des Zolls im Bereich grenzüberschreitender Waren-, Finanz- und Zahlungsströme Rechnung.

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

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

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

Vor diesem Hintergrund kommt der konkreten Ausgestaltung der Zentralstellenfunktion der Generalzolldirektion eine entscheidende Bedeutung zu. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die praktische Reichweite einer rein koordinierenden Funktion begrenzt ist. Die Erfahrung aus komplexen Verfahren im Bereich internationaler Geldwäsche und organisierter Finanzkriminalität zeigt, dass deren Erfolg bislang in erheblichem Maße von

Zufälligkeiten abhängt. Ob relevante Informationen zusammengeführt werden und ob Verfahren die notwendige operative Tiefe erreichen, hängt häufig von persönlicher Initiative, individuellen Kontakten und vorhandener Erfahrung auf der jeweiligen Bearbeitungsebene ab.

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

Eine Zentralstellenfunktion, die sich im Wesentlichen auf Koordinierung beschränkt, wird diesen Anforderungen nicht in vollem Umfang gerecht. Gerade bei besonders komplexen und länderübergreifenden Sachverhalten bedarf es ergänzend einer operativ handlungsfähigen Kompetenz auf Bundesebene, die in der Lage ist, Verfahren zu bündeln, fachlich zu steuern und bei Bedarf selbst in die Bearbeitung einzusteigen.

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

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

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

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

Ziel sollte es daher sein, insbesondere bei großen internationalen Verfahren mit erheblicher finanzieller Dimension eine Bündelung von Fachkompetenz zu ermöglichen, die über die Möglichkeiten einzelner Behörden oder Länder hinausgeht. Eine schlanke, operativ ausgerichtete Struktur kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten, ohne zusätzliche bürokratische Ebenen zu schaffen. Die Einrichtung einer solchen Struktur bzw. Einheit auf Bundesebene sollte über die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Einrichtung der Generalzolldirektion als Zentralstelle geprüft werden.

Unser Vorschlag, der GZD eine operative Kompetenz zu verschaffen und damit eine Organisationseinheit aufzubauen, darf dabei nicht im Sinne einer grundsätzlichen Umstrukturierung missverstanden werden. Der BDZ lehnt eine strukturelle Neuausrichtung des Zolls im Sinne einer dem fachlichen Ansatz widersprechenden Zoll- oder Finanzpolizei aus fachlichen und personalwirtschaftlichen Erwägungen heraus klar ab.

Zu § 8a ZollKrimBG – Datenerhebung zur Bekämpfung der Geldwäsche

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

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

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

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

Zu § 5 Abs. 2a und 2b ZollKrimBG – Zolldirektionen als Ermittlungsbehörden in bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug

Der BDZ begrüßt, dass die Zolldirektionen in bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug kriminalpolizeiliche Aufgaben der Strafverfolgung wahrnehmen sollen.

Dies ist grundsätzlich ein richtiger und überfälliger Schritt. Der Zoll ist in der Praxis vielfach unmittelbar mit grenzüberschreitenden Waren-, Zahlungs- und Unternehmensstrukturen befasst und kann deshalb einen wichtigen Beitrag zur Aufklärung solcher Sachverhalte leisten.

Gleichzeitig sieht der BDZ hier erheblichen Präzisierungsbedarf. Aus Sicht des BDZ muss klargestellt werden, dass sich diese neue Zuständigkeit auf zolleigene bzw. zollnahe Fälle bezieht. Die Begründung des Entwurfs spricht auf Seite 202 zunächst von zolleigenen Konstellationen, arbeitet an darauffolgender Stelle aber mit einem weitergehenden All-Crime-Ansatz. Diese Unschärfe ist problematisch. Es muss eindeutig geklärt werden, wie weit die Zuständigkeit des Zolls reicht, wie sie sich von den Zuständigkeiten anderer Ermittlungsbehörden abgrenzt und ob bzw. inwieweit hier auch Schnittstellen zu europäischen Strukturen (z.B. AMLA, Europäische Staatsanwaltschaft) relevant werden. Der BDZ regt deshalb an, den Anwendungsbereich der Norm trennscharf zu präzisieren.

Zu §§ 5a, 52a bis 52j ZollKrimBG – Administrative Vermögensermittlungen und Sicherstellung von Vermögen unklarer Herkunft (aVES)

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

Gleichzeitig hält der BDZ ein realistisches Erwartungsmanagement für notwendig. Es darf dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit nicht suggeriert werden, dass mit der Einführung von aVES sämtliche Probleme der Vermögensabschöpfung gelöst seien. Vielmehr besteht die Gefahr, dass das Instrument vor allem dort effektiv wirkt, wo Vermögen ohnehin bereits sichtbar, greifbar oder registermäßig erfasst ist. Große internationale Geldwäschestrukturen, verschachtelte Firmenkonstruktionen und grenzüberschreitend verlagerte Vermögenswerte dürften auch künftig schwer erreichbar bleiben,

weil die hierfür erforderlichen Instrumente vielfach strafprozessualer Natur sind und im administrativen Verfahren gerade nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen.

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

In diesen frühen Verfahrensphasen sind die Möglichkeiten des administrativen Ansatzes regelmäßig eingeschränkt. Ohne strafprozessuale Befugnisse fehlt es an effektiven Zugriffsmöglichkeiten auf entscheidende Beweismittel. Insbesondere bei der Nutzung von Strohleuten, verschachtelten Unternehmensstrukturen oder internationalen Vermögensverschiebungen ist eine belastbare Aufklärung regelmäßig nur unter Einsatz verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, der Auswertung digitaler Kommunikation oder anderer strafprozessualer Instrumente möglich. Administrative Verfahren stoßen hier an systemische Grenzen, da sie auf Mitwirkung, vorhandene Registerdaten und offen zugängliche Informationen angewiesen sind.

Hinzu kommt, dass gerade in komplexen Geldwäschekonstellationen entscheidende Beweise häufig in digitalen Kommunikationsinhalten (z.B. Nachrichten) liegen. Diese sind im administrativen Verfahren regelmäßig nicht zugänglich. Ohne entsprechende Erkenntnisse verbleiben Sachverhalte häufig in einem Zustand, in dem zwar ein Verdacht besteht, dieser jedoch nicht hinreichend belegt werden kann.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass ein frühzeitiger Einstieg in ein administratives Verfahren die betroffenen Personen regelmäßig über bestehende Ermittlungsansätze informiert. Dies kann dazu führen, dass Vermögenswerte verlagert, Beweismittel angepasst oder weitere Verschleierungsmaßnahmen ergriffen werden. Gerade bei international organisierten Strukturen besteht daher die Gefahr, dass Ermittlungsansätze frühzeitig unterlaufen werden, wenn zunächst auf administrative Maßnahmen gesetzt wird.

Im internationalen Kontext zeigt sich die begrenzte Reichweite administrativer Verfahren deutlich. Der Zugriff auf Informationen aus dem Ausland erfolgt regelmäßig im Wege der Rechtshilfe, die grundsätzlich an strafrechtliche Verfahren anknüpft. Administrative Verfahren verfügen hier über deutlich eingeschränkte Möglichkeiten, sodass gerade grenzüberschreitende Vermögensstrukturen nur unzureichend aufgeklärt werden können.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Anwendung des neuen Instruments aVES. Aus Sicht des BDZ sollte das Verhältnis zwischen administrativer und strafrechtlicher Vermögensabschöpfung nicht als Alternativmodell verstanden werden. Vielmehr erscheint es sachgerecht, zunächst das Vorliegen eines Anfangsverdachts zu prüfen und in diesen Fällen den strafprozessualen Instrumentenkasten konsequent aususchöpfen. Administrative Maßnahmen können daran anschließend oder flankierend dort eingesetzt werden, wo strafrechtliche Verfahren nicht (mehr) greifen oder nicht zum Erfolg führen.

Eine solche Verzahnung beider Ansätze entspricht sowohl der Vorgehensweise in anderen EU-Mitgliedstaaten, die bereits über beide Instrumente verfügen, als auch bestehenden Strukturen in anderen deutschen Rechtsbereichen, etwa im Zusammenspiel zwischen strafrechtlicher Einziehung sowie Besteuerungs- und Arrestverfahren nach § 324 AO. Mit der Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung entstand ein Nebeneinander der strafprozessualen Einziehung und deren Sicherung durch einen Arrest im Sinne des § 111 e StPO und der bereits vorher bestehenden Möglichkeit der Finanzbehörden zur Sicherung der – auch hinterzogenen – Steueransprüche im Arrestverfahren nach § 324 AO. Wie sich aus der Norm des § 111 e Abs. 6 StPO ergibt, wonach die Möglichkeit einer Anordnung nach § 324 AO einem Vermögensarrest nach § 111 e StPO nicht entgegensteht, hat der Gesetzgeber dieses Nebeneinander durchaus gesehen und bewusst geschaffen¹. Um Rechtsklarheit und Praxistauglichkeit insbesondere für die Ermittlungsbereiche des Zolls zu erhöhen, sollte geprüft werden, inwieweit diese Parallelität gesetzlich klarstellend verankert wird.

¹ S. hierzu Rechtsanwalt Dipl.-Finanzwirt Rainer Biesgen und Rechtsanwalt Steuerberater John-Paul Fürus, Verhältnis der strafrechtlichen Einziehung zum Besteuerungs- und Arrestverfahren nach § 324 AO in: Zeitschrift der wirtschaftsstrafrechtlichen Vereinigung e.V.(WisteV), Ausgabe 2/2020, S. 65ff

Insgesamt kann das Instrument der administrativen Vermögensermittlung einen wichtigen ergänzenden Beitrag leisten, insbesondere bei sichtbar vorhandenen Vermögenswerten oder regional begrenzten Strukturen. Es wird jedoch die strukturellen Herausforderungen der Bekämpfung internationaler, komplexer Geldwäsche- und Finanzkriminalität allein nicht lösen können.

Der BDZ befürwortet ausdrücklich, dass die strafrechtliche Vermögensabschöpfung neben der neuen administrativen Vermögensabschöpfung auch die strafrechtliche Vermögensabschöpfung nach § 76a Abs. 4 StGB erhalten, fortentwickelt und vereinfacht werden soll (vgl. S. 205 des Entwurfs). Die selbständige Einziehung (sog. non-conviction-based-confiscation) als strafprozessuales Gegenstück zu aVES ist für besonders gelagerte Konstellationen unverzichtbar. Der BDZ hält es deshalb für richtig, beide Instrumente nebeneinander fortzuentwickeln. Soweit die materielle Verschärfung der strafrechtlichen Einziehung in einem weiteren Gesetzentwurf vorgesehen ist, sollte dies konsequent weiterverfolgt werden.

Im Einzelnen gilt zu den Normen des aVES-Komplexes:

Zu § 52a ZollKrimBG – Zweck

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

Zu § 52b ZollKrimBG – Begriffsbestimmungen

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

eng, aber auch nicht so unbestimmt sind, dass rechtliche Unsicherheiten für die Beschäftigten entstehen.

Zu § 52c ZollKrimBG – Zuständige Behörde / Weisungsrecht / Ausschluss der aufschiebenden Wirkung

Der BDZ hält die sachliche Zuständigkeit der Zolldirektionen und das ergänzende Weisungs- bzw. Selbsteintrittsrecht der Generalzolldirektion für grundsätzlich sinnvoll. Damit bleibt das Verfahren operativ bei den Ortsbehörden (mit ihren entsprechenden Erfahrungswerten vor Ort) verankert, ohne dass die bundesweite Steuerungsfähigkeit verloren geht. Ebenso ist nachvollziehbar, dass Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben. Andernfalls würde die praktische Wirksamkeit des Instruments erheblich geschwächt.

Zu § 52d ZollKrimBG – Sicherstellung

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

Zu § 52e ZollKrimBG – Besondere Befugnisse

Der BDZ bewertet die zusätzlichen Befugnisse – Sammlung und Auswertung öffentlich zugänglicher Informationen, Registereinsichten, Auskunftersuchen und automatisierter Abgleich im polizeilichen Informationsverbund – positiv. Sie sind notwendig, damit aVES nicht zu einem bloßen Papiertiger wird. Wenn der Staat Verwaltungsverfahren zur Aufklärung verdächtiger Vermögenswerte schaffen will, muss er den zuständigen Behörden auch die erforderlichen Ermittlungswerkzeuge an die Hand geben. Jedoch gilt die in der Vorbemerkung zum aVES-Komplex getroffene Einschränkung, dass diese Ermittlungswerkzeuge nicht auf einer Ebene mit den strafprozessrechtlichen Instrumenten stehen, die sich im Einzelfall als wirkungsvoller erweisen können.

Zu § 52f ZollKrimBG – Mitwirkungsobliegenheit

Die Konstruktion als Mitwirkungsobliegenheit statt vollstreckbarer Mitwirkungspflicht ist rechtssystematisch nachvollziehbar. Aus Sicht des BDZ ist entscheidend, dass die Regelung in der Praxis nicht so ausgestaltet wird, dass die Behörde faktisch strukturell unterlegen ist. Das Instrument kann nur funktionieren, wenn aus fehlender Mitwirkung auch belastbare verfahrensrechtliche Konsequenzen gezogen werden können.

Zu § 52g ZollKrimBG – Einräumung / Selbstanzeige / Absehen von weiteren Ermittlungen

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

Zu §§ 52h bis 52j ZollKrimBG – Antrag und gerichtliche Einziehung

Der BDZ hält die verwaltungsgerichtliche Einziehung als richterlich kontrolliertes Schlussinstrument des Verfahrens für sachgerecht. Angesichts des erheblichen Eigentumseingriffs ist es folgerichtig, die endgültige Entscheidung einem Gericht zuzuweisen. Zugleich wird genau zu beobachten sein, ob die Konzentration auf wenige Verwaltungsgerichte praktisch tragfähig ist und wie schnell sich dort die erforderliche Spezialmaterie etablieren lässt.

Insgesamt befürwortet der BDZ die Einführung von aVES klar, hält aber eine spätere Evaluation ausdrücklich für notwendig. Die im Entwurf vorgesehene Evaluation nach fünf Jahren ist deshalb sachgerecht.

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

Der BDZ begrüßt diese Befugnis ausdrücklich. Es war in der Praxis über Jahre kaum vermittelbar, dass öffentlich zugängliche Daten aus dem Internet nicht in angemessener Weise ausgewertet werden konnten. Gerade auch im Bereich der Geldwäscheanalyse und bei komplexen OK-Sachverhalten ist der Zugriff auf frei verfügbare Informationen ein selbstverständlicher Bestandteil moderner Ermittlungsarbeit. Dass hierfür nunmehr eine spezialgesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, ist zu begrüßen.

Aus Sicht des BDZ ist dabei entscheidend, dass die verfassungsrechtlichen Leitplanken – insbesondere hohe Eingriffsschwellen und klare Dokumentationspflichten – gewahrt bleiben. Der Entwurf trägt dem nach jetzigem Stand Rechnung.

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

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

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

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

Der BDZ begrüßt auch diese Regelung ausdrücklich. Wenn automatisierte Analyseplattformen und KI-gestützte Systeme ernsthaft in die Praxis gebracht werden sollen, bedarf es einer realistischen Test- und Trainingsumgebung. Ohne Echtdate oder realitätsnahe Daten lassen sich solche Systeme weder sinnvoll entwickeln noch sicher evaluieren. Deshalb ist eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Entwicklung, Überprüfung, Änderung und Training von IT-Produkten mit Echtdate notwendig. Aus Sicht des BDZ ist diese Vorschrift ein folgerichtiger Bestandteil der digitalen Modernisierung der Zollverwaltung.

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

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

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

Zu § 6 ZollKrimBG – Sicherung eigener Liegenschaften

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

Allerdings ist ebenso klar, dass dies zusätzlichen Personalbedarf auslöst. Es ist nicht realistisch, solche Sicherungsaufgaben nebenbei aus dem Bestand heraus dauerhaft mit abzudecken.

Es wird angeregt, den Objektschutz für das BMF und Liegenschaften der Zollverwaltung klarer zu regeln (§ 1 Absatz 5 a) und dabei auch klar zu regeln, dass bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe die Beschäftigten das Recht zur Anwendung unmittelbaren Zwangs, einschließlich der Schusswaffe, haben, (§ 10 a).

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

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

Zu § 39a ZollKrimBG – Identitätsfeststellung

Zu § 39b ZollKrimBG – Prüfung von mitzuführenden Dokumenten

Zu § 39c ZollKrimBG – Platzverweisung

Zu § 39d ZollKrimBG – Gewahrsam

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

Zu § 47 Abs. 2 ZollKrimBG – Einsatz technischer Mittel bei präventiven längerfristigen Observationen

Zu § 47 Abs. 2 Nr. 5 ZollKrimBG – Einsatz präventiv nicht offen ermittelnder Beamter

Zu § 50a ZollKrimBG – Unterbrechung und Verhinderung von Kommunikationsverbindungen

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

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

Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit,

- Identitäten effektiver festzustellen,
- Dokumente zu prüfen,
- Platzverweise und Gewahrsam zur Gefahrenabwehr rechtssicher anzuordnen,

- Kryptowährungen und Forderungen als moderne Vermögenswerte zu sichern,
- technische Mittel bei Observationen einzusetzen,
- nicht offen ermittelnde Beamte präventiv einzusetzen,
- Mobilfunkverbindungen punktuell zu unterbrechen,
- sowie Telekommunikations- und Postauskünfte zu nutzen.

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

Zu § 52 Absatz 2 ZollKrimBG

Absatz 2 stellt klar, dass Behörden der Zollverwaltung, soweit sie Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen, als Polizeibehörden im Sinne der Gesetze und ihre Beamten als Polizeibeamte im Sinne der Bundes- und Landesgesetze gelten.

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

Zu § 63 ZollKrimBG – Zuverlässigkeitsüberprüfung

Der BDZ hält die Einführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung im Grundsatz für nachvollziehbar, sofern sie – wie im Entwurf angelegt – auf einen eng begrenzten, sicherheitssensiblen Personenkreis beschränkt bleibt. In Bereichen, in denen Beschäftigte mit hochsensiblen Daten, Waffen, verdeckten Maßnahmen oder sonstigen sicherheitskritischen Aufgaben betraut sind, besteht ein legitimes staatliches Interesse an besonderer Zuverlässigkeit. Entscheidend ist aus Sicht des BDZ, dass die Regelung verhältnismäßig, transparent und rechtsstaatlich handhabbar ausgestaltet wird.

Zu § 80 ZollKrimBG

Wir gehen davon aus, dass das Gremium nach § 80 ZFdG beibehalten wird. Sollte das Gremium beibehalten werden, würde unseres Erachtens die Überwachungstätigkeit des Deutschen Bundestages massiv auf die gesamte Zollverwaltung ausgeweitet werden.

Redaktionelle Anmerkungen

In den nachstehend aufgeführten Paragraphen sind aus hiesiger Sicht Unstimmigkeiten enthalten bzw. sind unklar in der Benennung:

§ 4 (1) neu

In Satz 1 wird der Begriff Zollfahndungsamt verwendet. Nach der vorgesehenen Änderung der FVG gibt es keine Zollfahndungsämter mehr. An dieser Stelle ist der Begriff Zolldirektionen zu verwenden.

§ 5 neu

In der Synopse fehlt der Hinweis, dass Absatz1 alt zu streichen ist. Dieser wird in der Neufassung als Abs. 1a benannt. Es böte sich an, den alten Absatz durch den neuen Absatz 1a zu ersetzen. Die Neuregelung in Absatz 1a fasst alle Vollzugsaufgaben des Zolls zusammen und ist daher eine entscheidende Grundlage für die Neuorganisation der Zolldirektionen.

II. Artikel 3 – Änderung des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG)

Die Aufnahme digitaler Unterlagen in § 10 Absatz 1 Satz 3 wird ausdrücklich begrüßt. Sie trägt den praktischen Anforderungen eines zunehmend digitalisierten Verwaltungs- und Prüfungsumfelds Rechnung. Den hierzu im Referentenentwurf enthaltenen Ausführungen wird gefolgt.

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

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

III. Artikel 9 – Änderung des Grundstoffüberwachungsgesetzes

Der BDZ befürwortet die vorgesehene Catch-All-Klausel für synthetische Drogen mit Nachdruck. Die Zahl relevanter Chemikalien und Ausgangsstoffe steigt stetig; organisierte Tätergruppen und Kartelle beschäftigen längst eigene Chemiker oder nutzen hochspezialisierte Beschaffungswege. Klassische Verbotslisten laufen dieser Entwicklung regelmäßig hinterher. Deshalb ist eine flexiblere rechtliche Erfassung entsprechender Stoffe notwendig. Synthetische Drogen entwickeln sich zunehmend zu einem Mainstream-Produkt krimineller Märkte.

Allerdings muss diese Regelung mit ausreichenden Laborkapazitäten und analytischer Infrastruktur hinterlegt werden. Ohne leistungsfähige Zolllabore bleibt eine solche Norm in der praktischen Durchsetzung geschwächt.

IV. Artikel 17 / 18 / 22 / 23 – Änderungen im Geldwäschegesetz und in flankierenden Vorschriften

Zu § 133 GBO / § 83 GBV – Sperrerklärung bei Einsichtnahme in Grundbücher durch die FIU

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

Zu § 32 Abs. 4 GwG – Datenaustausch zwischen FIU und BND

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

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

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

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

Zu § 2 Abs. 5 GwG – Verdachtsmeldepflicht für Konsularbeamte

Der BDZ befürwortet sämtliche vorgenannten Befugniserweiterungen der FIU. Aus Sicht des BDZ muss die FIU zu einem vollwertigen Intelligence-Dienst mit möglichst weitreichenden Informationsquellen ausgebaut werden. Die FIU ist keine Ermittlungsbehörde, sie muss aber als zentrale Analyse- und Auswertungsstelle in die Lage versetzt werden, relevante Informationen aus möglichst vielen Quellen effizient zusammenzuführen und aufzubereiten. Dazu gehören Registerdaten, öffentlich zugängliche Informationen, Informationen anderer Sicherheitsbehörden sowie strukturierte Datenzugänge zu weiteren staatlichen Informationsquellen.

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

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

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

Zu § 50 Nr. 5, § 55 Abs. 1a GwG – Verlagerung der geldwäscherechtlichen Aufsicht über Notare von Land- auf Oberlandesgerichte

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

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

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

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

Der vorliegende Gesetzentwurf greift dieses Problem nur begrenzt auf. Zwar ist die Einbindung der Generalzolldirektion in koordinierende Strukturen zwischen Bund und Ländern vorgesehen. Diese beschränkt sich jedoch im Wesentlichen auf Abstimmungs- und Koordinierungsfunktionen. Eine klare Verantwortungszuweisung für die Aufsicht im Nicht-Finanzsektor wird dadurch nicht geschaffen.

Aus Sicht des BDZ bleibt damit ein zentraler Baustein einer effektiven Geldwäschebekämpfung weiterhin ungelöst. Eine funktionierende Gesamtstrategie erfordert nicht nur verbesserte Ermittlungsinstrumente, sondern auch eine klare und durchsetzungsstarke Aufsichtsstruktur im präventiven Bereich.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass eine Übertragung dieser Aufgaben auf die Zollverwaltung nicht zielführend wäre. Die Aufgabenstruktur, rechtliche Ausrichtung und personelle Ausstattung des Zolls sind auf Ermittlungs- und Kontrolltätigkeiten in spezifischen Bereichen ausgerichtet. Eine umfassende Aufsicht über den Nicht-Finanzsektor würde eine grundlegende Veränderung des Aufgabenprofils erfordern und die bestehenden Kernaufgaben erheblich belasten.

Vor diesem Hintergrund besteht weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf, um eine klare, effektive und bundesweit einheitliche Aufsicht im Nicht-Finanzsektor zu etablieren. Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt insoweit hinter den bestehenden Anforderungen zurück.

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

Zu KWG, VAG, FinDAG, PrüfbV, FinDAGebV – Aufsichtsübertragung über finanzmarktnahe Holdingstrukturen auf die BaFin

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

Der BDZ unterstützt die Verbesserung der Datenqualität des Transparenzregisters ausdrücklich. Das Transparenzregister ist nur dann ein wirksames Instrument gegen Verschleierung, wenn die Daten verlässlich, vollständig und aktuell sind. Deshalb sind technische und verfahrensrechtliche Verbesserungen sowie die bußgeldrechtliche Absicherung von Mitwirkungspflichten im Grundsatz sinnvoll. Ebenso ist die stärkere Aufsicht über finanzmarktnahe Holdingstrukturen durch die BaFin sachgerecht, wenn damit Aufsichtslücken geschlossen werden.

V. Artikel 5 – Änderungen im Sanktionsdurchsetzungsgesetz (SanktDG)

Zu § 2 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 6, 7 SanktDG – Befugnis zur Identitätsfeststellung

Zu § 2 Abs. 2 Nr. 7, 8 SanktDG – Befugnis zur Durchsuchung von Sachen und Personen

Zu § 2 Abs. 2 Satz 2 SanktDG – Zugriff auf E-Mails

Zu § 2 Abs. 2 Satz 4, 5 SanktDG – Verbot zur Informationsweitergabe über Maßnahmen

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

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

Die Sanktionsdurchsetzung folgt im Grundsatz derselben Logik wie die Geldwäschebekämpfung: Es geht um komplexe wirtschaftliche Strukturen, verschachtelte Eigentumsverhältnisse, digitale Spuren und die Notwendigkeit, Informationen schnell und analysetark auswerten zu können. Vor diesem Hintergrund sind die vorgesehenen Erweiterungen folgerichtig und überfällig.

VI. Zu Artikel 11 – Änderungen des Bundesbesoldungsgesetzes

Zu Änderung der Anlage 1

Über Artikel 11 erfolgt eine besoldungsmäßige Nachzeichnung der organisatorischen Änderung und insbesondere der Eingliederung des Zollkriminalamtes in den Strang „Sicherheit und Vollzug“ der Generalzolldirektion (GZD). Der Kreis der Zulageberechtigten erstreckt sich künftig auf die Bereiche bei der GZD, in denen – ähnlich wie beim Bundeskriminalamt oder bei der Bundespolizei - sicherheitsrelevante Tätigkeiten wahrgenommen werden.

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

Die Neuregelung stellt eine Verschlechterung in der Besoldungsstruktur dar.

Da die Hauptzollämter und die Zollfahndungsämter zu Zolldirektionen fusionieren, muss das Bundesbesoldungsgesetz auch an dieser Stelle aktualisiert werden. Aufgrund der Größe der entstehenden Zolldirektionen muss auch über die Bewertung der Leitungsfunktionen entschieden werden. Hierzu wird folgendes angeregt:

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

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

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

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

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

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

Dies gilt in besonderem Maße für:

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

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

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

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

Gerade bei komplexen und international verzweigten Verfahren ist es jedoch von zentraler Bedeutung, dass Ermittlungen nicht bei jedem neuen Sachverhalt wieder bei null beginnen, sondern auf bereits vorhandenen Erfahrungen aufbauen können. Dies betrifft insbesondere typische Konstellationen organisierter Finanzkriminalität, bei denen sich bestimmte Muster – etwa bei Geldflüssen, Unternehmensstrukturen oder Verschlei-

rungstechniken – wiederholen. Für solche Fälle bedarf es klarer konzeptioneller Ansätze und praxisorientierter „Fahrpläne“, die Ermittlern und Sachbearbeitern eine strukturierte Vorgehensweise ermöglichen.

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

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

Ansätze hierfür sind innerhalb der Zollverwaltung bereits vorhanden. So kann etwa das neu eingerichtete Zentrum zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität beim Zollkriminalamt als Ausgangspunkt für eine stärkere Vernetzung von Fachwissen und operativer Erfahrung dienen. Entscheidend wird jedoch sein, solche Strukturen konsequent weiterzuentwickeln und eng mit den operativen Dienststellen zu verzahnen, sodass Erkenntnisse aus der Praxis systematisch erfasst und für zukünftige Verfahren nutzbar gemacht werden.

Insbesondere die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle für Transaktionsuntersuchungen bei der Generalzolldirektion ist mit erheblichen zusätzlichen Anforderungen an Personal und Qualifikation verbunden. Der Zoll benötigt dringend ausreichend qualifizierte Expertise zur Umsetzung der Kompetenzen und Befugnisse der o. a. Zent-

ralstelle, die im Zuge der allgemeinen Polizeizuständigkeit eine internationale Kompetenz auf dem Gebiet der Geldwäschebekämpfung (basierend auf Zollkriminalität) erhält. Hier sollte geprüft werden, inwieweit Fachpersonal der Financial Intelligence Unit (FIU) im Wege eines hybriden Modells eingebunden werden kann. Ergänzend erscheint der Einsatz von Verbindungsbeamten der FIU bei den Ermittlungsstrukturen des Zolls in den Ländern sinnvoll, um die fachliche Zusammenarbeit und den Wissenstransfer nachhaltig zu stärken.

Deshalb hält der BDZ flankierend für unerlässlich:

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

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

Im Sinne der Zielsetzung des Projekts „Zoll 2030“ sollte dabei insbesondere die Einbindung der operativen Ebene gestärkt werden. Eine Grundidee von „Zoll 2030“ war, die Erfahrungen von Ermittlern und Sachbearbeitern vor Ort innerhalb der Fachstränge des neuen Zwei-Säulen-Modells der Generalzolldirektion stärker in übergeordnete Konzepte und Vorgehensweisen einfließen zu lassen – sei es zum Bürokratieabbau oder

zur OK-Bekämpfung. Die Erfahrungswerte der Beschäftigte sind ein zentraler Bestandteil des verwaltungsinternen Wissenstransfers im Sinne einer lernenden Organisation, die es zu entwickeln gilt. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich bewährte Ansätze im gesamten System verbreiten und nachhaltig zur Verbesserung der Bekämpfung komplexer Finanzkriminalität beitragen.

D. Weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf aus Sicht des BDZ

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

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

1. Effektivere Bekämpfung informeller Geldtransfersysteme (Hawala-Banking)

Ein bedeutender Teil internationaler Geldwäsche erfolgt über informelle Transfersysteme wie das sogenannte Hawala-Banking. Diese Systeme ermöglichen es, große Geldbeträge grenzüberschreitend zu transferieren, ohne dass klassische Finanzinstitutionen eingebunden sind und ohne dass nachvollziehbare Transaktionsspuren entstehen. Untergrundbankensysteme ermöglichen anonyme und kaum nachvollziehbare Geldtransfers außerhalb regulierter Finanzstrukturen und stellen damit gerade aus Sicht der Praxis eine relevante Finanzierungsquelle für Organisierte Kriminalität sowie für Terrorismusfinanzierung dar.

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

werden können (vgl. Beschluss des Bundesrates vom 30.01.2026, Nr. 6, Bundesrat Drucksache 741/25).

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

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

2. Wiedereinführung der Möglichkeit zur vorzeitigen Vernichtung von Betäubungsmitteln (§ 111q StPO)

Der ursprüngliche Vorentwurf sah eine Regelung zur vorzeitigen Vernichtung sichergestellter Betäubungsmittel nach § 111q Strafprozessordnung vor. Diese Regelung ist im aktuellen Gesetzentwurf nicht mehr enthalten.

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

3. Erweiterung der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung auf Folgesurrogate

Ein weiterer zentraler Punkt betrifft die Einziehung sogenannter Folgesurrogate im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung. Kriminelle Organisationen versuchen regelmäßig, Vermögenswerte aus Straftaten durch eine Vielzahl von Transaktionen zu verschleiern oder umzuwandeln. Dabei entstehen häufig mehrere aufeinanderfolgende Ersatzwerte („Surrogate“), die wirtschaftlich weiterhin aus der ursprünglichen

Straftat stammen (Beispiel: inkriminierte Barmittel > Immobilie > Luxusfahrzeug > Wertpapier > Kryptowährung).

Die derzeitigen Regelungen der Vermögensabschöpfung nach §§ 73, 73 a-c StGB stoßen in solchen Konstellationen teilweise an praktische Grenzen. Der BDZ hält es daher für erforderlich, die gesetzlichen Grundlagen der Vermögensabschöpfung so weiterzuentwickeln bzw. zu präzisieren, dass die Zurechnungskriterien zur ursprünglichen Tat ausgeweitet und Folgesurrogate dementsprechend konsequent eingezogen werden können. Sollte eine entsprechende Regelung nicht im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs erfolgen, sollte sie zumindest im Rahmen laufender Reformvorhaben im Bereich des Strafrechts berücksichtigt werden.

4. Nutzung abgeschöpfter Vermögenswerte zur Stärkung der Sicherheitsbehörden

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

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

5. Zentralstellenkompetenz der Staatsanwaltschaften

Die Wirksamkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung des Zolls hängt maßgeblich von den bestehenden strukturellen Rahmenbedingungen im Bereich der Strafverfolgung und der behördlichen Zusammenarbeit ab. Die bundes-

weite Zuständigkeit des Zolls steht derzeit einer überwiegend länderbezogenen Organisation der Staatsanwaltschaften gegenüber. Für komplexe, länderübergreifende Ermittlungsverfahren – insbesondere im Bereich der Vermögensabschöpfung – fehlen bislang flächendeckend zentrale Zuständigkeiten auf Ebene der Länder. Das Fehlen von zentralen, länderübergreifende Schwerpunktstaatsanwaltschaften wird im Einzelfall die Definition der zuständigen Staatsanwaltschaft erschweren. Dies erschwert die Verfahrensführung und birgt das Risiko von Effizienzverlusten. Ein Szenario, in dem die Justiz nicht hinreichend in der Lage ist, erfolgreich vom Zoll geführte Vorermittlungen in der erforderlichen Geschwindigkeit im weiteren Verfahrensgang abzubilden, sollte unbedingt vermieden werden.

Hinzu kommen datenschutzrechtliche Einschränkungen beim behördenübergreifenden Informationszugang innerhalb der Justiz, die die Geldwäschebekämpfung unnötig ausbremsen. Der derzeit nur eingeschränkt mögliche länderübergreifende Zugriff auf das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV) wird den Anforderungen moderner Geldwäschebekämpfung nicht gerecht. Nach Kenntnis des BDZ verfügen nur wenige Staatsanwaltschaften über eine Berechtigung für einen bundesweiten (lesenden) Zugriff auf das ZStV. Dies wäre jedoch für länderübergreifende Ermittlungen dringend erforderlich.

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

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

Der BDZ sieht weiteren Prüfbedarf über den vorliegenden Gesetzentwurf hinaus. Insbesondere die Formulierungen in der Entwurfsbegründung dahingehend, dass auch bislang unbekannte Steuerfälle in den Blick genommen werden sollen, werfen Auslegungsfragen auf. Die großen bekannten Finanz-/Steuerbetrugsfälle Cum-Ex/Cum-Cum

und Wirecard haben offengelegt, wie anfällig selbst umfassend und durch eine Vielzahl von Vorschriften regulierte Systeme für Manipulation und Betrug sind. Deshalb sollte gerade im Grenzbereich zwischen organisierter Steuerhinterziehung, Wirtschaftskriminalität, Finanzmarktkriminalität und Geldwäsche klarer herausgearbeitet werden, welche Fallgruppen tatsächlich erfasst sind und wie sich dies zu den sonstigen Zuständigkeiten des Zolls und anderer Behörden verhält.

In der Vollzugspraxis der Zollverwaltung stellen insbesondere Deliktsbereiche wie die Hinterziehung von Verbrauchsteuern – etwa im Zusammenhang mit Alkohol, Tabakwaren oder Energieerzeugnissen – seit Jahren einen Schwerpunkt organisierter und bandenmäßig begangener Kriminalität dar. Diese Deliktsformen fallen typischerweise in die Zuständigkeit der Zollfahndung und werden durch diese mit erheblichem personellen und operativen Aufwand bekämpft. Der BDZ mahnt seit Jahren an, dass die Ressourcen der Zollfahndung zur effektiven Eindämmung dieser Form der Steuerkriminalität schon heute nicht ausreichend sind. Eine Mitbetrachtung weitere Fallgruppen wäre aus unserer Sicht im Rahmen der Ermittlungskapazitäten der Zollverwaltung nicht leistbar; zumal der vorliegende Entwurf keinen personellen Aufwuchs vorsieht.

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

Eine konsequente Anwendung des „Follow the Money“-Ansatzes würde bedeuten, organisierte Steuerkriminalität unabhängig von der jeweils betroffenen Steuerart zu erfassen sowie weitere Tatbestände der Finanzkriminalität (z.B. Subventionsbetrug) zu berücksichtigen. Der BDZ hatte dieses Grundproblem im Rahmen der parlamentarischen Befassung mit dem Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz beschrieben (vgl. S. 4, [Stellungnahme des BDZ zum FKBG vom 25.01.2024](#)).

Vor diesem Hintergrund erscheint es im Rahmen der ganzheitlichen Bekämpfung von Finanzkriminalität angezeigt, über den vorliegenden Entwurf hinaus zu prüfen, inwieweit die bestehenden strafrechtlichen Regelungen zur besonders schweren Steuerhinterziehung die tatsächliche Bandbreite organisierter Steuerkriminalität noch hinreichend abbilden. Derzeit sind entsprechende Qualifikationstatbestände im Wesentlichen auf Umsatz- und Verbrauchsteuern beschränkt (vgl. Beschluss des Bundesrates vom 30.01.2026, Nr. 7, Bundesrat Drucksache 741/25). Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die bestehenden und bewährten Zuständigkeiten sowie die besondere Expertise der Zollverwaltung im Bereich der Verbrauchsteuern weiterhin eine tragende Rolle bei der Bekämpfung dieser Deliktsformen spielen.

Fazit

Stand heute gilt Deutschland in Fachkreisen aufgrund seiner Wirtschaftskraft, seiner zersplitterten Behördenlandschaft und seiner im internationalen Vergleich zu schwach wirksamen gesetzlichen Instrumente weiterhin als „Geldwäsche-paradies“ Europas. Das Problem wurde bereits unter früheren Regierungen erkannt, jedoch konnte keine politische Einigung zu tragfähigen Lösungen erzielt werden. Deshalb stellt die Bekämpfung internationaler Finanz- und Wirtschaftskriminalität gerade vor dem Hintergrund eines erodierenden Vertrauens der Bevölkerung in die Handlungsfähigkeit des Staates eine der zentralen (sicherheits-)politischen Herausforderungen der kommenden Jahre dar (vgl. [Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2025 dbb/Forsa](#)).

Der vorliegende Gesetzentwurf soll für „mehr Gerechtigkeit“ sorgen, u.a. durch die Stärkung der Zollverwaltung. Der BDZ begrüßt die dahingehend vorgesehenen Reformschritte grundsätzlich und wird sich in deren Ausgestaltung konstruktiv einbringen. Das neu eingeführte Instrument der Beweislastumkehr im Rahmen der administrativen Vermögensermittlungen kann grundsätzlich geeignet sein, sich als „Gamechanger“ im Kampf gegen Finanzkriminalität zu entfalten. Gleichwohl zeigt die Prüfung dieser und anderer neuer Befugnisnormen aus Sicht der Praxis, dass der Entwurf gerade mit Blick auf die Zusammenarbeit aller an der Geldwäschebekämpfung beteiligten Behörden noch zu kurz greift. Aus Sicht des BDZ besteht daher weiterer gesetzgeberischer

Handlungsbedarf insbesondere aus den Regelungsbereichen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie auf Seiten der Bundesländer.

Darüber hinaus zeigt die praktische Erfahrung der Zollverwaltung, dass Gesetze allein nur begrenzte Wirkung entfalten, wenn die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Ressourcen nicht im angemessenen Maß zur Verfügung gestellt werden. Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang die Annahme, dass die vorgesehenen Maßnahmen weitgehend aufwandsneutral umgesetzt werden können. Der Gesetzentwurf geht von zusätzlichen Einnahmen – insbesondere im Bereich der Vermögensabschöpfung – in einer Größenordnung von rund 308 Millionen Euro ab dem Jahr 2028 aus. Der angesetzte Erfüllungsaufwand beschränkt sich im Wesentlichen auf Sachkosten. Diese Annahmen stehen aus Sicht der Praxis im Widerspruch zu den tatsächlichen Anforderungen, die sich aus den vorgesehenen neuen Aufgaben ergeben. Insbesondere der Aufbau und Betrieb neuer Instrumente im Bereich der Vermögensermittlung, der Datenanalyse sowie der digitalen Ermittlungsarbeit erfordern erhebliche Investitionen in qualifiziertes Personal sowie in leistungsfähige IT-Infrastrukturen.

Vor diesem Hintergrund ist auch festzustellen, dass die im politischen Raum getätigten Aussagen (vgl. Aktionsplan der Bundesregierung gegen Organisierte Kriminalität vom 25.02.2026), wonach im Rahmen entsprechender Maßnahmen gezielt in Personal investiert werde, im vorliegenden Gesetzentwurf keine hinreichende Entsprechung finden. Der BDZ hält es daher für erforderlich, die personellen und technischen Voraussetzungen für die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen realistisch zu bewerten und entsprechend anzupassen. Nur wenn neue Befugnisse und Aufgaben mit einer angemessenen Ausstattung der Zollverwaltung einhergehen, können die gesetzgeberischen Ziele tatsächlich erreicht werden.

Thomas Liebel



Bundvorsitzender