

Bürgerbewegung Finanzwende e. V.

**Geschäftsstelle**

Motzstr. 32 | 10777 Berlin  
T. +49 30 208 370 80 | F. +49 30 208 370 829  
info@finanzwende.de | www.finanzwende.de

**Spendenkonto**

GLS Bank  
IBAN: DE03430609671226545200  
BIC: GENODEM1GLS

**Vorstand**

Dr. Gerhard Schick

**Gläubiger ID**

DE59ZZZ00002143189

**Amtsgericht**

Berlin/Charlottenburg  
VR 36803 B

Bürgerbewegung Finanzwende e. V.  
Motzstr. 32 | 10777 Berlin

Bundesministerium der Finanzen  
Herrn MR Olaf Rachstein  
Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

**Betreff Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität  
(Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz) – BBF – WK 5023/23/10006:008**  
hier: Verbändebeteiligung

21.09.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einbeziehung der Bürgerbewegung Finanzwende e.V. in die Verbändebeteiligung bedanke ich mich.

Zum oben angegebenen Referentenentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

Am 24. Juli 2023 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Finanzkriminalität (FKGB)“ zur Ressortabstimmung vorgelegt,<sup>1</sup> der die von Bundesfinanzminister Lindner bereits im August 2022 angekündigten regulatorischen „Meilensteine gegen Finanzkriminalität“ in einem Artikelgesetz umsetzen sollte.<sup>2</sup> Ein neues Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) soll im Geschäftsbereich des BMF als Bundesoberbehörde in einem „ganzheitlichen Ansatz die Analyse, straf- und verwaltungsrechtliche Ermittlungen sowie die Aufsicht über die nach dem GwG verpflichteten Unternehmen und Personen unter einem Dach zusammenführen“.

Die regulatorischen Defizite dieses BMF-Entwurfs wurden in einem Artikel vom 30. August 2023 auf der Website von Finanzwende e.V. erläutert, auf den, soweit Inhalte des ursprünglichen BMF-Entwurfs im Referentenentwurf übernommen worden sind, verwiesen wird.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Der Entwurf wurde am 24.7. für eine kurze Zeit auf der Website des BMF eingestellt.

<sup>2</sup> <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Geldwaesche-bekaempfen/voller-einsatz-gegen-finanzkriminalitaet.html>

<sup>3</sup> [https://www.finanzwende.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/20230830\\_BBf\\_Namensartikel\\_Findeisen\\_Final\\_FW\\_Branding.pdf](https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/pdf/20230830_BBf_Namensartikel_Findeisen_Final_FW_Branding.pdf)

# I Zentrale Kritikpunkte am Referentenentwurf vom 13.09.2023 aus der Sicht von Finanzwende e.V.

Der Gesetzesentwurf würde im Falle seines Inkrafttretens für die von BMF priorisierte Bündelung von Kompetenzen im Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) und der Stärkung des multidisziplinären Ansatzes bei der Geldwäschebekämpfung keinen nachhaltigen Beitrag für die Optimierung der Geldwäschebekämpfung in Deutschland leisten.

Er enthält im Kern lediglich einen Torso von Organisationsvorschriften zur Schaffung des geplanten Bundesamts. Sieht man von den Kompetenznormen ab, die bereits vom Gesetzgeber im Sanktionsdurchsetzungsgesetz I und II verabschiedet und nun in das BBF überführt werden sollen, enthält der Entwurf nur wenige qualitativ neue Ermächtigungsgrundlagen, die für die Ausstattung eines neuen Bundesamts mit starken Befugnissen essenziell wären.

## Defizit 1: Das BBF soll keine administrativen Ermittlungs- und Einziehungsbefugnisse nach dem Recht der Gefahrenabwehr erhalten

Der nun zwischen den Ressorts abgestimmte Referentenentwurf schwächt den ursprünglich vom BMF geplanten Regelungsinhalt noch weiter ab. So wurde der das „Vermögensermittlungsgesetz“ betreffende Artikel mit Regeln zur administrativen Vermögensermittlung und Einziehung von Vermögensgegenständen zum Zwecke der Gefahrenabwehr, das erklärtermaßen eines der Säulen des BMF-Entwurfs darstellen sollte, in dem zwischen den Ressorts abgestimmten Referentenentwurf vollständig gestrichen.

Mit der Schaffung von administrativen Ermittlungsbefugnissen zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Kompetenzen des BBF zur administrativen Abschöpfung von Vermögensgegenständen mittels Verwaltungsakts (sog. *in rem*-Verfahren) hätte das BBF eine regulatorische Leerstelle besetzen können, deren Schließung die Geldwäschebekämpfung in Deutschland nach vorne gebracht hätte. Neben einer „nachhaltigeren Strafverfolgung“ sollte es bei der Gesetzesinitiative aus der Sicht des Finanzministers auch darum gehen, „die Täter da zu treffen, wo es ihnen am meisten weh tut: Bei illegal erlangtem Vermögen.“ Die Einziehung illegal generierter Vermögensgegenstände ist nicht mehr Regelungsinhalt des Referentenentwurfs obwohl über dieses politische Ziel über die Bundesregierung hinaus weitgehend Konsens herrscht.

Zur Erreichung dieses politischen Ziels bedarf es neuer Instrumente, die auch von der Europäischen Kommission gefordert werden. Die klassische strafprozessuale Einziehung hat nämlich trotz der Reform der Selbständigen Einziehung (§ 76a StGB) im Jahr 2017 gerade bei Delikten der Geldwäsche und der Vortaten aus der Organisierten Kriminalität keine Erfolge gebracht. Die *in rem*-Verfahren in Italien zeigen jedoch, dass dieser verfahrensrechtliche Weg neben und außerhalb eines Strafverfahrens das schärfste Schwert gegen Geldwäsche und die Organisierte Kriminalität ist.

Die europäischen Ermittlungsbehörden ziehen nach einem aktuellen Bericht von Europol vom 11. September 2023<sup>4</sup> weniger als zwei Prozent der Einnahmen krimineller Netzwerke ein. Die Organisierte Kriminalität nutzt die Dienstleistungen von Geldwäschern, die die illegal generierten Vermögensgegenstände rund um die Welt transferieren und damit deren illegale Herkunft verbergen. Es ist bemerkenswert, dass die Bundesregierung in Kenntnis der negativen Bilanz der strafprozessualen Einziehung von Vermögensgegenständen in diesem Bereich weiterhin untätig bleibt, das BBF nicht mit den nötigen administrativen Instrumenten aus dem Recht der Gefahrenabwehr ausstattet und die Ermittlung

---

<sup>4</sup> <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/new-europol-report-shines-light-multi-billion-euro-underground-criminal-economy>

und Einziehung von illegal generiertem Vermögen nicht zu der Hauptaufgabe der neuen Behörde macht. Auf die Ausführungen unter Ziff. II. 2. der Stellungnahme wird verwiesen.

## **Defizit II: Der Zusatznutzen einer Beteiligung einer neuen Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen an der strafprozessualen Bekämpfung der Geldwäsche, die bisher in die Zuständigkeit der Ermittlungsbehörden der Länder, des Bundeskriminalamts (BKA) sowie des Zollkriminalamts (ZKA) fällt, ist bisher nicht erkennbar**

Das neue Bundesamt beziehungsweise das dort angesiedelte Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG) soll lediglich auf den Geldwäschestraftatbestands § 261 StGB begrenzt werden und nur für die „*Verfolgung von bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Bezug zum Inland*“ – einschließlich der damit im Zusammenhang stehenden Vortaten – zusätzlich zu anderen Ermittlungsbehörden - Zuständigkeiten erhalten.

Das EZG führt nicht einmal bei dieser geldwäscherechtlichen Typologie von „bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Deutschlandbezug“ zu einer Bündelung von Kräften der Ermittler in Bund und Ländern. Mit dessen Installierung werden Kompetenzen einzelner Behörden in unterschiedlichen Ressorts auf der Ebene des Bundes und der Länder bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität oder wenigstens beim Geldwäschestraftatbestand nicht zusammengeführt beziehungsweise keine Kompetenzen auf das EZG übertragen.

Das EZG darf lediglich als zusätzlicher Player, primär im Geleitzug gemeinsamer Ermittlungsgruppen, mitwirken. Eine vom Finanzminister angekündigte „Kernkompetenz“ des BBF<sup>5</sup> sieht anders aus. Das EZG wird lediglich ergänzend zu den bestehenden und in ihren Kompetenzen und Aufgaben nicht angetasteten Strukturen tätig. Das EZG ist nur ein weiterer Zuarbeiter der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft. Doppelarbeit, Kompetenzgerangel und Informationsverluste – kurzum mehr Bürokratie anstelle qualitativerer Ermittlungsarbeit - sind dadurch auch in Zukunft nicht aus der Welt, sondern werden sogar vergrößert. Dies gilt auch für die Verfolgung von bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Bezug zum Inland, da der unbestimmte Begriff der „Bedeutsamkeit“ nicht weiter konturiert ist.

Die Ermittlungsaufgaben des EZG auf dem Gebiet der Strafverfolgung in „bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Inlandsbezug“, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern, werden insbesondere dadurch konterkariert, dass das EZG nicht Ansprechpartner und die nationale Stelle für den Informationsaustausch mit ausländischen oder internationalen Stellen wie Interpol bei dieser spezifischen Geldwäschetypologie der internationalen Geldwäsche ist. Koordinationsaufgaben über Grenzen hinweg werden weiterhin vom BKA als zentrale nationale Stelle wahrgenommen.<sup>6</sup> Direkte und damit schnelle Kommunikationswege von ausländischen und internationalen Stellen zum und vom EZG sind nicht vorgesehen. Das EZG ist auf die Weiterleitung dieser Informationen durch das BKA angewiesen.

Ergänzend wird auf die Ausführungen unter Ziff. II. 1. der Stellungnahme verwiesen.

## **Defizit III: Die Zuständigkeitsregelungen zur geldwäscherechtlichen Aufsicht im sog. Nichtfinanzsektor bleiben unangetastet.**

Die Einrichtung einer „koordinierenden Zentralstelle“ im BBF bei einer neu zu schaffenden Zentralstelle für Geldwäschaufsicht (§ 50a GwG-E) führt nicht dazu, dass der von der FATF monierte Flickenteppich der

---

<sup>5</sup> [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Internationales-Finanzmarkt/Geldwaesche/eckpunkte-schlagkraeftigere-bekaempfung-von-finanzkriminalitaet.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Internationales-Finanzmarkt/Geldwaesche/eckpunkte-schlagkraeftigere-bekaempfung-von-finanzkriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=7)

<sup>6</sup> §3 BKA-Gesetz

Aufsichtsbehörden in den Ländern und die qualitativ niedrige Implementierungsdichte bei den Aufsichtsbehörden in den Ländern reduziert wird. Die geplanten gesetzlichen Regelungen zu den Koordinationsaufgaben der Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht im BBF gehen nicht wesentlich über das hinaus, was auf untergesetzlicher Ebene bereits Praxis bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist.

Ergänzend wird auf die Ausführungen unter Ziff. II. 3. der Stellungnahme verwiesen.

## Positive Regelungselemente des Referentenentwurfs

Die geplante Errichtung eines Immobilientransaktionsregisters beim Bundesamt oder dessen Übertragung der Führung an eine juristische Person des Privatrechts aufgrund einer Erweiterung des Geldwäschegesetzes<sup>7</sup> geht in die richtige Richtung. In diesem Register sollen die Daten, die aus den Angaben aus den elektronischen Veräußerungsanzeigen nach § 18 des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG) stammen, gespeichert werden, um den zuständigen Stellen für die Kriminalitätsbekämpfung - primär für die Bekämpfung der Geldwäsche - sowie den Behörden im Bereich der Sanktionsdurchsetzung einen digitalen Zugriff auf Immobiliendaten zu ermöglichen. Das Immobilientransaktionsregister wäre insoweit von Vorteil, dass dadurch die bisher von den Ländern ungelöste zentrale Digitalisierung bzw. Verknüpfung der Grundbücher und damit der in den Grundbüchern enthaltenen Informationen erreicht wird. Der dadurch erweiterte Umfang der nach § 26c GwG-E anzufordernden Daten erleichtert bspw. auch die Aufdeckung steuerlicher Verbindungen von Personen, die in Geldwäsche- bzw. Verschleierungshandlungen involviert sein können.

Ein zentrales Manko wird jedoch dadurch nicht gelöst: Eine Verknüpfung der angesprochenen Daten mit den im Transparenzregister enthaltenen Informationen ist nicht vollumfänglich möglich, da das Transparenzregister die Transparenzpflichten grundsätzlich nur auf juristische Personen des Privatrechts und eingetragene Personengesellschaften bezieht (§ 20 GwG). Aus diesem Grund ist es nach wie vor unumgänglich, den wirtschaftlich Berechtigten bei Eintragung des Eigentumswechsels im Grundbuch durch eine Änderung der Grundbuchordnung zu erfassen. Wenn der wirtschaftlich Berechtigte, soweit es sich um eine natürliche Person handelt, nicht erfasst wird, können Strohmannverhältnisse nicht aufgedeckt werden.

Auch die vorgeschlagene Anfügung eines Abs. 7 in § 31a des Zollverwaltungsgesetzes ist positiv zu sehen. Damit wird bei Einleitung eines Bußgeldverfahrens wegen Nicht-Deklaration von mitgeführten Barmitteln oder gleichgestellten Zahlungsmitteln über 10.000 Euro durch den Verweis auf § 32 OWiG neben der Rechtsfolge des § 12a Zollverwaltungsgesetz die Möglichkeit der fakultativen Einziehung der Barmittel oder gleichgestellten Zahlungsmittel als Beziehungsgegenstände der Ordnungswidrigkeit ermöglicht.

Die beiden grundsätzlich positiven Regulierungsvorschläge stehen in keinem Zusammenhang mit der Errichtung des BBF und setzen auch die Errichtung dieser Behörde nicht voraus. Sie könnten im Annex zu jedem anderen Gesetzesvorhaben umgesetzt werden.

## II Zu den Kritikpunkten im Einzelnen:

### 1. Der nicht belegte Zusatznutzen des Ermittlungszentrums Geldwäsche (EZG) im BBF

Die strukturelle Bekämpfung von „Finanzkriminalität“ mit einer schlagkräftigen neuen Behörde auf Bundesebene und der dafür erforderlichen Bündelung von Kompetenzen auf der administrativen und repressiven Ebene könnte grundsätzlich die aktuellen Probleme bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität in Deutschland reduzieren. Ein zentrales Problem ist, dass in Deutschland der von der FATF entwickelte multidisziplinäre Ansatz bei der Geldwäschebekämpfung in der Praxis nicht gelebt wird. In einem strikt

---

<sup>7</sup> § 26b ff. GwG-E in Art. 19 des Referentenentwurfs

voneinander abgeschotteten Nebeneinander agieren die beteiligten Behörden und Ressorts in Bund und Ländern unkoordiniert. Der jeweilige Tunnelblick hindert die Erfüllung ihrer präventiven und repressiven Aufgaben. Daran wird jedoch die Initiative des BMF im Kern nichts ändern. Der Referentenentwurf bleibt vielmehr hinter den dafür notwendigen strukturellen Änderungen zurück.

Bereits die Überschrift des Gesetzes versieht den Referentenentwurf mit einem Etikett, das im Widerspruch zu seinem tatsächlichen Inhalt steht. Mit dem Gesetz soll zunächst die „Finanzkriminalität“ durch die Errichtung eines Ermittlungszentrums Geldwäsche (EZG) innerhalb der Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität wirksamer bekämpft werden. Das EZG soll – neben den bereits zuständigen Ermittlungsbehörden in den Ländern und im Bund - eine originäre Zuständigkeit für die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung von bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Deutschlandbezug erhalten. Darüber hinaus sollen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder das EZG um die Ermittlung von weiteren bedeutsamen Fällen der Geldwäsche in Deutschland ersuchen können.

**Verbesserungen sind jedoch, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, nicht durch die zusätzliche Schaffung einer weiteren Behörde in diesem Aufgabenbereich, sondern nur durch eine tatsächliche Zentralisierung und materielle Bündelung von Kompetenzen zwischen den zuständigen Behörden sowie der Schaffung von Eingriffsbefugnissen bei der administrativen Vermögensabschöpfung unter dem Dach des BBF zu erreichen. Letztere haben dabei absolute Priorität.**

Der nun vorgelegte Gesetzesentwurf reduziert den Organisationsansatz bezüglich des neuen Bundesamts in Artikel 3, § 1 Abs. 1 und 2 des „Gesetzes über das Ermittlungszentrum Geldwäsche“ (Geldwäschermittlungsgesetz – GwEG) **lediglich auf eine Typologie des Geldwäschestraftatbestands § 261 StGB**, nämlich auf die **„Verfolgung von bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Bezug zum Inland“ – einschließlich der damit im Zusammenhang stehenden Vortaten“**.

Geldwäsche ist jedoch nur ein Element im Deliktsbereich der Finanzkriminalität, das im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Geld-, Wirtschafts- und Handelsbeziehungen steht. Durch die Reduktion des Aufgabenbereichs im Entwurf wird eine Chance vertan, Verfolgungsansätze und Daten in Ermittlungen zu spezifischen, für Wirtschaft und Gesellschaft besonders schadensträchtigen Delikten im Bereich der grenzüberschreitenden Finanzkriminalität zusammenzuführen, um ein tatsächliches Bild von Organisierter Kriminalität einschließlich der Steuerdelikte zu bekommen und wirksam dagegen vorzugehen. In diesem Zusammenhang ist es wenig zielführend und ressourcenverschwendend, wenn, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, prinzipiell jede damit im Zusammenhang stehende international organisierte Straftat als Vortat bei den Aufgaben miterfasst werden soll, da die Vortaten nach dem „All Crime-Ansatz“<sup>8</sup> nur zu einem Teil Delikte aus dem Segment der hier im Fokus stehenden schadensrelevanten Finanzkriminalität betreffen.

Der Begriff der Finanzkriminalität ist zwar im nationalen Recht oder international nicht legal definiert. Es besteht jedoch Konsens, etwa unter den G 7 Staaten oder bei Interpol, dass Finanzkriminalität, gerade in ihrer organisierten Form, ein ganzes, miteinander in sachlichem Zusammenhang stehendes Bündel von Straftatbeständen mit wirtschaftlichem Bezug umfasst,<sup>9</sup> einschließlich der Geldwäsche mit ihren engen Verbindungen zur jeweiligen Vortat aus dem Segment der Finanzkriminalität. Geldwäsche ist sowohl eigenständiges Delikt im Bereich der Finanzkriminalität als auch regelmäßig Anschlussdelikt und Nachtat zu einzelnen Delikten der Finanzkriminalität, die die illegale Aneignung von Vermögensgegenständen Dritter durch die Vortat sichern soll.

Bei diesen Vortaten kommen u. a. dem gewerbsmäßigen Betrug, dem Subventionsbetrug und der Schweren Steuerhinterziehung, soweit sie von Gruppierungen der Organisierten Kriminalität begangen

---

<sup>8</sup> Das bedeutet, dass alle Straftaten im Sinne des Strafgesetzbuches oder eines anderen deutschen Gesetzes (und nicht mehr nur eine spezifische Vortat auf dem früheren Vortatenkatalog des § 261StGB aF) eine Vortat zur Geldwäsche sein können.

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/the-prevention-of-and-fight-against-organised-crime-in-the-financial-sector.html>

werden und diese Delikte die Integrität des Finanzsystems unterminieren können, eine besondere Bedeutung zu.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund müsste die internationale Zusammenarbeit deutlich verstärkt werden, weil grenzüberschreitenden Typologien und Deliktsformen im Bereich der Finanzkriminalität einschließlich der Geldwäsche in diesem Sektor immer bedeutender werden. Europol schätzt allein den Schaden, der den EU-Mitgliedsstaaten durch Mehrwertsteuerbetrug (grenzüberschreitende Mehrwertsteuerkarusselle) entsteht, auf 50 Mrd. Euro im Jahr, davon etwa 14 Mrd. in Deutschland. Die Delikte, die der Finanzkriminalität zuzuordnen sind, schaden den legal handelnden „ehrlichen“ Wirtschaftsteilnehmern und fördern die Schattenwirtschaft, wodurch sich das Wirtschaftswachstum verringert und öffentliche Mittel verknappert werden.

Schäden in zweistelliger Milliardenhöhe sind zulasten der öffentlichen Hand auch bei nach § 370 AO strafbaren CumEx-Geschäften entstanden, bei denen die Kapitalertragssteuer von Finanzämtern mehrfach erstattet wurde, obwohl diese nur ein einziges Mal abgeführt worden war.<sup>11</sup> Wurde beispielsweise der Aktienverkauf durch einen Leerverkäufer abgewickelt, der die Aktie nach dem Zeitpunkt der Dividendenzahlung erwarb, konnten sowohl der ursprüngliche Aktieninhaber als auch der Leerkäufer eine Kapitalertragssteuerbescheinigung erhalten. Dies hatte zur Folge, dass die Finanzämter (nicht nur in Deutschland) bei diesem Steuerhinterziehungsmodell mehr Steuern erstatteten, als sie eingenommen hatten. Allein die Staatsanwaltschaft Köln ermittelt gegen weit über 1500 Beschuldigte – mit gerade 30 Staatsanwält\*innen. Wenn hier nicht Kräfte in zentralen Ermittlungen gebündelt und Personal aufgestockt wird, besteht die Gefahr, dass diese Verfahren versanden oder Verjährung droht.

Weil die Schaffung einer europäischen Finanzpolizei mit eigenständigen Kompetenzen zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Finanzkriminalität trotz der Notwendigkeit einer europäischen Verzahnung von Ermittlungen bei den Mitgliedsstaaten der EU und anderen europäischen Staaten bisher keine Priorität genießt, wäre es umso wichtiger, als ersten Schritt auf der nationalen Ebene die Kräfte unter einem Dach zu bündeln. Das EZG leistet hierfür keinen mehrwertstiftenden Beitrag.

## Weitere Ungereimtheiten der Gesetzesinitiative, was die Notwendigkeit der Errichtung des Ermittlungszentrums Geldwäsche angeht

Der Gesetzesentwurf bleibt nicht nur hinter den Ankündigungen des BMF im Jahr 2022 zurück. Im Detail sind auch die strategischen Äußerungen des Finanzministers widersprüchlich. Obwohl der Entwurf des Artikelgesetzes weitgehend aus organisationsrechtlichen Vorschriften besteht, erklärt der Minister, dass es nicht so sehr einer neuen Behörde, sondern eines damit verbundenen (materiellen) **Paradigmenwechsels** bedürfe.<sup>12</sup> Nicht die Täter der Vortat und deren Aburteilung sollen im Fokus der Finanzermittlungen stehen. Vielmehr soll die neue Behörde über die Spur des Geldes an die Hintermänner, die hinter der kriminellen Vortat stehen, und deren Vermögen herankommen. Was in diesem Zusammenhang vom BMF als Paradigmenwechsel bezeichnet wird, ist jedoch längst gängige Praxis bei Finanzermittlungen durch die Länder oder das BKA.

Die Strafverfolgungsbehörden der Länder und auch das BKA folgen diesem Ansatz schon seit langem in ihren **verfahrensunabhängigen Ermittlungen**. Bei den verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen werden verdächtige Finanztransaktionen durch Auswertungen und Ermittlungen unabhängig von einem konkreten Grunddelikt geführt. Geldwäscheermittlungen sind bereits heute mehrdimensional möglich und werden auch praktiziert, ausgehend sowohl von einer bekannten Vortat als auch von Geldströmen, die bestimmte Verdachtsmomente aufweisen. Ziel ist also beides: Die Identifizierung einer Vortat nach § 261 StGB sowie die Ermittlung der Geldflüsse. Grundlage der Ermittlungen stellen in der Regel die

<sup>10</sup> [https://www.zoll.de/DE/FIU/Fachliche-Informationen/Jahresberichte/jahresberichte\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/FIU/Fachliche-Informationen/Jahresberichte/jahresberichte_node.html)

<sup>11</sup> Vgl. im Einzelnen <https://www.finanzwende.de/themen/cumex/>

<sup>12</sup> <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/christian-lindner-plant-finanzkriminalamt-in-kampf-gegen-geldwaesche-18262760.html#:~:text=Christian%20Lindner%20k%C3%BCndigt%20einen%20E2%80%9EParadigmenwechsel,gegen%20Geldw%C3%A4sche%20und%20Finanzkriminalit%C3%A4t%20verst%C3%A4rken.>

Geldwäscheverdachtsmeldungen der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit - FIU) dar.<sup>13</sup>

Verfahrensintegrierte Finanzermittlungen haben ebenfalls zum Ziel, im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens Vermögenswerte aufzuspüren und die Geldwäschehandlungen zu erkennen. Es ist deshalb von Seiten des BMF nach wie vor erklärungsbedürftig, warum es einer neuen Behörde bedarf, die im Wesentlichen Aufgaben und Kompetenzen auf dem Gebiet der Strafverfolgung bekommen soll, die die Ermittlungsbehörden der Länder oder das BKA bei der Geldwäschebekämpfung schon längst haben. Das BBF ist im Übrigen nur eine zusätzliche Behörde, da die bestehenden Ermittlungsbehörden in Bund und Ländern ihre Zuständigkeit durch die Schaffung des BBF nicht verlieren werden. Wenn der Finanzminister in der Öffentlichkeit erklärt, Kompetenzen und Zuständigkeiten im Flickenteppich der Zuständigkeiten bündeln zu wollen, um Doppelarbeit und Bürokratisierung zu vermeiden, steht dies im Widerspruch zum Inhalt des Referentenentwurfs.

### Das EZG – eine Behörde ohne Personal

Erklärungsbedürftig ist auch, woher für das neue Bundesamt das Personal herkommen soll. Qualifiziertes Personal für die Bekämpfung der Geldwäsche kann gegenwärtig von anderen Behörden oder von Complianceabteilungen der Unternehmen am Markt kaum abgeworben werden. Der Aufbau einer qualifizierten Personalstruktur braucht Zeit. Qualifiziertes Schulungspersonal ist ebenfalls knapp.

Um bei der Personalgewinnung konkurrenzfähig zu sein, müsste der Bund sein Besoldungssystem signifikant ändern. Ohne qualifiziertes Personal mit Praxiserfahrung, das bei der Neugründung einer Behörde zwangsläufig „von außen“ kommen muss, wird sich die Herstellung der Operabilität der EZG über Jahre hinziehen.

## 2. Administrative Finanzermittlungen zur Gefahrenabwehr und Einziehung von Vermögensgegenständen illegalen Ursprungs in sog. in rem-Verfahren müssen die prioritäre Aufgabe des BBF sein

Die Schaffung eines Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) macht nur dann Sinn, wenn sich dessen Aufgabe nicht in der Funktion einer zusätzlichen Ermittlungsbehörde im Bereich der Strafverfolgung bei bestimmten Formen der Geldwäsche beschränkt. Das BBF muss in erster Linie als Verwaltungsbehörde effektive Kompetenzen für die Vermögensermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Vermögensgegenständen nach dem Recht der Gefahrenabwehr erhalten. Der Referentenentwurf enthält jedoch, anders als der Vorentwurf des BMF vom 24. Juli 2023, keinerlei administrative Kompetenzen zu diesem Ziel.

Neben einer „nachhaltigeren Strafverfolgung“ soll es bei der Bekämpfung der Geldwäsche aus der Sicht des Finanzministers auch darum gehen, **„die Täter da zu treffen, wo es ihnen am meisten weh tut: Bei illegal erlangtem Vermögen.“** Über dieses politische Ziel herrscht Konsens. In keinem Statement von Vertretern der Regierungsfractionen der SPD, der Grünen und der FDP ebenso wie denen von der CDU/CSU und der Linken fehlt seit Jahren die Forderung, den Geldwäschern und Finanzkriminellen die illegal erlangten Profite und damit das Kapital für weitere illegale (und legale) Investitionen wegzunehmen und so der Organisierten Kriminalität die finanzielle Grundlage zu entziehen.

Die Einziehung illegaler Vermögensgegenstände kam jedoch in Deutschland (und zum Teil auch in anderen EU-Staaten) trotz dieses Mantras der Politik seit Jahrzehnten mit den bestehenden (strafprozessualen) Instrumenten nicht voran. Es ist eine Niederlage für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, dass es diese mit strafprozessualen Mitteln nicht vermocht haben, mehr als die geschätzten 2 Prozent der illegal generierten Gelder einzuziehen.

<sup>13</sup> Vgl. für NRW:

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=1&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=2056&bes\\_id=47155&val=47155&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2056&bes_id=47155&val=47155&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1)

Weil die Vermögensabschöpfung bei der Geldwäsche mit Instrumenten des Strafrechts in Deutschland – zuletzt auch durch die Reform des StGB (§ 76a Abs. 4 StGB) - gescheitert ist, wäre es tatsächlich ein Durchbruch, wenn die neue Behörde angemessene und praxistaugliche sowie schnell umsetzbare Kompetenzen für administrative Finanzermittlungen sowie die Beschlagnahme und Einziehung von illegal generierten Vermögensgegenständen nach dem Recht der Gefahrenabwehr erhalten würde.

Die administrative Vermögensabschöpfung ist, wie das positive italienische Beispiel zeigt, das schärfste Schwert im Kampf gegen Geldwäsche und Organisierte Kriminalität.

### Warum sind administrative Instrumente nach dem Recht der Gefahrenabwehr nötig?

Mit dem Verzicht auf einen spezifischen Vortatenkatalog und der Aufnahme sämtlicher Straftaten in den Kreis der Vortaten wurde zwar der Geldwäschestraftatbestand § 261 StGB im Jahr 2021 erweitert und damit die Beweisführung erleichtert. Die strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse greifen jedoch grundsätzlich erst, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine verfolgbare Straftat und damit ein entsprechender Anfangsverdacht vorliegen. Im Übrigen gilt auch weiterhin bei der Vermögenseinziehung, dass die volle Überzeugung des Gerichts vom Vorliegen einer Vortat erforderlich ist. Das Strafgericht muss also grundsätzlich von der strafrechtlichen Herkunft des Geldwäschegegenstands überzeugt sein, also zu seiner sicheren Überzeugung feststellen, dass der zu waschende Gegenstand Tatertrag, Tatprodukt oder ein an dessen Stelle getretener anderer Vermögensgegenstand ist. Gleiches gilt auch für die Voraussetzungen der Sicherstellung und Einziehung von Vermögensgegenständen. Daran hat auch die Reform der Einziehung der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung am 1.7.2017 durch die Schaffung der selbständigen Einziehung (§ 76a Abs. 4 StGB) grundsätzlich nichts geändert.<sup>14</sup>

Im Strafverfahren muss sich der Beschuldigte nicht belasten - auch nicht bezüglich der Herkunft von Vermögensgegenständen. Er kann schweigen und hat keine Verpflichtung, die Herkunft eines bestimmten Vermögensgegenstands zu erklären.

Oftmals liegen Tatsachen vor, die darauf hindeuten, dass die Vermögensgegenstände illegaler Herkunft sind, ohne dass bereits ein Tatverdacht im strafprozessualen Sinne erkennbar wäre. Deshalb sind administrative Ermittlungs- und Verfügungsbeschränkungs Befugnisse sowie Voraussetzungen der Einziehung von illegal generiertem Vermögen für solche Fälle nach dem Recht der Gefahrenabwehr für eine dafür zuständige Verwaltungsbehörde zu schaffen.

Im europäischen Kontext werden diese als „in rem-Verfahren“ diskutiert. Die Europäische Kommission sieht es für nötig an, dass in der Europäischen Union eine Strategie zur Verbesserung der Vermögensabschöpfung entwickelt wird.<sup>15</sup> Auch der europäische Gesetzgeber hat es den Mitgliedsstaaten in den Erwägungsgründen der Richtlinie 2018/1673/EU in das Stamm buch geschrieben, Wege zur Beschlagnahme und Einziehung von Vermögensgegenständen in den Fokus zu nehmen, in denen Strafverfahren wegen Geldwäsche oder einer Vortat nicht eingeleitet oder abgeschlossen werden können. Das auf nationaler Ebene zuständige Bundesministerium der Justiz leistet hierfür keinen sinnvollen Beitrag.

Das Rad muss in diesem Zusammenhang nicht neu erfunden werden. Blaupausen für den deutschen Gesetzgeber gibt es im italienischen *codice antimafia von 2011* und den dort vorgesehenen vermögensbezogenen, polizeirechtlichen Präventivmaßnahmen.<sup>16</sup> Diese spielen bei den Volumina der eingezogenen Vermögensgegenstände in Italien eine erheblich bedeutendere Rolle als die zusätzlich im italienischen Recht bestehende (strafprozessuale) Einziehung.

Verbesserungen bei der defizitären Einziehung von Vermögensgegenständen bei der Geldwäsche durch das Strafrecht wollte der deutsche Gesetzgeber bereits 2017 durch die Schaffung der selbständigen Einziehung

<sup>14</sup> BGBl. I 2017, S. 872ff.

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0245>;  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8627-2019-INIT/en/pdf>

<sup>16</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8627-2019-INIT/en/pdf>, S. 14ff.; Bettels (Diss. 2016), Gewinnabschöpfung zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität am Beispiel Italiens, S. 176ff.

bei der Geldwäsche (§ 76a Abs. 4 StGB) schaffen, wenn der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt und der von der Sicherstellung Betroffene nicht wegen der ihr zugrundeliegenden Straftat verfolgt oder verurteilt werden kann. Er hat dafür besondere Regelungen für das selbständige Einziehungsverfahren geschaffen (§ 437 StPO) und dem Richter einen Katalog und Leitlinien an die Hand gegeben, auf die der\*die Richter\*in die erforderliche Überzeugung stützen muss, dass ein Gegenstand auf einer rechtswidrigen Tat beruht. Die FDP-Fraktion hat bereits diesen zaghaften Reformschritt auf halbem Wege damals als verfassungswidrig kritisiert. Das Bundesverfassungsgericht hat diese behauptete Verfassungswidrigkeit jedoch verneint.<sup>17</sup>

Die damalige Gesetzesänderung hat in der Praxis keine Erfolge gebracht, da diese verfahrensmäßig dem Strafrecht verhaftet bleibt, in der Handhabung zu kompliziert ist und keine schnellen Sicherstellungen von Vermögensgegenständen ermöglicht. Strafverfahren als Voraussetzung der Einziehung dauern zu lange. Besonderes Aufsehen erregte im Jahr 2018 die Beschlagnahmung von 77 Immobilien des Remmo-Clans in Berlin. Von diesen 77 Immobilien konnten aber bisher lediglich 2 Grundstücke eingezogen werden. Die Einziehung der übrigen Grundstücke scheiterte nicht nur am Fehlen qualifizierten Personals bei der Staatsanwaltschaft für die Einziehung, sondern daran, dass die Hürden für eine strafprozessuale Einziehung aus den genannten Gründen zu hoch und die Verfahren zu langwierig sind. Die aktuelle Initiative der Berliner Justizsenatorin Badenberg, mehr Personal für Einziehungen bei der Staatsanwaltschaft zu erhalten, greift deshalb zu kurz.<sup>18</sup>

Kompetenzen für administrative Maßnahmen bei der Einziehung von Vermögensgegenständen illegaler Herkunft sind aufgrund der strafprozessualen Hindernisse notwendig, weil die Einspeisung von illegal generiertem Vermögen in den Finanzkreislauf neben den damit verbundenen politischen und sozialen Verwerfungen die Integrität des Finanz- und Wirtschaftsmarkts tangiert.

Das hat der europäische Gesetzgeber bereits in den Erwägungsgründen zur 1. Geldwäscherichtlinie vom 10. Juni 1991<sup>19</sup> und den seither in Kraft getretenen Aktualisierungen dieser Richtlinie betont. Der Schutzzweck dieser Richtlinie und der inzwischen in Kraft getretenen Folgerichtlinien ist gerade der Erhalt dieser Integrität der Märkte, die mit aufsichtsrechtlichen Instrumenten von den Mitgliedsstaaten, zunächst gegenüber verpflichteten Unternehmen und Instituten sichergestellt werden muss. Insoweit unterscheiden sich Aufsichtsziel und Eingriffsbefugnisse bei der Sicherstellung und der Einziehung von Vermögensgegenständen illegaler Herkunft nicht wesentlich vom Sinn und Zweck und der Arbeitsweise der Finanzmarktaufsicht. Auch das Kreditwesengesetz (KWG), das Versicherungsaufsichtsrecht (VAG) oder etwa das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) sind Polizeirecht und dienen der Gefahrenabwehr. Für ein Einschreiten der Aufsichtsbehörden ist kein strafprozessualer Anfangsverdacht erforderlich. Auch nicht bei einem Einschreiten mittels Verwaltungsakts gegen Unternehmen, die unerlaubt Finanzdienstleistungen erbringen und sich dadurch strafbar machen. Das Betreten von Geschäftsräumen, die Sicherstellung von Gegenständen oder Durchsuchungen ordnet die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) durch rechtsbehelfsfähigen Verwaltungsakt in eigener Zuständigkeit an. Anordnungen durch ein Verwaltungsgericht und die Überprüfung, ob ein öffentliches Interesse vorliegt, wie dies nunmehr der Gesetzesentwurf verlangt, bedarf es insoweit nicht.

Mit illegalen Mitteln erwirtschaftete Gelder sind das Kapital für weitere kriminelle Aktivitäten. Die Sicherstellung der Integrität der legalen Finanzmärkte und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen ist eng verbunden mit dem Ziel, Tätern die Investitionsmittel für weitere Straftaten wegzunehmen und damit die illegalen Märkte auszutrocknen. Ein besonderes Gefahrenpotential liegt darin, dass illegal generierte Gelder in den legalen Markt, in Gesellschaften, Unternehmen und Gelder in Unternehmen und Immobilien investiert und dadurch den gesamten Markt kontaminieren können.

---

<sup>17</sup>Kleine Anfrage der der Fraktion der FDP, BT-Drucks. 19/8308, S. 1;

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/02/Is20210210\\_2bvi000819.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/02/Is20210210_2bvi000819.html)

<sup>18</sup> <https://www.tagesspiegel.de/berlin/kampf-gegen-clankriminalitaet-berlins-justizsenatorin-will-personal-in-gerichten-verstarken-10101361.html>

<sup>19</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A31991L0308>

Die Ratio der EU-Geldwäscherichtlinie strahlt dabei über den aufsichtsrechtlichen Wirkungskreis hinaus: Auch im Geldwäschestraftatbestand § 261 StGB, der bei seiner Einführung verkürzt als bloßes Strafrechtspflegedelikt von der die Geldwäschediskussion damals dominierenden Strafrechtswissenschaft betrachtet worden ist, ist geschütztes Rechtsgut der legale Wirtschafts- und Finanzkreislauf.<sup>20</sup>

Der richtige und verfassungsrechtlich gangbare Weg zur effektiven Abschöpfung von illegal generierten Gewinnen und damit zur Bekämpfung krimineller Strukturen wäre der Zugriff der BBF durch Sicherungsmaßnahmen einschließlich der Beschlagnahme unmittelbar auf das mutmaßlich illegal erlangte Vermögen, sofern deren Vermögensermittlungen Anhaltspunkte beziehungsweise Tatsachen ergeben, dass dieses illegalen Ursprungs ist. Solche Anhaltspunkte können zum Beispiel vorliegen, wenn der Wert eines Vermögensgegenstands in einem Missverhältnis zu den legalen Einkünften einer Person steht. Gleiches gilt für die finale Einziehung von Vermögensgegenständen nach dem Recht der Gefahrenabwehr.<sup>21</sup>

Für Sofortmaßnahmen ist dies mit dem Ziel der Sicherstellung von Vermögensgegenständen nach deutschem Recht bereits heute möglich. So können die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) oder die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Verfügungsverbote für die Durchführung von Transaktionen durch Verwaltungsakt anordnen und damit Gelder festhalten, wenn bestimmte Anhaltspunkte oder Tatsachen auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung hindeuten. Im Recht der Gefahrenabwehr, wozu auch das Geldwäschegesetz oder das Kreditwesengesetz gehören, sind solche Maßnahmen aufgrund von Wahrscheinlichkeitsabwägungen („Tatsachen, die darauf hindeuten“; vgl. hierzu § 6a KWG oder § 40 GwG) ohne Rücksicht auf den Schuldgrundsatz des Strafrechts mittels Verwaltungsakts möglich. Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass diese Maßnahmen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit erfolgen müssen und gerichtlich – durch die Verwaltungsgerichte – überprüfbar sind.

Die Sicherstellung (Beschlagnahme) bei Vermögen unklarer Herkunft lässt sich somit rechtssicher durch Gesetz nach klassischen Vorgaben für die Eingriffsverwaltung auf die Einziehung von Vermögensgegenständen erweitern. Nach den Prozessmaximen des Verwaltungsprozesses kann zwar der Betroffene/Kläger zu den Maßnahmen und der Herkunft der Gelder schweigen. Im Rahmen einer von ihm eingelegten Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte im Bereich der Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Vermögensgegenständen muss er jedoch darlegen, dass die in Rede stehenden Vermögensgegenstände legalen Ursprungs sind.

Dieser administrative Weg bedeutet eine konsequente Loslösung der Einziehung von Vermögensgegenständen von potenziell inkriminiertem Vermögen aus dem Kontext des Strafrechts und eine Verankerung der Sicherstellung von Vermögensgegenständen und der Vermögensabschöpfung im Recht der Gefahrenabwehr. Die Anforderungen an die Einziehung von Vermögensgegenständen nach dem Recht der Gefahrenabwehr richten sich dann nach dem Verwaltungsverfahrens- und Beweisrecht im Verwaltungsprozess. Es gilt dabei für die Verwaltungsgerichte der Untersuchungsgrundsatz und der Verfügungsgrundsatz. Das Schweigen des Betroffenen/Klägers über die Herkunft der Vermögensgegenstände im Verwaltungsprozess ist dann nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit eines gegen ihn ergangenen Verwaltungsakts zu erschüttern.

### **3. Bei der Zuständigkeit für die geldwäscherechtliche Aufsicht über Nicht-Finanzinstitute bleibt alles beim Alten – auch bei den zersplitterten Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden der Länder**

Abgesehen vom Ausbleiben der Bündelung von strafprozessualen Ermittlerkompetenzen im BBF und der Institutionalisierung einer praxistauglichen administrativen Vermögensabschöpfung wird es entgehen den

---

<sup>20</sup> Findeisen, wistra 97, 121; Lampe, JZ 94, 125; vgl. auch Vogel, ZRP, 2020, 111 ff. (113)

<sup>21</sup> <https://mafianeindanke.de/broschuere-von-mafianeindanke-zum-koalitionsvertrag-der-bundesregierung-erschiene/> S. 32ff

Ankündigungen des Bundesfinanzministers auch keine „GwG-Aufsicht unter einem Dach“ (im Geschäftsbereich des BMF) geben.

Die FATF kritisierte im Deutschland-Prüfungsbericht 2022 die Zersplitterung der Geldwäschaufsicht im Nicht-Finanzsektor über sogenannte Güterhändler oder Freie Berufe wie Notare, wofür in den Ländern rund 300 unterschiedliche Behörden im Geschäftsbereich des Innenministeriums oder Wirtschaftsministeriums der Länder zuständig sind. Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Hindernisse, die personell unzureichend ausgestattete geldwäscherechtliche Aufsicht in diesem Sektor von den Ländern auf den Bund, etwa auf den Zoll, zu übertragen. Die den Ländern zuständigkeitshalber übertragene Gewerbeaufsicht beinhaltet nicht zwingend die Aufsicht nach dem Geldwäschegesetz.

Der Bundesrat forderte die Bundesregierung bereits 2012 auf, im Rahmen der Änderung des Geldwäschegesetzes (GwG) die Zuständigkeit der Länder für die Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor für Verpflichtete „aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung in eine zentrale Aufgabenwahrnehmung“ auf den Bund zu überführen.<sup>22</sup> Diese mit einer Kompetenzverlagerung auf den Zoll verbundene Bündelung hat jedoch das Bundesministerium der Finanzen, nicht zuletzt wegen der Kosten der Aufsicht nach dem GwG, in der Vergangenheit immer abgelehnt. Inzwischen halten die Länder nicht mehr an ihrem ursprünglichen Angebot fest, so dass der Status quo mit den hinlänglich bekannten Aufsichtsdefiziten und die zersplitterte Aufsicht auch nach dem Inkrafttreten des Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetzes erhalten bleibt. Dies gilt selbst für die unzureichende und extrem lückenhafte geldwäscherechtliche Aufsicht über Notare, für die die Präsidenten der Landgerichte zuständig sind.

Das BBF soll im Ergebnis für die Aufsicht über die geldwäscherechtlich Verpflichteten des Nicht-Finanzsektors nicht zuständig werden, sondern für die Länderaufsicht über die Einrichtung einer Zentralstelle für Geldwäschaufsicht lediglich unterstützende und koordinierende Funktionen erfüllen. Die Zentralstelle für Geldwäschaufsicht kann zudem Aufsichtsbehörden der Länder im Einzelfall bei geldwäscherechtlichen Aufsichtsmaßnahmen größeren oder überregionalen Umfangs unterstützen. Eine Zentralstelle sieht anders aus.

Auf untergesetzlicher Ebene wurde diese Institutionalisierung der Koordination und Unterstützung vom Bundesministerium der Finanzen über Arbeitskreise – allerdings mit einem kaum messbaren positiven Effekt - seit mehr als 10 Jahren versucht. Ein ressortübergreifender Steuerungskreis wurde 2019 unter Federführung des BMF auf untergesetzlicher Ebene eingerichtet.

Erfolge werden sich erst einstellen, wenn der Bund den Ländern bei der Schaffung zusätzlicher Stellen, die mit qualifiziertem Personal zu besetzen sind, durch eine finanzielle Alimentierung aus dem Bund zustehenden Steuermitteln entgegenkommt. Dieser Ansatz war auch das Grundgerüst des „Pakts für den Rechtsstaat“ vom Januar 2019<sup>23</sup>, in dem sich durch eine politische Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern beide Seiten zur Verbesserung der Ausstattung von Justiz, Strafverfolgungsbehörden und Polizei in Deutschland verpflichtet haben.

Eine solche Notlösung ist auch deshalb nötig, weil die Länder gegenüber dem Bund am längeren Hebel sitzen und die Zentralstelle für Geldwäschaufsicht keine rechtliche Handhabe haben wird, von den Ländern bei Sachverhalten, bei denen eine mangelnde Aufsichtsdichte und Aufsichtsqualität in ihrem Zuständigkeitsbereich festzustellen ist, spezifische Sicherungsmaßnahmen beziehungsweise die Aufstockung von Personal bei den Behörden zu verlangen. Auch die politische Prangerwirkung durch negative Prüfungsergebnisse in den Länderprüfungen der FATF und der dadurch entstehende Reputationsschaden für den Finanzplatz und Wirtschaftsstandort Deutschland haben die Länder in der Vergangenheit stoisch ausgesessen, ohne die von der FATF angemahnten Verbesserungen umzusetzen. Als „Betroffene in der zweiten Reihe“ des deutschen Föderalismussystems sind sie durch den

---

<sup>22</sup> Vgl. hierzu BR-Drs. 701/1/12

<sup>23</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-zum-treffen-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-bundeslaender-1575770>

Sanktionsmechanismus des „naming and shaming“ der FATF (Öffentliche Listung eines Staats auf einer grauen oder schwarzen Liste der FATF) nicht unmittelbar betroffen. Wie die Bundesrepublik Deutschland geldwäscherechtliche Zuständigkeiten intern organisiert, ist der FATF egal. Auch bei Verstößen gegen die EU-Geldwäscherichtlinie und deren mangelnde Umsetzung im Nichtfinanzsektor richten sich die kostenintensiven Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen den Bund und nicht gegen die Länder.

Mit freundlichen Grüßen

Bürgerbewegung Finanzwende e.V.

Dr. Gerhard Schick