



**Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung (NRV) zum
Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der
Bekämpfung von Finanzkriminalität
(Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG)**

Neue Richtervereinigung
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Telefon 030 420223 49
Mobil 0176567 996 48

bb@neuerichter.de
www.neuerichter.de

22. September 2023

Die Neue Richtervereinigung (NRV) bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der Anhörung der Verbändebeteiligung zum Entwurf eines neuen Gesetzes zur Bekämpfung der Finanzkriminalität (FKBG) Stellung nehmen zu dürfen.

I. Zielsetzung

Das Ziel der Bundesregierung, mit dem Erlass des neuen Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz eine verbesserte Koordinierung der Ermittlungen im Bereich der Geldwäschekriminalität zu erreichen, ist zu unterstützen. Die Intention des Gesetzgebers zur Bekämpfung der Finanzkriminalität im Allgemeinen und auch der Ansatz, die Ermittlungen zukünftig in einer Behörde zusammenzuführen, um dabei insbesondere in bedeutenden Fällen der Finanzkriminalität mit In- und Auslandsbezug durch den ganzheitlichen Ansatz von Analyse, straf- und verwaltungsrechtlichen Ermittlungen zielgerichteter agieren zu können, ist grundsätzlich begrüßenswert. Denn die zentrale Aufgabe des neuen Bundesamtes zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF), bezeichnet als „Bundesfinanzkriminalamt“ (<https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-947580>), ist die Zusammenführung und Koordination rechtmäßig erlangter Daten durch verschiedene Ermittlungsbehörden, § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BBF-Errichtungsgesetz.

Mit dem Gesetz soll dem Bericht der Financial Action Taskforce (FATF, abrufbar unter <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/mutualevaluations/documents/mer-germany-2022.html>) gefolgt werden, die in Deutschland insbesondere die zersplitterte Aufsicht durch Bundes- und Landesbehörden und eine zu geringe personelle Ausstattung der Geldwäschermittlungsbehörden bemängelte (Dr. Stein, BStBKR 2023, Heft 04, 3). Das

neue Gesetz soll diesen Problemen Abhilfe schaffen. Die Umsetzung im vorliegenden Gesetzesentwurf erreicht dieses Ziel jedoch nicht.

II. Stellungnahme

Der Gesetzesentwurf wird den Anforderungen an eine effektive Finanzkriminalitätsbekämpfung in bedeutenden Fällen nicht gerecht. Schon geht aus dem Entwurf des Gesetzes nicht eindeutig hervor, woraus sich die Notwendigkeit eines neuen Gesetzes zur Bekämpfung der Finanzkriminalität und insbesondere des Aufbaus einer neuen Behörde ergeben soll. Aus der Perspektive der NRV wird ein Bedarf für beide Bausteine nicht gesehen.

Im Rahmen der Stellungnahme sollen Fragen der Gesetzgebungskompetenz für die Errichtung des BBF (1.), die Ermittlungszuständigkeit (2.) sowie die fehlenden weitergehenden Ermittlungsbefugnisse (3.) im Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität hervorgehoben werden.

1. Gesetzgebungskompetenz

Der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung des BBF ist bereits hinsichtlich der Begründung zur Gesetzgebungskompetenz kritikwürdig. Gestützt wird die Zuständigkeit auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

Zwar ist dem Bund gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 und 10 GG die Kompetenz eingeräumt, eine Bundesbehörde zur strafrechtlichen Verfolgung bedeutsamer internationaler Fälle der Geldwäsche mit Bezug auf das Bundesgebiet zu errichten. Der Wortlaut des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG sieht jedoch lediglich die Einrichtung *eines* Bundeskriminalpolizeiamtes vor. Für die Errichtung einer weiteren Bundesbehörde fehlt es angesichts des Wortlauts des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG nach Ansicht der NRV, entgegen der Begründung des Gesetzesentwurfes (S. 85 des Entwurfes), an der verfassungsrechtlichen Grundlage (vgl. dazu Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 100. EL Januar 2023, Art. 73 Rn. 249 ff.). Zwar existieren neben dem Bundeskriminalamt bereits weitere Bundesbehörden wie die Bundespolizei und das Zollkriminalamt, denen allerdings vorrangig präventive und nicht repressive Aufgaben zukommen. Daneben besteht keine weitere obere Bundesbehörde zur

Strafverfolgung eines speziellen Deliktstypus. Das BBF soll genau diese Aufgabe zukommen (näher 2.) und tritt in Konkurrenz mit dem Bundeskriminalamt; insofern würde die neue Behörde des BBF einen Fremdkörper im System der Ermittlungsbehörden darstellen.

2. Ermittlungszuständigkeit

Im Rahmen der neuen Bundesbehörde (BBF) soll das neue Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG) geschaffen werden. Dieses soll nach § 1 des Geldwäschermittlungsgesetzes (GwEG) die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung im Nichtfinanzsektor wahrnehmen. Es soll in bedeutenden Fällen der Finanzkriminalität, in denen unter anderem eine Sachaufklärung im Ausland erforderlich ist, ermitteln. Dabei kann nach § 1 S. 2 GwEG die Staatsanwaltschaft in Zusammenarbeit dem EZG die Ermittlungen einer anderen Polizeibehörde übertragen. Nimmt das EZG selbstständig die Ermittlungen auf, sind die obersten Landesbehörden, die zuständigen Landeskriminalämter und die Generalstaatsanwaltschaften unverzüglich zu informieren. Es soll demnach wenigstens ein Informationsfluss zwischen allen zuständigen Behörden erfolgen, der die jeweils anderen über die Ermittlungen in Kenntnis setzt, doch sind Kompetenzkonflikte und Koordinationsschwierigkeiten zu befürchten.

a. Staatsanwaltschaften als Ermittlungsbehörden

Es besteht im Rahmen einer solchen Mehrfachzuständigkeit für strafrechtliche Ermittlungen die Gefahr, dass die Zuständigkeit für die Ermittlungsführung nicht klar unter den Behörden abgegrenzt ist. Die Strafverfolgung ist grundsätzlich Angelegenheit des Bundesanwaltes (§ 142 GVG) und der Staatsanwaltschaften der Länder. Neben dem neu zu schaffenden EZG existieren auf Bundesebene als weitere Finanzaufsichts- und Ermittlungsbehörden zugleich die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), der Zoll, das Bundeskriminalamt (BKA). Daneben treten die Landeskriminalämter als weitere Ermittlungsbehörden im Bereich der Wirtschaftsstraftaten. Insbesondere das BKA soll bereits nach § 4 BKAG die Ermittlungen in Fällen international organisierter Geldwäsche führen. Das Gesetz kennt mithin bereits eine koordinationsverantwortliche Behörde. Das Bedürfnis für eine *weitere* koordinationsverantwortliche Behörde steht damit in Rede.

b. Weisungsbefugnis

Zunächst ergibt sich daraus im Zweifelsfall die Frage, welche der oberen Behörden für die weiteren Ermittlungen weisungsbefugt ist. Denn für die Anklagen solcher Taten wären

weiterhin die Bundesanwaltschaft oder die Staatsanwaltschaften der Länder zuständig. Das EZG untersteht der Bundesbehörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität, der Zoll, die Landeskriminalämter und die Staatsanwaltschaften unterstehen grundsätzlich den Justizministerien der Länder als oberste Behörden. Insbesondere bei gemeinsam geführten Ermittlungen ergibt sich also ein Problem der Zuständigkeit bei Ermittlungsweisungen und -koordination.

Zudem ist aus der Praxis bekannt, dass bei einer Mehrfachzuständigkeit für die Ermittlungen versucht wird, Verfahren an andere oder die obere Behörde abzugeben. So besteht die Gefahr, dass Streit über die Auslegung des Begriffes der bedeutenden Fälle im Bereich der Finanzkriminalität entsteht. Insoweit könnte die Errichtung einer neuen Behörde Zuständigkeitsfragen neu aufwerfen. Es stellt sich die Frage, weshalb nicht, vergleichbar mit der Zentralstelle für die Bekämpfung der Internetkriminalität bei der Generalstaatsanwaltschaft in Frankfurt am Main, eine solche Zentralstelle auch für die Bekämpfung der Finanzkriminalität geschaffen wird. Von dort aus könnten die Ermittlungen zentral geleitet und zusammengeführt werden. Wenngleich die Errichtung einer solchen Stelle nicht Aufgabe des Bundes wäre, so könnte er die Einrichtung einer solchen Stelle in einem oder mehreren Bundesländern doch zumindest anregen und finanziell unterstützen.

Zugleich könnte bei einer solchen Stelle eine Plattform eingerichtet werden, die es den übrigen Bundesländern ermöglicht, ihre Ermittlungsergebnisse einzuspeisen, sodass alle Ermittlungsbehörden auf die Ergebnisse Zugriff haben. Geldwäsche ist hinsichtlich der Notwendigkeit informationeller Vernetzung keinesfalls ein Sonderfeld – genannt sei neben der bereits erwähnten Internetkriminalität Bandendelikte, Menschenhandel, Betäubungsmittelstraftaten etc.

c. „bedeutende Fälle mit Auslandsbezug“

An dem Entwurf des Gesetzes zur Bekämpfung der Finanzkriminalität ist weiter zu kritisieren, dass nicht hinreichend definiert wird, ab wann eine Straftat im Bereich der Geldwäsche als bedeutend anzusehen sein soll und somit die Zuständigkeit der BBF begründet wird. Die Zuständigkeit soll nach dem Entwurf begründet sein, wenn eine komplexe Ausgestaltung der Geldwäsche unter Verwendung aufwändiger Firmengeflechte und Unternehmenskonstruktionen erfolgt, unter Vermischung legaler und illegaler Geldströme oder unter Nutzung besonderer Finanzinstrumente (S. 120 des Entwurfes). Bereits aus den Wirtschaftsverfahren eines Amtsgerichts wird ersichtlich, welche Firmenkonstrukte konstruiert und genutzt werden, um Geldströme und Finanzzuflüsse zu

verschleiern und die Ermittlungen für die zuständigen Behörden zu erschweren, ohne dass es dabei später zu einem für das Wirtschaftsleben bedeutenden Schaden kommt. Klassische Geldwäsche ohne Verschleierungsverhalten ist kaum denkbar. Um tatsächlich eine sinnvolle Abgrenzung der Zuständigkeit für die Ermittlungen vornehmen zu können, wäre es wenigstens erforderlich, einen Mindestschadensbetrag festzulegen, der die Zuständigkeit des BBF begründet.

Ein weiteres Problem entsteht durch die Annahme, besondere Ermittlungen wären lediglich bei Taten mit einem Auslandsbezug durch die neue Bundesbehörde zu führen. Zwar mag es eine Vielzahl von Fällen geben, bei denen die Tathandlungen der Geldwäsche einen gewissen Auslandsbezug aufweist, aber zugleich werden erhebliche Taten der Geldwäsche vor allem in Deutschland begangen, weil es den Tätern aufgrund des etablierten Barzahlungssystems einfach gemacht wird, Geld in den Finanzkreislauf zu bringen und auf diese Weise den Anschein der Rechtmäßigkeit zu erwecken. Belastbare Zahlen zur Unterscheidung von Tatbegehung der Geldwäsche im In- oder Ausland sind der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht zu entnehmen, da diese allgemein dem Bereich der Wirtschaftskriminalität zugeordnet werden.

Es wäre im Übrigen genauer zu definieren, was einen Auslandsbezug in bedeutenden Taten ausmacht; ob es sich bloß um einen ausländischen Täter handeln muss, der im Inland eine Straftat begeht, ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegen soll oder lediglich die Meldeadresse der verdächtigen Person im Ausland genügt. Es sollte in jedem Fall verhindert werden, dass der Schwerpunkt der Strafverfolgung auf Ermittlungen im Ausland verlagert wird, sodass Ressourcen für die Ermittlung im Inland nicht weiter konzentriert werden, um inländischen Fälle der Geldwäsche verfolgen zu können.

d. Analyseplattform

Positiv hervorzuheben ist der Versuch, intelligente technische Systeme nutzen zu wollen, um die rechtmäßig erlangten Daten verschiedener Ermittlungsbehörden auf einer gemeinsamen Analyseplattform zusammenzuführen (S. 21, 145 des Entwurfes). So ermitteln einzelne Länder oder verschiedene Behörden nicht stets für sich: Die anderen beteiligten Behörden der Länder oder des Bundes können auf die gemeinsame Analyseplattform zugreifen, um weiter koordiniert vorgehen zu können. Allein diese Maßnahme macht die Errichtung einer neuen Bundesbehörde aber nicht notwendig. Denn mit einer solchen Plattform könnte alternativ das BKA oder eine andere Zentralstelle für die Ermittlungen ausgestattet werden, von wo aus die Landeskriminalämter und Staatsanwaltschaften ebenfalls Zugriff hätten. Als

weitere Alternative ließe sich, wie etwa bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität die Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (ZIT) bei der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main, an eine Zentralstelle zur Bekämpfung der Finanzkriminalität, angedockt an eine Generalstaatsanwaltschaft in einem Bundesland, denken.

3. Ermittlungsmaßnahmen

Für die strafrechtlichen Ermittlungen sollen dem EZG die gleichen Ermittlungsbefugnisse nach der StPO wie den Polizeibehörden eingeräumt werden, § 4 Abs. 1 GwEG. Sie sollen als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft gelten. Aus dem Entwurf des Gesetzes geht nicht hervor, woraus sich der Mehrwert der durch das EZG geführten Ermittlungen im Vergleich zu den durch den Zoll, die Landeskriminalämter oder den Staatsanwaltschaften geführten Ermittlungen ergeben soll. Denn weitreichendere Befugnisse für die Ermittlungen werden auch dem EZG bzw. der BBF nicht erteilt. Der Entwurf nennt für die zu führenden Ermittlungen das Ziel, Experten neu auszubilden und einzustellen (S. 3 des Entwurfes).

Es fragt sich, ob mit der neuen Bundesbehörde auf diese Weise nicht ein „zahnloser Tiger“ geschaffen wird. Um der Forderung der FATF nachzukommen, soll eine neue Behörde mit neuen Mitarbeitern geschaffen werden. Zeitgleich soll beim BKA ein nachhaltiger Ressourcenaufbau stattfinden, sodass angenommen werden kann, beide Behörden sollen mit dem benötigten Personal ausgestattet werden. Aus Sicht der NRV wäre es zielführender, lediglich die bestehenden Ermittlungsbehörden mit mehr notwendigen Personal und Ressourcen auszustatten als es bislang der Fall ist (vgl. dazu auch BB 2023, 1110), um so die Expertise bei den vorhandenen Stellen auszubauen und zu konzentrieren. Die Ermittlungsbefugnisse auch zur Bekämpfung internationaler Geldwäschekriminalität mit Inlandsbezug sind vorhanden, nur fehlt es beim Zoll oder den Staatsanwaltschaften an dem nötigen Personal und der Zeit, diese Ermittlungen mit dem entsprechenden Aufwand zielgerichtet durchführen zu können. Indem eine neue Behörde errichtet wird, besteht vielmehr die Gefahr, dass sich die Ermittlungsbehörden gegenseitig der Expert*innen für die Ermittlungen berauben und sich die Verantwortlichkeit für die Ermittlungen gegenseitig zuweisen.

Problematisch an den aktuellen Ermittlungen und Ermittlungsansätzen in Geldwäscheverfahren ist vorwiegend nicht das Fehlen ausreichender Ermittlungsbefugnisse oder mangelnde Kooperation beteiligter Behörden, sondern dass in Fällen mit

Auslandsbezug Behörden, Institutionen und Wirtschaftsunternehmen im Ausland beteiligt werden müssen, was es nahezu unmöglich macht, die Ermittlungen im eigenen Land zu einem Ergebnis zu führen. Eines der bekannten Probleme im Rahmen der Ermittlungen von Geldwäsche-Verfahren, auch mit niedrigen Schadensbeträgen, ist beispielsweise die fehlende Zwei-Schritt-Verifizierung bei Online-Banken, die es in einem bloßen Online-Ident-Verfahren ermöglichen, dass eine andere als die ausgewiesene Person das Konto eröffnet und für dieses verfügungsberechtigt wird. Dadurch wird ermöglicht, dass das Konto in einem bestimmten Land von einer Person aus einem anderen Land mit einer Anschrift in einem dritten Land eröffnet wird. In diesen Konstellationen eine Verfolgbarkeit der Eröffnungsdaten, der Verfügungsberechtigungen und der dann entstehenden Geldströme in ein Drittland herzustellen, müsste eine der Prioritäten bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität sein.

Hinsichtlich der zuvörderst in Deutschland problematischen häufigen Bargeldgeschäfte, bietet aktuell bereits das bestehende Geldwäschegesetz mehr Möglichkeiten, Personen, die an Transaktionen von beispielsweise über EUR 10.000,00 oder EUR 15.000,00 beteiligt sind, zu verpflichten, Nachweise über die Identität und wirtschaftliche Berechtigung vorzulegen. Gleichzeitig würden damit die entstehenden Bargeldflüsse und Zahlungsströme besser nachvollzogen, sodass diesbezüglich neue Ermittlungsbehörden und -befugnisse bislang nicht angezeigt sind. Unterstützend hierzu kann der Vorschlag der EU-Kommission bewertet werden EU-weit eine Barzahlungsobergrenze von EUR 10.000,00 einzuführen (beck-online Redaktion FD-StrafR 2021, 440674).

Zusammenfassend wird das Ziel des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität die Ermittlungen im Bereich der Finanzkriminalität stärker zu bündeln und zu koordinieren zwar unterstützt, aber die damit einhergehende Notwendigkeit Errichtung einer neuen Bundesbehörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität ohne weitergehende Ermittlungsbefugnisse seitens der NRV nicht erkannt und nicht als zielführend erachtet.

Für die Fachgruppe Strafrecht der NRV

Sven Kersten

Richter

Amtsgericht Tiergarten

Berlin