



Blockchain Bundesverband e. V.

Berlin, 31.03.2026

Stellungnahme zum Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz - ZFG

Blockchain Bundesverband e.V. (Bundesblock)

Interessenvertretung für Blockchain und DLT in Deutschland

Mühlenstr. 8a

14167 Berlin

Bundesministerium der Finanzen

Referat III A 1

11016 Berlin

Per E-Mail an: III A1@bmf.bund.de

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz – ZFG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Interessenvertretung der deutschen Blockchain-Industrie, die Unternehmen aus den Bereichen Krypto-Dienstleistungen, tokenisierte Finanzmärkte und Basis-Blockchain-Infrastrukturen umfasst, begrüßt der Bundesblock die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o.g. Referentenentwurf zum Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz - ZFG.

Der Entwurf adressiert zentrale Herausforderungen bei der Bekämpfung von Finanzkriminalität sowie der Modernisierung der Zollverwaltung. Aus Sicht des Blockchain Bundesverbandes bestehen insbesondere im Umgang mit digitalen Vermögenswerten sowie bei der Digitalisierung von Zoll- und Ermittlungsprozessen relevante Weiterentwicklungspotenziale.

Digitale Vermögenswerte stellen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden vor neue tatsächliche und rechtliche Herausforderungen. Gleichzeitig bieten blockchainbasierte



Systeme erhebliche Potenziale für Transparenz, Nachvollziehbarkeit und internationale Zusammenarbeit.

Vor diesem Hintergrund sieht der Blockchain Bundesverband insbesondere in folgenden Bereichen konkreten Handlungsbedarf:

- **Technologiegerechte Ausgestaltung von Eingriffsbefugnissen:**
Gesetzliche Regelungen müssen die technischen Unterschiede zwischen custodial, non-custodial und dezentralen Strukturen berücksichtigen und dürfen keine faktisch nicht erfüllbaren Anforderungen begründen.
- **Klare Maßstäbe für Beweiswürdigung bei digitalen Vermögenswerten:**
Blockchainanalysen liefern regelmäßig Indizien, erfordern jedoch eine Einbettung in eine Gesamtschau der Ergebnisse weiterer Ermittlungsmaßnahmen.
- **Stärkung praktischer Ermittlungskompetenz und analytischer Methoden:**
Einheitliche Qualifikationsstandards, der Einsatz mehrerer Analysewerkzeuge sowie die stärkere Nutzung präventiver und datenbasierter Ansätze können die Effektivität der Finanzermittlungen erheblich verbessern.
- **Berücksichtigung der operativen Verwertung digitaler Vermögenswerte:**
Die wirtschaftlich erfolgreiche Verwertung beschlagnahmter Krypto-Assets erfordert klare Prozesse sowie die Einbindung spezialisierter Marktakteure.
- **Konsequente Digitalisierung und Interoperabilität von Zoll- und Transportprozessen:**
Insbesondere papierbasierte Verfahren, fehlende Systemvernetzung und mangelnde Transparenz in internationalen Lieferketten stellen zentrale Effizienz- und Sicherheitsrisiken dar, die durch digitale und blockchainbasierte Lösungen adressiert werden können.
- **Technologieoffene Umsetzung der digitalen Transformation („Zoll 2030“):**
Distributed Ledger-Technologien können einen konkreten Beitrag zur Nachverfolgbarkeit, Manipulationssicherheit & Effizienz staatlicher Prozesse leisten.

Ziel sollte es sein, regulatorische Maßnahmen so auszugestalten, dass sie sowohl die Effektivität der Kriminalitätsbekämpfung stärken als auch die praktischen und technischen Realitäten digitaler Systeme angemessen berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund kommt es entscheidend darauf an, regulatorische Zielsetzungen mit den technischen Realitäten dezentraler Systeme in Einklang zu bringen.

Die vorliegende Stellungnahme erhebt dabei keinen Anspruch auf eine vollständige Bewertung aller Regelungsinhalte des Referentenentwurfs. Vielmehr konzentriert sich der Blockchain Bundesverband bewusst auf ausgewählte Themenbereiche, in denen in der Praxis besonderer Klärungs- und Gestaltungsbedarf besteht und bei denen der Einsatz blockchainbasierter Technologien konkrete Beiträge zur Verbesserung von Effektivität, Rechtssicherheit und Vollzugstauglichkeit leisten kann.



1. Technische Realitäten und Grenzen staatlicher Zugriffsbefugnisse

Krypto-Assets unterscheiden sich strukturell erheblich von klassischen Vermögensgegenständen. Insbesondere ist klar zu differenzieren zwischen:

- Verwahrten (custodial) Strukturen mit identifizierbarem Intermediär, wie z.B. Kryptobörsen wie Bitvavo, Kraken oder Bybit EU
- Selbstverwahrten Wallets ohne zwischengeschalteten Dienstleister, wie z. B. das MetaMask Wallet aus dem Ethereum-Ökosystem
- Dezentralen Protokollen im Finanzmarkt ohne zentrale Betreiber- oder Kontrollinstanz, wie z.B. Uniswap oder das Aave-Protokoll

Diese Differenzierung ist für die rechtliche Ausgestaltung von Ermittlungs- und Zugriffsbefugnissen zwingend erforderlich.

Normen, die faktisch eine Zugriffsmöglichkeit auf Vermögenswerte voraussetzen, dürfen nicht auf Konstellationen angewendet werden, in denen ein solcher Zugriff technisch unmöglich ist. Bei selbstverwahrten Wallets liegt die alleinige Verfügungsmacht regelmäßig bei der Inhaberin oder dem Inhaber des privaten Schlüssels. Eine staatliche Zugriffsmöglichkeit besteht nur im Rahmen klassischer strafprozessualer Maßnahmen gegenüber der betroffenen Person selbst, nicht jedoch über Dritte.

Regelungen, die faktisch eine Herausgabe oder Kontrolle von Private Keys durch unbeteiligte Dritte implizieren, wären technisch nicht erfüllbar und würden erhebliche rechtsstaatliche Probleme aufwerfen. Eine klare gesetzliche Differenzierung ist daher aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit geboten.

2. Administratives Vermögensermittlungsverfahren – Anforderungen an Beweismaßstäbe

Die Einführung bzw. Ausgestaltung eines administrativen Vermögensermittlungsverfahrens berührt digitale Vermögenswerte in besonderer Weise. Die Zuordnung einer Wallet zu einer natürlichen oder juristischen Person ist kein rein technischer Vorgang, sondern bedarf einer sorgfältigen rechtlichen Bewertung.

Blockchain-Analysen können wertvolle Indizien liefern. Sie ersetzen jedoch nicht ohne Weiteres den rechtlichen Nachweis tatsächlicher Verfügungsgewalt. Insbesondere bei:

- Multi-Signature-Strukturen,
- Smart Contract-basierten Konstruktionen,
- dezentral organisierten Protokollen

ist die tatsächliche Kontrolle über Vermögenswerte häufig auf mehrere Personen verteilt, die sich selbst für den Unterschriftenprozess komplexe Governanceprinzipien auferlegen oder aber, bei rein technischen Konstruktionen, ist die Verfügungsgewalt rein schematisch und funktional ausgestaltet.



Es ist daher sicherzustellen, dass blockchainanalytische Erkenntnisse nicht als automatischer Eigentums- oder Zuordnungsnachweis behandelt werden. Fehlzusammenordnungen können erhebliche Grundrechtseingriffe nach sich ziehen und die Legitimität des Verfahrens unterminieren. Klare gesetzliche Maßstäbe für Beweiswürdigung und Verhältnismäßigkeit sind hier unerlässlich.

3. Blockchain-Analytik und praktische Ermittlungsrealität

Neben den regulatorischen Herausforderungen sollte ausdrücklich berücksichtigt werden, dass öffentliche Blockchains erhebliche Transparenzpotenziale bieten. Transaktionen sind dauerhaft dokumentiert, manipulationsresistent gespeichert und grundsätzlich auswertbar.

Im Unterschied zu Bargeld oder informellen Transfersystemen ermöglichen Distributed Ledger-Technologien:

- Die langfristige Nachvollziehbarkeit von Transaktionsketten,
- die Identifikation auffälliger Muster,
- eine technisch einheitliche Grundlage für internationale Zusammenarbeit.

Die Technologie stellt damit nicht nur einen Regelungsgegenstand dar, sondern zugleich ein wirksames Instrument zur Unterstützung von Finanzermittlungen und Sanktionsdurchsetzung.

Gleichzeitig zeigt die praktische Anwendung, dass die Auswertung blockchainbasierter Daten besonderen Anforderungen unterliegt. Blockchainanalytische Erkenntnisse weisen regelmäßig Indiziencharakter auf und erfordern für eine belastbare Zuordnung von Vermögenswerten in der Regel eine Gesamtschau aus On-chain-Analyse, Off-chain-Daten sowie weiteren Ermittlungsmaßnahmen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, klare Maßstäbe für die Beweiswürdigung sowie für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zu definieren.

Zudem bestehen in der Praxis Unterschiede im Ausbildungs- und Kompetenzniveau sowohl innerhalb der beteiligten Behörden als auch bei privaten Dienstleistern. Der Etablierung einheitlicher Mindeststandards für Qualifikation und Schulung kommt daher besondere Bedeutung zu.

Auch methodisch sollte eine möglichst robuste Ausgestaltung angestrebt werden. Der Einsatz mehrerer Analysewerkzeuge kann dazu beitragen, Abhängigkeiten zu reduzieren und die Qualität der Ergebnisse zu erhöhen. Dabei erscheint es sinnvoll, neben marktprägenden internationalen Lösungen auch europäische Technologien zu berücksichtigen, um unterschiedliche methodische Perspektiven einzubeziehen und datenschutzrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Darüber hinaus zeigen praktische Erfahrungen, dass präventive und analytisch gestützte Maßnahmen zur frühzeitigen Sicherstellung von Vermögenswerten ein erhebliches



Ergänzungspotenzial zu repressiven Instrumenten darstellen. Weitergehende Ansätze – etwa die strukturierte Analyse komplexer Transaktionsmuster, die Identifikation wiederkehrender Interaktionsbeziehungen oder die Erkennung von Verlagerungsstrukturen wie Chain-Hopping über verschiedene Protokolle – können dazu beitragen, Maßnahmen zielgerichteter und früher einzuleiten.

Darauf aufbauend kommen Instrumente wie die strukturierte Kennzeichnung relevanter Wallet-Adressen, Blocklisting-Prozesse bei regulierten Intermediären sowie ergänzende Kommunikations- und Hinweismechanismen in Betracht. Eine stärkere Berücksichtigung dieser Ansätze kann die Effektivität der Finanzaufstellungen und die Bekämpfung von Finanzkriminalität weiter verbessern.

4. Verwertung digitaler Vermögenswerte

Ein bislang im Entwurf nur unzureichend adressierter, jedoch praxisrelevanter Aspekt ist die operative Verwertung sichergestellter digitaler Vermögenswerte.

Die Sicherstellung und Identifikation von Krypto-Assets stellt lediglich den ersten Schritt im Vermögensabschöpfungsprozess dar. Für den wirtschaftlichen Erfolg staatlicher Maßnahmen ist die anschließende Verwertung von zentraler Bedeutung.

Die Liquidation digitaler Vermögenswerte erfordert spezifische Marktkenntnisse, Zugang zu ausreichender Liquidität sowie geeignete Ausführungsmechanismen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Konkretisierung im Gesetzgebungsverfahren sinnvoll, insbesondere im Hinblick auf:

- Die operative Ausgestaltung der Verwertungsprozesse,
- transparente und sachgerechte Kriterien für die Auswahl spezialisierter Marktteilnehmer.

Ein zusätzlicher praktischer Aspekt betrifft die Herkunft und Transaktionshistorie beschlagnahmter Assets. Aufgrund der öffentlichen und transparenten Natur von Blockchains ist diesen eine in der Regel öffentlich einsehbare Transaktions-Historie immanent, was die Weiterveräußerbarkeit beschlagnahmter Assets - im Gegensatz etwa zu Bargeld oder Gold - im Markt erheblich beeinflussen kann. Verfahren zur Bewertung, Einordnung und gegebenenfalls Klärung dieser Historie stellen daher einen wichtigen Bestandteil funktionierender Verwertungsprozesse dar.

Insgesamt erfordert die Verwertung digitaler Vermögenswerte ein hohes Maß an operativer Erfahrung sowie fundierte Kenntnisse der Marktmechanik und regulatorischen Rahmenbedingungen. Eine entsprechende Berücksichtigung im gesetzlichen Rahmen kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Effektivität der Vermögensabschöpfung zu erhöhen und gleichzeitig eine praktikable Umsetzung sicherzustellen.



5. Digitalisierung von Zoll- und Transportprozessen in internationalen Lieferketten

Neben finanzermittlungsbezogenen Aspekten zeigt die praktische Umsetzung grenzüberschreitender Zoll- und Transportprozesse, dass strukturelle Herausforderungen bestehen, die im Rahmen der Weiterentwicklung der Zollinfrastruktur stärker berücksichtigt werden sollten.

Die zunehmende Komplexität internationaler Lieferketten sowie steigende Anforderungen an Sicherheits- und Sanktionskontrollen führen dazu, dass bestehende Verfahren an ihre Grenzen stoßen. Aus praktischer Erfahrung in der Digitalisierung solcher Prozesse lassen sich insbesondere drei zentrale Problembereiche identifizieren.

Erstens basieren viele internationale Transport- und Zollverfahren weiterhin auf papierbasierten Dokumenten. Dies gilt nicht nur im zivilen Bereich, sondern beispielsweise auch für das NATO-Zollformular Form 302, das seit Jahrzehnten für grenzüberschreitende militärische Transporte genutzt wird. Papierbasierte Verfahren führen zu Medienbrüchen, manuellen Prüfprozessen und eingeschränkter Transparenz entlang internationaler Transportketten. Gleichzeitig erschwert dies eine zeitnahe Risikobewertung sowie eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden.

Zweitens besteht häufig eine mangelnde Interoperabilität zwischen den IT-Systemen der beteiligten Akteure. Grenzüberschreitende Transporte involvieren regelmäßig mehrere nationale Zollbehörden, militärische Stellen, Logistikunternehmen sowie weitere staatliche Institutionen. Ohne interoperable digitale Systeme entstehen redundante Prüfprozesse, Mehrfacheingaben identischer Daten und Verzögerungen bei der Freigabe von Transporten.

Drittens gewinnt die sichere und nachvollziehbare Dokumentation von Warenbewegungen zunehmend an Bedeutung. Vor dem Hintergrund internationaler Sanktionen, komplexer Lieferketten und wachsender sicherheitspolitischer Anforderungen ist eine manipulationssichere Dokumentation von Transportinformationen ein zentraler Faktor für effektive Kontrolle und Durchsetzung.

Digitale und insbesondere distributed-ledger-basierte Systeme können hier einen wesentlichen Beitrag leisten. Sie ermöglichen eine revisionssichere Dokumentation, erhöhen die Transparenz entlang der Lieferkette und erlauben gleichzeitig einen differenzierten, sicheren Zugriff für berechnigte Behörden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, bei der Weiterentwicklung der Zollinfrastruktur insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die konsequente Digitalisierung zentraler Zoll- und Transportdokumente,
- den Aufbau interoperabler und sicherer Datenräume zwischen Behörden und internationalen Partnern,
- die stärkere Nutzung automatisierter Compliance- und Risikoprüfungen auf Basis digitaler Datensätze,



- die Verbesserung der Echtzeittransparenz über grenzüberschreitende Warenbewegungen.

Praktische Erfahrungen aus laufenden Digitalisierungsprojekten zeigen, dass entsprechende Ansätze bereits heute umsetzbar sind. So werden derzeit unter Beteiligung internationaler Partner digitale und manipulationssichere Lösungen für militärische Transportdokumente entwickelt, unter anderem in Zusammenarbeit mit NATO-Strukturen.¹ Erste Anwendungen konnten bereits entlang realer Transportkorridore erprobt werden und belegen das erhebliche Potenzial digitaler und interoperabler Systeme für Effizienzsteigerungen, Transparenz und Sicherheit.

Eine stärkere Berücksichtigung dieser Aspekte im Rahmen der Weiterentwicklung der Zollverwaltung kann dazu beitragen, bestehende strukturelle Defizite zu adressieren und gleichzeitig die Wirksamkeit sicherheits- und finanzpolitischer Maßnahmen nachhaltig zu erhöhen.

6. Digitale Transformation und Vollzugstauglichkeit

Im Kontext von „Zoll 2030“ verfolgt der Entwurf das Ziel, die Bundesfinanzverwaltung strukturell und digital zu modernisieren. Aus Sicht des Blockchain Bundesverbands sollte dieser Transformationsanspruch ausdrücklich technologieoffen ausgestaltet werden.

Distributed-Ledger-Technologien können insbesondere beitragen zur:

- Manipulationssicheren Dokumentation,
- verbesserten Nachverfolgbarkeit komplexer Lieferketten,
- interoperablen Datenhaltung über Behörden- und Ländergrenzen hinweg.

Ein konkretes Beispiel für die praktische Anwendbarkeit solcher Ansätze liefert ein Pilotprojekt des European Union Intellectual Property Office (EUIPO) im Rahmen von EBSI-ELSA. In mehreren Projektphasen wurden dort Mechanismen entwickelt, mit denen Zollbehörden über Softwarelösungen auf Standard-Endgeräten die Herkunft von Produkten beim Import in die EU verifizieren können. Grundlage hierfür war unter anderem die Nutzung blockchainbasierter Credentials sowie die Definition klarer Rollenmodelle für die beteiligten Akteure entlang der Lieferkette.

Das Projekt hat gezeigt, dass entsprechende Systeme grundsätzlich technisch realisierbar sind und einen konkreten Mehrwert für die Arbeit von Zollbehörden bieten können. Gleichzeitig wurden im Pilotkontext weitergehende Fragestellungen – etwa im Hinblick auf fälschungssichere Hardware-Identifizier wie NFC-Tags zur Sicherstellung der Provenienz – bewusst ausgeklammert. Deren Umsetzung erfordert eine abgestimmte Zusammenarbeit zwischen Herstellern, Behörden, Technologieanbietern und Hardwareproduzenten sowie die Entwicklung einheitlicher technischer Standards und tragfähiger Geschäftsmodelle.

¹ Siehe etwa: [Deep Tech Talk: AFTS GmbH - Berlin.de](https://www.afts.de/deep-tech-talk)



Nach Einschätzung des Blockchain Bundesverbands sind entsprechende Systeme auch wirtschaftlich darstellbar. Die entstehenden Kosten dürften in vielen Fällen deutlich unter den volkswirtschaftlichen Schäden durch Produktpiraterie liegen. Gleichzeitig würde ein solches Gesamtsystem nicht nur die Arbeit der Zollbehörden vereinfachen und Betrugsverluste reduzieren, sondern auch eine durchgängige digitale Prozesskette im öffentlichen Sektor etablieren, die Effizienzgewinne und Innovationspotenziale gleichermaßen hebt.

Das EUIPO-Pilotprojekt wurde zuletzt pausiert, nachdem eine unmittelbare Überführung in marktfähige Lösungen ausgeblieben ist. Hier könnte die öffentliche Hand - sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene - eine wichtige Rolle übernehmen, um bestehende Vorarbeiten in konkrete Anwendungen zu überführen und gleichzeitig europäischen Technologieanbietern den Zugang zu internationalen Märkten zu erleichtern. Parallel dazu arbeitet die World Intellectual Property Organization (WIPO) derzeit an globalen Standardisierungsansätzen, deren Ergebnisse für Ende 2026 erwartet werden.

Eine moderne Finanz- und Sicherheitsarchitektur profitiert insgesamt von technischer Kompetenz- und Innovationsbereitschaft. Regulatorische Eingriffe sollten daher stets mit dem Ziel erfolgen, Vollzugstauglichkeit zu erhöhen - und nicht unbeabsichtigt Innovation zu behindern oder technisch unmögliche Anforderungen zu normieren.

7. Schlussbemerkung

Der Blockchain Bundesverband unterstützt das Anliegen einer effektiven Bekämpfung von Finanzkriminalität. Voraussetzung für eine nachhaltige Wirksamkeit der vorgesehenen Maßnahmen ist jedoch eine präzise, technisch realitätsnahe und verhältnismäßige Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen.

Insbesondere bei digitalen Vermögenswerten gilt: Rechtsklarheit stärkt Durchsetzungskraft, während unbestimmte oder technisch nicht umsetzbare Normen sowohl Vollzug als auch Innovationsstandort schwächen.

Der Blockchain Bundesverband steht für einen vertieften fachlichen Austausch zur Verfügung, um die regulatorischen Zielsetzungen des Gesetzes mit den technologischen Gegebenheiten blockchainbasierter Systeme konstruktiv zu verbinden.

Mit freundlichen Grüßen

Blockchain Bundesverband e.V. (Bundesblock)