

BDK | Wollankstraße 135 | D-13187 Berlin

An das Bundesministerium für Finanzen  
Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

Per Mail: IIIA1@bmf.bund.de

## **Bundsvorsitzender**

Ansprechpartner/in: Dirk Peglow  
Funktion: Bundsvorsitzender

E-Mail: dirk.peglow@bdk.de  
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 31.03.2026

## **Stellungnahme des Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V. (BDK) zum Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität**

### **1. Vorbemerkungen**

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf zum Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz wird eine grundlegende Neuorganisation der Zollverwaltung sowie eine Ausweitung und Vereinheitlichung der gesetzlichen Befugnisse beabsichtigt. Die zunehmende Professionalisierung krimineller Strukturen, insbesondere im Bereich internationaler Geldwäsche, komplexer Vermögensverschleierung und transnationaler Tätergruppierungen, erfordert leistungsfähige und klar ausgerichtete staatliche Strukturen. Der BDK begrüßt dabei ausdrücklich die im Referentenentwurf des Zollfinanzgerechtigkeitsgesetzes (ZFG) formulierte Zielsetzung, die Zollverwaltung strukturell und technologisch neu auszurichten. Die geplante Stärkung des Zolls als wesentliche Säule der deutschen Sicherheitsarchitektur und die intensivere Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK) sowie der Finanzkriminalität sind längst überfällige Schritte.

Positiv hervorzuheben sind die stärkere Ausrichtung auf Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung, die Einführung spezifischer Instrumente zur Aufklärung unklarer Vermögensverhältnisse sowie die Erweiterung digitaler Analysebefugnisse, insbesondere im Bereich automatisierter Datenverarbeitung und biometrischer Abgleiche. Insbesondere unterstützt der BDK folgende Kernpunkte des Entwurfs:

#### **▪ Stärkung der Kriminalitätsbekämpfung:**

Die Schaffung spezialisierter Einheiten für komplexe internationale Geldwäsche und die Einführung der **administrativen Vermögensermittlung (aVES)** zur Aufklärung unklarer Vermögenswerte (§ 52a ff. ZollKrimBG-E) sind wirkungsvolle Instrumente gegen Clankriminalität sowie schwerer strukturierter oder Organisierter Kriminalität.

- **Digitale Befugnisse:**

Die Befugnisse zur automatisierten Datenanalyse (§ 18b, 36b ZollKrimBG-E) und zum biometrischen Abgleich sind essenziell, um im digitalen Zeitalter mit kriminellen Netzwerken Schritt zu halten.

- **Verzahnung der Daten:**

Der verbesserte Datenaustausch, etwa durch den Abgleich von Abfertigungsdaten mit dem BKA, wird die Kontrollqualität nachhaltig erhöhen.

Ein wesentlicher Schwachpunkt des Entwurfs liegt in seiner fehlenden gesetzessystematischen Klarheit. Aufgaben und Befugnisse verteilen sich weiterhin auf mehrere Gesetze mit teilweise parallelen oder überschneidenden Regelungen. Für vergleichbare Maßnahmen bestehen unterschiedliche Rechtsgrundlagen, was die Rechtsanwendung erschwert und zu Unsicherheiten führt.

Dies zeigt sich auch darin, dass identische oder vergleichbare Eingriffsbefugnisse an verschiedenen Stellen normiert werden, obwohl sie innerhalb derselben Organisationsstruktur zur Anwendung kommen. Eine solche Mehrfachregelung führt nicht zu größerer Klarheit, sondern erhöht die Komplexität und erschwert eine einheitliche Rechtsanwendung.

Besonders problematisch ist die unterschiedliche Zuordnung zum Verwaltungsverfahrensrecht. Maßnahmen mit polizeilichem Charakter unterliegen teilweise weiterhin den Regelungen des Abgabenrechts und damit dem finanzgerichtlichen Rechtsweg, während vergleichbare Maßnahmen in anderen Bereichen dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht zugeordnet sind. Diese Differenzierung ist weder systematisch überzeugend noch praktisch handhabbar.

Hinzu kommt, dass die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden vielfach nicht auf verbindlichen, strukturell abgesicherten Mechanismen beruht, sondern maßgeblich von gewachsenen Kooperationen abhängt. Eine solche Form der Zusammenarbeit ist jedoch nicht ausreichend belastbar, um den Anforderungen moderner, komplexer Kriminalitätsbekämpfung gerecht zu werden. Es bedarf daher klar definierter, institutionalisierter Kooperationsstrukturen.

## **2. Organisationsreform**

Kern der Reform ist eine strukturelle Neuausrichtung der Behördenorganisation unter dem Dach der Generalzolldirektion. Diese Struktur führt jedoch nicht zu einer klaren Entflechtung, sondern zu einer neuen Form der organisatorischen Verschränkung. So führt die vorgesehene Ausdifferenzierung in unterschiedlich ausgestattete Zolldirektionen zu einer weiteren Steigerung der Komplexität. Unterschiedliche Aufgabenprofile, teilweise überlappende Zuständigkeiten und mehrstufige Verantwortungsstrukturen erhöhen den Abstimmungsbedarf und erschweren eine klare operative Führung.

Die künftige Behördenstruktur soll dabei im Wesentlichen einem Zwei-Säulen-Modell folgen. Die erste Säule umfasst den Bereich **Zölle und Steuern** und damit die klassischen fiskalischen Aufgaben der Zollverwaltung. Die zweite Säule bildet den Bereich **Sicherheit und Vollzug**, in dem sämtliche Aufgaben der kriminalitätsbezogenen Kontrolle und Bekämpfung gebündelt werden sollen. In diesem Bereich sollen insbesondere die Kontrolleinheiten, die Aufgabenwahrnehmung an Flughäfen und Häfen, die Zollfahndungsstrukturen sowie die Finanzkontrolle Schwarzarbeit organisatorisch zusammengeführt werden.

Mit dieser Neustrukturierung geht zugleich eine grundlegende Veränderung der bisherigen Behördenlandschaft einher. Die derzeit bestehende Struktur mit **43 Hauptzollämtern und acht Zollfahndungsämtern** soll vollständig aufgelöst werden. An ihre Stelle treten künftig **41 sogenannte Zolldirektionen**, in denen die bisherigen Aufgaben organisatorisch neu zusammengeführt werden.

Vorgesehen ist dabei eine Differenzierung in drei Typen von Zolldirektionen. Zum einen sollen **acht große Zolldirektionen** etabliert werden, in denen neben den klassischen Aufgaben auch umfassende Fahndungsstrukturen angesiedelt sind. In diesen Direktionen sollen damit kriminalpolizeiliche Ermittlungs- und Fahndungskompetenzen gebündelt werden.

Daneben sollen **zwölf mittlere Zolldirektionen** eingerichtet werden. Diese sollen keine eigenen Zollfahndungsstrukturen mehr besitzen, jedoch über sogenannte **regionale Bekämpfungszentren zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität** sowie über Einheiten der **Finanzkontrolle Schwarzarbeit** verfügen.

Ergänzt wird diese Struktur durch **21 weitere Zolldirektionen**, die organisatorisch unterhalb dieser Ebenen angesiedelt sind und vor allem operative Aufgaben wahrnehmen sollen.

### **3. Erkennbare Defizite dieser Organisationsreform**

Aus dieser Struktur ergeben sich bereits auf den ersten Blick Fragen hinsichtlich der Zuständigkeitsabgrenzung. So kann es beispielsweise dazu kommen, dass in einer Region eine kleinere Zolldirektion – etwa in Darmstadt – besteht, während in räumlicher Nähe eine größere Zolldirektion – etwa in Frankfurt – angesiedelt ist, die über weitergehende Fahndungs- und Ermittlungsbefugnisse verfügt und teilweise auch Zuständigkeiten im Gebiet der kleineren Direktion wahrnimmt. Daraus können sich Überschneidungen bei Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ergeben.

Hinzu kommt, dass bestimmte Eingriffsbefugnisse im Gesetzentwurf an mehreren Stellen und in verschiedenen organisatorischen Zusammenhängen geregelt werden. Befugnisse wie etwa **Identitätsfeststellungen, Platzverweise oder andere Standardmaßnahmen des Vollzugs** finden sich in unterschiedlichen Regelungszusammenhängen wieder, obwohl sie letztlich innerhalb

derselben Gesamtorganisation – nämlich unter dem Dach der Generalzolldirektion – wahrgenommen werden. Auch dies wird zu zusätzlicher Komplexität und Unübersichtlichkeit führen.

Neben der organisatorischen Neuordnung enthält der Gesetzentwurf eine Reihe weiterer Regelungsinhalte, die insbesondere auf eine stärkere Ausrichtung der Zollverwaltung auf sicherheits- und kriminalitätsbezogene Aufgaben abzielen. Dazu gehört unter anderem eine Stärkung der Instrumente zur **Bekämpfung von Organisierter Kriminalität, internationaler Finanzkriminalität und Sanktionsverstößen**. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der **Ermittlung, Sicherung und Abschöpfung kriminell erlangter Vermögenswerte**. Ziel ist es, Vermögenswerte aus illegalen Aktivitäten schneller zu identifizieren und effektiver abzuschöpfen.

Darüber hinaus sieht der Entwurf eine stärkere **Zentralisierung der fachlichen Steuerung innerhalb der Zollverwaltung** vor. Die Generalzolldirektion erhält erweiterte Möglichkeiten zur Koordination und strategischen Steuerung kriminalitätsbezogener Ermittlungen. Damit soll die Bekämpfung komplexer Kriminalitätsformen, insbesondere im Bereich der Organisierten Kriminalität und der Finanzkriminalität, effektiver gesteuert werden.

Ein weiterer Bestandteil des Gesetzentwurfs ist die **Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Institutionen**, insbesondere im Bereich der Finanzaufsicht sowie mit weiteren Sicherheitsbehörden. Ziel ist es, kriminelle Finanzströme besser nachvollziehen zu können und Ermittlungen stärker zu vernetzen.

Der Gesetzentwurf verfolgt damit insgesamt das Ziel, die Zollverwaltung strukturell neu aufzustellen und insbesondere die Bekämpfung von Finanz- und Organisierter Kriminalität zu stärken. Gleichzeitig ergeben sich aus der vorgesehenen Struktur mehrere Punkte, die aus fachlicher Sicht näher betrachtet werden sollten.

- Die vorgesehene Organisationsstruktur führt zu einer **erheblichen Komplexität innerhalb der Behördenlandschaft**. Unterschiedliche Typen von Zolldirektionen mit teilweise unterschiedlichen Aufgabenprofilen können zu unklaren Zuständigkeitsabgrenzungen führen.
- Es ist zu befürchten, dass es zu **überlappenden regionalen Zuständigkeiten** kommt, wenn große Zolldirektionen mit erweiterten Ermittlungsbefugnissen in Bereichen tätig werden, die organisatorisch auch kleineren Direktionen zugeordnet sind.
- Der Gesetzentwurf regelt teilweise **mehrfach Eingriffsbefugnisse**, was die Rechtsanwendung in der Praxis unnötig kompliziert machen kann.

Darüber hinaus stellt sich grundsätzlich die Frage, welches strukturelle Ziel mit der Reform im Kern verfolgt wird. Liest man den Entwurf in seiner Gesamtsystematik, entsteht zumindest der Eindruck, dass ein zentrales Element der Reform darin besteht, die bestehenden spezialisierten

Ermittlungsstrukturen der Zollverwaltung – insbesondere das **Zollkriminalamt** sowie die **Zollfahndungsämter** – organisatorisch aufzulösen beziehungsweise in neue Behördenstrukturen zu überführen. Damit werden in der Öffentlichkeit und in den nationalen und internationalen Zusammenarbeitseinrichtungen bekannte und positiv besetzte Namen, die zugleich auch identifikationsstiftend für deren Angehörige sind, schlicht abgeschafft.

Aus fachlicher Perspektive stellt sich dabei die Frage, weshalb die Bekämpfung von Zollkriminalität künftig effektiver sein soll, wenn entsprechende Ermittlungen in Behördenstrukturen stattfinden, die gleichzeitig auch klassische Verwaltungs- und Steueraufgaben wahrnehmen, insbesondere da dieser tiefgreifenden Organisationsveränderung keine Organisationsuntersuchung vorausgegangen ist. Gerade im Bereich der Bekämpfung komplexer Kriminalitätsformen hat sich in vielen Bereichen gezeigt, dass spezialisierte Ermittlungsstrukturen mit klar abgegrenzten Zuständigkeiten eine besondere Bedeutung haben. Diese Frage stellt sich umso mehr vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen im Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität und der zu diesem Phänomenbereich vorliegenden Lagebilder des Bundeskriminalamtes, die eine weiterhin hohe Bedeutung spezialisierter Ermittlungsstrukturen im Bereich der Finanz- und Wirtschaftskriminalität zeigen.

Hinzu kommt, dass einzelne Länder im Bereich der Steuerfahndung derzeit den **gegenteiligen organisatorischen Ansatz verfolgen**. So hat beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen mit der Einrichtung des **Landesamtes zur Bekämpfung der Finanzkriminalität (LBF)** bewusst die Ermittlungseinheiten der Steuerfahndung gerade nicht in die Behörden (Finanzämter) integriert, die gleichzeitig auch die Steuern verwalten.

Vor diesem Hintergrund ist es mehr als fraglich, ob die vorgesehene organisatorische Integration kriminalpolizeilicher Ermittlungsaufgaben in breitere Verwaltungsstrukturen tatsächlich zu einer Stärkung der Kriminalitätsbekämpfung führen wird. Es ist vielmehr zu befürchten, dass hierdurch bewährte spezialisierte Strukturen geschwächt werden. Zugleich droht durch die organisatorische Einbindung bislang klar abgegrenzter Ermittlungsstrukturen in breitere Verwaltungseinheiten ein Verlust an fachlicher Spezialisierung. Zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und komplexer Finanzkriminalität ist jedoch ein hohes Maß an Spezialisierung unerlässlich.

Die beabsichtigte strukturelle Neuordnung wirft daher die Frage auf, ob bewährte kriminalpolizeiliche Strukturen in ihrer bisherigen Form erhalten bleiben oder in ihrer Wirkung abgeschwächt werden. Der BDK sieht hierbei insbesondere folgenden Gefahren:

- **Kompetenzwirrwarr:**

Uneinheitliche Strukturen führen zwangsläufig zu Unklarheiten bei Zuständigkeiten – sowohl intern als auch gegenüber anderen Sicherheitsbehörden wie der Bundespolizei oder den Landespolizeien. Dadurch entsteht ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf.

▪ **Fluktuationsrisiko:**

Die vorgesehenen Regelungen zur Überleitung von Personal und Verfahren bergen erhebliche Risiken für die Kontinuität der Ermittlungsarbeit. Es besteht die Gefahr, dass Verfahren nicht mehr durch die bislang zuständigen Sachbearbeiter fortgeführt werden, was zu Effizienzverlusten und Verzögerungen führen kann. Unklare Strukturen und differenzierte Karrierewege erzeugen Verunsicherung. Wir befürchten eine Abwanderung von hochqualifiziertem Personal (Fluktuation) zu anderen Behörden, wenn das berufliche Profil im Zoll verwässert wird.

Insgesamt zielt der Gesetzentwurf auf eine weitreichende strukturelle Neuordnung der Zollverwaltung ab, mit dem erklärten Ziel, die Bekämpfung von Finanz- und Organisierter Kriminalität zu stärken. Die Kombination aus organisatorischer Komplexität, fortbestehender gesetzlicher Fragmentierung und teilweise inkonsistenter Ausgestaltung operativer Befugnisse birgt das Risiko, dass die angestrebte Stärkung der Kriminalitätsbekämpfung nicht erreicht wird. Gleichzeitig wirft die konkrete Ausgestaltung der Behördenstruktur sowie die Integration bislang spezialisierter Ermittlungsstrukturen in neue Organisationsformen eine Reihe grundlegender Fragen auf, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren sowie im Rahmen der praktischen Umsetzung sorgfältig diskutiert werden sollten.

**4. Vorschläge des BDK zur weiteren Diskussion:**

- Erhalt des Zollkriminalamts als funktionale Behörde innerhalb der Generalzolldirektion. Das Zollkriminalamt wäre dann die vorgesehene Direktion „Sicherheit und Vollzug“, die Angliederung von ZfS und FIU unmittelbar beim Präsidenten würde entfallen. Diese Einheiten wären Teil des Zollkriminalamts, wie bereits in der Vergangenheit vom BDK vorgeschlagen.
- **Alle** Zolldirektionen erhalten einen Strang (Sachgebiet) „Zollfahndung“, in welchem alle operativen Dienste (Ermittlungseinheiten der bisherigen Zollfahndung und der FKS, alle Kontrolleinheiten und die kleinen Staatsanwaltschaften usw.) zusammengeführt werden. Welche Zolldirektionen mit ihren Strängen „Zollfahndung“ wofür zuständig sind kann nach dem Beispiel der KHSt-VO NRW geregelt werden.
- Die FKS sollte innerhalb der künftigen Direktionen als geschlossene, eigenständige operative Einheit unter dem Begriff Zollfahndung erhalten bleiben. Nur so kann die spezialisierte Bekämpfung illegaler Beschäftigung ohne Reibungsverluste fortgeführt werden.

Diese Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass die operativen Strukturen klar von den verwalten- den Strukturen getrennt und auch für Zusammenarbeitsbehörden sowie die Bürger/innen erkennbar sind. Zugleich wäre die Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Verwaltungsstrang deutlich höher als nach dem vorliegenden Gesetzentwurf. Eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der betroffenen Beschäftigten ist aus Akzeptanzgründen sicherzustellen. Die Chance auf eine sinnvolle Neuausrichtung wird nicht nur vertan, sondern konterkariert, wenn bewährte Strukturen wie die Zollfahndung und das ZKA zugunsten eines experimentellen Behördenaufbaus geopfert werden und ein Großteil der Beschäftigten diesen Weg nicht mitträgt. Eine

nachhaltige Verbesserung erfordert klare Zuständigkeitsstrukturen, eine kohärente gesetzliche Systematik und eine konsequente Ausrichtung auf die Anforderungen moderner Ermittlungsarbeit.

Der BDK fordert den Gesetzgeber dazu auf, die Identität des kriminalpolizeilichen Teils der Zollverwaltung zu schützen und durch einheitliche Strukturen für Klarheit und Stabilität zu sorgen. Dazu sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, wie kriminalpolizeiliche Kernfunktionen innerhalb der Zollverwaltung organisatorisch klarer profiliert und dauerhaft gesichert werden können. Hierzu bedarf es einer Struktur, die operative Handlungsfähigkeit stärkt, anstatt zusätzliche Abstimmungsebenen zu schaffen. Nur unter diesen Voraussetzungen kann das Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz seine intendierte Wirkung entfalten.

Mit freundlichen Grüßen



**Dirk Peglow**  
Bundesvorsitzender



**Stefan Muhr**  
Stellv. Vorsitzender Verband Bundespolizei/Zoll