



MR a. D. Michael Findeisen, Finanzwende-Fellow

Zum „Reformpaket Finanzkriminalität“ des Bundesministeriums der Finanzen

Der Entwurf des FDP-Finanzministers für ein Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – viel PR-Getöse, kaum Fortschritt

I. Die Ausgangslage

Am 24. Juli 2023 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Entwurf eines „**Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Finanzkriminalität (FKGB)**“ zur Ressortabstimmung vorgelegt,¹ der die von Bundesfinanzminister Lindner bereits im August 2022 angekündigten regulatorischen „Meilensteine gegen Finanzkriminalität“ in einem **Artikelgesetz** umsetzen soll:² *„Deutschland darf nicht länger den Ruf eines Geldwäsche-Paradieses haben. Wir haben den Mut zum großen Wurf: Mit leistungsfähigen und wirksamen Strukturen werden wir dafür sorgen, dass die ehrlichen Kaufleute vor denen geschützt werden, die sich nicht an Regeln halten.“* So der Finanzminister zu seinen damaligen Plänen.

Die Geldwäschebekämpfung in Deutschland hat deutliche Schwachstellen und Lücken. Dies ist auch in der Bundesregierung unbestritten. Diese Defizite betreffen trotz der in der Vergangenheit fast im Jahrestakt vorgenommenen gesetzlichen Änderungen nach wie vor den gesamten Rechtsrahmen des Anti-Geldwäscherechts in Deutschland sowie die strukturellen Voraussetzungen für dessen Umsetzung in der Praxis.

Der Standardsetter für die internationale Geldwäschebekämpfung, die Financial Action Task Force (FATF), bestätigt dies in ihrem jüngsten Prüfungsbericht vom August 2022.³ Die Mängel-liste der FATF betrifft insbesondere die Finanzermittlungen in Bezug auf illegale Finanzströme und die Strafverfolgung der Geldwäsche, wofür in erster Linie die Länder zuständig sind. Die meisten der von den Ländern eingeleiteten strafprozessualen Ermittlungsverfahren wegen

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

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

³ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-germany-2022.html>

Geldwäsche betreffen Fälle der Bagatelldelinquenz. **Finanzermittlungen laufen bisher meistens leer bei komplexen und grenzüberschreitenden Typologien und Netzwerken der Geldwäsche sowie der Organisierten Kriminalität**, wobei nicht Kleinstbeträge, sondern die großen illegalen Gewinne generiert werden. Ausreichende Anhaltspunkte für einen strafprozessualen Anfangsverdacht bezüglich der Vortaten können jedoch in diesen Fällen von den Strafverfolgungsbehörden in der Regel nicht erbracht werden.

Das Hellfeld in der Strafverfolgung, wie es sich in der Strafverfolgungsstatistik oder der Polizeilichen Kriminalstatistik zur Geldwäsche niederschlägt, widerspricht deshalb dem Geldwäscherisikoprofil Deutschlands und seiner weltweit viertgrößten Volkswirtschaft. Die Volumina der Geldwäsche in Deutschland werden in einer belastbaren Dunkelfeldstudie auf einen dreistelligen Milliardenbetrag pro Jahr geschätzt.⁴

Im Bericht der FATF wird u. a. auch die Zersplitterung der für die Geldwäscheprävention zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder im Nichtfinanzsektor⁵ und die holprige Zusammenarbeit der für die Strafverfolgung zuständigen Stellen in Bund und Ländern und der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) kritisiert.

Noch in diesem Jahr will das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ein Artikelgesetz durch den Bundestag bringen, dass die von der FATF festgestellten Defizite beseitigen soll. Aus diversen Presseerklärungen und einem Eckpunktepapier des BMF vom August 2022 geht hervor, dass der Schwerpunkt der vom Bundesfinanzminister zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche geplanten Maßnahmen primär organisatorischer Art sein soll.⁶ Es soll durch **Organisationsvorschriften im Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz** eine eigenständige (und nicht beim Zollkriminalamt angesiedelte) „**Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität**“ errichtet werden, die die Geldwäschebekämpfung in Deutschland „nachhaltig verbessern“ und „zersplitterte“ Zuständigkeiten“ reduzieren soll. Das **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“.

Das klingt zunächst vielversprechend. Welcher Bundestagsabgeordnete, welcher Journalist sollte ein solches Ziel, das die Zersplitterung der organisatorischen Zuständigkeiten durch eine Bündelung der personellen und organisatorischen Ressourcen in mehreren Behörden unter einem Dach überwinden soll, nicht gutheißen? Entsprechend wohlwollend fielen deshalb die ersten Stellungnahmen aus dem Bundestag und in den Medien zu den Ankündigungen des Bundesfinanzministers aus. Die PR-Maschinerie des Finanzministeriums hat dabei ihren Teil

⁴ https://bussmann.jura.uni-halle.de/forschung/abgeschlossene_projekte/geldwaeschestudie_i_/im_Auftrag_des_BMF

⁵ Im Finanzsektor ist diese Kompetenz bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Bafin - zentralisiert

⁶ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Internationales-Finanzmarkt/Geldwaesche/eckpunkte-schlagkraeftigere-bekaempfung-von-finanzkriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=7

dazu beigetragen, dass Inhalt und Reichweite des geplanten Bekämpfungskonzepts des BMF von den Medien missverstanden oder überschätzt werden.⁷

Der Berg kreite und gebar eine Maus

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 in der Tat 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 Geldwäschekämpfung** in der Praxis nicht gelebt wird. In einem strikt voneinander abgeschotteten Nebeneinander agieren die beteiligten Behörden und Ressorts in Bund und Ländern unkoordiniert bei der 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.

Im Detail bleibt von dem angekündigten „großen Wurf“ beziehungsweise „ganzheitlichen Ansatz“ im Gesetzesentwurf kaum etwas übrig. Bereits die Überschrift des Gesetzes⁸ versieht den Regulierungsvorschlag mit einem Etikett, das im Widerspruch zu seinem tatsächlichen Inhalt steht. Obwohl sich der Gesetzesentwurf noch in der Abstimmung zwischen den Ressorts befindet, halten wir es für notwendig, bereits zum jetzigen Zeitpunkt auf die fundamentalen **Konstruktionsfehler des BMF-Ansatzes** hinzuweisen.

II. Das Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG)

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 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.

Damit wird grundsätzlich eingeräumt, dass die bisherige Organisation und die Strukturen der zur Bekämpfung der Finanzkriminalität bestehenden Institutionen (Bundeskriminalamt (BKA), Bundespolizei, Zoll und die Strafverfolgungsbehörden der Länder) der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Geldwäsche als wesentliches Scharnier der Finanzkriminalität

⁷ <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/organisierte-kriminalitaet-fdp-will-kampf-gegen-geldwaesche-in-spezieller-anti-mafia-einheit-buendeln/29149576.html>

⁸ „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Finanzkriminalität“

und dem in diesem Deliktsbereich verursachten wirtschaftlichen Schaden überarbeitungsbedürftig sind. Verbesserungen sind jedoch, wie im Gesetzesentwurf realiter 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.

Zunächst hatte die Fraktion der FDP (zusammen mit der Fraktion der CDU/CSU) im Bundestag Forderungen der Oppositionsparteien Die Linke und später auch von Bündnis 90/die Grünen zur Errichtung einer Bundesfinanzpolizei mit eigenständigem Ermittlungsauftrag im Geschäftsbereich des BMF vehement abgelehnt.⁹

Inzwischen hat die FDP ihre Meinung geändert. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Der nun vorgelegte Gesetzesentwurf reduziert aber den Organisationsansatz bezüglich des neuen Bundesamts in Artikel 3 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, jede damit im Zusammenhang stehende international organisierte Straftat als Vortat bei den Aufgaben miterfasst werden soll, da die Vortaten nach dem „All Crime-Ansatz“¹⁰ 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

⁹ So bereits Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 13.3.2013 (BT-Drucksache 17/12708); Beschlußempfehlung und Bericht des Finanzausschusses vom 6.6.2023 (BT-Drucksache 17/13802)

¹⁰ 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.

Zusammenhang stehendes Bündel von Straftatbeständen mit wirtschaftlichem Bezug umfasst,¹¹ 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 Schwere Steuerhinterziehung, soweit sie von Gruppierungen der Organisierten Kriminalität begangen werden und diese Delikte die Integrität des Finanzsystems unterminieren können, eine besondere Bedeutung zu.¹²

Vor diesem Hintergrund müsste die internationale Zusammenarbeit deutlich verstärkt werden, weil grenzüberschreitenden Typologien und Deliktsformen im Bereich der Finanzkriminalität einschließlich der Geldwäsche diesem Bereich 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 verknappt 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.¹³ 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 über 1500 Beschuldigte – mit gerade 30 Staatsanwälten. 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

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/the-prevention-of-and-fight-against-organised-crime-in-the-financial-sector.html>

¹² https://www.zoll.de/DE/FIU/Fachliche-Informationen/Jahresberichte/jahresberichte_node.html

¹³ Vgl. im Einzelnen <https://www.finanzwende.de/themen/cumex/>

der nationalen Ebene die Kräfte unter einem Dach zu bündeln. Das EZG leistet hierfür keinen mehrwertstiftenden Beitrag.

Kritik am EZG-Entwurf

Als **Zwischenergebnis** ist, was die **Errichtung des Ermittlungszentrum Geldwäsche - EZG** (Art. 3 des Entwurfs) anbelangt, festzuhalten, dass

- Das EZG nach dem Geldwäschermittlungsgesetz im BBF lediglich als Einheit für strafrechtliche Ermittlungen bei bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Inlandsbezug eingerichtet wird. Das EZG **führt nicht** einmal bei dieser geldwäscherechtlichen Typologie **zu einer Bündelung von Kräften der Ermittler in Bund und Ländern**.
- Mit seiner 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. Dies haben offenbar das Bundesinnenministerium und das Bundesministerium der Justiz durch klassische Kirchturmspolitik, im Interesse des ungeschmälerten Erhalts des Status quo und damit aller ihnen übertragener Zuständigkeitsbereiche, bisher verhindert.
- Das EZG darf lediglich als **zusätzlicher Player**, primär im Geleitzug gemeinsamer Ermittlungsgruppen, mitwirken. Eine vom Finanzminister angekündigte „**Kernkompetenz**“ des BBF¹⁴ 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 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.**
- 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.¹⁵ Di-

¹⁴ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Internationales-Finanzmarkt/Geldwaesche/eckpunkte-schlagkraeftigere-bekaempfung-von-finanzkriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=7

¹⁵ §3 BKA-Gesetz

rekte 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.

Weitere Ungereimtheiten der Gesetzesinitiative zur Errichtung des Ermittlungszentrums Geldwäsche

Der Gesetzesentwurf bleibt nicht nur hinter den Ankündigungen des BMF im Jahr 2022 zurück. Im Detail sind die **Pläne des Finanzministers voller Widersprüche und Ungereimtheiten**. 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.¹⁶ 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 Geldwäscheverdachtsmeldungen der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit - FIU) dar.¹⁷

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

¹⁶ <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/christian-lindner-plant-finanzkriminalamt-in-kampf-gegen-geldwaesche-18262760.html#:~:text=Christian%20Lindner%20k%C3%BCndigt%20einen%20%E2%80%9EParadigmenwechsel,gegen%20Geldw%C3%A4sche%20und%20Finanzkriminalit%C3%A4t%20verst%C3%A4rken.>

¹⁷ Vgl. für NRW: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gl_d_nr=2&ugl_nr=2056&bes_id=47155&val=47155&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1

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 bekannt gewordenen Referentenentwurfs des BMF.

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 des EZG über Jahre hinziehen.

III. Der Entwurf eines „Gesetzes zur Ermittlung im Zusammenhang mit verdächtigen Vermögenswerten“ (Vermögensermittlungsgesetz – VermG) – ein Schritt vorwärts und zwei Schritte zurück

Die Schaffung eines Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) macht nur dann Sinn, wenn sich dessen Aufgabe primär 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.** Dies soll über Artikel 4 des Artikelgesetzes ermöglicht werden, das Regelungen eines „Gesetzes zu Ermittlungen im Zusammenhang mit verdächtigen Vermögensgegenständen (Vermögensermittlungsgesetz – VermG)“ beinhaltet.

Neben einer „nachhaltigeren Strafverfolgung“ soll 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.“** Über dieses politische Ziel herrscht Konsens. In keinem Statement von Vertretern der Regierungsfaktionen 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% der illegal generierten Gelder einzuziehen.

Deshalb ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass das BMF für das Bundesamt zur Bekämpfung der Finanzkriminalität (BBF) Kompetenzen für die administrative Vermögensermittlung, Beschlagnahme und Einziehung zusätzlich und außerhalb der strafprozessualen Kompetenzen schaffen will. Als zuständige Behörde soll nach § 1 Abs. 3 des Vermögensermittlungsgesetzes das „**Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung**“ im **Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität** eingerichtet werden. Mit dem Vermögensermittlungsgesetz soll im Zusammenhang mit verdächtigen und bedeutsamen Vermögensgegenständen eine Möglichkeit zur Ermittlung eingeführt werden, wenn Unklarheit über den wirtschaftlich Berechtigten oder die Herkunft des Vermögensgegenstandes besteht.

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, wie im Entwurf des Vermögensermittlungsgesetzes (Artikel 4 des Gesetzesentwurfs) angekündigt, 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. Der Gesetzesentwurf beinhaltet jedoch, was das intendierte Ziel und die Instrumente angeht, so **hohe gesetzliche Hürden**, dass die **Befugnisse der Behörde und damit die Praktikabilität des Gesetzes einschränkt werden**. Keinem professionellen Geldwäscher und Wirtschaftskriminellen wird ein solches Gesetz weh tun.

Die Defizite des Gesetzesentwurfs zum Vermögensermittlungsgesetz

Gefahren für das deutsche Wirtschafts- und Finanzsystem und damit die Voraussetzungen für ein Eingreifen sieht der Entwurf nur dann als erfüllt an, wenn es sich um einen **bedeutsamen Vermögensgegenstand** (mutmaßlich nicht rechtmäßiger Herkunft) handelt. Dessen Bedeutsamkeit soll sich fatalerweise nicht aus einer Bewertung des Einzelfalls unter Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergeben. Der Entwurf definiert stattdessen die Bedeutsamkeit **schematisch und abschließend** damit, dass der Wert des Gegenstandes 500 000 Euro überschreitet oder eine Pflicht besteht, den Gegenstand in einem von einer öffentlichen Stelle

geführten Register zu erfassen und ihr Wert 10 000 Euro überschreitet. Der Schwellenwert ist entgegen früheren Entwürfen nicht als Regelbeispiel ausgestaltet („insbesondere“) sondern stellt eine abschließende Regelung dar. Diese für eine Ermittlungsbehörde(!) vorgegebene schablonenhafte Schwelle macht nach der Ratio dieses Gesetzes keinen Sinn, da diese gerade bei Beginn, aber auch im Laufe von Finanzermittlungen der Wert von Vermögensgegenständen aufgrund lückenhafter Erkenntnislage nicht abschließend bestimmbar ist und auch nicht geschätzt werden kann. Es sind auch die Fakten zu berücksichtigen, die erst **nachträglich, nach Beginn der Ermittlungen** erkennbar wurden. Geht das BBF aufgrund unvollständiger Datenlage bei den Finanzermittlungen noch vor der Prüfung eines Antrags zur Anordnung über Vermögensgegenstände beim Verwaltungsgericht fälschlicherweise davon aus, dass die Schwelle nicht erreicht ist, werden solche Sachverhalte ohne weitere Sachaufklärung, etwa durch Durchsuchungen des BBF, aufgrund der nicht erreichten Schwelle in der Regel ein für alle Mal ausgesteuert, obwohl de facto eine solche Schwelle, was die Vermögenswerte anbelangt, durchaus überschritten sein kann.

Die Pflicht zur Erfassung eines Vermögensgegenstands in einem Register, mit der Folge, dass ein **niedriger Schwellenwert in Höhe von 10.000 Euro als eine weitere Voraussetzung für ein Eingreifen** zur Anwendung kommt, ist nach Sinn und Zweck des Vermögensermittlungsgesetzes ebenfalls kein taugliches Abgrenzungskriterium für die Bedeutsamkeit eines Vermögensgegenstands, da die in Rede stehenden Register wie das in der Gesetzesbegründung erwähnte Grundbuch, das Schiffsregister oder die Erfassung eines KFZ-Halters im Fahrzeugschein lediglich Aussagen über die zivilrechtliche Eigentümerstellung zulassen, aber nicht über den hier interessierenden wirtschaftlich Berechtigten als besondere Zielperson des Gesetzes. Dieser wird in den Registern nicht erfasst. Wenn es der Zweck des Gesetzes sein soll, neben der Abklärung der Herkunft eines Vermögensgegenstands insbesondere Unklarheiten über den wirtschaftlich Berechtigten eines Vermögensgegenstands zu beseitigen sind die in Deutschland eingerichteten Register nicht in der Lage, für mehr Erkenntnisse zu sorgen, da sie bisher keine Daten zum wirtschaftlich Berechtigten enthalten.¹⁸ Eine Erweiterung der Register einschließlich des (elektronischen) Grundbuchs um eine Abteilung „wirtschaftlich Berechtigter“ ist deshalb essentiell.

Relevante Anordnungen über die Ermittlung bedeutsamer Vermögensgegenstände sowie deren Beschlagnahme und Einziehung trifft nicht das Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) durch Verwaltungsakt, sondern das Verwaltungsgericht aufgrund einer neu geschaffenen Zuständigkeit. **Bei wesentlichen Entscheidungen ist das BBF als zuständige Verwaltungsbehörde nicht Herrin des Verfahrens**, sondern bloße Antragstellerin bei dem zuständigen Verwaltungsgericht. Die Anforderungen an die Zulässigkeit der Anträge des BBF in den einzelnen Verfahrensschritten und an die Inhalte der vom Verwaltungsgericht getroffenen Anordnungen sind mit so vielen zeitraubenden Verfahrenshindernissen versehen,

¹⁸ Einzige Ausnahme ist die dem Kontoabrufsystem gem. § 24c KWG zugrundeliegende Datei

dass eine effektive und schnelle Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung illegal generierter Vermögensgegenstände verhindert wird.

Der Entwurf hebt durch die Schaffung eines administrativen Sonderwegs bewährte Prinzipien des in Deutschland etablierten Rechts der Gefahrenabwehr im Aufsichtsrecht aus und schwächt die Kompetenzen des BBF. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die als Aufsichtsbehörde ebenfalls verwaltungsrechtliche Polizeibehörde wie die neue BBF ist (Gewerbepolizei), ist unter anderem befugt, Beschlagnahmungen von Unterlagen oder Durchsuchungen von Betriebsräumen im Rahmen der Verfolgung von unerlaubten Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen ohne eine solche Entscheidung des Verwaltungsgerichts durch anfechtbaren Verwaltungsakt zu treffen – obwohl die Eingriffe der BaFin materiellrechtlich für die Betroffenen viel belastender sind als die für die BBF vorgesehenen Kompetenzen (§ 44c KWG). Gleiches gilt für administrativen Sofortmaßnahmen der FIU nach § 40 GwG, die der Beschlagnahme im Vermögensermittlungsgesetz entsprechen.

Damit wird im Entwurf das Rad bei Ermächtigungen im Recht der aufsichtsrechtlichen/polizeirechtlichen Gefahrenabwehr ohne Not zurückgedreht, obwohl ohnehin bei derlei Maßnahmen ebenso wie bei der Beschlagnahme und Einziehung der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist.

Die Schaffung eines solch hochkomplexen, zeitraubenden Verfahrens ist auch nicht erforderlich, um die Rechte des Betroffenen/Antragsgegners angemessen zu schützen. Anordnungen über die Ermittlung bedeutsamer Vermögensgegenstände, deren Beschlagnahme und Einziehung hätten in einem aufsichtsrechtlichen Verfahren im Recht der Gefahrenabwehr Verwaltungsaktsqualität. Sie wären einzeln anfechtbar durch Widerspruch und Klage vor den Verwaltungsgerichten. **In einem in Deutschland hochentwickelten und leistungsfähigen Verwaltungsrechtsweg in der Eingriffsverwaltung hat ein vom BMF mit BMJ entwickelter Sonderweg für die Geldwäschebekämpfung keinen Platz.**

Der Entwurf folgt einem **verfassungsrechtlich fragwürdigen Verständnis der Gewaltenteilung**, indem es die dritte Gewalt (Verwaltungsgerichte) mit neuen (administrativen) Aufgaben u. a. bei der Abgabe von Erklärungen eines Pflichtigen und der Herausgabe von Schriftstücken und sonstigen Anordnungen über Vermögensgegenstände betraut. Gerichte werden zur Verwaltungsbehörde und dadurch für administrative Entscheidungen zweckentfremdet. So wird Verantwortung bei Verwaltungsentscheidungen auf die Gerichte abgeschoben.

Dadurch wird ohne Not nicht nur das Verfahren für eine etwaige Beschlagnahme oder Vermögensgenseinziehung verzögert, sondern auch ein **verfahrensrechtliches Unikum geschaffen, das im Verwaltungsrecht keine Parallelen kennt und dem eine verfassungsrechtlich fragwürdige Auffassung von Gewaltenteilung zugrunde liegt.** Verwaltungsgerichte haben (ausschließlich) die Befugnis zur Rechtsprechung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts. Lediglich im peripheren Rechtsgebiet der gerichtlichen Vollstreckung zugunsten der öffentlichen Hand gemäß

§§ 168, 169 VwGO sind Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte außerhalb der richterlichen Tätigkeit begründet.¹⁹

Im Kern geht es der Leitung des BMF in Abstimmung mit dem BMJ darum, dass das **Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung** – ähnlich wie das Ermittlungszentrum Geldwäsche - mit seinen unzureichenden (administrativen) Kompetenzen und Instrumenten **den Staatsanwaltschaften lediglich als Hilfsbüttel zuarbeiten, aber keine federführende Rolle bei der Ermittlung von Vermögensgegenständen illegaler Herkunft und deren Einziehung spielen soll.**

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.²⁰

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. Eine seit den neunziger Jahren immer wieder von Abgeordneten geforderte „Beweislastumkehr“ kann es im Strafrecht verfassungsrechtlich nicht geben, selbst wenn man, dem Bundesverfassungsgericht²¹ folgend, die Vermögensabschöpfung (§ 76a Abs. 4 StGB) nach dem Reformgesetz vom 13. April 2017 keine dem Schuldgrundsatz unterliegende Nebenstrafe, sondern eine Maßnahme eigener Art mit kondiktionsähnlichem Charakter ansieht.

¹⁹ Soll zugunsten des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbands, einer Gemeinde oder einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts vollstreckt werden, so richtet sich die Vollstreckung nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz. Vollstreckungsbehörde im Sinne des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes ist der Vorsitzende des Gerichts des ersten Rechtszugs; er kann für die Ausführung der Vollstreckung eine andere Vollstreckungsbehörde oder einen Gerichtsvollzieher in Anspruch nehmen.

²⁰ BGBl. I 2017, S. 872ff.

²¹ BVerfGE 156, 354ff.

Es ist deshalb verstörend, wenn die Berliner Innensenatorin Spranger oder der NRW-Innenminister Reul in Kenntnis der Rechtslage die „volle Beweislastumkehr“ (im Strafrecht) fordern.²² Tragfähige Lösungen gibt es nur dann, wenn sich Exekutive und Legislative bei der Reform der Einziehung illegaler Vermögensgegenstände ehrlicherweise eingestehen, dass Geldwäschebekämpfung und Gewinnabschöpfung mit ausschließlich strafprozessualen Instrumenten erfolglos sein wird.

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 Verfügungsbeschränkungsbefugnisse 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.²³ Auch der europäische Gesetzgeber hat es den Mitgliedsstaaten in den Erwägungsgründen der Richtlinie 2018/1673/EU in das Stammbuch 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.²⁴ 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** 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 Richter die erforderliche Überzeugung stützen muss, dass ein Gegenstand auf einer rechtswidrigen

²² <https://www.tagesspiegel.de/berlin/neues-lagebild-zur-clan-kriminalitaet-in-berlin-innensenatorin-fordert-beweislastumkehr-wie-in-italien-10196629.html>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0245;>

²⁴ <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.

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.²⁵

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 Beschlagnahme 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.²⁶

Kompetenzen für administrative Maßnahmen bei der Einziehung von Vermögensgegenständen illegaler Herkunft sind aufgrund der strafprozessualen Hindernisse deshalb dringlich, 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 1991²⁷ 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 Unternehmern 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

²⁵ Kleine Anfrage der der Fraktion der FDP, BT-Drucks. 19/8308, S. 1; https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/DE/2021/02/Is20210210_2bvI000819.html

²⁶ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/kampf-gegen-clankriminalitaet-berlins-justizsenatorin-will-personal-in-gerichten-verstarken-10101361.html>

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A31991L0308>

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.

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.²⁸

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.²⁹

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.

²⁸ Findeisen, wistra 97, 121; Lampe, JZ 94, 125; vgl. auch Vogel, ZRP, 2020, 111 ff. (113)

²⁹ <https://mafianeindanke.de/broschuere-von-mafianeindanke-zum-koalitionsvertrag-der-bundesregierung-erschiene/> S. 32ff

Die Sicherstellung (Beschlagnahme) bei Vermögen unklarer Herkunft lässt sich somit rechtsicher 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.

IV. 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 entgegen den 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 Geldwäscheaufsicht 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 Nicht-finanzsektor für Verpflichtete „aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung in eine zentrale Aufgabenwahrnehmung“ auf den Bund zu überführen.³⁰ 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 Geldwäscheaufsicht lediglich unterstützende und koordinierende Funktionen** erfüllen.

Die Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht 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 2019³¹, 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 Geldwäscheaufsicht keine rechtliche Handhabe haben wird, von den Ländern bei Sachverhalten, bei denen eine mangelnde Aufsichtsdichte und

³⁰ Vgl. hierzu BR-Drs. 701/1/12

³¹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-zum-treffen-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-bundeslaender-1575770>

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 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 einen Mitgliedsstaat gegen den Bund und nicht gegen die Länder.

V. Ergebnis

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass der Gesetzesentwurf im Falle seiner Umsetzung bei der Bündelung von Kompetenzen und für die Stärkung des multidisziplinären Ansatzes bei der Geldwäschebekämpfung keinen nachhaltigen Beitrag leisten kann. Dies gilt sowohl für den Bereich der strafprozessualen Finanzermittlungen, für administrative Finanzermittlungen einschließlich der Beschlagnahme und Einziehung von Vermögensgegenständen als auch der Reduktion der zersplitterten Aufsicht im Nichtfinanzsektor. Zudem wirft er durch die Delegation von klassischen Verwaltungsaufgaben in der Eingriffsverwaltung an die Verwaltungsgerichte verfassungsrechtliche Fragen auf.