MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT
HALLE-WITTENBERG

Juristische und
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Juristischer Bereich
Lehrstuhl für Strafrecht,
Strafprozessrecht und nachhaltiges
Wirtschaftsstrafrecht

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, D-06099 Halle (Saale)

Deutscher Bundestag

Finanzausschuss

Nur per E-Mail an finanzausschuss@bundestag.de

29. Oktober 2026

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (BT-Drucks. 21/8282)

Die Bundesregierung hat mit dem Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität ein mehrere hundert Seiten starkes Reformpaket vorgelegt, das zahlreiche Facetten der Prävention und Repression von Finanzkriminalität betrifft. Mit Blick auf die drängende Stellungnahmefrist kann ich nur zu einzelnen ausgewählten Punkten aus dem Gesetzentwurf Stellung nehmen.

1. Zum sog. aVES-Verfahren gem. §§ 5a, 53 ff. ZollKrimBG-E

Kernstück des Entwurfs im Bereich der Geldwäschebekämpfung ist das Verfahren der administrativen Vermögensermittlung und -sicherung (aVES, §§ 53 ff. ZollKrimBG-E). Damit kann der Zoll bedeutsame Vermögensgegenstände, an deren rechtmäßiger Herkunft begründete Zweifel bestehen, abseits eines Straf- oder Einziehungsverfahrens aufklären, sichern und einziehen bzw. die Einziehung beim Finanzgericht beantragen. Der

Postanschrift:
06099 Halle (Saale)
Hausanschrift:
Universitätsplatz 6
06108 Halle (Saale)

Prof. Dr. Kilian Wegner
Tel 0345 55-23120/21

E-Mail:
kilian.wegner@jura.uni-halle.de

Internet:
www.jura.uni-halle.de/lehrstuehle_dozierende/prof_dr_wegner/

Gesetzgeber will so das Vertrauen in den Rechtsstaat und das Wirtschafts- und Finanzsystem vor dem Einbringen verdächtiger Vermögenswerte in den legalen Wirtschaftskreislauf schützen. Erfasst werden sollen vor allem Fälle, in denen sich weder der Anfangsverdacht einer Straftat (insbesondere nach § 261 StGB) begründen lässt noch die selbstständige erweiterte Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB in Betracht kommt. Zu dem somit umrissenen Entwurfsstand möchte ich die folgenden Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge anbringen:

a) Kritik am Umgang mit dem Gefahrbegriff

Über die Art und Weise wie das aVES-Projekt mit der polizeirechtlichen Gefahrendogmatik operiert, ist schon mit Blick auf den Referentenentwurf berechtigte Kritik geübt worden.[1] Ausgangspunkt der Kritik war dabei die Überlegung, dass ein gefahrenabwehrrechtliches Einziehungsinstrument (als das die aVES firmiert) eine konkrete Gefahr voraussetzt. Von Vermögensgegenständen unklarer Herkunft geht aber typischerweise allenfalls eine abstrakte Gefahr für das „Vertrauen in den Rechtsstaat“ oder das „Wirtschafts- und Finanzsystem“ aus. Der Referentenentwurf hatte diese Lücke noch auf Normebene überbrückt. Nach § 52b Abs. 6 ZollKrimBG-RefE sollte eine Gefahr für das Vertrauen in den Rechtsstaat vorliegen, wenn die Herkunft bedeutsamer Vermögensgegenstände trotz der Maßnahmen nach dem Gesetz nicht aufgeklärt werden konnte. Die Begründung sprach offen von einer „gesetzliche[n] Fiktion“ (Begründung RefE, S. 248). Der Regierungsentwurf hat § 52b Abs. 6 ZollKrimBG-RefE ersatzlos gestrichen. Zugleich wurde § 5a ZollKrimBG-E umformuliert: Statt Gefahren für das Vertrauen in den Rechtsstaat und für das Wirtschafts- und Finanzsystem

[1] Siehe etwa *Bittmann/Rhein/von Alten*, WisteV-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMF für ein „Gesetz für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität“, online abrufbar unter https://wistev.de/journal/2026/04/14/wistev-stellungnahme-zum-referentenentwurf-des-bmf-fuer-ein-gesetz-fuer-mehr-gerechtigkeit-durch-die-staerkung-der-zollverwaltung-und-die-bekaempfung-der-finanzkriminalitaet/ oder DAV-Stellungnahme 25/2026, S. 12 ff.; erwähnt sei auch *El-Ghazi/Wegner/Zimmermann*, verfassungsblog v. 18. Mai 2026, online abrufbar unter https://verfassungsblog.de/zollfinanzgerechtigkeitsgesetz-zoll-einziehung/.

„abzuwehren“, soll der Zoll sie nun „aufklären“. In der Sache hält die Begründung an der bisherigen Konstruktion fest. Sie versteht die Gefahr i. S. v. § 5a ZollKrimBG-E weiterhin als konkrete Gefahr im polizeirechtlichen Sinne und verortet ihre Entstehung am Ende des aVES-Verfahrens. Die Gefahr werde nicht an eine unterstellte unrechtmäßige Vermögensherkunft geknüpft, sondern sei das „Ergebnis umfassender Gefahrerforschungsmaßnahmen“. Erst wenn die aVES-Ermittlungen erfolglos abgeschlossen seien, sei von einer Gefahr auszugehen (S. 182).

Besser ist die Konstruktion dadurch nicht geworden. Die Gefahr-Fiktion ist nicht entfallen, sondern hat nur ihren Anker im Normtext verloren und lebt allein in der Begründung fort. Die Einordnung als konkrete Gefahr bleibt eine Behauptung. Was die Begründung tatsächlich beschreibt, ist eine abstrakte Gefahrenlage. Unbeantwortet bleibt in diesem Zusammenhang die Grundfrage, die schon beim Referentenentwurf im Raum stand. Der Schutz des Vertrauens in die Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung, das Schaden nimmt, wenn Straftäter deliktisch erlangte Vermögensvorteile behalten dürfen,[2] ist herkömmlich Aufgabe des Strafrechts und der strafrechtlichen Einziehung. Warum er hier der polizeilichen Gefahrenabwehr zufallen soll, erklärt der Entwurf weiterhin nicht.

Selbst wenn man sich auf die skizzierte Gefahren-Konstruktion einlässt, hält der Entwurf sie nicht durch. Ist die Gefahr das Ergebnis gescheiterter Aufklärung, wäre es konsequent, die Einziehung als gefahrbeseitigende Maßnahme an eben diese fortbestehende Unklarheit zu knüpfen. Stattdessen ordnet das Finanzgericht die Einziehung nach § 62 Abs. 1 ZollKrimBG-E nur an, wenn es überzeugt ist, dass die Gegenstände „nicht rechtmäßiger Herkunft sind“. Bleibt die Herkunft bloß unklar, ist der Gegenstand herauszugeben, obwohl die vom Entwurf angenommene Gefahr fortbesteht. Im entscheidenden Punkt kehrt der Entwurf damit zu den Voraussetzungen der strafrechtlichen selbständigen Einziehung zurück, die nach § 76a Abs. 4 StGB i. V. m. § 437 StPO ebenfalls die Überzeugung vom Herrühren aus einer

[2] Vgl. nur BVerfGE 110, 1 Rn. 103.

rechtswidrigen Tat verlangt. Dieser Bruch fand sich schon im Referentenentwurf (§ 52j Abs. 1 ZollKrimBG-RefE). Dort ließ er sich noch als Versehen deuten, weil Abs. 2 derselben Vorschrift auf „begründete Zweifel im Sinne des Absatzes 1" verwies, die in Abs. 1 gar nicht mehr vorkamen. Der Regierungsentwurf hat diesen Redaktionsfehler beseitigt, den Überzeugungsmaßstab aber beibehalten.

Damit steht fest, dass der durch § 5a ZollKrimBG-E errichtete gefahrenabwehrrechtliche Unterbau die Rechtsfolge der aVES-Einziehung nicht trägt, sondern allenfalls die Ermittlungsbefugnisse im Vorfeld eines strafrechtlichen Anfangsverdachts legitimieren kann. Bei näherem Hinsehen trägt er aber nicht einmal diese, wenn man der Prämisse des Entwurfs folgt, wonach die konkrete Gefahr, auf die sich die Eröffnung des aVES-Verfahrens stützt, erst am (erfolglosen) Ende des aVES-Verfahrens entstehen soll. Durch die Neufassung des § 5a ZollKrimBG-E tritt dieser Konstruktionsfehler noch offener als bisher zu Tage. Die Norm weist dem Zoll nicht mehr die Abwehr, sondern nur noch die Aufklärung von Gefahren zu, und die Begründung betont, die Befugnisse dienten „ausschließlich der Aufklärung der Gefahr" (S. 182). Entsteht die Gefahr aber erst mit dem erfolglosen Abschluss der Ermittlungen, ist sie nicht Voraussetzung der Aufklärungsmaßnahmen, sondern deren Ergebnis.

Es wird deutlich, dass ein derart zirkelschlüssiger Gefahrbegriff für die Eingriffsbefugnisse keine begrenzende Funktion hat. Die wahre Eingriffsschwelle ist in § 53 Abs. 1 ZollKrimBG-E geregelt: „tatsächliche Anhaltspunkte" dafür, dass ein bedeutsamer Vermögensgegenstand nicht rechtmäßiger Herkunft ist. Das ist keine Gefahrenschwelle, sondern eine Verdachtsschwelle, strukturell einem auf den Gegenstand bezogenen Anfangsverdacht nachgebildet. Der Entwurf übernimmt also bei den Befugnissen die Logik des Strafverfahrens und bei der Einziehung (§ 62 Abs. 1 ZollKrimBG-E) dessen Überzeugungsmaßstab. Die Gefahrenabwehr bleibt dazwischen eine Etikettierung ohne eigene normative Funktion: Sie begrenzt weder den Zugriff der aVES-Ermittlungen noch trägt sie die Rechtsfolge des

aVES-Verfahrens. Ihre wahre Funktion dürfte einzig darin liegen, ein der selbständigen erweiterten Einziehung nachgebildetes Verfahren außerhalb der StPO zu schaffen und dem Zoll zuzuordnen

b) Klärung des Verhältnisses zwischen aVES-Verfahren einerseits und Straf- und Einziehungsverfahren andererseits

Da die Aufklärung der Herkunft von potentiell illegal erlangten Vermögenswerten bereits nach geltendem Recht in einem Strafverfahren (z. B. wegen einer Geldwäsche i. S. v. § 261 StGB) möglich ist und das Gesetz mit der erweiterten selbständigen Einziehung (§ 76a Abs. 4 StGB) auch schon ein Verfahren vorsieht, um Vermögenswerte verdächtiger Herkunft einzuziehen, stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis das aVES-Verfahren zu den schon bestehenden Instrumenten steht. Der § 53 Abs. 2 ZollKrimBG-E beantwortet diese Frage im Ansatz, indem er das aVES-Verfahren für subsidiär erklärt. Weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus der Begründung auf S. 216 (sowie zwei inhaltlich noch dazugehörigen Sätzen auf S. 215[3]) wird jedoch mit hinreichender Präzision deutlich, wie weit diese Subsidiarität reicht. Klar ist, dass die Möglichkeit, ein subjektives Strafverfahren zu führen (etwa wegen des Verdachts einer Geldwäsche), das aVES-Verfahren ausschließt. Nicht ganz klar ist jedoch, inwieweit auch schon die bloße Möglichkeit einer selbständigen erweiterten Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB diesen Effekt hat. Wenn das aVES-Verfahren einen praktisch relevanten Anwendungsbereich haben soll, müsste klargestellt werden, dass das aVES-Verfahren dann nicht subsidiär ist, wenn zwar die Möglichkeit besteht, dass der betroffene Vermögensgegenstand aus einer Straftat stammt (und damit der Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB unterliegen könnte), jedoch kein

---

[3] Gemeint sind die folgenden Sätze: *„Unbeschadet bleibt die Verpflichtung der Zollvollzugsbediensteten, die mit den administrativen Vermögensermittlungen und -sicherung befasst sind, als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft ein Strafverfahren einzuleiten, wenn sie im Rahmen der administrativen Ermittlungen doch die Schwelle zum Anfangsverdacht überschreiten. Dies stellt auch § 53 Absatz 2 ausdrücklich klar“.*

subjektives Strafverfahren in Betracht kommt und kein Anfangsverdacht wegen einer Katalogtat i. S. v. § 76a Abs. 4 S. 3 StGB besteht, weshalb daher der Einstieg in das selbständige erweiterte Einziehungsverfahren verbaut ist. Man könnte beispielsweise den § 53 Abs. 2 ZollKrimBG-E um die folgenden Sätze ergänzen:

> *„Die bloße Möglichkeit, dass ein Vermögensgegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt, steht Maßnahmen nach diesem Unterabschnitt nicht entgegen. Maßnahmen nach diesem Unterabschnitt sind unzulässig, soweit und solange ein Gegenstand wegen des Verdachts einer der in § 76a Absatz 4 Satz 3 des Strafgesetzbuches genannten Straftaten sichergestellt ist oder ein Verfahren nach § 435 der Strafprozessordnung auf seine selbständige Einziehung gerichtet ist."*

Damit wäre klargestellt, dass das aVES-Verfahren nur dort zurücktritt, wo der Einstieg in die selbständige erweiterte Einziehung tatsächlich eröffnet ist.

Es ist anzumerken, dass die vorgeschlagene Klarstellung den Anwendungsbereich des aVES zwar schärfen würde, dass in der Praxis aber gleichwohl Streit über die Abgrenzung von Straf- und Einziehungsverfahren nach StGB/StPO einerseits und dem aVES-Verfahren andererseits entstehen wird. Das hängt einerseits mit der Natur des Anfangsverdachts als unbestimmten Rechtsbegriffs zusammen. Zum anderen aber auch damit, dass speziell bei der Geldwäsche nach § 261 StGB umstritten ist,[4] welche Anforderungen an einen Anfangsverdacht zu stellen sind. Während manche es genügen lassen, dass die Möglichkeit irgendeiner illegalen Vermögensquelle belegt ist,[5] verlangen andere, dass die Vortat zumindest in groben Zügen

---

4 Einführend zum Streitstand *Wegner*, ZfIStw 2025, 465, 467 m. zahlr. Nachw.

5 So z. B. LG Nürnberg-Fürth, Beschluss v. 22.10.2026 – 12 Qs 73/26, Rn. 23 ff. mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung, die nun stark in diese Richtung zu tendieren scheint; s. ferner *El-Ghazi*, in: Herzog/Barreto da Rosa/El-Ghazi, GeldwäscheR, 6. Aufl., § 261 StGB Rn. 56, 58; *Neuheuser*, NZWiSt 2026, 274, 279 f.

umrissen wird.[6] Je nachdem, welcher Auffassung man folgt, hat das aVES-Verfahren einen nennenswerten Anwendungsbereich oder aber so gut wie keinen Anwendungsbereich, weil der (niedrigschwellige) Anfangsverdacht der Geldwäsche schnell die Subsidiaritätsklausel des § 53 Abs. 2 ZollKrimBG-E auslöst. Der Streit darum ist heikel, weil er zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen Zollpolizei und Staatsanwaltschaften führen kann, bei denen die Staatsanwaltschaft sich durch eine aus ihrer Sicht zu enge Interpretation von § 53 Abs. 2 ZollKrimBG-E bzw. des Anfangsverdachts bei § 261 StGB ihrer Zuständigkeit „beraubt“ sehen könnte. Dieses Konfliktpotenzial scheint in der Stellungnahme des Bundesrats ab S. 348 f. (Ziffer 13) von BT-Drucks. 21/8282 bereits durch.

Ein weiterer Punkt: Die Subsidiaritätsklausel des § 53 Abs. 2 ZollKrimBG-E deckt längst nicht alle Abgrenzungsfragen, die sich zwischen Straf- und Einziehungsverfahren nach StGB/StPO einerseits und aVES-Verfahren andererseits stellen. Was ist beispielsweise, wenn der Inhaber des verdächtigen Vermögensgegenstandes zeigen kann, dass dieser aus einer rechtswidrigen Tat herrührt, hinsichtlich derer bereits eine Wertersatzeinziehung nach § 73c des Strafgesetzbuches angeordnet wurde? Regelungsbedürftig ist auch der umgekehrte Fall, in dem zunächst eine aVES-Einziehung stattfindet und zu einem späteren Zeitpunkt ein Strafverfahren läuft, in dem mit Blick auf den eingezogenen Vermögensgegenstand eine Wertersatzeinziehung in Betracht kommt.[7]

c) Beweismaßstab für die gerichtliche Einziehungsentscheidung nach § 62 ZollKrimBG-E

Gem. § 62 Abs. 1 Satz 1 ZollKrimBG-E ordnet das für die gerichtliche aVES-Einziehung zuständige Gericht die Einziehung eines verdächtigen Vermögenswertes an, wenn es der freien, aus dem Gesamtergebnis des

---

6 LG Saarbrücken, Beschluss vom 18. Juli 2024 – 13 Qs 19/24, juris Rn. 19; *Draf*, StV 2026, 466, 467; *Bülte*, wistra 2026, 437 ff.

7 Ich empfehle hierzu die Übernahme der in *Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Ghazi,* KriPoZ 2022, 428, 437 enthaltenen Regelungen (§ 18 Abs. 2, Abs. 3 VEG-E).

Verfahrens gewonnenen Überzeugung ist, dass dieser nicht rechtmäßiger Herkunft ist. Laut § 62 Abs. 2 Satz 1ZollKrimBG-E sind in die Entscheidung des Gerichts alle Umstände des Einzelfalls einzubeziehen, wobei Halbsatz 2 auf den (nicht abschließenden und beispielhaft formulierten) Indizienkatalog in § 54 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 ZollKrimBG-E verweist.

Mit den zitierten Aussagen formuliert § 62 Abs. 1 ZollKrimBG-E zunächst keinen anderen Maßstab als er auch heute schon bei der selbständigen erweiterten Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB i. V. m. § 437 StPO gilt. Einen Mehrwert gegenüber der heutigen Rechtslage könnten allerdings die Ausführungen der Entwurfsbegründung auf S. 231mit sich bringen. Hier ist die Rede davon, dass sich das aVES-Verfahren, trotz des grundsätzlich fortbestehenden Amtsermittlungsgrundsatzes an den zivilprozessualen Darlegungs- und Beweislastregeln orientieren soll. Dies entspricht im Grundsatz einem von mir gemeinsam mit Kollegen eingebrachten Regelungsvorschlag,[8] der es ermöglicht, dem Betroffenen eine sekundäre Darlegungslast mit Blick auf die Vermögensherkunft aufzuerlegen und damit eine verfassungsrechtlich gangbare Form der Erleichterung für die strukturellen Beweisnöte des Staates im Angesicht von Vermögen verdächtiger Herkunft zu schaffen.

Um die Praxistauglichkeit dieses Ansatzes weiter zu erhöhen, sollte der Katalog der Indizien in § 54 Abs. 3 Satz 3 ZollKrimBG-E um den Umstand ergänzt werden, dass sich Angaben des Betroffenen zur Herkunft des Vermögensgegenstands als unzutreffend erwiesen haben. Vorgeschlagen wird eine neue Nr. 5, die lauten könnte: „sich Angaben des Inhabers der tatsächlichen Gewalt, des Eigentümers oder des wirtschaftlich Berechtigten zur Herkunft des Vermögensgegenstandes als unwahr erwiesen haben“.

Zwar sind die Angaben des Betroffenen schon nach § 54 Abs. 3 Satz 2 ZollKrimBG-E in die Gesamtschau einzubeziehen. Ausdrücklich klargestellt ist aber nicht, dass eine widerlegte Einlassung selbst Zweifel an der

[8] *Wegner/Ladwig/ Zimmermann/El-Ghazi*, KriPoZ 2022, 428, 429 f.

rechtmäßigen Herkunft begründen kann. Die Ergänzung wirkt einem in der Praxis häufig zu beobachtenden Muster entgegen: Gelingt es den Finanzermittlern, eine Einlassung zu widerlegen, schiebt der Betroffene eine neue Erklärung nach, und das Spiel beginnt von vorn. Über die Verweisung in § 62 Abs. 2 ZollKrimBG-E käme der neue Indikator auch in der gerichtlichen Entscheidung zum Tragen. Ergänzend sollte die Entwurfsbegründung darauf hinweisen, dass das Gericht nach § 61 Abs. 5 Satz 2 ZollKrimBG-E i. V. m. § 79b FGO dem Antragsgegner eine Frist zur Darlegung der Herkunft setzen und verspätetes Vorbringen zurückweisen kann.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass ein bloßer Hinweis in der Entwurfsbegründung möglicherweise nicht genügt, um zivilprozessuale Darlegungs- und Beweislastregeln im aVES-Verfahren tatsächlich zu etablieren. Schon der Gesetzgeber der Vermögensabschöpfungsreform 2017 hatte das Verfahren nach § 437 StPO mit nahezu wortgleicher Formulierung wie im jetzt vorliegenden Entwurf als eines bezeichnet, das sich an den zivilprozessualen Darlegungs- und Beweislastregeln orientiert (BT-Drs. 18/9525, S. 92). Rechtsprechung und Literatur haben das weitgehend ignoriert. Darauf weist auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme hin (S. 351). Dem aVES droht dasselbe Schicksal. Naheliegend wäre es daher auf den ersten Blick, die sekundäre Darlegungslast ausdrücklich im Normtext zu verankern. Eine solche Regelung wäre allerdings ungewöhnlich. Die Prozessordnungen überlassen die Verteilung von Darlegungslasten herkömmlich der Rechtsprechung. Auch die sekundäre Darlegungslast des Zivilprozesses ist nicht kodifiziert, sondern richterrechtlich aus § 138 ZPO entwickelt. Zumindest sollte der Finanzausschuss den Punkt daher in seinem Bericht zur Beschlussempfehlung mit großer Deutlichkeit aufgreifen. Er sollte klarstellen, dass der Gesetzgeber eine sekundäre Darlegungslast des Betroffenen ausdrücklich will und dass die Formulierung der Entwurfsbegründung nicht als bloße Floskel zu verstehen ist.

d) Präzisierung des Begriffs der „nicht rechtmäßigen Herkunft“

Der Entwurf definiert nicht, was „nicht rechtmäßige Herkunft“ bedeutet, obwohl es auf diesen Begriff im gesamten aVES-Teil des Gesetzentwurfes ankommt. Er prägt die Legaldefinition des verdächtigen Vermögensgegenstands (§ 5a Satz 2 ZollKrimBG-E), die Eingriffsschwelle (§ 53 Abs. 1 ZollKrimBG-E), die begründeten Zweifel (§ 54 Abs. 3 ZollKrimBG-E), die Sicherstellung und ihre Verlängerung (§ 56 Abs. 1 und 2 ZollKrimBG-E) sowie die besonderen Ermittlungsbefugnisse (§ 57 Abs. 1 ZollKrimBG-E). Ebenso maßgeblich ist er für das „Geständnis“ i. S. v. § 59 ZollKrimBG-E, den Einziehungsantrag nach § 60 Abs. 1 ZollKrimBG-E und die gerichtliche Einziehungsentscheidung gem. § 62 Abs. 1 ZollKrimBG-E. Die Begründung spricht von Vermögensgegenständen „krimineller oder rechtswidriger Herkunft“ (S. 215 und 216) und geht damit über das Strafrecht hinaus. Dem Wortlaut nach könnte schon jede Rechtswidrigkeit des Erwerbs genügen, etwa ein Verstoß gegen zivilrechtliche oder nicht sanktionsbewehrte verwaltungsrechtliche Pflichten. Eine so weite Lesart wäre mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kaum vereinbar. Andererseits könnte man sich auch darüber streiten, ob Ordnungswidrigkeiten als Tatertragsquelle einbezogen sind. Der Gesetzgeber sollte daher in § 54 ZollKrimBG-E, auf den § 5a Satz 2 ZollKrimBG-E verweisen sollte, klarstellen, dass ein Vermögensgegenstand nur dann nicht rechtmäßiger Herkunft ist, wenn er aus einer rechtswidrigen Tat im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 5 StGB oder einer mit Geldbuße bedrohten Handlung im Sinne des § 1 Abs. 1 OWiG herrührt.

e) Keine Aussage über die Erfassung von Vermögenswerten, die aus Auslandstaten herrühren

Der Entwurf regelt nicht, ob auch Vermögensgegenstände eingezogen werden können, die aus Auslandstaten herrühren. Das ist misslich, denn für die erweiterte und (folglich auch für die erweiterte selbständige) Einziehung verlangt der BGH, dass auf die Erwerbstaten deutsches Strafrecht nach §§ 3 ff.

StGB anwendbar ist.[9] Es ist ein Streit darüber absehbar, ob dieser Maßstab auf das verwaltungsrechtliche aVES zu übertragen ist.

Vorzugswürdig erscheint eine Regelung, die Erträge aus Auslandstaten grundsätzlich für einziehbar erklärt und solche Taten nur dann ausnahmsweise außer Betracht lässt, wenn feststeht, dass sie bei sinngemäßer Umstellung des Sachverhalts nach deutschem Recht weder strafbar noch als Ordnungswidrigkeit ahndbar wären (Anlehnung an den Maßstab des § 3 Abs. 1 IRG). So wäre ausgeschlossen, dass das aVES zur Durchsetzung ausländischer Verbote dient, die der deutschen Rechtsordnung fremd sind. Verzichtbar erscheint dagegen das Erfordernis, dass die Tat auch am Tatort strafbar oder ahndbar ist. Wird der Vermögensgegenstand im Inland sichergestellt, ist dadurch ein hinreichender Inlandsbezug hergestellt, der den Zugriff völkerrechtlich legitimiert.[10]

f) Kein ausreichender Schutz für den gutgläubigen Erwerber und gutgläubige Sicherungsgeber

Nach dem Gesetzentwurf könnte eine aVES-Einziehung auch gegen eine solche Person angeordnet werden, die den Vermögenswert gegen Entgelt erworben hat und dabei weder erkannt hat noch hätte erkennen müssen, dass das Erlangte aus einer rechtswidrigen Tat herrührt. Dies ist vor dem Hintergrund von Art. 14 GG problematisch. Man kann wird zwar nicht pauschal sagen können, dass die Verfassung dem gutgläubigen Dritten stets erlaubt, einen Tatertrag zu behalten. Jedenfalls der entgeltliche Erwerb zu marktgerechten Bedingungen durch einen Dritten, der weder wusste noch wissen konnte, dass der Gegenstand aus einer Straftat stammt, wird aber regelmäßig einziehungsfest sein müssen. Das entspricht auch der bisherigen

---

9 BGH, Urt. v. 22. März 2023 – 1 StR 335/22, Rn. 16; zu Recht kritisch Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Optimierung des Rechts der Vermögensabschöpfung, Abschlussbericht 2024, S. 62 ff.

10 Ähnlich der Regelungsvorschlag, der auf S. 64 des eben zitierten Abschlussberichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe für das StGB zu finden ist.

Regelungslogik in § 73b StGB. Ich schlage daher für § 54 ZollKrimBG-E eine Klarstellung nach dem folgenden Muster vor:

> *„Wird der Vermögensgegenstand von einem Erwerber, der seine rechtswidrige Herkunft weder kennt noch grob fahrlässig nicht kennt, entgeltlich erworben, ist er so zu behandeln, als rührte er nicht aus einer rechtswidrigen Tat her. Ist der Erwerber eine juristische Person oder Personengesellschaft, so ist die Gutgläubigkeit der in § 74e Satz 1 Nummern 1 bis 5 des Strafgesetzbuchs genannten Personen maßgeblich. § 14 Absatz 3 des Strafgesetzbuchs gilt entsprechend."*[11]

Ein verwandter Punkt: Dem Entwurf fehlt eine Regelung wie § 75 Abs. 2 StGB, wonach Rechte Dritter unter den dort genannten Voraussetzungen auch nach der Einziehung bestehen bleiben. § 62b Abs. 4 ZollKrimBG-E geht davon aus, dass solche Rechte stets mit der Einziehung untergehen. Ob die legitimen Interessen z. B. von Sicherungsgebern in solchen Fällen durch das Entschädigungsverfahren nach § 62b Abs. 4 ZollKrimBG-E ausreichend gewahrt werden, ist zumindest zweifelhaft.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich auf ein Redaktionsversehen hinweisen: Die Begründung zu § 62b Abs. 3 ZollKrimBG-E verweist für die Regeln zur Herausgabe auf „§ 56 Absatz 4" (S. 233), der Normtext des § 62b Abs. 3 Satz 2 ZollKrimBG-E dagegen richtig auf § 56c ZollKrimBG-E.

g) Keine Regelung zur Verjährung

Der Entwurf sieht für die aVES-Einziehung keine Verjährung vor. Damit kann der Staat Vermögen zeitlich unbegrenzt einziehen, während die strafrechtliche Einziehung nach § 76b StGB in 30 Jahren verjährt. Das aVES könnte so Vermögen erreichen, das strafrechtlich nicht mehr abgeschöpft werden darf. Zugleich verschlechtert sich mit zunehmendem Zeitablauf die Beweislage des Betroffenen, der faktisch die Darlegungslast trägt, weil

[11] Angelehnt an *Wegner/Ladwig/El-Ghazi/Zimmermann*, KriPoZ 2022, 428, 433.

Aufbewahrungsfristen ablaufen und Belege nicht mehr verfügbar sind. Es empfiehlt sich daher, hierzu eine Regelung zu treffen. Ein bloßer Verweis auf § 76b StGB hilft dabei allerdings nicht weiter, da dieser an die Beendigung der Herkunftstat anknüpft, die im aVES gerade nicht konkret feststellbar ist. Der Gesetzgeber sollte daher eine eigene Verjährungsregel schaffen, die sich in der Dauer an § 76b StGB orientiert, die Frist aber an einen feststellbaren Zeitpunkt knüpft (z. B. den Zeitpunkt des Erwerbs des Vermögensgegenstandes durch den Betroffenen).

h) Keine Regelung zum Umgang mit teilweise legal finanzierten Vermögensgegenständen

Der Entwurf trifft keine Regelung für den praktisch häufigen Fall, dass ein Vermögensgegenstand nur zum Teil aus Mitteln nicht rechtmäßiger Herkunft erworben wurde, etwa eine Immobilie, die teils mit legalem Arbeitseinkommen, teils mit Bargeld unklarer Herkunft finanziert ist. Die vollständige Einziehung eines teilweise legal finanzierten Gegenstands wirft verfassungsrechtliche Probleme auf. Die Härteklausel des § 62 Abs. 3 ZollKrimBG-E hilft insoweit nicht weiter, weil sie nur auf die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz des Antragsgegners abstellt. Der von mir gemeinsam mit Kollegen vorgelegte Entwurf eines Vermögenseinziehungsgesetzes hat dieses Problem durch eine Bruchteilslösung aufgelöst.[12] Ich rege an, eine entsprechende Regelung als neuen § 62 Abs. 1a ZollKrimBG-E aufzunehmen, der in etwa lauten könnte: *„Weist der Antragsgegner nach, dass der Vermögensgegenstand teilweise mit Mitteln aus rechtmäßiger Herkunft erworben wurde, ordnet das Gericht die Einziehung eines entsprechenden Bruchteils an. Die entstehende Gemeinschaft ist nach den §§ 752 bis 758 des Bürgerlichen Gesetzbuches aufzuheben.“*

12 *Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Ghazi*, KriPoZ 2022, 428, 436 (§§ 14 Abs. 2, 15 Abs. 2 VEG-E) und 442 (Begründung).

Es sei darauf hingewiesen, dass in den aVES-Regelungen bisher auch eine Regelung zum Umgang mit Aufwendungen fehlt.[13]

i) Weiterer Änderungsbedarf im Normtext oder in der Gesetzesbegründung

Abschließend sei auf einige weitere Unstimmigkeiten im Normtext oder in der Begründung zum aVES-Verfahren hingewiesen, die mir aufgefallen sind:

- Die Entwurfsbegründung zu § 5a ZollKrimBG-E spricht von einer „Pflicht“, bei Vermögensgegenständen unklarer Herkunft die Herkunft darzulegen (S. 183). Normtext und Begründung zu § 58 ZollKrimBG-E sprechen ausdrücklich von einer bloßen Obliegenheit (S. 226). Letzterer Formulierung ist der Vorzug zu geben.

- § 54 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 ZollKrimBG-E enthält einen Grammatikfehler („die bei den Amtsgerichten geführten das Grundbücher“)

- Der auf S. 183 der Entwurfsbegründung zu findende Satz *„Selbst die selbstständige Einziehung (vgl. § 73a, 76a Absatz 4 des Strafgesetzbuches und § 437 der Strafprozessordnung) setzt den Nachweis voraus, dass diese Gegenstände aus (irgendeiner) rechtswidrigen Tat herrühren.“* ist irreführend, weil er so klingt, als setze die aVES-Einziehung keinen Nachweis dieser Art voraus.

- Es ist unklar, ob die Behördenbefugnisse nach § 57 Abs. 2, Abs. 3 ZollKrimBG-E auch gegenüber dem Betroffenen greifen.

- Auf S. 375 von BT-Drucks. 21/8282 spricht die Bundesregierung zweimal von einer „noch weitergehenden Verlagerung der Beweislast als im Entwurf der Bundesregierung“ obwohl der Entwurf der Bundesregierung die Beweislast überhaupt nicht antastet, sondern

[13] Vgl. hierzu *Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Ghazi*, KriPoZ 2022, 428, 436 (§§ 14 Abs. 3 VEG-E).

lediglich für bestimmte Konstellationen eine sekundäre Darlegungslast des Betroffenen statuiert.

- § 59 Abs. 1 Satz 2 ZollKrimBG-E und die Begründung dazu (S. 227) verweisen für die Bedeutung des Wortes „bedeutsam“ auf § 54 Abs. 3 ZollKrimBG-E. Gemeint ist § 54 Abs. 2 ZollKrimBG-E.

- Über die Verlängerung der Sicherstellung nach § 56 Abs. 2 ZollKrimBG-E um 150 Tage entscheidet ein Einzelrichter ohne mündliche Verhandlung durch unanfechtbaren Beschluss, der formlos mitgeteilt wird. Eine Anhörung des Betroffenen ist nicht vorgesehen. Bei einer Vermögensentziehung von bis zu sechs Monaten ist das mit verfassungsrechtlichen Vorgaben schwerlich zu vereinen.

- Es fehlt eine Verfahrensvorschrift für den Fall, dass der Inhaber des betroffenen Gegenstandes unbekannt oder zweifelhaft ist. Insbesondere wer ist dann Antragsgegner? Es empfiehlt sich, für solche Konstellationen eine Art „Aufgebots“-Verfahren zu schaffen.[14]

- Auf S. 231 der Entwurfsbegründung heißt es, der Betroffene könnte die Einziehung mit einem bloßen Schweigen oder „dem Bestreiten mit Nichtwissen“ in aller Regel nicht abwenden können. Das ist missverständlich, da dem Betroffenen natürlich das Recht zustehen muss, Dinge, in die er naturgemäß keinen Einblick hat, mit Nichtwissen zu bestreiten. Richtigerweise muss die Rede sein von „bloßem Schweigen oder unsubstantiiertem Bestreiten“.

- Auf S. 183 der Entwurfsbegründung wird § 73a StGB als „selbstständige Einziehung“ bezeichnet. Das ist falsch, denn § 73a StGB kann nur im subjektiven Strafverfahren angewendet werden. Es geht dort um erweiterte Einziehung.

14 *Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Ghazi*, KriPoZ 2022, 428, 435)§ 10 Abs. 2 VEG-E).

2. Regelung zu sog. Legenden-Konten in § 25n KWG

Auf S. 96 des Entwurfs ist die Einführung eines neuen § 25n KWG („Unterstützung Verdeckter Ermittlungen und des Zeugenschutzes“) vorgesehen. Nach dieser Norm haben Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung von Legenden im Sinne des § 110a Abs. 2 StPO sowie für vorübergehende Tarnidentitäten nach § 5 ZSHG „im für die Umsetzung dieser Maßnahme erforderlichen Maße unterstützende Handlungen für die Strafverfolgungsbehörden vorzunehmen“ (Abs. 1). Als solche Handlungen nennt Abs. 2 „insbesondere“ das Eröffnen und Führen von Konten oder Depots auf Legendendaten (Nr. 1) und die Weiterleitung von Zahlungen unter Legendendaten in das In- und Ausland (Nr. 2). Nach der Begründung sollen damit vor allem Fälle erfasst werden, in denen die Institute bislang nicht kooperationsbereit sind (S. 290).

Die Konstruktion setzt stillschweigend voraus, dass die zuständigen Mitarbeiter des Instituts vorab in die Legendenoperation eingeweiht werden. Ein Legendenkonto ist von außen von einem gewöhnlichen Konto nicht zu unterscheiden. Ohne Kenntnis der Operation können die Institute von ihrer Mitwirkungspflicht gar nichts wissen. Es sollte daher erwogen werden zu regeln, wie das Ersuchen an das Institut ergeht, welcher Personenkreis im Institut einbezogen werden darf und welche Verschwiegenheitspflichten für diese Personen gelten.

Zudem greift der Katalog des Abs. 2 zu kurz. Die Aktivitäten einer Person, die unter falscher Identität ein Konto führt und darüber Zahlungen abwickelt, werden im Regelfall die Voraussetzungen einer Geldwäscheverdachtsmeldung erfüllen. Gerade diese Meldung muss im Interesse der operativen Sicherheit des Verdeckten Ermittlers bzw. der Schutzperson aber unterbleiben. Ähnliches gilt für die laufende Überwachung der Geschäftsbeziehung und die Pflicht zur Beendigung von Geschäftsbeziehungen. Das Gesetz sollte daher klarstellen, dass das Institut

in Ansehung des Legendenkontos von sämtlichen Sorgfaltspflichten nach dem GwG und ab dem 10. Juli 2027 nach der Verordnung (EU) 2024/1624 freigestellt ist. Unionsrechtlich dürfte das zulässig sein: Die auf Art. 114 AEUV gestützte AMLR harmonisiert präventive Pflichten im Binnenmarkt, nicht aber die Durchführung verdeckter Ermittlungen und des Zeugenschutzes, die dem mitgliedstaatlichen Strafverfahrens- und Sicherheitsrecht vorbehalten bleiben.

Sehr problematisch ist schließlich jene Passage in der Entwurfsbegründung, wonach die Institute Bankkonten für das Verschieben von Geldern „auch inkriminierter Gelder" zur Verfügung stellen sollen (S. 290). Die Weiterleitung von Taterträgen erfüllt den Tatbestand der Geldwäsche nach § 261 StGB. Eine solche Tat darf schon ein Verdeckter Ermittler nicht begehen, eine Person im Zeugenschutzprogramm erst recht nicht. Dann dürfen Bankmitarbeiter daran auch nicht mitwirken. Will der Gesetzgeber hier eine Ausnahme von § 261 StGB schaffen, etwa nach dem Vorbild von § 184b Abs. 6 Satz 2 StGB i. V. m. § 110d StPO, muss er sie ausdrücklich und tatbestandlich bestimmt regeln. Das ist auch zum Schutz der Bankmitarbeiter geboten. Eine beiläufige Bemerkung in der Gesetzesbegründung reicht dafür nicht. Der Normtext spricht bisher nur neutral von der „Weiterleitung von Zahlungen".

3. Reformbedarf im Bereich der Nichtfinanz-Sektor-Aufsicht

Zu begrüßen ist, dass der Entwurf die (zu erheblichen Teilen schon existierende) Koordinierung der Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzsektor gesetzlich verankert. § 50a GwG-E verpflichtet die Länder, Koordinierende Stellen zu unterhalten, und richtet beim Bundesministerium der Finanzen eine Koordinierende Stelle Bund ein, die diese unterstützt. Zugleich werden die Koordinierenden Stellen in den Ressortübergreifenden Steuerungskreis (§ 3a Abs. 3 GwG-E) und in die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden (§ 55 Abs. 1 GwG-E) eingebunden. Damit greift der Entwurf einen zentralen Kritikpunkt der FATF auf, die in ihrem Deutschlandbericht die starke Zersplitterung der Aufsicht im Nichtfinanzsektor und deren unzureichende Ausstattung

beanstandet hat. Die vorgesehene Personalausstattung steht zu diesem Anspruch allerdings in auffälligem Missverhältnis. Für die Koordinierende Stelle Bund sind drei Planstellen vorgesehen, davon nur eine im höheren Dienst (S. 147). Mit einer derart dünnen Personaldecke lässt sich eine wirksame, risikobasierte Koordinierung der Vielzahl an Aufsichtsbehörden mit sehr unterschiedlichen Strukturen und Verpflichtetenkreisen nicht leisten. Soll die Neuregelung der FATF bei der anstehenden Deutschlandprüfung 2028/2029 etwas Substanzielles entgegensetzen, müssen die Koordinierungsfunktionen in Bund und Ländern personell deutlich stärker unterlegt werden.