

Das Effizienz-Effektivitäts-Dilemma: *Status quo und futurus des Geldwäscherechts*

von Timo Hauler und
Prof. Dr. Katrin Höffler *

Abstract

Der vorliegende Beitrag formuliert Charakteristika eines angemesseneren, mithin verhältnismäßigeren Geldwäscherechts. Dafür wird zunächst das Effizienz-Effektivitäts-Dilemma des status quo des Regimes herausgearbeitet: Beide Säulen des Geldwäscherechts – §§ 2 Abs. 1, 4 ff. GwG sowie insbesondere § 261 StGB – sind mit schwerwiegenden Grundrechtseingriffen verbunden, ohne dass ein signifikanter Nutzeffekt für die Strafrechtspflege ersichtlich wäre. Diese Problembeschreibung ist Ausgangspunkt der rechtspolitischen Empfehlungen des vorliegenden Beitrags. Ein status futurus des Geldwäscherechts sollte danach: (1) Compliance im Nichtfinanzsektor fördern, (2) Meldequalität statt Meldequantität priorisieren, (3) das Potenzial einer evidenzbasierten Kriminalpolitik realisieren, (4) kritische Technologieoffenheit pflegen sowie (5) große statt kleine Fische belangen und belasten. Gleichzeitig warnt der vorliegende Beitrag vor überhöhten Erwartungen an das Regime; andernfalls könnte sich das Geldwäscherecht in juristisch-generellem Solutionismus verlieren, ohne dass dessen Versprechen in der Rechtswirklichkeit auch eingelöst würden.

The present article proposes a more balanced, i.e. proportional approach to anti-money laundering law in Germany. To that end, we first delineate the efficiency-effectiveness-dilemma affecting the framework's status quo: Both pillars of anti-money laundering law – Section 261 of the German Criminal Code (StGB) as well as the German Anti-Money Laundering Act (GwG) – encroach upon fundamental rights but fail to (significantly) further the administration of criminal justice. Based on this diagnosis, the present article then outlines a status futurus of anti-money laundering law. Responsible authorities namely should (1) facilitate compliance among designated non-financial businesses and professions, (2) prior-

itize the quality rather than the quantity of suspicious activity reports, (3) realize the potential of evidence-based criminal policy, (4) adopt technological advancements critically, and (5) target major rather than minor offenders. The article concludes by employing anti-money laundering law to illustrate the concept of general juridical solutionism: an ideology which – counterfactually – denies the existence of problems that cannot be solved through law.

I. Einleitung

Geldwäsche – nach der Financial Action Task Force (FATF) „the processing of [...] criminal proceeds to disguise their illegal origin“⁴ – ist ohne Frage ein besonders sozialschädliches Delikt. Über die Incentivierung bzw. Förderung ihrer Vor- bzw. Folgetaten aus dem Problemfeld der organisierten Kriminalität gefährdet die Nutzarmachung inkriminierter Vermögenswerte Grundrechte und Staatsstrukturprinzipien.² Gleichzeitig finden sich nur wenige Delikte, deren rechtliche Ausgestaltung und Handhabung das Schrifttum schärfer kritisiert als diejenige der Geldwäsche. Das Geldwäscherecht, so die wohl h.M., ist gleichzeitig zu ineffizient und zu ineffektiv: Die betroffenen Grundrechtspositionen würden unverhältnismäßig belastet,³ der kriminalpolitische Mehrwert des Regimes halte sich in Grenzen.⁴ Die Politik ist sich dieser Problematik schmerzlich bewusst – nicht umsonst will die Bundesregierung „entscheidende Verbesserungen bei der Geldwäschebekämpfung vornehmen“.⁵ Wie diese Verbesserungen konkret aussehen sollen, lässt der Koalitionsvertrag allerdings weitgehend offen. Beispielsweise ist das beabsichtigte Verbot der Durchführung einer Transaktion, wenn der/die wirtschaftliche Berechtigte nicht bestimmt werden kann, schon *de lege lata* in § 10 Abs. 9 S. 1 GwG normiert.⁶

* Prof. Dr. Katrin Höffler ist Inhaberin des Lehrstuhls für Strafrecht, Strafprozessrecht, Kriminologie und Rechtssoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Timo Hauler ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand. Der vorliegende Beitrag geht auf Arbeiten im Forschungsprojekt „Maschinelles Lernen zur effizienten Identifikation auffälliger Finanztransaktionen“ (MaLeFiz) zurück, das mit Mitteln des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt unter dem Förderkennzeichen 13N16306 gefördert wird.

¹ FATF, Frequently Asked Questions. What is Money Laundering? online abrufbar unter: <https://bit.ly/4rpexxa> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

² Vgl. beispielsweise Zypries, ZRP 2024, 28 (28).

³ Vgl. beispielsweise El-Ghazi et al., Im Zweifel verdächtiges Vermögen einziehen. online abrufbar unter: <https://bit.ly/4juCR66> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

⁴ Vgl. beispielsweise DAV, Stellungnahme 83/2020, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4jwnbjz> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), S. 21.

⁵ CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland, online abrufbar unter: <https://bit.ly/3LEGkm9> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), S. 37, 64; vgl. auch Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Zwischenbericht, online abrufbar unter: <https://bit.ly/451hWSh> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), S. 73 f.

⁶ Jenseits verwaltungsorganisatorischer Aspekte verspricht der Koalitionsvertrag im Übrigen insbesondere die Einführung einer Suspicious Wealth Order – siehe im Folgenden III. 5. a) – sowie die Integration des All-Crimes-Ansatzes im Rahmen der §§ 100a und 100b StPO.

Die offenkundige Ratlosigkeit der Bundesregierung scheint symptomatisch: Geldwäsche ist eine „der größten [...] kriminalpolitischen Herausforderungen der heutigen Zeit“ (*Bussmann/Veljovic*).⁷ Die zuständigen Hoheitsträger:innen, aber auch die Rechtswissenschaft, müssen sich dieser Herausforderung stellen – einerseits im Lichte der besonderen Sozialschädlichkeit der organisierten Kriminalität, andererseits mit Blick auf den Grundrechtsschutz sowie das Rechtsstaatsprinzip. Der vorliegende Beitrag sucht vor diesem Hintergrund einen Ausweg aus dem Effizienz-Effektivitäts-Dilemma des Geldwäscherechts. Dafür werden zunächst die verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Defizite des Regimes herausgearbeitet: Was muss, was soll sich ändern? Diese Defizite des *status quo* systematisiert der Beitrag anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, konkret der Elemente des Angemessenheitsgebots nach *Kluckert*.⁸ Ausgehend von dieser Untersuchung werden in der Folge fünf Charakteristika eines angemessenen Geldwäscherechts, mithin ein *status futurus* formuliert: Compliance im Nichtfinanzsektor, Meldequalität statt Meldequantität, evidenzbasierte Kriminalpolitik, kritische Technologieoffenheit und die Inanspruchnahme großer statt kleiner Fische. Abschließend reflektiert der Beitrag die Futilität seines Unterfangens; so könnte das Geldwäscherecht juristisch-generellen Solutionismus manifestieren, ohne umfassend zur eigentlichen Problemlösung beizutragen.

II. Status quo des Geldwäscherechts

Das Geldwäscherecht wird von zwei jeweils präventiv wie repressiv ausgerichteten Säulen getragen.⁹

1. Pönalisierung der Geldwäsche

Die erste Säule – der Straftatbestand des § 261 StGB – bedeutet gleichzeitig eine „materiellrechtliche Überkriminalisierung“ und eine „faktische Entkriminalisierung“ (*Bussmann*)¹⁰ der Geldwäsche.

Rechtsdogmatisch betrachtet formuliert der Gesetzgeber den Geldwäschetatbestand auffällig weit. Insoweit sei auf den All-Crimes-Ansatz,¹¹ die undifferenzierte Formulierung der Tathandlung gem. § 261 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 StGB¹² sowie die Leichtfertigkeitsoption des § 261 Abs. 6 S. 1 GwG¹³ verwiesen. Darüber hinaus pflegt die Rechtsprechung – insbesondere die Lehre von

der partiellen Totalkontamination – eine extensive Auslegung des Delikts.¹⁴ Auf diesem Wege „globalisiert“ die strafrechtliche Geldwäschebekämpfung nach *El-Ghazi* die „Verantwortung für schadensträchtiges Potenzial“.¹⁵ Rechtstatsächlich betrachtet, das zeigt insbesondere die Hellfeldstudie *Bussmanns/Veljovics*, wird § 261 StGB hingegen nur inkonsequent durchgesetzt. Ausweislich dieser n=669 Aktenanalysen aus dem Jahr 2019 erfassen die abgeurteilten Verfahren gem. § 261 StGB „deutlich weniger als 1 % des jährlich anzunehmenden Geldwäscheverfahrens“. ¹⁶ Zwar steigt die Zahl der erfolgreichen Geldwäscheverfahren in den Jahren 2020 bis 2023 deutlich an: von 888 auf 2.514 erledigte Geldwäscheverfahren vor den deutschen Amtsgerichten,¹⁷ von 8.374 auf 28.464 aufgeklärte Geldwäschefälle in der Polizeilichen Kriminalstatistik.¹⁸ Mit *Bussmann/Veljovic* ist jedoch davon auszugehen, dass diese Verfahren (weiter) fast ausschließlich fungible Täter:innen, d.h. leichtfertig handelnde, austauschbare Finanz- und Warenagent:innen betreffen.¹⁹

Die faktische Entkriminalisierung der Geldwäsche hat zunächst verfahrensrechtliche Gründe. Insbesondere setzen strafprozessuale Maßnahmen – im Lichte des Rechtsstaatsprinzips letztlich alternativlos – einen doppelten Anfangsverdacht voraus.²⁰ Darüber hinaus ist die inkonsequente Durchsetzung des Geldwäschetatbestands einer Priorisierung der Vortatenverfolgung durch die Strafverfolgungsbehörden geschuldet.²¹ Das daraus folgende „Dunkelfeld“ im Hellfeld sieht auch *Wegner*: „Just because the police and the public prosecutor’s office are not formally investigating a particular case based on the respective money laundering offense does not mean that money laundering as a criminological phenomenon is not playing a role in the case.“²² Umgekehrt fehlt allerdings der empirische Beweis, dass die Pönalisierung der Geldwäsche die organisierte Kriminalität signifikant beeinträchtigt.²³ An dieser Stelle sei beispielsweise auf die stagnierenden Marktpreise illegaler Betäubungsmittel verwiesen.²⁴ Verfassungsrechtlich betrachtet bedeutet das mit § 261 StGB verbundene Haftungsrisiko folglich eine erhebliche Belastung der betroffenen Grundrechtspositionen, insbesondere der allgemeinen Handlungsfreiheit. Vor dem Hintergrund der faktischen Entkriminalisierung der Geldwäsche mag sich dieses Risiko vergleichsweise selten realisieren – ein Missverhältnis zum Nutzeffekt der strafrechtlichen Geldwäschebekämpfung ist trotzdem nicht von der Hand zu weisen. Dementsprechend finden

⁷ *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (417).

⁸ *Kluckert* kategorisiert fünf Elemente des Angemessenheitsgebots: erstens das abstrakte Gewicht der Schutzgüter, zweitens ihre konkrete Gefährdung, drittens den Nutzeffekt des Prüfungsgegenstands, viertens das abstrakte Gewicht der betroffenen Grundrechtspositionen, fünftens deren konkrete Belastung, JuS 2015, 116 (118 ff.).

⁹ Hinsichtlich der Pönalisierung der Geldwäsche so nämlich die Vereinigungstheorien, vgl. *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil. Bd. 1, 5. Aufl. (2020), § 3 Rn. 2, 11, 21, 33; zum nach wohl h.M. präventiv-repressiven *telos* der Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG vgl. beispielsweise *Hachmann*, Verdachtsmeldepflichten im Strafprozess, 2024, S. 80 ff.

¹⁰ *Bussmann*, Geldwäscheprevention im Markt, 2018, S. 25.

¹¹ *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1042).

¹² *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (277 f.).

¹³ *Heger*, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, 30. Aufl. (2023), § 261 Rn. 13.

¹⁴ *BGH*, NZWiSt 2016, 157 (158).

¹⁵ *El-Ghazi*, in: Herzog, GwG, 5. Aufl. (2023), § 261 StGB Rn. 12.

¹⁶ *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (417 f.).

¹⁷ Statistisches Bundesamt, Vor dem Amtsgericht erledigte Strafverfahren: Deutschland, Jahre, Sachgebiete. online abrufbar unter: <https://bit.ly/4prjtlz> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

¹⁸ Jeweils Straftatenschlüssel 633000.

¹⁹ *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (418).

²⁰ *Bülte*, NZWiSt 2025, 51 (53 f.).

²¹ Vgl. *Levi/Soudijn*, Understanding the Laundering of Organized Crime Money, online abrufbar unter: <https://bit.ly/3L4x9LK> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), S. 17.

²² *Wegner*, Combating Money Laundering through Criminal Law: How Do We Measure Success and Failure? online abrufbar unter: <https://bit.ly/4qgQIZI> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), S. 4.

²³ *El-Ghazi*, in: Herzog GwG, § 261 StGB Rn. 10.

²⁴ Zeit Online, Immer mehr Drogen am Hamburger Hafen sichergestellt, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4qKMvnJ> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

sich im Schrifttum nur vereinzelte Stimmen, die § 261 StGB *nicht* für verfassungswidrig halten.²⁵

2. Privatisierte Geldwäschebekämpfung

Das Missverhältnis zwischen der Belastung der betroffenen Grundrechtspositionen und dem Nutzeffekt der Maßnahmen charakterisiert auch die zweite Säule des Geldwäscherechts: die privatisierte Geldwäschebekämpfung.

Die geldwäscherechtliche Indienstnahme²⁶ betrifft Unternehmen des Finanz- und Nichtfinanzsektors, die „beruflich an der Schnittstelle sind, wo Kriminelle versuchen, Vermögenswerte in den legalen Wirtschaftskreislauf einzuschleusen“ (*Diergarten/Barreto da Rosa*).²⁷ Die Verpflichteten²⁸ müssen eine Risikoanalyse erstellen,²⁹ interne Sicherungsmaßnahmen treffen³⁰ sowie die allgemeinen³¹ und verstärkten Sorgfaltspflichten³² erfüllen. Maßgebliches Instrument des geldwäscherechtlichen Pflichtenkatalogs ist die Meldepflicht gem. § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG.³³ Danach müssen die Verpflichteten einen Sachverhalt „unverzüglich“³⁴ der FIU melden, wenn Tatsachen vorliegen, „die darauf hindeuten, dass ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion im Zusammenhang steht, aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte“. Die Rechtsprechung – insbesondere das *OLG Frankfurt a.M.* – pflegt eine weite Auslegung dieses Auslösetatbestands: Eine Meldung müsse bereits abgegeben werden, wenn „eine in jeder Hinsicht gesetzeskonforme Herkunft“ des betroffenen Vermögensgegenstands „nicht sicher belegbar“³⁵ sei. Für die betroffenen Unternehmen bedeutet die geldwäscherechtliche Indienstnahme ein erhebliches Haftungs- und Reputationsrisiko. Schließlich kann Delinquenz gem. §§ 56, 57 GwG mit empfindlichen Geldbußen und/oder der öffentlichen Bekanntmachung der Pflichtverletzung sanktioniert werden.³⁶

Parallel zur faktischen Entkriminalisierung der Geldwäsche³⁷ scheint sich dieses Haftungs- und Reputationsrisiko allerdings nur vergleichsweise selten zu realisieren – zumindest im Nichtfinanzsektor. Rechtstatsächlich betrachtet, so die Dunkelfeldstudie *Bussmanns*, sind dessen Ver-

pflichtete nämlich einem „relativ geringe[n] Kontrollrisiko“ ausgesetzt: Von einer Prüfung durch die Aufsichtsbehörde³⁸ berichten nur etwa 10 % der n=„knapp 550“³⁹ befragten Unternehmen. Darüber hinaus implizieren die vergleichsweise wenigen Registrierungen im Meldeportal goAML strukturelle Noncompliance der Nichtfinanzsektor-Verpflichteten.⁴⁰ Verfassungsrechtlich betrachtet bleibt die Indienstnahme der betroffenen Unternehmen trotzdem mit gravierenden Grundrechtseingriffen verbunden;⁴¹ schwerpunktmäßig sind die Berufsausübungsfreiheit der Verpflichteten⁴² sowie die informationelle Selbstbestimmung ihrer Vertragspartner:innen⁴³ betroffen. Gleichzeitig fehlt der empirische Beleg für einen signifikanten Nutzeffekt der privatisierten Geldwäschebekämpfung. An dieser Stelle sei wieder auf die Hellfeldstudie *Bussmanns/Veljovics* verwiesen: Nur „rund 3 %“ der Meldungen gem. § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG resultierten in „Ermittlungen im OK-Bereich“,⁴⁴ lediglich 1,6 % der Meldungen in einer Aburteilung wegen Geldwäsche.

Der geldwäscherechtliche Pflichtenkatalog wird am 10. Juli 2027 europäisiert, mithin durch eine unmittelbar wirkende GwVO ersetzt. Art. 80 Abs. 1 GwVO untersagt B2B- und B2C-Bartransaktionen i.H.v. mindestens 10.000 Euro; darüber hinaus bedeutet die Europäisierung der privatisierten Geldwäschebekämpfung aber keinen Paradigmenwechsel zugunsten oder zulasten der Verpflichteten. Insbesondere bleibt der Auslösetatbestand der Meldepflicht – dann in Art. 69 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a Hs. 1 GwVO normiert – weit formuliert: Ein meldepflichtiger Sachverhalt liegt vor, wenn die Verpflichteten „Kenntnis davon erhalten oder den Verdacht oder berechtigten Grund zu der Annahme haben, dass Gelder oder Tätigkeiten unabhängig von der Höhe des jeweiligen Betrags mit Erträgen aus kriminellen Tätigkeiten [...] oder kriminellen Tätigkeiten in Verbindung stehen“. Dass das Inkrafttreten der GwVO die Zweifel an der Angemessenheit des geldwäscherechtlichen Pflichtenkatalogs verstummen lässt, ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten.⁴⁵

Nach hier vertretener Ansicht geht die *grundsätzliche* Kritik an der Indienstnahme privater Unternehmen aber ohnehin etwas zu weit. Zunächst ist eine effektive Geldwäschebekämpfung im Lichte der besonderen Sozialschäd-

²⁵ So hält beispielsweise *Heger*, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, § 261 Rn. 2 den Geldwäschetatbestand für „rechtsstaatlich gerade noch vertretbar“; a.A. beispielsweise *Schiemann*, KriPoZ 2021, 151; *Travers/Michaelis*, NZWiSt 2021, 125 (130 ff.).

²⁶ So die wohl h.M., vgl. beispielsweise *Wende*, Die Verdachtsmeldung als Mittel zur Bekämpfung der Geldwäsche, 2024, S. 82.

²⁷ *Diergarten/Barreto da Rosa*, Praxiswissen Geldwäscheprävention, 2. Aufl. (2021), S. 283.

²⁸ § 2 Abs. 1 GwG.

²⁹ §§ 4 f. GwG.

³⁰ §§ 4, 6 f., 9 GwG.

³¹ §§ 10 ff. GwG.

³² § 15 GwG.

³³ *Barreto da Rosa*, in: Herzog GwG, § 43 Rn. 1.

³⁴ § 121 Abs. 1 S. 1 BGB.

³⁵ *OLG Frankfurt a.M.*, wistra 2019, 164 (166); vgl. auch *BVerfG*, NJW 2021, 1452 (1454 Rn. 59); *BVerfG*, NJW 2020, 1351 (1353 Rn. 43).

³⁶ Siehe bereits *Hauler et al.*, wistra 2023, 265 (270).

³⁷ Siehe bereits II. 1.

³⁸ § 51 Abs. 3 S. 1, 2 GwG.

³⁹ *Bussmann*, S. 154 f.

⁴⁰ Gem. § 45 Abs. 1 S. 2 GwG ist die goAML-Registrierung nämlich obligatorisch; vgl. auch FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Germany. Mutual Evaluation Report. August 2022. online abrufbar unter: <https://bit.ly/453myaA> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), S. 156.

⁴¹ Die inkonsequente Durch- und Umsetzung der privatisierten Geldwäschebekämpfung spielt an dieser Stelle keine Rolle.

⁴² Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG, vgl. *Wende*, S. 257.

⁴³ Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, vgl. *Landerer*, Massenüberwachung von Finanzdaten, 2025, S. 379 ff.

⁴⁴ Diese „[m]arginale Verwertung der Verdachtsmeldungen“ wird sogar erst i.V.m. zusätzlichen Strafanzeigen oder Ermittlungen von Amtswegen erreicht, *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (420, 422).

⁴⁵ Vgl. beispielsweise *Raue/Roegele*, ZRP 2019, 196 (198 f.); mit Blick auf das Postulat der Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege vgl. auch *Hachmann*, S. 272 ff.

lichkeit der organisierten Kriminalität bzw. der korrespondierenden Schutzpflichten des Staates geboten. Eine Indienstnahme privater Unternehmen wird an dieser Stelle schon aufgrund der Natur der Geldwäsche als opferloses Kontrolldelikt erforderlich sein.⁴⁶ Darüber hinaus kann die privatisierte Geldwäschebekämpfung auch normativ begründet werden. In der gerade nicht rein-marktliberalen Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik⁴⁷ tragen die betroffenen Unternehmen – auch solche des Nichtfinanzsektors – nämlich Corporate Social Responsibility.⁴⁸ Entsprechend muss, so Butz, „das gesamtgesellschaftliche Phänomen der Kriminalität“ nicht nur „polizeilich“, sondern eben auch „gesamtgesellschaftlich bearbeitet werden.“⁴⁹ Der Grundgedanke einer privatisierten Geldwäschebekämpfung scheint vor diesem Hintergrund durchaus angemessen – insbesondere mit Blick auf die besonderen Anlassstrukturen des Delikts. Im Übrigen sei auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers verwiesen.⁵⁰

III. Status futurus des Geldwäscherechts

Über die Reformbedürftigkeit beider Säulen des Geldwäscherechts kann dieses vergleichsweise milde Urteil natürlich nicht hinwegtäuschen. Wie also könnte ein angemesseneres Geldwäscherecht aussehen? Kriterien eines solchen *status futurus* lassen sich anhand der Elemente des Angemessenheitsgebots nach Kluckert definieren: Der Nutzeffekt des Geldwäscherechts muss gesteigert, die konkrete Gefährdung seiner Schutzgüter sowie die konkrete Belastung der betroffenen Grundrechtspositionen reduziert werden.⁵¹ Dementsprechend formuliert der vorliegende Beitrag fünf Charakteristika einer angemessenen Geldwäschebekämpfung

1. Compliance im Nichtfinanzsektor

Erstens muss die Umsetzung des geldwäscherechtlichen Pflichtenkatalogs durch die privaten Verpflichteten verbessert werden. Das gilt insbesondere für den Nichtfinanzsektor – nicht umsonst attestiert der letzte „Mutual Evaluation Report“ der FATF der Bundesrepublik in diesem Bereich „major shortcomings“.⁵²

An dieser Stelle sind zunächst die betroffenen Unternehmen selbst gefordert. Die Realität sieht allerdings anders aus – denn, so Busmann: „Nachhaltiges Wirtschaften und Corporate Social Responsibility sind [...] hoch im Kurs jedes Marketings, wenn hingegen eigene Geschäftsinteressen tangiert sind, erlahmt der soziale Elan.“⁵³ Um für ausreichendes Engagement zu sorgen, müssen die zuständigen Hoheitsträger:innen den Nichtfinanzsektor-Verpflichteten Inhalt und *telos* der privatisierten Geldwäschebekämpfung besser, d.h. widerspruchsfrei(er) und zugänglich(er) kommunizieren.⁵⁴ Bisher stehen die betroffenen Unternehmen beispielsweise vor der Frage, warum sie eine Meldung „im Zweifel“,⁵⁵ aber nicht „ins Blaue hinein“⁵⁶ abgeben dürfen. Zugegeben: Mit juristischer Vorbildung sind derartige Auslegungsprobleme durchaus lösbar,⁵⁷ sodass die privatisierte Geldwäschebekämpfung dem Gebot der Normenklarheit entspricht.⁵⁸ In der Parallelwertung der Lai:innensphäre erschwert die defizitäre Kommunikation seines Regelungsgehalts – gemeint sind insbesondere die AuA Nichtfinanzsektor – allerdings die Umsetzung des geldwäscherechtlichen Pflichtenkatalogs.⁵⁹ Dessen Akzeptanz würde es im Übrigen nicht schaden, wenn die politische Klasse die wirtschaftsstrafrechtliche Redlichkeit, welche sie von den betroffenen Unternehmen erwartet, selbst vorlebt.

Problematisch ist allerdings nicht nur die Umsetzung, sondern gerade auch die Durchsetzung der privatisierten Geldwäschebekämpfung im Nichtfinanzsektor. Für und gegen Compliance oder Noncompliance, das zeigt die empirische Forschung, werden sich die betroffenen Unternehmen in erster Linie anhand der subjektiv wahrgenommenen Entdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit entscheiden.⁶⁰ Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber die Aufsicht über den gesamten Nichtfinanzsektor⁶¹ zunächst einer Bundesbehörde oder zumindest denselben Länderbehörden übertragen.⁶² Mit Blick auf die Vielfalt ihrer realtypischen Erscheinungsformen⁶³ setzt eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche nämlich delikts- und branchenspezifisches Sonderwissen voraus.⁶⁴ Darüber hinaus müssen die Hoheitsträger:innen, welchen die Aufsicht über den Nichtfinanzsektor *de lege lata* oder *de lege ferenda* obliegt, die Verpflichteten häufiger und gründlicher kontrollieren.⁶⁵ Schließlich erfordert eine

⁴⁶ Leffer, Automated Suspicion Algorithms, 2025, S. 126 f.; vgl. auch BT-Drs. 12/2704, S. 17; Petras, KriPoZ 2025, 255 (259, 262).

⁴⁷ Vgl. Art. 14 Abs. 2 GG.

⁴⁸ Dieses Konzept – freilich mit deutlich weiter in die Vergangenheit reichenden Vorläufern – ist inzwischen international wie national verankert, vgl. beispielsweise die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen, die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischen Handeln sowie den Nationalen Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“.

⁴⁹ Butz, Polizei und Massendaten, 2024, S. 546.

⁵⁰ Kaspar, Verhältnismäßigkeit und Grundrechtsschutz im Präventionsstrafrecht, 2014, S. 174 f.

⁵¹ Vgl. Kluckert, JuS 2015, 116 (118 ff.).

⁵² FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Germany, Mutual Evaluation Report, August 2022, S. 160.

⁵³ Busmann, S. 170; zur Kommunikation der zuständigen Hoheitsträger:innen vgl. S. 33.

⁵⁴ Petras, KriPoZ 2025, 255 (263).

⁵⁵ AuA Finanzsektor, S. 73.

⁵⁶ BT-Drs. 182/17, S. 182.

⁵⁷ „[I]ns Blaue hinein“ meint nach hier vertretener Ansicht die vorsätzliche oder grob fahrlässige Abgabe einer Meldung auf unwahrer Tatsachengrundlage entsprechend § 48 Abs. 1 a.E. GwG.

⁵⁸ Mit Blick auf die Meldepflicht a.A. wohl beispielsweise Lenk, WM 2020, 115 (115).

⁵⁹ Siehe bereits Hauler et al., wistra 2023, 265 (269 f.).

⁶⁰ Vgl. Dölling et al., European Journal on Criminal Policy and Research 2009, 201.

⁶¹ Bisher vgl. insbesondere § 50 Nr. 9 GwG.

⁶² Vgl. Busmann, S. 154; vgl. auch CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland, S. 37; Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Zwischenbericht, S. 74; allgemein zur Wirtschaftskriminalität vgl. Brorhilker, Cum/Ex, Milliarden und Moral, 2025, S. 227 f.

⁶³ Vgl. Levi/Reuter, Crime and Justice 2006, 289 (312).

⁶⁴ Vgl. FATF, Money Laundering and Terrorist Financing in the Art and Antiquities Market, February 2023, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4qLu42i> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), Rn. 97 f.; allgemein zur Wirtschaftskriminalität vgl. Brorhilker, S. 225 f.

⁶⁵ Vgl. Schindler/Wilson-Milne, How Anti-Money Laundering Regulations are Hitting the Art Market in the United Kingdom and What Participants Can Do to Comply, online abrufbar unter: <https://bit.ly/45oIWLR> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

konsequenter Durchsetzung der privatisierten Geldwäschebekämpfung zusätzliche (insbesondere Personal-)Kapazitäten der *Aufsichtsbehörde(n)*. Für den Fiskus würden derartige Reformen natürlich erhebliche Mehrkosten bedeuten. Zumindest teilweise könnten diese allerdings im Wege des Einzugs von Taterträgen nach §§ 73 ff. StGB rekuperiert werden; an dieser Stelle sei insbesondere auf das Konzept einer Suspicious Wealth Order verwiesen.⁶⁶

2. Meldequalität statt Meldequantität

Zweitens gilt es, die Meldequalität sowie den „Verwertungsgrad“ (*Bussmann/Veljovic*)⁶⁷ des Meldewesens zu steigern. Die Priorisierung der Meldequantität – im Wesentlichen von der FATF, oder etwas kritischer: an der demokratischen Deliberation vorbei diktiert⁶⁸ – ist gescheitert.⁶⁹ Den drastischen Anstieg des Gesamtmeldevolumens von 144.005 Meldungen im Jahr 2020⁷⁰ auf 322.590 Meldungen im Jahr 2023⁷¹ konnte die FIU kaum bewältigen; 2021 erhob die StA Osnabrück sogar den Vorwurf, die Spitze der Behörde habe sich durch Versäumnisse im Rahmen der operativen Analyse⁷² nach §§ 258a, 13 StGB strafbar gemacht.⁷³ Mithin setzt eine angemessenere Geldwäschebekämpfung den Aufbau zusätzlicher (insbesondere Personal-)Kapazitäten auch der *Strafverfolgungsbehörden* voraus.⁷⁴ Neben der FIU sind damit insbesondere auch die StA und die Strafgerichte gemeint.⁷⁵

Darüber hinaus müssen die zuständigen Hoheitsträger:innen gerade auch die Meldequalität verbessern.⁷⁶ Dieses Kriterium, im Schrifttum noch nicht abschließend konkretisiert,⁷⁷ soll im Folgenden kriminalistisch verstanden werden. „Gute“ Meldungen sind danach alle verwertbaren Meldungen – d.h. nicht nur solche, welche die FIU den zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt, sondern auch solche, bei denen zumindest nicht ausgeschlossen ist, dass sie i.V.m. einer späteren Meldung oder sonstigen Entwicklungen⁷⁸ einen Übermittlungstatbestand⁷⁹ erfüllen.⁸⁰ Inhaltlich sollte die FIU den Verpflichteten auf

dieser Grundlage häufiger Rückmeldungen zur Relevanz ihrer Meldungen geben. Mit Blick auf die Effektivität des Geldwäscherechts könnte der Gesetzgeber die Behörde an dieser Stelle zu einzelfallbezogenen Rückmeldungen verpflichten.⁸¹ Eine solche Reform würde allerdings eine weitere Überlastung der Behörde, mithin weitere Effizienzverluste des Geldwäscherechts bedeuten.⁸² Die zuständigen Hoheitsträger:innen sollten also vielmehr die Informationsgrundlage des privaten Meldewesens verbessern. Jenseits rechtskommunikativer Aspekte⁸³ ist es vor diesem Hintergrund ausdrücklich zu begrüßen, dass der unionale Gesetzgeber im Rahmen des Art. 75 GwVO – anders als bisher⁸⁴ – einen Informationsaustausch zwischen den betroffenen Unternehmen erlaubt.

3. Evidenzbasierte Kriminalpolitik

Drittens kann eine angemessenere Geldwäschebekämpfung nur evidenzbasiert gestaltet werden. Nach *Meier* ist das „Versprechen der Berücksichtigung systematisch gewonnenen empirischen Wissens“ nämlich „folgerichtiges, unverzichtbares Korrelat der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen“,⁸⁵ insbesondere der Grundrechte. Das betrifft nicht nur emotionalisierende Problemfelder – zuletzt schwerpunktmäßig das Krimigrationsrecht⁸⁶ –, sondern gerade auch das vermeintlich trockene Wirtschaftsstrafrecht. Was also charakterisiert eine evidenzbasierte Geldwäschebekämpfung? Zugegeben: *In Reinform* wird sich dieses Ideal (leider) nicht realisieren lassen. Insoweit sei auf die besondere Klandestinität des Delikts⁸⁷ sowie die inhärente Irrationalität politischer Entscheidungen⁸⁸ verwiesen. Gleichzeitig sind beide Säulen des Geldwäscherechts mit gravierenden Grundrechtseingriffen verbunden, deren Rechtfertigung *in dubio pro libertate* dem Gesetzgeber obliegt.⁸⁹

Vor diesem Hintergrund müssen in erster Linie die tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der empirischen Geldwäscheforschung verbessert werden. An

⁶⁶ Siehe im Folgenden III. 5. a).

⁶⁷ *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (420).

⁶⁸ Vgl. *Spoerr*, in: BeckOK-Datenschutzrecht, 54. Aufl. 2025, Datenschutz im Finanzwesen Rn. 144; *Weißer*, ZStW 2017, 961 (967 ff.).

⁶⁹ Vgl. *Reichling*, in: NK-Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 2. Aufl. (2022), § 261 StGB Rn. 16.

⁷⁰ FIU, Jahresbericht 2020, S. 15.

⁷¹ FIU, Jahresbericht 2023, S. 12.

⁷² § 28 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 GwG; vgl. auch § 32 Abs. 2 S. 1 GwG.

⁷³ *El-Ghazi/Jansen*, NZWiSt 2022, 465 (467 ff.).

⁷⁴ *Petras*, KriPoZ 2025, 255 (263).

⁷⁵ *Travers/Michaelis*, NZWiSt 2021, 125 (130).

⁷⁶ Bisher ist insbesondere der Informationsgehalt der Meldungen defizitär – gerade im Vergleich zum Informationsgehalt der Strafanzeigen, vgl. *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (420 f.).

⁷⁷ Das Schrifttum lässt diese Frage regelmäßig offen, vgl. *Hauffelner et al.*, BKR 2025, 392 (401).

⁷⁸ Gemeint sind sowohl Strafanzeigen als auch Ermittlungen von Amtswegen.

⁷⁹ Beispielsweise § 32 Abs. 2 S. 1 GwG.

⁸⁰ Schließlich werden Meldungen bei einem negativen Befund im Rahmen der operativen Analyse nicht gelöscht, sondern verbleiben im Informationspool der FIU, vgl. *Barreto da Rosa*, in: Herzog, GwG, § 32 Rn. 5.

⁸¹ *De lege lata* sind solche gerade nicht vorgesehen, vgl. § 41 Abs. 2 S. 1 GwG; *Spoerr*, in: BeckOK-Datenschutzrecht, Datenschutz im Finanzwesen Rn. 233; *Ziegner*, in: BeckOK-GwG, 20. Aufl. (2024), § 41 Rn. 7.

⁸² Im Übrigen ist der Prüfungsmaßstab der operativen Analyse ein anderer als derjenige des privaten Meldewesens; die FIU kann den Verpflichteten also keine Auskunft darüber geben, ob der Auslösetatbestand des § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG im konkreten Einzelfall tatsächlich erfüllt war, siehe bereits *Hauler et al.*, ZfStw 2024, 246 (255); vgl. auch BT-Drs. 19/30900, S. 777.

⁸³ Siehe bereits III. 1.

⁸⁴ Vgl. § 47 GwG.

⁸⁵ *Meier*, KriPoZ 2020, 1 (2); vgl. auch *Beck et al.*, Für eine evidenzbasierte, rationale Kriminalpolitik, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4pzc0au> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025); *Höffler*, in: Zabel (Hrsg.), Strafrechtspolitik, 2018, S. 225.

⁸⁶ Vgl. *Graebisch*, KrimOJ 2019, 75.

⁸⁷ *Schneider*, Journal of Financial Crime 2004, 282 (285).

⁸⁸ *Graebisch*, Warum sich die Strafrechtswissenschaft an die eigene Nase fassen sollte, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4pGVsh2> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

⁸⁹ *Kaspar*, S. 149 ff.

dieser Stelle ist zunächst der Fiskus gefordert: Weder Studien des Geldwäschephänomens⁹⁰ noch Studien der Effektivität und Effizienz des Geldwäscherechts⁹¹ finanzieren sich selbst. Darüber hinaus benötigt die quantitative Forschung mehr Zugriff auf anonymisierte Urteile, denn gerade instanzgerichtliche Entscheidungen bleiben bisher regelmäßig unveröffentlicht.⁹² Weiter könnte der Gesetzgeber der qualitativen Forschung, konkret Interviewstudien mit aktiven Geldwäscher:innen,⁹³ den Feldzugang zumindest mittelbar erleichtern. Dafür sollte er insbesondere ein Zeugnisverweigerungsrecht zugunsten der betroffenen Wissenschaftler:innen normieren.⁹⁴ Schließlich muss das Geldwäscherecht dem Ideal einer evidenzbasierten Kriminalpolitik natürlich auch inhaltlich genügen. Das ist der Fall, wenn seine Prämissen und seine konkrete Ausgestaltung dem Stand der empirischen Forschung entsprechen oder zumindest schlüssig sind; Letzteres gilt insbesondere bei inkonklusiven Studienlagen.⁹⁵

Das Konzept eines evidenzbasierten – und folglich angemesseneren – Geldwäscherechts lässt sich am Beispiel des Bartransaktionsverbots nach Art. 80 Abs. 1 GwVO verdeutlichen.⁹⁶ Die zugrundeliegende Annahme des Gesetzgebers, Bargeld könne gleichzeitig Tatmittel und Tatertrag der Geldwäsche sein, entspricht dem Stand der empirischen Forschung.⁹⁷ Gleichzeitig gilt Bargeld unter den Normadressat:innen weniger als unpraktisches Zahlungsmittel⁹⁸ denn als geprägte Freiheit, mithin Unterpfand der Grundrechtsausübung.⁹⁹ Der Gesetzgeber muss also „die öffentliche Akzeptanz einer solchen Obergrenze [...] sichern, da der Gebrauch von Bargeld tief in der gesellschaftlichen Psyche verwurzelt ist“ (Müller/Weiser).¹⁰⁰ Vor diesem Hintergrund sollte im Rahmen einer empirischen Studie zunächst evaluiert werden, ob das Bartransaktionsverbot tatsächlich den beabsichtigten Effekt hat, d.h. die organisierte Kriminalität signifikant beeinträchtigt. In einem zweiten Schritt könnte der Gesetzgeber – beispielsweise zum 10. Juli 2032¹⁰¹ – evidenzbasiert ent-

scheiden, ob das Bartransaktionsverbot abgeschafft, beibehalten oder gem. Art. 80 Abs. 2 S. 1 GwVO verschärft werden muss.

4. Kritische Technologieoffenheit

Viertens setzt eine angemessenere Geldwäschebekämpfung kritische Technologieoffenheit voraus. So könnte insbesondere der Finanzsektor den geldwäscherechtlichen Pflichtenkatalog mithilfe künstlicher Intelligenz umsetzen;¹⁰² diese sei nach Heuser in der Lage, „flexibler auf neuartige und/oder grenzüberschreitende Geldwäschererscheinungen [zu] reagieren“.¹⁰³ Denkbare Einsatzszenarien seitens der privaten Verpflichteten sind die Aktualisierung der Risikoanalyse infolge maßgeblicher Veränderungen des Täter:innenverhaltens (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2 GwG),¹⁰⁴ die Formulierung eines Erwartungshorizonts für das Transaktionsverhalten eines:iner bestimmten Vertragspartner:in im Rahmen der allgemeinen Sorgfaltspflichten (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 GwG) sowie die Detektion auffälliger Transaktionen mit Blick auf die Auslösetatbestände der verstärkten Sorgfaltspflichten (§ 15 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 Nr. 3 GwG) und der Meldepflicht (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG).¹⁰⁵ Nach Leffers Konzept eines „zweigleisigen KI-Systems“¹⁰⁶ könnte künstliche Intelligenz darüber hinaus auch auf staatlicher Seite, nämlich im Rahmen der strategischen Analyse der FIU eingesetzt werden.¹⁰⁷

Gleichzeitig, das gilt auch und insbesondere für die Defizite des Geldwäscherechts, ist künstliche Intelligenz kein Allheilmittel für sämtliche gesellschaftliche Probleme: (Technologischer) Fortschritt, so Arnold Gehlen, ist der „Übergang von Situationen, deren Nachteile man schon kennt, zu Situationen, deren Nachteile man noch nicht kennt.“¹⁰⁸ Den Hoffnungen in eine Geldwäschebekämpfung 5.0 sind vor diesem Hintergrund verfassungs- und

⁹⁰ Für ein nicht-systematisches Review der tatzentrierten Primärliteratur vgl. beispielsweise Matanky-Becker/Cockbain, Crime, Law and Social Change 2022, 405 (408).

⁹¹ Vgl. beispielsweise Lexis Nexis Risk Solutions, Studie unter Finanzdienstleistern: Kosten der Anti-Geldwäsche-Compliance in Deutschland summieren sich auf mehr als 46 Mrd. US-Dollar, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4qPmaoG> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

⁹² Hamann, JZ 2021, 656 (657 ff.); verantwortlich ist insbesondere das Kriterium der Veröffentlichungswürdigkeit, vgl. BVerfG, NJW 2015, 3708 (3709 Rn. 16); die Initiative Offene Urteile – online abrufbar unter: <https://www.offeneurteile.de/> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025) – ist vor diesem Hintergrund ausdrücklich zu begrüßen.

⁹³ Vgl. beispielsweise Antonopoulos/Hall, British Journal of Criminology 2016, 709 (710 f.); Teichmann, Journal of Financial Regulation and Compliance 2019, 2 (4 f.).

⁹⁴ Meier, KriPoZ 2020, 1 (6); vgl. auch Walter/Nedelcu, DÖV 2021, 457.

⁹⁵ Vgl. Jäger, in: FS Schüler-Springorum, 1993, S. 229 (234).

⁹⁶ Siehe bereits II. 2.; parallel zur Belegausgabepflicht nach § 146 Abs. 2 S. 1 AO vgl. Brorhülker, S. 238.

⁹⁷ Vgl. Fernández Steinko, British Journal of Criminology 2012, 908 (921 f.); Matanky-Becker/Cockbain, Crime, Law and Social Change 2022, 405 (418, 424 f.); Nazzari/Riccardi, Cleaning Mafia Cash, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4px0Hzw> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), S. 19 f.; Palomo et al., Spain, in: Savona/Riccardi (Hrsg.), From Illegal Markets to Legitimate Businesses, 2015, S. 202 (207); Petrunov, Trends in Organized Crime 2011, 165

(179); Soudijn, Journal of Money Laundering Control 2016, 298 (301); Suendorf, Geldwäsche, 2001, S. 237.

⁹⁸ Zur empirischen Bargeldaffinität der Deutschen vgl. Bundesbank, Zahlungsverhalten in Deutschland 2023, Stand: Dezember 2024, online abrufbar unter: <https://bit.ly/3Yw4F0s> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025), S. 31, 37; vgl. aber auch S. 42, 63.

⁹⁹ Vgl. Schmitt/Nymoen, Warum Bargeld geprägte Freiheit ist – Wohlstand für Alle Ep. 09, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4qCfiuo> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

¹⁰⁰ Müller/Weiser, CCZ 2025, 8 (14).

¹⁰¹ Mithin fünf Jahre nach Inkrafttreten der GwVO, siehe bereits II. 2.

¹⁰² Gemeint sind insbesondere Clusteringverfahren und die Netzwerkanalyse, siehe bereits Hauler et al., in: Klein et al. (Hrsg.), INFORMATIK 2024, Lock-in or log out? Wie digitale Souveränität gelingt, 2024, S. 275 (283 ff.).

¹⁰³ Heuser, in: Chan et al. (Hrsg.), Künstliche Intelligenz und öffentliches Wirtschaftsrecht, 2022, S. 137 (146); vgl. auch Höffler/Reisch, in: Bliesener et al. (Hrsg.), Kriminalität und Kriminologie im Zeitalter der Digitalisierung, 2023, S. 88.

¹⁰⁴ Allerdings ist die Umsetzung einer solche Outlier-Detection technisch besonders anspruchsvoll; das gilt auch für den – dazu sogleich – Einsatz künstlicher Intelligenz im Rahmen der strategischen Analyse der FIU.

¹⁰⁵ So bereits Hauler et al. (Fn. 102), S. 276 ff.

¹⁰⁶ Leffer, Automated Suspicion Algorithms, 2025, S. 269 ff.

¹⁰⁷ § 28 Abs. 1 S. 3 Nr. 8 f. GwG.

¹⁰⁸ Zit. n. Zedler, Sozialer Fortschritt, 1975, S. 112 (112).

unionsrechtliche Grenzen gesetzt¹⁰⁹ – von der europäischen KI-VO¹¹⁰ über das Grundrecht auf Informationelle Selbstbestimmung bis hin zum Verbot vollautomatisierter Entscheidungen nach Art. 22 Abs. 1 DSGVO. Daneben treten Bedenken praktischer und technischer Natur. Beispielsweise kann künstliche Intelligenz die False-Positive-Rate¹¹¹ im Rahmen der Detektion auffälliger Transaktionen nicht senken, ohne gleichzeitig die False-Negative-Rate¹¹² zu erhöhen. Das Effizienz-Effektivitäts-Dilemma des Geldwäscherechts manifestiert sich also gerade auch auf technischer Ebene.¹¹³

5. Große statt kleine Fische

Fünftens sollten beide Säulen des Geldwäscherechts große statt kleine Fische belangen und belasten.

a) Pönalisierung der Geldwäsche

Problematisch ist zunächst das Ungleichgewicht zwischen der materiellrechtlichen Überkriminalisierung und der faktischen Entkriminalisierung der Geldwäsche.¹¹⁴ Die zuständigen Hoheitsträger:innen sollten einerseits das Haftungsrisiko kleiner Fische, insbesondere leichtfertig handelnder Finanzagent:innen reduzieren. Dafür könnte der Gesetzgeber entweder zum All-Serious-Crimes-Ansatz zurückkehren¹¹⁵ oder die Leichtfertigkeitsoption des § 261 Abs. 6 S. 1 StGB streichen;¹¹⁶ die Rechtsprechung sollte von der Lehre von der partiellen Totalkontamination abrücken.¹¹⁷ Demgegenüber würde eine differenziertere Formulierung der Tathandlung¹¹⁸ die Vielgestaltigkeit des Geldwäschephänomens¹¹⁹ verkennen – nicht umsonst beschreibt *Fischer* die Nutzbarmachung inkriminierter Vermögenswerte als „Folge jeder vermögensorientierten Kriminalität“.¹²⁰ Die enumerative Aufzählung der Tathandlungsalternativen gem. § 261 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 StGB könnte allerdings das Verständnis ihrer regelmäßig lai:innenhaften Adressat:innen überfordern.¹²¹ Mit Blick auf das Gebot der Normenklarheit¹²² sollte der Gesetzgeber folglich die Formulierung des Art. 305^{bis} Abs. 1 schwStGB übernehmen. Dieser pönalisiert jede „Handlung [...], die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung“ eines Geldwäschetobjekts „zu vereiteln“.¹²³

Andererseits – hier liegt vielleicht die zentrale Herausforderung des Geldwäscherechts bzw. der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Allgemeinen¹²⁴ – müssen angesichts der organisationalen Zusammenhänge gerade auch die eigentlich verantwortlichen Täter:innen hinter den Täter:innen¹²⁵ belangt werden. Diese strukturelle Problematik adressiert zunächst ein Vorschlag *Bültes*:¹²⁶ Parallel zu § 165 Abs. 3 Alt. 1 öStGB solle Geldwäsche nicht tat-, sondern organisationsbezogen definiert werden. Ein reformierter § 261 StGB würde folglich nicht mehr an Gegenstände anknüpfen, die aus (irgend-)einer rechtswidrigen Tat herrühren;¹²⁷ Tatobjekt wären vielmehr „Vermögensbestandteile, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation [...] unterliegen“. Im Lichte der Kontroverse um die politische Instrumentalisierung und die Weite des Tatbestands des § 129 StGB – vgl. die Diskussion um eine vermeintliche organisationale Illegalität der Letzten Generation¹²⁸ – müsste eine Übernahme des österreichischen Modells allerdings mit einer Reform, zumindest aber einer restriktiveren Auslegung dieser Norm einhergehen.¹²⁹ Darüber hinaus könnte der Gesetzgeber eine Suspicious Wealth Order einführen. Nach *El-Ghazi et al.* normiert diese eine Auskunftspflicht der formellen Inhaber:innen solcher Vermögenswerte, die „eine Wertgrenze von 100.000 Euro überschreite[n]“ und „bestimmte Risikomerkmale auf sich vereinen“. Die formellen Inhaber:innen müssten erklären, „aus welcher Quelle das Vermögen stammt und wer darüber die faktische Kontrolle ausübt.“ Bei Noncompliance, d.h. insbesondere auch un schlüssigen Auskünften, könne eine „(Bundes-)Finanzpolizei“ die betroffenen Vermögenswerte einziehen, mithin dem „Eigentum des Staates“¹³⁰ zuführen.

b) Privatisierte Geldwäschebekämpfung

Demgegenüber ist die privatisierte Geldwäschebekämpfung auf große Fische, mithin die Finanzsektor-Verpflichteten zugeschnitten. Nicht umsonst beklagt *Danda* die homogene „Regelung eines heterogenen Verpflichtetenkreises“.¹³¹ Die Berufsausübungsfreiheit kleinerer Fische – gemeint sind die Nichtfinanzsektor-Verpflichteten – kann auf diesem Wege besonders belastet werden: Relativ betrachtet müssen die betroffenen Unternehmen ggf. einen größeren Anteil ihrer betriebswirtschaftlichen Ressourcen

¹⁰⁹ *Leffer*, S. 199 ff.

¹¹⁰ Insbesondere Art. 4 KI-VO, vgl. *Leffer*, S. 244.

¹¹¹ False-Positive meint die Ausgabe eines Alerts in Fällen, in denen der fragliche Auslösetatbestand tatsächlich nicht erfüllt ist, siehe bereits *Hauler et al.* (Fn. 102), S. 276.

¹¹² False-Negative meint die Nichtausgabe eines Alerts in Fällen, in denen der fragliche Auslösetatbestand tatsächlich erfüllt ist, siehe bereits *Hauler et al.* (Fn. 102), S. 276.

¹¹³ Nämlich als Effizienz-Effektivitäts-Trade-Off, siehe bereits *Hauler et al.* (Fn. 102), S. 286 f.

¹¹⁴ Siehe bereits II. 1.

¹¹⁵ *Petras*, KriPoZ 2025, 255 (257 f., 262); das Unionsrecht steht einer solchen Reform nicht im Wege, vgl. *Ruhmannseder*, in: BeckOK-StGB, 65. Aufl. (2025), § 261 Rn. 3.

¹¹⁶ Ein Festhalten sowohl am All-Crimes-Ansatz als auch an der Leichtfertigkeitsoption ist nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, vgl. *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1044).

¹¹⁷ *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (286 ff.).

¹¹⁸ Siehe bereits II. 1.

¹¹⁹ Siehe bereits III. 1.

¹²⁰ *Fischer*, StGB, 70. Aufl. (2023), § 261 Rn. 6.

¹²¹ Vgl. *Petras*, KriPoZ 2025, 255 (256).

¹²² Art. 20 Abs. 3 GG, vgl. *BVerfG*, NJW 1967, 619 (619).

¹²³ Siehe bereits *Hauler et al.*, ZfStW 2024, 246 (248, 254).

¹²⁴ Diese Herausforderung verdeutlicht eine Kernproblematik der deutschen Strafrechtspflege, vgl. *Brorhilker*, S. 13: „Gleichheit und Gerechtigkeit sind zentrale Elemente unseres Rechtsstaats und der Demokratie. Wenn der Eindruck entsteht, dass der Staat Wirtschaftskriminelle nicht so konsequent verfolgt, wie andere Straftäter, dann kann dies das Vertrauen in die Behörden untergrabe.“

¹²⁵ Zu den organisationalen Zusammenhängen mit Blick auf diese vgl. *Höffler*, GA 2023, 601.

¹²⁶ *Bülte*, NZWiSt 2025, 51 (54 f.).

¹²⁷ Siehe bereits II. 1.

¹²⁸ Vgl. *Höffler et al.*, NK 2025, 175 (192).

¹²⁹ Im Übrigen gebietet Art. 20 Abs. 3 GG insbesondere ein Festhalten am Kriterium des doppelten Anfangsverdachts, siehe bereits II. 1.

¹³⁰ *El-Ghazi et al.*, Im Zweifel verdächtiges Vermögen einziehen; vgl. auch CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland, S. 37; allgemein zur Abschöpfung von Taterträgen vgl. *El-Ghazi/Zimmermann*, KriPoZ 2025, 352.

¹³¹ *Danda*, NJOZ 2021, 801 (802).

für die privatisierte Geldwäschebekämpfung aufwenden.¹³² Doch wie können die kleinen Fische entlastet werden? Gegen eine großzügige Entpflichtung des Nichtfinanzsektors spricht das besondere Brutto-¹³³ und Nettogeldwäscherisiko¹³⁴ kleinerer Unternehmen. Eine Anhebung der Meldeschwelle würde paradoxerweise eine „intensivere [...] Erfassung und Analyse von auffälligen Transaktionen und Geschäftsbeziehungen“ (*Hachmann*)¹³⁵ erforderlich machen – die quantitative Entschärfung der Haftung nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG hätte also eine qualitative Mehrbelastung der Verpflichteten zur Folge. Allerdings könnte der Gesetzgeber die Rechtsunsicherheit der betroffenen Unternehmen mitigieren, indem er branchenspezifische Red Flags normiert.¹³⁶

Red Flags sind Umstände, deren Auftreten parallel zu § 1 S. 1 GwG-MeldV Immobilien „stets“ ein höheres Risiko der Geldwäsche¹³⁷ bzw. einen meldepflichtigen Sachverhalt¹³⁸ indiziert. Mit Blick auf die notorische Elusivität des Delikts – dazu sogleich¹³⁹ – sollte der Gesetzgeber diese Normen nicht regel-, sondern risikobasiert formulieren sowie kontinuierlich anpassen. Die Geheimhaltung der Red Flags kann über ein bußgeldbewehrtes Vertraulichkeitsgebot entsprechend § 47 iVm. § 56 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 GwG incentiviert werden. Weiter könnte der Gesetzgeber eine unverhältnismäßige Belastung kleinerer Unternehmen vermeiden, indem er nur solche verpflichtet, die eine branchenspezifisch definierte Mindestzahl an Arbeitnehmer:innen beschäftigen.¹⁴⁰ Im Übrigen sollten die zuständigen Hoheitsträger:innen die Nichtfinanzsektor-Verpflichteten durch eine stärkere Akzentuierung des risikobasierten Ansatzes entlasten. So führt *Gürkan* den defizitären Nutzeffekt der privatisierten Geldwäschebekämpfung gerade auf eine „oft noch zu sehr der regelbasierten Vorgehensweise verhaftete[] Normenstruktur [...] entlang abstrakt antizipierter Risiken“¹⁴¹ zurück. Die Entscheidung des unionalen Gesetzgebers, im Rahmen der Art. 48 ff. GwVO das US-amerikanische Konzept der Exempt Persons aufzugreifen, ist vor diesem Hintergrund ausdrücklich zu begrüßen.¹⁴²

IV. Geldwäscherecht und juristisch-genereller Solutionismus

In der Gesamtschau ist ein *status futurus* des Geldwäscherechts nach den bisher gewonnenen Erkenntnissen durchaus vorstellbar. Vielversprechend scheint insbesondere eine bessere Kommunikation der privatisierten Geldwäschebekämpfung im Nichtfinanzsektor sowie der Aufbau zusätzlicher (insbesondere Personal-)Kapazitäten: einerseits der Aufsichts-,¹⁴³ andererseits der Strafverfolgungsbehörde(n).¹⁴⁴ Darüber hinaus ist ein Ausbau der tat- und kontextorientierten Geldwäscheforschung,¹⁴⁵ der zweigleisige Einsatz künstlicher Intelligenz nach *Leffer*¹⁴⁶ sowie eine Reform des § 261 StGB zugunsten der kleinen¹⁴⁷ und zulasten der großen Fische¹⁴⁸ anzuraten. Die mit derartigen Reformen verbundenen Aufwendungen¹⁴⁹ kann der Fiskus zumindest teilweise im Rahmen einer Suspicious Wealth Order nach *El-Ghazi et al.* rekuperieren.¹⁵⁰

Gleichzeitig hat die eingangs beschriebene Ratlosigkeit der Kriminalpolitik natürlich einen Grund: die Futilität der Geldwäschebekämpfung. „Laundered money“, so *Unger/den Hertog*, „seems to move like water, which always finds its way through stones and other hindrances.“¹⁵¹ Empirisch ist die organisierte Kriminalität durchaus in der Lage, ihre Modi Operandi dem Geldwäscherecht bzw. seiner Um- und Durchsetzung durch die zuständigen Hoheitsträger:innen sowie die privaten Verpflichteten anzupassen.¹⁵² Vor diesem Hintergrund könnte das Geldwäscherecht juristisch-generellen Solutionismus manifestieren: eine Ideologie, welche die Lösbarkeit sämtlicher gesellschaftlicher Probleme durch formelle und materielle Gesetze unterstellt.¹⁵³ Grundsätzlich ist dieser Gedanke durchaus nachvollziehbar – schließlich sind disproportional viele Amtsträger:innen auch Jurist:innen.¹⁵⁴ An dieser Stelle sei jedoch ausdrücklich vor überhöhten Erwartungen an das (Geldwäsche-)Recht gewarnt. So könnte juristisch-genereller Solutionismus einerseits die Grundrechtsinvasivität materieller Gesetze aus dem Blick verlieren.¹⁵⁵ Andererseits scheint juristisch-genereller Solutionismus

¹³² Vgl. *Hufnagel/King*, Legal Studies 2020, 131 (145).

¹³³ Vgl. *Shea*, Columbia Journal of Law and the Arts 2018, 665 (681).

¹³⁴ Vgl. *Turner*, Case Western Reserve Journal of International Law 2024, 611 (623).

¹³⁵ *Hachmann*, S. 319.

¹³⁶ Vgl. *Burroughs*, Vanderbilt Journal of Transnational Law 2019, 1061 (1063).

¹³⁷ § 15 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 GwG.

¹³⁸ § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG.

¹³⁹ Siehe im Folgenden IV.

¹⁴⁰ Dieser Ansatz ist der Rechtsordnung nicht neu, vgl. §§ 289b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGB, 12 Abs. 2 HinSchG, 1 Abs. 1 S. 3 LkSG; die Mindestzahlen dürfen natürlich nicht zu hoch angesetzt werden und sollten auch Scheinselbstständige berücksichtigen.

¹⁴¹ *Gürkan*, Der risikobasierte Ansatz zur Geldwäscherprävention und seine Folgen, 2019, S. 405.

¹⁴² Siehe bereits *Hauler et al.*, ZfStw 2024, 246 (252 ff.).

¹⁴³ Siehe bereits III. 1.

¹⁴⁴ Siehe bereits III. 2.

¹⁴⁵ Siehe bereits III. 3.

¹⁴⁶ Siehe bereits III. 4.

¹⁴⁷ Zugunsten der kleinen Fische sollte der Gesetzgeber den All-Crimes-Ansatz oder die Leichtfertigkeitsoption, die Rechtsprechung die Lehre von der partiellen Totalkontamination aufgeben, siehe bereits III. 5. a).

¹⁴⁸ Zulasten der großen Fische sollte der Gesetzgeber die Geldwäsche organisations- statt tatbezogen definieren und eine Suspicious Wealth Order einführen, siehe bereits III. 5. a).

¹⁴⁹ Volkswirtschaftlich sind derartige Aufwendungen mit Blick auf die makro- und mikroökonomischen Schäden der Geldwäsche ohnehin geboten, vgl. *Diergarten/Barreto da Rosa*, Praxiswissen Geldwäscherprävention, 2. Aufl. (2021), S. 87.

¹⁵⁰ Siehe bereits III. 5. a).

¹⁵¹ *Unger/den Hertog*, Crime, Law and Social Change 2012, 287 (288).

¹⁵² Vgl. *Teichmann*, Crime, Law and Social Change 2020, 237 (241); *Teichmann*, Methoden der Geldwäscherei, 3. Aufl. (2022), S. 31; *Suendorf*, S. 149, 196.

¹⁵³ Demgegenüber versteht *Morozov* technologischen Solutionismus als „Ideologie, die gesellschaftliche Probleme für vor allem mit technologischen Mitteln lösbar hält“, *Butz*, S. 17.

¹⁵⁴ Vgl. beispielsweise *Menner et al.*, Kabinett: Mehr Männer als Frauen, viele Juristen, ein Metzger, online abrufbar unter: <https://bit.ly/4swhqpv> (zuletzt abgerufen am 24.11.2025).

¹⁵⁵ Auf diesem Wege entstehen evident verfassungswidrige Normen – beispielsweise § 261 StGB, siehe bereits II. 1.

die faktische Steuerungswirkung des Rechts zu überschätzen – insbesondere mit Blick auf die Dysfunktionalität der Strafrechtspflege.¹⁵⁶

Nach *Fischer* gefährdet das Geldwäscherecht „in der Konsequenz das, was es zu schützen verspricht.“ Denn die „Gefahren, die es bekämpft, sind den Freiheitsgarantien und Legitimationsgründen der Gesellschaft immanent.“¹⁵⁷ Das Effizienz-Effektivitäts-Dilemma des Geldwäscherechts ist also Ausdruck der verfassungsrechtlichen Ordnung, oder etwas polemischer: Eine effektive Geldwäschebekämpfung *in Reinform* lässt sich – wenn überhaupt – nur im Rahmen totalitärer Herrschaft realisieren. Im Ergebnis muss die Kriminalpolitik folglich die Illusion aufgeben, die Nutzbarmachung inkriminierter Vermögenswerte könne restlos überwunden werden, ohne gleichzei-

tig das Rechtsstaatsprinzip zu kompromittieren. Immer grundrechtsinvasivere Maßnahmen, welche die organisierte Kriminalität vielleicht, vielleicht aber auch nicht beeinträchtigen, sind vor diesem Hintergrund verfehlt. Stattdessen sollten die zuständigen Hoheitsträger:innen gerade auch die „Ursachen der Ursachen“ der Geldwäsche, mithin „räumlich und zeitlich differenzierte sozialökologische Prozesse“ (*Wikström*)¹⁵⁸ auf der Makroebene adressieren. Fraglich ist insbesondere, wie juristische¹⁵⁹ und/oder nicht-juristische Präventionsmaßnahmen die Nachfrage senken können, welche die typischen Delikte der organisierten Kriminalität bedienen – beispielsweise der unerlaubte Handel mit Betäubungsmitteln.¹⁶⁰ Schließlich muss auch ein angemesseneres Geldwäscherecht die berühmte Einsicht *von Liszt*s berücksichtigen: Die beste Kriminalpolitik ist nach wie vor eine gute Sozialpolitik.¹⁶¹

¹⁵⁶ Vgl. beispielsweise *Schuchmann*, NSW 2025, 58 (70 f.).

¹⁵⁷ *Fischer*, StGB, § 261 Rn. 9.

¹⁵⁸ Daneben treten „psychosoziale Prozesse moralischer Erziehung und kognitiver Förderung“, *Wikström*, MSchrKrim 2015, 177 (180 f.).

¹⁵⁹ Gemeint sind insbesondere auch Präventionsmaßnahmen jenseits des Strafrechts.

¹⁶⁰ § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Alt. 3 BtMG.

¹⁶¹ *von Liszt*, Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge, Bd. 2, 1905, S. 246.