



Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)

zum Gesetzesentwurf der
Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanz-
kriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FBKG)**

Sachverständiger: Frank Buckenhofer
Vorsitzender GdP Bezirksgruppe Zoll
Berlin, 29.01.2024
Abt. I/kj

I. Vorbemerkung

Als mit über 200.000 Mitgliedern größte Polizeigewerkschaft hierzulande bedankt sich die Gewerkschaft der Polizei (GdP) für die Möglichkeit, zum vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung Stellung nehmen zu können.

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) verfolgt und beeinflusst die wirksame und effektive Bekämpfung der internationalen Finanzkriminalität seit langer Zeit. Aus diesem Grund hat sich die GdP bereits in der Vergangenheit dafür ausgesprochen, dass in Deutschland eine Finanzpolizei erforderlich ist, die sehr stark mit der italienischen Guardia di Finanza (GdF) vergleichbar wäre und aus den vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdiensten des Zolls gebildet werden kann.

II. Stellungnahme

Zu dem vorliegenden Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Polizeiliche Geldwäschebekämpfung

Die beabsichtigte Errichtung einer neuen Bundesbehörde Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) außerhalb der bisherigen polizeilichen Strukturen von Bundeskriminalamt, Zoll, Bundes- und Landespolizei schafft aus Sicht der GdP vor allem für die polizeiliche Bekämpfung komplexer Finanzkriminalität keine Verbesserung und Optimierung bestehender Prozesse und Gesetze.

Vielmehr

1. erhöhen sich durch die neue Behörde polizeiliche Abstimmungs- und Informationsaustauschprozesse,
2. sorgt die neue Behörde für weitere polizeiliche Erkenntnis- und Datenlücken 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

- Observationseinheiten (MEK/OEZ)
- Zugriffseinheiten (SEK/GSG9/ZUZ)
- Einheiten zur Einsatz- und Ermittlungsunterstützung (EuT)
- Einheiten zur Digitalen Forensik (DF)
- Einheiten zur Sicherung der Information und Kommunikation im Einsatz (IuK)
- Einheiten zur Führung von VE und VP
- VEen
- Technik zur Kommunikationsüberwachung (TKÜ etc.)
- sonstige Führungs- und Einsatzmittel (FEM) verfügt.

Im Einzelnen

■ Zu Ziffer 1

Mit der neuen Behörde erhöhen sich polizeiliche Abstimmungs- und Informationsaustauschprozesse. Das Zusammenspiel von Landespolizeibehörden untereinander und auch mit dem Bund (BKA, Bundespolizei und Zoll) ist im Hinblick auf die Bereitstellung sämtlicher polizeilicher Erkenntnisse nicht immer einfach.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf tritt eine neue Behörde zu den bestehenden polizeilichen Strukturen hinzu. Betrachtet man das nun vor dem Hintergrund, dass wir über die Bekämpfung der ganz großen Organisierten Kriminalität reden, muss die neue Behörde von Beginn an über möglichst viele und umfängliche polizeiliche Informationen verfügen. Sie muss die polizeiliche Lage – auch aus einem fundierten polizeilichen Informationsaustausch – kennen. Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass keine parallelen Ermittlungen geführt und keine Doppelarbeiten geleistet werden.

■ 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 in Deutschland im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität zukünftig ansprechen sollen.

■ Zu Ziffer 3

Die neue Behörde führt im Zweifel 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 es begrüßen, 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. Einer neuen Behörde bedarf es dazu nicht. Andere Bundesländer wiederum legen Wert darauf, dass der Bund nur in einem ganz schmalen Korridor polizeiliche Aufgaben wahrnimmt. Dadurch, dass diese neue Behörde sich nun dazu verpflichtet, Geldwäsche und Organisierte Kriminalität im ganz großen Stil zu bekämpfen, einschließlich der damit einhergehenden Begleit- und Vortaten, wird es Zuständigkeitsüberschneidungen mit den Polizeibehörden der Länder sowie BKA und Zoll geben. 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

Die Einführung einer neuen Behörde löst das Problem der fehlenden personellen Ressourcen, namentlich fehlende Finanzermittlerinnen und -ermittler, nicht. Auch 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, werden durch das neue Konzept nicht gelöst. Schließlich bleibt unberücksichtigt, dass der möglicherweise aufgrund des Gesetzentwurfes zu verzeichnende Anstieg erfolgreicher Ermittlungsergebnisse schlussendlich auch von der Justiz konsequenterweise bearbeitet werden muss.

■ Zu Ziffer 5

Regelungsbedarf besteht zudem hinsichtlich des Umstands, dass die neue Behörde über keine eigenen Einheiten verfügt, die zur Ermittlung von Straftaten, insbesondere im Bereich der Organisierten Kriminalität als periphere strafprozessuale oder gefahrenabwehrrechtliche Unterstützungsleistungen bei der Durchführung kriminalpolizeilicher Maßnahmen, unverzichtbar sind.

Hinsichtlich dieser Leistungen wird die neue Behörde zukünftig immer Bittsteller bei anderen Zoll- oder Polizeibehörden bleiben, die stets ihre eigenen Aufgaben und Prioritäten haben. 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 für diese neue Behörde neben BKA und Zoll weitere aufwendige und kostenintensive Parallelstrukturen beim Bund aufgebaut werden, die nicht oder nur selten ausgelastet sein dürften. Als Begründung für das Erfordernis einer eigenen Behörde wurde u.a. angegeben, dass in den bisherigen polizeilichen Strukturen stets die Gefahr droht, dass andere Verfahren wichtiger seien und ggf. dringend erforderliche Geldwäscheermittlungen hintenanstehen müssten. Dieses Problem, dass Geldwäscheermittlungen einer polizeilichen Priorisierung zum Opfer fallen, ließe sich besser durch behördliche Weisung und Strukturen in den bestehenden Behörden beheben – statt durch Errichtung einer neuen Behörde. Hier droht nämlich, dass die Geldwäscheermittlungen des BBF bereits daran scheitern, dass es keine oder

nur geringe oder verspätete Unterstützung durch andere Behörden geben wird und das BBF deswegen die erforderlichen Ermittlungen selbst gar nicht im nötigen Maß führen kann. Die Abhängigkeit wird also größer.

Behördenstatus, Beamten- und Besoldungsrecht, Gesetzgebungskompetenz, Gleichbehandlung von Bediensteten und Behörden

Die Bundesregierung macht geltend, dass die Gesetzgebungskompetenz zur Errichtung einer Bundesbehörde zur strafrechtlichen Verfolgung bedeutsamer internationaler Fälle der Geldwäsche mit Deutschlandbezug aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 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 der Auffassung, dass das Grundgesetz den Bund nicht auf die Errichtung 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 weitgehenden verfassungsrechtlichen Auffassung, könnten zudem auch weitere Bundeskriminalpolizeiamter für andere Delikte von entsprechender (internationaler oder länderübergreifender) Bedeutung auf diese Weise durch den Bund errichtet werden. Eine Beschränkung auf die Geldwäsche ist nach dieser Lesart nicht ersichtlich. Es stellt sich weiter die Frage, ob die Behörde BBF nicht nur materiell-rechtlich Polizei ist, sondern vor dem Hintergrund dieser Rechtskonstruktion auch formell-rechtlich Polizei sein muss – wie das Bundeskriminalamt (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 und auch weiter wahrnehmen als das zukünftige BBF, nicht unter demselben Verfassungsrecht nach Art. 73 Abs. 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 bzw. statusrechtliche 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 ein weiteres Bundeskriminalpolizeiamt – neben dem BKA – im Sinne des Grundgesetzes handelt, dann müssen auch für die dort eingesetzten kriminalpolizeilichen Beamtinnen und Beamten dieselben 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 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sein müssen.

Darüber hinaus muss dann in der Konsequenz dieser polizeivollzugsbeamtenrechtliche Status 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), darf es zwischen einem faktischen Kriminalpolizisten beim zukünftigen BBF und einem faktischen Kriminalpolizisten beim bisherigen Zoll innerhalb derselben Bundesfinanzverwaltung (FVG) keinen beamtenrechtlichen Unterschied geben. Sie beide (BBF und Zoll) nehmen innerhalb der Bundesfinanzverwaltung (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). Die polizeiliche Aufgabenbreite und -tiefe ist im Übrigen im Zollfahndungsdienst um ein Vielfaches größer. Schon deshalb muss dann auch das Zollkriminalamt mit seinen Zollfahndungsämtern neben dem BBF ebenso zu einem Bundeskriminalpolizeiamt werden.

Im Übrigen würde eine solche beamtenrechtliche Harmonisierung aller Kriminalpolizistinnen und -polizisten des Bundes bei BKA, BBF und Zoll zumindest eine größere personelle Durchlässigkeit zwischen sämtlichen polizeilichen Ermittlungsbehörden ermöglichen – und damit auch die Chance, polizeilich qualifiziertes Personal in die neue Behörde zu bringen. Es ist ansonsten schwer vorstellbar, dass Beamtinnen und Beamte mit kriminalpolizeilicher Expertise freiwillig in einen schlechteren Beamten- und Besoldungsstatus (Stichwort: Polizeizulage, spätere Altersgrenze für Ruhestand etc.) wechseln.

Schließlich verbindet alle, dass sie polizeiliche Vollzugsbeamtinnen und -beamte sind – die beim Bund nach den §§ 6 und 9 des UZwG Vollzugsbeamte sind. Danach sind sie zur Anwendung von unmittelbarem Zwang – bis hin zum Schusswaffengebrauch – berechtigt und auch verpflichtet.

Nicht nachvollziehbar ist, 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. Zumindest die polizeilichen Ermittlungskräfte müssen

die höhere und ruhegehaltsfähige Polizeizulage statt der BBF-Zulage bekommen. Die Beschäftigten in der polizeilichen Geldwäschebekämpfung im BBF sind ebenfalls den besonderen Erfordernissen ausgesetzt, denen Polizeibesetzte in der Berufsausübung unterliegen. Damit gehen auch die Gefahren für Polizeibesetzte einher, die bei der Bekämpfung von Finanzkriminalität nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Zudem kommt es auch in diesem Deliktsbereich im Rahmen der Polizeiarbeit zu langen und ungünstigen Arbeitszeiten. Eine weitere Gefahr sind polizeitypische Dienstunfälle, die oft auch als qualifizierte Dienstunfälle anerkannt werden. Eine einheitliche und gute Versorgung von Beamtinnen und Beamten muss sichergestellt werden.

Präventive Finanzermittlungen / Vermögensermittlungen

Überlegungen, die eine Ermittlung verdächtiger Vermögen außerhalb des Strafrechts ermöglichen und die noch in den ursprünglichen Varianten vorangegangener Entwürfe – wenn auch äußerst unzureichend – verankert waren, finden sich im aktuellen Entwurf nicht wieder. Ein Gesetz zur Auffindung von verdächtigem Vermögen, in dem auch die Regelungen zur Einziehung von Vermögen im Verwaltungsverfahren geregelt sind, ist aus unserer Sicht zwingend erforderlich und hätte im gegenständlichen Prozess mitbetrachtet werden müssen. Das erscheint nicht zuletzt vor dem Hintergrund des jüngsten Beschlusses des LG Berlin in einem Sachverhalt zu einer selbständigen Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB mehr als geboten.

Die GdP fordert auch aus diesem Grund die Errichtung einer wirksamen und effektiven Finanzpolizei, vergleichbar der Guardia di Finanza (GdF) des Nationalstaats Italien, die in der Bundesrepublik Deutschland effektiv und schnell aus den vorhandenen 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. Darüber hinaus kann sie die Finanzbehörden der Länder bei der Verfolgung von Steuerstraftaten unterstützen. Dazu gibt es Organisations- und Personalkonzepte, einen Gesetzentwurf, einen Fahrplan und genügend Expertise, sodass das in überschaubarer Zeit schnell und gestaffelt umgesetzt werden könnte.

Neu an der von der GdP geforderten Finanzpolizei – gegenüber den bisherigen vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdiensten im Zoll – wäre auch 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.¹

Der Entwurf von Wegner/Ladwig/Zimmermann/El Ghazi verlangt keine Gefahr oder ein Risiko für das Wirtschafts- und Finanzsystem. Im zitierten 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 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.

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 bereits mehr Befugnisse haben als die Behörden von Zoll und Polizei, die Finanzkriminalität bekämpfen sollen. Es ist schwer nachvollziehbar, warum die Finanzbehörden bei der Ermittlung von Besteuerungsgrundlagen mehr und tiefere Befugnisse als Zoll und Polizei bei der Bekämpfung von Finanzkriminalität haben.

Der Zoll hat – als ein wichtiges Instrument im Kampf gegen Geldwäsche – lediglich bei seinem Auftrag zur Vermögensaufspürung bei den Kontrollen zur Barmittelfeststellung im grenzüberschreitenden Verkehr eine andere Befugnislage. 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 als Finanz- und auch als Polizeibehörde aufgestellt ist, 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 Ermittler auch systematisch ausgewertet und analysiert und mit polizeilichen Erkenntnissen abgeglichen und angereichert werden.

Financial Intelligence Unit (FIU)

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.

Eine Behörde – wie die FIU – benötigt für ihre Aufgabenerfüllung unserer Ansicht nach 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.

In diesem Sinne regen wir an, statt neue und teure Behördenkonstruktionen aufzubauen, die bestehenden Strukturen von Bundeskriminalamt (BKA) und Zollkriminalamt (ZKA) nebst Zollfahndungsämtern zu stärken und die FIU zu einem Intelligence-Dienst zu ertüchtigen.

Sanktionsdurchsetzung

Zu der Frage der Integration der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung verweisen wir auf die Stellungnahme der GdP vom 14.11.2023 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags anlässlich der öffentlichen Anhörung zu diesem Thema am 21.11.2022. Zudem nehmen wir Bezug auf die dort getroffenen Aussagen unseres Vertreters Frank Buckenhofer, die im Protokoll der Anhörung nachgelesen werden können. Die Durchsetzung der Sanktionen sollte in jedem Fall aus sachlichen und rechtlichen Erwägungen durch den Zollfahndungsdienst vorgenommen werden.

Immobilientransaktionsregister

Im vorliegenden Gesetzentwurf ist zudem in Art. 18 eine Änderung des Geldwäschegesetzes vorgesehen. Unter anderem soll ein Immobilientransaktionsregister (Abschnitt 4a) eingeführt werden. Anpassungsbedürftig ist insbesondere die Regelung des § 26b Abs. 3 über Inhalt des Registers und die Übermittlung der Daten. Vorgesehen ist die Begrenzung des Ziels des Registers und der Nutzbarkeit der Daten auf die Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche und zur Sanktionsdurchsetzung nach dem Sanktionsdurchsetzungsgesetz. Diese Regelung ist zu eng

gefasst. Es wäre erforderlich, als weiteren Zweck auch die Verfolgung schwerer und besonders schwerer Straftaten nach §§ 100a Abs. 2 und 100b Abs. 2 StPO vorzusehen, so dass auch in diesen Fällen der schweren Katalogstraftaten (ohne Bezug zur Geldwäsche) eine Auskunftserteilung möglich wäre. Die aktuelle Regelung dürfte darüber hinaus in der praktischen Umsetzung mit einer Beschränkung auf Geldwäsche nicht praktikabel sein.

Geldwäschetatbestand § 261 StGB

Der § 261 StGB wird im Gesetzentwurf gar nicht zur Disposition gestellt. Dennoch regen wir an, den § 261 StGB (Geldwäsche) dringend dahingehend zu ändern, dass auch solche Straftaten als Vortaten gelten, bei denen große Vermögensvorteile eben nicht nur durch aus Straftaten Erlangtes erfolgen, sondern bei denen die großen Vermögensvorteile für die Täter auch durch ersparte Aufwendungen erfolgen. Solche Straftaten sind beispielweise nahezu alle Steuerstraftaten und auch z.B. der § 266a StGB. Auch mit solchen ersparten Aufwendungen werden illegal Millionen in die Kassen der Organisierten Kriminalität gespült. Diese Vermögen sollten auch von Geldwäscheermittlungen umfasst werden können.

Aus- und Fortbildung für Ermittlungskräfte

Im Übrigen wird die Schaffung einer zentralen Aus- und Fortbildungsstätte für Kräfte im Bereich der Finanzermittlungen, der Sanktionsdurchsetzung, der Vermögensabschöpfung etc. ausdrücklich begrüßt. Ob dafür eine neue Behörde benötigt wird, darf bezweifelt werden. Diese erforderliche und sachdienliche Aus- und Fortbildung könnte auch an der Hochschule des Bundes im Fachbereich Finanzen gewährleistet werden.

Wach- bzw. Objektschutzmaßnahmen durch den Zoll

Im Artikel 9 des Gesetzentwurfs werden Gefahrenabwehraufgaben zur Sicherung und zum Schutz von Bundesfinanzbehörden dem Zoll zugewiesen.

Wesentlich klarer in der Aufgabenzuweisung wäre die Einführung eines neuen § 1a im Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) nach folgendem Muster:

§ 1a ZollVG Sicherungs- und Schutzaufgaben eigener und fremder Einrichtungen

- (1) Der Zoll sichert seine Behörden, Einheiten und sonstigen Einrichtungen gegen Gefahren, die die Durchführung ihrer Aufgaben beeinträchtigen, in eigener Zuständigkeit. Die Sicherung beschränkt sich auf die in Satz 1 bezeichneten Einrichtungen sowie auf die Grundstücke, auf denen diese Einrichtungen untergebracht sind.
- (2) Die Aufgabe nach Absatz 1 umfasst auf Anforderung des Bundesministeriums der Finanzen auch Sicherungs- und Schutzaufgaben bei den Liegenschaften des Bundesministeriums der Finanzen sowie bei den weiteren Bundesfinanzbehörden. § 5 des Gesetzes über die Bundespolizei (Schutz von Bundesorganen) bleibt unberührt.

III. Zwischenlösung

Solange der Prozess der Schaffung einer neuen Behörde BBF anhält, plädiert die GdP für den Ausbau und die Weiterentwicklung der bestehenden Systeme.

In diesem Zusammenhang sprechen wir uns für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) von Zoll und Polizei aus. Ziel ist es, für eine noch stärkere Bündelung der Kompetenzen der polizeilichen Bundes- und Landesbehörden unter Mitwirkung der Steuerfahndungen zu sorgen, damit dort eine gemeinsame Bearbeitung von verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen sowie eine verstärkte Abschöpfung inkriminierter Gelder besser gelingen können. Neben der operativ ausgerichteten GFG sollte in jedem Landeskriminalamt, wie z. B. beim hessischen LKA, auch eine Kompetenzstelle für Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung eingerichtet werden.

Darüber hinaus wird vor dem Hintergrund geplanter Vorhaben in anderen Ländern (wie bspw. die Einrichtung eines neuen Landesamtes zur Bekämpfung der Finanzkriminalität in Nordrhein-Westfalen) dringender Handlungsbedarf gesehen, um ein einheitliches, effektives und konstantes Vorgehen sicherzustellen, anstatt den langwierigen Prozess der Etablierung einer neuen Bundesbehörde zu durchlaufen.

IV. Zuständigkeitsabgrenzung

Vor dem Hintergrund der Dimension des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist eine Beteiligung aller Bundesländer, vor allem in Hinblick auf das Zusammenwirken von Bundesbehörden und Landesbehörden erforderlich. In diesem Zusammenhang ist begrüßenswert, dass die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) anregt darauf hinzuwirken, dass die Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen dem einzurichtenden Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG) im BBF, dem Landeskriminalamt, den Landeskriminalämtern und den Steuerfahndungsbehörden bei der „Verfolgung bedeutsamer Fälle der internationalen Geldwäsche mit Deutschlandbezug“ mit den Ländern eng abzustimmen sind.

V. Haushalt

Die im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung durch Einziehung erlangten Taterträge bzw. die Werte der Taterträge, Tatprodukte, Tatmittel, Tatobjekte sowie die im Rahmen eines Strafprozesses verhängten Geldstrafen müssen im Haushalt der Vollzugsbehörden verbleiben.

Ferner ist die administrative Vermögensermittlung in das Vorhaben einzubeziehen, um sich den Gefahren entgegenzustellen, die sich durch das Einbringen von Vermögensgegenständen unklarer Herkunft in den legalen Wirtschaftskreislauf ergeben. Die dazu erforderlichen Übermittlungsvorschriften sollten ergänzt werden.