



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 63/2026 Oktober 2026

zu dem Entwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz, Stand: 12.08.2026)

Mitglieder des Strafrechtsausschusses

RAin Dr. Carolin Arnemann
RA Prof. Dr. Jan Bockemühl
RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm
RA Prof. Dr. Björn Gercke
RA Dr. Mayeul Hiéramente
RA Thomas C. Knierim
RA Dr. Daniel M. Krause
RAin Theres Kraußlach
RA Prof. Dr. Holger Matt (Vorsitzender und Berichterstatter)
RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus
RA Prof. Dr. Tido Park
RAin Dr. Hellen Schilling (Berichterstatterin)
RA Dr. Jens Schmidt
RAin Dr. Annette von Stetten
Prof. Dr. Dr. h.c. Frank Saliger (Ständiger Gast und Berichterstatter)
RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Geldwäscheprävention

RA Henrik M. Andresen, MBA
RA Dr. Till Bellinghausen, LL.M.
RA Dr. Alexander Belz
RA Dr. Marcel Klugmann (Vorsitzender)
RAin Dr. Regina Michalke
RA Rolf G. Pohlmann
RA JR Stephan Schultz
RAuN Dr. Philip Seel, LL.M.

RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin, Bundesrechtsanwaltskammer
RA Christian Bluhm, BRAK, Berichterstatter

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9
10179 Berlin
Deutschland
Tel. +49.30.28 49 39 - 0
Fax +49.30.28 49 39 -11
Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9
1040 Brüssel
Belgien
Tel. +32.2.743 86 46
Fax +32.2.743 86 56
Mail brak.bxl@brak.eu

Verteiler: Finanzausschuss des Bundesrates
Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium der Justiz
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Finanzminister/Senatoren der Länder
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
Gruppe DIE LINKE im Deutschen Bundestag
Rechtspolitische Sprecherin/Sprecher der Bundestagsfraktionen
Präsident des Bundesfinanzhofs
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Richterbund
Rechtsanwaltskammern
Deutscher Notarverein
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Bund Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter
Deutsche Steuer-Gewerkschaft
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Redaktionen der NJW, ZAP, AnwBl, Juristenzeitung, MDR, Legal Tribune ONLINE, JUVE
Verlag für juristische Information GmbH, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Deubner Verlag Online Recht, Beck aktuell, Jurion Expertenbriefing, Juris Nachrichten, Lexis-Nexis Rechtsnews, Otto Schmidt Verlag

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 167.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Finanzen (nachfolgend „BMF“) hat am 25. Februar 2026 den Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität veröffentlicht (Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz, nachfolgend „ZfG“). Zu diesem Referentenentwurf hat die Bundesrechtsanwaltskammer (nachfolgend „BRAK“) im März und im Juni 2026 Stellung genommen (BRAK-Stellungnahme-Nr. 20/2026 und BRAK-Stellungnahme-Nr. 31/2026). Am 12. August 2026 hat die Bundesregierung den Entwurf eines ZfG beschlossen. Der Regierungsentwurf hält in den Grundstrukturen an den Regelungsvorschlägen im Referentenentwurf fest, verändert den Referentenentwurf aber an sehr zahlreichen Stellen. Einige der Änderungen gegenüber dem Referentenentwurf werden ausdrücklich begrüßt, bei anderen besteht hingegen noch Nachbesserungsbedarf.

Wie bereits die Stellungnahmen zum Referentenentwurf beschränkt sich die nachfolgende Stellungnahme zum Regierungsentwurf auf die geplante Einführung eines Verwaltungsverfahrens zur Ermittlung, Sicherung und Einziehung von Vermögenswerten verdächtiger Herkunft (kurz aVES) sowie auf die geplanten Änderungen im Geldwäschegesetz (GwG). So sehr die Bundesrechtsanwaltskammer einerseits das grundsätzliche Anliegen des Reformgesetzgebers begrüßt, zur Stärkung des Vertrauens in den Rechtsstaat und in das Wirtschafts- und Finanzsystem nach neuen Wegen der staatlichen Einziehung verdächtiger Vermögenswerte zu suchen, so muss sie andererseits auch dem Regierungsentwurf trotz vieler Verbesserungen und Änderungen im Ergebnis entgegentreten.

Gegenüber dem Referentenentwurf sind insbesondere die von der BRAK kritisierten geplanten Neuregelungen der § 3 Abs. 2 Satz 5 GwG-E und § 55 Abs. 1 Satz 2 GwG-E im Regierungsentwurf nicht mehr enthalten. Die Neuregelung der Vorschriften zum Transparenzregister (§§ 18 ff. GwG) sind hingegen im Wesentlichen unverändert geblieben.

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

II. Stellungnahme zu der Einführung eines Verwaltungsverfahrens zur Ermittlung, Sicherung und Einziehung von Vermögenswerten verdächtiger Herkunft (kurz „aVES“)

1. Beibehaltene Grundstrukturen, Verbesserungen und Änderungen

a. Beibehaltene Grundstrukturen

Im Regierungsentwurf ist die aVES geregelt in den §§ 53-62d des Entwurfs eines Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetzes (ZollKrimBG-E) als Art. 2 des ZfG (vormals §§ 52a-52n ZollKrimBGRef-E). Die Grundstrukturen der aVES sind unverändert. Das betrifft zunächst den Anwendungsbereich. Auch nach dem Regierungsentwurf soll die aVES sich nur auf Vermögensgegenstände (§ 54 Abs. 1 ZollKrimBG-E) beziehen, die bedeutsam sind (insbesondere Vermögensgegenstände ab einem Wert von 100.000 Euro oder über 50.000 Euro, sofern eine Eintragungspflicht in ein öffentliches Register besteht; § 54 Abs. 2 ZollKrimBG-E) und bei denen begründete Zweifel an der rechtmäßigen Herkunft bestehen (§ 54 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 5a Satz 2 ZollKrimBG-E). Wie der Referentenentwurf verfolgt der Regierungsentwurf bei der Konkretisierung der begründeten Zweifel ein geldwäsche-risikobasiertes Gefahrenabwehrkonzept unterhalb der Schwelle des strafprozessualen Anfangsverdachts (vgl. § 54 Abs. 3 Satz 2, 3 ZollKrimBG-E).

Ferner sieht die aVES nach dem Regierungsentwurf die aus dem Referentenentwurf bekannten Instrumente der vorläufigen Sicherstellung (bis zu 30 Tage durch Zollbehörde bei tatsächlichen Anhaltspunkten für nicht rechtmäßige Herkunft gem. § 56 Abs. 1 ZollKrimBG-E; Verlängerung um weitere 150 Tage auf Antrag der Behörde durch Finanzgericht gem. § 56 Abs. 2 ZollKrimBG-E), besondere Befugnisse der Zollbehörden zur Aufklärung der Herkunft der Vermögensgegenstände (§ 57 ZollKrimBG-E), eine Mitwirkungsobliegenheit des Betroffenen, des Eigentümers und des wirtschaftlichen Berechtigten (§ 58 ZollKrimBG-E) sowie die Möglichkeit der Einräumung der nicht rechtmäßigen Herkunft mit Absehen von weiteren Ermittlungen und einer behördlichen Einziehung vor (§ 59 ZollKrimBG-E). Ebenso hat die Zollbehörde einen Antrag auf Einziehung des verdächtigen Vermögensgegenstandes durch das Gericht zu stellen, wenn die Aufklärungsmaßnahmen ergeben, dass begründete Zweifel an der rechtmäßigen Herkunft bestehen (§ 60 ZollKrimBG-E). Das Gericht ordnet wie schon im Referentenentwurf die Einziehung der verdächtigen Vermögensgegenstände an, wenn es der freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung ist, dass diese nicht rechtmäßiger Herkunft sind (§ 62 Abs. 1 Satz 1 ZollKrimBG-E; § 52j Abs. 1 Satz 1 ZollKrimBG-RefE).

Soweit die Grundstrukturen unverändert geblieben sind, sei zu Ziel, Begründung, Einbettung und den verschiedenen Ausgängen der aVES auf die Stellungnahme der BRAK zum Referentenentwurf verwiesen.

b. Verbesserungen im Regierungsentwurf

Der Regierungsentwurf greift Kritik an dem Referentenentwurf auf und nimmt deshalb einige Verbesserungen vor.

aa. Beseitigung des Widerspruchs bei der gerichtlichen Einziehung

So beseitigt er den gerügten Grundwiderspruch zwischen den Voraussetzungen für die gerichtliche Einziehung bei der aVES im Referentenentwurf. Dort hatte der Gesetzgeber einerseits die gerichtliche Einziehung von der freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung des Gerichts von der nicht rechtmäßigen Herkunft des Vermögensgegenstandes abhängig gemacht (§ 57j Abs. 1 Satz 1 ZollKrimBG-RefE). Andererseits hatte er in § 57j Abs. 2 Satz 1 ZollKrimBG-RefE (wohl veraltet) statuiert, dass „Begründete Zweifel im Sinne des Absatzes 1 liegen insbesondere dann

vor, wenn“, obwohl Abs. 1 nicht mehr auf „begründete Zweifel“ Bezug nahm. Im Regierungsentwurf ist Abs. 2 zur gerichtlichen Einziehung neu gefasst worden. Zwar verbleibt es bei der freien Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft des Vermögensgegenstandes als Voraussetzung für die gerichtliche Einziehung (§ 62 Abs. 1 Satz 1 ZollKrimBG-E). In Abs. 2 Satz 1 heißt es jetzt aber nur noch, dass in die Entscheidung des Gerichts alle Umstände des Einzelfalls einzubeziehen sind. Ferner ordnet § 62 Abs. 2 Satz 2 ZollKrimBG-E die entsprechende Geltung der Indizien aus dem geldwäsche-risiko-basierten Gefahrenabwehrkonzept in § 54 Abs. 3 Satz 2 und 3 ZollKrimBG-E an.

bb. Präzisierung der Eingriffsvoraussetzungen

Ganz allgemein sind im Regierungsentwurf die Eingriffsvoraussetzungen für die verschiedenen Schwellen der aVES präzisiert worden. So bindet der Regierungsentwurf bereits die Kann-Befugnis der Zollverwaltung, besondere Maßnahmen zur Aufklärung der Herkunft von bedeutsamen Vermögensgegenständen zu ergreifen, an tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass diese nicht rechtmäßiger Herkunft sind (§ 53 Abs. 1, § 57 Abs. 1 ZollKrimBG-E). Dagegen ließ der Referentenentwurf Aufklärungsmaßnahmen der Zollbehörden bereits bei Zweifeln an der rechtmäßigen Herkunft zu (vgl. § 5a i. V. m. § 52e Abs. 1 ZollKrimBG-RefE).

Darüber hinaus sind auch die Sicherstellungsvoraussetzungen konturiert worden. So verlangt der Regierungsentwurf jetzt für die Kann-Sicherstellung durch die Zollbehörde bis zu 30 Tagen (immerhin) tatsächliche Anhaltspunkte, dass bedeutsame Vermögensgegenstände nicht rechtmäßiger Herkunft sind (§ 56 Abs. 1 ZollKrimBG-E; auch § 53 Abs. 1 ZollKrimBG-E). Dagegen hatte der Referentenentwurf noch genügen lassen, dass Grund zu der Annahme besteht, dass bedeutsame Vermögensgegenstände unklarer Herkunft sein könnten (§ 52d Abs. 1 ZollKrimBG-RefE).

Für die Verlängerung der Sicherstellung um weitere 150 Tage durch das Gericht fordert der Regierungsentwurf nunmehr, dass weitere Aufklärungsmaßnahmen nicht offensichtlich aussichtslos sind und die begründeten Zweifel an der rechtmäßigen Herkunft der Vermögensgegenstände plausibel gemacht wurden (§ 56 Abs. 2 Satz 3 ZollKrimBG-E). Demgegenüber hatte der Referentenentwurf es ausreichen lassen, dass weitere Aufklärungsmaßnahmen nicht offensichtlich aussichtslos sind (§ 52d Abs. 2 Satz 3 ZollKrimBG-RefE).

Schließlich verlangt der Regierungsentwurf nunmehr für den Antrag der Zollbehörde auf gerichtliche Einziehung verdächtiger Vermögenswerte, dass die Maßnahmen zur Aufklärung und Sicherung nach den §§ 56, 57 begründete Zweifel an der rechtmäßigen Herkunft ergeben haben (§ 60 Abs. 1 Satz 1 ZollKrimBG-E). Nach dem Referentenentwurf genügte dagegen, dass die Herkunft der verdächtigen Vermögenswerte trotz der Maßnahmen nach diesem Gesetz nicht aufzuklären war (§ 52h Abs. 1 Satz 1 ZollKrimBG-RefE).

cc. Verbesserte Gesetzesbegründung

Kritik an dem Referentenentwurf ist auch in der Begründung des Regierungsentwurfs berücksichtigt worden. So ist die formelle Verfassungskonformität der Erweiterung der Strafverfolgungszuständigkeit der Zollverwaltung kritisiert worden, die künftig in allen bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug einschließlich der ihr zugrunde liegenden rechtswidrigen Taten die polizeilichen Aufgaben der Strafverfolgung wahrnehmen soll (§ 5 Abs. 2a ZollKrimBG-RefE; nunmehr § 5 Abs. 4 Satz 1 ZollKrimBG-E). Insbesondere die BRAK hatte moniert, dass die Strafverfolgungszuständigkeit entgegen des Referentenentwurfs nicht auf Art. 87 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Alt. 3 GG gestützt werden könne. Im Regierungsentwurf hat der Reformgesetzgeber diesen Begründungsstrang fallengelassen.

Im Referentenentwurf hatte der Reformgesetzgeber noch mit relativ schmaler Begründung behauptet, dass dem Haushalt durch die neue aVES ab dem Jahr 2028 Mehreinnahmen von ca. 308 Mio. Euro zufließen würden. Im Regierungsentwurf legt der Reformgesetzgeber die Grundlagen seiner Schätzung nun ausführlich dar. Insbesondere schätzt er für die verschiedenen Zolldirektionen die Anzahl der Verfahren pro Jahr, unterteilt die potentiellen Vermögensgegenstände nach Fahrzeugen, zwei Immobilienklassen mit (als zurückhaltender Wertansatz angesehen) Durchschnittswerten von ca. 1 Mio. Euro und ca. 2,85 Mio. Euro sowie sonstigen Vermögensgegenständen und legt eine Erfolgswahrscheinlichkeit von ca. 50 % pro Verfahren zugrunde.

Es ist in der Sache geboten, dass der Reformgesetzgeber die von ihm erwarteten Mehreinnahmen durch die neue aVES plausibilisiert. Denn angesichts der mit den strukturellen Reformen der Zollverwaltung und dem neuen Verfahren der aVES verbundenen Kosten bedarf es einer belastbaren Grundlage für die Annahme, dass sich der Aufwand lohnt. Freilich ergeben sich Zweifel an der Kalkulation. Der Reformgesetzgeber selbst räumt ein, dass es derzeit keine Statistik zu Immobilien und Vermögensgegenständen unrechtmäßiger Herkunft gibt. Wenn er deshalb meint, es sei nicht ausschließbar, dass die tatsächlichen Werte entsprechender Vermögensgegenstände auch höher ausfallen können, so ist umgekehrt gleichfalls nicht ausschließbar, dass die entsprechenden Werte auch niedriger ausfallen können. Zweifel an einer tragfähigen Schätzgrundlage stellen sich auch hinsichtlich der Anzahl der angenommenen Verfahren pro Jahr ein. Noch im Referentenentwurf ging der Gesetzgeber ohne Begründung von bis zu 70 Verfahren jährlich aus. Im Regierungsentwurf legt er nun eine geschätzte Verfahrenszahl von 319 pro Jahr zugrunde, die zwar auf die Zolldirektionen aufgeschlüsselt, nicht aber näher erläutert wird. Schließlich bleibt unklar, wie der Reformgesetzgeber auf die Erfolgsquote von ca. 50 % kommt. Die Erläuterung, dass die zuständigen Zollbehörden einerseits im Vorfeld vor allem aussichtsreiche Verfahren priorisieren würden, andererseits mit Blick auf internationale Erfahrungen tatsächlich nur ein Teil der Verfahren tatsächlich mit einer rechtskräftigen Einziehung abgeschlossen wird, bleibt viel zu unbestimmt und trägt keine konkrete Prozentquote.

c. Weitere Änderungen im Regierungsentwurf

Neben den angesprochenen Verbesserungen enthält der Regierungsentwurf zahlreiche weitere Änderungen. Für die hier allein interessierende aVES sei vor allem Folgendes hervorgehoben:

- Zuständig für die gerichtliche Einziehung nach der aVES ist nicht mehr das Verwaltungsgericht (§§ 52i, j ZollKrimBG-RefE), sondern das Finanzgericht (§§ 61, 62 ZollKrimBG-E). Das gilt auch für den Antrag der Zollbehörde auf Verlängerung der Sicherstellung um weitere 150 Tage (vgl. einerseits § 52d Abs. 2 Satz 4 ZollKrimBG-RefE, andererseits nunmehr § 56 Abs. 2 Satz 4 ZollKrimBG-E).
- Für das Verwaltungsverfahren der Zollbehörden gelten nach dem Regierungsentwurf die Vorschriften der Abgabenordnung entsprechend (§ 53 Abs. 3 ZollKrimBG-E), für gerichtliche Streitigkeiten ist der Finanzrechtsweg eröffnet (§ 55 Abs. 3 ZollKrimBG-E). Im Referentenentwurf hingegen existierten Regeln, die sich auf das Verwaltungsverfahrensgesetz (vgl. etwa § 52e Abs. 6, § 52g Abs. 4 ZollKrimBG-RefE) oder die Verwaltungsgerichtsordnung bezogen (vgl. nur § 52c Abs. 3, § 52k ZollKrimBG-RefE).
- Mit der Eröffnung des Finanzrechtswegs richten sich im Regierungsentwurf die Rechtsmittel gegen das Urteil des Finanzgerichts nach der Finanzgerichtsordnung (siehe § 62a ZollKrimBG-E). Damit entfällt zugleich das Rechtsmittel der Berufung, weil die Finanzgerichtsordnung dieses Rechtsmittel nicht kennt (vgl. § 62a ZollKrimBG-E). Der Referentenentwurf gewährte gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts noch die Rechtsmittel der Berufung und Revision (§ 52k ZollKrimBG-RefE).

- Die Regelung der Selbstanzeige bei der aVES wird von sieben Absätzen im Referentenentwurf (vgl. § 52g ZollKrimBG-RefE) auf vier Absätze im Regierungsentwurf verschlankt (vgl. § 59 ZollKrimBG-E). Damit sind Änderungen verbunden. So führte die Einräumung der unklaren Herkunft im Referentenentwurf dazu, dass in geeigneten Fällen von einer weiteren Ermittlung des Sachverhalts nach diesem Gesetz abgesehen worden wäre (§ 52g Abs. 2 Satz 1 ZollKrimBG-RefE), worüber der Betroffene eine schriftliche Zusage erhalten konnte (§ 52g Abs. 2 Satz 2 ZollKrimBG-RefE) mit Grenzen der Bindungswirkung (vgl. § 52g Abs. 4, 5 ZollKrimBG-RefE). Im Regierungsentwurf führt die Selbstanzeige jetzt lediglich dazu, dass von einer weiteren Ermittlung des Sachverhalts in Bezug auf die angezeigten Vermögensgegenstände abgesehen wird (§ 59 Abs. 2 ZollKrimBG-E). Außerdem enthielt der Referentenentwurf noch eine Regelung, wonach die Selbstanzeige verdächtiger Vermögenswerte allein nicht als zureichender tatsächlicher Anhaltspunkt für die Einleitung eines Strafverfahrens herangezogen werden durfte (§ 52g Abs. 3 Satz 1 ZollKrimBG-RefE). Der Regierungsentwurf kennt nur noch eine Belehrungspflicht über die Rechtsfolgen der Einräumung der nicht rechtmäßigen Herkunft vor Abgabe der Selbstanzeige (§ 50 Abs. 4 ZollKrimBG-E).

2. Fortbestehende Probleme der aVES nach dem Regierungsentwurf

Trotz dieser Änderungen weist auch die aVES nach dem Regierungsentwurf erhebliche Probleme auf. Vier Probleme seien hervorgehoben:

a. Unsicherheiten im Grundbegrifflichen

Auch die aVES im Regierungsentwurf kann das Experimentelle eines neuen administrativen Einziehungsverfahrens als gefahrenabwehrrechtlicher Suspicious Wealth Order nicht ablegen. Das zeigt sich an fortbestehenden Unsicherheiten an Grundbegrifflichkeiten.

aa. Keine Mitwirkungspflicht der Betroffenen

Sie beginnen mit auch im Regierungsentwurf enthaltenen Widersprüchen zwischen Gesetzestext- und Begründung. So meint der Reformgesetzgeber in der Begründung zu § 5a ZollKrimBG-E zum Schutz des Vertrauens in den Rechtsstaat:

„Gerade bei bedeutsamen Vermögensgegenständen wird regelmäßig davon auszugehen sein, dass der Besitzer dieser Vermögensgegenstände ihre rechtmäßige Herkunft darlegen können wird, während es dem Staat in aller Regel mit verhältnismäßigen und rechtsstaatlichen Mitteln nur schwer möglich ist, die nicht rechtmäßige Herkunft dieser Vermögensgegenstände nachzuweisen. Der Staat hat also eine Informationsnot, während es gleichzeitig dem Besitzer der verdächtigen Vermögensgegenstände ohne Weiteres zumutbar ist, die bei ihm vorhandenen Erkenntnisse, welche die rechtmäßige Herkunft nachweisen würden, offenzulegen. Es besteht ein erhebliches Ungleichgewicht hinsichtlich der Möglichkeit auf die relevanten Informationen zuzugreifen und sie zu plausibilisieren. Dieses Ungleichgewicht gleicht der Gesetzgeber aus, indem er dem Betroffenen einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme bei Vermögensgegenständen unklarer Herkunft die Pflicht auferlegt, darzulegen, woher sie stammen.“

Indes: Trotz der neu akzentuierten Informationsnot des Staates legt der Gesetzestext den Betroffenen gerade keine Mitwirkungspflicht auf. Schon in der Überschrift zu § 58 ZollKrimBG-E ist nur von einer „Mitwirkungsobliegenheit“ des Betroffenen die Rede. Entsprechend heißt es in § 58 Abs. 3 Nr. 1 ZollKrimBG-E, dass der Betroffene darüber zu belehren ist, dass er nicht verpflichtet ist, der Behörde die Nachweise nach Abs. 1 vorzulegen oder Angaben nach Abs. 1 zu machen. Auch die Möglichkeit der Selbstanzeige nach § 59 ZollKrimBG-E markiert ein rein freiwilliges Institut („der Betroffene ... kann“).

bb. Unklare Herkunft und gerichtliche Überzeugung

Die Unsicherheiten im Grundbegrifflichen setzen sich fort beim Umgang mit dem Begriff der „unklaren Herkunft“ der betroffenen Vermögensgegenstände. Der Referentenentwurf verwendete den Begriff noch mehrfach im Gesetzestext (vgl. z. B. § 52b Abs. 1, § 52b Abs. 4, § 52d Abs. 1, § 52g Abs. 1, 2, 3, 6, 7 ZollKrimBG-RefE). Im Regierungsentwurf ist der Begriff aus dem Gesetzestext eliminiert worden. Das ist nachvollziehbar, weil er im Referentenentwurf den falschen Eindruck nährte, dass die aVES eine Einziehung schon bei schierer Unklarheit der Herkunft von Vermögensgegenständen erlauben würde, während die Entwurfsverfasser bei § 52j Abs. 1 ZollKrimBG-RefE – offenbar in letzter Minute – gerade auf die freie gerichtliche Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft umgeschwenkt sind.

Freilich ist mit der Eliminierung des Begriffs der „unklaren Herkunft“ aus dem Gesetzestext und mit der ersatzlosen Streichung des normativen Gefahrbegriffs in § 52b Abs. 6 ZollKrimBG-RefE das Problem der Konkretisierung der Einziehungsvoraussetzungen bei der aVES nicht verschwunden. Es stellt sich weiterhin die Frage, was sich der Gesetzgeber unter der „gerichtlichen Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft“ des Vermögensgegenstandes vorstellt, wenn er zugleich vorgibt, dass in die Entscheidung alle Umstände des Einzelfalls einzubeziehen sind und auf die Indizien nach dem geldwäsche-risikobasierten Gefahrenabwehrkonzept in § 54 Abs. 3 Satz 2, 3 entsprechend verweist (§ 62 Abs. 2 ZollKrimBG-E).

In der Gesetzesbegründung ist ausgeführt, dass § 62 Abs. 2 ZollKrimBG-E die freie Beweiswürdigung nicht einschränke. Trotzdem wird betont, dass „gerade mit Blick auf die Mitwirkungsobliegenheit in § 58 Absatz 1 (...) die richterliche Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft auch auf das Fehlen geeigneter Belege, Urkunden oder sonstiger Dokumente, welche die Herkunft, den Eigentümer, den wirtschaftlich Berechtigten oder den Verwendungszweck des Vermögensgegenstandes nachweisen, gestützt werden“ könne. Allgemein dürften an die richterliche Überzeugungsbildung keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Insbesondere sollen entlastende Angaben nicht schon deshalb als unwiderlegbar hinzunehmen sein, weil es für das Gegenteil keine unmittelbaren Beweise gibt.

Der Gesetzgeber möchte, wie schon im Referentenentwurf, dass sich das gerichtliche Verfahren bei der aVES in beweisrechtlicher Hinsicht trotz des Amtsermittlungsgrundsatzes an den zivilrechtlichen Darlegungs- und Beweisregeln orientiert. So müsse die Zollbehörde zunächst substantiiert die Unplausibilität eines rechtmäßigen Erwerbs des Vermögensgegenstandes darlegen. Wenn dann der Betroffene substantiiert und mit entsprechendem Beweis die rechtmäßige Herkunft des verdächtigen Vermögensgegenstandes vorträgt, werde das Gericht den Einziehungsantrag ablehnen. Insoweit werde der Betroffene durch bloßes Schweigen oder Bestreiten mit Nichtwissen die Einziehung regelmäßig nicht abwenden können.

Diese Ausführungen sind interessant, weil sie im Wesentlichen den Erläuterungen des Gesetzgebers zur selbstständigen verurteilungsunabhängigen Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB i. V. m. § 437 StPO entsprechen. Das wirft die Fragen auf, welchen Mehrwert die aVES gegenüber der strafrechtlichen Einziehung haben kann und ob eine Regelung der aVES vor einer erneuten Reform auch des § 76a Abs. 4 StGB sinnvoll ist (dazu unten Ziffer II. 3. und 5.).

cc. Unklarheit zur „nicht rechtmäßigen Herkunft“

Beide Fragen werden auch durch eine dritte grundbegriffliche Unklarheit zur aVES berührt. Sie betrifft den Begriff der „nicht rechtmäßigen Herkunft“ eines Vermögensgegenstandes, der im Gesetzestext sowohl des Referenten- als auch des Regierungsentwurfs zur aVES vielfach verwendet wird. Der Begriff

der „nicht rechtmäßigen Herkunft“ wird im Gesetzestext nicht definiert. In der Begründung zum Regierungsentwurf ist durchaus unklar, ob der Begriff nur die strafrechtswidrige Herkunft erfasst (enge Lesart) oder weiter jede nicht rechtswidrige Herkunft (weite Lesart).

Das belegt bereits die Begründung zu § 5a ZollKrimBG-E. So heißt es dort etwa: „Von hochwertigen Vermögensgegenständen, an deren rechtmäßiger Herkunft begründete Zweifel bestehen und deshalb bei lebensnaher Betrachtung davon auszugehen ist, dass sie inkriminierter Herkunft sind, gehen erhebliche Gefahren für die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland aus“. Legt diese Passage eine enge, strafrechtswidrige Lesart der „nicht rechtmäßigen Herkunft“ nahe, so ist wenig später in der Begründung im weiten Sinne zu lesen: „Fortbestehende Möglichkeiten für einzelne Gruppen, Vermögensgegenstände, die krimineller oder zweifelhafter Herkunft sind, in den legalen Markt einbringen zu können, beschädigen nachhaltig das Vertrauen der übrigen Bevölkerung in den Rechtsstaat“. Dass der Gesetzgeber eher eine weite Interpretation zugrunde legt, lässt sich auch der späteren Passage in der Begründung zu § 5a ZollKrimBG-E entnehmen, wo er ausführt, dass die aVES bereits unter der Schwelle des strafprozessualen Anfangsverdachts greifen soll und sich von der strafrechtlichen Einziehung nach den §§ 73a, 76a Abs. 4 StGB i. V. m. § 437 StPO abgrenzt, welche den Nachweis der Herkunft des einzuziehenden Gegenstandes aus (irgendeiner) rechtswidrigen Tat voraussetzt. Auch weitere Stellen aus der Gesetzesbegründung wie „Vermögensgegenstände von krimineller oder rechtswidriger Herkunft“ deuten eher auf eine weite Lesart des Begriffs der „nicht rechtmäßigen Herkunft“.

Diese weite Lesart ist allerdings problematisch, jedenfalls wenn man darauf die finale Einziehungsentscheidung stützen will. Dazu muss man sehen, dass mit der weiten Lesart ein Legitimationsproblem für die staatliche Einziehung entsteht. Denn im Grundsatz kann nur für den strafrechtswidrigen Erwerb eines Vermögensgegenstands als geklärt gelten, dass dieser Vermögensgegenstand (auch) vom Staat eingezogen werden darf. Dagegen versteht sich bei einem z. B. bloß zivilrechtswidrigen Erwerb eines Vermögenswertes nicht von selbst, dass der Vermögenswert dem Staat anheimfallen soll, weil für diese Störung die Zivilrechtsordnung primär und abschließend zuständig ist. Auf die entsprechenden Ausführungen zum Verhältnis von administrativer Einziehung und Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG in der BRAK-Stellungnahme zum Referentenentwurf sei hier verwiesen.

Hinzu kommt ein zweites Problem. Wenn der Gesetzgeber, wie dargelegt, das Gericht darauf hinweist, dass es eine aVES auch auf das Fehlen von Belegen für die Herkunft des bedeutsamen Vermögensgegenstandes stützen kann, so ist dieser Hinweis mit großer Vorsicht zu betrachten. Denn das Fehlen von Belegen für die Herkunft eines Vermögensgegenstands beweist für sich allein nicht nur keinen strafrechtswidrigen Erwerb, sondern nicht einmal einen rechtswidrigen Erwerb. Im Beispiel: Ist hochpreisiger Schmuck seit Generationen im Erbweg in der Familie weitergegeben worden, so beweist das Fehlen von Belegen für diesen Schmuck gar nichts, vielmehr bildet das Fehlen von Belegen den Normalfall. Es ist daher zu pauschal, wenn der Gesetzgeber ausführt: „Gerade bei bedeutsamen Vermögensgegenständen, die in der Regel einen Wert von über 100.000 Euro haben werden, wird nahezu jeder rechtschaffene Bürger darlegen können, woher diese Vermögensgegenstände stammen oder aus welchen Mitteln sie beschafft worden sind. In den seltenen Fällen, in denen jemand derart wohlhabend ist, dass er keinerlei Nachweis über Summen in Höhe von über 100.000 Euro zu führen pflegt, wird er jedenfalls diesen Umstand aber glaubhaft darlegen können.“

3. Fraglicher Mehrwert der aVES

Die letzten beiden Probleme werfen die Frage nach dem Mehrwert einer aVES gegenüber der strafrechtlichen Einziehung auf. Bei dieser Frage ist zwischen dem Anwendungsbereich der aVES und den Einziehungsentscheidungen nach der aVES zu unterscheiden (wobei in Bezug auf Letztere zusätzlich zwischen der gerichtlichen Einziehung gem. § 62 ZollKrimBG-E und der behördlichen Einziehung nach

Selbstanzeige gem. § 59 Abs. 3 ZollKrimBG-E zu differenzieren ist). Hinsichtlich des Anwendungsbereichs lässt sich die dogmatische Eigenständigkeit der aVES nicht bestreiten. Denn der Gesetzgeber hat die Voraussetzungen für Aufklärungs- und Sicherstellungsmaßnahmen bei der aVES unterhalb des strafprozessualen Anfangsverdachts angesiedelt. Deshalb kann er mit Recht in der Begründung zum Referenten- wie zum Regierungsentwurf ausführen, dass die aVES insbesondere in den Fällen greifen soll, in denen sich ein Anfangsverdacht der Geldwäsche nicht begründen lässt.

Die Frage des Mehrwerts wird hier daher ausschließlich in Bezug auf die Voraussetzungen für die Einziehungsentscheidungen der gerichtlichen und der behördlichen aVES thematisiert. Zweifel an einem Mehrwert der gerichtlichen aVES ergeben sich bereits aus dem festgestellten Umstand, dass sich der Gesetzgeber die beweisrechtlichen Anforderungen bei der aVES genauso vorstellt wie bei der strafrechtlichen Einziehung gem. § 76a Abs. 4 i. V. m. § 437 StPO. Bedenkt man, dass die Kriterien des § 437 StPO neben dem groben Missverhältnis zwischen dem Wert des Gegenstandes und den rechtmäßigen Einkünften des Betroffenen offen sind („insbesondere“), können zudem grundsätzlich auch viele (wenn nicht alle) Indizien des geldwäsche-risikobasierten Gefahrenabwehrkonzepts gem. § 54 Abs. 3 Satz 2, 3 ZollKrimBG-E bei § 437 StPO berücksichtigt werden. Als Unterschied bliebe dann, dass die strafrechtliche Einziehung die gerichtliche Überzeugung von der Herkunft des Vermögensgegenstandes aus irgendeiner Straftat voraussetzt, während bei der gerichtlichen aVES die Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft ausreicht. Dass die Einziehung von Vermögensgegenständen jenseits der Überzeugung von einer strafrechtlichen Bemakelung problematisch ist, ist oben dargelegt worden.

Ein faktischer Mehrwert der gerichtlichen aVES könnte ferner daraus resultieren, dass die künftige Praxis die strafrechtliche Einziehung zugunsten der aVES wegen deren niedrigeren Anwendungsschwelle unterlaufen könnte. Das widerspräche jedoch rechtlich dem Grundsatz der Subsidiarität der aVES gegenüber der (stets vorrangigen) strafrechtlichen Einziehung, wie ihn § 53 Abs. 2 ZollKrimBG-E zum Ausdruck bringt. Entsprechend heißt es in der Gesetzesbegründung: „Insbesondere ist es ... nicht statthaft, auf eine rechtlich angezeigte vorläufige Vermögenssicherung nach §§ 111b, 111e der Strafprozessordnung und eine Einziehung nach §§ 73 ff. des Strafgesetzbuches zu verzichten, um sodann auf die administrativen Vermögensermittlungen und -sicherung zu verweisen. Dies gilt insbesondere für die selbstständige Einziehung nach § 76a Abs. 4 des Strafgesetzbuches in Verbindung mit den Grundsätzen der §§ 111b Abs. 1a, 111e Abs. 1a Satz 2 und § 437 der Strafprozessordnung.“

Der Gesetzgeber verspricht sich einen Mehrwert auch durch die behördliche aVES nach Selbstanzeige (§ 59 Abs. 3 ZollKrimBG-E). In der Gesetzesbegründung heißt es zu den Zwecken der Selbstanzeige gem. § 59 ZollKrimBG-E: Der Zollbehörde wird „so ein effizienter und verwaltungsökonomischer Abschluss des Verfahrens ermöglicht, während der Betroffene selbst weitere, unter Umständen auch wirtschaftlich nachteilige oder für den Ruf des Betroffenen oder seines Unternehmens abträgliche, (Verwaltungs-) Ermittlungen in sein Vermögen abwenden kann.“

Allerdings lässt sich bezweifeln, ob die Möglichkeit der Selbstanzeige in der Fassung des Regierungsentwurfs für Betroffene hinreichend attraktiv ist. Denn der Regierungsentwurf hat, wie dargestellt, die Selbstanzeige im Verhältnis zur Fassung im Referentenentwurf durch zwei Veränderungen unattraktiver gemacht. Zum einen hat er die Wirkung der Selbstanzeige eingeschränkt, die nur noch zu einem Absehen von einer weiteren Ermittlung des Sachverhalts in Bezug auf die angezeigten Vermögensgegenstände führt. Zum anderen hat er die im Referentenentwurf noch enthaltene Regelung, der zufolge die Selbstanzeige verdächtiger Vermögenswerte allein nicht als zureichender tatsächlicher Anhaltspunkt für die Einleitung eines Strafverfahrens herangezogen werden durfte, gestrichen. Will man die behördliche aVES effektiv ausgestalten, sind zumindest diese Einschränkungen rückgängig zu machen. Eventuell kann man sogar noch über den Referentenentwurf hinausgehen und die Einschränkungen der Bindungswirkung der schriftlichen Zusage der Behörde zur Selbstanzeige aufweichen.

4. Keine Strafverfolgungszuständigkeit der Zollverwaltung für Geldwäsche

Die BRAK hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf kritisiert, dass es formell verfassungswidrig ist, die Strafverfolgungszuständigkeit der Zollverwaltung auf bedeutsame Fälle der Geldwäsche mit Auslandsbezug zu erweitern. Wie dargestellt, hat der Gesetzgeber im Regierungsentwurf zwar Art. 87 Abs. 3 GG i. V. m. 73 Abs. 1 Nr. 10 Alt. 3 GG als Grundlage für diese Erweiterung fallen gelassen. Gleichwohl hält er an der These von der Annexkompetenz aus Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 108 GG als tragfähige Grundlage für eine Verwaltungskompetenz des Bundes zur Zuständigkeits-erweiterung fest. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei auf die diesbezügliche Kritik der BRAK in der Stellungnahme zum Referentenentwurf verwiesen.

5. Keine Regelung der aVES unabhängig von der Reform des § 76a Abs. 4 StGB

Die aVES markiert wie die selbstständige verurteilungsunabhängige Einziehung gem. §§ 76a Abs. 4 StGB i. V. m. § 437 StPO ein Einziehungsverfahren *in rem*. Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, dass neben der Schaffung eines administrativen Vermögensermittlungsverfahrens auch die Vermögensabschöpfung weiter reformiert werden soll. Insbesondere sollen die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Optimierung der Vermögensabschöpfung vom März 2024 umgesetzt sowie der Kampf gegen Organisierte Kriminalität, Banden- und Clan-Kriminalität durch eine vollständige Beweislastumkehr beim Einziehen von Vermögen unklarer Herkunft verschärft werden. Wegen der großen Nähe der aVES insbesondere zur selbstständigen verurteilungsunabhängigen Einziehung gem. § 76a Abs. 4 StGB i. V. m. § 437 StPO, wie sie auch in dieser Stellungnahme wiederholt zur Sprache gekommen ist, könnte es sich empfehlen, die Regelung der aVES mit der Gesamtreform der Vermögensabschöpfung, namentlich der Reform der §§ 76a Abs. 4 StGB i. V. m. § 437 StPO zu koordinieren. Das vermeidet unnötige spätere Nachkorrekturen.

III. Stellungnahme zu den Änderungen im Geldwäschegesetz (GwG)

1. Änderungen der §§ 3a Abs. 2 und § 55 Abs. 1 Satz 2 GwG

Erfreulicherweise sind gegenüber dem Referentenentwurf die von der BRAK kritisierten geplanten Neuregelungen der § 3a Abs. 2 Satz 5 GwG-E und § 55 Abs. 1 Satz 2 GwG-E im Regierungsentwurf nicht mehr in der ursprünglich beabsichtigten Form enthalten bzw. wurden komplett gestrichen.

Die Neuregelungen der Vorschriften zum Transparenzregister (§§ 18 ff. GwG) sind hingegen – mit kleineren Ausnahmen – im Wesentlichen unverändert geblieben. Insoweit beschränkt sich die Stellungnahme auf die noch verbliebenen (offenen) Kritikpunkte der BRAK.

2. Zeitpunkt der Änderungen im GwG

Soweit das Geldwäschegesetz (GwG) umfangreich geändert werden soll (Art. 18 und Art. 19 des Regierungsentwurfs), stellt sich nach wie vor die Frage der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf den gewählten Zeitpunkt.

Die Änderungen im GwG sollen gem. Art. 18 und Art. 19 des Regierungsentwurfs am 01.01.2027 in Kraft treten, mit Ausnahme einiger Vorschriften, die schon ab dem Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten sollen, wie z. B. der neue Ordnungswidrigkeitstatbestand der Nichtregistrierung bei der FIU gem. § 56 Abs. 1 Nr. 69a GwG-E.

Ob die Regelungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt insgesamt sinnvoll sind, wenn das EU-Geldwäschepaket ab dem 10.07.2027 gilt und dazu noch in diesem Herbst ein GwG-Umsetzungsgesetz erfolgen soll, wird bezweifelt. Vielmehr wäre es sinnvoller, sich die Änderungen zum GwG für einen späteren Zeitpunkt „aufzusparen“ und wenn klar ist, welche Wechselwirkungen in Bezug auf die national umzusetzenden Vorgaben aus dem EU-Geldwäschepaket eintreten. Viele durch die Europäische Kommission noch zu bestimmende Level-2 und Level-3 Rechtsakte (Durchführungsvorschriften und Leitlinien) sind aktuell noch in Arbeit. Speziell zum Transparenzregister und den Regelungen in den Art. 10-16 AMLD gibt es noch keine Entwürfe der Kommission zu Rechtsakten. Die Kommission soll z. B. gem. Art. 14 Abs. 1 AMLD im Wege von Durchführungsrechtsakten technische Spezifikationen und Verfahren festlegen, die für die Durchführung des Zugangs auf der Grundlage eines berechtigten Interesses der in Art. 10 AMLD genannten Zentralregister erforderlich sind. Weitere von der Kommission zu bestimmende Rechtsakte sind z. B. in Art. 10 Abs. 6 und Abs. 16 AMLD vorgesehen.

Andererseits wird auch nicht verkannt, dass Art. 13 Abs. 6 AMLD vorsieht, dass Deutschland im Gegensatz zu den sonstigen Vorschriften der AMLD und AMLR, die erst ab dem 10.07.2027 gelten, bereits ab dem 10.11.2026 sicherzustellen hat, dass die für Zentralregister zuständigen Stellen die Überprüfung i. S. d. Art. 13 Abs. 1 AMLD durchführen und dass gem. Art. 78 Abs. 1 AMLD bereits bis zum 10.07.2026 zudem die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen sind (waren), die erforderlich sind, um den Art. 11 bis 14 AMLD nachzukommen.

3. Änderungen der Vorschriften zum Transparenzregister (§§ 18 ff. GwG)

Im Wesentlichen wird auf die Kritikpunkte der BRAK in ihrer Stellungnahme zu dem Referentenentwurf verwiesen (BRAK-Stellungnahme-Nr. 20/2026). Gegenüber dem Referentenentwurf sind die Vorschriften zum Transparenzregister (§§ 18 ff. GwG) im Regierungsentwurf nicht wesentlich geändert worden.

Diesbezüglich wiederholt die BRAK die von Ihr geäußerte Kritik zu den folgenden Regelungen:

a) Allgemeine Anmerkungen

Grundsätzlich wird die Aufnahme von Regelungen in §§ 23, 23a GwG-E, die die Berechtigung zur Einsichtnahme in das Transparenzregister von einem berechtigten Interesse abhängig machen und dieses berechnete Interesse gleichzeitig umfangreich konkretisieren, zwar begrüßt. Die Regelungen dienen gleichzeitig der Umsetzung der Art. 10-16 der Geldwäscherichtlinie (EU) 2024/1640 (AMLD). Insoweit verweisen wir auf unsere Ausführungen in unserer BRAK-Stellungnahme-Nr. 20/2026 zum Referentenentwurf. Es wird begrüßt, dass einigen Vorschlägen und Kritikpunkten der BRAK im Regierungsentwurf gefolgt worden ist und dieser insgesamt eine Verbesserung der geplanten Regelungen darstellt. Die noch verbliebenen Kritikpunkte mögen hier noch einmal zusammengefasst werden:

b) Bestätigung der Vertretungsberechtigung (§ 18a GwG-E)

Soweit mit der Regelung eine Steigerung der Datenqualität im Transparenzregister erreicht werden soll, ist dies grundsätzlich begrüßenswert. Die geplante Regelung in § 18a GwG-E geht auf die Bestimmungen in Art. 12 AMLD (Besondere Vorschriften für den Zugang von Personen mit berechtigtem Interesse zu den Registern wirtschaftlicher Eigentümer) und Art. 13 AMLD (Verfahren für die Überprüfung und gegenseitige Anerkennung eines berechtigten Interesses am Zugang zu Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer) zurück. Nach der Begründung im Regierungsentwurf soll die Überprüfung und Bestätigung der Vertretungsberechtigung einer Person für eine eintragungspflichtige Rechtseinheit nach den §§ 20 und 21 GwG und eine entsprechende Kennzeichnung auf den Registerauszügen das Risiko fehlerhafter Eintragungen zu den Rechtseinheiten durch nicht vertretungsberechtigte Personen beseitigt

sowie die elektronische Kommunikation mit Rechtseinheiten und die Aufklärung von Unstimmigkeitsmeldungen nach § 23b GwG erleichtert werden.

Die BRAK geht nach wie vor davon aus, dass die Vertretungsbefugnis nach § 18a GwG-E sowohl auf gesetzlicher (z. B. Geschäftsführer einer GmbH) als auch auf rechtsgeschäftlicher Vertretungsmacht (z. B. Bevollmächtigung eines Rechtsanwaltes im Rahmen eines Mandatsverhältnisses) beruhen kann, da weder der Gesetzeswortlaut noch die -begründung im Regierungsentwurf eine Einschränkung auf Personen mit gesetzlicher Vertretungsbefugnis nahelegen. Eine Klarstellung wäre jedoch noch wünschenswert. Dass auch Rechtsanwälte vertretungsberechtigte Personen im Sinne des § 18a GwG-E sein können, ist aufgrund ihrer besonderen Fachkenntnisse bei der Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten zur Steigerung der Datenqualität im Transparenzregister sehr sinnvoll und wird von der BRAK ausdrücklich begrüßt. Die Sperrung Dritter, insbesondere von Rechtsanwälten, sieht die BRAK kritisch und regt dringend an, die Möglichkeit zur Eintragung durch (vertretungsberechtigte) rechtsberatende Dritte beizubehalten.

Problematisch ist, dass, wenn die Entität einen Antrag auf Bestätigung der vertretungsberechtigten Person gestellt und die registerführende Stelle diese Person bestätigt hat, nur noch diese Person Eintragungen vornehmen kann und die Kommunikation ausschließlich mit ihr erfolgen soll. Nach dem Wortlaut könnte beispielsweise nur noch ein bestätigter Geschäftsführer als vertretungsberechtigte Person Meldungen für die Entität vornehmen und er könnte diese Aufgabe (zu einem späteren Zeitpunkt) nicht mehr ohne Weiteres „auslagern“. Damit könnte das Risiko fehlerhafter Eintragungen im Register eher gesteigert werden, da in der Praxis die anwaltliche Beratung in diesem Bereich häufig gesucht wird, weil die Bestimmung des wirtschaftlich Berechtigten bei großen und v. a. internationalen Einheiten teils hoch komplex und schwierig ist.

c) Einsicht in das Transparenzregister (§ 23 GwG-E)

Die Einsichtnahme in das Transparenzregister soll in § 23 GwG insgesamt neu gefasst werden.

Zunächst ist nicht nachvollziehbar, warum die Aufsichtsbehörden, die die Auskünfte aus dem Transparenzregister für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen, nicht gleich unter die Behörden gefasst werden, die in Nr. 1 aufgeführt werden. Sie fallen (nur) unter die geplante Auffang-Regelung der Nr. 3, die bestimmt, dass ein Einsichtsrecht auch jedem zustehen soll, „der der registerführenden Stelle ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme gem. § 23a GwG nachweisen kann.“

Im Regierungsentwurf wird dies damit begründet, dass dies aufgrund von europarechtlichen Vorgaben geboten sei und dass insoweit die „Aufsichtsbehörden“ im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Nr. 44 AMLR gemeint seien – indes aber nicht die „Aufseher“ oder „Selbstverwaltungseinrichtungen“ i. S. d. Art. 2 Abs. 1 Nr. 45 oder Nr. 47 AMLD in Bezug genommen werden. Von Nummer 1 nicht erfasste nationale Behörden könnten bei Vorliegen der Voraussetzungen Zugang über die Vorschrift des § 23a Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 GwG-E erlangen.

Dem kann nicht gefolgt werden. Die Geldwäscherichtlinie (AMLD) lässt eine Vorab-Reglementierung dergestalt gerade nicht erkennen (vgl. Art. 10, 11 AMLD). Art. 11 Abs. 2 lit. b) AMLD regelt ausdrücklich, dass Selbstverwaltungseinrichtungen bei der Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen gem. Art. 37 AMLD der Zugriff sofort, ungefiltert, direkt, frei und ohne Inkenntnissetzung der betroffenen juristischen Person oder der betroffenen Rechtsvereinbarung auf alle in den vernetzten Zentralregistern nach Abs. 10 gespeicherten Angaben gewährt werden soll.

Für Rechtsanwaltskammern als Aufseher i. S. d. der AMLR bedeutet die geplante Regelung dementsprechend, dass nur ein Einsichtsrecht im Rahmen einer Unstimmigkeitsmeldung gem. § 23a GwG ausgeübt

werden könnte. Dies wäre eine Reglementierung, die der europäische Gesetzgeber offensichtlich so nicht gewollt hat.

Rechtsanwaltskammern fallen hier nach hiesigem Verständnis unter die Behörden i. S. d. § 23a Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 GwG-E und sollen nach vorläufiger Einschätzung dann auch nur eine gefilterte Einsichtnahmemöglichkeit erhalten. Ein berechtigtes Interesse soll gem. § 23a Abs. 2 Nr. 10 GwG-E bei nationalen Behörden sodann vorliegen, wenn die Einsichtnahme zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben erforderlich ist. Ob und inwieweit darüber hinaus noch ein berechtigtes Interesse für Rechtsanwaltskammern im Rahmen ihrer GwG-Prüfungen vorliegen kann, bleibt unklar und unbestimmt. Gem. § 23 Abs. 3 Satz 1 GwG-E können „Behörden nach Abs. 1 Nr. 1 sowie nach § 23a Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 bis 10“ und Verpflichtete mittels eines durch die registerführende Stelle geschaffenen und nach ihren Vorgaben ausgestalteten automatisierten Einsichtnahmeverfahrens Einsicht nehmen. Behörden nach Abs. 1 Nr. 1, Gerichten und den in § 2 Abs. 4 GwG genannten Stellen soll der Zugriff ungefiltert, direkt und frei zu gewähren sein, Behörden nach § 23 Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 GwG wie Rechtsanwaltskammern folglich nur eingeschränkt.

Dies ist aus den oben dargelegten Gründen weder nachvollziehbar noch näher begründet. Auf die AMLD wird in der Begründung des Regierungsentwurfs nicht weiter Bezug genommen (Art. 11 AMLD).

d) Prüfung von Anträgen, Fristen (§ 23a Abs. 3, 4 GwG-E)

Der Bundesanzeiger Verlag soll gem. § 23a Abs. 3 GwG-E bei jedem Zugriff die Identität des Antragstellers prüfen. Die Prüfung richtet sich nach § 23a Abs. 4 GwG-E. Über Anträge soll der Bundesanzeiger Verlag gem. § 23a Abs. 6 GwG-neu binnen zwölf Arbeitstagen entscheiden. Die Frist soll verlängerbar sein. Näheres solle gem. § 23a Abs. 7 GwG-E eine Durchführungsverordnung der Europäischen Kommission i. S. d. Art. 14 Abs. 1 AMLD regeln. Die Möglichkeit zur Benennung einer vertretungsberechtigten Person nach § 18a GwG-E soll gem. § 59 Abs. 17 GwG-E durch den Bundesanzeiger Verlag spätestens zum 31.12.2026 einzurichten sein.

Auch wenn diese Regelungen auf die in Art. 13 Abs. 6, Abs. 7 Satz 3 AMLD enthaltenen Vorgaben zurückzuführen sind, sind sie zu kleinteilig und stellen keinen Abbau von Bürokratie dar. Die Fristen für die Bearbeitung der Anträge einschließlich mehrerer Tatbestände für Verlängerungsmöglichkeiten sind zu kleinteilig und formalistisch. Das gilt auch für die weiteren Fristbestimmungen bei Folgeanträgen durch denselben Antragsteller und Vorliegen eines Nachweises nach Abs. 5 Satz 1: Dort soll die Frist zur Entscheidung sieben Werktage betragen. Fordere die registerführende Stelle im Rahmen der Bearbeitung eines Antrags nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 GwG-E weitere Informationen an, verlängere sich die Frist zur Entscheidung je Anforderung um (weitere) sieben Werktage.

e) Erhebung von Gebühren (§ 24 GwG-E)

Die BRAK regt an, über eine grundsätzliche Abschaffung der Gebührenpflicht für die Einsichtnahme in das Transparenzregister nachzudenken und nicht nur Ausnahmen für bestimmte Behörden vorzusehen. Darüber sollte zur Verfahrensvereinfachung nachgedacht werden. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Einsichtnahme nicht in erster Linie dem Interesse der Einsichtnehmenden, sondern dem öffentlichen Interesse der effektiven Geldwäscheprävention dient.

Art. 13 Abs. 12 AMLD ist als eine Kann-Regelung ausgestaltet. Sie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sich dafür entscheiden können, den Antragstellern die in ihren Zentralregistern gespeicherten Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer zur Verfügung zu stellen, wenn diese eine Gebühr entrichten, die auf die unbedingt erforderliche Abdeckung der Kosten für die Gewährleistung der Qualität der in diesen Registern gespeicherten Angaben und die Bereitstellung der Angaben beschränkt ist. Diese Gebühren

könnten so festgesetzt werden, dass der wirksame Zugang zu den in den Zentralregistern gespeicherten Angaben nicht beeinträchtigt werde.

f) Aufgaben der FIU, Aufsicht und Zusammenarbeit (§ 28 Abs. 1 Nr. 13 GwG-E)

Gem. § 28 Abs. 1 Nr. 13 GwG-E des Referentenentwurfs soll der FIU die Unterstützung der für die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden des Bundes und der Länder durch koordinierende Erarbeitung von Aus- und Fortbildungsinhalten und zugleich wissenschaftlicher Forschung zum Aufbau und zur Auswertung spezifischer Expertise für die wirksame Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung obliegen.

Es wird positiv zur Kenntnis genommen, dass in § 28 Abs. 1 Nr. 13 GwG-E und in der Begründung des Regierungsentwurfs nunmehr zusätzlich die Formulierung „einschließlich der Aufsichtsbehörden“ aufgenommen wird und somit eine Klarstellung erfolgen soll, dass auch die Kammern als Selbstverwaltungseinrichtungen (= Aufseher i. S. d. AMLD) unterstützt werden, was wir insbesondere mit Blick auf einen Austausch sehr begrüßen.

* * *