



## Stellungnahme Nr. 31 Juni 2026

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zu einem Gesetz für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (Stand: 25.02.2026)**

### **Mitglieder des Ausschusses Strafrecht (Strauda)**

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

**Verteiler:** Bundesministerium der Finanzen  
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Bundesministerium des Innern  
Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages  
Justizministerien der Länder  
Innenministerien der Länder  
Finanzministerien der Länder  
Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien  
CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Arbeitsgruppe Recht  
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag  
Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag  
Der Generalbundesanwalt beim BGH  
Bundesgerichtshof  
Rechtsanwaltskammern  
Bund Deutscher Rechtspfleger e.V.  
Bundesnotarkammer  
Bundessteuerberaterkammer  
Bundesverband der Freien Berufe  
Deutscher Anwaltverein  
Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit e.V.  
Deutscher Juristinnenbund e.V.  
Deutscher Notarverein  
Deutscher Richterbund  
Deutscher Steuerberaterverband  
Neue Richtervereinigung e.V.  
Strafverteidigervereinigungen  
Deutsche Strafverteidiger e.V.  
Bund Deutscher Kriminalbeamter  
Wirtschaftsprüferkammer  
Institut der Wirtschaftsprüfer  
Redaktionen der NJW, Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis, Otto Schmidt Verlag, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag, Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht, Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht, wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Zeitschrift HRR-Strafrecht, Kriminalpolitische Zeitschrift, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, Tagesspiegel, LTO, Der Spiegel, Focus, Die ZEIT, dpa

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 167.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten<sup>1</sup> gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

## Stellungnahme

### I.

#### Vorbemerkung

Das Bundesministerium der Finanzen hat am 25. Februar 2026 den Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität veröffentlicht (Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz, nachfolgend kurz ZFG-RefE).<sup>2</sup> Der Referentenentwurf knüpft einerseits in Grundideen an den nicht weiter verfolgten Referentenentwurf für ein Gesetz zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutsamer inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz – VVBG) vom 23. April 2024 an.<sup>3</sup> Andererseits dient der aktuelle Referentenentwurf der Umsetzung des Aktionsplans von BMF, BMI und BMJV zur „Zeitenwende der Inneren Sicherheit: Neuausrichtung der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität sowie Finanz- und Rauschgiftkriminalität“ vom Februar 2026.<sup>4</sup>

Der Referentenentwurf nimmt sich entsprechend der dramatischen Rede von einer Zeitenwende, bei welcher der Hinweis auf die Herausforderungen durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine nicht fehlen darf<sup>5</sup>, Großes vor. Zum einen soll die Zollverwaltung, die bereits jetzt eine wichtige Säule in der Sicherheitsarchitektur Deutschland bildet, zu einem zentralen Akteur dieser Sicherheitsarchitektur transformiert werden. Anlass dafür sind die mit der zunehmenden grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung wachsenden Herausforderungen in den Bereichen internationale Sicherheit, Wirtschaftsverkehr und digitaler Wandel, die nach einer strukturellen, personellen und technologischen Neuausrichtung der Zollverwaltung verlangten.<sup>6</sup> Strukturell wird die Zollverwaltung deshalb in ihrer Gesamtorganisation neu aufgestellt. Da sich die Aufgaben der Zollverwaltung nicht mehr auf „klassische Zollstrafsachen“ beschränkten und die FATF zudem für Deutschland eine

---

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

<sup>2</sup> Abrufbar unter [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_III/21\\_Legislaturperiode/2026-03-03-Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz/1-Referentenentwurf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/21_Legislaturperiode/2026-03-03-Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Siehe bereits BRAK-Stellungnahme Nr. 20/2026 zum Entwurf eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (ZFG). In dieser Stellungnahme wird zunächst ausschließlich zu den Vorschriften des GwG Stellung genommen.

<sup>3</sup> Abrufbar unter [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_III/20\\_Legislaturperiode/2024-04-23-VVBG/1-Referentenentwurf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-04-23-VVBG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Siehe dazu die Stellungnahme Nr. 40/2024 der BRAK vom Juni 2024, abrufbar unter [https://www.brak.de/fileadmin/05\\_zur\\_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2024/stellungnahme-der-brak-2024-40.pdf](https://www.brak.de/fileadmin/05_zur_rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2024/stellungnahme-der-brak-2024-40.pdf).

<sup>4</sup> In dem Aktionsplan heißt es unter Nr. 2 beim 2. Spiegelstrich: „Wir vereinfachen und stärken die Regelungen zur Einziehung krimineller Vermögenswerte und schaffen neue Regelungen für administrative Ermittlungen und Sicherstellung von Vermögen unklarer Herkunft. Wir erleichtern Sicherungsmaßnahmen und den Zugriff auf Vermögenswerte bereits im Verwaltungsverfahren.“

<sup>5</sup> ZFG-RefE, S. 152.

<sup>6</sup> ZFG-RefE, S. 1, 151 f.

institutionell untermauerte Priorisierung der Ermittlung komplexer Fälle internationaler Geldwäsche angemahnt habe, werden die Aufgaben der Zollverwaltung nach dem Fachstrangmodell entsprechend erweitert (vgl. z.B. §§ 1, 3, 5a ZollKrimBG-E) und ihr neue Befugnisse zugewiesen (vgl. z.B. §§ 4, 5, 18a, 18b, 33a, 36a, 36b, 39-39f, 40, 42, 44 ff. ZollKrimBG-E; § 1 Abs. 5 Zollverwaltungsgesetz-E).<sup>7</sup>

Zum anderen schlägt der ZFG-RefE als zweites Herzstück die Einführung eines administrativen Verwaltungsverfahrens zum Schutz des Vertrauens in den Rechtsstaat und in das Wirtschafts- und Finanzsystem vor (§§ 5a, 52a-52n ZollKrimBG-E). Ziel des besonderen Verwaltungsverfahrens ist die Aufklärung, Sicherung und Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft. Diese administrativen Vermögensermittlungen und -sicherung (=aVES) markieren eine Art gefahrenabwehrrechtliche Suspicious Wealth Order.<sup>8</sup> Die aVES bilden den Hauptgegenstand der nachfolgenden Stellungnahme.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt das Anliegen des Reformgesetzgebers, zur Stärkung des Vertrauens in den Rechtsstaat und in den Wirtschafts- und Finanzkreislauf nach neuen Wegen zur Optimierung der staatlichen Einziehung zu suchen. Der geplanten aVES muss sie jedoch wegen Widersprüchlichkeit und erheblicher materieller und formeller verfassungsrechtlicher Bedenken entschieden entgegentreten.

## II.

### Die Architektur der neuen administrativen Vermögensermittlung und -sicherung (=aVES)

#### 1. Grundstrukturen

Die aVES verfolgt das Ziel, das Vertrauen in den Rechtsstaat und das Wirtschafts- und Finanzsystem vor Gefahren zu schützen, die von dem Einbringen verdächtiger Vermögensgegenstände in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf ausgehen (§ 52a ZollKrimBG-E). Zu diesem Zweck wird der abzuwehrende Gefahrenbereich zunächst durch einige Begriffsbestimmungen festgelegt (§ 52b ZollKrimBG-E). Verdächtige Vermögenswerte sind bedeutsame Vermögenswerte (einschließlich Vermögensrechte und Kryptowerte) unklarer Herkunft (§ 52b Abs. 1 ZollKrimBG-E). Bedeutsam sind Vermögenswerte insbesondere bei einem Wert von über 100.000 Euro oder bei einem Wert von über 50.000 Euro, sofern eine Pflicht besteht, sie in ein öffentliches Register einzutragen (§ 52b Abs. 3 ZollKrimBG-E). Von unklarer Herkunft soll ein Vermögenswert sein, wenn begründete Zweifel an seiner rechtmäßigen Herkunft bestehen (§ 52b Abs. 4 S. 1 ZollKrimBG-E). Begründete Zweifel soll dabei den „tatsächlichen Anhaltspunkten“ für eine auf Tatsachen gestützte Gefahrenprognose im allgemeinen Polizeirecht entsprechen.<sup>9</sup> Demgemäß bejaht das Gesetz explizit eine Gefahr für das Vertrauen in den Rechtsstaat, wenn die Herkunft von bedeutsamen Vermögensgegenständen trotz der Maßnahmen zur Aufklärung und Sicherung von verdächtigen Vermögensgegenständen nicht aufgeklärt werden konnte (§ 52b Abs. 6 ZollKrimBG-E). In der Begründung wird hervorgehoben, dass es sich bei dieser Gefahr um die „gesetzliche Fiktion einer Gefahr“ handelt.<sup>10</sup>

Viel Mühe verwendet das Gesetz auf die Konturierung der „begründeten Zweifel“. Diese liegen insbesondere dann vor, wenn nach einer Gesamtschau der relevanten Umstände der rechtmäßige Erwerb des Vermögensgegenstandes oder sein Erwerb mit Mittel aus rechtmäßiger Herkunft nicht plausibel erscheint (§ 52b Abs. 4 S. 2 ZollKrimBG-E). Bei dieser Gesamtschau sind unter Heranziehung der

---

<sup>7</sup> ZFG-RefE, S. 2, 151 f.

<sup>8</sup> ZFG-RefE, S. 154, 156.

<sup>9</sup> ZFG-RefE, S. 240.

<sup>10</sup> ZFG-RefE, S. 245.

kriminalistischen Erfahrung der Zollvollzugsbediensteten<sup>11</sup> eine Reihe von Indizien zu prüfen wie u.a. die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Formalinhaber der tatsächlichen Gewalt oder der Formaleigentümer des Vermögensgegenstandes dahin, ob sie bei objektiver Betrachtung zum Erwerb ausreichen oder ob die behauptete Mittelherkunft oder das vorgegebene Geschäft zweifelsfrei nachvollzogen werden kann (§ 52b Abs. 4 S. 4 Nr. 1 ZollKrimBG-E); die Intransparenz über den wirtschaftlichen Berechtigten an dem Vermögensgegenstand (§ 52b Abs. 4 S. 4 Nr. 2 ZollKrimBG-E); Vorstrafen der Person im Besitz oder in der Verfügungsbefugnis des Gegenstandes (§ 52b Abs. 4 S. 4 Nr. 3a ZollKrimBG-E); diverse verdächtige Umstände bei Gesellschaften oder sonstigen Rechtsgestaltungen wie satzungswidrige Transaktionen, eine unplausible komplexe Eigentümerstruktur oder Konstruktionen, in denen der wirtschaftliche Berechtigte seine Berechtigung über eine „zwischen-geschaltete“ Gesellschaft mit Sitz in einem Drittstaat vermittelt bekommt (vgl. § 52b Abs. 4 S. 4 Nr. 3c bb, cc, ff ZollKrimBG-E); oder die Auffindung des Vermögensgegenstandes im Zusammenhang mit einem Strafverfahren (§ 52b Abs. 4 S. 4 Nr. 4a ZollKrimBG-E). Die Entwurfsbegründung betont zwar wiederholt, dass die Indizien bei der Einzelfallbeurteilung nicht schematisch gehandhabt werden dürfen wie etwaige Vorstrafen oder eine komplexe Eigentümerstruktur.<sup>12</sup> Das vermag aber nicht darüber hinwegzutäuschen, dass auch die Regelung in § 52b Abs. 4 ZollKrimBG-E im Kern ein geldwäsche-risikobasiertes Gefahrenabwehrkonzept verfolgt, das bereits dem VVBG von 2024 zugrunde gelegen hat.<sup>13</sup>

Bemerkenswert ist ferner die Regelung zur Sicherstellung von verdächtigen Vermögenswerten. Danach wird der Zollverwaltung, sofern Grund zu der Annahme besteht, dass bedeutsame Vermögensgegenstände unklarer Herkunft sein könnten, die Befugnis eingeräumt, verdächtige Vermögenswerte bis zu 30 Tage sicherzustellen und in Verwahrung zu nehmen zwecks Aufklärung ihrer Herkunft (§ 52d Abs. 1 ZollKrimBG-E). Die Eingriffsschwelle liegt hier unterhalb des strafprozessualen Anfangsverdachts. Denn die Befugnis entsteht bereits, wenn nach den Erfahrungen der Zollverwaltung, der kriminalistischen Erfahrung der Zollvollzugsbediensteten oder auf Grund entsprechender Hinweise gemäß den Indizien in § 52b Abs. 4 S. 4 ZollKrimBG-E davon auszugehen ist, dass der Vermögensgegenstand nicht rechtmäßig erworben worden ist oder sein Erwerb nicht mit Mitteln aus rechtmäßiger Herkunft erfolgt ist.<sup>14</sup> Die Frist kann auf Antrag der Zollbehörde durch Entscheidung des Gerichts einmalig um zusätzliche 150 Tage verlängert werden (§ 52d Abs. 2 S. 1 ZollKrimBG-E).

Zur Umsetzung ihrer Aufklärungspflicht nach § 5a ZollKrimBG-E gewährt das Gesetz der Zollverwaltung besondere Befugnisse (vgl. § 52e ZollKrimBG-E), namentlich die Befugnis, von natürlichen und juristischen Personen sowie von öffentlichen Stellen die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Unterlagen zu verlangen (§ 52e Abs. 2 ZollKrimBG-E). Zudem wird den Betroffenen und wirtschaftlich Berechtigten eine Mitwirkungsobliegenheit bei dem Nachweis der Herkunft verdächtiger Vermögenswerte aufgebürdet (§ 52f ZollKrimBG-E). Obwohl die Betroffenen danach zwar nicht (vollstreckbar) verpflichtet sind, sachdienliche Angaben zur Herkunft zu machen, kann die Nichtbeachtung der Obliegenheit jedoch regelmäßig zu Rechtsnachteilen für sie führen. Namentlich soll es laut Entwurfsbegründung der Zollbehörde (und dem Gericht) freistehen, aus der Nichtmitwirkung Schlüsse auf die Herkunft der verdächtigen Vermögenswerte zu ziehen.<sup>15</sup> Die Betroffenen sind u.a. darüber zu belehren, dass in Erfüllung der Mitwirkungsobliegenheit erfolgte Mitteilungen und übergebene Unterlagen in einem Besteuerungs- und Strafverfahren verwendet werden dürfen (§ 52f Abs. 3 S. 1 ZollKrimBG-E).

---

<sup>11</sup> ZFG-RefE, S. 241.

<sup>12</sup> ZFG-RefE, S. 242 f.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Stellungnahme Nr. 40/2024 der BRAK vom Juni 2024, S. 8 f.

<sup>14</sup> ZFG-RefE, S. 246 f.

<sup>15</sup> ZFG-RefE, S. 253.

Das aVES kann auf vier Wegen enden:

1. Der Verdacht der unklaren Herkunft des Vermögensgegenstandes wird ausgeräumt. Etwaige sichergestellte Vermögenswerte sind dann herauszugeben (vgl. § 52d Abs. 4, § 52j Abs. 1 S. 2 ZollKrimBG-E).
2. Der Betroffene räumt die unklare Herkunft bedeutsamer Vermögensgegenstände ein oder zeigt weitere verdächtige Vermögensgegenstände an. Bereits die zuständige Zollbehörde darf dann die betreffenden Vermögenswerte einziehen (§ 52g Abs. 6 S. 1 ZollKrimBG-E). Der Gesetzgeber verspricht sich von dieser Form der Selbstanzeige einerseits einen effizienten und verwaltungsökonomischen Abschluss des Verfahrens. Andererseits soll der Betroffene wirtschaftlich nachteilige oder für seinen Ruf abträgliche weitere Verwaltungsermittlungen abwenden können.<sup>16</sup> In der Tat sucht der Reformgesetzgeber die Betroffenen gleich mit drei Regelungen zu Selbstanzeigen zu motivieren. Erstens soll in geeigneten Fällen von weiteren Verwaltungsermittlungen abgesehen werden können (§ 52g Abs. 2 S. 1 ZollKrimBG-E). Zweitens erhält der Betroffene auf Antrag eine schriftliche Zusage über das Absehen (§ 52g Abs. 2 S. 2 ZollKrimBG-E). Drittens wird zum Schutz der Selbstbelastungsfreiheit angeordnet, dass die Selbstanzeige allein nicht als zureichender tatsächlicher Anhaltspunkt für die Einleitung eines Strafverfahrens oder OWi-Verfahrens gegen den Betroffenen oder einen Angehörigen herangezogen werden darf (§ 52g Abs. 3 S. 1 ZollKrimBG-E).<sup>17</sup> Allerdings ist die Zollbehörde in Entsprechung zum § 38 Abs. 3 VwVfG nicht mehr an ihre schriftliche Zusage gebunden, wenn sich nach deren Abgabe die Sach- oder Rechtslage derart ändert, dass die Zollbehörde die Zusage nicht erteilt hätte oder hätte erteilen dürfen (§ 52g Abs. 5 ZollKrimBG-E).
3. Kann die Herkunft der verdächtigen Vermögenswerte nicht aufgeklärt werden, so hat die zuständige Zollbehörde die gerichtliche Einziehung zu beantragen (§ 52h Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E). Das Gericht ordnet deren Einziehung an, wenn es der freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung ist, dass der Vermögensgegenstand nicht rechtmäßiger Herkunft ist (§ 52j Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E). Bei unbilliger Härte kann es von der Einziehung absehen (§ 52j Abs. 3 ZollKrimBG-E). Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts ist das Rechtsmittel der Berufung und gegen das Berufungsurteil die Revision zulässig (§ 52k ZollKrimBG-E).
4. Ergibt sich im Laufe der administrativen Vermögensermittlungen der Anfangsverdacht einer Straftat, insbesondere der Geldwäsche, so sind die Zollvollzugsbediensteten verpflichtet, ein Strafverfahren einzuleiten. Denn das Strafverfahren ist vorrangig vor einer aVES (dazu näher unten II. 3.).<sup>18</sup>

## 2. Begründung der aVES

Die Erweiterung der staatlichen Einziehungsmöglichkeiten neben der bestehenden strafrechtlichen Einziehung durch ein besonderes Verwaltungsverfahren der Einziehung wirft im Hinblick auf die Eigentumsgarantien aus Art. 14 GG und Art. 17 GRCh besondere Legitimationsprobleme auf. Das sieht auch der Reformgesetzgeber. Er führt deshalb zur Begründung der aVES gleich mehrere, sich teils überschneidende Gesichtspunkte an:

---

<sup>16</sup> ZFG-RefE, S. 253.

<sup>17</sup> Dazu ZFG-RefE, S. 254 f.

<sup>18</sup> ZFG-RefE, S. 205, 238.

- Die aVES sei zum Schutz des Vertrauens in den Rechtsstaat und das Wirtschafts- und Finanzsystem zwingend erforderlich.<sup>19</sup> *„Ein Verzicht auf diese Regelungen würde dazu führen, dass Gefahren für das Wirtschafts- und Finanzsystem unerkannt blieben und eine Schwächung des Vertrauens in den Rechtsstaat drohte – etwa durch Einbringen bedeutsamer Vermögensgegenstände von unklarer Herkunft in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf.“* In diesen Fällen einer (noch) nicht ersichtlichen Strafbarkeit könnte *„einer sich bereits realisierenden Gefahr nicht begegnet werden ..., da nach der jetzigen Rechtslage keine entsprechenden Schutzmaßnahmen getroffen werden können.“*<sup>20</sup> Insoweit könne trotz fehlender Strafbarkeit ein Schaden für den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf *„nicht ausgeschlossen werden“*.<sup>21</sup>
- Von hochwertigen Vermögenswerten inkriminierter oder unklarer Herkunft gehen erhebliche Gefahren für die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland aus. Fortbestehende Möglichkeiten, derart verdächtige Vermögenswerte in den legalen Markt einbringen zu können, beschädigen nachhaltig das Vertrauen der übrigen Bevölkerung. *„Kann der Rechtsstaat ... einer solchen Entwicklung nichts entgegensetzen, wird die Exekutive als handlungsunfähig wahrgenommen und Gesetze als wirkungslos erachtet.“*<sup>22</sup>
- Schließlich sei die aVES notwendig, um kriminelle Strukturen zu schwächen und Sicherheitsrisiken für die Gesellschaft zu reduzieren.<sup>23</sup>

### 3. Abgrenzung zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung

Besonderen Wert legt der Reformgesetzgeber auf die Abgrenzung der aVES zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung<sup>24</sup>. Für ihn sind die aVES und die strafrechtliche Vermögensabschöpfung klar getrennt. Die aVES bezeichne ein rein zollpolizeiliches Verfahren, das sich ausschließlich im besonderen Verwaltungsrecht ohne dogmatisch schwer zu vermittelnden Verknüpfungen mit dem Strafprozessrecht bewege. Damit sei gewährleistet, dass es zu *„keiner unbotmäßigen Vermengung des präventiven und repressiven Rechts kommt.“*<sup>25</sup>

Im Verhältnis zum Strafverfahren und der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung soll die aVES streng subsidiär sein. Ergeben die administrativen Vermögensermittlungen daher einen strafprozessualen Anfangsverdacht im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO, so sind die Zollbehörden als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft verpflichtet, ein Strafverfahren einzuleiten.<sup>26</sup> Der Reformgesetzgeber betont, dass ein willkürliches Ausweichen in die aVES dort, wo die vorläufige Vermögenssicherung nach §§ 111b, 111e StPO und eine Einziehung nach den §§ 73 ff. StGB angezeigt sind, nicht statthaft ist. Das gelte insbesondere für die selbständige Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB iVm. §§ 111b Abs. 1, 111e Abs. 1 S. 2 und § 437 StPO.<sup>27</sup> Als Gründe für die Unzulässigkeit einer Missachtung des Vorrangs der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung nennt der Reformgesetzgeber die Garantie des gesetzlichen

---

<sup>19</sup> ZFG-RefE, S. 2.

<sup>20</sup> ZFG-RefE, S. 156.

<sup>21</sup> ZFG-RefE, S. 204.

<sup>22</sup> ZFG-RefE, S. 203.

<sup>23</sup> ZFG-RefE, S. 156.

<sup>24</sup> Zu verweisen ist hier auf die parallelen aktuellen Reformbestrebungen zum Recht der Vermögensabschöpfung, insbesondere der Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Optimierung des Rechts der Vermögensabschöpfung vom März 2024 und die Überlegungen im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 9. April 2025, dazu BRAK-Stellungnahme 21/2025, und auf den RefE eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1260 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz v. 15. Oktober 2025, dazu BRAK-Stellungnahme 3/2026.

<sup>25</sup> ZFG-RefE, S. 156 und S. 238.

<sup>26</sup> ZFG, RefE, S. 238.

<sup>27</sup> ZFG, RefE, S. 238 f.

Richters nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG, die durch eine abweichende Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte unterlaufen würde. Zudem sperrten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Abs. 1 BHO eine Übertragung des Verfahrensrisikos von dem für das Strafverfahren zuständigen Bundesland auf die Bundesrepublik Deutschland.<sup>28</sup>

Einen selbständigen Anwendungsbereich der aVES gegenüber der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung sieht der Reformgesetzgeber insbesondere in den Fällen, in denen bedeutsame Vermögenswerte unklarer Herkunft transferiert werden, ohne dass sich der Anfangsverdacht der Geldwäsche begründen lässt. Darüber hinaus sei die aVES anwendbar, wenn sich trotz Bejahung eines Anfangsverdachts die Ermittlungen nicht die Annahme eines hinreichenden Tatverdachts tragen, so dass das Strafverfahren einzustellen ist.<sup>29</sup>

### III.

#### **Bewertung des Modells der aVES**

Die Bundesrechtsanwaltskammer lehnt die aVES wie schon seinen Vorgänger, das VVBG von 2024, ab. Die aVES ist widersprüchlich (unten 1), in seinen Zielen paradoxal (unten 2) sowie materiell (unten 3.) und formell verfassungsrechtlich sehr bedenklich (unten 4.).

#### **1. Der Grundwiderspruch zwischen der gerichtlichen Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft und der unklaren Herkunft**

Der Referentenentwurf leidet schon hinsichtlich der Einführung der aVES an einem fundamentalen Widerspruch, der offenbar erst kurz vor Veröffentlichung eingefügt wurde. Dieser Widerspruch besteht darin, dass die verwaltungsgerichtliche Entscheidung über die Einziehung die Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft des verdächtigen Vermögenswertes voraussetzt (§ 52j Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E), während die aVES nach ihrem ausdrücklichen Zweck bereits vor der Gefahr der Einschleusung verdächtiger Vermögenswerte schützen soll (§ 52a ZollKrimBG-E). Als verdächtige Vermögenswerte werden entsprechend bedeutende Vermögensgegenstände von unklarer Herkunft ins Visier genommen (§ 52b Abs. 1 ZollKrimBG-E) und auch in Bezug auf begründete Zweifel definiert (§ 52b Abs. 4 ZollKrimBG-E). Dass die Änderung der Anforderungen an die verwaltungsgerichtliche Einziehung unmittelbar vor Veröffentlichung geschehen sein muss, sieht man daran, dass § 52j Abs. 2 ZollKrimBG-E nicht mehr angepasst wurde und auf „begründete Zweifel im Sinne des Absatzes 1“ Bezug nimmt, die dort im Text gar nicht mehr auftauchen.<sup>30</sup> Nicht mehr angepasst wurde gleichfalls die gesamte Entwurfsbegründung ab S. 258 ff., wo noch die Rede ist, dass nach § 52j Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E das Verwaltungsgericht die Einziehung der verdächtigen Vermögenswerte anordnet, „*wenn es nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung begründete Zweifel an der rechtmäßigen Herkunft des Vermögensgegenstandes hat*“.<sup>31</sup> Diese Formulierung bildete wohl den ursprünglich geplanten Normtext von § 52j Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E, der allerdings nicht mehr der veröffentlichten Version entspricht.

Diese Änderung des § 52j Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E in letzter Minute ist freilich fundamental. Denn das nunmehrige Abstellen auf die Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft der Vermögenswerte bedeutet in der Sache nichts anderes, als die Überzeugung von der Bemakelung, also der Herkunft der

---

<sup>28</sup> ZFG, RefE, S. 238.

<sup>29</sup> ZFG, RefE, S. 204.

<sup>30</sup> Zutreffend gesehen von El-Ghazi/Wegner/Zimmermann, Verfassungsblog, 18.5.2026, S. 4.

<sup>31</sup> ZFG-RefE, S. 259.

Vermögenswerte aus Straftaten, zu verlangen. Insoweit entspricht die „nicht rechtmäßige Herkunft“ einer Herkunft des Vermögenswertes aus Straftaten, weil eine bloß zivilrechtswidrige Besitz- oder Eigentumslage Grund für eine Zivilklage, aber kein Grund für eine staatliche Einziehung abgäbe. Das Gleiche gilt für einen Besitz bzw. Eigentum im Widerspruch zum öffentlichen Recht. Sofern dieser Besitz bzw. das Eigentum sich nicht bereits einer Straftat verdankt, besteht Grund für eine Verwaltungsklage, aber keine Einziehung. Soweit aber „nicht rechtmäßige Herkunft“ mit „Herkunft aus Straftaten“ gleichbedeutend ist, ist es schlicht falsch, wenn es in der Entwurfsbegründung zu § 52j ZollKrimBG-E noch heißt: *„Anders als bei der strafrechtlichen Einziehung kommt es vorliegend nicht darauf an, dass der Vermögensgegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt“*.<sup>32</sup>

Diese fundamentale Änderung von § 52j Abs. 1 ZollKrimBG-E zerstört die gesamte Systematik der geplanten aVES. Das sei an zwei Punkten gezeigt. § 52g Abs. 1 ZollKrimBG-E soll Betroffene motivieren, die unklare Herkunft bedeutsamer Vermögenswerte einzuräumen oder weitere verdächtige Vermögenswerte anzuzeigen. Diese Möglichkeit der Selbstanzeige geht völlig ins Leere, wenn materieller Einziehungsgrund für das Gericht die Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft der Vermögenswerte ist. Denn warum soll ein Bürger gegenüber der Zollbehörde die unklare Herkunft eines Vermögenswertes offenbaren, wenn der Vermögenswert aufgrund der schieren Unklarheit der Herkunft gar nicht gerichtlich einziehungsfähig ist?

Noch drastischer sind die Folgen der Änderung für das Verhältnis der aVES zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung. Die aVES will gerade im Vorfeld des strafprozessualen Anfangsverdachts greifen und bedeutsame Vermögensgegenstände unklarer Herkunft aus dem Verkehr ziehen. Wenn aber die verwaltungsgerichtliche Einziehung letztlich erst bei der Überzeugung von der nicht rechtmäßigen Herkunft, also der Bemakelung, zulässig ist, wird die aVES an die Eingriffshöhe der strafrechtlichen Einziehung rückgebunden. Dann wird nicht verständlich, warum die aVES bereits im Vorfeld eines strafprozessualen Anfangsverdachts greifen soll. Insoweit werden die Befugnisse der Zollbehörden, bedeutsame Vermögenswerte unklarer Herkunft für 30 Tage sicherzustellen (§ 52d Abs. 1 S. 1 iVm. § 52b Abs. 1, 3 ZollKrimBG-E), bzw. des Gerichts, diese Frist um zusätzliche 150 Tage zu verlängern (§ 52d Abs. 2 ZollKrimBG-E), unverhältnismäßig.

## 2. Die Paradoxie der aVES bei Vermögen unklarer Herkunft

Im Schrifttum wird an der aVES kritisiert, dass das Modell inkonsistent ist und nicht weit genug im Sinne einer effektiven Einziehung intransparenten Vermögens geht.<sup>33</sup> Indes liegt die umgekehrte Frage näher, ob diese Inkonsistenz nicht auf eine basale Paradoxie einer aVES verweist und zudem ein Legitimationsproblem offenlegt.

Dazu muss man sehen, dass schon die Ziele, welche die aVES verfolgen soll, spannungsreich sind. So soll die aVES zunächst Vermögenswerte unklarer Herkunft aufklären.<sup>34</sup> Darüber hinaus soll die aVES aber – lässt man einmal die Änderung in § 52j Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E außer Acht – die Einziehung ermöglichen, wenn die Herkunft der fraglichen bedeutsamen Vermögenswerte trotz der Maßnahmen zur Aufklärung und Sicherung nach diesem Gesetz nicht aufgeklärt werden kann.<sup>35</sup> Entsprechend bestimmt § 52b Abs. 6 ZollKrimBG-E, dass in letzteren Fällen eine Gefahr für das Vertrauen in den Rechtsstaat und damit auch das Wirtschafts- und Finanzsystem vorliegt.

---

<sup>32</sup> ZFG-RefE, S. 258.

<sup>33</sup> El-Ghazi/Wegner/Zimmermann, Verfassungsblog, 18.5.2026, S. 3 f., 6.

<sup>34</sup> ZFG-RefE, S. 2 und 154: „Ziel dieses Verwaltungsverfahrens ist die Aufklärung von Vermögenswerten unklarer Herkunft“.

<sup>35</sup> ZFG-RefE, S. 245.

Dass zwischen den Zielen der Aufklärung und der Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft ein Spannungsverhältnis besteht, sieht der Reformgesetzgeber selbst. So betont er einerseits, dass die Zollbehörden im Rahmen ihrer Pflicht zur Amtsermittlung gemäß § 52e Abs. 6 ZollKrimBG-E auch die für den Betroffenen günstigen Umstände zu ermitteln haben, und dass die Fristverlängerung um zusätzliche 150 Tage in § 52d Abs. 2 ZollKrimBG-E *„auch dem Zweck (dient), den Grund zur Annahme, dass die bedeutsamen Vermögensgegenstände unklarer Herkunft sind, zu widerlegen.“*<sup>36</sup> Andererseits gibt der Reformgesetzgeber zu, dass der Staat bei der aVES *„aus der Motivation heraus agiert, seine Interessen durchzusetzen (Vertrauen in den Rechtsstaat, Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems)“*, weshalb die Entscheidung über die Einziehung unabhängigen Gerichten zu überantworten sei.<sup>37</sup> Dass ihn auch finanzielle Interessen bei der aVES leiten, räumt der Reformgesetzgeber ebenfalls ein: *„Durch das Gesetz entstehen für den Haushalt Mehreinnahmen. Ab dem Jahr 2028 wird mit Mehreinnahmen von ca. 308 Mio. Euro pro Jahr durch das neue Verfahren nach § 5a des Zollkriminalitätsbekämpfungsgesetzes gerechnet.“*<sup>38</sup>

Dass die Auflösung dieser Zielparadoxie schwierig sein könnte, wird aus folgender Passage in der Entwurfsbegründung deutlich: Danach wird die Gefahr in § 52b Abs. 6 ZollKrimBG-E bei aVES *„nicht an eine unterstellte Herkunft geknüpft, sondern ist das Ergebnis umfassender Gefahrenerforschungsmaßnahmen ..., die von dem Untersuchungsgrundsatz beherrscht werden ..., bei dem auch weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten des Betroffenen ... gegeben sind.“*<sup>39</sup> Indes dürfte sich die Gefahr einer staatlichen „Unterstellung“ der unklaren Herkunft nicht so einfach, wie der Reformgesetzgeber meint, zum Verschwinden bringen lassen. Denn soweit die Einführung der aVES auch finanziell motiviert ist und der Staat allein bei Nichtaufklärbarkeit der Herkunft zur Einziehung berechtigt ist, erscheint die Befürchtung nicht grundlos, dass der aVES eine einziehungsfreundliche Handhabung eigen sein dürfte. Das gilt umso mehr, als dem Staat – und sei es durch Gerichte – die Auslegungshoheit über jene Gefahr für das Vertrauen in den Rechtsstaat gemäß § 52b Abs. 6 ZollKrimBG-E zukommt, die er selbst als rein normativ bzw. gesetzliche Fiktion bezeichnet.<sup>40</sup>

### **3. Legitimationsprobleme der aVES im Verhältnis zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung**

Letztere Problematik verschärft sich, wenn man als Grund der in letzter Minute erfolgten Änderung in § 52j Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E nicht Inkonsequenz, sondern ein tief liegendes Legitimationsproblem der aVES identifiziert. Die materiellen Voraussetzungen der verwaltungsgerichtlichen Einziehung in § 52j Abs. 1 ZollKrimBG-E bezeichnen, wie dargelegt<sup>41</sup>, keine Randfrage, sondern das Kernproblem der aVES. Offenbar war man sich selbst auf Seiten des Reformgesetzgebers uneins, wie weit der gefahrenabwehrrechtliche Paradigmenwechsel, dass bereits von hochwertigen Vermögenswerten unklarer Herkunft eine erhebliche Gefahr für den Rechtsstaat ausgeht, verfassungsrechtlich zulässig.

#### **a. Spannung zu den zivilrechtlichen Eigentumsvermutungen**

In der Tat versteht sich dieser gefahrenabwehrrechtliche Paradigmenwechsel nicht von selbst. Bereits die zivilrechtlichen Eigentumsvermutungen des § 1006 BGB stehen in Spannung zu diesem Paradigmenwechsel. Danach wird zugunsten des Besitzers einer beweglichen Sache vermutet, dass er Eigentümer der Sache sei (§ 1006 Abs. 1 S. 1 BGB). Zugunsten eines früheren Besitzers wird vermutet, dass er während der Dauer seines Besitzes Eigentümer der Sache gewesen sei (§ 1006 Abs. 2 BGB). Und

---

<sup>36</sup> ZFG-RefE, S. 246.

<sup>37</sup> ZFG-RefE, S. 256.

<sup>38</sup> ZFG-RefE, S. 3.

<sup>39</sup> ZFG-RefE, S. 245.

<sup>40</sup> Vgl. ZFG-RefE, S. 239, 245.

<sup>41</sup> Vgl. oben II. 1.

im Falle eines mittelbaren Besitzes gilt die Vermutung für den mittelbaren Besitzer (§ 1006 Abs. 3 BGB). Diese (widerleglichen) Eigentumsvermutungen verkürzen als Erwerbsvermutung (§ 1006 Abs. 1 S. 1 BGB)<sup>42</sup> bzw. Bestandsvermutung (§ 1006 Abs. 2 BGB)<sup>43</sup> die Darlegungs- und Beweislast des Besitzers, der Ansprüche als Eigentümer erhebt, auf den Nachweis seines Besitzes.<sup>44</sup> Soweit danach der Besitzer nach h.M. überhaupt keinen Erwerbsgrund vortragen muss<sup>45</sup>, stehen die zivilrechtlichen Eigentumsvermutungen<sup>46</sup> im Widerspruch zur Grundkonzeption der aVES mit seinen „begründeten Zweifeln“ an der Rechtmäßigkeit der Herkunft des Vermögenswertes als – ursprünglich angesteuerter – Einziehungsgrund (vgl. §§ 52b Abs. 4, 52j Abs. 2 ZollKrimBG-E) sowie den Mitwirkungsobliegenheiten des Betroffenen in § 54f ZollKrimBG-E.

## **b. Unverhältnismäßiger Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG)**

Darüber hinaus erheben sich verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der aVES aus der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG.<sup>47</sup> Der Reformgesetzgeber sieht die geplante aVES offenbar als verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung der Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG an, wie seine Bezugnahme auf Art. 14 GG in der Begründung zur Festlegung des Anwendungsbereichs der aVES in § 52b Abs. 3 ZollKrimBG-E belegt.<sup>48</sup> Doch erscheint diese Annahme in mehreren Hinsichten unhaltbar.<sup>49</sup>

### **aa. Inhalt und Schranken der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG**

Nach Art. 14 Abs. 1 GG werden das Eigentum und das Erbrecht gewährleistet (S. 1), während Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt werden (S. 2). Zudem heißt es in Art. 14 Abs. 2 GG, dass Eigentum verpflichtet (S. 1) und dass sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll (S. 2). Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Recht, Sach- und Geldeigentum zu besitzen, zu nutzen, es zu verwalten und über es zu verfügen.<sup>50</sup> Dabei versteht sich die Eigentumsgarantie vor allem als Bestandsgarantie.<sup>51</sup> Denn die Eigentumsgarantie verfolgt den Zweck, dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu erhalten und dem Einzelnen die Entfaltung und eigenverantwortliche Lebensgestaltung im privaten Bereich wie bei der wirtschaftlichen Betätigung zu ermöglichen.<sup>52</sup>

Insoweit ist der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG nicht frei.<sup>53</sup> Vielmehr muss er in Anerkennung des Privateigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG wie auch des Sozialgebots des Art. 14 Abs. 2 GG unter Beachtung der Grundsätze der

---

<sup>42</sup> BGH (Z) NJW 1993, 935, 936; BGH (Z) NJW 2002, 2101.

<sup>43</sup> BGH (Z) NJW 2015, 1678, 1680 Rn. 34; Jauernig-Berger, BGB, 19. Aufl. 2023, § 1006 Rn. 1.

<sup>44</sup> BGH (Z) NJW 2002, 2101, 2102; BeckOK BGB-Hau/Poseck, 77. Edition Stand: 1.2.2026, § 1006 Rn. 1.

<sup>45</sup> BGH (Z) NJW 2002, 2101, 2102; Jauernig-Berger, BGB, § 1006 Rn. 5; BeckOK BGB Hau/Poseck, § 1006 Rn. 4.

<sup>46</sup> Vgl. zu weiteren Eigentumsvermutungen z.B. § 1362 Abs. 1 S. 1 BGB, wonach zugunsten der Gläubiger eines der Ehegatten vermutet wird, dass die im Besitz eines oder beider Ehegatten befindlichen beweglichen Sachen dem Schuldner gehören.

<sup>47</sup> Aus Raumgründen beschränkt sich die Stellungnahme auf die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG. Es wird davon ausgegangen, dass die Ausführungen sich im Kern entsprechend auf das Eigentumsrecht nach Art. 17 Abs. 1 GRCh übertragen lassen.

<sup>48</sup> Vgl. ZFG-RefE, S. 240.

<sup>49</sup> Erhebliche verfassungs- und vor allem europarechtliche Bedenken äußert auch der DAV, Stellungnahme Nr. 25/2026 vom März 2026, S. 6, 21 ff.

<sup>50</sup> BVerfGE 97, 350, 370.

<sup>51</sup> v. Münch/Kunig-Bryde/Wallrabenstein, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 14 Rn. 59.

<sup>52</sup> BVerfGE 51, 193, 218; BVerfGE 97, 350, 370 f.

<sup>53</sup> BVerfGE 91, 294, 308; v. Münch/Kunig-Bryde/Wallrabenstein, GG, Art. 14 Rn. 103.

Verhältnismäßigkeit, der Gleichheit<sup>54</sup> und des Vertrauensschutzes<sup>55</sup> „den Bereich des Einzelnen und die Belange der Allgemeinheit in einen gerechten Ausgleich bringen.“<sup>56</sup> Insbesondere darf der Kernbereich der Eigentumsgarantie, zu der die Privatnützigkeit des Eigentumsobjekts ebenso wie die grundsätzliche Verfügungsbefugnis gehört, nicht ausgehöhlt werden.<sup>57</sup> Andererseits ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion gemäß Art. 14 Abs. 2 GG steht.<sup>58</sup> Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen aber in keinem Fall zu einer übermäßigen Belastung führen und den Eigentümer im vermögensrechtlichen Bereich unzumutbar treffen.<sup>59</sup>

Von besonderer Bedeutung ist in unserem Zusammenhang der Aspekt des Vertrauensschutzes. Soweit die Eigentumsgarantie vor allem Bestandsgarantie ist, hat der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes für die Vermögenswerte im Eigentumsgrundrecht eine eigene Ausprägung und verfassungsrechtliche Ordnung erfahren.<sup>60</sup> Deshalb trifft den Gesetzgeber eine besondere Pflicht zur Rücksichtnahme auf nach altem Recht erworbene Rechte.<sup>61</sup> Allerdings bezieht sich der Vertrauensschutz nur auf ein berechtigtes Vertrauen auf den Fortbestand eines wohl erworbenen Rechts.<sup>62</sup> Ist der Vermögenswert nicht gesetzesmäßig erworben worden, so ist ein schutzwürdiges Bestandsvertrauen nicht anzuerkennen.<sup>63</sup>

### **bb. Strafrechtliche Einziehung und Eigentumsgarantie**

Das Verhältnis zwischen strafrechtlicher Einziehung und Eigentumsgarantie hat das BVerfG bereits mehrfach behandelt. Dabei ist danach zu unterscheiden, ob der Verstoß gegen strafrechtliche Vorschriften zu einem zivilrechtlich unwirksamen Erwerb führt (§§ 134, 935 BGB) oder nicht. Im ersteren Fall ist wie bei Betäubungsmitteldelikten das Eigentumsgrundrecht schon mangels einer schutzfähigen Rechtsposition nicht berührt. In diesem Fall kann daher eine strafrechtliche Einziehungsvorschrift, die etwa den Ertrag aus illegalen Drogengeschäften abschöpft, nicht gegen Art. 14 Abs. 1 GG verstoßen.<sup>64</sup>

Hat der Betroffene dagegen zwar deliktisch, aber zivilrechtlich wirksam erworben, so stellt eine entsprechende strafrechtliche Einziehungsvorschrift eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, sofern sie verhältnismäßig ist, insbesondere zu keinen unzumutbaren Belastungen führt. Denn es ist ständige Rechtsprechung des BVerfG, dass der Verlust von Eigentum als Nebenfolge einer strafrechtlichen Verurteilung zu den traditionellen Schranken des Eigentums gehört.<sup>65</sup> Das lässt sich auf den Gedanken des Missbrauchs zurückführen: Wer einen Vermögensvorteil auf strafbare Weise erlangt, gebraucht das Eigentum in einer vom Grundgesetz nicht gebilligten Weise und verwirkt deshalb sein Eigentumsrecht.<sup>66</sup>

---

<sup>54</sup> BVerfGE 70, 191, 200; BVerfGE 74, 203, 214; BVerfGE 87, 114, 138 f.; BVerfGE 110, 1, 28.

<sup>55</sup> BVerfGE 143, 246, 343 (Rn. 270); v. Münch/Kunig-Bryde/Wallrabenstein, GG, Art. 14 Rn. 106.

<sup>56</sup> BVerfGE 31, 229, 242; BVerfGE 100, 226, 240; BVerfGE 110, 1, 28; BVerfGE 143, 246, 341 (Rn. 268).

<sup>57</sup> BVerfGE 91, 294, 308; BVerfGE 100, 226, 241.

<sup>58</sup> BVerfGE 70, 191, 201; BVerfGE 100, 226, 241; BVerfGE 143, 246, 341 (Rn. 268).

<sup>59</sup> BVerfGE 110, 1, 28.

<sup>60</sup> BVerfGE 36, 281, 293; BVerfGE 143, 246, 341 f. (Rn. 268); Sachs-Wendt, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 88a.

<sup>61</sup> Vgl. BVerfGE 53, 335, 351; BVerfGE 58, 300, 351, jeweils auch zur Erforderlichkeit von Überleitungsvorschriften; BVerfGE 83, 201, 212 f.; v. Münch/Kunig-Bryde/Wallrabenstein, GG, Art. 14 Rn. 109.

<sup>62</sup> BVerfGE 50, 300, 351; Sachs-Wendt, GG, Art. 14 Rn. 88; vgl. auch BVerfGE 143, 246, 342 (Rn. 269).

<sup>63</sup> Vgl. v. Münch/Kunig-Bryde/Wallrabenstein, GG, Art. 14 Rn. 110.

<sup>64</sup> BVerfGE 110, 1, 23 f.

<sup>65</sup> BVerfGE 22, 387, 422; BVerfGE 110, 1, 24.

<sup>66</sup> Vgl. die Ansicht des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz, zitiert bei BVerfGE 110, 1, 10.

### cc. Administrative Einziehung und Eigentumsgarantie?

So verfassungsrechtlich anerkannt ein Eigentumsverlust aufgrund strafrechtlicher Einziehung ist, so ungeklärt ist die Frage, ob und inwieweit ein Spielraum des Gesetzgebers für eine administrative Einziehung besteht. Einerseits hat das BVerfG wiederholt erklärt, dass der Gesetzgeber weitgehend frei darüber entscheiden kann, ob und auf welche Weise er rechtswidrig erlangte wirtschaftliche Vorteile einzuziehen will.<sup>67</sup> Dabei hat das BVerfG sogar das öffentliche Gefahrenabwehrrecht angesprochen. Denn der Eingriff, mit dem der Staat auf eine deliktisch entstandene Vermögenslage korrigierend reagiert, sei nicht notwendig repressiv. Auch die Gefahrenabwehr ende nicht bei der durch den Verstoß bewirkten Störung der öffentlichen Sicherheit, sondern umfasse zugleich die Aufgabe, eine Fortdauer der Störung zu verhindern.<sup>68</sup>

Jedoch ging es bei diesen Überlegungen des BVerfG immer um die Korrektur einer deliktisch entstandenen Vermögenslage. Entsprechend verlangt das BVerfG für die Verfassungskonformität von Einziehungsvorschriften, dass der Tatrichter durch Ausschöpfung der Beweismittel von der Bemakelung des einzuziehenden Gegenstandes überzeugt ist.<sup>69</sup> Diese Rechtsprechung mag auch der Grund für die Änderung von § 52j Abs. 1 S. 1 ZollKrimBG-E durch den Reformgesetzgeber in letzter Minute sein. Auf jeden Fall ist aber festzustellen, dass das BVerfG bislang eine Einziehung jenseits der Bemakelung von Vermögensgegenständen, wie es die aVES anstrebt, nicht zugelassen hat.

Dafür besteht auch kein Bedürfnis. Es ist kein Zufall, dass im Referentenentwurf bei der Begründung der aVES mehrfach nicht nur auf verdächtige Vermögenswerte, sondern zugleich auf inkriminierte Vermögenswerte abgestellt wird.<sup>70</sup> In der Tat bestehen die behaupteten Gefahren für das Vertrauen in den Rechtsstaat, den Wirtschafts- und Finanzkreislauf und in die Handlungsfähigkeit der Verwaltung dann, wenn durch Straftaten erlangte Vermögenswerte unabgeschöpft bleiben. Aber gilt das in gleichem Maße für Vermögenswerte bloß unklarer Herkunft?

Schon die behandelten zivilrechtlichen Eigentumsvermutungen (oben III. 3. a.) zeigen, dass hier eine andere Bewertung angezeigt ist. Insoweit hilft es nicht weiter, sondern schwächt im Gegenteil das Anliegen des Reformgesetzgebers, wenn er die von ihm angenommene erhebliche Gefahr für die wirtschaftliche und politische Entwicklung in Deutschland durch die Nichteinziehung von bedeutsamen Vermögenswerten unklarer Herkunft als gesetzliche Fiktion tituliert.<sup>71</sup> Denn die gesetzliche Fiktion einer Gefahr ist keine Gefahr, sondern die Illusion einer Gefahr. Und eine Fiktion kann Eingriffe in die Eigentumsgarantie nicht rechtfertigen.

An dieser Stelle offenbaren sich ferner massive Probleme der Verhältnismäßigkeit. Obgleich die Entwurfsbegründung wiederholt davon spricht, dass die aVES der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung dient<sup>72</sup>, finden sich in keiner Vorschrift zur aVES auch nur Anknüpfungen an Organisierte Kriminalität oder Terrorismusfinanzierung. Damit greift die aVES tief in die Vermögensverhältnisse von Normalbürgern ein. Was stellt der Reformgesetzgeber sich genau vor? Die Anknüpfungsindizien für verdächtige Vermögenswerte reichen von geringen Einkommensverhältnissen über Intransparenz hinsichtlich des wirtschaftlich Berechtigten, Vorstrafen und diverse verdächtige Umstände bei Gesellschaften bis hin zu belastenden Auffindesituationen des Vermögenswertes (vgl. § 52 Abs. 4 ZollKrimBG-E; auch oben II. 1). Sie umfassen damit einen derart breiten Anwendungsbereich für „begründete Zweifel“ an der rechtmäßigen Herkunft von bedeutsamen Vermögensgegenständen

<sup>67</sup> BVerfGE 110, 1, 15; BVerfG NJW 2021, 1222, 1223 Rn. 109 m. Anm. Lenk.

<sup>68</sup> BVerfGE 110, 1, 17; BVerfG NJW 2021, 1222, 1224 Rn. 110.

<sup>69</sup> BVerfGE 110, 1, 25 ff.

<sup>70</sup> Siehe ZFG-RefE, S. 156, 203, 244 und oben II. 2.

<sup>71</sup> ZFG-RefE, S. 245.

<sup>72</sup> ZFG-RefE, S. 1, 151 f., auch oben I.

(§ 52b Abs. 4 S. 1 ZollKrimBG-E), der besorgen lässt, dass sich künftig Millionen von Bürgern einer Prüfung nach der aVES ausgesetzt sehen. Muss in Zukunft wirklich jeder einkommensschwache Normalbürger nachweisen, dass er sein wertvolles Fahrzeug, sein Aktiendepot über 100.000 Euro oder sein Eigenheim durch Schenkung, Erbschaft oder Glückspiel erworben hat, um „safe“ zu sein?

Nicht frei von Willkür erscheinen insoweit auch die vom Reformgesetzgeber angenommenen Wertgrenzen für bedeutsame Vermögensgegenstände. Die Wertgrenzen von über 100.000 Euro für nicht registrierpflichtige und über 50.000 Euro für registrierpflichtige Vermögensgegenstände werden zwar mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begründet. Es soll gewährleistet werden, dass das eingriffsintensive Verfahren der aVES erst bei einer gewissen Erheblichkeit des Sachverhalts zur Anwendung kommt.<sup>73</sup> Aber abgesehen davon, dass diese Eingrenzung durch die Möglichkeit einer einheitlichen Wertbetrachtung für mehrere Vermögensgegenstände relativiert wird (vgl. § 52b Abs. 2 S. 2 ZollKrimBG-E)<sup>74</sup>, erschließen sich diese Wertgrenzen nicht.<sup>75</sup> Begreift man die aVES als gefahrenabwehrrechtliche „Suspicious Wealth Order“<sup>76</sup>, so ist nicht ohne Weiteres zu sehen, wie gerade Beträge über 50.000 Euro etwas mit „Reichtum“ zu tun haben sollen. Das gleiche gilt für den Aspekt der Gefahrenabwehr. Warum ein verdächtiger Betrag von 100.001 Euro eine Gefahr für das Vertrauen in den Rechtsstaat begründet, während ein verdächtiger Betrag von 99.999 Euro das nicht tut, ist unerfindlich. Das liegt nicht nur am unvermeidlichen „Schmerz der Grenze“, die mit jeder juristischen Grenzziehung verbunden ist. Es liegt vor allem daran, dass die vom Reformgesetzgeber beschworene Gefahr für das Vertrauen in den Rechtsstaat durch verdächtige Vermögenswerte eine gesetzliche Fiktion markiert, die als solche natürlich überhaupt keine Wertorientierung zu bieten vermag.

#### 4. Verfassungswidrige Erweiterung der Strafverfolgungszuständigkeit der Zollverwaltung

Ist die materielle Verfassungsmäßigkeit der aVES im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG daher mehr als zweifelhaft, so ergeben sich Zweifel auch an der formellen Verfassungskonformität.<sup>77</sup> Nach § 5 Abs. 2a ZollKrimBG-E sollen die Zolldirektionen künftig in allen bedeutsamen Fällen der Geldwäsche mit Auslandsbezug einschließlich der ihr zugrundeliegenden rechtswidrigen Taten die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnehmen. Entsprechend fasst § 1 Abs. 2 Nr. 4 ZollKrimBG-E unter die Zollkriminalität auch die Geldwäsche nach § 261 StGB. Der Reformgesetzgeber stützt diese originäre Strafverfolgungszuständigkeit des Zolls zum einen auf Art. 87 Abs. 3 iVm. 73 Abs. 1 Nr. 10 Alt. 3 GG („internationale Verbrechensbekämpfung“), zum anderen auf eine Annexkompetenz aus Art. 87 Abs. 1 und Art. 108 GG.<sup>78</sup>

Beides verfängt nicht. Nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder u.a. in der Kriminalpolizei, über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und über die internationale Verbrechensbekämpfung. Internationale Verbrechensbekämpfung meint dabei die Verhütung und Verfolgung von Straftaten in internationaler Zusammenarbeit.<sup>79</sup> Der Begriff erfasst also *„nicht die Bekämpfung internationaler Verbrechen, sondern die internationale Bekämpfung von Verbrechen, also etwa die Zusammenarbeit deutscher mit ausländischen Stellen in kriminalpolizeilichen*

---

<sup>73</sup> ZFG-RefE, S. 240.

<sup>74</sup> Der Reformgesetzgeber nennt als Beispiele eine einheitlich zu betrachtende Schmucksammlung oder einen Fuhrpark, ZFG-RefE, S. 240.

<sup>75</sup> Kritisch auch DAV, Stellungnahme Nr. 25/2026 vom März 2026, S. 16.

<sup>76</sup> ZFG-RefE, S. 156.

<sup>77</sup> Im Ergebnis ebenso El-Ghazi/Wegner/Zimmermann, Verfassungsblog, 18.5.2026, S. 5 f.

<sup>78</sup> ZFG-RefE, S. 201 f.

<sup>79</sup> Sachs-Degenhart, GG, Art. 73 Rn. 54; v. Münch/Kunig-Broemel, GG, Art. 73 Rn. 49.

*Fragen ... Im Übrigen fällt das Polizeirecht als Gefahrenabwehrrecht in die Zuständigkeit der Länder.*<sup>80</sup> Eine Kompetenz zu unmittelbarer Strafverfolgung begründet Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG damit entgegen den Entwurfsverfassern gerade nicht.<sup>81</sup>

Nach Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG werden in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt u.a. die Bundesfinanzverwaltung. Gemäß Art. 108 Abs. 1 S. 1 GG werden u.a. Zölle, Finanzmonopole, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer durch Bundesfinanzbehörden verwaltet. Der Reformgesetzgeber rechtfertigt die Annexkompetenz damit, dass die Zuständigkeit für die Ermittlung der Geldwäsche mit Auslandsbezug notwendige Kompetenz einer Verwaltung ist, die den grenzüberschreitenden Waren-, Barmittel-, und Außenwirtschaftsverkehr überwacht und für Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität des Bannbruchs und der sonstigen Steuerstraftaten zuständig ist. Denn Geldwäschetatbegehungen mit Auslandsbezug hingen häufig mit der grenzüberschreitenden Verbringung von Vermögensgegenständen zusammen.<sup>82</sup>

Das überzeugt ebenfalls nicht. Im Schrifttum zu Art. 108 GG ist anerkannt, dass die Norm nicht gilt, wenn und soweit Finanzbehörden andere als die dort genannten Aufgaben wahrnehmen.<sup>83</sup> Die Strafverfolgungszuständigkeit für Geldwäsche mit Auslandsbezug bezeichnet keine der in Art. 108 GG angeführten Aufgaben. Wer gleichwohl eine entsprechende Annexkompetenz aus Art. 87 Abs. 1 und Art. 108 GG annähme, würde die Wertung des Verfassungsgebers in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG unterlaufen, wo eine Zuständigkeit der Zollverwaltung für die repressive Strafverfolgung bei einem allgemeinen Delikt wie die Geldwäsche gerade nicht begründet ist.

Unabhängig von der Begründung des Reformgesetzgebers ergibt sich eine Strafverfolgungszuständigkeit der Zollverwaltung für die Geldwäsche schließlich auch nicht aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG. Danach hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung u.a. über die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes. Es ist unstrittig, dass diese Vorschrift nur präventiv-polizeiliche Befugnisse erfasst, nicht dagegen die allgemeinpolizeilichen Aufgaben der Länder bei der Strafrechtspflege.<sup>84</sup> Wer anderes vertritt, missachtet – in den Worten des BVerfG – *„die Entscheidung der Verfassung, die Polizeigewalt in die Zuständigkeit der Länder zu verweisen und aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Bundesstaatlichkeit und des Grundrechtsschutzes den Ausnahmefall einer Bundespolizei in der Verfassung zu begrenzen.“*<sup>85</sup>

\* \* \*

---

<sup>80</sup> BVerfGE 100, 313, 369;

<sup>81</sup> Sachs-Degenhart, GG, Art. 73 Rn. 54; v. Münch/Kunig-Broemel, GG, Art. 73 Rn. 49.

<sup>82</sup> ZFG-RefE, S. 202.

<sup>83</sup> Sachs-Siekmann/Drüen, GG, Art. 108 Rn. 3; v. Münch/Kunig-Heintzen, GG, Art. 108 Rn. 2, jeweils m.w.Nw.

<sup>84</sup> Siehe BVerfGE 110, 33, 48; Sachs-Degenhart, GG, Art. 73 Rn. 23; v. Münch/Kunig-Broemel, GG, Art. 73 Rn. 24; El-Ghazi/Wegner/Zimmermann, Verfassungsblog, 18.5.2026, S. 5 f.

<sup>85</sup> BVerfGE 97, 198 (218); vgl. auch umgekehrt zu grenzüberschreitender Kriminalität als Fall der Landeskompetenz BVerfG NVwZ 2019, 381, 385 Rn. 58.