
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG)

Der BDZ -Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft- nimmt zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

1. Zielsetzung und Lösungsansatz des Entwurfs

Die Geldwäschebekämpfung in Deutschland hat derzeit Schwachstellen und Lücken, die durch die die Financial Action Task Force (FATF) im Rahmen ihrer Deutschlandprüfung 2022 benannt wurden. Der Entwurf zielt im Wesentlichen auf die Umsetzung der Empfehlungen durch die FATF.

Die FATF hatte verschiedene Punkte kritisiert, insbesondere:

- Defizite bei der Zusammenarbeit der für Strafverfolgung zuständigen Stellen in Bund und Ländern und der FIU.
- Deutschland setze einen starken Fokus auf die Verfolgung der Vortaten von Geldwäsche, untersuche inkriminierte oder verdächtige Finanzströme als solche jedoch zu wenig.
- Zersplitterung der für die Geldwäscheprävention zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder im Nichtfinanzsektor.

Der Entwurf verfolgt folgende Lösungsansätze:

- Mit dem Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) soll eine Bundesoberbehörde errichtet werden, welche in einem ganzheitlichen Ansatz Analyse, straf- und verwaltungsrechtliche Ermittlungen und Aufsicht unter einem Dach zusammenführt. Damit sollen Strukturen und Kompetenzen geschaffen werden, die eine nachhaltige Priorisierung der Geldwäschebekämpfung, insbesondere internationaler und bedeutsamer Fälle mit Deutschlandbezug, sicherstellen.
- Mit dem Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG) soll eine Einheit für strafrechtliche Ermittlungen bei bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Deutschlandbezug eingerichtet werden.
- Neben dem zum BBF gehörigen EZG soll beim BKA eine Organisationsstruktur „Geldwäschebekämpfung, Wirtschafts- und Finanzkriminalität“ (im Rahmen der bereits bestehenden gesetzlichen Kompetenzen) errichtet werden.
- Der ursprüngliche Referentenentwurf sah neben dem EZG noch die Einrichtung eines Ermittlungszentrums Vermögensverschleierung vor, das auf der Grundlage eines Vermögensermittlungsgesetzes (VermG) verdächtige Vermögen ermitteln sollte. Das VermG und das entsprechende Ermittlungszentrum wurden in dem aktualisierten Entwurf ersatzlos gestrichen.
- Im BBF soll eine Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht (ZfG) eingerichtet werden, die die Aufsichtsbehörden bei der Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzsektor unterstützen soll.

2. Position des BDZ

Der BDZ begrüßt die grundsätzliche Zielrichtung des Entwurfs, durch die Errichtung einer neuen Bundesoberbehörde eine Gesamtstrategie zur effektiveren Finanzaufklärung, strafrechtlichen Geldwäscheermittlung in Deutschland umzusetzen. Denn wir teilen die Kritik der FATF, die eine Beseitigung der Zersplitterung von Zuständigkeiten der Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Finanzkriminalität und eine fehlende Priorisierung in deren Aufgabenwahrnehmung angemahnt hat.

Eine neue Behörde auf Bundesebene zusammen mit einer Bündelung von Kompetenzen auf der administrativen und repressiven Ebene erscheint geeignet, die Probleme bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität zu lösen.

Es genügt jedoch nicht, eine weitere Behörde im Bereich der Bekämpfung der Finanzkriminalität zu schaffen. Hinzukommen müssen

- eine tatsächliche Zentralisierung und materielle Bündelung von Kompetenzen sowie
- die Schaffung von Befugnissen zur administrativen Vermögensabschöpfung unter dem Dach des BBF.

Wir sehen vor diesem Hintergrund weiteren Anpassungsbedarf.

a. Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG)

Der BDZ unterstützt den Schritt, dem im Entwurf vorgesehenen Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG) eine originäre Zuständigkeit für die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung von bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Deutschlandbezug zu übertragen.

Aufgabenbereich weiter ziehen auf Finanzkriminalität

Aus Sicht des BDZ müsste der Aufgabenbereich des EZG jedoch weiter gezogen und ihm eine umfassende Kompetenz zur strafrechtlichen Ermittlung bei grenzüberschreitender Finanzkriminalität gegeben werden. Mit der Beschränkung des Aufgabenbereichs auf die Geldwäsche statt einer Zuständigkeit für Finanzkriminalität fehlen dem EZG wichtige Kompetenzen und Zuständigkeiten.

Der Begriff der Finanzkriminalität ist nicht legal definiert. Bei der Finanzkriminalität handelt es sich um ein Bündel von Straftatbeständen mit wirtschaftlichem Bezug, einschließlich der Geldwäsche. Geldwäsche ist sowohl eigenständiges Delikt im Bereich der Finanzkriminalität als auch regelmäßig Anschlussdelikt und Nachtat zu einzelnen

Stellungnahme

Berlin, 19. September 2023



Delikten der Finanzkriminalität. Finanzkriminalität umfasst insbesondere gewerbsmäßigen Betrug, Subventionsbetrug und schwere Steuerhinterziehung, Mehrwertsteuerbetrug (grenzüberschreitende Mehrwertsteuerkarusselle) und nach § 370 AO strafbare Cum-Ex-Geschäfte (Staatsanwaltschaft Köln ermittelt derzeit gegen 1500 Beschuldigte). Die Steuerkriminalität würde nach dem vorliegenden Entwurf komplett aus dem Aufgabenbereich des EZG herausfallen.

Keine Kernkompetenz

Das EZG hat keine Kernkompetenz, sondern kann lediglich als zusätzlicher Player, insbesondere im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen mitwirken. Dies kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass neben dem zum BBF gehörigen EZG beim BKA eine Organisationsstruktur „Geldwäschebekämpfung, Wirtschafts- und Finanzkriminalität“ errichtet werden soll (vgl. Referentenentwurf, S. 3).

Auch fehlt dem EZG die Kompetenz als Ansprechpartner und nationale Stelle für den Informationsaustausch mit ausländischen oder internationalen Stellen wie Interpol. Koordinationsaufgaben über Grenzen hinweg werden weiterhin vom BKA als zentrale internationale Stelle wahrgenommen. Das EZG ist auf das BKA angewiesen.

Aufgrund der fehlenden Kernkompetenz und damit der fortgesetzten Zersplitterung von Kompetenzen besteht das Risiko von weiterer Doppelarbeit, Kompetenzgerangel und Informationsverlusten.

Die Schaffung einer neuen Behörde, die in sich weitere behördenähnliche Säulen als „funktional abgrenzbare Teile“ (vgl. Begründung, S. 113) enthält, produziert zunächst eine erhebliche Anzahl von (weiteren) Schnittstellen auf institutioneller Ebene. Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit ist zu befürchten, dass der hierdurch entstehende Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf der beteiligten Behörden die Effektivität der Geldwäschebekämpfung erneut lähmt. Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen

Stellungnahme

Berlin, 19. September 2023



gen sollten insbesondere diesen Aspekt daher von vornherein berücksichtigen. Zu unbestimmte Formulierungen, die im Zweifelsfall eine unterschiedliche Rechtsauslegung der Behörden zur Folge haben, sind unbedingt zu vermeiden.

Dies könnte zum Beispiel bei der Interpretation, wann ein „bedeutsamer“ bzw. „komplexer“ Fall der Geldwäsche, der vom EZG verfolgt werden soll, vorliegt, relevant werden. Trotz der im Entwurf gegebenen diesbezüglichen Ausführungen (vgl. Begründung, S. 117 f.) stellt sich die Frage, wie in solchen Fällen mit unterschiedlichen Ansichten bzw. Wahrnehmungen der Ermittlungsbehörden umgegangen werden soll. Der Entwurf räumt selbst bereits die Möglichkeit von Überschneidungen ein, da die bisherigen Zuständigkeiten der Zollverwaltung und des BKA, die diese aufgrund der Vortaten ableiten, unberührt bleiben. Eine zufriedenstellende Antwort auf dieses Grundproblem wird jedoch, abgesehen vom Verweis auf eine gewünschte partnerschaftliche Zusammenarbeit, nicht gegeben (vgl. S. 118). Vor dem Hintergrund, dass aufgrund der bestehenden Zuständigkeiten mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits Erkenntnisse und ggf. Vorermittlungen außerhalb des EZG vorliegen, sollte der Entwurf genauere Regelungen darüber enthalten, wie die Verfahren in solchen Fällen zu führen sind. Sollten diese Regelungen nicht erfolgen, regt der BDZ alternativ ein Gremium in Sinne einer Clearing-Stelle innerhalb bzw. zusätzlich zum BBF an, in dem die Entscheidungsträger/-innen aller beteiligten Behörden die Abstimmung der Ermittlungsarbeit in regelmäßigen Abständen verbindlich festlegen müssen.

Eventuell kann die im Entwurf vorgesehene Gemeinsame Ermittlungsgruppe von BBF und BKA die Funktion einer solchen Clearing-Stelle erfüllen.

Im Ergebnis erscheint es fraglich, ob die von der FATF festgestellten Defizite bei der Zusammenarbeit der für Strafverfolgung zuständigen Stellen in Bund und Ländern mit der aktuellen Ausgestaltung des EZG (s.o.) beseitigt werden können.

b. Follow the money: keine Grundlage für administrative Vermögensermittlungen?

Die FATF hatte weiterhin darauf hingewiesen, dass Deutschland einen starken Fokus auf die Verfolgung der Vortaten von Geldwäsche setzt, jedoch inkriminierte oder verdächtige Finanzströme als solche zu wenig untersucht (s.o.).

Der erforderliche Anfangsverdacht hinsichtlich einer konkreten Straftat, aus der inkriminierte Vermögenswerte stammen könnten oder zu deren Begehung Vermögen eingesetzt wird, lässt sich bei komplexen Geldwäsche-Operationen oft nicht begründen. Der vortatenorientierte Ansatz gelangt hier an seine Grenzen.

Die Schaffung eines Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) macht nur dann Sinn, wenn sich dessen Aufgabe nicht auf die Funktion einer zusätzlichen Ermittlungsbehörde im Bereich der Strafverfolgung bei bestimmten Formen der Geldwäsche (EZG) beschränkt. Das BBF muss vielmehr daneben (und vielleicht sogar prioritär) auch als Verwaltungsbehörde effektive Kompetenzen für die Vermögensermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Vermögensgegenständen nach dem Recht der Gefahrenabwehr erhalten.

Oftmals liegen Tatsachen vor, die darauf hindeuten, dass die Vermögensgegenstände illegaler Herkunft sind, ohne dass bereits ein Tatverdacht im strafprozessualen Sinne erkennbar wäre. In diesem Fall muss man versuchen, nicht gegen eine Person (In-Personam-Verfahren), sondern gegen eine Sache (In-Rem-Verfahren) vorzugehen.

Wie das positive Beispiel der Anti-Mafia-Gesetzgebung in Italien zeigt, ist die administrative Vermögensabschöpfung das schärfste Schwert im Kampf gegen Geldwäsche und Organisierte Kriminalität.

Die strafprozessuale Vermögensabschöpfung war bislang nicht erfolgreich

Die Einziehung illegaler Vermögensgegenstände mit den bestehenden strafprozessualen Instrumenten ist seit Jahrzehnten nicht erfolgreich:

1. Das selbstständige Einziehungsverfahren (§ 76a Abs. 4 StGB) ist nicht praxistauglich

Der deutsche Gesetzgeber versuchte 2017 mit der Schaffung der selbstständigen Einziehung bei der Geldwäsche (§ 76a Abs. 4 StGB) Verbesserungen bei der Einziehung von Vermögensgegenständen zu erreichen. Es sollte die Einziehung von Vermögensgegenständen möglich sein, wenn der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt und der von der Sicherstellung Betroffene nicht wegen der ihr zugrundeliegenden Straftat verfolgt oder verurteilt werden kann. Dafür wurden besondere Regelungen für das selbstständige Einziehungsverfahren in der Strafprozessordnung geschaffen (§ 437 StPO).

In der Praxis hat die selbstständige Vermögenseinziehung keine Erfolge gebracht. Sie ist der Versuch, ein In-Rem-Verfahren mit strafprozessualen Mitteln zu schaffen, bleibt jedoch der Idee des In-Personam-Verfahrens verhaftet, indem es an eine bestimmte Tat oder zumindest einen Anfangsverdacht anknüpft. In der Handhabung ist es zudem kompliziert und ermöglicht keine schnellen Sicherstellungen von Vermögensgegenständen. Strafverfahren als Voraussetzung für die Einziehung dauern zu lange. Ein bekanntes Beispiel ist die Einziehung von Immobilien des Remmo-Clans in Berlin. Von 77 im Jahr 2018 beschlagnahmten Immobilien konnten bis Juli 2023 offenbar nur 2 eingezogen werden (vgl. Bericht rbb24 vom 06.07.2023, abgerufen am 19.09.2023 unter: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2023/07/kampf-gegen-clankriminalitaet-justizsenatorin-personalausbau-berlin-hotspots-geld-einfrieren.html>).

2. Beweislastumkehr wäre vermutlich verfassungswidrig

Es wird immer wieder versucht, die strafprozessuale Vermögensabschöpfung mit einer Beweislastumkehr zu erleichtern. Aus verfassungsrechtlichen Gründen dürfte dies jedoch nicht möglich sein. Im Strafverfahren muss sich der Beschuldigte nicht belasten - auch nicht bezüglich der Herkunft von Vermögensgegenständen. Er kann schweigen und hat keine Verpflichtung, die Herkunft eines bestimmten Vermögensgegenstands zu erklären.

In einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages wird die Frage, ob der Gesetzgeber über die geltenden Regelungen der selbstständigen Einziehung hinausgehend Spielraum dabei hat, die strafrechtliche Geldwäschebekämpfung insbesondere auch hinsichtlich der Vermögensabschöpfung durch modifizierte Beweislastregeln oder vergleichbar wirkende Regelungen weiter zu intensivieren, nicht abschließend beantwortet (WD 7 – 3000 – 106/20 vom 07.10.2020, Strafrechtliche Bekämpfung von Geldwäschekriminalität: Gesetzgeberische Spielräume bei der Vermögensabschöpfung?, S. 10).

Staatliches Einziehungsrecht im Rahmen eines außerstrafrechtlichen Verfahrens

Es werden verschiedene Ansätze diskutiert, wie ein staatliches Einziehungsrecht in einem außerstrafrechtlichen Verfahren normiert werden könnte.

Zum Teil wird vertreten, im Rahmen eines administrativen Wegs müsste eine konsequente Lösung der Einziehung von verdächtigem Vermögen aus dem Kontext des Strafrechts und eine Verankerung der Sicherstellung und Abschöpfung von Vermögen im Recht der Gefahrenabwehr erfolgen. Ein gefahrenabwehrrechtlich konzipiertes allgemeines Vermögenseinziehungsgesetz würde allerdings vermutlich zunächst die Schaffung einer neuen Kompetenznorm im Grundgesetz voraussetzen (s. Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Gahzi, Vorschlag eines Vermögenseinziehungsgesetzes, in: *KripoZ* 6/2022, S. 429 Fußnote 6). Die Anforderungen an die Einziehung von Vermögensgegenständen sollen sich dann nach dem Verwaltungsverfahren- und Beweisrecht im

Stellungnahme

Berlin, 19. September 2023



Verwaltungsprozess richten. Es gelte dabei für die Verwaltungsgerichte der Untersuchungsgrundsatz und der Verfügungsgrundsatz. Das Schweigen des Betroffenen/Klägers über die Herkunft der Vermögensgegenstände im Verwaltungsprozess sei dann nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit eines gegen ihn ergangenen Verwaltungsakts zu erschüttern (vgl. Michael Findeisen, Finanzwende e.V., Zum „Reformpaket Finanzkriminalität“ des Bundesministeriums der Finanzen, 30.08.2023, Seite 16, abgerufen am 18.09.2023 unter https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/pdf/20230830_BBF_Namensartikel_Findeisen_Final_FW_Branding.pdf).

Teilweise wird versucht, das oben dargestellte selbstständige Einziehungsverfahren als sog. *non-conviction-based confiscation* aus StGB und StPO herauszulösen und in modifizierter und ergänzter Form in einem eigenständigen Vermögenseinziehungsgesetz zu regeln. Bei diesem Ansatz, der ohne neue Kompetenznorm im Grundgesetz auskommt, sollen die Darlegungs- und Beweisregeln des Zivilprozessrechts gelten. Durch die Anwendung allgemeiner zivilprozessualer Grundsätze trifft den Inhaber eines verdächtigen Vermögensgegenstandes die Obliegenheit, die Behauptung der Staatsanwaltschaft, dass ein verdächtiger Vermögensgegenstand aus einer rechtswidrigen Tat stamme, substantiiert zu bestreiten bzw. im Rahmen einer sekundären Darlegungslast zu erklären, woher der Vermögensgegenstand rührt (§ 138 Abs. 2 ZPO) (s. Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Gahzi, S. 429 f.)

Eventuell wurde aufgrund der rechtlichen Unsicherheiten bei der Normierung eines Vermögenseinziehungsgesetzes Artikel 4 des ursprünglichen Entwurfs wieder gestrichen.

Im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Geldwäschebekämpfung sollte aus Sicht des BDZ jedoch versucht werden, ein Vermögenseinziehungsgesetz auf den Weg zu bringen, mit dem im Rahmen eines außerstrafrechtlichen Verfahrens Einziehungen möglich sind.

c. Aufsicht über den Nichtfinanzsektor durch das ZfG

Die FATF kritisierte die Zersplitterung der Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor, für die in den Ländern rund 300 unterschiedliche Behörden im Geschäftsbereich des Innenministeriums oder Wirtschaftsministeriums der Länder zuständig sind.

Nach dem vorliegenden Entwurf soll die Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht (ZfG) nicht für die Aufsicht über die geldwäscherechtlich Verpflichteten des Nicht-Finanzsektors nicht zuständig werden, sondern für die Länderaufsicht über die Einrichtung einer Zentralstelle lediglich unterstützende und koordinierende Funktionen erfüllen. Eine Verlagerung der Kompetenzen auf das ZfG wäre mit hohen Kosten nach dem GwG für die Aufsicht verbunden.

Prinzipiell begrüßen wir die geplante Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht (ZfG), da die Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeiten insbesondere der Bundesländer über den Nichtfinanzsektor in den vergangenen Jahren defizitär bzw. kaum vorhanden war und seitens der Bundesländer auch wenig Bereitschaft zu erkennen war, eine länderübergreifende Harmonisierung ihrer Tätigkeiten anzustreben. Eine einheitlichere, effizientere Ausgestaltung der Prozesse der über 300 beteiligten Länderbehörden ist entsprechend überfällig.

Allerdings ist im Rahmen dieser Lösung mit einer funktionierenden Aufsicht wohl nur zu rechnen, wenn die Länder mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden, um den Aufsichtspflichten nachkommen zu können.

d. Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU)

Gerade vor dem Hintergrund, dass die staatliche Geldwäschebekämpfung in den vergangenen Jahren zu einseitig auf eine Kritik am Umgang der bei der Generalzolldirektion angesiedelten Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) mit dem hohen Aufkommen an Geldwäscheverdachtsmeldungen abgestellt hat, sehen wir die

im Entwurf vorgesehen Anpassungen des Auftrags und der Arbeitsweise der FIU positiv. Insbesondere muss die FIU besser in die Lage versetzt werden, im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes effektiver mit anderen staatlichen Akteuren der Geldwäschebekämpfung zusammenzuwirken. Die vorgesehene Überführung der FIU in das neue Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) zum 1. Juni 2025 ist insofern eine folgerichtige Maßnahme, um die nötigen Synergieeffekte herbeizuführen.

e. Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung (ZfS)

Grundsätzlich beschränkt sich der Tätigkeitsbereich der ZfS nicht nur auf Geldwäscheangelegenheiten. Es ist fraglich, wer nach der Einbindung in das BBF für die anderweitigen Aufgaben der Vermögensermittlung zuständig sein soll. Bereits in seiner Stellungnahme zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz II vom 20.10.2022 hatte der BDZ kritisiert, dass die Modalitäten der Zusammenarbeit der ZfS mit allen weiteren zuständigen Behörden des Bundes und der Länder bis zur Überführung in das BBF geklärt werden müssen. Aus unserer Sicht bleibt die Frage zum Teil weiterhin offen, auch da vom Vorhaben eines übergeordneten Zentrums für administrative Vermögensermittlungen offenbar Abstand genommen wurde (s.o.).

f. Bargeldobergrenze von mind. 10.000 Euro weiterhin nötig

Der BDZ fordert weiterhin für Deutschland eine Bargeldobergrenze von mindestens 10.000 Euro, um Kriminellen die Einspeisung von inkriminierter Gelder in den Wirtschaftskreislauf zu erschweren. Eine Bargeldobergrenze ist im Entwurf des FKBG nicht vorgesehen, obwohl diese eine hochwirksame Maßnahme wäre. Die Maßnahme ist zwar kein Allheilmittel, aber würde für eine effektivere Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch den Zoll sorgen, indem es Kriminellen generell erschwert wird, die „Spur des Geldes“ zu verwischen.

Da der Zoll über die FIU Verdachtsmeldungen nach dem Geldwäschegesetz prüft und für die Strafverfolgungsbehörden aufbereitet, ist er auf die Weiterleitung stichhaltiger

und aussagekräftiger Erstinformationen aus der Privatwirtschaft bzw. deren Aufsichtsbehörden angewiesen. Wenn dort aber keine Meldepflicht über verdächtige Transaktionen besteht (weil es keine Bargeldobergrenze gibt oder gar keine elektronische Erfassung erfolgt), kommen Ermittlungen oftmals gar nicht erst zustande oder verlaufen sich im Sande. Auch mit Blick auf die grenzüberschreitende Schmuggelbekämpfung liegt ein Problem darin, dass Gewinne aus illegalen Aktivitäten hierzulande leichter durch die vielen Barmittelkäufe reingewaschen werden können. Deutschland gilt deshalb nach wie vor als idealer Ort für Geldwäsche und ist häufiges Ziel von Barmittelkurieren krimineller Organisationen.

II. Personelle und materielle Ausstattung

Stärkung der Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFGen) bleibt aus

Die Erweiterung von Befugnissen und die Ausweitung des staatlichen „Werkzeugkastens“, mit denen ermittlungsrelevante Erkenntnisse auf Ebene des Bundes gesammelt werden können, darf nicht über den damit einhergehenden personellen und materiellen Mehraufwand hinwegtäuschen.

Im Gesetzentwurf sind für das EZG nur 160 AK ausgewiesen, die Ermittlungsverfahren führen. Das sind durchschnittlich 4 AK je Hauptzollamtsbezirk. Es ist fraglich, ob das z.B. für eine Großstadt wie Berlin oder einen Flächenbezirk von 10.000 qkm ausreichend ist. Falls für Ermittlungstätigkeiten auf Ortsbehörden zurückgegriffen werden soll ist weiter fraglich, welche Ortsbehörden (Hauptzollämter oder Zollfahndungsämter) und welche Sachgebiete (C, E oder F) zuständig sein sollen. Zudem muss – wie im Abschnitt I dargelegt – eindeutig geklärt sein, wem diese Ermittlungspersonen fachlich und organisatorisch unterstellt sein sollen.

Der Entwurf enthält folglich aus unserer Sicht eine zu magere Ausstattung in den Sachgebieten der Zollverwaltung, die mit der eigentlichen Ermittlungsarbeit beschäftigt sind. Insbesondere erscheint es unverständlich, weshalb diese bestehenden Strukturen nicht längst gestärkt wurden und weshalb der Entwurf für ein FKBG eine solche Stärkung auch weiterhin nicht vorsieht.

Stellungnahme

Berlin, 19. September 2023



Die Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFGen) zwischen den Zollfahndungsämtern und den Landeskriminalämtern sind zollseitig trotz des gestiegenen Fallaufkommens teilweise seit 20 Jahren personell nicht aufgestockt worden, obwohl dies immer wieder gefordert wurde. Der BDZ vermisst daher eine Zuführung zusätzlicher Dienstposten in die GFGen im vorliegenden Entwurf. Das Ermittlungszentrum Geldwäsche im BBF ist auf die Durchführung (weniger) Großkomplexverfahren mit internationalen Bezügen ausgerichtet. Das „Massengeschäft“ der Geldwäscheermittlungen, insb. die weiteren Ermittlungen von durch die FIU analysierten Geldwäscheverdachtsmeldungen, wird auch künftig in den GFGen zu leisten sein. Eine Entlastung der GFGen ist aber nicht zu erwarten ist, da die Zuständigkeiten der Zollverwaltung unberührt bleiben sollen (siehe oben). Zwar wurde auch für den Bereich der Generalzolldirektion ein zusätzlicher Personalbedarf im Zuge der Einrichtung des BBF festgestellt; dass aber die im Zollfahndungsdienst mit der Geldwäschebekämpfung bereits befassten Einheiten (GFGen) personell gestärkt werden sollen, ist nicht ersichtlich (vgl. S. 100), wäre aber unbedingt erforderlich. Die Priorisierung der Geldwäschebekämpfung sollte sich zunächst dort bemerkbar machen, wo diese bislang mit eher unzureichender – da nie an die neuen Herausforderungen angepasste – Personalausstattung geleistet werden musste. Dies gilt umso mehr, weil die Zollfahnder/-innen in den GFGen künftig eine wertvolle Schnittstelle zwischen BBF und Strafverfolgungsbehörden der Länder darstellen können.

Unter den zahlreichen Gesetzesänderungen befindet sich außerdem nicht der Rechtsbereich der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Jedoch liegt hier eine weitere Schnittstelle zum BBF vor, da im Rahmen der Prüf- und Ermittlungstätigkeiten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Außendienst geldwäscherelevante Sachverhalte festgestellt werden können, die eine spätere Hinzuziehung der Zollfahndung notwendig machen können. Wie erfolgt hier die Querverbindung zum BBF in Geldwäscheangelegenheiten, wenn der Datenübermittlung beispielsweise der Sozialdatenschutz entgegensteht (s.u., weitere Anmerkungen unter III zu Artikel 8 – Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes)?

Weiterer Mehraufwand der Zollverwaltung zu wenig berücksichtigt

Der Zollfahndungsdienst hat für das BBF in Zukunft die Einsatz- und Ermittlungsunterstützung zu leisten. Dies betrifft insb. die Bereiche Spezialeinheiten (insb. O EZ), VE-Führung, VP-Führung und Zeugenschutz (Zollkriminalamt). Diese Arbeitsbereiche – die jetzt bereits neben dem Zollfahndungsdienst auch für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit tätig werden – müssen entsprechend personell gestärkt werden. Es müssen auch die infrastrukturellen Aspekte einer solchen Aufstockung (Liegenschaften, IT-Ausstattung, Dienst-Kfz, Fortbildungsbedarf) hinreichend berücksichtigt werden. Denn für zahlreiche im Entwurf aufgeführte bundesweiten strafprozessuale Tätigkeiten, wie TKÜ-Maßnahmen, Observationen und Durchsuchungen ist spezielle Technik erforderlich.

Ferner bedeutet die Schaffung eines Kompetenzzentrum Aus-/Fortbildung im BBF (vgl. S. 3, 81), dass (weiteres) qualifiziertes Lehrpersonal gewonnen werden muss. Derzeit zeigen sich im Bereich der Zollverwaltung bereits große Probleme, in ausreichendem Maße geeignetes Personal für Lehraufgaben zu gewinnen und dort auch zu halten. Wie aus der beabsichtigten Änderung der Bundeslaufbahnverordnung hervorgeht (vgl. Artikel 26, S. 197) ist auch ein eigener fachspezifischer Vorbereitungsdienst in Planung. Es ist anzunehmen, dass hierfür – zumindest in Teilen – auf Personal, jedenfalls aber auf die Infrastruktur der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Finanzen am Bildungs- und Wissenschaftszentrum (BWZ) der Bundesfinanzverwaltung in Münster zurückgegriffen werden soll.

Die im Ermittlungsbereich des BBF eingesetzten Beamten werden zum (großen) Teil Waffenträger sein werden (vgl. Artikel 5, Artikel 15), zumal diese neben Ermittlungsaufgaben auch Sicherungs- und Schutzaufgaben (vgl. Artikel 3, § 2) wahrzunehmen haben. Dies erfordert Ausbildung an der Waffe und ständige Fortbildung (Waffensachkunde, Schießtraining, Einsatztraining, Erste Hilfe). Da nicht davon auszugehen ist, dass das BBF eigene Schulungszentren und (später) Trainingszentren für die entsprechende Ausbildung an der Waffe (Eigensicherung und Bewaffnung) einrichten/vorhalten wird, kommt hier ebenfalls eine zusätzliche Belastung auf das BWZ zu, auch wenn für den Bereich Einsatztechnik/Eigensicherung insg. 10 AK eingeplant sind (S. 96).

Sicherung von Liegenschaften macht 500 zusätzliche Zöllner/-innen erforderlich

Der Entwurf sieht darüber hinaus über eine Änderung von §1 des Zollverwaltungsgesetzes vor, dass die Zollverwaltung künftig die Befugnis erhält, Liegenschaften der Bundesfinanzbehörden zu sichern (vgl. Artikel 10 Nr. 1). Diese Aufgabe ist bislang der Bundespolizei nach § 5 BPolG vorbehalten. Begründet wird die Änderung mit einem höheren Schutzniveau, das angesichts der aktuellen Sicherheitslage erforderlich ist und da die Unterstützung durch externe Kräfte der Landes- oder Bundespolizei „aus tatsächlichen Gründen entweder nicht, nicht rechtzeitig oder in nicht ausreichender Stärke sichergestellt werden“ kann (S. 147). Der BDZ weist darauf hin, dass diese Regelung einen erheblichen Abzug von Kräften aus anderen Vollzugsbereichen zur Folge haben wird, wovon vor allem die Fachleistungsquote der Kontrolleinheiten des Zolls negativ betroffen sein würde. Ebenso wäre eine grundlegende Aufwertung der verfügbaren Bewaffnung (Maschinenpistole) und Schutzausstattung für die Zollvollzugsbeamtinnen und –beamten notwendig. Entsprechende Mittel sieht der Entwurf aber nicht vor. Wenn die Aufgabe so wie im Entwurf vorgesehen übernommen werden soll, sieht der BDZ auch angesichts der zunehmenden Gewaltbereitschaft gegenüber Vollzugskräften einen personellen Mehrbedarf von 500 Stellen als gegeben an.

BBF darf Personalengpässe nicht verschärfen

Insgesamt ist festzuhalten: Die Einrichtung des BBF gemäß dem vorliegenden Entwurf kann bestehende Personalengpässe verschärfen, was für den beabsichtigten Zweck, nämlich einer schlagkräftigeren Geldwäschebekämpfung, kontraproduktiv wäre. Dies betrifft v.a. die Bereiche Aus- und Fortbildung, den Zollfahndungsdienst und die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (wie oben dargestellt). Zum einen ist denkbar, dass Personal aus der Zollverwaltung, etwa um einem besser bewerteten Dienstposten zu erhalten, in die neue Behörde wechselt. Zum anderen hat der Zollfahndungsdienst zusätzliche Ermittlungs- und Einsatzunterstützung für das BBF zu leisten. Nicht zuletzt ist auch zu bedenken, dass es seine Zeit dauert, bis Dienstposten besetzt sind. Gerade im Bereich von Spezialeinheiten setzt dies eine längere Spezialfortbildung voraus, die zunächst zu bewältigen ist.

III. Weitere Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

Artikel 3 – Geldwäschermittlungsgesetz – GwEG

Zu § 1 (3):

Es wird auf die ab S. 2 dieser Stellungnahme geschilderte Problematik der Rechtsunklarheit verwiesen. Die Vorschrift, das Zollkriminalamt und andere Strafverfolgungsbehörden unverzüglich zu benachrichtigen, wenn das EZG tätig wird, deckt Fallkonstellationen, in denen bei anderen Behörden bereits Erkenntnisse vorliegen, nur unzureichend ab.

Zu § 4 (1) und (3);

In Absatz 1 sollte klargestellt werden, dass auch das örtlich zuständige Zollfahndungsamt zu Ermittlungshandlungen hinzugezogen werden kann und in Absatz 3 sollte ebenfalls der Zollfahndungsdienst aufgenommen werden. Dies insb. im Hinblick auf die vorgesehene Regelung im Zollfahndungsdienstgesetz bzgl. der Einsatzunterstützung durch den Zollfahndungsdienst (vgl. §39 und Artikel 8 – Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes, Nr. 2).

Zu § 4 (4) und § 40 (1):

Diese Regelungen ermöglichen den Kräften des Ermittlungszentrums Geldwäsche, im Zuständigkeitsbereich eines Landes tätig zu werden, wenn das jeweilige Landesrecht die vorsieht. Unsere Erfahrung hat gezeigt, dass es leider lange gedauert hat, bis die Vollzugskräfte des Zolls in allen Landespolizeigesetzen im Rahmen der sog. „Eilzuständigkeit“ aufgenommen wurden. Es sollte unbedingt darauf hingewirkt werden, dass eine Aufnahme in die Landespolizeigesetze schnell erfolgt, um eine erneute lange Phase rechtlicher Unsicherheit zu verhindern.

Artikel 8 – Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes (ZFdG)

Zu Nummer 3:

Vor dem Hintergrund, dass der Entwurf im Allgemeinen die Wichtigkeit der verdeckten Maßnahmen zur Strafverfolgung (z.B. TKÜ) erkennt (vgl. S. 96), ist die hier aufgeführte Änderung des §5 (3) des ZFdG, die den Einsatz von Vertrauenspersonen im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung ermöglichen soll, zu begrüßen.

Es sollte im Rahmen der parlamentarischen Befassung mit den Regelungen zum Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern jedoch darauf geachtet werden, dass durch parallele Gesetzgebungsvorhaben beispielsweise aus den Ressorts des Bundesinnenministeriums oder des Bundesjustizministeriums keine (Neu-)Regelungen auf diesem Gebiet veranlasst werden, die durch praxisferne Bestimmungen zum Einsatz von Vertrauenspersonen im Ergebnis der hier beabsichtigten Änderung zuwiderläuft.

Zu Nummer 5 und 6:

Die Ermöglichung der automatisierten Anwendung zur Datenanalyse bewerten wir positiv, da die Massendatenauswertung eine immer größere Bedeutung für Ermittlungen des Zollkriminalamtes und der Behörden des Zollfahndungsdienstes einnimmt. Die derzeitige Praxis der händischen Datenabfrage in den einzelnen zollinternen Datenbanken und Systemen wird den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht, was durch eine gemeinsame automatisierte Analyseplattform verbessert wird.

Die Eingrenzung der automatisierten Analyseplattform auf die Daten aus dem Zollfahndungsinformationssystem, aus dem polizeilichen Informationsverbund und aus weiteren Dateisystemen der Zollverwaltung halten wir jedoch für unzureichend. Um einen ganzheitlichen und integrierten Ermittlungsansatz verfolgen zu können, wäre auch der Zugriff auf Daten aus externen behördlichen Quellen, zum Beispiel der Steuer- und Sozialverwaltungen, und aus öffentlichen Quellen erforderlich. Die hier angestrebte Analyseplattform ist sonst von vornherein nicht dazu geeignet, alle für die Ermittlungsarbeit relevanten Erkenntnisse beizutragen. Dies räumt der Entwurf selbst ein:

„Es ist gerade der beabsichtigte fachliche Mehrwert und die Zielsetzung moderner Analyseplattformen, Tat-Täter-Strukturen sowie weitere Verbindungen und Zusammenhänge zwischen Personen und Objekten über große Datenbestände hinweg zu erkennen und abzubilden“ (S. 143).

Allerdings begründet der Entwurf den Ausschluss weiterer Daten in die automatisierte Datenverarbeitung mit im Einzelfall entgegenstehenden Datenschutzregeln (vgl. S.

143) und im Allgemeinen erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es ist aus Sicht des BDZ überfällig, die hierfür entsprechenden Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Die Eingrenzung der Weiterverarbeitung der Daten der Analyseplattform mittels selbstlernender Systeme auf Zwecke der Identifikation und der Ausschluss weitergehender Analysen per ausdrücklicher Regelung im ZFdG §18a Abs. 3 und §36a Abs. 3 folgen dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 2023 zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) und sind insofern folgerichtig. Ungeachtet dessen hält der BDZ weiterhin für erforderlich, genauer zu prüfen, inwiefern verfassungskonforme Regelungen zum Einsatz von KI ausgestaltet werden können.

Artikel 10 – Änderung des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG)

Zu Nummer 3:

Es ist zu begrüßen, dass in §31a ZollVG die Möglichkeit geschaffen wird, bei Anmelde-/Anzeigeverstößen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Barmitteltransporten das sichergestellte Bargeld einzuziehen. Umso wichtiger erscheint es, die GFGen, welche die Ermittlungen im Clearingverfahren durchführen (und somit die für die etwaige Einziehungsentscheidung relevanten Tatsachfeststellungen treffen), und die Sachgebiete F der Hauptzollämter, welche die entsprechenden Bußgeldverfahren führen, personell zu stärken.

Artikel 12 – Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

Zu Nummer 1:

Die im BBF tätigen Ermittler erhalten, anders als z.B. der Zollfahndungsdienst, keine Polizeizulage, stattdessen eine BBF-Zulage. Nach langem gewerkschaftlichem Einsatz wurde vor Kurzem beschlossen, die Polizeizulage wieder ruhegehaltsfähig zu machen. Für die BBF-Zulage trifft dies nicht zu. Dies kann z.B. zu Nachteilen für Kollegen aus der Zollverwaltung führen, die nach weniger als 10 Jahren im Vollzugsdienst der Zollverwaltung in das BBF wechseln. Der BDZ fordert deshalb die Ruhegehaltfähigkeit der BBF-Zulage von vornherein festzuschreiben.

Artikel 16 – Änderung des Sanktionsdurchsetzungsgesetzes

Wir begrüßen die im Entwurf vorgesehenen erweiterten Eingriffsbefugnisse für die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung (ZfS) zur Wahrnehmung ihrer verschiedenen Aufgaben. Allerdings sollte auch der darin enthaltene finanzielle Mehraufwand entsprechend berücksichtigt werden. Ein eingängiges Beispiel hierfür wären etwa nachgelagerte Kosten für die Anmietung von Liegeplätzen für Yachten infolge der Befugnis zur Sicherstellung von unbeweglichem Vermögen (§4a).

Artikel 19 – Änderung des Geldwäschegesetzes

Zu Nummer 20:

Der neu eingefügte §26d des Geldwäschegesetzes sieht in Absatz 1 Nummer 3 eine Auskunftsbefugnis für das „Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung“ gegenüber der registerführenden Stelle des neu zu schaffenden Immobilientransaktionsregisters vor. Das „Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung“ ist im übrigen Gesetzentwurf jedoch nicht mehr enthalten, da das entsprechende Artikelgesetz ersatzlos gestrichen wurde. Der Entwurf sollte entsprechend korrigiert werden.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob an dieser Stelle nicht auch eine Auskunftsbefugnis für die Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht erforderlich ist, die im Rahmen der Überprüfung der Länderaufsichten vermutlich häufig entsprechende Informationen benötigt. Dasselbe gilt für das EZG und andere Behörden, die im Rahmen der Ermittlungen beteiligt sein könnten. Dieser Punkt ist nicht unerheblich, da die ursprünglich offenbar angedachte koordinierende Funktion des „Ermittlungszentrums Vermögensverschleierung“ nun entfällt und darüber hinaus auch die Frage der Ansiedlung der registerführenden Stelle (im Bundesamt selbst oder bei einer juristischen Person des Privatrechts, vgl. §26b i.V.m. §26g) noch ungeklärt ist.

Thomas Liebel

Bundesvorsitzender