

Antrag

der Abgeordneten Isabelle Vandre, Janine Wissler, Doris Achelwilm, Dr. Dietmar Bartsch, Desiree Becker, Janina Böttger, Clara Bünger, Anne-Mieke Bremer, Jörg Cezanne, Agnes Conrad, Mirze Edis, Katrin Fey, Christian Görke, Dr. Gregor Gysi, Luke Hoß, Cem Ince, Cansin Köktürk, Ferat Koçak, Jan Krampe, Sonja Lemke, Tamara Mazzi, Pascal Meiser, Bodo Ramelow, Zada Salihović, David Schliesing, Lisa Schubert, Ines Schwerdtner, Aaron Valent, Donata Vogtschmidt, Sarah Vollath, Sascha Wagner, Christin Willnat, Anne Zerr und der Fraktion Die Linke

Zollreform erweitern – Organisierte Steuerkriminalität wirksam verfolgen und eingezogenes Vermögen der Gesellschaft zurückgeben

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Finanzkriminalität ist Diebstahl an uns allen. Die Bundesregierung beziffert den jährlichen Schaden durch Geldwäsche im Entwurf der Bundesregierung zum Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz (ZFG-E) selbst auf geschätzt 100 Milliarden Euro. Cum-Ex allein hat Deutschland bis zu 36 Milliarden Euro gekostet (<https://correctiv.org/top-stories/2021/10/21/cumex-files-2/>). Dieses Geld fehlt, wie der Aktionsplan der Bundesregierung „Steuer- und Finanzkriminalität entschlossen bekämpfen“ selbst formuliert, um Kitas und Schulen zu bauen und den Sozialstaat zu finanzieren (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/aktionsplan-gegen-steuer-und-finanzkriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

Das zentrale neue Instrument des ZFG, die administrative Vermögensermittlung und -sicherung, setzt bei Vermögensgegenständen an, deren rechtmäßige Herkunft die Betroffenen nicht belegen können. Der Bundesfinanzminister beschreibt die Zielrichtung so: „Wenn Verdächtige nicht nachweisen können, dass sie Vermögenswerte legal erworben haben, sind der Porsche oder die Rolex erstmal weg“ (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2026/08/2026-08-12-zollfinanzgerechtigkeitsgesetz.html>). Durch diesen Ansatz kann der Zoll Täter erreichen, deren Vermögen sichtbar und nicht plausibel durch ihr Einkommen erklärbar ist. Der Zoll erreicht hierdurch hingegen nicht die Akteure hinter Cum-Ex und Cum-Cum, also Banken, Unternehmen und professionell organisierte Steuerhinterziehung mit legalen Einkommensquellen, verschachtelten Gesellschaftsstrukturen und anwaltlicher Beratung. Bei ihnen entsteht keine persönliche Vermögensdiskrepanz, und ihre Taten liegen außerhalb der Zuständigkeit des Zolls: Der Entwurf definiert dessen Aufgabe als „Zollkriminalität“ (§ 1 Abs. 2 ZollKrimBG-E in der Fassung von Art. 2 ZFG-E). Steuerstraftaten außerhalb der Zoll- und Verbrauchsteuern gehören nicht dazu. Der Zoll

kann allenfalls die Wäsche der Erlöse verfolgen, aber auch da fehlen zentrale Kooperationsmechanismen. Folglich werden im Gesetzesentwurf auch lediglich Mehreinnahmen von 308 Millionen Euro jährlich prognostiziert, obwohl das Geldwäschevolumen des Finanz- und Nicht-Finanzsektors Deutschlands auf 100 Milliarden Euro geschätzt wird (<https://wcms.itz.uni-halle.de/download.php?down=41985&elem=3321735>).

Dabei hat die Bundesregierung den Bedarf selbst benannt. Ihr Aktionsplan stellt fest, schwere Steuerkriminalität erfordere „spezialisierte Strukturen“, kündigt ein „Gemeinsames Zentrum gegen Steuer- und Finanzkriminalität beim Zoll“ an, in dem Steuerfahnderinnen und Steuerfahnder der Länder, Ermittlerinnen und Ermittler sowie Analystinnen und Analysten der Bundesbehörden wichtige Verfahren koordinieren und Erkenntnisse austauschen sollen, und erklärt: „Zudem erweitern wir die Bundeskompetenzen in der Steuerfahndung“ (Maßnahme 11). Der knapp vier Wochen später vom Kabinett beschlossene Regierungsentwurf enthält dazu nichts: Keine dieser Strukturen erhält eine Rechtsgrundlage und die Änderungen der Abgabenordnung (Art. 9 und 10) erschöpfen sich in Folgeänderungen und Datenübermittlungsvorschriften. Die Bundesregierung kündigt lediglich an, das Zentrum werde „zügig aufgebaut“ (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2026/08/2026-08-12-zoll-finanzgerechtigkeitsgesetz.html>), ohne einen Zeitplan zu nennen.

Der Regierungsentwurf regelt schließlich nicht, was mit eingezogenen Vermögenswerten geschieht; nach der Begründung zu § 62b ZollKrimBG-E kann der Bund damit „nach Belieben“ verfahren. Italien überträgt eingezogene Immobilien seit 1996 an Kommunen und gemeinnützige Träger (<https://mafia-neindanke.de/de/soziale-wiederverwendung-vermoegenseinziehung/>) und Schottland finanziert aus Abschöpfungserlösen seit 2008 Programme für benachteiligte Jugendliche (<https://www.gov.scot/news/seized-criminal-assets-support-1-4-million-young-people-to-date/>). Ein Teil der zurückgeholten Vermögenswerte sollte auch in Deutschland sichtbar an das Gemeinwesen zurückfließen, in dem der Schaden entstanden ist.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der
 - a) das im Aktionsplan „Steuer- und Finanzkriminalität entschlossen bekämpfen“ angekündigte Gemeinsame Zentrum gegen Steuer- und Finanzkriminalität (Maßnahme 11) als eigenständige Ermittlungseinheit beim Zoll errichtet. Die Einheit ermittelt unter Leitung des Zolls schwere Fälle international organisierter Steuerhinterziehung wie Umsatzsteuerkarusselle sowie Cum-Ex- und Cum-Cum-Betrug, wird durch abgeordnete Kräfte der Steuerfahndungen und Polizeien der Länder verstärkt und stellt der Europäischen Staatsanwaltschaft Ermittlungspersonal zur Verfügung,
 - b) dem Zoll für diese schweren Fälle die Ermittlungszuständigkeit für die Hinterziehung von Umsatz- und Kapitalertragsteuer überträgt, sodass die Einheit mit eigenen Befugnissen nach der Abgabenordnung wegen Steuerhinterziehung nach § 370 der Abgabenordnung ermittelt und die Verfahren selbst führt;
2. einen Gesetzesentwurf vorzulegen, mit dem der in Maßnahme 3 des Aktionsplans angekündigte Verbrechenstatbestand für schwere Steuerhinterziehung hinreichend bestimmt gefasst, mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr bewehrt und im Strafgesetzbuch verankert wird. Damit sind Verfahrenseinstellungen nach den §§ 153 und 153a der Strafprozessordnung in diesen

- Fällen ausgeschlossen und die Gleichwertigkeit mit anderen Vermögensdelikten wird klargestellt;
3. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die strukturellen Defizite in der statistischen Erfassung von Geldwäsche und Vortaten wie Steuerkriminalität behebt, indem
 - a) ein bundesweit einheitliches, zentrales Statistiksistem für Geldwäsche und Vortaten wie Steuerkriminalität geschaffen wird, das alle Verfahrensstadien (Ermittlung, Strafverfolgung, Verurteilung, Vollstreckung) behördenübergreifend, über Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaft und Finanzverwaltung hinweg, vergleichbar erfasst, Aufschlüsselungen nach Vortaten und Schadenshöhe vorsieht und verbindliche Meldepflichten für Bund und Länder festlegt;
 - b) Schadenshöhe und tatsächlich zurückgeholte Vermögenswerte als Pflichtindikatoren in allen einschlägigen Behördenstatistiken verankert werden, um die Orientierung an reinen Prozess- und Fallzahlkennziffern zu überwinden und Fehlanreize zugunsten kleiner Verfahren zu beseitigen;
 - c) Vermögensmaßnahmen (eingefrorene, beschlagnahmte, eingezogene und zurückgeholte/sozial wiederverwendete (siehe Nr. 4) Vermögenswerte) künftig nach zugrundeliegenden Vortaten aufgeschlüsselt werden;
 - d) eine Steuerstatistik der Kapitalertragsteuer eingerichtet und mit den beim Bundeszentralamt für Steuern erfassten Erstattungsanträgen verknüpft wird;
 - e) die in Maßnahme 24 des Aktionsplans angekündigte Schätzung der Steuerlücke als standardisiertes, regelmäßiges Verfahren eingeführt wird. Das Verfahren liefert auf der Grundlage steueradministrativer Daten und repräsentativer Betriebsprüfungen belastbare Angaben zum Ausmaß von Steuerhinterziehung und -vermeidung, über die dem Deutschen Bundestag jährlich berichtet wird;
 - f) im Rahmen des in Maßnahme 17 des Aktionsplans angekündigten Ausbaus der empirischen Steuerforschung die steuerlichen Einzeldaten der einzelnen Steuerstatistiken auf Ebene der Steuerzahler anonymisiert und steuerartübergreifend zusammengeführt und für unabhängige wissenschaftliche Forschung zugänglich gemacht werden;
 4. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der verbindlich regelt, dass Vermögenswerte in geeigneten Fällen für Zwecke des öffentlichen Interesses und für soziale Zwecke verwendet werden (soziale Wiederverwendung), insbesondere durch die Übertragung eingezogener Immobilien an Kommunen und ihre Zuweisung an gemeinnützige Träger.

Berlin, den 6. Oktober 2026

Heidi Reichinnek, Sören Pellmann und Fraktion

Begründung

Zu 1) Der Aktionsplan „Steuer- und Finanzkriminalität entschlossen bekämpfen“ kündigt in Maßnahme 11 ein Gemeinsames Zentrum gegen Steuer- und Finanzkriminalität beim Zoll an, in dem Steuerfahnderinnen und Steuerfahnder der Länder mit Ermittlerinnen und Ermittlern sowie Analystinnen und Analysten des Bundes zusammenarbeiten sollen (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/aktionsplan-gegen-steuer-und-finanzkriminalitaet.pdf>). Der Regierungsentwurf des Zollfinanzgerechtigkeitsgesetzes enthält dazu keine Regelung. Als Vorbild nennt der Aktionsplan das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, das ohne gesetzliche Grundlage und ohne eigene Befugnisse arbeitet. Für international organisierte Steuerhinterziehung wie Umsatzsteuerkarusselle sowie Cum-Ex- und Cum-Cum-Geschäfte reicht eine Koordinierungsstelle nicht aus. Das Zentrum ist deshalb als Ermittlungseinheit, die schwere Fälle selbst führt, beim Zoll zu errichten. Der Zoll ist Bundesverwaltung, verfügt über Ermittlungsbefugnisse nach Abgabenordnung und Strafprozessordnung und über bestehende Fahndungsstrukturen. Abgeordnete Kräfte der Länder sichern die fachliche Expertise für Ertragsteuern und Kapitalmarktgeschäfte. Für grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrug bei dem mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind und mindestens 10 Mio. Euro Schaden entstanden ist, ist die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) zuständig (Art. 22 Abs. 1 VO (EU) 2017/1939). Die Einheit soll der EUSTa für diese Verfahren Ermittlungspersonal zur Verfügung stellen.

Damit die Einheit Verfahren selbst führen kann, braucht sie eine eigene Zuständigkeit, denn nach § 387 der Abgabenordnung folgt die Zuständigkeit im Steuerstrafverfahren der Verwaltungszuständigkeit für die betroffene Steuer. Artikel 108 Absatz 4 des Grundgesetzes erlaubt es, durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz Teilbereiche einzelner Steuern auf Bundesfinanzbehörden zu übertragen, wenn der Vollzug dadurch erheblich verbessert wird. Nach Auffassung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages können Steuerfahndungstätigkeiten für Fälle mit internationalem oder länderübergreifendem Bezug auf diesem Weg auf den Bund verlagert werden (<https://www.bundestag.de/resource/blob/1032678/WD-4-077-24-WD-3-105-24-WD-7-069-24-pdf.pdf>). Für Teilbereiche der Kapitalertragsteuer ist dies beim Bundeszentralamt für Steuern bereits geschehen. Die Übertragung bleibt auf international organisierte Fälle beschränkt; die Steuerfahndung der Länder bleibt im Übrigen unberührt. Die Abstimmung mit den Ländern sichert die Abgrenzung der Zuständigkeiten und die Kriterien für die Übernahme von Fällen.

Zu 2) Der Aktionsplan kündigt in Maßnahme 3 einen Verbrechenstatbestand für schwere Steuerhinterziehung an, die Bundesregierung hat ihn bislang nicht vorgelegt. Auch in besonders schweren Fällen nach § 370 Abs. 3 AO bleibt Steuerhinterziehung ein Vergehen (§ 12 Abs. 3 StGB), sodass Einstellungen nach §§ 153, 153a StPO möglich sind. Erst eine Mindeststrafe von einem Jahr macht sie zum Verbrechen (§ 12 Abs. 1 StGB) und schließt diese Einstellungen aus. Dass Steuerhinterziehung in Deutschland in der Abgabenordnung geregelt (§ 370 AO) ist und nicht im Strafgesetzbuch (StGB), befördert das gesellschaftliche Bild eines Kavaliersdelikts und verneint symbolisch die Gleichwertigkeit mit anderen Vermögensdelikten.

Zu 3) Zu den Defiziten bei der statistischen Erfassung stellte die FATF (Empfehlung 33 - Statistics) fest, dass Deutschland keine konsistenten nationalen Statistiken zu Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsermittlungen führt. Die Polizeistatistiken erfassen Geldwäsche nicht gesondert, wenn sie zusammen mit einer schwereren Vortat verfolgt wird; die Staatsanwaltschaftsstatistiken bilden nur den jeweiligen Verfahrensschwerpunkt ab. Zudem werden in den Statistiken zu eingefrorenen, beschlagnahmten und eingezogenen Vermögenswerten die zugrundeliegenden Vortaten nicht erfasst, sodass eine deliktsbezogene Auswertung nicht möglich ist. Das FATF-Bewertungsteam stufte dies als „a major deficiency“ ein und bewertete Empfehlung 33 mit „partially compliant“ (<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/mutualevaluations/documents/mer-germany-2022.html>). Über diese FATF-Befunde hinaus sind die bestehenden Statistiksysteme wenig aussagekräftig und strukturell auf Fehlanreize ausgelegt: Steuerverwaltung, Zoll, Polizei und Justiz führen jeweils eigenständige Statistiken, die nicht aufeinander abgestimmt sind. Im Vordergrund stehen Kennzahlen, die den Prozess des Behördenhandelns abbilden (Fallzahlen, Bearbeitungsdauer, Schadenshöhe, ohne diese ins Verhältnis zu tatsächlich zurückgeholten Vermögenswerten zu setzen), während das qualitative Ergebnis kaum erkennbar ist, z. B. in welchem Umfang erschlichene

Gelder tatsächlich zurückgeholt wurden, wie viele Wirtschaftskriminalitätsfälle mit gravierenden Schäden eingestellt oder angeklagt wurden. So bildet der statistische Wert „Mehrergebnis“ lediglich die zu erwartenden zusätzlichen Steuereinnahmen ab; ob eine Rückforderung rechtskräftig abgeschlossen und der Betrag tatsächlich eingetrieben wurde, bildet er gerade nicht ab. Daher setzen viele Statistiken falsche Anreize dahingehend, kleine, schnell abzuschließende Fälle zu priorisieren – zu Lasten komplexer Großverfahren mit hohen Schadenssummen, deren Aufklärung regelmäßig längere Zeit in Anspruch nimmt. Diese Problematik erstreckt sich auch auf die steuerliche Datenbasis insgesamt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat festgestellt, dass Steuerdaten in Deutschland weder zeitlich noch zwischen den Steuerarten verknüpft sind. Fragen der Unternehmensbesteuerung können daher stets nur partiell untersucht werden. Insbesondere fehlt bislang eine Steuerstatistik der Kapitalertragsteuer, jener Steuerart, bei der mit Cum-Ex und Cum-Cum der größte bekannte Steuerbetrug der deutschen Geschichte stattgefunden hat. Um Betrug mit Steuererstattungen künftig statistisch erfassen zu können, müsste eine solche Statistik mit den beim Bundeszentralamt für Steuern erfassten Erstattungsanträgen verknüpft werden. Darüber hinaus verfügt die Bundesregierung nach Einschätzung des Beirats über keine Schätzwerte zum Umfang der jährlichen Einnahmeverluste durch Steuervermeidung. Deutschland verzichtet damit als eines der wenigen europäischen Länder auf eine systematische Schätzung des steuerlichen Schadenspotenzials, auch genannt „Steuerlücke“. Die USA, Großbritannien und Schweden unterhalten seit Jahrzehnten entsprechende Programme, die auf Basis steueradministrativer Daten, insbesondere zufällig ausgewählter Betriebsprüfungen, belastbare Schätzwerte liefern (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/2020-10-30-gutachten-dateninfrastruktur-steuerpolitik.pdf>). Die EU-Kommission hat dieses Defizit in ihrem Bericht „Mind the Gap“ (2025) auch für Deutschland ausdrücklich festgestellt (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bbdc1742-d764-11f0-8da2-01aa75ed71a1/language-en>).

Zu 4) Die Vermögenseinziehung nach den §§ 53 ff. ZollKrimBG-E endet mit dem Eigentumsübergang auf den Bund (§ 62b Absatz 1). Eine Regelung zur Verwendung fehlt. Der europäische Gesetzgeber hat die soziale Wiederverwendung ausdrücklich in den Rechtsrahmen der Vermögensabschöpfung aufgenommen. Bereits Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie 2014/42/EU verpflichtete die Mitgliedstaaten, entsprechende Maßnahmen im Rahmen der strafrechtlichen Einziehung zu prüfen. Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2024/1260 ermutigt sie nun, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit eingezogene Vermögensgegenstände für Zwecke des öffentlichen Interesses oder für soziale Zwecke genutzt werden können. Die haushaltsrechtlichen Instrumente sind vorhanden. § 42 Absatz 6 ZollKrimBG-E erlaubt für die präventive Sicherstellung bereits, die Sache haushaltsrechtlich einer anderen Zweckbestimmung zuzuführen. § 63 Absatz 3 der Bundeshaushaltsordnung lässt Ausnahmen vom Grundsatz der Veräußerung zum vollen Wert zu, wenn sie im Haushaltsplan zugelassen werden. Es fehlt jedoch eine gesetzliche Pflicht, diese Instrumente zu nutzen. Die Erfahrungen in Italien zeigen, dass die sichtbare Rückgabe eingezogener Vermögen das Vertrauen in den Rechtsstaat stärken kann (<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/institutional-trust-and-the-confiscation-of-real-estate-assets-from-organised-crime/22CD16570A1AEF8DF68CA940E6C1BC76>).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.