



Stellungnahme

**des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch
den Ausschuss Strafrecht**

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums
für Finanzen**

**Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit
durch die Stärkung der Zollverwaltung und die
Bekämpfung der Finanzkriminalität (Stand:
25.02.2026)**

Stellungnahme Nr.: 25/2026

Berlin, im März 2026

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Stefan Conen, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Friederike Goltsche, Münster
- Rechtsanwältin Dr. Gina Greeve, Frankfurt am Main
(Berichterstatte(rin))
- Rechtsanwalt Kai Kempgens, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Stefan Kirsch, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Dr. Jenny Lederer, Essen
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernd Müssig, Bonn
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Ali B. Norouzi, Berlin (Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Dr. Anna Oehmichen, Berlin
- Rechtsanwältin Gül Pinar, Hamburg (stellv. Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Tilman Reichling, Frankfurt am Main
(Berichterstatte(r))
- Rechtsanwalt Martin Rubbert, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Tanja Brexl, Geschäftsführerin, Berlin

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

A. Hintergrund und Zweck

Der vorliegenden Referentenentwurf knüpft an den Vorgängerreferentenentwurf eines Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetzes (VVBG) sowie eines Vermögensermittlungsgesetzes (VErmiG) aus dem Jahr 2024 an, mit dem das Bundesministerium bereits 2024 im Kern ein Gesetz zu Ermittlungen im Zusammenhang mit „verdächtigen“ Vermögensgegenständen beabsichtigte und mit dem bereits ein neues Verfahren in Bezug auf verdächtige Vermögensgegenstände von hohem Wert geschaffen werden sollte (siehe hierzu bereits die Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Strafrecht vom Juli 2024, **SN 43/2024**).

Auch mit dem vorliegenden Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität, Stand 25.02.2026, nachfolgend kurz: ZFG-E, sollen die strukturellen Anpassungen der Aufbauorganisationen der Zollverwaltung aus dem Projekt „Zoll 2030“ umgesetzt werden, da die zunehmende Komplexität wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Herausforderungen, einschlägige internationale Verpflichtungen, wie die Standards der Financial Action Task Force (FATF) zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie weiterreichende Digitalisierungsvorhaben in Verbindung mit der Übernahme zusätzlicher Aufgaben eine umfassende Weiterentwicklung der Zollverwaltung erforderlich mache.

Der Zoll soll als „Partner der Wirtschaft und in seiner Stellung als wichtiger Bestandteil der deutschen Sicherheitsarchitektur nachhaltig gestärkt“ werden.

Das Vorhaben sei notwendig, um den Zoll auf die gestiegenen Anforderungen an seine Aufgabenwahrnehmung angesichts wachsender Herausforderungen in den Bereichen internationale Sicherheit, Wirtschaftsverkehr und digitaler Wandel zukunftssicher aufzustellen. Vorgesehen ist eine umfassende, strukturelle, personelle und technologische Neuausrichtung.

In ihrer Gesamtorganisation soll die Zollverwaltung neu aufgestellt werden. Der bisher aus dem Zollkriminalamt und den Zollfahndungsämtern bestehende Zollfahndungsdienst soll ebenso wie die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung mit den anderen Teilen der Generalzolldirektion sowie den Hauptzollämtern zusammengeführt und auf Oberbehörden-, wie auch auf Ortsbehördenebene organisatorisch und inhaltlich strukturiert werden. Es soll dabei insbesondere ein neuer Bereich „Zölle und Steuern“ sowie ein Bereich „Sicherheit und Vollzug“ auf beiden Ebenen der Zollverwaltung geschaffen werden. Der Bereich „Sicherheit und Vollzug“ soll aus allen ermittlungsführenden Einheiten der Zollverwaltung bestehen, die zuständig für die Bekämpfung der Zollkriminalität sind.

Insbesondere sollen im Zoll spezialisierte Einheiten zur Ermittlung komplexer Fälle internationaler Geldwäsche bei den Ortsbehörden des Zolls eingerichtet werden, um insbesondere dem von der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) im Rahmen ihrer Deutschlandprüfung 2021 und 2022 angemahnten Bedarf an einer institutionell untermauerten Priorisierung der Ermittlung komplexer Fälle internationaler Geldwäsche Rechnung zu tragen.

Der Referentenentwurf will zudem die Grundlage für eine engere Zusammenarbeit der Zollverwaltung mit den sonstigen Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder schaffen. Dies sei wegen der Bedeutung der Geldwäsche für die Wiedereinschleusung der Gewinne aus der schweren strukturellen und organisierten Kriminalität in den legalen Wirtschaftskreislauf erforderlich, da nur so die umfangreichen Erkenntnisse der Zollverwaltung aus dem Bereich des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs effizient mit sonstigen kriminalistischen Erkenntnissen der Strafverfolgungsbehörden zusammengeführt werden könnten.

Vor allem sind „Verbesserungen“ im Rahmen der Vermögensabschöpfung vorgesehen. Es sollen Regelungslücken geschlossen werden, so dass eine noch effektivere Abschöpfung inkriminierter Vermögenswerte ermöglicht werde. Ohne die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen sollen Täter beispielsweise weiterhin illegal erwirtschaftete Gelder investieren können und hätten durch Weiterveräußerung die Möglichkeit, ihr inkriminiertes Vermögen der Einziehung zu entziehen. Hierfür ist ein administratives Verfahren der Vermögensermittlungen- und -sicherungen (aVES) vorgesehen, mit dem bedeutsame Vermögensgegenstände von unklarer Herkunft (verdächtige Vermögenswerte) eingezogen werden können. Ein Verzicht auf dieses Instrument würde laut Entwurfsbegründung bedeuten, dass in den Konstellationen, in denen bedeutsame Vermögensgegenstände von unklarer Herkunft in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf eingebracht werden, aber die Strafbarkeit des Verhaltens (noch) nicht ersichtlich sei, einer sich bereits realisierender Gefahr nicht begegnet werden könnte, da nach jetziger Rechtslage keine entsprechenden Schutzmaßnahmen getroffen werden könnten (siehe hierzu S. 156 der Begründung).

Das zollpolizeirechtliche Verfahren für administrative Vermögensermittlungen und -sicherungen soll sich dabei ausschließlich im besonderen Verwaltungsrecht bewegen, ohne mit dem Strafverfahrensrecht verknüpft zu sein. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass es zu keiner unbotmäßigen Vermengung des präventiven und repressiven Rechts komme.

Der aktuell vorliegende Referentenentwurf sieht zahlreiche Folgeänderungen vor (siehe die mehrseitige Auflistung - Artikel 26 – Folgeänderungen). Ebenso ist beabsichtigt, das ZFG nicht zu befristen, da die Regelungen dauerhaft angelegt sein sollen. Spätestens nach fünf Jahren nach Inkrafttreten ist insoweit eine Evaluierung hinsichtlich des mit dem Vorhaben verbundenen Erfüllungsaufwandes angedacht (siehe S. 193 ZFG-E-Begründung).

Entgegen der Ankündigung auf S. 205 des Entwurfes enthält dieser selbst keine Änderungen des Strafgesetzbuches; insbesondere auch nicht des § 76a Abs. 4 (der sog. non-conviction-based-confiscation).

B. Zusammenfassung

Der Deutsche Anwaltverein lehnt diesen Referentenentwurf strikt ab, vor allem die beabsichtigten immensen Ausweitungen der Eingriffsbefugnisse bzw. Übertragung von polizeilichen Aufgaben auf die Behörden der Zollverwaltung.

Wie bereits in der Vergangenheit ausgeführt, bedarf es schon grundsätzlich weder zum Schutz des Sozialstaats noch zum Schutz der Rechte von Betroffenen noch zum Schutz des Wettbewerbs einer solchen Machtfülle der Behörden der Zollverwaltung.¹ Es droht trotz formaler Trennung der Aufgaben das Risiko einer Vermischung der Kompetenzen als bloße Verwaltungsbehörde einerseits und als Strafverfolgungsbehörde andererseits. Dem wohnt die Gefahr von Kompetenzüberschreitungen inne, mithin eine unbotmäßige Vermengung des präventiven und repressiven Rechts. Der vorliegende Referentenentwurf bewegt sich bereits im Ausgangspunkt auf einer bedenklichen Gratwanderung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung und enthält Repressionen, ohne dass überhaupt ein strafprozessualer Anfangsverdacht besteht. Wie ebenfalls schon hervorgehoben, ist ein ausschließlich risikobasierter Ansatz zur Aufklärung von Vermögen unklarer Herkunft abzulehnen.²

Der Deutsche Anwaltverein sieht das Gesetzgebungsvorhaben mit großer Sorge, da es gegen das Grundkonzept des Einziehungsrechts verstößt und das Verwaltungsverfahren mit dem strafrechtlichen Einziehungsverfahren in unzulässiger Weise vermischt. Im **Ergebnis** bedeuten die vorgesehenen Regelungen eine erhebliche Erweiterung des materiellen und prozessualen Einziehungsrechts, das auf einer rein verwaltungsrechtlichen Ebene angesiedelt werden und damit das strafrechtliche Einziehungsrecht ergänzen soll.

¹ Siehe dazu bereits Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Sozialrecht und Ausschuss Strafrecht zum Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, BT-Drs. 19/8691 (**SN 16/2019**) und Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Strafrechtsausschuss zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Finanzen zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (**SN 35/2025**).

² S. dazu Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Strafrecht zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Finanzen Entwurf eines Gesetzes zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutsamer inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz – VVBG) bzw. zum Referentenentwurf zu Ermittlungen mit verdächtigen Vermögensgegenständen (Vermögensermittlungsgesetz – VErmIG-E) (**SN 43/2024**).

Der vorliegende Referentenentwurf greift in vielfältiger Weise in Freiheitsrechte ein und sieht erhebliche Eingriffsrechte vor, nicht nur, aber insbesondere im Zusammenhang mit der Aufklärung und Sicherung von verdächtigen Vermögenswerten.

Es ist in hohem Maße bedenklich, wenn den Polizeibehörden bzw. der Staatsanwaltschaft als kontrollierende Instanz mehr und mehr ihr Aufgaben- und Verantwortungsbereich entzogen und dieser von den Behörden der Zollverwaltung und in wesentlichen Bereichen der vermögenssichernden Maßnahmen in ein Verwaltungsverfahren übertragen wird. Es entsteht der Eindruck, dass der Referentenentwurf auf diese Weise die verfassungsrechtlichen Bedenken umgehen möchte, die gegen die Abschöpfung von Vermögenswerten unklarer Herkunft im Wege der strafrechtlichen Einziehung vorgebracht wurden und werden. Da sich aber die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Maßnahme allenfalls am Rande durch ihre Bezeichnung oder der Zuordnung zu einem Rechtsgebiet beantworten lässt, werden die auch vom Deutschen Anwaltverein bereits vorgebrachten Einwände³ hierdurch nicht beseitigt.

Mit den vorgesehenen Regelungen eines Gefahrenabwehrgesetzes, mithin der Verlagerung in ein verwaltungsrechtliches Verfahren, sollen die bereits in der Vergangenheit zu den verschiedenen Reformen des strafrechtlichen Einziehungsrechts höchst umstrittenen und neuralgischen Punkte umgangen werden, insbesondere mit Blick auf höchst kritische Fragestellungen nach dem Strafcharakter von Einziehungen und einer unzulässigen Beweislastumkehr.

Gegen eine Verlagerung der höchst umstrittenen Einziehungsmöglichkeiten im Fall Vermögen unklarer Herkunft in den Bereich lediglich prognostizierter Gefahr und in das Verwaltungsrecht bestehen erhebliche verfassungs- und europarechtliche Bedenken. Strikt abzulehnen ist insbesondere eine vollständige Beweiserleichterung, zumal in Fällen, die noch nicht einmal einen (ohnein) niedrigen strafprozessualen Verdachtsgrad aufweisen.

³ Siehe bereits [SN 43/2024](#).

Auch das Gefahrenabwehrrecht muss sich vor dem Hintergrund niedrigster Eingriffsschwellen von Zwangsmaßnahmen an verfassungsrechtlichen Vorgaben grundgesetzlich geschützter Rechtsgüter messen lassen.

Aufgrund der enormen Vielzahl der vorliegenden Regelungsvorschläge und aufgrund der außerordentlich knapp bemessenen Zeit geht die Stellungnahme punktuell auf die nach Ansicht des Deutschen Anwaltverein wesentlichen bzw. erheblichen Änderungen ein.

Höchst problematisch sind:

- die Absenkung der Eingriffsschwelle
- die Schaffung eines Verwaltungsverfahrens zu repressiven Eingriffen bei niedrigen Hürden unter dem Deckmantel der Gefahrenabwehr
- unklare Begriffsbestimmungen und Konturlosigkeit des geschützten Rechtsgutes als Basis für erhebliche Eingriffe in private Rechtspositionen
- eine willkürliche Setzung einer Wertgrenze ohne Maßgaben zur Bewertung
- Schaffung eines Generalverdacht und Erzielung einer Beweislastumkehr
- Diffuse Gesetzessystematik

In der Gesamtschau führen diese Defizite zu erheblichen Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des angestrebten Gesetzes, insbesondere mit Blick auf die Eigentumsgarantie in Artikel 14 GG.

Auf europarechtlicher Ebene bewegt sich der vorliegenden Entwurf weit jenseits der aktuellen Einziehungsrichtlinie⁴ und verstößt insbesondere gegen Art. 17 der Europäischen Grundrechte-Charta.

⁴ Richtlinie (EU) 2024/1260 vom 24. April 2024.

C. Zu einzelnen vorgesehenen Regelungen

I. Zu Änderungen des Zollfahndungsdienstgesetzes (ZFdG)

Neben den Zollfahndungsämtern sind auch die Hauptzollämter u. a. mit umfassenden Aufgaben bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung betraut. Daher soll die im Zuge der Strukturreform „Zoll 2030“ erfolgende Integration des Zollkriminalamtes in die Generalzolldirektion und der Zollfahndungsämter in die Zolldirektion zum Anlass genommen werden, das Zollfahndungsdienstgesetz von seiner Orientierung an der Organisation des Zollfahndungsdienstes zu lösen und an den Zweck der **Bekämpfung der Zollkriminalität** zu knüpfen.

§ 1 (E) sieht in Abs. 1 den Zweck des Gesetzes vor und definiert in Abs. 2 die Zollkriminalität.

Neben den Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach der AO und solchen, deren Verfolgung nach dem SchwarzArbG der Zollverwaltung obliegen, sind auch Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach §§ 105 und 106 des Zollfahndungsdienstgesetzes vorgesehen sowie nach oder aufgrund sonstiger Bundesgesetze, wenn die Ermittlungen bei der Zollverwaltung liegen.

§ 1 Abs. 1 (E) definiert den Zweck des Gesetzes mit der Bekämpfung der Zollkriminalität durch die Generalzolldirektion und die Zolldirektionen (Behörden der Zollverwaltung). Soweit die Behörden der Zollverwaltung Aufgaben nach diesem Gesetz oder Aufgaben der Strafverfolgung wahrnehmen, sollen sie als ermittlungsführende Dienststellen der Zollverwaltung handeln.

§ 1 Abs. 2 (E) sieht als Zollkriminalität folgende Straftaten vor:

- Zollstraftaten nach § 369 AO sowie Zollordnungswidrigkeiten nach § 377 AO
- Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die nach dem SchwarzArbG in die Ermittlungszuständigkeit der Behörden der Zollverwaltung fallen

- Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz (Zollfahndungsdienstgesetz-ZFG)
- Straftaten der Geldwäsche nach § 261 StGB im Falle des § 3 Abs. 13, § 5 Abs. 2a und 2b und des § 1 Abs. 5 des Zollverwaltungsgesetzes sowie
- sonstige Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach anderen Gesetzen oder aufgrund eines anderen Gesetzes, die in die Zuständigkeit der Ermittlungszuständigkeit der Behörden der Zollverwaltung fallen.

Unbeschadet der sonstigen Aufgaben umfasst danach die Bekämpfung der Zollkriminalität die **Verhütung und Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die Aufdeckung unbekannter Straftaten und die Vorsorge für die künftige Verfolgung von Straftaten**, soweit sie in die Ermittlungszuständigkeit der Behörden der Zollverwaltung fallen. Sofern bei der Bekämpfung der Zollkriminalität die Anwendung des unmittelbaren Zwangs erforderlich wird, so ist sie Zollverzugsbediensteten nach §§ 10a Abs. 1 des Zollverwaltungsgesetzes vorbehalten (§ 1 Abs. 3 (E)).

Mit § 1 Abs. 4 (E) soll sichergestellt werden, dass die Aufgaben und Befugnisse der Behörden der Zollverwaltung nach anderen Gesetzen durch die Vorschriften dieses Gesetzes nicht eingeschränkt werden; dies gelte insbesondere für die Regelungen im Zollverwaltungsgesetz, SchwarzArbG und Sanktionsdurchsetzungsgesetz. Das Zollfahndungsdienstgesetz soll vor allem für die präventive und repressive Aufgabenerfüllung der ermittlungsführenden Dienststellen der Zollverwaltung bei der Bekämpfung der Zollkriminalität dienen, soweit nicht die StPO vorrangig ist. Insbesondere dort, wo ausschließlich Kontrollaufgaben im Rahmen der zollamtlichen Überwachung wahrgenommen werden, ginge weiterhin das Zollverwaltungsgesetz den Vorschriften dieses Gesetzes vor. Zugleich soll das Zollverwaltungsgesetz Regelungen enthalten, die für die gesamte Zollverwaltung gelten. In ähnlicher Weise sollen die Vorschriften des SchwarzArbG den Regelungen dieses Gesetzes vorgehen, soweit Behörden der Zollverwaltung ausschließlich Aufgaben nach § 2 des SchwarzArbG wahrnehmen. Soweit dieses ebenfalls Regelungen zur Bekämpfung der Zollkriminalität enthält, wie etwa die Vorschriften seines 4. Abschnittes, gehen diese als legis specialis dem vorliegenden Zollfahndungsdienstgesetz vor (siehe S. 197 Begründung).

Bereits die vorgenannten Regelungen lassen eine unbotmäßige Vermengung des präventiven und repressiven Rechts befürchten, da – auch schon aufgrund diffuser Gesetzessystematik – die zugewiesenen Aufgabenbereiche nicht klar abgrenzbar erscheinen und gerade in der Praxis die Gefahr der Kompetenzüberschreitung mit sich bringen.

II. Zu § 5 Abs. 2a und Abs. 2b (E) [Verhütung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten durch die Zolldirektionen]

Gemäß § 5 Abs. 2a (E) sollen die Zolldirektionen in bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug einschließlich der ihr zugrunde liegenden rechtswidrigen Taten die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnehmen. Ebenso sollen sie generell die polizeilichen Aufgaben im Sinne des § 5 Abs. 2a (E) dann wahrnehmen, wenn eine zuständige Bundes- oder Landesbehörde darum ersucht und die vorherige Zustimmung der Generalzolldirektion vorliegt.

In der Begründung zu diesen Regelungen (siehe S. 201 ff. Begründung) wird angeführt, dass die Zuständigkeit für die Ermittlung der Geldwäsche mit Auslandsbezug eine notwendige Kompetenz einer Verwaltung sei, die den grenzüberschreitenden Waren-, Barmittel- und Außenwirtschaftsverkehr überwache und für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, des Bannbruchs und der sonstigen Steuerstraftaten zuständig sei, da Geldwäsche Tatbegehungen mit Auslandsbezug häufig mit dem grenzüberschreitenden Verbringen von Vermögensgegenständen (Bargeld, Kunstgegenstände, Luxusgüter, Waren) zusammenhänge.

Eine Beschränkung auf die Zuständigkeitsbereiche des Zolls, insbesondere auf zollspezifische Vortaten, soll hiermit nicht verbunden sein, da gerade die Vortat nicht bei Einleitung eines Verfahrens eindeutig bestimmbar sei und diese Beschränkung auch im Widerspruch zum dem All-Crime-Ansatz in § 261 StGB stünde.

Die Vorschrift bestimme eine originäre Zuständigkeit des Zolls auf dem Gebiet der Strafverfolgung für alle bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug. Die Beschränkung auf die bedeutsamen Fälle der Geldwäsche bewahre vor einer zu weiteren Ausdehnung der Ermittlungskompetenz des Bundes. Die Zollrichtungen würden in bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug einschließlich der ihr zugrundeliegenden rechtswidrigen Taten die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnehmen.

Als bedeutsam sollen diese Fälle immer dann anzusehen sein, wenn eine komplexe Ausgestaltung der Geldwäsche unter Verwendung aufwändiger Firmengeflechte und Unternehmenskonstruktionen erfolge – unter Vermischung legaler und illegaler Geldströme oder unter Nutzung besonderer Finanzinstrumente. Als Kriterium für die Bedeutsamkeit wird ebenso die Gefährdung für das (internationale) Ansehen und die Reputation des Finanzplatzes und Wirtschaftsstandortes Deutschland angesehen, wie ebenfalls ein höheres Volumen der Geldwäsche in einem konkreten Zeitraum oder wenn eine neue Typologie der Geldwäsche zur Anwendung kommt.

Ein Auslandsbezug sei immer bei Verbringung von Tatobjekten aus oder in das Ausland und/oder bei der Steuerung der Geldwäschetat in Deutschland aus dem Ausland bzw. bei der Steuerung der Geldwäschetat im Ausland aus Deutschland gegeben.

Die vorgesehene Regelung schafft eine umfassende Zuständigkeit des Zolls für die Strafverfolgung mit weitreichenden Kompetenzen. Dies führt zum einen zu einer (weiteren) Verpolizeilichung der Zollbehörden und letztlich zu einer Verwischung der Grenze zwischen Strafverfolgung und Verwaltung.

Daneben enthält sie derart unbestimmte Rechtsbegriffe, dass eine klare Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber anderen Stellen kaum möglich sein wird. Insbesondere der Terminus „bedeutsame Fälle der Geldwäsche“ erscheint hierfür ungeeignet.

Schließlich begegnet die Zuständigkeit des Zolls für die der Geldwäsche „zugrundeliegenden rechtswidrigen Taten“, also der Vortaten, erheblichen Bedenken. Zum einen erscheint es fraglich, ob beim Zoll die erforderlichen fachliche Kompetenzen vorhanden bzw. bis zum Inkrafttreten des Gesetzes aufgebaut werden können. Zum anderen kehrt diese Annexzuständigkeit das Verhältnis von Vortat und Anschlussdelikt um: Ausgangspunkt einer strafrechtlichen Verfolgung ist nach dem geltenden Recht die Vortat. Die Zuständigkeit für die Verfolgung der Vortaten nunmehr an die Geldwäsche als Anschlussdelikt anzuknüpfen, spricht für einen durchgreifenden Paradigmenwechsel.

III. Zu § 5a (E) [Schutz des Vertrauens in den Rechtsstaat] und § 52b (E) [Begriffsbestimmungen]

1. Zu § 5a (E)

Gemäß § 5a (E) ist vorgesehen, dass die Behörden in ihrem Zuständigkeitsbereich Maßnahmen treffen können, um Gefahren für das Vertrauen in den Rechtsstaat und damit auch das Wirtschafts- und Finanzsystems abzuwehren, die von dem Einbringen bedeutsamer Vermögensgegenstände, bei denen Zweifel an der rechtmäßigen Herkunft bestehen, in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf ausgehen.

In der Begründung zum Referentenentwurf wird angeführt, dass von hochwertigen Vermögenswerten, die inkriminierter oder unklarer Herkunft seien, erhebliche Gefahren für die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland ausgehen (siehe S. 203 Begründung).

Als Begründung wird lediglich im Weiteren angeführt, dass im Fall des Erkennens verdächtiger Vermögenstransaktionen ohne Möglichkeit der Zuordnung zu einem konkreten Delikt durch Strafverfolgungsbehörden derzeit einzig die Einleitung eines Strafverfahrens wegen Geldwäsche nach § 261 StGB umfassende operative Ermittlungsmaßnahmen ermöglichen, um so das Geldwäschedelikt nachzuweisen und in dem Rahmen die Vortat aufzuklären (siehe S. 203 Begründung).

Trotz der Möglichkeit der Geldwäscheermittlung und der Einziehung blieben Fälle denkbar, in denen bedeutsame Vermögenswerte unklarer Herkunft transferiert würden, ohne dass sich der Anfangsverdacht der Geldwäsche begründen ließe. Selbst in den Fällen, in denen der Anfangsverdacht bejaht werde, könne es passieren, dass die Ermittlungen den hinreichenden Tatverdacht für die Erhebung der Anklage nicht stützen, so dass das Strafverfahren einzustellen sei (siehe S. 204 Begründung).

Aus diesem Grund sei eine **administrative Vermögensermittlung und -sicherung (aVES)** als Instrument erforderlich. Mit § 5a (E) sollen daher die Behörden der Zollverwaltung alle geeigneten, erforderlichen und angemessenen präventiven Befugnisse haben, die ihnen nach dem Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetz zustünden.

Die administrative Vermögensermittlung setzt lediglich eine **prognostizierte Gefahr** voraus.

Mit § 5a wird den Behörden der Zollverwaltung die Aufgabe übertragen, in ihrem Zuständigkeitsbereich Maßnahmen zum Schutz des Vertrauens in den Rechtsstaat und damit auch des Wirtschafts- und Finanzsystems zu treffen. Zu diesem Zweck wird die Abwehr der Gefahren, die von dem Einbringen bedeutsamer Vermögensgegenstände unklarer Herkunft (verdächtige Vermögenswerte) in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf ausgehen zu einer präventiven Aufgabe der Zollverwaltung, die von der Einleitung eines Strafverfahrens unabhängig ist. Kann im Rahmen dieser administrativen Ermittlung die Herkunft von bedeutsamen Vermögensgegenständen **nicht aufgeklärt** werden, liegt – wie § 52b Abs. 6 nunmehr auch ausdrücklich hervorhebt – eine Gefahr für das Wirtschafts- und Finanzsystem vor, die es abzuwehren gilt. Zu diesem Zweck können die Behörden der Zollverwaltung bei bedeutsamen Vermögensgegenständen, deren Herkunft unklar ist, umfassende administrative Ermittlungen zur Aufklärung der unklaren Herkunft durchführen und sofern eine rechtmäßige Herkunft sich nicht nachvollziehen lässt, diese in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren einziehen zu lassen.

Es soll folglich ein Verfahren für administrative Vermögensermittlungen und -sicherungen geben, das sich ausschließlich im Verwaltungsrecht bewegt und „ohne dogmatisch schwer zu vermittelnder Verknüpfung mit dem Strafverfahrensrecht auskomme“.

Zunächst ist zu konstatieren, dass das „Wirtschafts- und Finanzsystem“ als Rechtsgut völlig konturenlos ist. Ist schon nicht deutlich, zum Schutz welchen Rechtsguts mit welcher konkreten Reichweite staatliche Eingriffe erfolgen, kann im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung kein aussagekräftiges Resultat erzielt werden.

Vor allem bleibt unklar, aufgrund welcher Erwägungen gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die als möglich bezeichneten Fälle besteht, in denen bedeutsame Vermögenswerte unklarer Herkunft transferiert würden, ohne dass sich der Anfangsverdacht der Geldwäsche begründen ließe. Weshalb soll es allein die unklare Herkunft eines Gegenstandes gebieten, diesen (verwaltungsrechtlich) einzuziehen?

Soll damit künftig Eigentum, dessen Herkunft nicht lückenlos belegt werden kann, dem Schutz der Rechtsordnung entzogen und vom Staat in Gänze eingezogen werden?

2. Zu § 52b (E) [Begriffsbestimmungen]

Nach § 52b Abs. 1 (E) [Begriffsbestimmungen] gelten insoweit bereits als „verdächtige Vermögenswerte“, wenn sie „bedeutsame Vermögensgegenstände von unklarer Herkunft“ sind. § 52b Abs. 2 S. 1 (E) definiert den Vermögensgegenstand in denkbar weiter Form, die auch Forderungen und Kryptowährungen umfasst. Nach S. 2 der Vorschrift sollen dann, wenn zwischen mehrere Vermögensgegenständen ein so enger Zusammenhang besteht, dass eine einheitliche Behandlung gebotet erscheint, diese gemeinsam einen Vermögensgegenstand bilden.

Gemäß § 52b Abs. 3 (E) soll ein Vermögensgegenstand dann bedeutsam sein, wenn sein Wert 100.000 Euro überschreitet oder eine Pflicht besteht, ihn in einem von einer öffentlichen Stelle geführten Register einzutragen.

Gemäß § 52b Abs. 4 S. 1 (E) ist ein Vermögensgegenstand von unklarer Herkunft, wenn begründete Zweifel an seiner rechtmäßigen Herkunft bestehen. Begründete Zweifel in diesem Sinne liegen nach § 52b Abs. 4 S. 2 (E) insbesondere dann vor, wenn nach einer Gesamtschau der relevanten Umstände der rechtmäßige Erwerb des Vermögensgegenstandes oder der Erwerb des Vermögensgegenstandes mit Mitteln aus rechtmäßiger Herkunft **nicht plausibel** erscheint. Die „begründeten Zweifel“ im Sinne dieser Vorschrift sollen im Grunde den „tatsächlichen Anhaltspunkten“ für eine auf Tatsachen gestützte Gefahrenprognose im allgemeinen Polizeirecht entsprechen (S. 240 des Entwurfes). S. 3 der Norm erfordert hierzu eine Gesamtschau, für die die wichtigsten Kriterien sodann aufgeführt werden. Zu diesen gehören u. a. die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Inhaber der tatsächlichen Gewalt oder der Eigentümer des Vermögensgegenstandes, die Frage etwaiger Vorstrafen und die Frage, ob der Vermögensgegenstand „im Zusammenhang mit einem Strafverfahren“ aufgefunden wurde.

Kann im Rahmen von administrativen Ermittlungen die Herkunft von bedeutsamen Vermögensgegenständen nicht aufgeklärt werden, soll gemäß § 52b Abs. 6 (E) eine Gefahr für das Wirtschafts- und Finanzsystem vorliegen, die es abzuwehren gilt. Zu diesem Zweck können die Behörden der Zollverwaltung diese Gegenstände sicherstellen, weitere Ermittlungen zur Aufklärung der unklaren Herkunft durchführen und sofern sich eine rechtmäßige Herkunft nicht nachvollziehen lässt, diese in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren einziehen lassen.

Bereits die Begriffsbestimmungen in § 52b (E) machen deutlich, dass mit diesem Gesetzesvorhaben ein tiefgreifender Paradigmenwechsel im Verhältnis Bürger/Staat und des grundgesetzlich geschützten Eigentumsrechts aus Art. 14 GG beabsichtigt ist. Bei aller Kritik an der Ausgestaltung des geltenden Einziehungsrechts setzt dieses gleichwohl den Nachweis einer Straftat voraus,

wie auch die strafprozessualen Normen zum Vermögensarrest und zur Beschlagnahme den Verdacht einer Straftat verlangen. Die „besonderen Maßnahmen zur Aufklärung und Sicherung von verdächtigen Vermögenswerten“ nach den §§ 52a ff. (E) knüpfen hingegen an die „Unklarheit“ ihrer Herkunft an.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken gegen dieses Regelungskonzept bestehen auch Einwände bezüglich der konkreten Begriffsbestimmungen.

Dies gilt etwa für § 52b Abs. 2 S. 2 (E). Die Annahme eines engen Zusammenhanges von mehreren Vermögensgegenständen mit der Folge, dass diese als lediglich ein Vermögensgegenstand zu behandeln ist, verlangt allein das „geboten erscheinen Lassen“ einer einheitlichen Behandlung und ist damit von vornherein ergebnisorientiert. Für die künftige Rechtsanwendung wird es daher allein darauf ankommen, ob aus Sicht der zuständigen Zolldirektion eine Sicherstellung und Einbeziehung verschiedener Vermögenswerte, deren Wert jeweils unter dem Schwellenwert von 100.000 Euro (§ 52b Abs. 3 S. 1 [E]) liegt, sachgerecht erscheint. Das Ergebnis dieser Bewertung erscheint vorgezeichnet.

Der Referentenentwurf enthält zudem keine Erläuterung dazu, warum genau diese Wertschwelle bestimmt wurde. Dabei ist angesichts der Zwecksetzung bereits fraglich, ob das Wirtschafts- und Finanzsystem durch Vermögenswerte rechtswidrigen Ursprungs gerade ab einem Betrag vom 100.000,01 Euro gefährdet sein kann. Generell kann angezweifelt werden, ob eine solche Gefährdung schon aus dem wirtschaftlichen Wert eines Vermögensgegenstandes selbst folgen kann. Aus der gewählten Wertgrenze folgt bereits, dass Immobilien grundsätzlich einem kritischen Augenmerk unterliegen, obwohl deren „Einbringen in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf“ angesichts des Grundbuchwesens grundsätzlich transparent ist.

Auch bleibt unklar, wie und auf welche Weise der Wert eines Vermögensgegenstandes zu bemessen ist. Wie etwa bei Immobilien eine eindeutige Bezifferbarkeit ohne Begehung und Begutachtung möglich sein soll, erschließt sich nicht. Angesichts der erheblichen Eingriffe, die der

Referentenentwurf vorsieht, erscheint es höchst bedenklich, den Wert von Vermögensgegenständen im Schätzungswege zu bestimmen.

Bedenken bestehen auch gegen einen Teil jener Erwägungen, die im Rahmen der „Gesamtschau der relevanten“ Umstände nach § 52b Abs. 4 (E) herangezogen werden sollen. So erschließt es sich nicht, weshalb es darauf ankommen soll, ob ein Vermögensgegenstand „im Zusammenhang mit einem Strafverfahren“ aufgefunden wurde. Es ist bereits nicht ersichtlich, was hier als „Zusammenhang“ verstanden werden soll. Auch ist unklar, weshalb bei einem Strafverfahren, das ohne Verurteilung oder Einziehung endete, dies bedeutsam für die Frage der Herkunft von Vermögenswerten des (früheren) Beschuldigten und auch Dritter sein soll.

IV. Zu § 52d (E) [Sicherstellung von verdächtigen Vermögenswerten]

Im Vorfeld der Entscheidung des Gerichts über die Anordnung der Einziehung gemäß § 52j (E) sieht der Entwurf in seinem § 52d (E) auch die Sicherstellung von verdächtigen Vermögenswerten vor. Dieser soll es bedürfen, um die verdächtigen Vermögenswerte für die Dauer der Maßnahmen zur Aufklärung ihrer Herkunft zu sichern und in staatliche Verwahrung zu nehmen.

Wenn Grund zu der Annahme besteht, dass bedeutsame Vermögensgegenstände unklarer Herkunft sein könnten, können die Behörden der Zollverwaltung nach § 52d Abs. 1 (E) verdächtige Vermögenswerte bis zu 30 Tage sicherstellen und in Verwahrung nehmen, um Maßnahmen zur Aufklärung ihrer Herkunft durchzuführen.

Wenn innerhalb der Frist von 30 Tagen die unklare Herkunft nicht aufgeklärt werden kann, kann das Gericht gemäß § 52d Abs. 2 S. 1 (E) die Frist auf 150 Tage verlängern. Zuständig für diese Entscheidung ist nach § 52d Abs. 2 S. 4 (E) das Verwaltungsgericht und dort der Einzelrichter (§ 52d Abs. 2 S. 4 (E)). Eine Anhörung des Betroffenen soll vor der Entscheidung ausdrücklich nicht stattfinden.

Nach diesen Regelungen könnte die Zolldirektion selbst dem Eigentümer/Gewahrsamsinhaber Vermögenswerte für 30 Tage entziehen. Eine

gerichtliche Befassung ist insoweit nicht vorgesehen. Dies unterscheidet das Regelungsregime des Entwurfes von den Regelungen der vorläufigen Vermögenssicherung nach der Strafprozessordnung. Gemäß § 111j Abs. 1 S. 1 StPO werden Beschlagnahme und Vermögensarrest durch das (Amts-)Gericht anordnet. Lediglich bei Gefahr im Verzug besteht nach S. 2 der Norm eine Eilzuständigkeit der Staatsanwaltschaft, deren Anordnungen dann aber gerichtlich bestätigt werden muss. Bei der Sicherstellung von Vermögenswerten handelt es sich um einen erheblichen Grundrechtseingriff, der zudem – unabhängig vom Ausgang des jeweiligen Verfahrens – bereits innerhalb kürzester Zeit die wirtschaftliche Vernichtung des Betroffenen bewirken kann. Wenngleich diese Folge in Ermittlungsverfahren insbesondere bei dem Vermögensarrest eintritt, kann sich diese Folge – sei es im Ermittlungsverfahren im Fall der Beschlagnahme zur Sicherung der Einziehung nach § 111b Abs. 1 StPO, sei es bei der im Entwurf vorgesehen Sicherstellung von verdächtigen Vermögenswerten – auch bei der Entziehung einzelner Gegenstände ergeben. Vor diesem Hintergrund erschließt es sich nicht, weshalb bei der Sicherstellung als „besondere Maßnahme zur Aufklärung und Sicherung von verdächtigen Vermögenswerten“ eine gerichtliche Befassung im Sinne einer (zumindest regelhaften) Anordnungscompetenz nicht vorgesehen ist. Dies auch deshalb, weil der für die Sicherstellung allein erforderliche „Grund zu der Annahme, dass bedeutsame Vermögensgegenstände unklarer Herkunft sein könnten“ derart unbestimmt ist, dass eine frühzeitige gerichtliche Befassung insbesondere zum Schutz der Betroffenen, aber auch zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendung angezeigt erscheint.

V. Zu § 52f (E) [Mitwirkungsobliegenheit des Betroffenen und des wirtschaftlich Berechtigten]

Gemäß § 52f Abs. 1 (E) ist der Betroffene oder der wirtschaftlich Berechtigte zum Nachweis der Herkunft der verdächtigen Vermögenswerte zur Vorlage geeigneter Belege, Urkunden oder sonstiger Dokumente aufzufordern und zu fragen, ob er sachdienliche Angaben zu der Herkunft der verdächtigen Vermögenswerte machen kann. Es obliegt diesen, auf Verlangen der Behörde der Zollverwaltung geeignete Belege, Urkunden oder sonstige Dokumente vorzulegen, um die Herkunft der verdächtigen Vermögenswerte nachzuweisen. Nach § 57 Abs. 2 (E) können diese

Mitteilungen und Aufzeichnungen auch für etwaige Besteuerungs- und Strafverfahren verwendet werden.

Hierbei handelt es sich nicht – wie die Begründung auf S. 245 ausführt – um „weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten des Betroffenen“. Es handelt sich vielmehr um eine Obliegenheit. Die Konsequenz hieraus benennt der Entwurf an anderer Stelle. Nachdem diese Obliegenheit von der Verpflichtung abgegrenzt wird, heißt es auf S. 253: „Die Nichtbeachtung der Obliegenheit kann jedoch typischerweise zu Rechtsnachteilen für die betroffene Person führen. Vorliegend steht es der Behörde frei, aus der Nichtmitwirkung Schlüsse auf die Herkunft der verdächtigen Vermögenswerte zu ziehen.“

Hierdurch wird das Dilemma für den Betroffenen deutlich: Entweder wirkt er „freiwillig“ mit oder aber er riskiert, durch Verzicht auf die Mitwirkungsmöglichkeiten Rückschlüsse der Behörde und später des Gerichts auf die Herkunft der verdächtigen Vermögenswerte. Dieses Dilemma wird auch durch die mögliche Verwendung im Strafverfahren verstärkt. Aufgrund der Ausgestaltung als bloße Obliegenheit und nicht als durchsetzbare und vollstreckbare Pflicht soll der Referentenentwurf an dieser Stelle das andernfalls zumindest naheliegenderweise erforderliche Beweisverwertungsverbot im Strafverfahren vermeiden.

Es drohen schließlich Repressionen, ohne dass ein strafprozessualer Anfangsverdacht besteht. Eine solche Regelung verstößt gegen die Selbstbelastungsfreiheit.

VI. Generell zum Generalverdacht und zur Beweislastumkehr

Auch mit diesem Referentenentwurf wird ein Generalverdacht zur Herkunft von Vermögensgegenständen aus rechtswidrigen Taten artikuliert, wenn als Anhaltspunkt z.B. bereits die für den Erwerb unzureichenden Vermögensverhältnisse dienen sollen.

Unklar bleibt, auf welcher Tatsachenbasis eine solche Einschätzung erfolgen soll bzw. wie diese Tatsachen ermittelt werden. Betroffene werden vor diesem

Hintergrund mit einer Beweislastumkehr konfrontiert. Ihnen wird eine Rechtfertigungslast aufgebürdet: Bestehen auch nur – nach ihrerseits intransparenten Kriterien zu bestimmende – Zweifel an dem legalen Ursprung von Vermögenswerten, muss der Betroffene diesen nachweisen, um nicht einer Einziehung oder bereits einer vorläufigen Sicherstellung ausgesetzt zu sein. Er müsste gleichermaßen trotz aller unternehmerischer Freiheit darlegen, warum eine Anschaffung wirtschaftlich sinnvoll ist und jeder Firmenverbund muss die Sorge tragen, dass eine Behörde womöglich aus Nachlässigkeit der Ansicht ist, ihre Struktur sei zu komplex, um den wirtschaftlich Berechtigten zu erkennen. All dies kollidiert mit der grundrechtlich gesicherten Gewährleistung von Privateigentum.

VII. Zu Befugnissen auf der Grundlage einer „Verdächtigkeit“

Bereits wenn Hinweise vorliegen, dass ein Gegenstand verdächtig ist, mithin bevor seine „Verdächtigkeit“ für Maßnahmen abschließend festgestellt wurde, kann die zuständige Behörde u. a. Auskünfte verlangen, Einsicht in öffentliche Register nehmen, Auskunftersuchen nach dem Kreditwesengesetz stellen oder personenbezogene Daten abgleichen (§ 52e [E]).

Damit werden strafprozessuale Eingriffsbefugnisse, die nach geltender Rechtslage selbst für Vorermittlungen nur im Falle eines strafprozessualen Anfangsverdachts möglich sind, in ein Stadium vorgelagert, in welchem noch nicht einmal der Verdacht feststeht, dass der Vermögensgegenstand aus einer rechtswidrigen Straftat herrührt, geschweige denn ein Verdacht bezüglich jeglichen strafbaren Verhaltens erforderlich ist. Eine solche Vorverlagerung und Herabsenkung der Verdachtsschwelle ohne konkret ersichtliche Rechtsgutgefährdung stößt auf **tiefgreifende verfassungsrechtliche Bedenken.**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nämlich zwingend ein hohes Gewicht des jeweils in Rede stehenden Rechtsguts geboten. Zwingend geboten ist außerdem eine **hinreichende Tatsachenbasis für den Verdacht, dass Straftaten geplant oder begangen werden.** Je gewichtiger das Rechtsgut ist und je weitreichender es durch die jeweiligen Handlungen beeinträchtigt würde oder worden ist, desto geringer darf die Wahrscheinlichkeit sein, mit der auf eine

drohende oder erfolgte Verletzung geschlossen werden kann, und desto weniger fundierend dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die dem Verdacht zugrunde liegen.⁵ Beschränkt sich der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Schutzguts auf wenige hochrangige Rechtsgüter und ist der Schaden, der diesen droht, außergewöhnlich groß, so ist es ihm nicht verwehrt, die Übermittlungsschwelle relativ niedrig zu halten. Weitet er dagegen den Katalog der Schutzgüter beträchtlich aus und bezieht auch Handlungen in die zu verhütenden Erfolge ein, die einen relativ geringen Gefährdungsgrad aufweisen, muss er umgekehrt die Übermittlungsschwelle hoch ansetzen.²⁴

Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden die von ihm zu schützenden Rechtsgüter indes denkbar vage bezeichnet dahingehend, dass „Schädigungen des Wirtschafts- und Finanzsystems“ verhindert werden sollen. Die Höhe dieses Rechtsgutes lässt sich nicht näher bestimmen, so dass jedenfalls auch Handlungen von relativ geringem Gefährdungsgrad erfasst sein dürften. Für diese ist nach der Rechtsprechung des BVerfG mithin ein höherer Verdachtsgrad erforderlich, der im Falle der bloßen Kenntnis eines Vermögensgegenstandes von hohem Wert noch nicht erfüllt sein dürfte.

VIII. Die vorgeschlagenen Regelungen sind mit Europarecht nicht vereinbar

1. Zu weitreichende Befugnisse

Mit den vorgesehenen weitreichenden Befugnissen werden die Garantien, die Art. 8 der Richtlinie 2014/42/EU betreffend die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union für die Betroffenen einer Sicherstellung und Einziehung vorsieht, ausgehebelt.

Selbst die Einziehungsrichtlinie⁶ ist in ihrem Anwendungsbereich enger, indem sie diesen auf bestimmte, in bestimmten EU-Instrumenten näher beschriebene Straftaten eingrenzt. Auch setzt sie – zurecht – eine rechtskräftige Verurteilung

⁵ BVerfG, Urteil vom 15.12.1970 – 2 BvR 1/69, 2 BvR 629/68, 2 BvR 308/69, BVerfGE 30, 1 [18] = NJW 1971, 275.

²⁴ BVerfG, Urteil vom 14.7.1999 - 1 BvR 2226/94, 2420/95 u. 2437/95, NJW 2000, 55.

⁶ Richtlinie (EU) 2024/1260 vom 24. April 2024.

voraus, vgl. Art. 12. Eine Einziehung von Gegenständen ohne rechtskräftige Verurteilung ist nur in eng beschränkten Ausnahmen zulässig, nämlich bei Krankheit, Flucht oder Tod der verdächtigten oder beschuldigten Person, oder Verjährung bei einer Verjährungsfrist von unter 15 Jahren, vgl. Art. 15. Sie ist zudem auf Fälle beschränkt, in denen das Strafverfahren ohne Vorliegen der Umstände gemäß Absatz 1 zumindest zu einer strafrechtlichen Verurteilung für eine Tat hätte führen können, die voraussichtlich direkt oder indirekt zu einem erheblichen wirtschaftlichen Vorteil führt, und in denen ein nationales Gericht der Überzeugung ist, dass die einzuziehenden Tatwerkzeuge, Erträge oder Vermögensgegenstände durch die betreffende Straftat erlangt wurden oder direkt oder indirekt mit dieser in Verbindung stehen.

Die Einziehung von „Vermögen von unklarer Herkunft“ erlaubt selbst diese Richtlinie nur, wenn ein nationales Gericht der Überzeugung ist, dass die festgestellten Vermögensgegenstände durch strafbares Verhalten im Rahmen einer kriminellen Vereinigung erlangt wurden, und dass dieses Verhalten voraussichtlich direkt oder indirekt zu erheblichen wirtschaftlichen Vorteilen führt.

Eine Einziehung oder Dritteinziehung ist zwar nach dem nationalen (Straf-)Recht aller EU-Mitgliedstaaten zulässig, stets aber nur, wenn die dafür gesetzlich explizierten Voraussetzungen gegeben und vor allem die nationalen wie europäischen Grundrechte der Betroffenen, d. h. insbesondere der Eigentümer und Eigentümerinnen, vollumfänglich gewahrt werden; (nur) in diesem Fall stehen Einziehungen grundsätzlich im Einklang mit den auch für Deutschland verbindlichen Vorgaben in Art. 4 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2014/42/EU. Überschreiten nationale Vorschriften dagegen den vom europäischen Gesetzgeber gezogenen Rechtsrahmen, stellen sie einen nicht zu rechtfertigenden und damit rechtswidrigen Eingriff in die nationalen und/oder europäischen Grundrechte der Betroffenen dar.⁷

⁷ So auch Heger, Strafrechtliche Einziehung von Bankeinlagen aufgrund eines (Geldwäsche-) Verdachts gegen die kontoführende Bank? ZfIStw 3/2024, 195, 197.

2. Verletzung von Art. 17 GrCh

Insoweit kommen auf europäischer Ebene neben der Eigentumsgarantie aus Art. 17 der Europäischen Grundrechte-Charta (GRCh) bereits seit den 1950er Jahren auch die Eigentumsgarantie aus dem 1. Zusatzprotokoll zur EMRK in Betracht, beides Grundrechte, die ihrerseits über Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 EUV zum europäischen Primärrecht gehören.

Zwar kann gem. Art. 17 Abs. 1 GRCh und Art. 1 des 1. ZP EMRK das Eigentum auf Grund eines Gesetzes entzogen werden, doch muss der Eingriff seinerseits gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig sein. Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh siehe eine Entschädigungspflicht – im Unterschied zu Art. 1 Abs. 1 S. 2 des 1. ZP EMRK ausdrücklich vor. Demnach sind Eigentumsentziehungen in Form von formellen Enteignungen schon beim Fehlen einer Entschädigungsregelung unverhältnismäßig und damit rechtswidrig.⁸

Beim vorliegenden Gesetzesentwurf ist bereits unklar, zu welchem legitimen Zweck eine Eigentumsentziehung erfolgen soll, da das Rechtsgut nicht bestimmt genug ist. Ohne legitimen Zweck fehlt es aber an der Geeignetheit und Erforderlichkeit des zur Zweckerreichung – welchen? – ergriffenen Mittels. Jedenfalls bedarf die Einziehung von Vermögenswerten im Wert von über 100.000 Euro, soll sie verhältnismäßig im engeren Sinne sein, der Rechtfertigung in Form des erforderlichen Schutzes für ein überragend wichtiges Rechtsgut. Auch hieran fehlt es. Insoweit ist auch die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK zu beachten:⁹

„Was die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme anbelangt, so verlangt Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 von jedem Eingriff, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel besteht (siehe Jahn u.a. gegen Deutschland [GC], Nr. 46720/99, 72203/01 und 72552/01, §§ 83-95, ECHR 2005-VI). Dieses gerechte Gleichgewicht wird gestört, wenn die betroffene Person eine individuelle und übermäßige Belastung zu tragen hat (siehe

⁸ Callies / Ruffert EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh Rn. 26 m.w.N.

⁹ G.I.E.M. S.R.L. u.a. gegen Italien, Urteil vom 28.06.2018, Beschwerde-Nrn. 1828/06, 34163/07 and 19029/11, Rn. 300.

Sporrong und Lönnroth, siehe oben, §§ 69-74, und Maggio und andere gegen Italien, Nr. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 und 56001/08, § 57, 31. Mai 2011).“

Schon aufgrund des Schwellenwertes von 100.000 Euro dürfte eine solche individuelle und übermäßige Belastung in jedem Falle einer Einziehung vorliegen, weshalb es bei fehlendem Tatverdacht bzgl. einer schweren Straftat hier evident an der Verhältnismäßigkeit fehlt.

Im Lichte der autonomen Rechtsprechung des EGMR zu Art. 7 EMRK wäre überdies zweifelhaft, ob es sich bei den hier vorgesehenen Einziehungen ohne strafrechtlichen Anfangsverdacht nicht der Sache nach um eine strafrechtliche Angelegenheit handelt, was außerdem einen Verstoß gegen Art. 7 EMRK bedeuten würde. Nach der ständigen Rechtsprechung des EGMR hat der Begriff der „Strafe“ in Art. 7 EMRK eine autonome Bedeutung. Es muss dem Gerichtshof freistehen, hinter das äußere Erscheinungsbild zu blicken und für sich zu beurteilen, ob eine Maßnahme dem Wesen nach eine „Strafe“ im Sinn dieser Bestimmung darstellt. Der Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 S. 2 EMRK weist darauf hin, dass der Ausgangspunkt jeder Beurteilung des Vorliegens einer „Strafe“ die Frage ist, ob die umstrittene Maßnahme in Folge einer Entscheidung verhängt wird, wonach eine Person einer strafbaren Handlung schuldig ist.

Es können jedoch auch andere Faktoren berücksichtigt werden, nämlich die Art und der **Zweck** der fraglichen Maßnahme, ihre Charakterisierung nach innerstaatlichem Recht, die bei der Entscheidung über die Maßnahme und ihrer Durchführung einzuhaltenden **Verfahren** und ihre **Schwere**. So hat der EGMR auch in nach nationalem Recht als verwaltungsrechtliche Maßnahmen eingeordneten Beschlagnahmen diese als „Strafe“ gewertet, etwa, weil sie im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung stand und der Zweck der Maßnahme darin lag, weiteren Verstößen vorzubeugen.¹⁰ Bei den vorliegend in Rede stehenden Maßnahmen bedarf es zwar anders als im eben zitierten Fall nicht der Feststellung einer begangenen Straftat (man müsste eigentlich sagen

¹⁰ G.I.E.M. S.R.L. u.a. gegen Italien, Urteil vom 28.06.2018, Beschwerde-Nrn. 1828/06, 34163/07 and 19029/11, Rn. 212.

„noch nicht einmal“), doch folgt die strafrechtliche Natur der Maßnahme hier zum einen aus der Verknüpfung zu den maßgeblichen – strafverfahrensrechtlichen – Vorschriften des StGB und der StPO, zum anderen auch aus dem strafrechtlichen Ziel und Zweck der Maßnahme. Die mit dem vorliegenden Referentenentwurf vorgesehene Schwere des Eingriffs und die damit einhergehende abschreckende Wirkung sprechen zweifelsohne für den strafrechtlichen Charakter der Maßnahme.

D. Ergebnis

Nach alledem bestehen durchgreifende Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen in ihrer jetzigen Form und an ihrer Vereinbarkeit mit geltendem europäischen Primärrecht. Sie sind daher insgesamt abzulehnen.

Verteiler

- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium des Innern
- Rechtsausschuss, Innenausschuss, Finanzausschuss und Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung des Deutschen Bundestages
- Vors. des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
- Vors. des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
- Fraktionen des Deutschen Bundestages
- Rechtsausschuss des Bundesrates
- Landesjustizministerien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Bundesgerichtshof
- Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof
- Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland

- Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vors. der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss und Strafprozessrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer
- Vors. des Strafrechtsausschusses des KAV und des BAV
- Vors. des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

- Deutscher Strafverteidiger e.V.
- Regionale Strafverteidigervereinigungen
- Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen
- Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb)
- Wirtschaftsstrafrechtliche Vereinigung e.V. (WisteV)

- Arbeitskreise Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Deutscher Richterbund
- Neue Richter*innenvereinigung e.V.
- Bund Deutscher Kriminalbeamter
- Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen

- Strafverteidiger-Forum (StraFo)
- Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ)
- Strafverteidiger (StV)
- Neue Kriminalpolitik (NK)
- Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (wistra)

- Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht (NZWiSt)
- Neue Juristische Wochenschrift (NJW)
- Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)
- Kriminalpolitische Zeitschrift (KriPoZ)
- HRR-Strafrecht
- Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft (ZfIStw)
- Beck Verlag, Deubner Verlag, Juris, LexisNexis, Verlag Dr. Otto Schmidt, Wolters-Kluwe Online, ZAP Verlag

- Deutscher Juristentag
- Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF)
- Innocence Project Deutschland – Fehlurteil und Wiederaufnahme e.V.
- Kriminalpolitischer Kreis
- Arbeitskreis Alternativ-Entwurf
- ver.di, Bereich Recht und Rechtspolitik