



24.08.2020
AK-jas

Stellungnahme der GdP zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) nimmt zu dem Entwurf wie folgt Stellung:

Geldwäschebekämpfung und Vermögensabschöpfung sind zusammen das Herzstück wirksamer Bekämpfung von gewinnorientierter Kriminalität. Die Gewerkschaft der Polizei begrüßt daher ausdrücklich den Referentenentwurf, der sich erneut dem wichtigen Thema Geldwäschebekämpfung widmet und in die richtige Richtung weist.

Die GdP hat konkret zur Bekämpfung der Geldwäsche eine eindeutige Beschlusslage:

1. Um Geldwäsche umfassend bekämpfen zu können, fordert die GdP zu prüfen, wie auch jene Geldwäschehandlungen unter Strafe gestellt werden können, bei denen zwar der Geldwäscher keine konkrete Kenntnis von der Vortat hat, er aber aus dem Gesamtzusammenhang der Anberaumung der Transaktion von der Illegalität des Vorganges ausgehen muss. So könnte auch jene Geldwäsche bestraft werden, die sich mittlerweile als selbstständige Dienstleistung im illegalen Milieu etabliert hat, bei der eine Summe illegalen Bargeldes oder anderer Zahlungsverkehre und Finanztransaktionen von einem Dienstleister ohne Kenntnis über Herkunft des Vermögens durch einen scheinbar legalen Wirtschaftsvorgang geschleust und somit legalisiert wird.
2. Solange Geldwäsche an die Kenntnis einer Vortat geknüpft ist, ist die Waschung von Schwarzgeld zur (vortat-)unabhängigen und selbstständigen Dienstleistung geworden. Deshalb fordert die GdP eine Neufassung des § 261 StGB, um diese eigene kriminelle und von der Vortat unabhängige Dienstleistung unter Strafe zu stellen.

Im Einzelnen möchten wir daher mindestens zu zwei Punkten des Entwurfs konkret Stellung nehmen und des Weiteren zu einem dritten Punkt eine gewerkschaftspolitische Einschätzung zur Notwendigkeit wirksamer Geldwäschebekämpfung und Vermögensabschöpfung bei der Bekämpfung von gewinnorientierter Kriminalität im Allgemeinen geben.

1. All-Crime-Ansatz

Der Paradigmenwechsel durch die Abkehr von einem langen, unübersichtlichen und selektiven Vortatenkatalog hin zu einem umfassenden „All-Crime-Ansatz“ wird ausdrücklich begrüßt. Gerade im Bereich der verfahrensunabhängigen Geldwäscheremittlung, eben jenen Verfahren, die (noch) keine Erkenntnisse zur Vortat haben, führt das zu einer vereinfachten Beweisführung. Geldwäsche wird zunehmend gerade in Kreisen der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus als kriminelle „Servicedienstleistung“ verstanden. Kontroll- und Ermittlungskräfte in den Zoll- und Polizeibehörden stoßen verstärkt auf Tätergruppen, die Geldwäsche als Dienstleistung anbieten und dabei mit größter Sorgfalt darauf achten, keine Kenntnisse über die Herkunft des Geldes zu erlangen. Sie sind Teil eines arbeitsteiligen - aber dennoch höchst abgeschotteten - Systems. Auf der einen Seite sind es die wenig deliktstreuen Tätergruppen, die durch diverse Straftaten große Summen inkriminierter Vermögen akkumulieren und auf der anderen Seite die Geldwäscher, die mit eigenem Gewinn das inkriminierte Vermögen in den legalen Finanz- und Gütermarkt überführen und damit für die Täter erst „legal“ verfügbar machen. Hilfreich ist die neue beabsichtigte Regelung auch bei Verfahren gegen professionelle Geldkuriere, die oft beim Grenzübertritt durch Zoll und Bundespolizei mit zum Teil siebenstelligen Beträgen aufgegriffen werden. Diese Kuriere sind erfahrungsgemäß ohne irgendeine konkrete Kenntnis über die tatsächliche illegale Herkunft des Geldes, dennoch sind sie aber in der Lage in ihrer Laiensphäre schemenhaft zu erkennen, dass es sich aufgrund der Gesamtumstände mindestens um Geld aus zweifelhaften Quellen handeln muss.

2. Wegfall der Leichtfertigkeit

Wir erkennen, dass die Leichtfertigkeit, wie sie in der aktuellen Fassung des § 261 (5) StGB noch verankert ist, vor dem Hintergrund eines „All-Crime-Ansatz“ in der vorliegenden neuen Fassung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch werden könnte. Dass es zu einer nahezu uferlosen Anwendungsbreite kommen wird, wie es in der Begründung zum Entwurf unterstellt wird, wird bestritten. Auch in Zukunft bedarf es eines Anfangsverdachts zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen Geldwäsche. Schon das verhindert die Uferlosigkeit. Aus vielen Ermittlungsverfahren von Polizei und Zoll wissen wir, dass eine ganze Reihe von Anklagen wegen Verdachts der Geldwäsche sich in der Vergangenheit auf die leichtfertige Begehungsweise gestützt haben. Wenn es zukünftig bei der nötigen aber nicht notwendigerweise bestimmbar Vortat ausreichend ist, dass der Täter wenigsten hätte vermuten können, dass es sich um Bargeld oder Vermögenswerte aus einer zuvor begangenen Straftat handelt, reicht diese Formulierung unseres Erachtens aus. Andernfalls regen wir einen Absatz zur leichtfertigen Begehung an.

3. Der soziale Rechtsstaat braucht eine Finanzpolizei

Geldwäschebekämpfung ist eines der zentralen Mittel im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität und den Terrorismus. Das Konzept „Follow the money“ mittels Geldwäschebekämpfung und Vermögensabschöpfung soll einerseits sicherstellen, dass die illegal erworbenen Gewinne und sonstigen Vermögensvorteile den Tätern nicht als Ergebnis ihres strafbewährten Handelns zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist es auch ein wirksames Instrument zur strafrechtlichen Verfolgung derjenigen, die oft die Vortaten gar nicht selbst als Täter oder Mitäter, Gehilfe oder Anstifter begehen, sehr wohl aber am Ende der Kette die wahren Nutznießer der Erfolge der Straftaten sind. Diesen Personenkreis wird man kaum mit Ermittlungen wegen irgendeines Grunddeliktes beikommen, weil sie in der Regel weder an der Planung, Vorbereitung noch der Durchführung beteiligt sind, sehr wohl aber einen erheblichen Teil des inkriminierten Vermögens für sich vereinnahmen.

Geldwäschebekämpfung ist eine unverzichtbare Aufgabe. Auch zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Von daher müssen die politisch Verantwortlichen durch ihr Handeln sicherstellen, dass die Bürgerinnen und Bürger, die aktiver Teil und nicht bloße Zuschauer des gemeinsamen, demokratischen, sozialen, wirtschaftlich und rechtsstaatlich geprägten Zusammenlebens sind, immer das nötige Vertrauen in die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland haben. Die Garantie der Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft, die Gewissheit und das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit des Erwerbs von Eigentum und Vermögen, in die Qualität, Sicherheit und Legalität der produzierten Waren sowie ein fairer und zu diesem Zweck maßvoll geregelter und nicht rücksichtsloser Wettbewerb aller Wirtschaftsbeteiligten auf den Produktions-, Handels-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten sind die berechnete Mindesternstwartung der Bürgerinnen und Bürger in einem sozialen Staat.

Das gilt umso mehr, weil die Märkte einer zunehmenden Globalisierung ausgesetzt sind und nationale Instrumente zu deren Steuerung und Überwachung immer weniger tauglich sind, die errungenen Rechte und Garantien der am jeweiligen Markt Beteiligten auf dem hohen und gewohnten Niveau zu bewahren. Genau dieses Vertrauen, vor allem in die soziale und rechtsstaatliche Ordnung, wird aber nicht nur durch die undurchsichtigen und rasanten Prozesse der Globalisierung bedroht. Auch eine zunehmende Kriminalität, vor allem im Bereich der Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, Geldwäsche und Organisierter Kriminalität, bedroht diese Ordnung. "White-Collar-Crime" im Nadelstreifen gehört genauso zu diesem bedrohlichen Spektrum wie üble Auswüchse von Clankriminalität, Rockerbanden oder Kriminalität im Netz (Cybercrime, illegaler Internethandel, etc.).

Das Anwachsen dieser Art von Kriminalität ist ein schleichendes Gift für jede demokratisch verfasste Gesellschaft, deren Fundament das Vertrauen in die Sozial- und Rechtsstaatlichkeit benötigt. Eine sich verstetigende und weitestgehend im verborgenen stattfindende Etablierung von kriminellen Strukturen zur Erzielung von immensen illegalen Gewinnen durch eine

wuchernde Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, Geldwäsche und Organisierte Kriminalität, mit der Folge gigantisch anwachsender inkriminierter Vermögen, bedroht auf Dauer jedes sozial, wirtschaftlich und rechtlich geordnete demokratische Gemeinwesen. Es trennt die Menschen in die redlichen, verantwortlichen und aufrecht-ehrlichen auf der einen Seite und die dreisten, unverschämten und maßlos-egoistischen auf der anderen Seite. Kurz gesagt, in Verlierer und Gewinner, weil sich die Letztgenannten durch ihr ungebremstes illegales Vorgehen erhebliche Wettbewerbsvorteile auf allen Märkten gegenüber allen anderen redlich agierenden Menschen verschaffen.

In der Bilanz tauchen die großen illegalen Vermögen und Gewinne als ebenso große Verluste und Schäden beim Staat und bei den Ehrlichen auf.

Die GdP fordert neben deutlichen Verbesserungen in der Gesetzeslage zur Geldwäschebekämpfung seit vielen Jahren die Errichtung einer Bundesfinanzpolizei. Sie reagiert damit darauf, dass die wichtigsten Akteure im Kampf gegen Wirtschaftskriminalität, nämlich Polizei, Zoll und Steuerfahndung, nicht ausreichend vernetzt sind. Als große Schwäche im System hat die GdP die Tatsache erkannt, dass Polizei- und Zollbehörden keinen regelmäßigen Austausch mit den Steuerfahndern führen können. Zwar funktioniert die kollegiale Zusammenarbeit im individuellen Bereich immer besser, aber der institutionelle Austausch ist nicht gegeben. Die GdP fordert deshalb auch die Einrichtung einer Zentralstelle für den Bereich der Delikte im Zuständigkeitsbereich der Steuerfahndungen und der Ermittlungsdienste des Zolls (Zollfahndung und FKS), die ähnlich wie das BKA bundesweit koordinierend und in bestimmten Fällen unterstützend oder vorgangsführend tätig wird und dabei auch die Dienststellen der Steuerfahndungen einbezieht. Eine solche Zentralstelle wäre durch die Weiterentwicklung des Zollkriminalamtes zu einem Präsidium der Finanzpolizei möglich.

Nach wie vor sind, nach Auffassung der GdP, der Zoll und auch die Steuerfahndungen der Länder nicht ausreichend mit den übrigen Polizeibehörden vernetzt. Als besonderes Hemmnis für die gesamte wirksame Bekämpfung der Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität erkennt die GdP die starren Grenzen der §§ 30 AO, 68 SGB X, d. h. das Steuer- und Sozialgeheimnis. Es muss möglich werden, dass die Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Zoll, Steuerfahndungen und Staatsanwaltschaften) in begründeten Verdachtsfällen von Steuer-, Finanz- und Wirtschaftskriminalität, Geldwäsche und Schmuggel von enormem Ausmaß bzw. von erheblicher Bedeutung einen schnelleren Zugang zu den Daten der Steuer- und Sozialbehörden bekommen. Dadurch können vor allem Strukturermittlungen deutlich effizienter gestaltet werden. Es ist unbestreitbar, dass hochkriminelle Personen z. B. Sozialleistungen kassieren und gleich über bedeutende inkriminierte Vermögenswerte, z. B. Luxusautos, Immobilien, etc. verfügen. Um den alten Grundsatz „Folge der Spur des Geldes“ besser Rechnung tragen zu können, müssen die äußerst engen Grenzen des Steuer- und Sozialgeheimnisses gelockert werden.

Um die Schwächen bei der bundesweiten Bekämpfung der sogenannten „Weißen-Kragen-Kriminalität“ zu verringern, muss die Financial Intelligence Unit (FIU) besser aufgestellt werden.

Der Grundgedanke, die FIU im Bereich des Zolls einzurichten, war und ist richtig. Geldwäschebekämpfung muss beim Finanzministerium angesiedelt sein. Aber die FIU war von Beginn an nicht mit der notwendigen Expertise und den nötigen Datenzugängen ausgestattet. Daher kann es nicht überraschen, dass die 2017 neu aufgestellte FIU beim Zoll bis heute noch nicht die für die zuständigen Ermittlungsbehörden notwendigen Informationen liefert, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wirksam zu bekämpfen. Der FIU fehlt die dafür erforderliche strategische Ausrichtung, das nötige und fachkundige Personal, die nötige Sachmittelausstattung, ein tauglicher Workflow sowie die erforderlichen kriminalpolizeilichen Daten. Hierdurch gehen immer wieder Ermittlungsansätze verloren. Damit die zuständigen Ermittlungsbehörden von Bund und Ländern wieder stärker und möglichst zeitnah in die Bearbeitung von Geldwäscheverdachtsmeldungen einbezogen werden, bedarf es einer vollständigen Neukonzeption im Zusammenspiel von FIU mit den übrigen Ermittlungsbehörden.

Die GdP fordert, die FIU deutlich stärker kriminalistisch und strategisch als „IntelligenceDienst“ auszurichten und dieser Stelle die hierfür notwendigen Sachmittel (einschließlich IT und Liegenschaften), das erforderliche und kriminalistisch fachkundige Personal und die zur kriminalpolizeilichen Bewertung der eingehenden Verdachtsmeldungen benötigten Zoll- und Polizeidaten online zur Verfügung zu stellen. Den Ermittlungsbehörden des Bundes und der Länder (Staatsanwaltschaften, Polizei- und Zollbehörden) sind zeitnah wieder geeignete Möglichkeiten und Informationen bereitzustellen, um aus den vorliegenden Geldwäscheverdachtsmeldungen brauchbare Ermittlungsansätze zu generieren. Die GdP fordert darüber hinaus, dass die FIU als eigenständige Behörde mit den Nachrichtendiensten wechselseitig ihre Daten sachgerecht teilt. Ein Vertreter der FIU sollte darüber hinaus zum Zwecke der Terrorbekämpfung im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum (GTAZ) vertreten sein.

Um die FIU besser aufzustellen, und weil die FIU keine Polizeibehörde ist, müssen die Mitarbeiter der FIU auf ALLE Datenbestände der 16 Landespolizeibehörden, des BKA und der Bundespolizei (IGVP; WiWa, etc.) und des Zolls zugreifen können. Der derzeitige Zugriff auf InPOL-Bund und InZoll ist nicht ausreichend. Die GdP regt den Zugriff auf mindestens folgende Datensysteme an: AZR, Melderegister, ZEVIS (auch europäisch), BZR, staatsanwaltliches Verfahrensregister (Straf), Profis, Atus, Luna, Bafin-Zugang, Schuldnerverzeichnis, Bengali (Vollstreckungsdatenbank der Zollverwaltung), Fluggastdaten und den eingeschränkten Zugriff auf Sozialdatenbanken. Dabei sollen die verarbeiteten Daten in der FIU bleiben und dürfen nur für den Zweck der Analyse, Bewertung und Verteilung verwendet werden.

Eine deutliche Verbesserung strebt die GdP bei der Bekämpfung des irregulären Bargeldflusses an. Die Anzahl von Fällen unbekannter Bargeldherkunft ist deutlich zu hoch. Geldwäscher sind in der Regel polizeilich unbekannt. Die GdP fordert deshalb, dass entsprechende Bargeldfeststellungen wie Geldwäsche-Verdachtsmeldungen behandelt werden, d. h. sie sollen 5 Jahre gespeichert werden.

Die derzeitigen Meldewege bei Geldwäscheverdachtsmeldungen von der Bank zur FIU, obwohl eine örtliche Polizei- oder Zollbehörde zuständig wäre, sind zu lang und fehleranfällig. Da die Mitarbeiter in den Compliance-Abteilungen der Banken ganz überwiegend gute Arbeit leisten, sollte das Geldwäschegesetz dahingehend verändert werden, dass Banken auch direkt, jedoch nur zusätzlich (neben der Meldung an die FIU), an lokale Polizei- und Zollbehörden melden können. Darüber hinaus müssen die Kolleginnen und Kollegen der Polizei- und Zollbehörden, die Geldwäschebekämpfung und Vermögensabschöpfung betreiben, einen besseren Datenaustausch mit der FIU in standardisierten Verfahrensabläufen haben.

Es ist anzustreben, dass die FIU Betrugsfälle und andere Straftaten mit nennenswerter Gewinnerzielungsabsicht besser erkennen kann, damit sofort Geld gemäß § 40 GWG eingefroren und der Sachverhalt an die örtlich und sachlich zuständige Polizei- oder Zollbehörde weitergeleitet werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die FIU insgesamt personell und strukturell ertüchtigt werden.

Zusammenfassend fordert die GdP im Kampf gegen Geldwäsche, Schmuggel, Steuer-, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktkriminalität:

1. Die Einrichtung einer Bundesfinanzpolizei bleibt herausragendes Ziel der gewerkschaftspolitischen Arbeit der GdP. Zoll, Steuerfahndung und Polizei müssen enger vernetzt werden und nicht nur verfahrensgebunden und im Einzelfall zusammenarbeiten. Hier sollten schon zeitnah Formen der besseren Zusammenarbeit gesucht werden.
2. Das Steuergeheimnis gemäß § 30 AO und das Sozialgeheimnis gemäß § 68 SGB X müssen unter dem Gesichtspunkt wirksamer Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskriminalität sowie des Schmuggels und der Geldwäsche reformiert werden. Vorhandene Durchbrechungstatbestände reichen nicht aus, um effektiv diese Kriminalität zu bekämpfen.
3. Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage des § 76a Absatz 4 StGB (selbstständige Einziehung) können nur dann umgesetzt werden, wenn genügend Personal vorhanden ist. Wer vor allem Organisierte Kriminalität wirksam bekämpfen will, muss das Personal für diese Bekämpfungsstrategie bei Zoll und Polizei, aber auch bei den Justizbehörden, bereitstellen.
4. Das Zollkriminalamt (ZKA) ist als Präsidium der Finanzpolizei zu einer Zentralstelle für die Zusammenarbeit der Steuerfahndungen und des Zolls weiterzuentwickeln. Das ZKA muss dann auch ein Lagebild über Delikte im gesamten Zuständigkeitsbereich der Zoll- und Steuerbehörden erstellen. Ziel ist es, durch Zusammenlegung der Daten von Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt, jährlich ein vollständiges Lagebild zu erhalten, das die gesamte Kriminalität in Deutschland, einschließlich der Steuer-, Finanz-, Arbeits- und Wirtschaftskriminalität, der Geldwäsche und des Schmuggels, umfasst.

5. Der geringen Anzahl der Geldwäsche-Verdachtsmeldungen aus dem Bereich der Steuer-verwaltungen der Länder muss entgegengewirkt werden, denn auch illegal erwirtschaftete Vermögen werden teilweise, und manchmal sogar aus taktischen Erwägungen, durch die Täter versteuert. Dafür müssen die Kolleginnen und Kollegen der Steuerbehörden besser geschult werden.
6. Die Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) von Zoll und Polizei müssen weiterentwickelt werden. 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. Neben der operativ ausgerichteten GFG sollte in jedem Landeskriminalamt, wie z.B. beim hessischen LKA, auch eine Kompetenzstelle für Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung eingerichtet werden.
7. Solange Geldwäsche an die Kenntnis einer Vortat geknüpft ist, ist die Waschung von Schwarzgeld zur (vortat-)unabhängigen und selbstständigen Dienstleistung geworden. Deshalb fordert die GdP eine Neufassung des § 261 StGB, um diese eigene kriminelle und von der Vortat unabhängige Dienstleistung unter Strafe zu stellen.
8. Geldwäsche mittels Bargeldverschiebung ist ohne Bargeldzahlung nicht denkbar. Eine gesetzliche Obergrenze zur Barzahlung ist einzuführen. Der Verstoß dagegen muss strafbar werden.