

Gut gemeint ist noch lange nicht gut gemacht

BMF patzt im Kampf gegen Organisierte Kriminalität und Geldwäsche

Bundesfinanzminister kündigt an, der Organisierten Kriminalität an den berühmten Kragen zu gehen. Von dem Kampf gegen die „großen Fische“ ist die Rede. Doch das, was sein Ministerium hier zurechtgezimmert hat, löst bei den Kriminellen maximal ein müdes Lächeln aus.

Hilden, 26.07.2023

Die zentrale Feststellung der Gewerkschaft der Polizei (GdP) ist, dass mit dem vorliegenden Entwurf eines Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetzes (FKBG) eine neue Qualität bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzkriminalität nicht erkennbar ist.

Die beabsichtigte neue Behörde muss nämlich dennoch das vermeintlich Neue ihres Auftrages immer wieder mit dem bewährten Alten bisheriger Behörden von Zoll und Polizei verknüpfen, obwohl das bewährte Alte bereits diese neuen Aufgaben gewährleisten könnte, die das vermeintlich Neue nun zusätzlich – aber komplementär – leisten soll.

Das geplante Bundesamt für die Bekämpfung der Finanzkriminalität (BBF) ist bestenfalls gut gemeint – aber sicher nicht gut gemacht. Die Idee für eine neue Behörde und deren Umsetzung deutet eher darauf hin, dass es im BMF ggf. hausinterne – nennen wir es mal – Abstimmungsschwierigkeiten zwischen zwei Abteilungen gibt und weniger, dass der Grundgedanke einer neuen Behörde wirklich überzeugt. Warum sonst, greift man nicht auf die vielfältigen polizeilichen Erfahrungen des dem BMF nachgeordneten Zollkriminalamtes zurück, das mit seinen Zollfahndungsämtern über mehr als 100 Jahre Erfahrung im Kampf gegen Finanzkriminalität verfügt. Auch im Bereich der präventiven Vermögensermittlung wählt das BMF lieber abwegige und viel zu kurz gesprungene halbherzige Ideen, statt den durchaus sehr tauglichen Ansatz eines Vermögenseinziehungsgesetzes der im Entwurf zitierten und renommierten Juristen Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Ghazi zu verfolgen.

Wenn durch dieses Vorhaben im BMF das grundsätzlich Notwendige und Richtige im Kampf gegen Finanzkriminalität in eine untaugliche neue behördliche Hülle gepackt wird, zeigt das sehr deutlich, dass der Besuch des Bundesministers Christian Lindner bei der italienischen Finanzpolizei (Guardia di Finanza), einschließlich der im Frühjahr 2022 damit verkündeten Euphorie, nicht geholfen hat, wirklich Kluges zu entscheiden. Stattdessen liegt nun ein Entwurf für eine neue Behörde vor, die nach Auffassung der GdP aus kriminalpolitischer Sicht im Kampf gegen Finanzkriminalität nicht gebraucht wird.



Die wesentlich schneller zu realisierende und zugleich tauglichere Alternative zu diesem kostspieligen, zeitaufwendigen und ineffektiven Vorhaben wäre stattdessen dieses Konzept mit drei Punkten,

- die Gemeinsame Finanzeermittlungsgruppe (GFG) von Bundeskriminalamt (BKA) und Zollkriminalamt (ZKA) im Kampf gegen Finanzkriminalität deutlich zu stärken,
Hinweise zur Zuständigkeit der GFG BKA/ZKA:
 - a. Die Beamtinnen und Beamten im BKA und Zollfahndungsdienst (ZFD) können wechselseitig sowohl Amtshandlungen nach § 4 Absatz 1 und 2 und nach § 36 Absatz 1 BKAG wahrnehmen als auch Amtshandlungen im Zuständigkeitsbereich des ZFD (§ 37 BKAG und § 69 ZFdG)
 - b. GFGen bei den Landeskriminalämtern ebenfalls bundesseitig stärken
- den Zollfahndungsdienst zur Finanzpolizei auszubauen und zudem mit der Sanktionsdurchsetzung und den präventiven Finanzeermittlungen (i.S. des Entwurfs von Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Ghazi) zu beauftragen und
- aus der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FinancialIntelligence-Unit – FIU) einen tatsächlichen Intelligence-Dienst mit umfangreichen Datenzugängen zu machen und als selbstständige und abgeschottete Behörde zu errichten.

Mit einer solchen strategischen Neuausrichtung des Bundeskriminalamtes und des Zollfahndungsdienstes (Zollkriminalamt und Zollfahndungsämter) könnte die Organisierte Kriminalität – soweit der Bund Zuständigkeiten hat, weitaus besser bekämpft werden.

Mit diesen Maßnahmen würde dem Prinzip „Follow the money“ entsprochen. Diese Maßnahmen sicherten sowohl die Stärkung der Bekämpfung der Geldwäsche in ausgewählten bedeutsamen internationalen Verfahren bei der GFG zwischen Bundeskriminalamt und Zoll und den GFGen bei Landeskriminalämtern und Zoll. Darüber hinaus könnte durch einen entsprechenden Personalzuwachs bei der Zollfahndung (Finanzpolizei) zukünftig umfangreichere strafrechtliche und verwaltungsrechtliche (präventive) Finanzeermittlungen durchgeführt werden, die sowohl

- dem gezielten Aufspüren von verdächtigem Vermögen zu dessen Klärung der Herkunft sowie der ggf. anschließenden Einziehung bzw. Abschöpfung des Erlangten dienen aber auch
- zur Beweisführung von Tatbeteiligungen und zur Aufklärung von sogenannten „Hinterleuten“ und deren Strukturen der Organisierten Kriminalität dienen und
- zur Entdeckung von weiteren Straftaten führen.



Zum Projekt BBF im Einzelnen

Das Projekt BBF (Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität) aus dem BMF entspricht in der sich abzeichnenden Konzeption hingegen nicht dem, was der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode vorsieht. Dieser fordert laut Angaben der Bundesregierung die Optimierung der Strukturen bei der Geldwäschebekämpfung und ihrer Ressourcen. Genau dies geschieht aber mit dem vorgelegten Entwurf leider nicht.

Aus der bloßen Feststellung im Rahmen der FATF-Prüfung, dass dort u.a. die Durchführung von Finanzaufklärungen in komplexen Fällen kritisiert und die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) als ausbaufähig beschrieben wird, werden im BMF die völlig falschen strategischen, organisatorischen und kriminalpolitischen Schlüsse gezogen.

Auch die ernstzunehmenden kritisch angemahnten Zustände, es gäbe eine mangelnde Priorisierung von Geldwäsche in der Strafverfolgung und eine mangelnde Ressourcenausstattung, insbesondere bei komplexer und internationaler Geldwäsche, wird mit dem vorgelegten Konzept nicht behoben. Ganz im Gegenteil.

Die grundsätzliche Idee, Aspekte der Geldwäschebekämpfung, zu denen sicher auch Analysen, die Aufsicht und die Beobachtung der für die Geldwäsche relevanten Märkte gehören, stärker miteinander zu verzahnen, ist sicher ein guter und richtiger Gedanke. Dazu bedarf es aber keiner eigenen neuen Behörde, die unter mehreren Aspekten problematisch erscheint. Eine mit den zwingend erforderlichen sensiblen Datenzugängen ausgestattete FIU sollte schon aus prinzipiellen Erwägungen keine organisatorische Verbindung zu einer Polizeibehörde haben und erst recht nicht denselben Präsidenten oder dieselbe Präsidentin haben. Auch stellt sich die Frage, ob eine beabsichtigte Zentralstelle für die Geldwäscheaufsicht, die vor allem die Geldwäscheaufsichtsbehörden der Länder, der Kommunen und des Bundes koordinieren soll, unter einem solchen gemeinsamen „Dach“ gut aufgehoben ist, unter dem sich darüber hinaus die weiteren Zentralstellen zur Sanktionsdurchsetzung und zu den Finanztransaktionsuntersuchungen sowie eine Kriminalpolizeibehörde befinden.

Die Zusammenarbeit von Behörden kann anders besser hergestellt werden.

Die beabsichtigte Errichtung einer weiteren Kriminalpolizeibehörde im BBF außerhalb der bisherigen polizeilichen Strukturen von Bundeskriminalamt, Zoll, Bundes- und Landespolizei, schafft vor allem für die polizeiliche Bekämpfung komplexer Finanzkriminalität, die im Kern der Organisierten Kriminalität zugeordnet werden muss, keine neue Qualität in der polizeilichen Behördenlandschaft.



Vielmehr

1. erhöhen sich durch die neue Behörde polizeiliche Abstimmungs- und Informationsaustauschprozesse,
2. sorgt die neue Behörde für weitere polizeiliche Erkenntnis- und Datenlöcher bzw. schafft weitere, jedoch anderen nicht bekannte und zugängliche Erkenntnisse,
3. führt die neue Behörde im Zweifel auch zu kriminalpolitischen Konkurrenzen zwischen den Behörden und im Zweifel auch zwischen den Zuständigkeiten von Bund und Ländern. Die polizeilichen Aufgaben der neuen Behörde sind unscharf hinsichtlich der Abgrenzung zu anderen Behörden, insbesondere zu den eigentlich für die Geldwäschebekämpfung zuständigen Ländern. Der Bund hat (mit wenigen Ausnahmen für Zoll und BKA) vom Grundsatz keine kriminalpolizeiliche Kompetenz für die strafprozessuale Verfolgung bei der Geldwäschebekämpfung – auch dann nicht, wenn sie bloß bedeutsame Fälle betrifft.
4. löst die neue Behörde nicht die vielen personellen, organisatorischen und prozessualen Probleme im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche im täglichen Zusammenspiel von Polizei/Zoll auf der einen Seite und Staatsanwaltschaften/Gerichten auf der anderen Seite (zu wenige Finanzermittlungskräfte in den Vollzugsbehörden/Verfahrensökonomie/Überlastung der Justiz)
5. erhöhen sich dauerhaft die peripheren Unterstützungsleistungen durch andere Behörden (BKA/ZKA/Bundespolizei/Landespolizei etc.), weil die neue Behörde nicht über eigene
 - a. Observationseinheiten (MEK/OEZ)
 - b. Zugriffseinheiten (SEK/GSG9/ZUZ)
 - c. Einheiten zur Einsatz- und Ermittlungsunterstützung (EuT)
 - d. Einheiten zur Digitalen Forensik (DF)
 - e. Einheiten zur Sicherung der >Information und Kommunikation im Einsatz (IuK)
 - f. Einheiten zur Führung von VE und VP
 - g. VEen
 - h. Technik zur Kommunikationsüberwachung (TKÜ etc.)
 - i. sonstige Führungs- und Einsatzmittel (FEM)verfügt.



Weitere Erläuterungen zu den o.g. Punkten 1. – 5.

zu Ziffer 1.

Mit der neuen Behörde erhöhen sich polizeiliche Abstimmungs- und Informationsaustauschprozesse. Die deutsche Sicherheitsarchitektur leidet in bestimmten Fällen ohnehin schon darunter, dass es keine „Deutsche Polizei“ gibt. Diese Aussage soll nicht dem Föderalismus widersprechen. Der faktische Zustand ist aber, dass es in Deutschland schwierig ist, alle polizeilichen Erkenntnisse, zeitnah und vollumfänglich allen Ermittlungskräften im erforderlichen Maß zur Verfügung zu stellen. Das Zusammenspiel von Länderpolizeibehörden untereinander und auch mit dem Bund (BKA, Bundespolizei und Zoll) ist im Hinblick auf die Bereitstellung sämtlicher polizeilicher Erkenntnisse nicht immer einfach. Eine Vielzahl von Faktoren spielen hier eine Rolle. Nun tritt mit der neuen Behörde eine weitere Behörde in diese zuweilen unübersichtliche polizeiliche Datenlandschaft hinzu. Das macht die Sache nicht einfacher. Betrachtet man das nun vor dem Hintergrund, dass wir hier über die Bekämpfung der ganz großen Organisierten Kriminalität reden, muss die neue Behörde von Beginn an über möglichst viele und umfangreiche polizeiliche Informationen verfügen. Salopp könnte man sagen, sie muss die polizeiliche Lage – eben auch aus einem fundierten polizeilichen Informationsaustausch – kennen. Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass nicht parallele Ermittlungen geführt, die sich möglicherweise noch „ins Gehege kommen“. Das ist schon jetzt nicht immer ganz einfach. Jede weitere Behörde, die hier hinzutritt, macht das sicher nicht einfacher.

zu Ziffer 2.

Datenverlust oder Datenlöcher drohen, weil – wie bereits unter Ziffer 1. beschrieben – die neue Behörde nach Aufnahme ihrer Arbeit alsbald über wichtige und wesentliche polizeiliche Erkenntnisse aus dem Bereich international Organisierter Kriminalität verfügen wird, die aber damit noch lange nicht den eigentlich zuständigen Polizeibehörden der Länder zur Verfügung stehen. Für eine gewöhnliche Kriminalpolizeidienststelle eines jeden Bundeslandes oder für die Landeskriminalämter wird die Erkenntnislage in deutschen Behörden mit dieser neuen Behörde noch unübersichtlicher. Das filigrane Gefüge der deutschen Sicherheitsarchitektur wird mit dieser Ergänzung nicht einfacher. Auch ausländische Behörden könnten ggf. irritiert sein, welche Behörde sie im in Deutschland im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität zukünftig ansprechen sollen. Aus deren Sicht wird die Auswahl größer – aber nicht besser.



zu Ziffer 3.

Die ganz praktische Frage wird sein, warum sollten die üblicherweise zuständigen Landespolizeibehörden ihre Ermittlungen – ohne Not und Grund – an eine neue Bundesbehörde abgeben? Und was könnte der Grund sein, der sie dazu zwingt? Und welches Recht hat der Bund, sich eine Zuständigkeit in einem kleinen Segment deutscher Strafverfolgung herauszunehmen, ohne dazu einen verfassungsmäßigen Auftrag zu haben. Die neue Behörde führt im Zweifel daher auch zu kriminalpolizeilichen und kriminalpolitischen Konkurrenzen zwischen den Behörden von Bund und Ländern und im Zweifel auch zwischen den Zuständigkeiten und Regierungen von Bund und Ländern. Es mag sein, dass finanzschwache Länder faktisch froh darüber sind, wenn der Bund aufwendige internationale Ermittlungen übernimmt, die sie selbst gar nicht stemmen könnten. Diese Hilfe dürfen und können aber auch Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt schon heute leisten. Eine neue Behörde bedarf es dazu nicht. Aber andere Bundesländer wiederum legen allergrößten Wert darauf, dass der Bund nur in einem ganz schmalen Korridor polizeiliche Aufgaben wahrnimmt. Dadurch, dass diese neue Behörde sich nun anschickt, Geldwäsche und Organisierte Kriminalität im ganz großen Stil zu bekämpfen, einschließlich der damit einhergehenden Begleit- und Vortaten, wird diese Behörde weit in die Zuständigkeiten der Länder aber auch in die von BKA und Zoll reinragen müssen. Die neue Behörde bleibt aber weitestgehend unscharf bzw. nicht trennscharf hinsichtlich der Abgrenzung zu anderen Behörden, insbesondere zu den eigentlich für die Geldwäschebekämpfung zuständigen Ländern mit ihren Polizeibehörden. Denn der Bund hat – mit wenigen Ausnahmen für Zoll und BKA – vom Grundsatz keine kriminalpolizeiliche Kompetenz für die strafprozessuale Geldwäschebekämpfung und auch nicht für die damit verbundenen Begleit- und Vortaten.

zu Ziffer 4

Dass wir bei den Polizei- und Zollbehörden zu wenige Finanzermittlerinnen und -ermittler haben, löst die neue Behörde sicher auch nicht. Auch die Probleme, die die Ermittlungsbehörden mit den Staatsanwaltschaften haben, die im Ergebnis nicht selten aus verfahrensökonomischen Gründen die Vortat anklagen, weil diese oftmals höher strafbewehrt ist, schneller beweiskräftig ermittelt ist und die Einziehung erlangter Vermögen dennoch sichert, wird durch das neue Konzept auch nicht geändert. Und zu guter Letzt: Dass der vielleicht mögliche „Highway“ bei den Ermittlungen auf dem „Feldweg“ der Justiz landet, bleibt gänzlich außen vor.

Ein paar besonders bedeutende Verfahren, die die neue Behörde dann zukünftig ermitteln wird, sind sicher begrüßenswert, aber auch mit Sicherheit keine Lösung auf den Umstand, dass Deutschland bei der Bekämpfung der Geldwäsche schlecht aufgestellt ist. Auch danach.



Die wirklich klugen Lösungen werden eben nicht angepackt und mit dieser neuen Behörde sogar noch zugekleistert.

zu Ziffer 5.

Die neue Behörde verfügt über keine eigenen Einheiten, die zur Ermittlung von Straftaten, insbesondere im Bereich der Organisierten Kriminalität als periphere strafprozessuale oder gefahrenabwehrrechtliche Unterstützungsleistungen unverzichtbar sind. Hinsichtlich dieser Leistungen wird die neue Behörde zukünftig immer Bittsteller bei anderen Zoll- oder Polizeibehörden bleiben. Die Umsetzung staatsanwaltschaftlicher Anordnungen oder gerichtlicher Beschlüsse bedarf – soweit diese Maßnahmen Einsatzunterstützung, besondere Technik oder sonstige polizeiliche FEM erfordern – immer der Bereitstellung von Ressourcen anderer Behörden des Bundes oder der Länder, die sicher dazu erst willens und auch noch in der Lage sein müssen und zudem die Ressourcen in eigenen Angelegenheiten nicht (mehr) selbst benötigen – was erfahrungsgemäß selten vorkommt. Andernfalls müssten neben BKA und Zoll weitere aufwendige und kostenintensive Parallelstrukturen beim Bund für diese neue Behörde aufgebaut werden.

Zudem wird mit dem BBF eine neue Behörde geschaffen, die hinsichtlich ihres durchaus sehr komplexen und schwierigen polizeilichen Ermittlungsbedarfs in keiner Weise auf die dafür notwendige kriminalistische und sonstige polizeiliche Expertise zurückgreifen kann und im Übrigen auch nicht über die dafür notwendigen inneren gewachsenen Erfahrungen und Strukturen sowie nationalen und internationalen Kontakte verfügt, wie sie bei den Behörden von BKA, Zoll und Polizei seit Jahrzehnten auch im Kampf gegen Geldwäsche vorhanden sind. Das BBF entsteht quasi aus dem Nichts und ohne Erfahrung, ohne eigenes Personal, ohne eine erprobte Struktur, ohne Netzwerk zu andern nationalen und internationalen Zusammenarbeitsbehörden und ohne ein „Starterpaket“ von Sachmitteln. Genau diese Behörde will sich aber in Zukunft mit den „großen Fischen“, von denen Bundesminister Christian Lindner mehrfach gesprochen hat, erfolgreich anlegen. Wesentlich klüger wäre es, Personal, Sachmittel und neue Befugnisse in bestehende Strukturen beim Bund (BKA/Zoll) zu investieren.

Im Ergebnis kann man sagen, dass diese Behörde möglicherweise irgendwann in der Lage sein wird, in einem geringen Umfang Ermittlungsverfahren von Bedeutung durchführen zu können. Das aber als einen beachtlichen oder gar bedeutenden Mehrwert in der Geldwäschebekämpfung zu werten, ist meines Erachtens weit hergeholt und dient nur der politischen Befriedigung zur Selbstversicherung, in der laufenden Legislatur nicht untätig gewesen zu sein. Ein großer Wurf im Kampf gegen die Finanzkriminalität ist es jedenfalls nicht.



Das BBF soll auch neue Kriminalpolizei sein. Aber genau das wird es nicht.

Die neue Behörde soll polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Inlandsbezug wahrnehmen, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern. Dazu zählen auch die damit im Zusammenhang stehenden begangenen Straftaten (alle anderen Straftaten), einschließlich der international organisierten Vortaten der Geldwäschetat (All-Crime-Ansatz). Im Entwurf wird geregelt, dass Staatsanwaltschaften im Benehmen mit der neuen Behörde die Ermittlungen einer anderen sonst zuständigen Polizeibehörde übertragen können.

Hier wird das Prinzip von grundsätzlicher Zuständigkeit und außerordentlicher bzw. besonderer Zuständigkeit auf den Kopf gestellt. Denn grundsätzlich obliegt die Verfolgung von Geldwäsche nicht dem Bund, sondern den Ländern – auch in bedeutenden Fällen. Eine Norm, die eine Abgabe an die sonst zuständigen Behörden der Länder als Ausnahme formuliert und die grundsätzliche Zuständigkeit ansonsten beim Bund als Regelfall annimmt, ist mehr als fragwürdig. Außerdem soll die neue Behörde auch für polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung bei bedeutsamen Geldwäschetaten, sowie die mit den damit im Zusammenhang begangenen Straftaten, einschließlich der Vortaten der jeweiligen Geldwäschetat, zuständig sein, wenn sie auf ein Ersuchen einer zuständigen Bundes- oder Landesbehörde der Übernahme zustimmt oder das Bundesministerium der Finanzen dies auf ein Ersuchen einer zuständigen Bundes- oder Landesbehörde anordnet.

Betrachtet man diesen kriminalpolizeilichen Aufgabenzuschnitt etwas genauer, kommt man zu der Erkenntnis, dass sich diese neue Behörde zukünftig dem äußerst schwierigen Kampf gegen die „Crème de la Crème“ der international Organisierten Kriminalität widmet, insbesondere deren weit verzweigtem Finanzgebaren und einschließlich deren umfangreicher Begleit- und Vortaten des internationalen Verbrechens.

Diese neue Ermittlungseinheit soll komplementär (!) zu den bestehenden Strukturen tätig werden und sich dabei als wesentlicher Kooperationspartner bei der Geldwäschebekämpfung in die Sicherheitsarchitektur Deutschlands einfügen. Durch die Bildung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen in geeigneten Fällen mit anderen Strafverfolgungsbehörden von Bund und Ländern, sollen Synergien geschaffen und die Geldwäschebekämpfung in Deutschland insgesamt gestärkt werden. So ist der Plan aus dem BMF. Das Vorhaben bedeutet aber konkret nichts anderes, als dass zunächst eine weitere Bundeskriminalpolizeibehörde – neben dem Bundeskriminalamt und dem Zollfahndungsdienst (Zollkriminalamt und Zollfahndungsämter) – geschaffen wird, die einen neuen und eigenen gesetzlichen polizeilichen Ermittlungsauftrag bekommt, der dann wieder mit den bereits bestehenden oben genannten Zoll- und Polizeibehörden, zuzüglich der eigentlich zuständigen Landespolizeibehörden, wegen möglicher Überschneidungen und Zuständigkeitsabgrenzungen sowie zur Erzielung von ausdrücklich gewünschten



Synergieeffekten in einzurichtenden gemeinsamen Ermittlungsgruppen verknüpft werden muss. Erst wird eine neue Behörde geschaffen, die dann zur Erzielung von Synergieeffekten gemeinsame Ermittlungsgruppen mit den bisherigen Behörden bildet.

Ob das ein kriminalpolizeilicher Mehrwert ist, darf ernsthaft bezweifelt werden. Die beabsichtigte neue Behörde muss nämlich demnach das vermeintlich Neue ihres Auftrages immer wieder mit dem bewährten Alten bisheriger Behörden von Zoll und Polizei verknüpfen, obwohl das bewährte Alte bereits diese neuen Aufgaben gewährleisten könnte, die das vermeintlich Neue nun zusätzlich – aber komplementär – leisten soll.

Die Zuständigkeiten des BKA als polizeiliche Zentralstelle im nationalen und internationalen Verbund sollen unberührt bleiben. Die Zuständigkeit für Ermittlungen im Bereich von Geldwäsche sowie der Ermittlung von Vortaten, insbesondere im Bereich der Organisierten Kriminalität sollen ebenfalls unberührt bleiben. Gleiches gilt für den Zuständigkeitsbereich des Zolls bei der Verfolgung von Geldwäsche und der Ermittlung von Vortaten. Dass die Zuständigkeiten der Länder unberührt bleiben, ist unbestritten und liegt verfassungsrechtlich zweifelsfrei auf der Hand.

Fragwürdig oder inkonsequent begründete Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf die kriminalpolizeilichen Aufgaben.

Die Bundesregierung macht geltend, dass die Gesetzgebungskompetenz zur Einrichtung einer Bundesbehörde zur strafrechtlichen Verfolgung bedeutsamer internationaler Fälle der Geldwäsche mit Deutschlandbezug aus Artikel 73 Absatz 1 Nummern 1 und 10 GG kommt. Der Bund hat danach u.a. die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei sowie über die Errichtung eines (!) Bundeskriminalpolizeiamtes. Von diesem Recht hat der Bund mit der Errichtung des BKA Gebrauch gemacht.

Unterstellt wird ohne nähere Begründung, dass eine zahlenmäßige Begrenzung auf ein einziges Bundeskriminalpolizeiamt dem Grundgesetz nicht zu entnehmen ist. Dass im Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG von der Einrichtung eines (!) Bundeskriminalpolizeiamtes die Rede ist, wird hiermit außer Acht gelassen. Die Gesetzgebungskompetenz für die datenschutzrechtlichen Regelungen ergäbe sich als Annex zu den jeweiligen Sachkompetenzen.

Mit dieser Logik, dass das Grundgesetz den Bund nicht auf die Einrichtung nur eines Bundeskriminalpolizeiamtes beschränkt, hätte das unstrittig ebenfalls mit bedeutsamen kriminalpolizeilichen Aufgaben beauftragte Zollkriminalamt (Verhütung, Aufklärung und Verfolgung von bedeutsamen Straftaten im Zusammenhang mit Schmuggel- und Geldwäsche, Außenwirtschaftskriminalität sowie anderen Formen der Finanz- und Wirtschaftskriminalität) schon bei seiner Gründung 1992 ebenfalls ein weiteres



Bundeskriminalpolizeiamt werden müssen bzw. seit dieser Zeit bereits sein sollen.

Folgt man dieser sehr weiten verfassungsrechtlichen Sichtweise und Logik weiter, könnten zudem auch für andere Delikte von entsprechender (internationaler oder länderübergreifender) Bedeutung weitere Bundeskriminalpolizeiämter durch den Bund auf diese Weise eingerichtet werden. Eine Beschränkung auf die Geldwäsche ist nach dieser Lesart nämlich auch nicht ersichtlich. Und letztendlich stellt sich dann auch die Frage, ob dann diese Behörde BBF nicht nur materiell-rechtlich Polizei ist, sondern vor dem Hintergrund dieser Rechtskonstruktion auch formell-rechtlich Polizei sein muss – wie seine „große und ältere Schwester“ BKA. Daran schließt sich dann unweigerlich die nächste Frage an, warum die kriminalpolizeilichen Einheiten des Zolls (ZKA und ZFÄ), die bisher weitaus umfangreichere (kriminal-)polizeiliche Aufgaben wahrgenommen haben als das zukünftige BBF, nicht unter dem gleichen Verfassungsrecht nach Art. 73 (1) Nr. 10 GG eingeordnet wurden oder dann werden müssen.

Innerhalb der Finanzverwaltung gibt es dann

- ein Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) mit einer auf ein Kerndelikt beschränkten Zuständigkeit als Bundeskriminalpolizeiamt und daneben
- ein Zollkriminalamt (ZKA mit seinen Zollfahndungsämtern nach dem ZFdG), das eine weitaus umfangreichere und mindestens ebenso bedeutsame kriminalpolizeiliche Zuständigkeit hat – ohne jedoch Bundeskriminalpolizeiamt zu sein.

Das löst die Frage aus, warum hier nicht innerhalb der Finanzverwaltung des Bundes hinsichtlich der Errichtung von Bundeskriminalpolizeiämtern behördenrechtliche Gleichheit zwischen den Behörden BBF einerseits und ZKA mit ZFÄ andererseits hergestellt wird.

Wenn diese Rechtsauffassung zur Gründung des BBF herangezogen wird und es sich bei dem Teil des BBF, der die kriminalpolizeilichen Aufgaben wahrnehmen soll, tatsächlich um eine weiteres Bundeskriminalpolizeiamt – neben dem BKA – im Sinne des GG handelt, dann müssen auch für die dort eingesetzten kriminalpolizeilichen Beamtinnen und Beamten die gleichen beamtenrechtlichen Regelungen nach dem Bundespolizeibeamtengesetz (BPolBG) gelten, wie für die Beamtinnen und Beamten beim BKA. Das bedeutet, dass die dort tätigen vollzugspolizeilichen Ermittlungsbeamtinnen und -beamten Polizeibeamte und Polizeibeamtinnen sein müssen.

Darüber hinaus muss dann denklogisch dieser beamtenrechtliche Status eines Polizeivollzugsbeamten bzw. einer Polizeivollzugsbeamtin nach dem BPolBG auch für diejenigen Beamtinnen und Beamten im Geschäftsbereich der Bundesfinanzverwaltung gelten, die ebenfalls polizeiliche Aufgaben wahrnehmen.



Denn, wenn im Wesentlichen Gleiches gleich behandelt und im Wesentlichen Ungleiches ungleich behandelt werden soll (Art. 3 GG), dann darf es zwischen einem faktischen „Kriminalpolizisten“ beim zukünftigen BBF und einem „Kriminalpolizisten“ beim bisherigen Zoll innerhalb derselben Bundesfinanzverwaltung (FVG) keinen beamtenrechtlichen Unterschied geben. Sie nehmen innerhalb der Bundesfinanzverwaltung beide (BBF und Zoll) (kriminal-)polizeiliche Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung wahr und beide (BBF und Zoll) sind innerhalb der Finanzverwaltung Vollzugsbeamte des Bundes nach den §§ 6 und 9 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) (bewaffneter Vollzugsdienst).

Im Übrigen würde eine solche beamtenrechtliche Harmonisierung aller „Kriminalpolizisten“ des Bundes bei BKA, BBF und Zoll zumindest eine größere Durchlässigkeit zwischen sämtlichen Polizei- und vollzugspolizeilich eingesetzten Zollbeamten mit der neuen Behörde ermöglichen und damit auch die Chance, polizeilich qualifiziertes Personal in die neue Behörde zu bringen. Es ist ansonsten schwer vorstellbar, dass kriminalpolizeiliche Expertise freiwillig in einen schlechteren Beamten- und Besoldungsstatus (Stichwort: Polizeizulage) wechselt.

Schließlich verbindet ja alle, dass sie polizeiliche Vollzugsbeamtinnen und -beamte sind – die beim Bund nach den §§ 6 und 9 des UZwG sind. Danach sind sie zur Anwendung von unmittelbarem Zwang – bis hin zum Schusswaffengebrauch – berechtigt und auch verpflichtet. Unbegreiflich ist daher, dass in dem Entwurf klargestellt und geregelt wird, dass neben der beim BBF zu gewährenden behördenweiten Stellenzulage nach der neuen Nummer 13a (BBF-Zulage) keine Polizeizulage gewährt wird.

Wenigstens die polizeilichen Ermittlungskräfte müssten dort die Polizeizulage statt der BBF-Zulage bekommen. Die angestrebte Regelung ist angesichts der Tatsache, dass die neue Behörde ein weiteres Bundeskriminalpolizeiamt sein soll, eine schwere besoldungsrechtliche Ungerechtigkeit gegenüber den Beamtinnen und Beamten von Zoll, Bundespolizei und BKA.

„Follow the money“ ohne das Strafrecht bemühen zu müssen.

Hier wird ein richtiger Ansatz vollkommen falsch umgesetzt. Die GdP fordert seit Jahrzehnten eine Finanzpolizei, vergleichbar der Guardia di Finanza (GdF) in Italien, die aus den vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdiensten des Zolls gebildet werden kann. Diese Finanzpolizei soll vor allem Schmuggel, Geldwäsche, bestimmte Formen der Außenwirtschafts-, Wirtschafts- und Finanzkriminalität sowie in den Fällen, in denen der Bund die Zuständigkeit hat, auch Steuerhinterziehung bekämpfen. Dazu gibt es Organisations- und Personalkonzepte, einen Gesetzentwurf, einen Fahrplan und genügend Expertise, dass das auch in überschaubarer Zeit schnell und gestaffelt umgesetzt werden könnte. Mehr dazu unter www.zoll-2022.de.



Neu an der von der GdP geforderten Finanzpolizei gegenüber den bisherigen vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdienste im Zoll wäre die Aufgabe von präventiven Finanzermittlungen. In deren Kern stünde das durch Finanzermittlungen im Verwaltungsverfahren aktive Aufspüren verdächtiger Vermögen geklärt und ungeklärt Herkunft, die, soweit sie verdächtig und/oder ungeklärt bleiben, in einem sich anschließenden gerichtlichen Verfahren eingezogen werden könnten.

Ziel dieser präventiven Finanzermittlungen ist es, verdächtige Vermögen aufzuspüren und festzustellen, ob diese Vermögen

- hinsichtlich ihrer Herkunft ungeklärt und schon deshalb verdächtig sind,
- möglicherweise Erlangtes aus Straftaten sind,
- sanktioniert sind, aber deren tatsächliches Einfrieren bisher nicht möglich war, weil die Vermögen zuvor noch nicht bekannt waren oder noch nicht einer juristischen oder natürlichen Person zugeordnet werden konnten,
- möglicherweise legaler Herkunft sind, aber vor den Finanzbehörden bisher verschwiegen oder verschleiert worden sind,
- möglicherweise legaler Herkunft sind, aber ggf. für kriminelle oder terroristische Zwecke und Verwendungen akkumuliert worden sind oder verwendet werden sollen oder
- dem bekannten Gewahrsamsinhaber tatsächlich zustehen oder die Eigentumssicherung erfolgen muss.

Je nach Ergebnis der Ermittlungen schließen sich unterschiedliche Verfahren im Verwaltungs- oder Strafrecht an.

Zur Erfüllung dieser finanzpolizeilichen Aufgaben hat die GdP bereits seit langem einen Gesetzentwurf für ein neues Zollfahndungsdienstgesetz entwickelt. In Ergänzung dazu empfehlen wir ausdrücklich den bereits erwähnten Gesetzentwurf für ein Vermögenseinziehungsgesetz von den Juristen Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Gahzi.

„Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung“ wird ein zahloser Tiger.

Im BBF soll eine Einheit zur Vermögensermittlung eingerichtet werden. Dazu ist ein Gesetz zur Ermittlung im Zusammenhang mit verdächtigen Vermögenswerten vorgesehen (Vermögensermittlungsgesetz – VErmG). Maßnahmen nach diesem neuen Gesetz dienen nach den Vorstellungen des BMF jedoch der Abwehr von Risiken für das Wirtschafts- und Finanzsystem, die sich aus einer fehlenden Transparenz über den wirtschaftlich Berechtigten an einem bedeutsamen Vermögensgegenstand oder aus dem Einbringen in den legalen

Wirtschaftskreislauf von bedeutsamen Vermögensgegenständen ungeklärter Herkunft oder Mitteln ungeklärter Herkunft für den Erwerb bedeutsamer Vermögensgegenstände ergeben.



Mit dieser Regel rücken sie die Vermögensermittlung von dem bloßen Aufspüren verdächtiger Vermögen (wie die GdP es fordert) in den Rechtskreis der Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Vermögen. Gefahrenabwehr umfasst in der Gesamtheit die notwendigen staatlichen Maßnahmen, um eine im Einzelfall bestehende, konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Aber auch bei möglichen Interventionsschwellen für staatliches Handeln unterhalb der konkreten Gefahr (sogenannte Polizeigefahr), beispielsweise durch Zollkontrollen als Gefahrenabwehrmaßnahmen gegen die latenten Gefahren, die dem grenzüberschreitenden Warenverkehr innewohnen oder auch andere Eingriffsbefugnisse im Vorfeld konkreter Gefahren bedürfen immer einer konkreten Beschreibung und Rechtsgüterabwägung. Maßnahmen müssen im besonderen Maße geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Welche Gefahr mit der Vermögensermittlung konkret abgewehrt werden soll, wird nicht hinreichend deutlich. Ob und wodurch beispielsweise Vermögen ungeklärter Herkunft eine Gefahr für das deutsche Wirtschafts- und Finanzsystem darstellt, wird nicht näher erläutert. Auch kriminell erlangtes Vermögen, sanktionierte Vermögen, oder legal erworbenes Vermögen, das ggf. für terroristische oder andere unerlaubte Zwecke genutzt werden soll oder legal erworbenes Vermögen, das den Finanzbehörden vorenthalten wird, stellt nicht zwingend eine Gefahr für das Wirtschafts- und Finanzsystem dar. Diese nötige Präzisierung wird im BMF-Entwurf zum VErMG nicht gemacht. Auch wird nicht deutlich, was das Wirtschafts- und Finanzsystem besonders auszeichnet oder kennzeichnet und wer zu diesem System gehört. Insofern ist das deutsche Wirtschafts- und Finanzsystem ein ausdrücklich beliebiger Begriff für etwas Unbestimmtes und zudem ein bisher nicht näher legal beschriebener Begriff.

Bestehen hingegen konkrete Risiken oder Gefahren für das Wirtschafts- und Finanzsystem, könnten diese eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit sein. Dann allerdings greifen ohnehin bereits die Vorschriften aus dem üblichen polizeilichen Gefahrenabwehrrecht.

Offen bleibt in dem Vorschlag des BMF auch, warum eine vorläufige Vermögenssicherung nach diesem Recht im Hinblick auf die Gefahr oder das Risiko für das Wirtschafts- und Finanzsystem erstens ein geeignetes Mittel ist und zweitens das mildeste Mittel, um die unterstellte Gefahr bzw. das Risiko für das Wirtschafts- und Finanzsystem erfolgreich abzuwehren.

Die vom BMF für die Vermögensermittlung nach dem VErMG vorgesehene zuständige Behörde ist das „Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung“ im BBF. Statt die Aufgabe präventiver Finanzermittlungen bundesweit einer Finanzpolizei, wie sie die GdP fordert, zu übertragen, die sowohl fachlich kompetent und vor allem auch in der Fläche ausreichend präsent ist, wird hier ein sehr sensibler Bereich verwaltungsrechtlicher Ermittlungsaufgaben



auf eine kleine zentrale Abteilung des BBF übertragen, die diesem Auftrag bestenfalls nur aktenmäßig (wenn überhaupt) gerecht werden kann.

Schon deshalb verweist die GdP hier gern auf den bereits erwähnten wesentlich tauglicheren und wirksameren Gesetzentwurf für ein Vermögenseinziehungsgesetz von Wegner/Ladwig/Zimmermann/El Gazih, der sich in Absicht, Ausführung und Verfahren vom Vorschlag aus dem BMF grundlegend unterscheidet und unter Bildung einer Finanzpolizei wesentlich zielführender ist. Diesen Vorschlag kann man in der [KriPoZ 6/22 S. 428](#) nachlesen.

Der Entwurf von Wegner/Ladwig/Zimmermann/El Gazih verlangt eben nicht zunächst eine Gefahr oder ein Risiko für das Wirtschafts- und Finanzsystem. In deren Vorschlag hat die Finanzpolizei die Aufgabe, legal definierte verdächtige Vermögensgegenstände aufzuspüren, ohne dass von denen bereits eine Gefahr ausgehen muss.

Die so formulierte Aufgabe ist eben aus guten Gründen ausdrücklich nicht im Bereich der Gefahrenabwehraufgaben.

Das erfolgreiche Aufspüren von Vermögensgegenständen ungeklärter Herkunft und deren Zuordnung zu demjenigen, der tatsächlich rechtlich berechtigt ist oder zu dem, der möglicherweise sogar heimlicher wirtschaftlich Berechtigter ist oder sein will oder auch die Ermittlung der tatsächlichen Herkunft oder die Ermittlung der Art und Weise der Verschleierung ist kaum bis gar nicht von einer zentralen Stelle vom Schreibtisch aus leistbar. Dieser Auftrag erfordert nicht selten Ermittlungen vor Ort und gleicht den Ermittlungen, die wir aus dem Bereich strafprozessualer Finanzermittlungen kennen.

Im Übrigen sind die Befugnisse im Entwurf zum VermG unzureichend und es bleibt auch unklar, wer diese Befugnisse – im Zweifel auch zwangsweise – durchsetzen kann und darf.

In dem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass bereits die Finanzbehörden der Länder und des Bundes bei der gewöhnlichen Ermittlung von Besteuerungsgrundlagen im Verwaltungsverfahren, die oftmals auch Ermittlungen zu den Personen, Eigentums- und Vermögensverhältnissen sowie den Finanz- und Warenflüssen beinhalten, ohne vorherige Gerichtskonsultation weitaus mehr Befugnisse haben als das zukünftige „Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung“ im BBF.

Es ist schwer nachvollziehbar, warum die Finanzbehörden bei der Ermittlung von Besteuerungsgrundlagen mehr und tiefere Befugnisse haben als das Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung. Hinzu kommt noch bei Straftaten, dass das Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung bei der Wahrnehmung seiner Befugnisse auch Straftaten feststellen kann. Anders als beispielsweise der Zollfahndungsdienst oder eine Finanzpolizei im Sinne des Konzeptes der GdP fehlt es dann aber dem Ermittlungszentrum an der Kompetenz, wenigstens erste strafprozessuale Maßnahmen zu Sicherung der Strafverfolgung durchzuführen. Weder ein Sicherungsangriff noch ein erster Auswerteangriff ist möglich.



Bis dann aber die dann zuständige Polizei- oder Zollbehörde eintrifft, können möglicherweise Beweismittel oder Täter schon weg sein und die Beamten des Ermittlungszentrums sind handlungsunfähig und nur zum Zugucken verdonnert. Der Zoll hat bei seinem Auftrag zur Vermögensaufspürung bei den Kontrollen zur Barmittelfeststellung im grenzüberschreitenden Verkehr – als ein wichtiges Instrument im Kampf gegen Geldwäsche – eine andere und vor allem auch weitergehende Befugnis.

Insbesondere im Hinblick auf die verwaltungsrechtlichen Ermittlungen im Rahmen von „Clearing-Verfahren“ aber auch mit dem Recht auf Verfolgung von Straftaten liegen hier die Zuständigkeiten beim Zoll an einer Stelle im Zollfahndungsdienst (vergleichbar der italienischen Finanzpolizei) gebündelt.

Schon deshalb ist das Model einer Finanzpolizei des Bundes (wie zuvor im Konzept der GdP erläutert), die hybrid sowohl Finanz- und auch Polizeibehörde aufgestellt ist, hier wesentlich kostengünstiger, zweckdienlicher und effektiver. Diese Aufgaben und deren Erfüllung lägen dann in einer Verantwortung und könnten so wesentlich zielgenauer und effektiver eingesetzt und gesteuert werden. Erkenntnisse aus diesen verwaltungsrechtlichen Ermittlungen könnten in dieser Behörde vom selben Kreis der Beamtinnen und Beamten auch systematisch ausgewertet und analysiert und mit polizeilichen Erkenntnissen abgeglichen werden. Durch die Verteilung der Aufgabenerfüllung auf viele Behörden oder völlig abgegrenzte Organisationseinheiten, scheidet das und auch die taktisch-strategische Führung bei der Vermögensaufspürung aus

Zentralstelle muss echte selbstständige Behörde werden

Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen muss zu dem ausgebaut werden, was ihr Name im Englischen (Financial Intelligence Unit – FIU) wesentlich präziser beschreibt. Zu einem Intelligence-Dienst.

Ein solcher Intelligence-Dienst sollte aber tunlichst nicht Teil einer anderen Behörde (wie hier im BBF) sein – auch nicht unter der Maßgabe, dass dieser Behördenteil juristisch selbstständig ist. So war die Entscheidung schon falsch, die FIU zunächst als eine Abteilung des Zollkriminalamtes (ZKA) einzurichten. Falsch war es auch, sie in der Folge als eigene Direktion bei der Generalzolldirektion (GZD) zu führen. Und der Plan des BMF, sie nun in die vom BMF geplante neue Behörde (BBF) zu integrieren, ist genauso falsch – wie im Übrigen die ganze Idee dieser neuen Behörde.

Eine Behörde – wie die FIU – benötigt für ihre Aufgabenerfüllung unseres Erachtens zwingend das Recht und die dazu erforderlichen technischen Möglichkeiten, im Zweifel auch auf äußerst sensible polizeiliche und ggf. auch nachrichtendienstliche Daten bestenfalls online zugreifen zu dürfen.



Das verlangt im Gegenzug, dass diese Behörde vollkommen selbstständig operiert und aus diesem Grund muss absolut und zweifelsfrei sichergestellt sein, dass diese Behörde nicht Teil (Direktion/Abteilung etc.) einer anderen Behörde ist, die im Weiteren zudem auch noch polizeiliche, strafverfolgungsrechtliche oder ordnungsrechtliche Aufgaben als Eingriffsverwaltung hat.

Die Entgegennahme und Verwendung von solchen sensiblen Daten müssen in jeder Hinsicht frei von dem Verdacht sein, dass sie in andere behördliche Kanäle als die zulässigen fließen. Dazu gehört, dass diese Behörde umfänglich abgeschottet ist und baulich, technisch, personell, haushaltsrechtlich und auch in der Behördenhierarchie keine andere Zuordnung zu anderen Behörden hat – außer zu der für sie zuständigen obersten Bundesbehörde (hier: BMF).

In diesem Sinne regen wir an:

Statt neue und teure Behördenkonstruktionen aufzubauen, besser die bestehenden Strukturen von Bundeskriminalamt (BKA) und Zollkriminalamt (ZKA) nebst Zollfahndungsämter zu stärken und aus der FIU einen echten Intelligence-Dienst zu machen.



**Gewerkschaft
der Polizei**

Bezirksgruppe Zoll