

# mafianeindanke

WAS  
GEGEN  
**ORGANISIERTE  
KRIMINALITÄT  
UND  
GELDWÄSCHE**  
ZU TUN IST



Stellungnahme von Mafianeindanke  
zum Koalitionsvertrag  
vom 23.11.2021



Mafianeindanke e.V.  
([www.mafianeindanke.de](http://www.mafianeindanke.de))

Rechtsausschuss

Franz-Mehring-Platz 1,  
10243 Berlin

**Kontakt über:**

[recht@mafianeindanke.de](mailto:recht@mafianeindanke.de)

Über Rückäußerungen  
freuen wir uns

Februar 2022

**Kapitel 1**

EINE ANDERE BUND-LÄNDER-ZUSAMMENARBEIT UND EIN PAKT ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN ZUR OPTIMIERUNG DER BEKÄMPFUNG DER GELDWÄSCHE UND DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT SIND NÖTIG.....7

1.1. Deutschland hat primär ein Implementierungsproblem bei der Bekämpfung der OK und der Geldwäsche..... 8

1.2. Unsere Forderungen zur Schließung offener Baustellen ..... 10

**Kapitel 2**

VERSTETIGUNG DER PRÄVENTIVEN UND REPRESSIVEN MAßNAHMEN GEGEN DIE OK UND GELDWÄSCHE AUF EU- EBENE – WELCHE VERHANDLUNGSLINIE SOLL DIE BUNDESREGIERUNG IM RAT VERTRETEN?.....16

2.1. Die Schaffung einer EU-Behörde zur Verhinderung der Geldwäsche ist überfällig..... 16

2.1.1. Die Position von mafianeidanke zur Gründung und Arbeitsweise der AMLA .... 17

2.2. Die Position von mafianeidanke zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung vom 10. Juli 2021 ..... 19

2.3. Schaffung einer Obergrenze für Bargeldtransaktionen von über 10.000 Euro gehört zum Regelungsinhalt des Verordnungsvorschlags ..... 20

2.3.1. Der Hinweis auf Geldwäscherisiken findet in der Schwellenwertdiskussion kein Gehör ..... 22

2.3.2. Steigender Banknotenumlauf in der Eurozone erhöht die Geldwäscherisiken..... 23

2.3.3. Position von mafianeidanke zum Kommissionsvorschlag für ein Bargeldtransaktionsverbot..... 24

2.4. Schrittweiser Umbau von Europol in ein Europäisches Kriminalamt ist nötig ..... 25

2.4.1. Die Haltung von mafianeidanke ..... 25

**Kapitel 3**

EINE NEUFASSUNG DES TATBESTANDS DER KRIMINELLEN VEREINIGUNG (§ 129 StGB) IST NÖTIG.....27

3.1. Was versteht das Strafgesetzbuch unter “krimineller Vereinigung” ..... 27

3.2. Ernüchternde Rechtspraxis ..... 30

**Kapitel 4**

EINE ADMINISTRATIVE ABSCHÖPFUNG ILLEGAL GENERIERTER GELDER IST IN DEUTSCHLAND ÜBERFÄLLIG.....32

4.1. Die Datenlage spricht nicht für den Erfolg des § 76a Abs. 4 StGB ..... 33

4.2. Bei der administrativen Einziehung sollte Deutschland dem italienischen Modell folgen.....

4.3. Die selbständige Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB – eine Norm mit Widersprüchen.....	35
4.4. § 76a Abs. 4 StGB – eine Innovation auf rechtlich glitschigem Terrain .....	37
4.5. Eine falsche Verortung der selbständigen Einziehung ist ein Hindernis für eine breite Nutzung dieses Instituts in der Praxis .....	40
4.6. Ein selbständiges, administratives Verfahren ist einer zivilprozessualen Lösung vorzuziehen .....	41
4.7. Kernstück eines administrativen Vermögenseinziehungsgesetzes (Vorschlag von <i>mafianeindanke</i> ) .....	44

## Kapitel 5

GELDWÄSCHEBEKÄMPFUNG IN DEUTSCHLAND – DEFIZITE IN DER IMPLEMENTIERUNG ÜBERWINDEN UND NATIONALE REGULIERUNGSLÜCKEN SCHLIEßEN.....	46
5.1. Nachbesserung des Geldwäschestraftatbestands § 261 StGB.....	46
5.2. Regelungslücken im GwG.....	46
5.2.1. Regulierungsdefizite betreffen insbesondere die unzureichenden Sicherungsmaßnahmen gegen Geldwäsche im Immobiliensektor .....	47
5.2.2. Position von <i>mafianeindanke</i> .....	47
5.3. Weitere Maßnahmen im Immobiliensektor.....	49
5.3.1. Vorschlag von <i>mafianeindanke</i> .....	50
5.3.1.1. Formulierungsvorschlag von <i>mafianeindanke</i> .....	51

## Kapitel 6

EINE ZWECKGERICHTETE UMSETZUNG DER WHISTLEBLOWER-RICHTLINIE IST IN DEUTSCHLAND ÜBERFÄLLIG.....	55
6.1. Vorschläge von <i>mafianeindanke</i> .....	55

## Kapitel 7

DER KAMPF GEGEN DIE ORGANISIERTE KRIMINALITÄT UND GELDWÄSCHE IST AUCH EINE GESELLSCHAFTLICHE AUFGABE - DIE ZUSAMMENARBEIT STAATLICHER INSTITUTIONEN MIT DENNICHT-REGIERUNGSORGANISATIONEN STÄRKEN.....	57
--	----

Am 23.11.2021 hat die neue Bundesregierung ihren Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode vorgelegt. Zwar hat dieser „Vertrag“ keinerlei Bindungswirkung gegenüber den einzelnen Koalitionsparteien oder gar gegenüber Dritten. Eine solche ausgehandelte Vereinbarung beinhaltet lediglich ein politisches Programm und eine Absichtserklärung für die Handlungsschritte der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode.

Es wäre nicht sinnvoll, jeden - oftmals wolkig und entscheidungsoffen formulierten - Halbsatz des 177seitigen Dokuments auf seinen Inhalt abzuklopfen und zu interpretieren. Das wäre Kaffeesatzleserei. Und wir wissen alle aufgrund der Erfahrung mit früheren Koalitionsverträgen: Papier ist geduldig. **Zu messen ist die Bundesregierung in erster Linie an den Handlungsschritten, die sie in Umsetzung der Ziele, die sie sich gesetzt hat, in nächster Zeit im politischen Alltagsgeschäft in Angriff nimmt.**

Wir wollen mit diesem Text zu der im Koalitionsvertrag enthaltenen strategischen Ausrichtung, in Bezug auf die uns als Verein „mafianeindanke“ betreffenden Themenbereiche (Innere Sicherheit, Organisierte Kriminalität, Geldwäsche und andere Formen der Finanz- und Wirtschaftskriminalität) Position beziehen und Vorschläge zur Optimierung der notwendigen Handlungsschritte machen.

**Themen wie die Bekämpfung der Geldwäsche, der Finanzkriminalität oder der Organisierten Kriminalität (OK) sind kein politischer Blockbuster.** Weder bei den zuständigen Ministerien in Bund und Ländern noch bei der Legislative. Obwohl kriminelles Verhalten in diesem Bereich ein ständig wachsender Gefährdungsfaktor für die politische und wirtschaftliche Integrität, die Stabilität des Finanzsystems bzw. für legal handelnde Wirtschaftssubjekte ist. Es droht die Entstehung unkontrollierter, antidemokratischer Machtkonstellationen und die Unterwanderung wirtschaftlicher Strukturen. Die legal arbeitenden Unternehmen sind ruinöser Konkurrenz durch wirtschaftliche Subjekte ausgesetzt, die sich durch illegal generiertes Kapital finanzieren. Darauf weisen der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank, Europol, Interpol, die OECD und der internationale Standardsetzer gegen Geldwäsche, die FATF, hin. Nach Schätzungen des IWF entspricht das jährliche Geldwäschevolumen ungefähr zwei bis fünf Prozent der globalen Wirtschaftsleistung.

Staatliche Maßnahmen gegen dieses gesellschaftliche und ökonomische Übel stoßen auf wenig Interesse in der Gesellschaft, sofern die Täter, wie die „Weiße-Kragen-Täter“ der Finanzkriminalität, den Bürgerinnen und Bürgern nicht gewaltbereit erscheinen und diese nicht zum Kreis der unmittelbar Geschädigten gehören.

Hinzu kommt, dass Deutschland zu den Schlusslichtern in EU-Europa bei der Erhebung und Auswertung von Daten im Zusammenhang mit der OK und der Geldwäsche gehört. Das Bundeskriminalamt (BKA) verniedlicht das Problem, wenn es aufgrund der unzureichenden Datenlage und einer realitätsfernen Definition der OK in ihrem „Bundeslagebild Organisierte

Kriminalität“ 2020<sup>1</sup> den von der OK verursachten jährlichen Gesamtschaden auf den lächerlichen Betrag von weniger als 1 Mrd. Euro p. a. schätzt. Das BKA erklärt zwar in seinem Vorspann zu den jährlichen Lagebildern, dass Organisierte Kriminalität (OK) „viele Facetten“ habe – „vom Menschen- oder Drogenhandel über Wirtschaftskriminalität bis hin zu Ladendiebstählen oder Wohnungseinbrüchen“.

Fälle aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität, die hohe Schäden verursachen, sucht man aber in den Lagebildern des BKA und der Landeskriminalämter vergebens. Stattdessen enthalten diese Berichte, was die Schadensseite und die Aneignung illegaler Gewinne angeht, lediglich „Peanuts“, bei denen das Hellfeld und die Aufklärungsquote für das BKA größer sein mag als das Dunkelfeld bei komplexen Fällen der Wirtschaftskriminalität. Das BKA und andere Polizeibehörden müssen ständig (etwa im Bereich der Bilanzprüfung) passen, da für ihre Ermittlungen in der Regel qualifiziertes und ausreichendes Personal nicht vorhanden ist. Für die Dimension des Problems haben jedenfalls die Lageberichte eine geringe Aussagekraft und verniedlichen im Ergebnis die Gefahren der OK – zumindest was die organisierte Wirtschaftskriminalität angeht.

Das Dunkelfeld und die Dimension der Gefahren für Gesellschaft und Wirtschaft lassen sich deshalb nur unzureichend bewerten. Dies soll laut Koalitionsvertrag anders werden. Umfang und Struktur von OK und Geldwäsche sollen nunmehr besser erforscht und u. a. in Lagebildern tiefgründiger als bisher analysiert werden. Deutschland sollte auch von den Ländern in der Europäischen Union lernen, die wie Italien mit seiner Finanzpolizei Guardia di Finanza beim Kampf gegen Geldwäsche und die OK erfolgreicher sind. In den nachfolgenden Kapiteln zeigen wir auf, welche grundlegenden Verbesserungen bei der Verhinderung und Bekämpfung von OK und Geldwäsche nötig sind – nicht nur bei der Datenanalyse.

---

<sup>1</sup> [https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite\\_Pressemitteilungen/2021/Presse2021/211101\\_BLB\\_OK.html](https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2021/Presse2021/211101_BLB_OK.html)

## Eine andere Bund-Länder-Zusammenarbeit und ein Pakt zwischen Bund und Ländern zur Optimierung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Organisierten Kriminalität sind nötig

Die Zurückdrängung des Einflusses der OK und ihres Blutkreislaufs, der Geldwäsche<sup>2</sup>, ist ein komplexes und mühsames Geschäft unterschiedlicher staatlicher Stellen – gemeinsam mit der Zivilgesellschaft. Eine zielführende strategische Ausrichtung der Politik erfordert ein ganzes Bündel von Maßnahmen, die ständig aktualisiert werden müssen. Obwohl die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder sowie der Ermittlungsbehörden im Koalitionsvertrag als Absichtserklärung auftaucht, ist daraus kein strategisches Konzept erkennbar, das diesen Namen verdient. Hierfür bedarf es neben den bestehenden Koordinationsabsprachen zwischen Bundes- und Länderbehörden eines **rechtsverbindlichen Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern, das ausschließlich Maßnahmen im Bereich OK, Geldwäsche und „financial crime“ bündelt, ständig fortschreibt und an aktuelle Risikolagen und Defizite in der Implementierung anpasst.** Für die Umsetzung dieses Abkommens bedarf es einer institutionalisierten Koordinierungs- und Lenkungsstruktur, die sich aus Vertretern des Bundes und der Länder zusammensetzt.

Die Ziele sowie die präventiven und repressiven Maßnahmen gegen Geldwäsche und die OK sind inhaltlich miteinander verflochten. Die Strafverfolgungsbehörden in Italien haben erkannt, dass nur eine erfolgreiche Geldwäschebekämpfung und die Einziehung illegal erlangter Gelder Voraussetzung für die erfolgreiche Bekämpfung der Mafia und anderer Formen der Organisierten Kriminalität ist. Davon sind wir in Deutschland noch weit entfernt.

Die internationale Erfahrung mit mafiösen OK-Strukturen zeigt: Die gewerbsmäßige bzw. bandenmäßige Generierung illegaler Gewinne ist Ziel und Herzstück der Wirtschaftskriminalität und ebenso ihrer Subspezies, der OK - einschließlich der auch in Deutschland aktiven italienischen Mafiastrukturen. Die OK wirtschaftet dabei genauso wie jeder Wirtschaftskriminelle. Profitmaximierung ist in unserer Wirtschaftsordnung oberstes Ziel – bei legalen Marktakteuren genauso wie bei der OK. Wobei letztere allerdings auch auf den Einsatz illegaler Mittel und des Angebots verbotener Waren setzt. Die Höhe des Gewinns ist der entscheidendste Faktor für ihr wirtschaftliches Handeln – jenseits der in den Medien gepflegten Mafiaromantik und Mythen um die Clankriminalität. **Geldwäsche über Banken, sonstige Finanzdienstleister oder Nicht-Finanzunternehmen sichert diesen illegal generierten Gewinn.**

<sup>2</sup> Das BKA ging im Lagebild 2020 davon aus, dass bei 245 von 594 ermittelten OK-Gruppierungen, also in rund 41 % der Fälle, Geldwäscheaktivitäten zur Verschleierung der Herkunft kriminell erwirtschafteter Vermögenswerte festgestellt wurden.



Die Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht, die geldwäscherechtlichen Normen im Geldwäschegesetz (GwG) und anderen Gesetzen liegen in Deutschland über den Finanzsektor hinaus zwar weitgehend beim Bund. Was die Implementierung dieser Gesetze anbelangt, sind mit Ausnahme der Aufgaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und des Zolls einschließlich der beim Zoll angesiedelten Financial Intelligence Unit (FIU) sowie des Bundeskriminalamts (BKA) die Aufsichts- und Ermittlungsbehörden sowie die Justizbehörden der Länder zuständig. Bundesregierung und der Deutsche Bundestag haben im föderalen Staat wenig Einflussmöglichkeiten, allein über die Gesetzgebung auf Bundesebene die notwendigen Maßnahmen auf den Weg zu bringen, die für die Implementierung von Bundesgesetzen erforderlich sind. **Die Schere zwischen Normsetzung und tatsächlicher Implementierung klafft in Deutschland in diesem Bereich seit langem weit auseinander.**

### **1.1. Deutschland hat primär ein Implementierungsproblem bei der Bekämpfung der OK und der Geldwäsche**

Was die Übernahme internationaler bzw. EU-Standards gegen OK und Geldwäsche in deutsches Recht anbelangt, lässt sich feststellen, dass Deutschland keine gravierenden Regulierungslücken aufweist und grundsätzlich regulatorisch nicht viel schlechter dasteht als die meisten EU-Länder.

Die Erfahrung aus den letzten Jahren zeigt jedoch, dass wir bei der Kriminalitätsbekämpfung im Bereich „financial crime“ und der Prävention gegen Geldwäsche **weniger ein Regulierungs- als ein Implementierungsproblem** haben. Im Bund und insbesondere in den Ländern. Wenn Rechtsnormen nicht oder nur unvollständig umgesetzt werden, verkommen diese zur bloßen Symbolik, ohne dass Steuerungseffekte von ihr ausgehen.

Das grundgesetzlich festgeschriebene Organisationsprinzip des Föderalismus in Deutschland ist davon eine, aber bei weitem nicht die einzige Ursache für das bestehende Problem der unzureichenden Umsetzung.

Bereits Bundesbehörden wie der Zoll, die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU), das Bundeskriminalamt oder die BaFin handeln nicht auf Bundesebene konzertiert. Im Gegenteil. Der Korpsgeist regiert, aber nur, was die eigene Institution anbelangt. Anstelle eines Miteinander gilt das Gegeneinander, wie dies bei der Schaffung und der Arbeit der FIU überdeutlich wurde. **Aufgaben im Kampf gegen OK und Geldwäsche werden nicht in einer Finanz-Taskforce auf Bundesebene koordiniert und gebündelt**, an der auch die Länder, die etwa für die geldwäscherechtliche Beaufsichtigung des Nicht-Finanzsektors zuständig sind, einbezogen werden müssten. Statt einer engeren Kooperation mit der FIU, dem Zoll oder dem BKA ist für die BaFin der Schulterschluss mit Banken und der Bankenlobby in der Anti-



Financial Crime Alliance (AFCA) wichtiger. Dieses von der Bankenlobby entwickelte Modell einer Private Public Partnership suggeriert, dass Banken durch Geldwäsche immer „von außen“, von den Kunden, „missbraucht“ würden, obwohl es genug Beispiele gibt, dass die Banken selbst aktiv daran mitwirken, vorsätzlich oder durch einfaches „Wegsehen“.

Die Hauptlast der Implementierung liegt nach unserem föderalen Prinzip auf den Schultern der Länderbehörden. Auch die Strafrechtspflege ist Ländersache. Dieser Flickenteppich unterschiedlicher Behörden und Behördenzuständigkeiten auf Bund- und Länderebene kann nur durch eine enge Zusammenarbeit abgepuffert werden. **Dafür braucht es eine strategische Koordinierung unter Federführung des Bundesfinanzministeriums.** Dieses Ministerium ist bereits für Prävention im Bereich der Geldwäsche und financial crime auf EU-Ebene im Rat oder in Arbeitsgruppen der EU-Kommission und in internationalen Gremien wie der Financial Action Task Force (FATF), dem internationalen Standardsetzer gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, in der Bundesregierung federführend; unabhängig davon, ob der Bund oder die Länder für die Implementierung dieser politisch oder rechtlich verbindlichen Standards zuständig sind. Für Defizite bei der Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben oder internationaler Standards bei Länderbehörden oder der Länderjustiz ist die Bundesrepublik Deutschland insgesamt verantwortlich, so dass es das ureigenste Interesse der Bundesregierung und der zuständigen Bundesministerien sein müsste, für eine bessere Implementierung auch in den Ländern zu sorgen und diese zu koordinieren. Die Implementierung in den Ländern muss deshalb vom Bund strategisch begleitet und Hilfestellung bei der Harmonisierung gegeben werden. Nicht durch mahnende Appelle, sondern durch Konzepte und mit Geld aus dem Steuersäckel des Bundes. Eine wirksame Geldwäschebekämpfung ist nicht zum Nulltarif zu haben. Sie kostet viel Geld. Gelder, die aber bei einer funktionierenden Vermögensabschöpfung zum Teil wieder eingespielt werden könnten. Die Länder können die Herkulesaufgabe nicht allein schultern. Hier muss der Bund Haushaltsmittel nicht nur für mehr qualifiziertes Personal zur Verfügung stellen, wenn er ein Interesse hat, dass die vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetze wirksam von den Ländern umgesetzt werden.

Was Geldwäsche und OK anbelangt, tritt der Deutsche Bundestag als Regulator in die zweite Reihe, weil neben dem weitgehend harmonisierten, finanzmarktaufsichtlichen Sektor nunmehr verstärkt auch im justiziellen Bereich die **Europäische Union als der wichtigere Regulator an Bedeutung gewonnen hat.** Dem Deutschen Bundestag verbleiben, was materiellrechtliche Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten in diesem Sektor anbelangt, wenige Spielräume für nationale Sonderwege. Sonderwege würden grundsätzlich in diesem Bereich ohnehin wenig zielführend sein, da „financial crime“ einschließlich der Geldwäsche einen transnationalen Charakter haben und Tatausführung und Risiken für Gesellschaft und Wirtschaft in den EU-Staaten weitgehend deckungsgleich sind. Diese Gefahren benötigen primär eine **europäische oder sogar internationale Antwort – auch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.**

Die neue Bundesregierung will laut Koalitionsvertrag eine **Neuaufgabe des Pakts für den Rechtsstaat** der letzten Legislaturperiode (S.136). Er soll um einen Digitalpakt für die Justiz erweitert werden. Diese Fortsetzung des Pakts entspricht der Forderung diverser Interessenorganisationen wie etwa des Deutschen Richterbundes.

Der Pakt für den Rechtsstaat wurde am 31. Januar 2019 beschlossen. Er beinhaltet, dass die Länder mit finanzieller Unterstützung vom Bund insgesamt 2.000 neue Stellen für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte schaffen sollten. Der Bund hatte sich verpflichtet, im Gegenzug insgesamt 220 Millionen Euro aus dem Portfolio der ihm zustehenden Steuern an die Länder zu überweisen. Dieser Pakt hat sich unstrittig bewährt.

Die in einem spezifischen **Verwaltungsabkommen zu einer Optimierung der Bekämpfung von OK und Geldwäsche** in der Implementierung zusammenzuführenden Bereiche sind – anders als der Pakt für den Rechtsstaat aus dem Jahr 2019 - deutlich umfassender und differenzierter, so dass sich eine Integration dieser Arbeitsfelder in einen fortgeschriebenen „Pakt für den Rechtsstaat“ nicht eignet.

Dringender Handlungsbedarf besteht nämlich nicht nur im repressiven Bereich und in der Strafrechtspflege. Die Bekämpfung von Geldwäsche und OK folgt nach internationalen Standards einem **multidisziplinären Ansatz aus präventiven und repressiven Elementen**. Die gewerberechtigten/aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder nach dem GwG müssen ebenso wie die administrativ organisierte Financial Intelligence Unit (FIU) bei der Umsetzung des GwG in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern einbezogen werden. Dabei geht es nicht nur um die Schaffung neuer Stellen bei den Länderbehörden und der Alimentierung dieser Stellen durch den Bund. Genauso wichtig sind Vereinbarungen über möglichst einheitliche Implementierungsschritte in den Ländern, Koordination und den Informationsaustausch. **Dies muss über eine Bund-Länderstruktur unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen gesteuert** und in einem **speziell für die Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäsche und der OK ausgearbeiteten Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern** gebündelt werden. Aufgabe des Bundes ist es also nicht allein, mit der Gießkanne Mittel der ihm zustehenden Steuern zur Schaffung neuer Stellen zu verteilen. Er muss vielmehr ständig zu aktualisierende Implementierungsschritte mit den Ländern abstimmen, um zu einer weitgehend harmonisierten Verwaltungspraxis und qualitativ erforderliche Aufsichtsdichte zu kommen.

Die nach § 51 Abs. 9 GwG vorzuhaltenden Statistiken zur Dokumentation der Aufsichtstätigkeit in Bund und Ländern belegen eindringlich, soweit diese Daten überhaupt veröffentlicht werden, den zusätzlich nötigen Bedarf bei der Umsetzung:

## **1.2. Forderungen von *mafianeindanke* zur Schließung offener Baustellen**

Dieses neue Verwaltungsabkommen muss nach Ansicht von *mafianeindanke* Lösungen u. a. auch für folgende offenen Baustellen anstreben und diese **mit mehr qualifiziertem Personal** in den Ländern und (falls erforderlich) dem Bund absichern:

- Deutliche Aufstockung und Qualifizierung des Personals in den Ländern bei den für die Umsetzung des GwG zuständigen Aufsichtsbehörden im Nicht-Finanzsektor. Nach Vollzeitäquivalenten sind lediglich 225 Personen (2020)<sup>3</sup> für die Aufsicht nach dem GwG über mehr als 1 Million Verpflichtete in den Ländern zuständig<sup>4</sup>. Trotz ständig gewachsener Aufgaben stagniert diese Zahl seit Jahren. Ein gesteigerter Personalbedarf bei den Ländern wird in Zukunft auch dann bestehen, wenn bei Umsetzung des von der EU-Kommission im Juli 2021 präsentierten Vorschlags für eine EU-Verordnung gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung der Kreis der geldwäscherechtlich beaufsichtigten Güterhändler sich reduzieren sollte.
- Deutliche Aufstockung der Vor-Ort-Prüfungen in den Ländern bei den Verpflichteten in den Ländern, namentlich bei den für die Aufsicht über die Notare zuständigen Präsidenten der Landgerichte. Dort findet – mit Ausnahme des Lands Berlin – faktisch keine Aufsicht statt. Ohne Steigerung der Prüfungen in den Geschäftsräumen der Verpflichteten kann keine qualifizierte Prüfungsdichte und Kontrollqualität erreicht werden
- Harmonisierung der untergesetzlichen Regelungen in der Geldwäscheprävention (Ausführungs- und Anwendungsvorschriften für das GwG) in den Ländern
- Deutliche Aufstockungen der Sanktionen (insbesondere Bußgeldbescheide) nach Zahl und Höhe durch Länderbehörden und der BaFin bei Verstößen nach dem GwG. Ohne angemessene Sanktionierung von Verstößen lässt sich kein abschreckender Effekt erreichen
- Steigerung der Sofortmaßnahmen nach § 40 Abs. 1 GwG und § 12a ZollVG bei FIU und Zoll zur temporären Einfrierung von Vermögensgegenständen
- Installierung von Verbindungsbeamten aus Ermittlungsbehörden der Länder bei der FIU für Zwecke des rechtlich tragfähigen Informationsaustauschs bei einzelfallbezogenen Fall- und Strukturanalysen. Auch die BaFin und die FIU müssen gegenseitig Verbindungsbeamte für den Datenaustausch im Einzelfall installieren. Dies ermöglicht der BaFin eine zielgenauere Auswahl für anlassbezogene Sonderprüfungen bei den von ihr beaufsichtigten Instituten - und umgekehrt der FIU eine verbesserte Analysetätigkeit über Risiken im Finanzsektor
- Laufende Aktualisierung der nationalen Risikoanalyse des BMF (§ 5 Abs. 1 S. 2 GwG) unter Beteiligung der Bundes- und Länderbehörden. Sicherstellung einer

---

<sup>3</sup> Es handelt sich um aggregierte Zahlen, die nicht nach einzelnen Ländern differenziert werden

<sup>4</sup> Statistische Auswertung zur Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden nach § 51 Abs. 9 Geldwäschegesetz ([https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales\\_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/2019-07-03-aufsichtstaetigkeit-geldwaeschegesetz.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/2019-07-03-aufsichtstaetigkeit-geldwaeschegesetz.html))

harmonisierten Umsetzung dieser Risikoindikatoren in den internen Sicherungssystemen aller Verpflichteten

Im Jahr werden weit über 100 Mrd. € kriminell generierte Gelder in Deutschland gewaschen, verschwinden in den Taschen von Kriminellen und werden in neue illegale und legale Geschäfte investiert. So die Ergebnisse einer vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenen, methodisch belastbaren Dunkelfeldstudie<sup>5</sup> unter Zugrundelegung einer eher konservativen Schätzung. Lagebilder der Polizeien zur Organisierten Kriminalität, die polizeiliche Kriminalstatistiken oder sogar die Strafverfolgungsstatistik sind – was das sog. Hellfeld anbelangt - in der Analyse so unvollkommen und so wenig aussagekräftig, dass sie den politisch Verantwortlichen, für die parlamentarische Arbeit oder den Bürgerinnen und Bürgern keine verlässlichen Anhaltspunkte liefern. ***Mafianeindanke fordert deshalb:***

- 1. Zur Evaluierung des Verdachtsmeldewesens und seiner Bedeutung für die Strafverfolgung wegen Geldwäsche sowie der
- 2. Optimierung des Feedbacks gegenüber den gem. § 43 Abs. 1 GwG zur Meldung Verpflichteten und der Verbesserung der Analysetätigkeit der FIU sollten die Staatsanwaltschaften aufgrund eines in § 42 Abs. 1 GwG neu zu fassenden Datensatzes mehr Daten an die FIU liefern<sup>6</sup>. Die gelieferten Daten müssen auch nach Vortaten differenziert werden. Die vorliegenden geldwäscherechtlichen Statistiken genügen auch nicht den Anforderungen, wie sie in Art. 9 (E) des Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20.7.2021 verlangt werden.
- In der Strafverfolgungsstatistik muss bei den Strafverfahren nach § 261 StGB nach demselben erweiterten Datensatz differenziert werden
- In der Strafverfolgungsstatistik müssen Zahl und Volumina der Einziehungen gem. § 76a Abs. 4 StGB gesondert erfasst werden
- In der Strafverfolgungsstatistik müssen erfasste Verfahren wegen § 129 StGB nach politisch motivierten, machtorientierten und profitorientierten Vereinigungen zergliedert werden.

---

<sup>5</sup> [https://bussmann.jura.uni-halle.de/forschung/abgeschlossene\\_projekte/geldwaeschestudie\\_i/](https://bussmann.jura.uni-halle.de/forschung/abgeschlossene_projekte/geldwaeschestudie_i/)

<sup>6</sup> Der Datensatz nach § 42 Abs. 1 GWG ist weitgehend ohne Erkenntniswert. Wenn bsp. Verurteilungen wegen Geldwäsche etwa deshalb unterbleiben, weil das Strafmaß der Vortat höher ist und eine Verurteilung nur aus der Vortat erfolgt, das Ermittlungsverfahren aber durch eine Verdachtsmeldung angestoßen wird, müssen auch solche Verfahren in das Feedback der Staatsanwaltschaft der StA einfließen.

## **Der von Polizei- und Ermittlungsbehörden definierte Begriff der Organisierten Kriminalität muss nach Ansicht von *mafianeindanke* auf den Prüfstand - Eine realistische Gefahreinschätzung tut Not - bei den Polizeibehörden, der Politik und den Bürgerinnen und Bürgern**

Das Thema Organisierte Kriminalität soll laut Koalitionsvertrag stärker in der Ausbildung der Sicherheitsbehörden verankert werden (S. 107). Das macht Sinn. Dies sollte einhergehen mit der Aufklärung der Bevölkerung über die Facetten ihrer Gefährlichkeit. Nicht nur durch die Polizei. NGOs wie *mafianeindanke* tragen ihren Teil dazu bei. Wir sind mit dem Problem konfrontiert, dass die Gefährlichkeit der Deliktsformen Organisierter Kriminalität unterschiedlich wahrgenommen wird. Zwei Beispiele:

Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich nicht durch Geldwäsche oder durch Wirtschaftsverbrechen dadurch bedroht, dass der Staat (und damit der Steuerzahler) durch bandenmäßig organisierte und arbeitsteilig handelnde Weiße-Kragen-Täter mit dubiosen Aktiendeals, im Fachjargon Cum-Ex-Geschäfte, über Jahre hinweg durch illegale Steuergutschriften in Höhe von über 30 Mrd. € geschädigt worden ist. Gelder, die bei der Zurverfügungstellung öffentlicher Güter im Haushalt fehlen. Die Geschäfte ermöglichten es Anlegern über viele Jahre hinweg, sich Kapitalertragsteuern erstatten zu lassen, die zuvor gar nicht gezahlt worden waren. Steuergelder, die fehlen, um den Bürgerinnen und Bürgern öffentliche Güter im nötigen Umfang zur Verfügung zu stellen.

Bei dem betrügerischen Zusammenbruch des im Deutschen Aktienindex DAX gelisteten Wirecard-Konzerns im vergangenen Jahr muss davon ausgegangen werden, dass rund 2 Mrd. Euro aus der Konzernbilanz dieses Zahlungsdienstleisters „verschwunden“ sind, Banken durch Kreditvergabe an Wirecard 3,2 Mrd. Euro verloren haben und Anlegern inklusive Kleinaktionären durch falsch ausgewiesene Kredite, Kreislaufbuchungen (sog. Round-Tripping) und überhöhte Kaufpreise von Gesellschaften zur wissentlichen Bereicherung von Managern der Wirecard-Gruppe ein zweistelliger Milliarden Schaden entstanden ist. Die gewerbsmäßig bzw. international agierenden Straftäter aus den Vorstandsetagen, die auch gute Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern pflegten, erfüllten eine ganze Palette der unterschiedlichsten Straftatbestände des Wirtschaftsstrafrechts. Die Täter und ihre Gehilfen handelten gewerbsmäßig und bandenmäßig. Im Vorverständnis der meisten Bürgerinnen und Bürger, in den Medien und sogar bei den Ermittlungsbehörden selbst haben diese in kollusivem Zusammenwirken begangenen kriminellen Aktivitäten trotz der gewaltigen Schäden und der Schädigung von Anlegern und Investoren keinerlei Bezüge zur OK.

Dieser gesetzlich nicht definierte Begriff der Organisierten Kriminalität ist in der polizeilichen Praxis gesellschaftlich und wirtschaftlich randständigen Bereichen der sog. Clankriminalität oder der früher von den Polizeibehörden so bezeichneten „Ausländerkriminalität“ vorbehalten. Diese ethnisierten Vorstellungsbilder, die nicht auf klaren kriminologischen, sozialwissenschaftlichen und volkswirtschaftlichen Aussagen beruhen, werden von den Medien zum OK-Feindbild Nr. 1 hochgeschrieben und machen in den Lagebildern der Polizeien „die“ OK aus: Pizzerien als Geldwäscheanstalten, die Drogenmafia, Menschenhändler sowie gewaltbereite Familienclans aus der Levante, die mit Bargeld, geklauten Goldmünzen oder Edelsteinen aus Museen hantieren, verkörpern in den herkömmlichen Lagebildern die OK, während nicht einmal Ablegern der kalabrischen Mafia in Deutschland, die bereits im Begriff sind, sich durch komplexe Formen des Umsatzsteuerbetrugs in Deliktsfeldern des Steuer- und Wirtschaftsstrafrechts grenzüberschreitend und arbeitsteilig zu betätigen, die notwendige Bedeutung bei Strukturanalysen und der Strafverfolgung zukommt. Sie tummeln sich inzwischen mit der von ihnen eingekauften Dienstleistung von Rechtsanwälten, Notaren und IT-Spezialisten in Deliktsfeldern der Wirtschafts- Steuer- oder Umweltkriminalität, in denen sich die Mafia nicht nur im Süden Italiens schon längst etabliert hat und weit über die Landesgrenzen aktiv ist. Lautlos und fast immer ohne Einsatz physischer Gewalt („Weniger Morde, mehr Business“). In Bezug auf kriminelle Energie und Tatausführung unterscheiden sie sich kaum von Straftätern des beispielhaft geschilderten cum ex oder Wirecard-Komplexes.<sup>7</sup> Unterschiede gibt es allenfalls noch bei den Volumina des entstandenen Schadens. Eine analytische Sortierung nach OK- und Nicht-OK-Tätergruppen bzw. OK- und Nicht-OK Tatausführungen nach dem polizeilichen OK-Begriff fällt somit immer schwerer. Sie ist künstlich und realitätsfern. Dennoch halten die Polizeibehörden an dem von der Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei 1990 entwickelten Definition der OK<sup>8</sup> fest und verteidigen ihr Deutungsmonopol gegenüber der Wissenschaft. **Die arbeitsteilige, gewerbsmäßige bzw. bandenmäßige Generierung von Profit mit illegalen Mitteln der in Netzwerken verbundenen Täter ist die gemeinsame Klammer der geschilderten Deliktsbereiche,** unabhängig von den ethnischen oder nationalen Spezifika der Täter im Einzelfall, die für die Kategorisierung der OK bzw. der aufgrund von EU-Vorgaben legal definierten kriminellen Vereinigung<sup>9</sup> immer irrelevanter werden. Dem muss nach Ansicht von *mafianeindanke* ein neuer OK-Begriff gerecht werden: In der Ermittlungsarbeit, in der Analysetätigkeit und bei der

<sup>7</sup> <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/kriminalitaet/razzien-in-drei-laendern-mafia-betrug-mit-luxusautos-17594108.html>

<sup>8</sup> "Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte, planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind,

- wenn (alternativ) mehr als 2 Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig zusammenwirken
- unter Verwendung gewerblicher/geschäftsähnlicher Strukturen, unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft“.

[https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet\\_no\\_de.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_no_de.html)

<sup>9</sup> § 129 Abs. 2 StGB; vgl. Kapitel 3 der Broschüre.

Erstellung von Dunkelfeldstudien oder Lageberichten. Dafür braucht es mehr Forschung und interdisziplinär arbeitende Lehrstühle in Deutschland, die sich mit dieser Thematik beschäftigen. Auch bei der Forschung zu OK und Geldwäsche sind uns die meisten EU-Länder weit voraus.



## **Verstetigung der präventiven und repressiven Maßnahmen gegen die OK und Geldwäsche auf EU- Ebene – Welche Verhandlungslinie soll die Bundesregierung im Rat vertreten?**

### **2.1. Die Schaffung einer EU-Behörde zur Verhinderung der Geldwäsche ist überfällig.**

Geldwäsche, Organisierte und Cyber-Kriminalität, machen nicht an nationalen Grenzen halt. Komplexere Formen der Geldwäsche und Strukturen der Organisierten Kriminalität haben einen grenzüberschreitenden Charakter; in und außerhalb der EU. Geldwäsche steht häufig in einem internationalen Kontext. Maßnahmen auf Unionsebene, die ohne Rücksicht auf grenzübergreifende Koordinierung und Zusammenarbeit erlassen würden, hätten nur sehr begrenzte Wirkung.

Der im Vertrag von Maastricht verankerte freie Kapitalverkehr ist eines der Schlüsselemente des EU-Binnenmarkts. Mit dem Inkrafttreten dieses Vertrags im Jahr 1994 wurde jegliche Beschränkung des grenzüberschreitenden Kapital- und Zahlungsverkehrs verboten. Durch diese Liberalisierung sollen integrierte, offene und effiziente europäische Finanzmärkte ermöglicht werden. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist, dass nicht nur das legale Kapital, sondern auch Kriminelle und das illegale Kapital davon profitieren. Zur Verschleierung der illegalen Herkunft von Vermögensgegenständen und zur schwereren Verfolgbarkeit der Papierspur können Gelder mit einem Knopfdruck über Zahlungsdienstleister und unter Nutzung der unterschiedlichsten unbaren Zahlungsprodukte vom Land A in das Land B transferiert werden. **Durch den freien Kapitalverkehr ist kein Land immun gegen grenzüberschreitende Geldwäscheaktivitäten.**

Das komplexe Thema der Geldwäschebekämpfung und der damit verbundenen OK ist seit Anfang der neunziger Jahre Teil der EU-Agenda. Die Verhinderung der Geldwäsche ist für die Finanzstabilität und die Sicherheit in Europa von zentraler Bedeutung. Gesetzeslücken in einem Mitgliedstaat und laxer Umsetzung wirken sich auf die gesamte EU aus. Um Kriminalität zu bekämpfen und das Finanzsystem zu schützen, müssen die EU-Vorschriften deshalb einheitlich umgesetzt und überwacht werden. Die Gewährleistung und ständige Fortschreibung eines effizienten und kohärenten EU-Rahmens für die Geldwäschebekämpfung sind somit von besonderer Bedeutung.

Die Europäische Kommission hat im Juli 2021 ein Paket von Gesetzgebungsvorschlägen vorgelegt (**AML Package**), mit denen die Vorschriften der EU zur Bekämpfung von Geldwäsche sowie die Überwachung ihrer Umsetzung weiter vereinheitlicht werden sollen. Mit diesem Paket reagiert diese auf eine Reihe von regulatorischen Defiziten und Skandalen in der EU, etwa des Danske-Bank-Skandals. Verdächtige Transaktionen von Russland in die EU im Volumen von rund 200 Mrd. Euro wurden aufgedeckt und gleichzeitig die Schwächen der

Aufsicht durch die EU-Staaten und der EBA (European Banking Authority) an's Licht gebracht. Die EBA war in erster Linie Regelssetzer und kein Kontrolleur. In der aufsichtsrechtlichen Koordinationsstruktur EBA (European Banking Authority) wurden Beschlüsse stark von den Interessen der EU-Staaten beeinflusst; die EBA war im Übrigen personell äußerst schlecht ausgestattet. Standards zur Geldwäscheprävention bei verpflichteten Unternehmen sowie die Aufsicht sollen nun unionweit deutlich einheitlicher geregelt werden, um den bisherigen Flickenteppich bei der Umsetzung in den EU-Staaten zu reduzieren.

Das äußerst komplexe und vom Inhalt umfangreichste Reformprojekt seit der 1. EU-Geldwäscherichtlinie von 1991 besteht aus **vier Gesetzgebungsvorschlägen** (AML-Package):<sup>10</sup>

1. einer Verordnung zur Schaffung einer neuen EU-Behörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AMLA) die die unmittelbare Aufsicht über Kreditinstitute mit den größten Geldwäscherisiken ausüben soll;
2. einer Verordnung zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit unmittelbar in den Mitgliedsstaaten geltenden Vorschriften (AMLR) – auch für die Bereiche Kundensorgfaltspflichten und wirtschaftliche Eigentümer. Der Vorschlag sieht ebenfalls eine Erweiterung des Adressatenkreises der geldwäscherechtlichen Vorschriften sowie auch ein Verbot von Barzahlungen von mehr als 10.000 Euro vor;
3. der Sechsten Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die die Richtlinie 2015/849/EU (d. h. die durch die Fünfte Geldwäscherichtlinie geänderte Vierte Geldwäscherichtlinie) ersetzen soll und Bestimmungen enthält, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen, wie die Vorschriften zur Ausgestaltung der nationalen Aufsichtsbehörden und den zentralen Meldestellen in den Mitgliedstaaten;
4. einer überarbeiteten Fassung der Geldtransfer-Verordnung von 2015 (Verordnung 2015/847), die auch die Rückverfolgung von Krypto-Transfers ermöglichen soll. Anonyme Transaktionen in Kryptowerten sollen dadurch unterbunden werden.

### **2.1.1. Die Position von mafianeidanken zur Gründung und Arbeitsweise der AMLA**

Wichtigstes Element der Regelungsvorschläge ist die Schaffung einer **neuen EU-Behörde für die Geldwäschebekämpfung (AMLA)**. Dieser Behörde, die 2026 operabel sein soll, kommt eine Zentralstellenfunktion zu. Sie soll 250 Mitarbeiter erhalten und damit erheblich mehr als die EBA. Die AMLA soll die nationalen Behörden nicht ersetzen, sondern lediglich koordinieren, um sicherzustellen, dass die Verpflichteten die EU-Vorschriften korrekt und

---

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-counteracting-financing-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-counteracting-financing-terrorism_en)

einheitlich anwenden. Darüber hinaus wird sie die zentralen Meldestellen (FIUs) bei der Verbesserung ihrer analytischen Kapazität, was illegale Finanzströme angeht, unterstützen und die zentralen Meldestellen zu einer wesentlichen Informationsquelle für die Strafverfolgungsbehörden machen. Gerade bei grenzüberschreitenden Geldwäschefällen hätte die AMLA eine wichtige koordinierende und harmonisierende Funktion. Derzeit sind allein die Mitgliedstaaten zuständig, die Anwendung der einschlägigen EU-Vorschriften gegen Geldwäsche national zu überwachen, was Unterschiede bei der Dichte und Qualität der Aufsicht zur Folge hat.

Die neue Behörde soll insbesondere:

- ein einheitliches integriertes System für die EU-weite Beaufsichtigung der Bekämpfung von Geldwäsche schaffen, das auf gemeinsamen Aufsichtsmethoden und konvergenten, hohen Aufsichtsstandards beruht;
- sicherstellen, dass neben der koordinierenden Funktion der AMLA einige der risikoreichsten, in mindestens 7 Mitgliedstaaten tätigen Kreditinstitute bzw. in mindesten 10 Mitgliedsstaaten tätige Finanzinstitute (im Verordnungsentwurf als „besonders risikobehaftete Verpflichtete“) von ihr direkt beaufsichtigt werden oder diese bei unmittelbar drohenden Risiken Sofortmaßnahmen verlangen kann;
- die AMLA soll den für die anderen Finanzunternehmen zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden über die Schulter schauen, koordinieren und darüber hinaus auch die Koordinierung der für Nicht-Finanzunternehmen zuständigen Aufsichtsbehörden übernehmen;
- die Zusammenarbeit zwischen den nationalen zentralen Meldestellen (FIUs) soll die AMLA fördern und diesen Stellen die Koordinierung untereinander sowie gemeinsame Analysen erleichtern, damit auch grenzübergreifende illegale Finanzströme besser aufgedeckt werden können.

**In den Ratsverhandlungen sollte sich das BMF nach Auffassung von *mafianeindanke* zur AMLA wie folgt positionieren:**

- Die vorgeschlagenen Regelungen zur Institutionalisierung und Kompetenzen der AMLA sollten grundsätzlich unterstützt werden.
- Die erste Liste der Institute, die einer direkten Aufsicht als ausgewählte Verpflichtete durch die AMLA unterfallen sollen, hat nach unserer Auffassung lediglich einen provisorischen Charakter („learning by doing“). Sie soll nach dem Verordnungsentwurf nach 3 Jahren durch eine neue Liste ersetzt werden. Die objektiven Voraussetzungen für eine direkte, geldwäscherechtliche Aufsicht durch die mit den Mitgliedsstaaten gebildeten Joint Supervisory Teams über Kredit- oder Finanzinstitute müssten dann

anhand des Risikoprofils und der Referenzwerte auf ihre Tauglichkeit in der Praxis evaluiert werden.

- Die AMLA kann die Beaufsichtigung eines einzelnen Verpflichteten des Finanzsektors zusätzlich übernehmen, wenn bei einem Unternehmen Probleme im Zusammenhang mit der Einhaltung der geltenden Anforderungen aufgetreten sind und die zuständige Aufsichtsbehörde keine angemessenen Maßnahmen ergriffen hat, um die Nichteinhaltung rechtzeitig zu beheben. Die Übernahme kann nur im Anschluss an ein Verfahren erfolgen, das mit einem Kommissionsbeschluss zur Bestätigung der Übernahme endet. Dieses Verfahren ist bei der Beaufsichtigung aus besonderem Anlass u.E. zu schwerfällig, wenn es zunächst nicht um die laufende Aufsicht, sondern aus besonderem Anlass um vorläufige Maßnahmen (Auskunftsersuchen, Vor-Ort-Kontrollen) geht, um überhaupt festzustellen, ob eine Übernahme der laufenden Aufsicht durch die AMLA angezeigt ist. Hierfür sollte ein vereinfachtes Verfahren (ohne Kommissionsbeschluss) geschaffen werden, das ein schnelles Reagieren auf Missstände ermöglicht.
- Die neue EU-Aufsichtsbehörde AMLA sollte sich, was ihre Koordinierungsfunktion angeht, nicht nur um den klassischen Finanzsektor einschließlich des Missbrauchs von Kryptowerten kümmern (S. 171), sondern auch um die geldwäscherechtlich Verpflichteten des Nicht-Finanzsektors, soweit diese bzw. ihre Töchter und Zweigstellen in mehreren EU-Staaten aktiv sind. Dies sollte ein Prüfungsrecht aus besonderem Anlass in einem vereinfachten Verfahren durch Vor-Ort-Kontrollen durch die Joint Supervisory Teams beim Vorliegen eines bestimmten Risikoprofils miteinschließen.

## **2.2. Die Position von mafianeindanke zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung vom 10. Juli 2021**

Die bisher in EU-Richtlinien als Mindeststandard geregelten Kundensorgfaltspflichten sollen nunmehr in eine Verordnung transformiert und im Detail präziser ausgestaltet werden. Die seit 1990 bereits 6-mal überarbeitete EU-Geldwäscherichtlinie soll durch eine EU-Verordnung ersetzt werden. Dieser Schritt geht in die richtige Richtung. Während EU-Richtlinien in einem zweiten Schritt in den Mitgliedsstaaten durch ein nationales Gesetz umgesetzt werden müssen, bevor sie für die verpflichteten Institute und Unternehmen verbindlich ist, besitzt eine EU-Verordnung eine unmittelbare Wirkung und Gültigkeit. Eine Richtlinie definiert im Übrigen nur einen Mindeststandard für die dort geregelten Pflichten. Die Praxis hat gezeigt, dass die Richtlinien in den Mitgliedsstaaten höchst unterschiedlich von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Die Kommission erhofft sich von einer EU-Verordnung eine größere Harmonisierung bei der Umsetzung.

Vor großen Illusionen, das bestehende Aufsichtsgefälle mit einer Verordnung umfassend schließen zu können, sei jedoch gewarnt. **Erfahrungen mit der europäischen Finanzmarktregulierung in anderen Aufsichtsbereichen zeigen, dass auch EU-Verordnungen in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich „gelebt“ und deren Einhaltung mit unterschiedlicher Dichte von nationalen Aufsichtsinstanzen überwacht werden.** Nur eine schlagkräftige europäische Aufsichtsinstanz wie die AMLA wäre in der Lage, mit einer erweiterten Koordinationsfunktion und Prüfungen in den Mitgliedsstaaten „vor Ort“ bei einem bestimmten Institutskreis eine harmonisierte Umsetzung durchzusetzen. Einen Vorteil haben EU-Verordnungen jedoch in jedem Fall: Die Rechtsakte können in einem einstufigen Verfahren schneller in Kraft treten. Dadurch kann auch schneller auf neue Risiken und Einfallstore für Geldwäsche im Finanzsystem europaweit reagiert werden.

Was die vorgeschlagene **Erweiterung des Verpflichtetenkreises (Kryptodienstleister, Crowdfunding-Dienstleister)** anbelangt, ist dieser Schritt zu begrüßen. Anbieter von Kryptodienstleistungen und Crowdfunding-Plattformen sind dem Risiko der Nutzung neuer Kanäle für die Verschiebung illegaler Gelder ausgesetzt und gut aufgestellt, um solche Verschiebungen aufdecken und Risiken mindern zu können. Auch eine Verhinderung der laxen Vergabe von Aufenthaltstiteln gegen cash in der EU (Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsberechtigungen), wie sie etwa von den EU-Ländern Malta oder Zypern praktiziert wird („**golden visa**“), ist nötig. Sie stellen erfahrungsgemäß ebenfalls ein Einfallstor für Geldwäsche dar, da Kundensorgfaltspflichten bei EU-Bürgerinnen bzw. Bürgern und Angehörige von Drittstaaten differieren.

### **2.3. Schaffung einer Obergrenze für Bargeldtransaktionen von über 10.000 Euro gehört zum Regelungsinhalt des Verordnungsvorschlags**

Die EU-Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849 wurde auch mit dem Ziel erlassen, die Risiken der Geldwäsche bei Barzahlungen über große Beträge zu mindern, indem der Kreis der Verpflichteten auf Personen erweitert wurde, die mit Gütern handeln, soweit sie Zahlungen in Höhe von 10.000 EUR oder mehr in bar tätigen oder entgegennehmen, wobei es den Mitgliedstaaten freigestellt wurde, strengere Vorschriften einzuführen. Sog. Güterhändler waren seither bei Anwendung von allgemeinen Sorgfaltspflichten, namentlich Identifizierungspflichten nur bei Annahme von Barzahlungen von mehr als 10.000 Euro verpflichtet.

Dieser Ansatz hätte sich angesichts des mangelhaften Verständnisses und der mangelhaften Anwendung der AML/CFT-Anforderungen, der fehlenden Aufsicht und der begrenzten Zahl der verdächtigen Transaktionen, die bei den zentralen Meldestellen gemeldet wurden, aus Sicht der EU-Kommission als unwirksam erwiesen. Um die Missbrauchsrisiken bei großen

Barbeträgen angemessen zu mindern, soll eine unionsweite Obergrenze für große Bargeldtransaktionen von über 10 000 EUR festgelegt werden. Folglich sollen Personen, die mit Gütern handeln, den AML/CFT-Verpflichtungen nicht mehr unterliegen. Bleibt es im weiteren Gesetzgebungsverfahren bei dieser Regelung, führt dies dazu, dass Güterhändler wie etwa KFZ- und Gebrauchtwagenhändler zukünftig nicht mehr einer geldwäscherechtlichen Aufsicht unterworfen sind.

Einige Kategorien von Güterhändlern sind dem Risiko der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in besonderem Maße ausgesetzt, weil sie mit hochwertigen Gütern von geringer Größe handeln, die sich leicht transportieren lassen. Aus diesem Grund sollen Personen, die mit Edelmetallen und Edelsteinen handeln, auch weiterhin den Sorgfaltsanforderungen unterliegen.

Statt der weiten Inpflichtnahme von Güterhändler schlägt die Kommission in diesem Verordnungsentwurf (Art. 59) ein allgemeines Bargeldtransaktionsverbot vor:

#### *Artikel 59 (Entwurf der Kommission)*

##### *Begrenzung hoher Bargeldzahlungen*

*(1) Personen, die mit Gütern handeln oder Dienstleistungen erbringen, dürfen Barzahlungen nur in Höhe von maximal 10 000 EUR oder dem entsprechenden Gegenwert in der nationalen oder einer Fremdwährung entgegennehmen oder tätigen, unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird.*

*(2) Nach Anhörung der Europäischen Zentralbank gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 98/415/EG des Rates dürfen die Mitgliedstaaten niedrigere Obergrenzen festlegen. Diese sind der Kommission innerhalb von drei Monaten nach ihrer Einführung auf nationaler Ebene mitzuteilen.*

*(3) Bestehen auf nationaler Ebene bereits Obergrenzen, die unter dem in Absatz 1 festgelegten Limit liegen, so behalten diese ihre Gültigkeit. Die Mitgliedstaaten teilen diese Obergrenzen innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung mit.*

*(4) Die in Absatz 1 genannte Obergrenze gilt nicht für*

*a) Zahlungen zwischen natürlichen Personen, die nicht in ihrer beruflichen Funktion handeln;*

*b) Zahlungen oder Einlagen, die in den Räumlichkeiten von Kreditinstituten vorgenommen werden. In solchen Fällen meldet das Kreditinstitut die über die Obergrenze hinausgehende Zahlung oder Einlage an die zentrale Meldestelle.*

*(5) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass gegen natürliche oder juristische Personen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie in ihrer beruflichen Eigenschaft gegen die in Absatz 1 festgesetzte Obergrenze oder eine von einem Mitgliedstaat beschlossene niedrigere Obergrenze verstoßen, angemessene Maßnahmen eingeleitet werden, wozu auch Sanktionen zählen.*

*(6) Die Gesamthöhe der Sanktionen wird gemäß den einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts in einer Weise berechnet, die sicherstellt, dass das Ergebnis der Schwere des Verstoßes angemessen ist und wirkungsvoll von weiteren Verstößen der gleichen Art abschreckt*



Die Mehrzahl der EU-Länder (17 von 27 Staaten) besitzt bereits Obergrenzen in ihrem nationalen Recht, die allerdings beim Schwellenwert deutlich variieren. In Griechenland liegt sie bei 500 Euro. In Frankreich oder Italien bei 1000 Euro und in Kroatien bei 15.000 Euro.

**In Deutschland gibt es aber bisher keine Obergrenzen für Bartransaktionen.** 2015 hatte der damalige Bundesfinanzminister Schäuble einen Aktionsplan für eine solche Bargeldobergrenze vorgelegt. Kern des Aktionsplans war ein Barzahlungsverbot für Transaktionen über 5000 Euro. Dieser Aktionsplan ist in einem politischen Sturm der Ablehnung untergegangen. Der Minister hatte nicht einmal die Unterstützung seiner Partei und ihrer einflussreichen Mittelstands- und Wirtschaftsunion oder seines verbeamteten Staatssekretärs. Die Proteste gegen diese Obergrenze vereinten AFD, FDP, Grüne und Linke. Vom Koalitionspartner SPD kam lediglich zaghafte Unterstützung einzelner Abgeordneter. Von der Phalanx der Ablehnungsfront wurde befürchtet, dass es sich um einen Schritt zur Abschaffung des Bargeldes insgesamt handeln könne. Es gab in der Tat zu dieser Zeit unter US-Ökonomen wie Kenneth Rogoff oder dem Internationalen Währungsfonds Überlegungen zur Abschaffung des Bargelds, um den Privathaushalten weniger Ausweichmöglichkeiten gegen geldpolitische beabsichtigte Negativzinsen zu bieten. **Obwohl es keinerlei inhaltliche oder personelle Verbindungslinien zwischen beiden Diskussionssträngen gab und die Schwellenwertdiskussion im Zusammenhang mit der Geldwäscheprävention nie auf die Abschaffung des Bargelds zielte, wurde ein solcher Zusammenhang fast verschwörungstheoretisch konstruiert.**

Die Deutsche Bundesbank einte die Front der Gegner der Bargeldschwellen, darunter der amtierende FDP-Finanzminister Lindner<sup>11</sup>, unter dem Schlachtruf „Bargeld ist Freiheit“. In einem „bargeldaffinen“ Land wie Deutschland wurden von Verfassungsrechtlern – wie von dem früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Papier – ernsthaft Überlegungen angestellt, die Nutzung von Bargeld als Grundrecht im Grundgesetz festzuschreiben. Eine ähnliche Diskussion gibt es immer wieder auch in der Schweiz und in Österreich. Beide Länder unterscheiden sich, was das besondere innige Verhältnis der Staatsbürger zum Bargeld anbelangt, wenig von dem der deutschen Bevölkerung. Aber auch in diesen Staaten wird allerdings, etwas verblüffend, z. B. in Meinungsumfragen von der Mehrzahl der Befragten eingeräumt, dass große Zahlungen in ihrem alltäglichen Zahlverhalten gar keine Rolle spielen, sondern solche unbar erledigt werden. In anderen EU-Staaten hat die Einführung von Schwellenwerten bei Bartransaktionen interessanterweise zu keinerlei Diskussion geführt und war zu keinem Zeitpunkt ein Aufreger.

### **2.3.1. Der Hinweis auf Geldwäscherisiken findet in der Schwellenwertdiskussion kein Gehör**

---

<sup>11</sup> Lindner in der FAZ vom 5.2. 2022, S. 20: *“Bargeld ist auch ein Stück Freiheit“*.



Die Stimmen von Geldwäscheexperten gingen in dieser in Deutschland emotional aufgeladenen Diskussion völlig unter. Europol hatte bspw. in einer am 6.12.2021 upgedateten Studie („Why cash is still king“)<sup>12</sup> minutiös dargelegt, welche Wirtschaftssektoren durch illegal generiertes Bargeld betroffen sind und welche kriminellen Strukturen von nach oben unbegrenzten Barzahlungen profitieren (etwa bestimmte Sektoren des Drogenhandels, der Terrorismusfinanzierung oder der Steuerhinterziehung). Stattdessen erklärte die für Geldwäschefragen nicht zuständige Deutsche Bundesbank, dass Gefahren der Geldwäsche ohnehin nur durch virtuelles Geld drohten, das ähnlich wie Bargeld anonym ist. Auf welche Untersuchungen sie sich dabei stützte, blieb im Dunkeln.

Die Befürworter von Schwellenwerten haben nie behauptet, dass diese ein Allheilmittel gegen Geldwäsche in der gesamten Wirtschaft wären. Die Mehrzahl der Fälle ist im unbaren Zahlungsverkehr und bei der Nutzung spezifischer Finanzprodukte und der Immobilien anzusiedeln. Bargeld spielt jedoch bei den einzelnen Methoden der Geldwäsche (Betäubungsmittelkriminalität, Steuerhinterziehung) nach wie vor eine bedeutende Rolle, die, seit es Geldwäschebekämpfung gibt, nicht kleiner geworden ist.

### **2.3.2. Steigender Banknotenumlauf in der Eurozone erhöht die Geldwäscherisiken**

Die Sicht auf dieses Problem wird durch den Aspekt verstellt, dass im Gefolge der Coronakrise Barzahlungen im täglichen Leben, auch Kleinzahlungen, gegenwärtig durch Kartenzahlungen deutlich zurückgedrängt werden. Dessen ungeachtet nimmt der Banknotenumlauf, seit es den Euro gibt, nach wie vor um ca. 6% im Jahr zu. Treiber bei den Emittenten ist primär die Deutsche Bundesbank. Aktuell wurden (Stand: Dezember 2020)<sup>13</sup> 1.370 Billionen Euro in Scheinen in der Eurozone von den Zentralbanken ausgegeben. Die Deutsche Bundesbank ist dabei mit Abstand der größte Bargeldemittent (821 MRD Euro). Bei den Banknoten hat neben der 50 Euro-Note die 200 Euro-Note die größten Zuwächse, nachdem die Europäische Zentralbank mit Stimmenmehrheit (entgegen dem Votum der Deutschen Bundesbank) Ende 2018 zur Reduktion der Geldwäscherisiken die Ausgabe der 500 Euro-Note eingestellt hat (die im Umlauf befindlichen Noten können jedoch noch genutzt werden).

Die Deutsche Bundesbank erklärt die ungebrochene Nachfrage nach Euronoten mit deren Funktion als stabiles Werterhaltungsmittel und dem Vertrauen in den Euro, ohne für diese These – außer Meinungsumfragen – hierfür belastbares Material vorzulegen. Dies erklärt nicht, wo und in wessen Taschen oder in wessen Tresoren und unter welchen Matratzen sich die Banknoten, die doch im Alltag eine immer kleinere Rolle spielen, befinden. Die Bundesbank verkauft in großem Umfang Banknoten an sogenannte Cash-Händler, die diese in Containern

---

<sup>12</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/why-cash-still-king-strategic-report-use-of-cash-criminal-groups-facilitator-for-money-laundering>

<sup>13</sup> <https://www.bundesbank.de/resource/blob/670998/06d4c5f5549e46d1f53498bf5341f5a/mL/zahlen-und-fakten-data.pdf>

u. a. nach Asien exportieren. Welches Bedürfnis sie dort im Hellfeld nationaler Volkswirtschaften erfüllen, bleibt unklar, zumal die Deutsche Bundesbank trotz technischer Machbarkeit davon Abstand nimmt, anhand der Banknotenummer die Wege des Geldes zurück zum Emittenten zu verfolgen.

Nicht nur die EU-Kommission spricht sich für Bargeldobergrenzen aus. Im Dezember 2020 empfahl der **Bundesrechnungshof** im Zusammenhang mit der Prüfung der Arbeit der Financial Intelligence Unit (FIU) der Bundesregierung, gegen Geldwäsche ein Barzahlungsverbot über 5.000 Euro zu prüfen. Das BMF lehnte dies ab. Die Wirksamkeit eines solchen Verbots sei für die Geldwäschebekämpfung strittig. Ob und welche Rolle Bargeld bei der Geldwäsche eine schädliche Rolle spielt, ist dabei für das Ministerium kein Gradmesser gewesen, sondern das Schielen auf den Stimmbürger bei der Bundestagswahl im September 2021. Es überrascht deshalb nicht mehr, dass **in Deutschland sogar Grundstücke nach gegenwärtiger Rechtslage bar aus dem Koffer bezahlt werden können**; ein Unikum nicht nur in Europa, sondern auch – mit Ausnahme Brasiliens – weltweit.

### **2.3.3. Position von mafianeindanke zum Kommissionsvorschlag für ein Bargeldtransaktionsverbot**

- Das vorgeschlagene Bargeldtransaktionsverbot ist grundsätzlich zu begrüßen.
- Selbst wenn der Vorschlag die Mitgliedsstaaten verpflichtet, Verstöße (etwa als Ordnungswidrigkeit) zu sanktionieren, besteht die Gefahr symbolischer Politik ohne abschreckenden Effekt, wenn Mitgliedsstaaten nicht zusätzlich verpflichtet werden, über Stichprobenprüfungen der handelsrechtlichen Bücher, Buchungs- und Kassenbelege bei Güterhändlern und Dienstleistern etwaige Verstöße gegen das Verbot aufzudecken und dafür das erforderliche Personal vorzuhalten. Handelsrechtliche Buchungsunterlagen müssen zwischen Barzahlungen und unbaren Zahlungen nachvollziehbar differenzieren.

Eine solche Prüfungspflicht halten wir für zielführender als obligatorische Meldepflichten bei Bartransaktionen über einen Schwellenwert von 10.000 Euro gegenüber der FIU einzuführen. Dies schlägt die EU-Kommission vor. Dieser Ermittlungsansatz, der in den USA zuerst eingeführt und dann von mehreren EU-Staaten übernommen wurde, hat statt zu mehr Erkenntnissen zu mehr Bürokratie geführt.

- Die mit Rücksicht auf den Mitgliedsstaat Deutschland von der Kommission nun vorgeschlagene Bargeldobergrenze von 10.000 Euro ist viel zu hoch, zumal sich die in zwei Dritteln der Mitgliedsstaaten etablierten nationalen Obergrenzen weit unter 10.000 EUR bewegen. Diese niedrigen Schwellen können von den übrigen Mitgliedsstaaten beibehalten werden (Art. 59 Abs. 3 (E)). Da eine Erhöhung des Schwellenwerts in diesen Ländern ein falsches Signal gegenüber Kriminellen wäre und

die nationalen Systeme im Handel umgestellt werden müssten, ist davon auszugehen, dass in den EU-Ländern, die niedrigere Schwellenwerte haben, von diesen Erleichterungen nicht Gebrauch gemacht wird. Die Einführung einer hohen Schwelle in Deutschland würde deshalb wie bisher eine Sogwirkung auslösen, Bargeld in Deutschland zu waschen. Die früher vom BMF vorgeschlagene Schwelle von 5.000 € wäre hingegen vor diesem Hintergrund eine geeignetere Schwelle, die andererseits die übliche Bargeldnutzung im Alltag nicht tangieren würde.

## 2.4. Schrittweiser Umbau von Europol in ein Europäisches Kriminalamt ist nötig

Europol mit Sitz in Den Haag hat nach dem aktuellen Aufgabenprofil gegenüber den EU-Mitgliedstaaten lediglich eine **unterstützende Funktion** bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und schwerer Formen der Kriminalität, wenn zwei oder mehr Mitgliedsstaaten betroffen sind, sowie des Terrorismus.

Was deren Aufgaben anbelangt, bestehen diese im Wesentlichen aus der Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungs- und operativen Maßnahmen sowie die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung, Analyse und dem Austausch von Informationen einschließlich strafrechtlich relevanter Erkenntnisse mit den Mitgliedsstaaten. Europol erstellt ebenfalls strategische und operative Analysen sowie Allgemeine Lageberichte.

In der letzten Legislaturperiode hat die FDP-Fraktion im Bundestag einen Antrag mit dem Vorschlag eingebracht, Interpol mit eigenen Ermittlungsbefugnissen auszustatten<sup>14</sup> um diese Behörde damit zu einem europäischen Kriminalamt aufzuwerten. Die Position einzelner Abgeordneter der Grünen und der Linken geht in eine ähnliche Richtung.

### 2.4.1. Die Haltung von *mafianeindanke*

- *mafianeindanke* unterstützt grundsätzlich diese Position. Grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität kann nur auf europäischer Ebene wirksam verhindert und verfolgt werden. Nicht nur mit präventiven Maßnahmen wie durch die EU-Geldwäscherichtlinie oder die EU-Geldwäscheverordnungen und eine Geldwäscheaufsichtsbehörde für große, grenzüberschreitend tätige Institute.
- sondern auch repressiv durch die Ausstattung von Interpol mit eigenen Ermittlungsbefugnissen. Dafür muss Interpol die Kompetenz bekommen, Ermittlungen selbst einzuleiten und durchzuführen.

---

<sup>14</sup> „Europol zum europäischen Kriminalamt aufwerten“ (BT-Drs. 19/10164)

- Ohne eine weitere Harmonisierung des Strafrechts und des Strafprozessrechts auf EU-Ebene und dem Ausbau der Fach- und Rechtsaufsicht und der parlamentarischen Kontrolle über Interpol lässt sich ein europäisches Kriminalamt jedoch nicht ad hoc verwirklichen. Eine sukzessive Erreichung dieses Zieles kann jedoch bereits heute in Angriff genommen werden. Rechtliches Instrument dafür ist die Erweiterung der Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (Europol-Verordnung). Die Bundesregierung sollte sich für die Erweiterung dieser Verordnung einsetzen.
- Diese Verordnung schöpft den Spielraum der vertraglichen Grundlage aus Art. 88 AEUV zur Schaffung eines europäischen Kriminalamts bisher nicht aus. Gem. Art. 88 Abs. 2 AEUV kann der Unionsgesetzgeber für Europol auch operative Befugnisse in Kooperation mit den Mitgliedstaaten festschreiben. Von dieser Möglichkeit sollte in der Europol-Verordnung Gebrauch gemacht werden.

## Eine Neufassung des Tatbestands der kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) ist nötig

### 3.1. Was versteht das Strafgesetzbuch unter einer “kriminellen Vereinigung”

Nachdem gegen Deutschland bereits ein Vertragsverletzungsverfahren wegen unvollständiger Umsetzung des „Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“<sup>15</sup> von der EU-Kommission eingeleitet worden war, ist § 129 StGB mit dem 54. Gesetz zur Änderung des Strafrechts vom 21.7.2017<sup>16</sup> neu gefasst worden. Dabei wurde in Abs. 2 nach den Vorgaben des Rates eine Legaldefinition der „Vereinigung“ aufgenommen.<sup>17</sup> Ziel des Ratsbeschlusses und der Umsetzung in Deutschland war, durch diese Rechtsharmonisierung (ausschließlich) die Organisierte Kriminalität wirksamer zu bekämpfen und die europäische Rechtshilfe in diesem Zusammenhang zu erleichtern.<sup>18</sup> Mit einer Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der EU soll die gegenseitige Anerkennung von Urteilen und anderen gerichtlichen Entscheidungen als auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit erleichtert werden. Mit dieser Definition für ein Organisationsdelikt war bezweckt, neben der Bestrafung des konkreten Delikts zusätzlich **über die Vorfeldbestrafung die bereits von der Struktur der Vereinigung ausgehende Gefahr**, dass durch die Mitglieder der Vereinigung Straftaten begangen werden, zu minimieren.

Bis zur Neufassung des § 129 StGB wurde die Norm aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs eng ausgelegt. Der BGH verlangte für das **Organisationsdelikt** der kriminellen Vereinigung das kumulative Vorliegen von vier Tatbestandselementen. Eine kriminelle Vereinigung lag nach der Rechtsprechung unter folgenden Voraussetzungen vor, die die Strafnorm als **abstraktes Gefährdungsdelikt** kennzeichnen sollten:

- Es müssen mehr als zwei Personen beteiligt sein,
- die Verbindung muss auf eine längere Dauer angelegt sein; sie darf sich nicht in einem einmaligen Zweck erschöpfen,
- die Vereinigung muss wenigstens in ihren Grundzügen aufgrund einer festen und strukturierten Organisation handeln. Dieser organisierte Zusammenschluss verlangt, dass die Mitglieder nach bestimmten gemeinsamen Regeln mit gegenseitiger Verpflichtung der Mitglieder agieren,

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32008F0841>

<sup>16</sup> BGBl. I, 2442.

<sup>17</sup> § 129 Abs. 2 StGB: „Eine Vereinigung ist ein auf längere Dauer angelegter, von einer Festlegung von Rollen der Mitglieder, der Kontinuität der Mitgliedschaft und der Ausprägung der Struktur unabhängiger organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen zur Verfolgung eines übergeordneten gemeinsamen Interesses“.

<sup>18</sup> Für einen tieferen Einblick in der Geschichte des § 129 StGB und dessen Änderung s. MüKoStGB, Schäfer/Anstötz, § 129 Rn. 7 f.

- die Mitglieder müssen aufgrund eines übergeordneten gemeinsamen Interesses kriminelle Ziele verfolgen und sich „als einheitlicher Verband fühlen“.<sup>19</sup> Dieses Interesse musste nach der Rechtsprechung des BGH aus dem gefestigten Gruppenwillen („Gesamtwillen“) selbst stammen; der Wille des Einzelnen wird dabei dem Gruppenwillen untergeordnet.

Die **gesetzliche Definition in Abs. 2 verzichtet nun in Abweichung von der früheren Rechtsprechung auf das subjektive Erfordernis eines Gesamtwillens und der Unterordnung des einzelnen unter diesen Gesamtwillen** (Bullet Point 4). Das Vorliegen dieses von der Rechtsprechung geforderten Tatbestandselements war für die Ermittlungsbehörden, was etwa die Unterordnung anbelangt, kaum nachzuweisen.

Zu einer signifikant höheren Zahl der Ermittlungsverfahren oder gar Verurteilungen haben diese gesetzlichen Erleichterungen bei den Anforderungen an die Organisationsstruktur und die eng damit verbundene Willensbildung in der Praxis jedoch nicht geführt. Die Strafverfolgungspraxis hat sich seit 2017 nicht wesentlich geändert. Es bedarf zwar nach der neuen Rechtslage weiterhin mehr als die Verabredung einiger Personen, miteinander (noch ungewisse) Straftaten zu begehen, wie dies beim eher losen Zusammenschluss einer Bande der Fall ist. Anders als in der früheren Rechtsprechung wird vom Gesetz lediglich ein organisierter Zusammenschluss gefordert, der **keine Festlegung von Rollen ihrer Mitglieder und keine ausgeprägte Gruppenidentität verlangt**, wobei das gemeinsame Interesse allerdings über die bezweckte Begehung von konkreten Straftaten und ein Handeln um eines persönlichen materiellen Vorteils willen hinausgehen muss.<sup>20</sup> Der weite Tatbestand umfasst nun, anders als die Rechtslage, wie sie durch den BGH vor 2017 bestanden hat, eindeutig **auch Organisationsstrukturen, die hierarchisch strukturiert sind**, wie dies etwa bei bestimmten Mafia-Gruppierungen und Fällen der Rockerkriminalität der Fall ist.

### 3.2. Ernüchternde Rechtspraxis

Der Straftatbestand führt nach wie vor in Deutschland eine randständige Rolle in der Strafrechtspflege und ist seit 2017 nicht zu einem Instrument zur Verfolgung der (profitorientierten) Organisierten Kriminalität geworden:

<b>Jahr</b>	<b>Tatverdächtige nach der Polizeilichen Kriminalstatistik<sup>7</sup></b>
-------------	--

---

<sup>19</sup> BGHSt 31,202 (204).

<sup>20</sup> vgl. BGH, Beschluss vom 9. Februar 2021 - AK 3 und 4/21, juris Rn. 24; Urteile vom 14. Juni 2018 - 3 StR 585/17, BGHSt 63, 138 Rn. 22; vom 3. Dezember 2009 - 3 StR 277/09, BGHSt 54, 216 Rn. 42; LG Köln, Beschluss vom 9. November 2020 - 101 Qs 72/20, NStZ-RR 2021, 74 ff.; BT-Drucks. 18/11275 S. 11; LK/Krauß, StGB, 13. Aufl., § 129 Rn. 40 f.; SK-StGB/Stein/Greco, 9. Aufl., § 129 Rn. 15; SSW-StGB/Lohse, 5. Aufl., § 129 Rn. 18; s. auch Montenegro, GA 2019, 489, 502; Martin, Kriminalistik 2018, 269, 271.

2009	44
2010	52
2011	46
2012	31
2013	17
2014	22
2015	689 <sup>21</sup>
2016	279
2017	23
2018	39
2019	12
2020	19

In der praktischen Anwendung ist die Strafnorm vor und nach der Novellierung des Straftatbestands im Jahr 2017 **einseitig auf die Verfolgung politisch motivierter krimineller Vereinigungen („Hausbesetzerbewegung“) ausgerichtet**. Hinzu kommt, dass einzelne Gerichte bis heute eine unionskonforme Auslegung ablehnen und sich nicht an die weite gesetzliche Definition halten.<sup>22</sup>

Verurteilungen sind selten und auch nicht von den Ermittlungsbehörden angestrebt. Die praktische Bedeutung der Norm erschöpft sich darin, als Anknüpfungspunkt für Ermittlungsverfahren mit politischem Hintergrund zu fungieren, um strafprozessuale Maßnahmen wie die Telekommunikationsüberwachung nach § 100a StPO einsetzen zu können, wenn der Verdacht der Mitgliedschaft in einer entsprechenden Vereinigung eröffnet ist.<sup>23</sup>

### **3.3. Forderungen von *mafianeindanke***

---

<sup>21</sup> Die hohen Zahlen in den Jahren 2015 und 2016 erklären sich aus einem Großverfahren gegen eine rechtsradikale Gruppierung.

<sup>22</sup> Besonders fragwürdig LG Köln NStZ-RR 2021, 74.

<sup>23</sup> Dies ist auch für den Gesetzgeber der Grund, § 129 StGB nicht auf profitorientierte Handlungen zu beschränken (BT-Drs. 18/11275, 10).



- Bei der Reform des § 129 StGB aF im Jahr 2017 hat es der Gesetzgeber versäumt, bei der Definition des Begriffs der kriminellen Vereinigung darauf zu verzichten, politische Vereinigungen von der (weiten) Definition zu erfassen. Politische Vereinigungen werden im europäischen Ausland (man denke etwa an Italien, das mit kriminellen Vereinigungen die größten Erfahrungen hat) regelmäßig nicht erfasst (Art. 416 bis des ital. Strafgesetzbuches).

Dieser deutsche Sonderweg ist historisch auf den rein politischen Hintergrund der Vorgängernormen des § 129 StGB zurückzuführen, die der Bekämpfung von politischen Organisationen im Geiste der Französischen Revolution und später gegen den Wilhelminismus durch den preußischen Staat dienten (preußisches ad-hoc-Gesetz von 1798 und § 129 RStGB aus dem Jahr 1871).<sup>24</sup> Der BGH (und der Gesetzgeber der Bundesrepublik Deutschland) haben es offensichtlich nicht vermocht, sich von diesem obrigkeitsstaatlichen Erbe bei der Novellierung des § 129 StGB endgültig zu verabschieden. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität stand jedenfalls nie im Focus der Strafnorm. **§ 129 StGB ist deshalb in der Praxis immer Staatsschutzdelikt geblieben und kein Delikt gegen die OK geworden!**

Genuin politische Vereinigungen haben nach dem Sinn und Zweck des Ratsbeschlusses, mit dem Instrument der kriminellen Vereinigung die (profitorientierte) Organisierte Kriminalität zu bekämpfen, in diesem Tatbestand nach Ansicht von *mafianeindanke* nichts verloren. Hierfür ist vom Gesetzgeber – wenn überhaupt - **ein gesonderter Straftatbestand für ein abstraktes Gefährdungsdelikt/Organisationsdelikt für Grunddelikte mit politischem Hintergrund** zu schaffen, wie dies bereits für die terroristische Vereinigung gem. § 129a StGB der Fall ist.

Der Tatbestand des § 129 StGB sollte deshalb Sachverhalten vorbehalten bleiben, bei denen die kriminelle Vereinigung bzw. deren Mitglieder einen **Vermögensvorteil erstreben**. Zur kriminellen Vereinigung wird diese Organisationsform, die auch ein Wirtschaftsunternehmen sein kann, dann, wenn Geld und Gewinne aus Straftaten generiert werden sollen. Dies müsste im Tatbestand ergänzend klargestellt werden.

- § 129 Abs. 5 StGB erfasst besonders schwere Fälle, bei deren Vorliegen zwingend auf eine höhere Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 bzw. 10 Jahren erkannt werden muss. Die Schwere der Fälle ergibt sich aus dem jeweiligen Grunddelikt (Satz 3) bzw. nach Satz 2 aus der persönlichen Stellung einer Person zur Vereinigung. *Mafianeindanke* schlägt vor, darüber hinaus, ähnlich wie bei der terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB), **einen**

---

<sup>24</sup> Erhellend Sinn/Iden/Pörtner ZIS 7-8, 2021, 435 ff.

**weiteren Qualifikationstatbestand („§ 129c StGB“) zu schaffen**, der ein höheres Strafmaß als § 129 StGB aufweist. In einem Katalog könnten **typisierte organisierte Zusammenschlüsse** erfasst werden, die

- i. eine **besondere Verfestigung der inneren Strukturen** (interne Abschottung der Hierarchien nach unten) oder **komplexe Formen der Koordination** (Einsatz von Verschlüsselungstechnologien in der Kommunikation) aufweisen und deshalb eine höhere Gefahr für die innere Sicherheit darstellen.
- ii. Gleiches gilt für eine **spezifische Organisation der Beuteverwertung und der Infrastruktur**, wie illegal generierte Gelder bezüglich ihrer Herkunft verschleiert und dadurch gewaschen werden, dass komplexe Firmengeflechte gegründet oder grenzüberschreitende Aktivitäten (Nutzung von Offshore-Finanzplätzen) von der kriminellen Vereinigung genutzt werden.
- iii. Auch typisierte Tathandlungen der OK mafiöser Prägung oder der Rockerkriminalität könnten durch den Qualifikationstatbestand besser erfasst werden, bei denen bspw. durch Gewalt oder Einschüchterung von Teilen der Bevölkerung oder der Bevölkerung insgesamt der Gebiets- bzw. Marktbeherrschungsanspruch durchgesetzt wird.

**Vorschläge zur Reformierung von Gesetzen oder Straftatbeständen verpuffen jedoch, wenn in der Rechtspraxis nicht einmal von dem bestehenden, allerdings unzureichenden Rechtsinstrument des § 129 StGB zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität Gebrauch gemacht wird.** Die Reform des § 129 StGB im Jahr 2017 stand im zeitlichen Zusammenhang mit der Reform der Vermögensabschöpfung (siehe Kapitel 4). § 129 StGB ist deshalb eine Straftat nach § 76a Abs. 3 Satz 3 Nr. 1b) StGB, wo von der erleichterten Vermögenseinziehung Gebrauch gemacht werden kann. Bei der aktuellen Rechtspraxis ist das allerdings noch Zukunftsmusik.

## Eine administrative Abschöpfung illegal generierter Gelder ist in Deutschland überfällig

Es ist inzwischen ein politischer Gemeinplatz: Die OK und Geldwäsche werden nur dann effektiv bekämpft, wenn illegal akkumuliertes Vermögen – insbesondere das der Hintermänner - abgeschöpft wird.<sup>25</sup> **Die Bekämpfung der OK und anderer Wirtschaftsdelikte ist nur dann erfolgreich, wenn bei den Tätern Gelder und sonstige Vermögensgegenstände eingezogen werden, die ihnen erlauben, in weitere Verbrechen zu investieren,** ihre wirtschaftliche Macht in der legalen Wirtschaft – auch durch die Übernahme und Infiltration von Wirtschaftsunternehmen und Finanzinstituten - weiter auszubauen und die illegal erlangten Profite vor der Einziehung durch die Ermittlungsbehörden in Sicherheit zu bringen.

Es geht also um die **Austrocknung der finanziellen Basis der OK.** Es wäre verkürzt, die Vermögensabschöpfung ebenso wie die Bekämpfung der Geldwäsche wie von der (noch) herrschenden Meinung<sup>26</sup> nur als Instrument der Rechtspflege zu betrachten. Deren Sinn und Zweck steht in engem Zusammenhang mit dem bereits für Geldwäschebekämpfung wesentlichen präventionsrechtlichen und kriminalpolitischen Ziel des Schutzes der Integrität des Wirtschaftssystems und der legalen Marktwirtschaft vor Wettbewerbsverzerrungen, welche durch illegale Kapitalakkumulation verursacht werden.<sup>27</sup> **Auch der legale Wirtschafts- und Finanzkreislauf<sup>28</sup> ist vom Schutzzweck administrativer oder strafrechtlicher Normen zur Einziehung von Vermögen illegaler Herkunft oder der Geldwäsche umfasst.** Anders als das Verpassen der Beute durch den Täter birgt die Anlage und der Transfer von illegal generierten Geldern größerer Volumina im Wirtschafts- und Finanzkreislauf neue, zusätzliche Risiken bzw. Gefahren. Diesen muss durch die administrative Einziehung von Vermögen als Tool aus dem Recht der Gefahrenabwehr staatlicherseits entgegengetreten werden.

Dieses Instrument ist nötig, weil die **Vermögensabschöpfung in Deutschland mit den bisherigen Instrumenten nicht vorankommt.** Auch eine Reform der Vermögensabschöpfung im Jahr 2017 hat bisher nicht die erhoffte Verbesserung gebracht. Das neu geschaffene Institut der selbständigen Einziehung (§ 76a Abs. 4 StGB) sollte es ermöglichen, die Entscheidung über die Vermögensabschöpfung von der Hauptsache (Schuld- und Straffrage) abzutrennen, indem die Abschöpfung in einem getrennten (nachträglichen) Verfahren erfolgen kann.

<sup>25</sup> Protokoll der 117. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 9. Dezember 2020, S. 14.

<sup>26</sup> Für Viele: Schönke/Schröder (Hecker) 30. Aufl. 2019, § 261 Rn. 2.

<sup>27</sup> Erwägungsgrund 1 der EU-Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849.

<sup>28</sup> Findeisen, wistra 97, 121; ähnlich Vogel, ZRP, 2020, 11 (113).

#### 4.1. Die Datenlage spricht nicht für den Erfolg des § 76a Abs. 4 StGB

Zur selbständigen Einziehung (§ 76a Abs. 4 StGB), die im Zusammenhang mit dem **Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung** am 1. Juli 2017 in Kraft getreten ist,<sup>29</sup> gibt es keine verlässliche Datenlage. Dieses Gesetz sollte der Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/42/EU dienen. Die Politiker aller Fraktionen, die sich positiv zu dieser Norm äußern, unterstellen einen Erfolg des Instruments, seitdem die Beschlüsse des Berliner Landgerichts bzw. des Kammergerichts zur selbständigen Einziehung veröffentlicht worden sind.<sup>30</sup> Es ist jedoch kein Zufall, dass nur diese Entscheidung als Garant für den Erfolg der Rechtsnorm genannt wird. Dieser Beschluss hat zwar zu einer deutlicheren Wahrnehmung in den Medien und in der öffentlichen Debatte (unter dem Stichwort „Clan-Kriminalität“) geführt. Entscheidungen nach § 76a Abs. 4 StGB haben aber fast fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Norm eher noch Seltenheitswert. Die Zahl weiterer gerichtlicher Entscheidungen, auch in Berlin gegen denselben Clan, hält sich in Grenzen. Im juristischen Informationssystem *juris* sind weitaus mehr normkritische Veröffentlichungen (meist aus dem interessierten Kreis der wirtschafts- bzw. steuerrechtlichen Rechtsanwaltskanzleien) erfasst als Entscheidungen der Gerichte zu dieser Norm selbst. Hinzu kommt, dass die Mehrzahl dieser Entscheidungen die Prozessvoraussetzungen des selbständigen Einziehungsverfahrens eng formulieren und von den Staatsanwaltschaften beantragte Einziehungen damit zunichte gemacht worden sind.<sup>31</sup>

Was die Nutzung des neuen Instruments gegen OK-spezifische Delikte anbelangt, können nach dem OK-Bundeslagebild des Bundeskriminalamts 2018 (publiziert am 24.9.2019) **keine belastbaren und repräsentativen Aussagen zu § 76a Abs. 4 StGB getroffen werden** (Seite 15). Daran hat sich seither nichts geändert. Ein unterstellter Erfolg der Norm lässt sich also nicht empirisch belegen.

Die vom Statistischen Bundesamt herausgegebene Statistik der Staatsanwaltschaften (Fachserie 10 Reihe 2.6) erfasst zwar seit 2017 allgemein Daten zu Verfall und Einziehung. Eine Differenzierung der Daten nach den Tatbeständen §§ 73 - 76b StGB wird jedoch nicht vorgenommen, obwohl sich die Tatbestandsvoraussetzungen und der Anwendungsbereich dieser Normen deutlich unterscheiden. So werden Daten zu der Anzahl der selbstständigen Einziehungen nach § 76 a StGB in diesen Statistiken nicht gesondert erfasst<sup>32</sup>, obwohl sich dieser Tatbestand, insbesondere dessen Absatz 4, von den übrigen Einziehungsnormen deutlich unterscheidet. Einen Strafcharakter hat diese Norm nämlich nicht.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> BGBl. I 2017, S. 872 ff.

<sup>30</sup> Kammergericht, Beschluss vom 30.9.2020 - 4 Ws 46/20 - und LG Berlin 541/KIs/1/20.

<sup>31</sup> Vgl. für Viele: wistra 2020, 477-479.

<sup>32</sup> Vgl. BT-Drs. 19/21156, S. 4.

<sup>33</sup> Falls der Gesetzgeber die Einziehung illegal erlangten Vermögens in einem eigenständigen verwaltungsrechtlichen bzw. verwaltungsprozessualen Einziehungsverfahren ermöglichen würde, könnten diese in der Strafverfolgungsstatistik gesondert erfasst werden. Darauf hat der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 19.3.2020 (C-234/18)<sup>33</sup> ausdrücklich hingewiesen. Dem Unionsrecht stehen nationale Rechtsvorschriften nicht entgegen, die vorsehen, dass ein Gericht die Einziehung illegal erlangter

#### 4.2. Bei der administrativen Einziehung sollte Deutschland dem italienischen Modell folgen

Obwohl von Rechtspolitikern des Deutschen Bundestages zuletzt im „Gesetzgebungsverfahren zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche“ die „hohe kriminalpolitische Bedeutung der selbständigen Einziehung“ – aus Sicht der damaligen Regierungskoalition betont wurde<sup>34</sup>, sieht die Rechtspraxis ernüchternd aus. Die mäßige Anwendung der selbständigen Einziehung dürfte mehrere Gründe haben:

- Eine wirksame Bekämpfung der Organisierten Kriminalität setzt **personell gut ausgestattete Organisationseinheiten bei der Exekutive (einschließlich der Staatsanwaltschaften)** voraus, **die sich nur um die Vermögenseinziehung kümmern**. Die überlasteten Staatsanwaltschaften stehen personelle Kapazitäten für Anschlussverfahren als gesondertes Verfahren mit dem Ziel der Gewinnabschöpfung nicht im notwendigen Umfang zur Verfügung und
- **Unklarheiten bei der Rechtsanwendung und die mit Zweifelsfragen belasteten Regelungen zur selbständigen Einziehung**. Das Bundesministerium der Justiz versah § 76a Abs. 4 StGB mit einer dürftigen Gesetzesbegründung, die vieles bei den verfahrensrechtlichen Vorschriften (§ 437 StPO) und der Beweiswürdigung im Unklaren ließ. Dies ist eine wesentliche Ursache für ein **Akzeptanzproblem**, das bei den Staatsanwaltschaften nicht ausgeräumt ist.

Das erste Hindernis, ein **Anwendungsproblem**, kann durch eine bessere Personalausstattung, d. h. zusätzliches, ausschließlich für die Gewinnabschöpfung organisatorisch zuständiges Personal beseitigt werden. Hierfür sollte der Bund im Rahmen des von *mafianeindanke* geforderten **Pakts zwischen Bund und Ländern für die Optimierung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Organisierten Kriminalität** (vgl. Kapitel 1) auch unter Priorisierung der Vermögensabschöpfung aktiv werden. Das zweite Hindernis kann nur durch eine **verständliche und rechtsstaatlich einwandfreie Gesetzesänderung** aus dem Weg geräumt werden.

---

Vermögensgegenstände anordnen kann, ohne dass dieses Verfahren die Feststellung einer Straftat oder die Verurteilung der mutmaßlichen Täter voraussetzt.

<sup>34</sup> FAZ vom 11.2.2021, S. 29.

Der Schlüssel zu einer effektiveren Abschöpfung wäre nach Ansicht von *mafianeindanke* der Zugriff durch Verwaltungsakt unmittelbar auf das (mutmaßlich) illegal erlangte Vermögen. Eine solche Abschöpfung muss auf den rechtsstaatlich einwandfreien und einfach handhabbaren Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozessrechts basieren, in vollständiger Abkoppelung vom Strafrecht und somit die Widersprüche bzw. Brüche der aktuellen Regelung der selbständigen Einziehung und die Zwitterrolle des § 76a Abs. 4 StGB i.V.m. § 437 StPO beseitigen.

Die administrative, selbständige Vermögenseinziehung im Recht der Gefahrenabwehr und im Wirtschaftsverwaltungsrecht wäre keine Strafe, Nebenstrafe oder Maßnahme sui generis (§ 11 Abs.8 StGB). Sie orientiert sich am codice antimafia von 2011 (Art. 20 bis 24). **Es handelt sich dabei nicht um ein Verfahren gegen die Person, sondern gegen die Sache („in rem“)**. Die Rechtfertigung des Eingriffs ist bei einem solchen Verfahren verfassungsrechtlich im Einzelfall allein am Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 GG) und am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen.<sup>35</sup> Administrative Abschöpfungsinstrumente würden aber nicht zusätzlich mit den von der juristischen Literatur im Rahmen der Debatte zu § 76a Abs. 4 StGB i.V.m. § 437 StPO umfangreich angesprochenen Problemfelder des Rückwirkungsverbots (Art. 7 Abs. 1 EMRK), der Unschuldsvermutung (Art. 6 Abs. 2 EMRK), der unzulässigen Einschränkung der Freiheit, der richterlichen Beweiswürdigung, der Aussagefreiheit, des Fair Trial Grundsatzes (Art. 6 Abs. 1 EMRK) oder des Grundsatzes „nemo tenetur se ipsum accusare“ kollidieren. Die kontroverse Diskussion im jur. Schrifttum zur Verfassungsmäßigkeit des § 76a Abs. 4 StGB ist fast 5 Jahr nach Einführung des § 76a Abs. 4 StGB nicht abgeflaut und lähmt ebenso wie die restriktive Rechtsprechung die Staatsanwaltschaften, von der selbständigen Einziehung Gebrauch zu machen.<sup>36</sup>

#### **4.3. Die selbständige Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB – eine Norm mit Widersprüchen**

§ 76a Abs. 4 StGB ist ein Regulierungselement des **Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung**, das nicht durch, sondern bei Gelegenheit der Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/42/EU geschaffen worden ist.<sup>37</sup> Damit sollte die gesetzliche Abschöpfungslücke für die Fallgruppe des aus Straftaten herrührenden Vermögens unklarer Herkunft geschlossen werden. § 76a Abs. 4 StGB sollte ermöglichen, Gegenstände unabhängig

---

<sup>35</sup> BT/Drs. 18/9525, 92.

<sup>36</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages WD 7 – 3000 – 106/20 Strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäschekriminalität - gesetzgeberische Spielräume bei der Vermögensabschöpfung; zum umfangreichen Schrifttum, das die Verfassungsmäßigkeit dieser Norm anzweifelt vgl. dort Fußnote 10.

<sup>37</sup> Bei § 76a Abs. 4 StGB handelt es sich um eine Rechtsnorm im Katalog der neu geordneten Vermögensabschöpfung (§§ 73 ff), die durch diese Richtlinie nicht gefordert ist.



vom Nachweis einer rechtswidrigen Tat selbständig einzuziehen, wenn das entscheidende Gericht von der illegalen Herkunft dieser Vermögensgegenstände überzeugt ist. Dieses international als „**non-conviction-based confiscation**“ bekannte, abweichend von § 76a Abs. 4 StGB materiell nicht strafrechtliche, sondern grundsätzlich administrative bzw. zivilprozessuale Instrument ermöglicht die Einziehung von Taterträgen und Surrogaten, obwohl dem Betroffenen ein strafrechtlich relevantes Verhalten nicht nachzuweisen ist. Dafür reicht es aus, dass der Vermögensgegenstand in einem Strafverfahren wegen des Verdachts einer Katalogstraftat nach § 76a Abs. 4 StGB sichergestellt worden ist, dieses Strafverfahren jedoch eingestellt werden musste.

Das erwähnte Gesetz hat die gesamten Vorschriften zur Einziehung der §§ 73-76b StGB a.F. geändert, die in ihrer großen Mehrzahl unstreitig strafrechtlichen/strafprozessualen Charakter haben. § 76a Abs. 4 StGB, der die selbständige Einziehung regelt, hat im 7. Kapitel des StGB nur ergänzenden Charakter. Er gilt als „**Fremdkörper**“<sup>38</sup> oder als **Sonderfall**, wenn der von der Sicherstellung Betroffene nicht wegen der Straftat verfolgt oder verurteilt werden kann, mithin das Strafverfahren durch einen Freispruch oder aber durch eine Verfahrenseinstellung gem. § 170 Abs. 2 StPO endete. Das neue Abschöpfungsinstrument könnte eine **wichtige Scharnierfunktion** gerade für die Delikte haben, bei denen die flächendeckende Strafverfolgung gescheitert ist. Was das Verfahren selbst anbelangt, hat der Gesetzgeber keinen eigenständigen verfahrensrechtlichen Ansatz bei der Beweiswürdigung im Rahmen des Nachweises des deliktischen Ursprungs des Vermögensgegenstands geschaffen, sondern lediglich **Leitlinien für die Beweiswürdigung** in § 437 StPO. Das gesetzgeberische Konzept der selbständigen Vermögensabschöpfung ist damit von einer fragwürdigen Verschränkung zwischen strafrechtlichen bzw. strafprozessual und zivilrechtlich/ zivilprozessual eingefärbten Regelungen geprägt.

Gem. § 76a Abs. 4 S. 1 StGB kann ein aus einer rechtswidrigen Tat herrührender Gegenstand, der in einem Verfahren wegen des Verdachts einer in Satz 3 genannten Katalogtat sichergestellt worden ist, auch dann selbstständig eingezogen werden, wenn der von der Sicherstellung Betroffene nicht wegen der Straftat verfolgt oder verurteilt werden kann. Da es sich bei der selbständigen Einziehung um ein eigenständiges Einziehungsinstrument handelt, geht das Eigentum an der Sache nach § 76 a Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 mit Rechtskraft der Entscheidung auf den Staat über.<sup>39</sup> Straftaten im Sinne des Satzes 1 sind nach gegenwärtiger Rechtslage gemäß § 76a Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 Buchstabe f u. a. auch „Geldwäsche und Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte nach § 261 Absatz 1, 2 und 4 StGB“.

---

<sup>38</sup> Schilling/Hübner, StV 2018, 49 ff.

<sup>39</sup> BT-Drucksache 9525, S. 73.



#### 4.4. § 76a Abs. 4 StGB – eine Innovation auf rechtlich glitschigem Terrain

Bei der Aufnahme des § 76a Abs. 4 StGB in das Gesetz ist zwar die internationale Diskussion zur **Non-Conviction Based Confiscation**<sup>40</sup> in die Regelung eingeflossen. Nach der Gesetzesbegründung<sup>41</sup> sollte mit dieser Norm ein **Abschöpfungsinstrument für die verurteilungsfreie Einziehung bei Vermögen unklarer Herkunft** eingeführt werden, das mit dem im anglo-amerikanischen Rechtskreis bekannten Institut der **Non-Conviction Based Confiscation**<sup>42</sup> und (sic!) den **misure di prevenzione** des italienischen Rechts „vergleichbar“ sein soll.

Beide Vorbilder beinhalten aber zwei verfahrensrechtlich grundverschiedene Ansätze, die nicht zusammenpassen. Eine Blaupause für den deutschen Gesetzgeber konnten sie deshalb nicht sein. Sie folgen unterschiedlichen Grundkonzepten und unterliegen unterschiedlichen immanenten Voraussetzungen. Der anglo-amerikanische Ansatz ist grundsätzlich als zivilprozessual restitutiv einzustufen, der italienische Ansatz – der dort neben der strafrechtlichen Gewinnabschöpfung existiert – hat neben hier nicht interessierenden personenbezogenen Präventivmaßnahmen - als vermögensbezogene Präventionsmaßnahme im „codice antimafia“ von 2011 **einen präventiv-polizeirechtlichen Charakter,<sup>43</sup> der in der italienischen Justizpraxis bei den Volumina der eingezogenen Vermögensgegenständen eine signifikant bedeutendere Rolle spielt als zusätzlich im italienischen Recht bestehende strafrechtliche Einziehungsnormen.**

**mafianeindanke** unterstützt den italienischen Ansatz. Italien hat die längste Erfahrung mit der verurteilungsfreien Einziehung. Er hat sich in der Praxis bewährt. Dieses Verfahren ist den ordentlichen Gerichten zugeordnet, weil die Kontrolltätigkeit der Verwaltungsgerichte in Italien im Vergleich zu Deutschland beschränkt ist.<sup>44</sup> Als zivilprozessual restitutiv ist dieses italienische Verfahren jedoch nicht einzuordnen.<sup>45</sup>

Für einen dogmatisch durchdeklinierten eigenständigen Weg hat sich deshalb der deutsche Gesetzgeber nicht entschieden. Meyer<sup>46</sup> begrüßt diesen aus juristischer Sicht konturenlosen Ansatz in Deutschland als eine „pragmatische“ Vorgehensweise. Diese Vorgehensweise ist

---

<sup>40</sup> Rui, J. P., Sieber, U. (Eds.). (2015). *Non-Conviction-Based Confiscation in Europe: Possibilities and Limitations on Rules Enabling Confiscation without a Criminal Conviction* (Vol. S 146) Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht: Strafrechtliche Forschungsberichte.

<sup>41</sup> BT-Drucks. 18/9525 S. 73.

<sup>42</sup> Nach dem Glossar der FATF „means *Non-conviction based confiscation* confiscation through judicial procedures related to a criminal offence for which a criminal conviction is not required. Nach den Standards der FATF sollten die Mitgliedsstaaten lediglich in Erwägung ziehen, solche Systeme zu schaffen vgl. Best practises zu Empfehlung 4 (<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf>)

<sup>43</sup> Bettels, Gewinnabschöpfung zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität am Beispiel Italiens, 176 ff.

<sup>44</sup> Bettels, a.a.O. (Fn 29), S. 251.

<sup>45</sup> So jedoch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags WD 7 – 3000 – 174/18 S. 23.

<sup>46</sup> Meyer, StV 2017, 343, (344).

jedoch von Rechtsunsicherheit geprägt, was einer breiten Anwendung der Norm nicht förderlich ist.

Bei dieser Norm und der mit ihr korrespondierenden verfahrensrechtliche Regelung des § 437 StPO handelt es sich um ein Novum, das im StGB keinen Vorläufer hatte.<sup>47</sup> Dies ist in der Tat eine „**echte Innovation**“.<sup>48</sup> Es bedarf keiner konkreten Anknüpfungstat mehr, sondern nur noch eines Anknüpfungsverfahrens wegen bestimmter in dieser Norm aufgeführter Delikte. Entsprechend der Zielrichtung der Regelung enthält Satz 3 einen Katalog von Straftatbeständen des StGB, der Abgabenordnung dem Asylgesetz, dem Außenwirtschaftsgesetz, dem Betäubungsmittelgesetz etc. die ausweislich der Gesetzesbegründung üblicherweise im Zusammenhang mit Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität stehen.

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass das Verfahren nach § 76a Abs. 4 StGB sich nicht gegen eine Person richtet und somit keinen Strafcharakter hat. Die Rechtfertigung des Eingriffs ist bei einem Verfahren gegen die Sache („in rem“) verfassungsrechtlich allein an Art. 14 GG und am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen.<sup>49</sup> In beweisrechtlicher Hinsicht folge daraus ein Verfahren, das sich an den zivilrechtlichen Darlegungs- und Beweislastregeln „orientieren“ soll. Auf eine ausdrückliche Anwendung der Zivilprozessordnung wird allerdings verzichtet. Legt die Staatsanwaltschaft mit ihrem Einziehungsantrag einen beweisbaren Tatsachenvortrag dar, der insbesondere mit Blick auf das Missverhältniskriterium den Schluss auf die deliktische Herkunft des sichergestellten Gegenstands zulässt, soll, falls die Beweisaufnahme den Tatsachenvortrag bestätigt, das Gericht die Einziehung anordnen. Es sei denn, der Betroffene bestreitet als Einziehungsbeteiligter substantiiert die deliktische Herkunft und bietet entsprechenden Beweis an. Ein bloßes Schweigen oder ein Bestreiten mit Nichtwissen reichen also nicht aus, um die Anordnung der Einziehung abzuwenden.<sup>50</sup>

Diese „pragmatische“ Herangehensweise, die lediglich mit einer dürren Gesetzesbegründung unterfüttert worden ist, hat allerdings dazu geführt, dass dadurch die Norm bereits während des Gesetzgebungsverfahrens kontrovers behandelt wurde, dogmatisch angreifbar ist und von verschiedenen Autoren als verfassungswidrig attackiert wird. Daran hat sich durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Februar 2021 nichts geändert.<sup>51</sup> Der Bundesgerichtshof hatte durch Beschluss vom 7. März 2019<sup>52</sup> die Sache dem Bundesverfassungsgericht (lediglich) zu der Frage vorgelegt, ob die Vermögensabschöpfung

---

<sup>47</sup> Trüg, NJW 2017,1913; Meyer, StV 2017, 343; Schilling/Hübner, StV 2018, 49 ff (49). Der nur rudimentär formulierte Vorschlag der SPD-Fraktion für ein (administratives) „Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Vermögenseinziehung“ (Vermögenseinziehungsgesetz) vom 4.2.1994 (BT-Drs. 12/6784) war zwar in der generellen Linie seiner Zeit voraus. Er konnte sich aber noch nicht auf die internationalen Erfahrungen mit einem solchen Ansatz und seiner Tragfähigkeit stützen. Er ist schnell in Vergessenheit geraten und hat keine Rolle bei der Diskussion zu § 76a Abs. 4 StGB gespielt.

<sup>48</sup> Meyer, StV 2017, 343, (344).

<sup>49</sup> BT/Drs. 18/9525, 92.

<sup>50</sup> Saliger, ZStW 2017, 995, (1028).

<sup>51</sup> 2 BvL 8/19.

<sup>52</sup> 3 StR 192/18.

bei bereits vor Inkrafttreten des Reformgesetzes verjährten Erwerbstaten mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Die in Art. 316h Satz 1 EGStGB angeordnete Rückbewirkung von Rechtsfolgen („echte“ Rückwirkung) sei nicht an Art. 103 Abs. 2 GG, sondern an dem allgemeinen Rückwirkungsverbot zu messen. Sie ist hier ausnahmsweise zulässig. Der Staat darf also nach diesem Beschluss Straftätern illegal erlangtes Vermögen auch dann einziehen, wenn sie wegen Verjährung nicht mehr für ihre Taten verurteilt werden können. Dies sei »wegen überragender Belange des Gemeinwohls« ausnahmsweise zulässig. Von einer Verjährungsfrist von 30 Jahren ist deshalb in diesen Fällen auszugehen.

Allerdings kommt das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung auch zum Ergebnis, dass die Vermögensabschöpfung gem. § 74a Abs. 4 StGB nach dem Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13. April 2017 keine dem Schuldgrundsatz unterliegende Nebenstrafe ist, sondern **eine Maßnahme eigener Art mit kondiktionsähnlichem Charakter sei**. Damit folgt die Entscheidung dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 11.4.2004 zum erweiterten Verfall (§ 73d StGB a.F.).<sup>53</sup> Nach Auffassung des Gerichts verfolgte der erweiterte Verfall nicht repressiv-vergeltende, sondern präventiv-ordnende Ziele und soll daher keine dem Schuldgrundsatz unterliegende strafähnliche Maßnahme sein.<sup>54</sup> Das Gesetz verletze die Unschuldsvermutung nicht.

**Der korrigierende Eingriff, mit dem der Staat auf eine deliktisch entstandene Vermögenslage reagiert, ist also nicht notwendig repressiv. Auch das öffentliche Gefahrenabwehrrecht erlaubt hoheitliche Maßnahmen, um Störungen zu beseitigen. Gefahrenabwehr endet nicht dort, wo gegen eine Vorschrift verstoßen und hierdurch eine Störung der öffentlichen Sicherheit bewirkt wurde. Sie umfasst auch die Aufgabe, eine Fortdauer der Störung zu verhindern.**

Das Bundesministerium der Justiz ist in Antworten auf Kleine Anfragen der Fraktion der FDP<sup>55</sup> Fragen zu den bei § 76a Abs.4 StGB geltenden Darlegungs- und Beweisregeln ausgewichen. Kein Wunder, dass diese Norm bis zum heutigen Tag in der juristischen Literatur hoch umstritten ist, wobei allerdings festgestellt werden kann, dass die Ablehnung dieser Norm nicht nur auf rechtlich-dogmatischen Gründen beruht, sondern auch interessengeleitet ist – sowohl bei den Autoren aus dem Lager der auf Wirtschaftsstrafverfahren spezialisierten Anwaltskanzleien als auch aus der Politik.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> BVerfGE 110, 1 ff.

<sup>54</sup> BVerfGE 110, 1 ff.

<sup>55</sup> Vgl. Kleine Anfrage der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Stephan Thomas, Grigorijs Aggelidis und weiterer Abgeordneter der Fraktion der FDP BT-Drucks. 19/8308, S. 1; die FDP vertrat dort tatsächlich die Meinung, dass die Norm praktisch zu einer Beweislastumkehr führen würde, bei der der Betroffene die Rechtmäßigkeit seines Vermögens nachweisen müsse.

<sup>56</sup> Vgl. Kleine Anfrage der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Stephan Thomas, Grigorijs Aggelidis und weiterer Abgeordneter der Fraktion der FDP, BT-Drucks. 19/8308.

Wie bereits ausgeführt, haben europarechtliche Vorgaben nicht zur Schaffung des Instituts der selbständigen Einziehung geführt. Als „Geburtshelfer“ für das Entstehen des § 76a Abs. 4 StGB (iVm § 437 StPO) dürfte der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode (S. 101) in Frage kommen: *„Wir regeln, dass bei Vermögen unklarer Herkunft verfassungskonform eine Beweislastumkehr gilt, so dass der legale Erwerb der Vermögenswerte nachgewiesen werden muss.“*. Dieses rechtlich hochproblematische Petikum der Koalitionsparteien der letzten Legislaturperiode erfüllte § 76a Abs. 4 StGB aus gutem Grunde nicht, denn unabhängig davon, ob diese Norm nach wie vor einen strafrechtlichen Charakter hat, gibt § 437 StPO, der auf Grundsätzen der freien Beweiswürdigung nach § 261 StPO beruht, dem entscheidenden Richter lediglich einen **Katalog von nicht abschließenden Leitlinien und Regelbeispielen an die Hand, auf die der Richter die erforderliche volle Überzeugung stützen muss, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat beruht.** § 437 StPO beinhaltet weder eine gesetzliche Vermutungsregelung noch eine Beweislastumkehr. Vom Einziehungsbeteiligten wird nicht wie im Zivilprozess im Wege des Gegenbeweises die Erschütterung der richterlichen Überzeugung von der Richtigkeit einer Tatsachenbehauptung im Antrag der Staatsanwaltschaft verlangt. Der in Abs. 1 Satz 1 in Form einer Kannbestimmung genannte Umstand des „groben Missverhältnisses“ und die übrigen in Satz 2 genannten Umstände genügen allein noch nicht zum Beweis einer Bemakelung des Vermögenswerts. Sie sind auch nicht abschließend. Sie beinhalten Leitplanken für die richterliche Beweiswürdigung, so dass § 437 StPO generell eine „Orientierungshilfe für jede erweiterte Einziehung“ abgibt.<sup>57</sup> Es handelt sich um typisierende Indizien für die richterliche Überzeugungsbildung. Die Leitplanke „grobes Missverhältnis zwischen dem Wert des Gegenstands und den rechtmäßigen Einkünften des Betroffenen“ findet sich im Übrigen sowohl im italienischen Präventionsrecht<sup>58</sup> als auch im Recht der Konfiskation Großbritanniens.

Die pragmatische, allerdings in der Praxis schwer verständliche und schwer handhabbare Regelung schafft nicht nur ein Akzeptanzproblem, sondern auch ein Anwendungsproblem für die nach gegenwärtiger Rechtslage zuständigen Staatsanwaltschaften, von diesen Möglichkeiten umfangreich Gebrauch zu machen.

#### **4.5. Eine falsche Verortung der selbständigen Einziehung ist ein Hindernis für eine breite Nutzung dieses Instituts in der Praxis**

Dass sich die Regelungen zur selbständigen Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB im Strafgesetzbuch und eine zivilrechtliche, quasi-konditionelle Darlegungs- und Beweislastregel<sup>59</sup> bzw. eine Indizienregelung nach § 437 StPO aufweisen, irritiert.<sup>60</sup> Mit der in

---

<sup>57</sup> Cranshaw, ZfIR, 2021, 102 ff (106).

<sup>58</sup> Bettels, a.a.o zu Art. 12 -sexies L 365/1992, S. 219.

<sup>59</sup> Saliger, ZStW 2017, 995, 1026.

<sup>60</sup> Ähnlich Schilling/Hübner StV 2018, 49 ff. (49).

der Gesetzesbegründung erwähnten Intention hat diese eigentümliche Verortung jedenfalls nichts zu tun. In der Sache handelt es sich bei § 76a Abs. 4 StGB für Trüg<sup>61</sup> um eine „Verdachtssanktion“, die strukturell nach dieser Auffassung wohl eher als (freilich zu modifizierende) Maßnahme zur Gefahrenabwehr denkbar wäre. Diese Norm stelle eine **systemwidrig in das StGB aufgenommene präventive Regelung dar**. Ohne das Vorliegen einer rechtswidrigen Tat ist eine strafrechtliche Sanktion nicht denkbar. Wird die mit § 76a Abs. 4 StGB intendierte Vermögenszuordnung von dieser rechtswidrigen Tat entkoppelt, handele es sich um eine administrative Form der Gefahrenabwehr außerhalb des am Schuldprinzip ausgerichteten Strafrechts.

Auch aus der Sicht der Normanwender ist dies keinesfalls eine irrelevante, formale Lappalie. Sie führt zu einem falschen materiell-rechtlichen Verständnis, weil es der Gesetzgeber auf Vorschlag des federführenden Bundesministeriums der Justiz - aus welchen Gründen auch immer - gescheut hat, das Recht der unselbständigen Vermögensabschöpfung in einem eigenständigen Gesetz zu regeln: Entweder gewerberechtlich/ordnungsrechtlich, im Bürgerlichen Gesetzbuch und in der Zivilprozessordnung oder in einem eigenständigen Gesetz mit einem Regelungswerk sui generis.

Die Unabhängigkeit vom Nachweis einer konkreten rechtswidrigen Tat<sup>62</sup> ist bei der selbständigen Einziehung ein Spezifikum, das diese Norm, trotz aller Parallelitäten, von der erweiterten Einziehung gem. § 73a Abs. 1-3 StGB (früher erweiterter Verfall gem. § 73d StGB) und der §§ 73-73c StGB unterscheidet. Es ist deshalb wenig zielführend, diese Norm (und damit ein in personam- und ein in rem-Verfahren materiell-rechtlich und prozessual zu vermischen und im StGB in einem Titel zusammen mit den §§ 73ff StGB aufzuführen.

#### **4.6. Ein selbständiges, administratives Verfahren ist einer zivilprozessualen Lösung vorzuziehen**

Materiell rechtlich spricht also viel dafür, dass es sich bei § 76 Absatz 4 StGB um eine „systemwidrig ins Strafrecht aufgenommene Regelung mit präventivem Charakter handelt<sup>63</sup>“, die **das Ziel hat, die durch eine rechtswidrige Tat herbeigeführte Vermögenszuordnung rückgängig zu machen**. Das Verfahren zielt nicht auf die Verhängung einer Sanktion gegen den Betroffenen, sondern folgt einer kapitalzentrierten Sichtweise. Es sollen vielmehr rechtswidrige Vermögenslagen beseitigt werden, um die Nutznießung von Verbrechensgewinnen und deren Reinvestition in kriminelle Aktivitäten zu verhindern.<sup>64</sup> Es geht um ein Verfahren gegen einen Vermögensgegenstand mit dem Ziel der **Korrektur einer**

---

<sup>61</sup> NJW 2017, 1913 1916.

<sup>62</sup> BT-Drs. 18/9525, 66.

<sup>63</sup> Schorn/Utz CB 2017, 255 ff, 259.

<sup>64</sup> BT-Drs. 18/9525, S. 58.

**unrechtmäßigen Vermögensallokation.**<sup>65</sup> Indem der Gesetzgeber Vermögenswerte einzieht, die nach Überzeugung der zuständigen Behörde und des über den Sachverhalt entscheidenden Gerichts rechtswidrig erlangt wurden, verhindert er die Finanzierung zukünftiger Straftaten. Der Tatmittelentzug durchbricht somit den Kreislauf der Refinanzierung illegaler Aktivitäten, die auch das Eintrittsbillett für den Zugang zum Finanzmarkt und die legale Wirtschaft sind. Mit der Einziehung kann auch der Geldwäsche begegnet werden, die die Einflussnahme auf Politik, Staat und Wirtschaft ermöglicht. Strafrechtswidrige Vermögenslagen sollen beseitigt werden, damit kein Anreiz zur Begehung gewinnorientierter Straftaten erzeugt und die Reinvestition von Erlösen aus Straftaten in kriminelle Unternehmungen verhindert wird.<sup>66</sup> Die erhoffte Wirkung: Straftäter sollen nicht darauf vertrauen können, durch die wiederholte Begehung von Straftaten dauerhaft Gewinne aufhäufen zu können und gleichzeitig soll dem Organisierten Verbrechen das notwendige Investitionskapital zur Begehung weiterer Straftaten entzogen werden.<sup>67</sup> Dies ist auch die **Ratio der italienischen Präventiveinziehung: Bereinigung des legalen Wirtschaftskreislaufs von illegal erwirtschaftetem Kapital<sup>68</sup> im Interesse der Integrität des Wirtschaftssystems und der Schutz der legalen Marktwirtschaft vor Wettbewerbsverzerrungen, welche durch illegale Kapitalakkumulation verursacht werden.**

**Das Ziel dieser Maßnahmen geht also weiter als die bloße Wiederherstellung des rechtmäßigen Status quo ante.** Dieses bereicherungsrechtliche und damit zivilrechtliche Vorverständnis liegt aber der Abschöpfung von Vermögen nach § 76a Abs. 4 StGB i.V.m. § 437 StPO zugrunde. In der Gesetzesbegründung wird nicht näher erläutert, warum es sich überhaupt um eine quasi-konditionelle Maßnahme handeln soll. Es besteht auch kein Grund, die selbständige verurteilungsunabhängige Einziehung als zivilistisch konzipiertes Institut in einem strafrechtlichen Kontext zu regeln (§ 76 Abs. 4 StGB, §§ 435 ff. StPO). **Der Bezug zum Zivilrecht, insbesondere zum Kondiktionsrecht mutet konstruiert an. Ein privatrechtliches Verhältnis besteht nicht.** Es geht bei der Vermögensabschöpfung keineswegs darum, nur den Status quo ante wiederherzustellen. Weiter geht das System der ungerechtfertigten Bereicherung gem. §§ 812 ff BGB nämlich nicht.

Die Vermögensabschöpfung folgt vielmehr dem **Bruttoprinzip**. Beim Täter sollen die durch das rechtswidrig generierte Anfangskapital erzielten Gewinne ebenfalls abgeschöpft werden. Das Ziel der Vermögensabschöpfung muss es sein, dem Täter sämtliche Vorteile aus seiner rechtswidrigen Tat zu entziehen. Bruttoprinzip bedeutet also, dass **nicht bloß der Gewinn, sondern grundsätzlich alles, was der Täter für die Tat oder aus ihr erlangt hat, eingezogen wird.**<sup>69</sup> Entscheidend ist, was dem Betroffenen gerade durch die rechtswidrige Handlung

---

<sup>65</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, a.a.O., S. 7 und Meyer StV 2017, 343, 350.

<sup>66</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2004 – 2 BvR 564/95, BVerfGE 110, 1, 29.

<sup>67</sup> So bereits für den erweiterten Verfall BT Drs. 12/989, S. 1.

<sup>68</sup> Bettels, S. 211 mwN.

<sup>69</sup> BGH NStZ 1995, 491.



zugeflossen ist oder was er durch diese erspart hat. Bei der Berechnung des bsp. durch einen Kauf Erlangten ist vom gesamten Verkaufserlös ohne Abzug von Einkaufspreis und sonstigen Aufwendungen auszugehen.<sup>70 71</sup>

Bei der selbständigen Einziehung geht es auch nicht um eine Stärkung des Opferschutzes und der Rechte des durch Erwerbskriminalität Entreicherten, weil dort die Herkunftstaten nicht konkret festgestellt werden müssen und auch Delikte aus dem Deliktsfeld des „victimless crime“ wie das der Geldwäsche umfasst sein sollen.

Diese dogmatischen Kapriolen ließen sich vermeiden, wenn eine effektive Konfiskation in Deutschland **über das Gefahrenabwehrrecht administrativ in einem eigenständigen Gesetz** erfolgen würde. Dabei könnte der Gesetzgeber an Rechtsnormen anknüpfen, die konzeptionell Parallelen und eine vergleichbare Zielrichtung aufweisen. Eine administrative Einziehung von Vermögensgegenständen ohne Vermarktungsgenehmigung kennt z. B. – etwa in Bezug auf die Verbringung von geschützten Tieren und Pflanzen - § 51 Bundesnaturschutzgesetz.<sup>72</sup> Die Einfrierung von Vermögensgegenständen („freezing“), ist im Aufsichtsrecht bereits an verschiedenen Stellen geregelt (§ 6a GwG, § 40 GwG, § 12 a Abs. 7 ZollVG). Alle Regelungen dienen der Gefahrenabwehr bzw. der Risikominimierung. Damit sollen Vermögensgegenstände verkehrsunfähig gemacht werden. Mit den dort geregelten Kompetenzen sollen jegliche Formen der Verwendung von Geldern und wirtschaftliche Ressourcen durch Verwaltungsakt verhindert werden, allerdings zeitlich befristet wie in § 43 GwG und § 12a Abs. 7 ZollVG oder bis zur Abwendung der Gefahr wie in § 6a KWG. Es handelt sich bei diesen Eingriffsbefugnissen insbesondere um Verfügungsbeschränkungen bezüglich der Auszahlung und Abverfügung von Geldern und sonstigen Vermögensgegenständen<sup>73</sup>. Die Voraussetzungen, die für einen solchen Verwaltungsakt vorliegen müssen, sind trotz des unterschiedlichen Wortlauts dieser drei Normen materiellrechtlich identisch.

Nach § 6 a KWG müssen bei der zuständigen Behörde, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Tatsachen vorliegen, die darauf schließen lassen, dass ein Vermögenswert der Terrorismusfinanzierung dient. In § 40 Abs. 1 GwG müssen der FIU Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Transaktion im Zusammenhang mit Geldwäsche steht oder der Terrorismusfinanzierung dient; bei § 12a Abs. 7 ZollVG müssen Zollbediensteten

---

<sup>70</sup> BGH NStZ 1994, 123; NStZ 2000, 480; NStZ-RR 2000, 57; wistra 2001, 389; BGH, Beschluß vom 3. Dezember 2000 - 1 StR 547/00; BGH, Urteil vom 20. März 2001 - 1 StR 12/01.

<sup>71</sup> BGH NStZ 1994, 123; NStZ 2000, 480; NStZ-RR 2000, 57; wistra 2001, 389; BGH, Beschluß vom 3. Dezember 2000 - 1 StR 547/00; BGH, Urteil vom 20. März 2001 - 1 StR 12/01.

<sup>72</sup> VG München, Urteil vom 20.3.2014 – M 10 K 12.1546.

<sup>73</sup> Vgl. Beck (*Findeisen*), KWG, § 6a Rn. 38; VG Frankfurt, WM 2007, 2376.



Anhaltspunkte vorliegen, dass Barmittel zum Zwecke der Geldwäsche etc. in das Inland verbracht werden.

Bei allen drei Verwaltungsverfahren wird dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ein Widerspruchsverfahren vorgeschaltet. Es gilt im Verwaltungsverfahren ebenso wie im Verwaltungsprozess der **Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG)**. Auch das Verwaltungsgericht erforscht den Sachverhalt von Amts wegen; es muss die entscheidungserheblichen Tatsachen vollständig, ergebnisoffen und neutral feststellen (§ 86 Abs. 1 VwGO). Dies tut es allerdings nicht unabhängig von den Verfahrensbeteiligten. Diese sollen vielmehr an der Sachverhaltsaufklärung mitwirken; dabei kann das Gericht auch Fristen setzen, nach deren Ablauf es verspätetes Vorbringen unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr berücksichtigen muss.

In der Frage des Rechtsschutzes ist das Verwaltungsverfahren und der Verwaltungsprozess aus der Sicht des Betroffenen übersichtlich und räumt diesem – auch im Vergleich zu vielen EU-Staaten oder in den USA - ein Mehr an Rechten als das strafprozessuale Verfahren bei der Konfiskation ein. Es ist im Ergebnis zweiphasig aufgebaut, so dass eine durch Verwaltungsakt ergangene Entscheidung vor der Anfechtungsklage in einem Widerspruchsverfahren als Vorverfahren überprüft wird. Die Widerspruchsbehörde überprüft im Übrigen nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch dessen Zweckmäßigkeit.<sup>74</sup> **Auch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs und der Öffentlichkeit räumt dem Betroffenen Rechte ein, die regelmäßig nicht hinter denen im Strafprozess zurückbleiben.** Die Gerichte haben die Beteiligten zu den entscheidungserheblichen Tatsachen und Rechtsfragen zu hören. Dies geschieht in Verfahren, in denen durch Urteil entschieden wird, in der mündlichen Verhandlung. Die Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten ist öffentlich.

#### **4.7. Kernstück eines administrativen Vermögenseinziehungsgesetzes sollte nach Ansicht von mafianeidanke folgende Regelung sein:**

**Ein Gegenstand<sup>75</sup> kann**

---

<sup>74</sup> Klüsener, NVwZ 2002, 816.

<sup>75</sup> Begriff identisch mit dem Begriff in § 261 Abs. 1 StGB (umfasst auch Surrogate); auch der Begriff des Herrührens ist mit § 261 Abs. 1 StGB identisch.

von ..... der Staatsanwaltschaft<sup>76</sup>/Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) / von einer neu zu schaffenden zentralen Stelle

**eingezogen werden, wenn Tatsachen dafür vorliegen,<sup>77</sup> dass sie aus einer rechtswidrigen Straftat oder Ordnungswidrigkeit herrühren<sup>78</sup> und die Einziehung hinsichtlich des Werts des Erlangten oder aus anderen Gründen nicht unverhältnismäßig wäre.**

**Die Einziehung erfolgt durch Verwaltungsakt, es sei denn, der Beschwerter oder dessen Rechtsnachfolger kann darlegen, dass er rechtmäßiger Inhaber des Vermögensgegenstands ist.**

**Gegen die Einziehung kann ein Beschwerter oder dessen Rechtsnachfolger Widerspruch gem. § 68 VwGO einlegen.**

**Wird die Einziehung eines Gegenstandes angeordnet, so geht das Eigentum an der Sache oder das Recht mit der Bestandskraft der Einziehung auf den Staat über. Die §§ 73 Abs. 2 und 3, 75 StGB... finden entsprechend Anwendung.**

---

<sup>76</sup> Die StA ist „Behörde“, nicht nur Justizbehörde im engeren Sinn, die nicht ausschließlich mit der Durchführung eines Ermittlungsverfahrens und der Anklageerhebung befasst ist. Sie kann auch in einem administrativen Annexverfahren als „Behörde“ tätig werden.

<sup>77</sup> LG Hamburg, Beschluss vom 1.8.2019, 610QS 21/19-juris.

<sup>78</sup> Begriff aus § 261 Abs. 1 StGB; auch Surrogate sind erfasst.

## Geldwäschebekämpfung in Deutschland – Defizite in der Implementierung überwinden und nationale Regulierungslücken schließen

### 5.1. Nachbesserung des Geldwäschestraftatbestands § 261 StGB

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche vom 9.3.2021 (BGBl. I 2021, 327) wurde der Straftatbestand des § 261 StGB, was die tauglichen Vortaten der Geldwäsche anbelangt, ausgedehnt (All Crime Ansatz). Soweit es sich um Vortaten handelt, die die Steuerkriminalität betreffen und damit Straftatbestände der Steuerhinterziehung ansprechen, hat die Streichung des Tatbestandsmerkmals der „ersparten Aufwendungen“ als taugliches Tatobjekt der Geldwäsche den Anwendungsbereich aufgrund dogmatischer Schwierigkeiten in der Praxis jedoch stark eingeschränkt. Die fehlende Materialisierung der „ersparten Aufwendungen“ im Vermögen des Täters führte in der Vergangenheit zu rechtlichen Problemen bei der Strafverfolgung.

Vor dem Hintergrund, dass die Bekämpfung der Geldwäsche und die Bekämpfung der Steuerhinterziehung zwei Seiten der gleichen Medaille sind, ist diese Einschränkung im neuen Geldwäschestraftatbestand widersinnig. Internationale Standardsetzer wie die OECD oder die bei ihr angedockte FATF differenzieren bei der Bekämpfung und Verhinderung von „financial crime“ zutreffend nicht mehr zwischen beiden Kategorien. Die Mehrzahl von Transaktionen mit illegalem Hintergrund dient ausschließlich oder zumindest zum Teil der Steuerhinterziehung. Nach dem Grundsatz 7 der 10 OECD-Grundsätze zur Bekämpfung der Steuerkriminalität vom Oktober 2017<sup>79</sup> sollen die Staaten Steuerstraftaten als eine Kategorie der Vortaten zur Geldwäsche betrachten.

Diese durch die Neufassung des Geldwäschestraftatbestands entstandene Lücke ist mit dem Sinn und Zweck der Norm und internationalen Standards nicht vereinbar. Steuerstraftatbestände müssen deshalb vollumfänglich vom All Crime Ansatz des § 261 StGB umfasst werden. Dies gilt geldwäscherechtlich auch für die Handhabung der Verdachtsmeldepflicht gem. § 43 Abs. 1 StGB. Demzufolge ist § 261 StGB klarstellend nachzubessern.

### 5.2. Regelungslücken im GwG

Wenn es um die Schließung von Regelungslücken im präventiv-aufsichtlichen Bereich (GwG), etwa bei der Führung des Transparenzregisters geht, macht es nach Ansicht von *mafianeindanke* wenig Sinn, solche Schritte des deutschen Gesetzgebers aktuell zu fordern, solange das Vorhaben der EU- Kommission (AML Package) nicht abgeschlossen ist. Die neue EU-Geldwäscheverordnung wird viele Regelungen im GwG außer Kraft setzen und deren Regelungsinhalte in die neue Verordnung transformieren. Die EU-Geldwäscheverordnung ist deshalb abzuwarten.

<sup>79</sup> <https://www.oecd.org/tax/crime/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-german.pdf>

### 5.2.1. Regulierungsdefizite betreffen insbesondere die unzureichenden Sicherungsmaßnahmen gegen Geldwäsche im Immobiliensektor

Im deutschen Immobilienmarkt werden schätzungsweise jährlich mehrere Milliarden Euro von der nationalen und internationalen OK gewaschen. Über verschachtelte Firmenkonstrukte lassen sich illegale Finanzströme verschleiern, die in deutsche Immobilien fließen. Schätzungen besagen, dass 15 bis 30 Prozent aller kriminell generierter Vermögenswerte in Immobilien investiert werden.

Laut Koalitionsvertrag will die Bundesregierung Maßnahmen gegen Geldwäsche im Immobiliensektor treffen. Diese Ankündigungen bleiben aber vage („geeignete Maßnahmen“) bzw. sind gänzlich unverständlich („Die Geldwäשמeldungen aus dem Nicht-Finanzbereich, wie z.B. dem Immobiliensektor, wollen wir erleichtern(?) und im Vollzug deutlich erhöhen“).

Ohne dass Kollisionen mit dem Verordnungsvorschlag der Kommission vom Juli 2021 entstehen würden, könnte eine angemessene Umsetzung des GwG in diesem Bereich dadurch sichergestellt werden, dass die verpflichteten Rechtsanwälte und Notare einer konsequenten Aufsicht unterstellt würden. Insoweit sind in der Praxis noch deutliche Implementierungslücken festzustellen, u.a. deshalb, weil die für Notare zuständigen Präsidenten der Landgerichte mit wenigen Ausnahmen dem Aufsichtsregime nicht die notwendige Bedeutung zukommen lassen und die Aufsicht lediglich symbolischen Charakter hat. Vor-Ort-Prüfungen der zuständigen bei Notaren finden im angemessenen Umfang nur im Land Berlin statt.

Im Immobiliensektor sind neben den angesprochenen Implementierungsdefiziten aber auch Regulierungslücken vorhanden, die den Immobilienmarkt in Deutschland für Geldwäscher attraktiv macht. Grundstückskäufe in bar lässt weltweit neben Deutschland nur Brasilien zu. Dies spricht Bände.

### 5.2.2. Position von *mafianeindanke*

- **Alle Grundstückskäufe müssen wieder über Notaranderkonten, wie dies vor der einschlägigen Änderung des Beurkundungsgesetzes der Fall gewesen ist, abgewickelt werden.** So bekommt der verpflichtete Notar eine Übersicht über die Herkunft der Gelder des Käufers. Barzahlungen bei Grundstückskäufen würden dadurch reduziert werden. Es geht aber nicht nur um Barzahlungen. Nur durch die Änderungen des Beurkundungsgesetzes können Notare die „Verordnung zu den nach dem Geldwäschegesetz meldepflichtigen Sachverhalten im Immobilienbereich“ vom 7.9.2020<sup>80</sup>, auch was die Abklärung der Zahlungsflüsse anbelangt, überhaupt erfüllen. Die Kontrolle der Zahlungsflüsse bei Grundstücksgeschäften ist nach internationaler Erfahrung eines der wichtigsten Erkenntnisinstrumente.

Durch eine **Änderung des Beurkundungsgesetzes** (§ 57) ließe sich der alte Rechtszustand, was die früher obligatorische Abwicklung der Kaufpreiszahlung über

---

<sup>80</sup>[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_VII/19\\_Legislaturperiode/2020-05-25-GwG-MeldV-Immobilien/0-Verordnung.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2020-05-25-GwG-MeldV-Immobilien/0-Verordnung.html)

Notaranderkonten anbelangt, wieder herzustellen. Heute werden Grundstücksgeschäfte nicht mehr über Notaranderkonten abgewickelt. In deutlich weniger als 10% der Fälle findet ein Zahlungsfluss vom Käufer zum Verkäufer über ein Notaranderkonto statt. Das Notaranderkonto wird bei der Abwicklung von Immobilienkaufverträgen in Deutschland nur noch in Ausnahmefällen genutzt. Die Nutzung von Notaranderkonten ist aufgrund einer Gesetzesänderung durch das **Dritte Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung und anderer Gesetze vom 30.8.1998 (BGBl. I S. 2585)** zum **Auslaufmodell** geworden. Die Änderung erfolgte aus Gründen des Verbraucherschutzes, um für Käufer bzw. Verkäufer, die für die Verwahrung der Gelder beim Notar anfallende Gebühr nicht entstehen zu lassen. Das mit diesem Gesetz ebenfalls geänderte Beurkundungsgesetz enthält in § 57 (§ 54a aF) die für die Einleitung des notariellen Verwahrungsverfahrens erforderlichen Regelungen. Danach darf ein Notar ein Anderkonto nur noch einrichten, wenn ein „berechtigtes Sicherheitsinteresse“ gegeben ist.

- Barzahlungen bei Grundstückskäufen sind, wie die FIU feststellt, inzwischen weit verbreitet. Nur über unbare, elektronische Bezahlmodi kann jedoch durch den geldwäscherechtlich verpflichteten Notar Transparenz der Zahlungsströme im Immobiliensektor hergestellt, die Herkunft der Gelder besser abgeklärt und eine Papierspur sichergestellt werden.

Dadurch wären auch anonyme Barzahlungen zwischen Verkäufer und Käufer beim Kauf eines Grundstücks ausgeschlossen. Barzahlungen für Grundstücksinvestments sind auch nach der vom BMF in Auftrag gegebenen Dunkelfeldstudie (204-2015) von Prof. Bussmann, immer stärker verbreitet.<sup>81</sup> Barzahlungen aus Drittstaaten, die aus dubiosen Quellen stammen, gelangen zudem aufgrund formal gehandhabter Bargeldkontrollen des Zolls an den Außengrenzen nach dem Zollverwaltungsgesetz leicht nach Deutschland und werden in den deutschen Immobilienmarkt investiert. Vom Instrument der vorläufigen Sicherstellung solcher Bargeldbeträge zur Abklärung der Herkunft dieser Barmittel macht die FIU nur in wenigen Einzelfällen Gebrauch.

Die Abklärung der Zahlungsströme bei der Kaufvertragsabwicklung durch Notare ist neben der Abklärung der wirtschaftlich Berechtigten nach internationalen Erfahrungen (FATF) und selbst nach den Anwendungsempfehlungen der Bundesnotarkammer das wichtigste Erkenntnismittel für Notare, auf auffällige bzw. verdächtige Geschäfte zu stoßen und diese ggf. über eine Verdachtsanzeige an die Financial Intelligence Unit (FIU) zu melden. Dieses Erkenntnismittel besitzen Notare durch das geänderte Beurkundungsgesetz nicht (mehr).

---

<sup>81</sup> <https://wcms.itz.uni-halle.de/download.php?down=41985&elem=3321735>.

Von Vorteil ist auch, dass die standardisierte, technische Abwicklung der Bezahlung des Kaufpreises vom Käufer an den Verkäufer durch den Notar über Notaranderkonten im Regelfall keine Tätigkeit darstellt, die als Rechtsberatung des Notars anzusehen ist und damit - von sicherem Wissen über die Nutzung des Mandatsverhältnisses zum Zweck der Geldwäsche abgesehen – einer Verdachtsmeldung nicht entgegensteht.

### 5.3. Weitere Maßnahmen im Immobiliensektor

Auch die obligatorische Nutzung von Notaranderkonten dürfte nicht ausreichen, wenn Grundbücher nicht vernetzt und Grundstückseigentümer keine Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten machen müssen. Zwar müssen inzwischen ausländische Gesellschaften den wirtschaftlich Berechtigten angeben, wenn ihnen eine Immobilie in Deutschland nicht direkt gehört, sie aber an einer Gesellschaft mit Grundbesitz in Deutschland beteiligt sind. Die grundsätzliche Regelungslücke wird aber dadurch nicht geschlossen. Auch das AML-Package der EU-Kommission vom Juli 2021 sieht keine zielführenden Lösungen vor.

Nach Art. 16 des „Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849“ vom 20.7.2021 sollen zwar die zuständigen Behörden Zugang zu Informationen, die die zeitnahe Identifizierung aller natürlichen oder juristischen Personen ermöglichen, die in ihrem Hoheitsgebiet Eigentümer von Immobilien sind, erhalten. Dies gilt allerdings nur, soweit solche zur Verfügung stehen. Abgesehen davon umfasst dieses Informationsrecht nicht die wirtschaftlich Berechtigten. Der Vorschlag der EU-Kommission ist somit an den entscheidenden Stellen lückenhaft:

*Artikel 16 (Vorschlag der EU-Kommission)*

*Immobilienregister*

*(1) Die Mitgliedstaaten geben den zuständigen Behörden Zugang zu Informationen, die die zeitnahe Identifizierung aller natürlichen oder juristischen Personen ermöglichen, die in ihrem Hoheitsgebiet Eigentümer von Immobilien sind, unter anderem über Register oder elektronische Datenabrufsysteme, soweit solche Register oder Systeme zur Verfügung stehen. Die zuständigen Behörden haben ferner Zugang zu Informationen, die die Ermittlung und Analyse von Immobiliengeschäften ermöglichen, einschließlich ihres wirtschaftlichen Werts und Einzelheiten zu den an diesen Transaktionen beteiligten natürlichen oder juristischen Personen, auch gegebenenfalls zu der Frage, ob die natürliche oder juristische Person im Auftrag einer Rechtsgestaltung Immobilien besitzt, veräußert oder erwirbt.*

*Den zentralen Meldestellen wird direkter und sofortiger Zugang zu den in Unterabsatz 1 genannten Informationen gewährt.*

(2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission bis zum [3 Monate nach dem Datum der Umsetzung dieser Richtlinie] die Liste der zuständigen Behörden, denen Zugang zu den in Absatz 1 genannten Registern oder Systemen gewährt wurde, und die Art der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen. Die Mitgliedstaaten aktualisieren diese Angaben, wenn Änderungen an der Liste der zuständigen Behörden oder am Umfang des Zugangs zu den erteilten Informationen vorgenommen werden. Die Kommission stellt diese Informationen, einschließlich etwaiger Änderungen, den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Nötig wäre zunächst in Deutschland eine Reorganisation des Grundbuchwesens, die die **Grundbücher der mehr als hundert Grundbuchämter in Deutschland technisch miteinander verknüpft** und damit für Ermittlungs- Aufsichts- und Finanzbehörden durchsuchbar macht. Aber der Weg dahin ist mit technischen Hürden gepflastert. 2013 hat der Bundestag ein Gesetz zur Einführung eines bundeseinheitlichen Datenbankgrundbuchs beschlossen.<sup>82</sup> Bisher ist die Digitalisierung in den Bundesländern nicht abgeschlossen. Ein bundeseinheitliches Datenbankgrundbuch, das die Durchsuchbarkeit der Daten erleichtern könnte, wird nicht vor 2024 vorliegen. Ein weiteres Problem ist, dass die Informationen aus den Grundbuchämtern weiterhin nicht über Bundesländergrenzen hinweg vernetzt sind und damit mittelbar die Qualität eines zentralen Registers erhalten würden. Abgesehen davon enthält das Grundbuch keine eigene Abteilung, in der die wirtschaftlich Berechtigten erfasst werden. Die Einrichtung einer solchen Abteilung würde Jahre brauchen.

Deshalb muss ein eigenständiger Weg der Regulierung beschritten werden, um die erforderliche Transparenz im Immobiliensektor herzustellen.

### 5.3.1. Vorschlag von *mafianeindanke*

Wir wollen eine im GwG normierte Pflicht des Grundstückseigentümers, die verlangt, dass dieser Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten gegenüber der FIU und anderen im Gesetz bezeichneten Behörden macht. Bei Nichtoffenlegung des wirtschaftlich Berechtigten sollte eine administrative Beschlagnahme eines Grundstücks vorgesehen werden.

#### 5.3.1.1. Formulierungsvorschlag von *mafianeindanke*

Hinter § 23 [a] GwG wird folgender § 23[b] eingefügt:

**§ 23 [b] Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten eines Grundstücks**

---

<sup>82</sup>[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl113s3719.pdf%27%5D#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl113s3719.pdf%27%5D\\_\\_1642888017660](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s3719.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s3719.pdf%27%5D__1642888017660)



*(1) Der im Grundbuch eingetragene Eigentümer eines Grundstücks hat gegenüber einer berechtigten inländischen Stelle nach Absatz 3 auf deren Aufforderung Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten des Grundstücks zu machen und hierzu Urkunden oder sonstige Dokumente vorzulegen.*

*(2) Angaben gemäß Absatz 1 sind:*

*1. Vor- und Zuname,*

*2. Geburtsdatum*

*3. Wohnort und*

*4. Angaben zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses, die zeigen, woraus die Stellung als wirtschaftlich Berechtigter gem. § 3 Absatz 1 bis 4 folgt.*

*(3) Berechtigte inländische Stellen sind*

*1. die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen,*

*[1a der Zollfahndungsdienst],*

*2. inländische öffentliche Stellen, die für das Besteuerungsverfahren zuständig sind,*

*3. Aufsichtsbehörden nach § 50 zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und*

*4. die Gemeinde, in der das Grundstück liegt.*

*Die Stellen gemäß Satz 1 Nrn. 2 bis 4 informieren die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen unverzüglich über die von ihnen nach Absatz 1 angeordneten Auskunfts- und Vorlegungsverlangen. Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen unterrichtet die anderen Stellen gemäß Satz 1 Nrn. 2 bis 4 auf deren Ersuchen über von ihr für einzelne Grundstücke angeordnete oder ihr bekannt gewordene Auskunfts- und Vorlegungsverlangen nach Absatz 1. Werden mehrere Stellen bezüglich desselben Grundstücks tätig, entscheidet die Stelle, die zuerst ein Auskunfts- und Vorlegungsverlangen angeordnet hat. Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen kann das Verfahren durch Mitteilung an die andere Stelle an sich ziehen und wird dadurch für das weitere Verfahren zuständig.*

*(4) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung des Auskunfts- und Vorlegungsverlangens haben keine aufschiebende Wirkung.*

*(5) Das Auskunfts- und Vorlegungsverlangen nach Absatz 1 kann im Falle, dass der Eigentümer des Grundstücks Angaben, Urkunden oder sonstige Dokumente nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht oder vorlegt, durch ein Zwangsgeld durchgesetzt werden. Die Höhe des einzelnen Zwangsgeldes darf 20 % des Einheitswerts des Grundstücks nicht überschreiten. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgelds haben*

*keine aufschiebende Wirkung. Das Zwangsgeld steht der Behörde zu, die das Zwangsgeld festgesetzt hat.*

*(6) Bei Vorliegen der Voraussetzungen des Abs. 5 Satz 1 kann die berechtigte Stelle die administrative Beschlagnahme des Grundstücks anordnen. Liegen einer berechtigten Stelle Anhaltspunkte dafür vor, dass der Eigentümer vor Erfüllung des Auskunfts- und Vorlegungsverlangens über das Eigentum am Grundstück durch Rechtsgeschäft verfügen will, soll die berechtigte Stelle die administrative Beschlagnahme des Grundstücks anordnen. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung der administrativen Beschlagnahme haben keine aufschiebende Wirkung. Die administrative Beschlagnahme wird auf Ersuchen der berechtigten Stelle im Grundbuch eingetragen. Sie hat die Rechtswirkung eines absoluten Verfügungsverbots. Die administrative Beschlagnahme des Grundstücks wird mit dem Zeitpunkt wirksam, in welchem der Verwaltungsakt, durch den sie angeordnet wird, dem Eigentümer zugestellt wird. Sie wird auch wirksam mit dem Zeitpunkt, in welchem das Ersuchen um Eintragung der administrativen Beschlagnahme dem Grundbuchamt zugeht. Die Vorschriften des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung gelten entsprechend.*

*(7) Eine Anordnung nach Absatz 1 oder Abs. 6 ist aufzuheben, sobald und soweit der Anordnungsgrund nicht mehr vorliegt.*

*8) Hat eine administrative Beschlagnahme gemäß Absatz 6 mindestens zwei Jahre bestanden, ohne dass der Eigentümer dem Auskunfts- und Vorlegungsverlangen richtig und vollständig nachgekommen ist, gilt dies als Aufgabe des Eigentums im Sinne von § 928 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Die berechtigte Stelle stellt dies durch Bescheid fest. Gegen den Bescheid kann der Betroffene Widerspruch und Anfechtungsklage erheben. Nach Bestandskraft des Bescheids wird der Verzicht auf Ersuchen der berechtigten Stelle im Grundbuch eingetragen. Das Recht zur Aneignung steht der Gemeinde zu, in der das Grundstück liegt.*

*(9) Die für die Grundstücksbewertung zuständigen Finanzbehörden teilen den berechtigten Stellen auf Anforderung Einheitswerte mit.*

### **Begründung:**

Der Formulierungsvorschlag soll der FIU und anderen im Gesetz erfassten Stellen umfassende Sachverhaltsermittlungsrechte in Bezug auf den wirtschaftlich Berechtigten eines Grundstücks einräumen. Diese grundstücksbezogenen Informationsrechte orientieren sich an Art und Umfang der Informationen, die dem Transparenzregister zur Erfassung und Zugänglichmachung von Informationen von juristischen Personen des Privatrechts und

eingetragener Personengesellschaften der registerführenden Stelle nach § 20 Abs. 1 GwG zur Eintragung in das Transparenzregister entsprechen. Der Absatz Abs. 1 führt abschließend die zuständigen Stellen auf, die einen Verwaltungsakt erlassen können. Mit ihrer zentralen Koordinierungsfunktion, u. a. gegenüber den Aufsichtsbehörden der Länder und den sog. Freien Berufen hat die FIU die Möglichkeit, risikobasierte Informationen auch bei deren Erhebung zu steuern und damit die Aufsichtstätigkeit gerade im Nicht-Finanzsektor zu unterstützen.

Den berechtigten inländischen Stellen sollten, was den wirtschaftlich Berechtigten anbelangt, im Ergebnis die gleichen Rechte gegenüber dem Grundstückseigentümer eingeräumt werden, die der registerführenden Stelle nach § 18 ff. GwG gegenüber juristischen Personen des Privatrechts und eingetragenen Personengesellschaften zustehen.

In der Norm soll im GwG ähnlich wie in § 40 Abs. 1 Nr. 3 GwG das Institut der **administrativen Beschlagnahme** geregelt werden, mit dem konsequent Transparenz auf dem Immobilienmarkt in Bezug auf den wirtschaftlich Berechtigten hergestellt werden soll. Diese stellt – wie bei der polizeilichen Beschlagnahme – eine vorläufige „polizeilich/gewerberechtliche Maßnahme“ als Sicherungsmittel dar, die bei Zweckerreichung auch wieder aufzuheben ist (Absatz 7). Als Sicherungsinstrument wird die administrative Beschlagnahme in das Grundbuch eingetragen und bei Zweckerreichung wieder gelöscht. Kommt der Verpflichtete seinen Auskunftspflichten innerhalb des in Abs. 6 geregelten Zeitraums nicht nach, kann das Grundstück über die in diesem Absatz 8 geregelte Fiktion endgültig eingezogen werden.

Eine administrative Beschlagnahme ist zur polizeilichen Gefahrenabwehr in einigen Polizeigesetzen der Länder bzw. in § 40 ZfdG vorgesehen, allerdings nur für bewegliche Gegenstände. Es besteht jedoch kein nationales Rechtshindernis, dieses Instrument sanktionsrechtlich bzw. geldwäscherechtlich auf Immobilien auszudehnen. Das Anti-Geldwäscherecht, das Sanktionsrecht oder das Finanzmarktaufsichtsrecht ist seinem Charakter nach nichts anderes als eine spezielle Form des Polizei- und Ordnungsrechts. Das „Übereinkommen des Europarats über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus“<sup>83</sup> definiert in Art. 1 g) das Einfrieren oder die „Beschlagnahme“ relativ weit als ein vorübergehendes Verbot der Übertragung, Vernichtung, Umwandlung oder Bewegung von Vermögensgegenständen oder der Verfügung darüber oder die vorübergehende Verwahrung oder Kontrolle von Vermögensgegenständen aufgrund einer von einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde getroffenen Entscheidung; Es kann insoweit europarechtlich

---

<sup>83</sup> [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Uebereinkommen-Europarats-ueber-Geldwaesche-sowie-Ermittlung-Beschlagnahme-und-Einziehung-von-Ertraegen-aus-Straftaten-und-ueber-Finanzierung-Terrorismus.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Uebereinkommen-Europarats-ueber-Geldwaesche-sowie-Ermittlung-Beschlagnahme-und-Einziehung-von-Ertraegen-aus-Straftaten-und-ueber-Finanzierung-Terrorismus.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

dahingestellt werden, ob diese Maßnahmen einen strafprozessual repressiven oder wie hier vorgeschlagen einen administrativ präventiven Charakter haben.

Deutschland hat bereits zur Verhinderung der Geldwäsche im Allgemeinen und der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten im Besonderen im KWG (§ 6a) oder im GwG (§ 40) bzw. in § 12a ZollVG solche Sofortmaßnahmen mit administrativem Charakter geschaffen. Es geht jetzt darum, diesen rechtlichen Ansatz auf den Immobiliensektor auszudehnen und die Einziehung eines Grundstücks zu erfassen.

In Ergänzung zu § 23 (b) GwG (E) sollte ein begleitender Bußgeldtatbestand geschaffen werden:

Änderung des § 56 GwG:

In § 56 Absatz. 1 wird hinter der Nr. [56d] folgende Nr. [56e] eingefügt:

56e. entgegen § 23[(b) Abs. 1 einem Auskunfts- und Vorlegungsverlangen nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt.

## Eine zweckgerichtete Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie ist in Deutschland überfällig

Whistleblowing ist da nötig, wo Transparenz und betriebsinterne bzw. staatliche Kontrolle nicht ausreichen. Also gerade in den Bereichen, in denen sowohl unternehmensinterne Systeme, parlamentarische Kontrolle, Kontrolle der Aufsichtsbehörden sowie auch die Kontrolle durch Medien und Zivilgesellschaft eingeschränkt ist, braucht es bei deliktischem Handeln und sonstigen Missständen Whistleblower, die als Hinweisgeber gegenüber Unternehmen und Behörden zusätzlich für die Aufdeckung von Missständen sorgen können. Durch fehlende Verfahren, die für die Hinweisgeber nicht die nötige Anonymität gewährleisten und durch drohende zivilrechtliche, arbeitsrechtliche oder strafrechtliche Sanktionen wird dieses personelle Aufklärungsinstrument eingeschränkt.

Der Koalitionsvertrag sieht erfreulicherweise vor, die bis Dezember 2021 umzusetzende und nur einen eingeschränkten Schutz gewährende EU-Whistleblowing-Richtlinie 2019/1937 nicht 1:1, wie dies vom früheren CDU-Wirtschaftsminister der CDU gefordert wurde, umzusetzen. Die Richtlinie soll so in deutsches Recht transformiert werden, dass Whistleblower nicht nur bei der Meldung von Verstößen gegen EU-Recht geschützt sind, sondern auch bei Meldungen „von erheblichen Verstößen gegen Vorschriften oder sonstigem erheblichen Fehlverhalten, dessen Aufdeckung im besonderen öffentlichen Interesse liegt“ möglich ist. Damit soll das Umsetzungsgesetz grundsätzlich auch Verstöße gegen deutsches Recht sowie die Aufdeckung von erheblichen Missständen erfassen, obgleich die Erfassung solcher Verstöße von der Erfüllung mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe im Einzelfall abhängig sein soll. Zu den notwendigen organisatorischen Schritten wie etwa die Schaffung von Meldesystemen, die die Anonymität der Hinweisgeber gewährleisten und mit der Verpflichtung verbunden ist, substantiellen Hinweisen in einem transparenten Verfahren nachzugehen, enthält der Koalitionsvertrag keine Ausführungen.

### 6.1. Vorschläge von *mafianeindanke*

Nach Ansicht von *mafianeindanke* sollte das Umsetzungsgesetz mindestens folgende Leitlinien beinhalten:

- Mindestens alle Strafverfolgungsbehörden oder für Straf- und Bußgeldsachen zuständigen Gerichte, Behörden gem. §§ 50, 27 Abs. 1 GwG, die nach § 17 FVG bestimmten Finanzämter, die örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften nach § 143 Abs. 1 GVG, der Bundesrechnungshof, die Rechnungshöfe der Länder, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und die BaFin werden gesetzlich verpflichtet, ein IT-gestütztes Meldesystem zu errichten und zu unterhalten, das die Anonymität der Hinweisgeber gewährleistet. Zentralisierte Lösungen, externe Lösungen und damit

Outsourcingmodelle, wie dies für Private bei einer Mitarbeiterzahl unter 50 vorgesehen war (§§ 12 ff. HinSchG (E)) sollen für diesen Pflichtenkreis nicht zugelassen werden.

- Ob ein Missstand „erheblich“ ist, soll für die Pflicht zur Hinweisbearbeitung öffentlicher Stellen nicht gelten. Jeder faktenbasierte Hinweis an öffentliche Stellen dient dem öffentlichen Interesse.
- Die Prozesse der Hinweisbearbeitung der damit zusammenhängenden Innenrevision müssen durch standardisierte untergesetzliche Regelungen erfolgen. Modell für das bei öffentlichen Stellen zu installierende Whistleblowersystem sollte das bei der BaFin bereits etablierte Meldesystem gem. § 4d FinDAG sein, das sich trotz der im Detail aufgedeckten Mängel in der praktischen Handhabung durch die Mitarbeiter der BaFin grundsätzlich bewährt und Vorbildcharakter hat.
- Die genannten Stellen sind verpflichtet, in ihrem öffentlichen Auftritt auf die bestehenden Whistleblowersysteme und deren Gewährleistung von Anonymität regelmäßig hinzuweisen.
- Sektorspezifische Hinweisgebersystemen (§ 5 Abs. 5 GwG) gehen einem zu schaffenden Hinweisgeberschutzgesetz vor

## **Der Kampf gegen die Organisierte Kriminalität und Geldwäsche ist auch eine gesellschaftliche Aufgabe - die Zusammenarbeit staatlicher Institutionen mit den Nicht-Regierungsorganisationen stärken**

Bis sich die Gefährdung, die von der Organisierten Kriminalität ausgeht, nicht in das Bewusstsein der Gesellschaft einprägt, wird auch der Kampf gegen solche Netzwerke eher stockend vorankommen.

Es muss deutlich werden, dass **Organisierte Kriminalität mit der Entstehung unkontrollierter, antidemokratischer Machtkonstellationen in Ökonomie und Gesellschaft einhergeht**. Geldwäsche fördert solche Strukturen. Im Fokus der Aufklärung und Gegenmaßnahmen der Zivilgesellschaft müssen nicht allein die kriminellen Netzwerke stehen, sondern auch die politischen Kräfte und Strukturen, die öfter als man denkt mit der Mafia in irgendeiner Weise verbunden waren bzw. sind. Das gleiche gilt für Banken, Anwälte oder Steuerberater, die wissentlich oder fahrlässig dabei mithelfen, Geld zu waschen, es in den normalen Verwertungskreislauf einzuschleusen oder Spuren der illegalen Herkunft dieser Vermögensgegenstände zu verschleiern. Gewaschene und damit für weitere Investitionen in illegalen und legalen Märkten oder für den Konsum generierte Gelder können auch dafür eingesetzt werden, "Gegengesellschaften" zu alimentieren und etwa durch schleichende Infiltration, soziale Verbindungen - auch mit politischen und wirtschaftlichen Eliten - sowie Korruption den legalen Sektor, Ermittlungsbehörden eingeschlossen, zu unterwandern. Dadurch entstehen rechtsfreie Räume und von der OK beherrschte gesellschaftliche und wirtschaftliche Grauzonen, in der die OK bzw. Mafia-Organisationen nicht mehr als Fremdkörper wahrgenommen werden. Die Strafverfolgung und ordnungsrechtliche Repression wie etwa Razzien wegen gewerberechtlichen Verstößen oder die Beschlagnahme kriminell generierter Vermögensgegenstände etc. können diesen Gefahren nicht alleine begegnen. Die gesellschaftliche Wahrnehmung dieser illegalen Machtzusammenballung – die oft und gewollt im Schatten bleibt – muss sich ändern und das Problem darf nicht weiter verniedlicht werden.

Für die Mafia ist es kontraproduktiv, durch Gewalt den gesellschaftlichen und polizeilichen Blick auf sich zu ziehen. Es bedarf deshalb auch der Aufklärungs- und Sozialarbeit der Zivilgesellschaft, damit die OK gesellschaftlich isoliert bzw. als Fremdkörper wahrgenommen und dadurch zu einem Problem reduziert wird, das dann ausschließlich mit strafrechtlichen Mitteln gelöst werden kann. Dafür müssen **zivilgesellschaftliche Projekte von Nichtregierungsorganisationen gegen die OK unterstützt werden**. Diese müssen als wichtige Akteure im Pakt des Staats bzw. der unterschiedlichen staatlichen Institutionen und der Rechtspflege gegen OK und Geldwäsche beteiligt und finanziell gefördert werden.

In der Zivilgesellschaft muss nach unserer Ansicht auch ein Bewusstsein darüber entstehen, dass die bei der OK beschlagnahmten Vermögensgegenstände, sofern sie nicht einem anderen,



etwa dem Opfer zustehen, durch Einziehung einer sozialen Verwendung zugeführt werden (**Social Re-Use**). Wir brauchen Regelungen und rechtspolitische Programme für bestimmte Deliktsbereiche, etwa der Drogenkriminalität oder anderen Delikten mit OK-Bezug, in welcher Art und Weise eingezogene Vermögensgegenstände zivilgesellschaftlich weiterverwendet werden. Dafür eignen sich etwa Justizfonds, aus denen auf Antrag bestimmte zivilgesellschaftliche Projekte gespeist werden. Auch bei der zivilgesellschaftlichen Nutzung eingezogener Vermögensgegenstände ist uns Italien um einige Schritte voraus. Gerade dann, wenn es um die Rückübertragung von Immobilien geht: In Italien ist es u. a. möglich, eingezogene Villen oder Betriebe gemeinnützigen Organisationen für zivilgesellschaftliche Zwecke, etwa zur Kriminalitätsprävention und der Herauslösung von Frauen oder Jugendlichen aus den sozialen Strukturen der Mafia zu nutzen. Auch dieses Ziel kann nur durch eine Zusammenarbeit staatlicher Institutionen mit der Zivilgesellschaft erreicht werden.

Als *mafianeindanke* sehen wir uns in erster Linie angesprochen, wenn es um Sensibilisierung und Aufklärung zum Thema Mafia bzw. OK geht. Durch unsere Tätigkeit wollen wir nicht nur einen Scheinwerfer auf Bereiche legen, die unserer Ansicht nach im großem Maße vernachlässigt werden. Wir wollen insbesondere auch klar öffentlich Stellung als Verein beziehen und damit aktiv am politischen Diskurs teilnehmen.

Mit dieser Broschüre wollen wir einen Schritt in diese Richtung gehen: Politische Forderungen formulieren, die nicht nur die Bundesregierung und die Politik erreichen, sondern auch eine kritische Auseinandersetzung innerhalb der Gesellschaft anregen sollen. All diese Aspekte schriftlich zusammenzubringen ist sicherlich ein wichtiger Schritt; jedoch ist es notwendig den Worten Taten folgen zu lassen. Dafür sind eine öffentliche Diskussion und Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren unentbehrlich. Durch eine Kooperation mit staatlichen Institutionen sind die Verbesserungen bei der Implementierung überhaupt möglich, die wir in dieser Broschüre fordern.