
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II)

Der BDZ -Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft- vertritt als Fachgewerkschaft der Bundesfinanzverwaltung in Abstimmung mit den BDZ – Bezirksverbänden und Fachausschüssen das Gesamtinteresse seiner rund 25.000 Mitglieder und der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Auf dieser Basis nehmen wir Stellung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II – SDG II).

I. Bewertung des Referentenentwurfs

Die Umsetzung der zahlreichen von der Europäischen Union beschlossenen Sanktionen stellt die Gefahrenabwehrbehörden der deutschen Sicherheitsarchitektur ebenso wie andere EU-Mitgliedstaaten vor erhebliche Herausforderungen. Im vorliegenden Entwurf eines SDG II begrüßt der BDZ ausdrücklich die Einrichtung einer Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung auf Bundesebene zur Durchsetzung des Sanktionsrechts in Deutschland sowie die Schaffung eines Verwaltungsverfahrens zur Ermittlung von Vermögen sanktionierter Personen und rechtsfähiger Personengesellschaften sowie eines korrespondierenden Registers. Die primäre Aufgabe der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung bezieht sich aus hiesiger Sicht auf die Durchsetzung der Sanktionen mit Verfügungsbeschränkungen und Bereitstellungsverböten aufgrund von Listungen von Personen und rechtsfähigen Personengesellschaften. Der Entwurf schafft mit der Bündelung der vorgenannten Aufgaben bei einer Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung auch die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Ermittlung und Sicherung von sanktionierten Vermögen, was insbesondere das Gefahrenabwehrrecht der Bundesländer für

die Zwecke der Suche nach sanktioniertem Vermögen bislang nicht in ausreichendem Maße hergibt.

1.1. zu Artikel 1, § 1 Nr. 2 des Entwurfs

Die Überwachung der Einhaltung von Verfügungsbeschränkungen durch eine Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung bedarf - insbesondere bei beweglichen Sachen - einer flächendeckenden Unterstützung durch weitere Gefahrenabwehrbehörden der Länder, z. B. im Zuge der Amtshilfe.

1.2 zu Artikel 1, § 2 Abs. 2 des Entwurfs

Für den BDZ ist rechtlich nicht ersichtlich, ob im Verwaltungsverfahren mögliche Einschränkungen in der Mitteilungsverpflichtung bei Vernehmungen (Aussageverweigerungsrechte) vorliegen. Sofern nicht, ginge das Vernehmungsrecht der einzurichtenden Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung hier deutlich weiter als in einem Strafverfahren, zumal erlangte Erkenntnisse auch für Strafverfahren weiter genutzt werden können (vgl. beispielhaft §§ 11, 12 Abs. 7 des Entwurfs).

1.3 zu Artikel 1, § 4 des Entwurfs (Modalitäten der Sicherstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen; Verordnungsermächtigung)

Der BDZ regt an, eine rechtliche Grundlage für die Kostenerhebung der Amtshandlungen der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung im Rahmen der Fortschreibung des Entwurfs zu prüfen. Die einschlägigen Bestimmungen des § 4 des Entwurfs stellen aus hiesiger Sicht keine rechtssichere Grundlage einer Kostenpflicht für die dort genannten Handlungen der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung dar (z. B. Verwahrung, Verwertung, Vernichtung etc.).

1.4 zu Artikel 1, § 5 des Entwurfs (Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Ermittlung und Sicherstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen)

§ 5 des Entwurfs sieht keinen umfänglichen Austausch von Informationen mit dem polizeilichen Informationsverbund vor. Die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung stellt nach hiesiger Einschätzung keine Polizeibehörde im Sinne des § 29 Abs. 3 BKAG dar,

Stellungnahme

Berlin, 20. Oktober 2022



dabei sollte jedoch sichergestellt sein, dass alle notwendigen Informationen des Polizeiverbundes automatisiert abrufbar sind. Zur besseren Aufgabenerfüllung bedarf es aus Sicht des BDZ eines Vollzugriffs der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung auch auf besonders schutzwürdige polizeiliche Daten im Wege eines automatisierten Abrufverfahrens. Ferner erfordert eine adäquate Aufgabenerfüllung der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung einen Zugriff auf das Zentrale Staatsanwaltliche Verfahrensregister (ZStV), im Einzelnen auf personenbezogene Daten, Daten zu den Tatumständen, zum Tatvorwurf, zum Verfahrensausgang sowie die zuständigen Behörden nebst Aktenzeichen. Eine automatisierte Datenverfügbarkeit ist die Grundvoraussetzung für eine automatisierte (=effektive) Bewertung. Die im Entwurf vorgesehene Ausgestaltung des Datenzugriffs der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung wird dem nur begrenzt gerecht. Der BDZ geht jedoch davon aus, dass der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung – auch in ihrer Funktion als Verwaltungsbehörde - die Daten der Justiz / Polizei / Nachrichtendienste zur adäquaten Aufgabenerfüllung vollumfänglich zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies betrifft besonders relevante Daten aus den Bereichen des Terrorismus, der Organisierten Kriminalität und des Staatsschutzes. Wir gehen weiter davon aus, dass die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung aufgrund der einschlägigen Regelungen des Entwurfs diesbezüglich kein vollumfängliches automatisiertes Abrufverfahren durchführen kann und vielmehr auf die Rückmeldung der Behörden, insbesondere der Polizeien der Länder, angewiesen sein wird.

Ebenso fehlt das Zugriffsrecht auf die zur effektiven Bearbeitung wichtigen Daten des Zentralen Staatsanwaltlichen Verfahrensregisters. Durch diesen Zugriff könnte der Umfang auf Erkenntnisse der Strafverfolgungsbehörden zügig und effektiv optimiert werden.

Die Löschvoraussetzungen des § 5 Abs. 3 des Entwurfs werden nach hiesiger Einschätzung nur schwer einzuhalten bzw. umsetzbar sein, da diese nach hiesigem Verständnis an die Gültigkeit einer Sanktionsregelung geknüpft sind. Damit könnten sie über sämtliche Löschfristen des Bundesdatenschutzgesetzes hinausgehen. Fraglich ist zudem die IT-technische Realisierbarkeit.

1.5 zu Artikel 1, § 8 des Entwurfs (Informationsaustausch mit ausländischen Stellen)

Diese Regelungen bedürfen aus Sicht des BDZ einer inhaltlichen Fortschreibung, bei der als Anhaltspunkt die entsprechenden Regelungen für den internationalen Informationsaustausch für die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) herangezogen werden oder ggf. auf die Amtshilferegulungen der Zollverwaltung zurückgegriffen werden könnte, da die zu errichtende Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung zunächst organisatorisch an die Generalzolldirektion angegliedert werden soll.

Zu favorisieren wären jedoch eigenständige Regelungen, da es sich hier um schlichte Amtshilfeverfahren im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit wie auch bei der FIU handelt. Daneben wäre auch eine gesonderte Regelung für den Informationsaustausch mit EUROPOL wünschenswert, um auch hier eine Klarstellung für den in anderen Sachverhalten vorgesehenen Informationsaustausch anderer nationaler Stellen zu erhalten. Dieser Informationsweg ist im Kontext der Durchsetzung von Sanktionen h. E. zwingend und eindeutig zu gewährleisten.

Für den Informationsaustausch mit Drittländern bedarf es einer besonderen Überarbeitung. H.E. ist eine Sanktionsdurchsetzung ohne eine effektive Zusammenarbeit mit Drittländern, z.B. den USA, UK, Kanada, Japan, nicht erfolgreich umsetzbar. Auch hier sollten die einschlägigen Regelungen der FIU als Grundmaßstab der internationalen Zusammenarbeit mit Drittländern herangezogen werden. Außerdem ist das Verbot der Weitergabe von Daten nach § 7 des Entwurfs inkonsistent, da auch Daten des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei entsprechende Daten aus dort anhängigen/bearbeiteten Strafverfahren sein können.

1.6 zu § 13 des Entwurfs (Befugnisse zur Sicherstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen)

Hier muss aus Sicht des BDZ klargestellt werden, ob ein Widerspruch gegen derartige Sicherstellungsmaßnahmen den einschlägigen verwaltungsrechtlichen Regelungen unterliegt.

1.7 zu Artikel 1, § 14 des Entwurfs (Register; Verordnungsermächtigung)

Die Schaffung eines entsprechenden Registers ist grundsätzlich zu begrüßen.

Stellungnahme

Berlin, 20. Oktober 2022



Hier sollte jedoch das BMF die Rechtsverordnung nahezu zeitgleich mit der Verabschiedung des Gesetzentwurfes bereits erstellt haben, um eine zeitnahe Umsetzung zu gewährleisten. So wurde die Rechtsverordnung zur Ausgestaltung der Meldeverpflichtung des GwG (vgl. § 45 Abs. 5 GwG) auf Ressortebene bedauerlicherweise bis heute nicht zum Abschluss gebracht.

1.8 zu Artikel 1, § 15 Abs. 7 des Entwurfs

Hier regen wir an, dass die Delegationsmöglichkeit des BMF gestrichen wird. H.E. ist es schwer vorstellbar, die Ressortabstimmung auf eine nachgeordnete Behörde zu verlagern.

1.9 zu Artikel 3 – Änderung des Geldwäschegesetzes

Die vorgesehenen Regelungen zum Verbot der Barzahlung bei Immobilienerwerb auch für Anteile entsprechender Immobiliengesellschaften einschließlich der weiteren Zahlungsoptionen (Kryptowerte) werden aus Sicht des BDZ ausdrücklich begrüßt. Ebenso wird ausdrücklich begrüßt, dass das Transparenzregister auch um Angaben zum Immobilienbesitz zu erfassten Entitäten erweitert wird. Auf diese Weise kann auch der tatsächliche wirtschaftlich Berechtigte letztendlich besser erkannt und zugeordnet werden.

Darüber hinaus wird auch die mit § 23 b des Entwurfs beabsichtigte Verpflichtung zur Abgabe von Unstimmigkeitsmeldungen begrüßt.

Ferner wird der beabsichtigten Neufassung des § 26 a GwG zugestimmt, da hiermit die Anpassung an die Zugriffsnotwendigkeiten der betroffenen / zuständigen Behörden aktualisiert wird und die bisherige sog. „Rückwärtssuche“ auch auf Immobilien ausgedehnt wird.

Ein weiterer Punkt wäre h. E. noch aufzunehmen, da bisher keine Befugnis der automatisierten Übermittlung von Informationen der FIU an die neue Zentralstelle für die Sanktionsdurchsetzung identifiziert werden konnte.

Korrespondierend zu § 5 Abs. 2 des Entwurfs sieht der Entwurf zwar die Verarbeitung von Informationen der FIU und damit auch die Übermittlung vor, jedoch auf klassischem Wege. Effizienter wäre es jedoch, wenn der einzurichtenden Zentralstelle für

Sanktionsdurchsetzung auch ein automatisierter Zugriff entsprechend § 32 Abs. 4 GwG

Stellungnahme

Berlin, 20. Oktober 2022



eingerräumt werden würde. Dieser ist zwar grundsätzlich nur zur Aufklärung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für Strafverfahren vorgesehen, es sollte jedoch h.E. geprüft werden, ob die Sanktionsdurchsetzung auch unter „Aufklärung sonstiger Gefahren“ zu subsumieren wäre. Andernfalls wäre hier auch eine Erweiterung zu prüfen, zumal sie die Verwaltungszusammenarbeit erheblich vereinfachen würde.

Im Übrigen fordert der BDZ auch die Einführung einer gesetzlichen Bargeldobergrenze, um die Einspeisung inkriminierter Gelder in den Wirtschaftskreislauf weitestgehend zu erschweren.

II. zu E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung sowie zu Ziffer 3 Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand (S. 54 des Entwurfs)

Für die effektive Umsetzung der Sanktionen kommt es darauf an, entschlossen gegen Sanktionsumgehung vorzugehen. Für die Zollverwaltung werden im Zuge der Errichtung der Zentralstelle Sanktionsdurchsetzung insgesamt bis zu 181 Planstellen/Stellen benötigt (14 h.D., 144 g.D., 23 m.D.). Beim ITZBund werden für zusätzliches Personal 68 Planstellen benötigt (6 h.D., 62 AK g.D.). Der BDZ lehnt es in diesem Zusammenhang entschieden ab, dass der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 ausgeglichen werden soll. Vielmehr braucht es zum Aufbau der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung eines gesonderten Planstellenaufwuchses, der nicht zu Lasten des Personalhaushalts der Zollverwaltung und des ITZBund generiert wird, mit dem Ziel die Aufgabenwahrnehmung anderer Organisationseinheiten nicht zu schwächen.

Der BDZ geht davon aus, dass sich die Personalgewinnung hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus der neu einzurichtenden Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung sowohl an den Adressatenkreis der Stammbeschäftigten der Bundesfinanzverwaltung als auch an den externen Arbeitsmarkt richten wird. Im Interesse eines effizienten und raschen Personalaufwuchses regt der BDZ als attraktivitätssteigernde Maßnahme die Aufnahme einer Regelung zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes hinsichtlich

Stellungnahme

Berlin, 20. Oktober 2022



der Einführung einer besoldungsrechtlichen Zulage – vergleichbar der FIU-Zulage – für die künftigen Beschäftigten der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung an.

Aufgrund der besonders angespannten Personalsituation in sämtlichen IT-Arbeitsbereichen des Zolls und des ITZBund hält der BDZ die Realisierung des zu erwartenden initialen Aufwands für die Etablierung einer funktionierenden IT-Infrastruktur (vor allem auch unter Berücksichtigung der besonderen Sicherheitserfordernisse der neu einzurichtenden Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung) auch unter Vornahme von Umpriorisierungen bestehender bzw. noch ausstehender IT-Vorhaben für nicht durchführbar. Die Errichtung der benötigten IT-Infrastruktur setzt zwingend die tatsächliche Zuführung entsprechend ausgebildeten Fachpersonals voraus. Auch hier regen wir entsprechende Zulagen und Personalgewinnungszuschläge als attraktivitätssteigernde Maßnahmen an. Ferner regen wir an, den attestierten Erfüllungsaufwand unter Einbeziehung der Bandbreite und Intensität der Aufgabenschwerpunkte der IT-Forensik (Auswertung sichergestellter Datenmaterials) erneut zu prüfen.

III. Weitergehende Anmerkungen

Die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung ist neu zu errichten. Der Entwurf weist ausdrücklich darauf hin, dass die Übernahme der Aufgaben der Länder sowie die Wahrnehmung der durch das SanktDG geschaffenen Aufgaben bei der eingerichteten Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung einen zeitintensiven und umfangreichen Aufbau- und bauprozess erfordert. Besonders IT-Infrastruktur und IT-Verfahren werden mit Inkrafttreten des Gesetzes der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung nicht sofort zur Verfügung stehen. Sie werden über längere Zeiträume aufzubauen sein, so dass zu Beginn lediglich Interimslösungen möglich sein werden. Vor diesem Hintergrund regt der BDZ an, die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung zunächst temporär in organisatorischer Ausgestaltung in Form einer „Clearingstelle“ unter Zusammenwirken der zuständigen Gefahrenabwehrbehörden des Bundes und der Länder zu errichten. Es ist ohnehin vorgesehen die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung mittelfristig in die neu einzurichtende Bundesoberbehörde für die Bekämpfung von Finanzkriminalität zu integrieren. Wir weisen in diesem Zusammenhang auch auf die hohe Erwartungshaltung einer ef-

Stellungnahme

Berlin, 20. Oktober 2022



fektiven Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung durch die Öffentlichkeit hin. Diese lässt sich nach Einschätzung des BDZ ohne das Zusammenwirken aller zuständigen Behörden (inkl. Personalgestellung) nicht ad hoc verwirklichen. Wir bitten diesem Umstand bzw. diesen Herausforderungen im Zuge des weiteren Gesetzgebungsverfahrens besonders Rechnung zu tragen.

Dieter Dewes
Bundvorsitzender