



Ausarbeitung

Die Überwachung von „Finanzströmen“ durch Nachrichtendienste

Die Überwachung von „Finanzströmen“ durch Nachrichtendienste

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 003/19
Abschluss der Arbeit: 5. Februar 2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Es stellt sich die Frage, welche Kompetenzen deutsche Nachrichtendienste haben, um Finanzströme zu überwachen.

Die Ausarbeitung konzentriert sich auf die drei Nachrichtendienste des Bundes:

- den Bundesnachrichtendienst (BND) als Auslandsnachrichtendienst,
- das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) als Inlandsnachrichtendienst,
- den Militärischen Abschirmdienst (MAD) als militärischen Nachrichtendienst.

Die 16 Verfassungsschutzbehörden der Länder sind nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung.

2. Begriff „Finanzströme“

Der Begriff „Finanzströme“ findet vielfach Verwendung. Seine genaue Bedeutung ist jedoch nicht definiert. Weder der „Brockhaus“ noch der „Duden“ enthalten hierzu einen Eintrag. Einige öffentliche deutsche Stellen befassen sich mit der Bekämpfung „illegaler Finanzströme“. Sie definieren den Begriff aber nicht,¹ sondern allenfalls das Attribut „illegal“.²

Die bei der OECD angesiedelte „Financial Action Task Force“ (FATF, „Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen (gegen Geldwäsche)“) hat Richtlinien und Untersuchungen zur Aufspürung verdächtiger finanzieller Transaktionen veröffentlicht.³ Aus diesen lässt sich ableiten, wie sich „Finanzstrom“ umfassend verstehen ließe. Die verschiedenen Erscheinungsformen könnte man hiernach in zwei Hauptkategorien einteilen:

2.1. Formeller, regulierter Finanzsektor

Hierzu gehören insbesondere die folgenden Finanztransaktionen: Banküberweisungen; Zahlungsdienste (nach Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz, z. B. „PayPal“, „Western Union“, Mobilfunkzahlungsdienste, etc.); Übertragung regulierter Finanzprodukte (von Kredit- und Finanzdienstleis-

1 BMZ, Pressemeldung vom 23.3.2018, Illegale Finanzströme verhindern – Eigeneinnahmen für afrikanische Länder stärken, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2018/maerz/180321_illegale-Finanzstroeme-verhindern-Eigeneinnahmen-fuer-afrikanische-Laender-staerken/index.jsp: „illegale Finanzströme wie Korruption, Steuerhinterziehung oder Steuerflucht“ – hierbei handelt es sich nicht um eine Definition, da nur der Grund des Finanzstroms genannt wird, nicht aber, was einen Finanzstrom ausmacht.

2 GIZ, Projektbeschreibung „Illegale Finanzströme weltweit bekämpfen“, <https://www.giz.de/de/weltweit/39748.html>: „Das internationale Engagement für nachhaltige Entwicklung wird zunehmend durch illegale Finanzströme (Illicit Financial Flows, IFF) untergraben. Als illegal bezeichnet man Finanzströme, deren Herkunft, Zweck oder Transfer unrechtmäßig sind. Dies umfasst Erträge aus organisierter Kriminalität, Steuerhinterziehung, Betrug im internationalen Handel, Geldwäsche und Korruption.“

3 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Professional-Money-Laundering.pdf>.

tungsinstituten nach Kreditwesengesetz – KWG, etc.) wie z. B. von Sparverträgen, Versicherungsleistungen; Übertragung von Finanzinstrumenten im Sinne des Wertpapierhandelsgesetzes, z. B. von Fondsanteilen.

2.2. Informeller, unregulierter Finanzsektor

Hierzu gehört die Übertragung von virtuellen Währungen (insoweit noch nicht reguliert),⁴ Wertkarten, Gutscheinen, Edelmetallen oder Edelsteinen.

Ferner gehören hierzu alternative Banksysteme wie z. B. das Verrechnungssystem „Hawala“.⁵ Dieses funktioniert zum Beispiel wie folgt: Person A übergibt an Hawaladar M in Moskau 10.000 Dollar Bargeld. Dieser steht in Beziehung zu Hawaladar L in London, der an Person B dort den Gegenwert bar auszahlt.⁶ Erforderlich ist, dass Person A ihrem Hawaladar M vertraut. Ein zwischen A und B vereinbartes Geheimwort dient zur Authentifizierung von B gegenüber dem Hawaladar L. Über die Zeit gleichen sich Zahlungsbewegungen in beide Richtung aus („System der zwei Töpfe“).⁷ In Deutschland sind Transaktionen über das Hawala-System genehmigungspflichtig und unterliegen der Kontrolle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).⁸

3. Befugnisse der Nachrichtendienste

3.1. Finanzströme im formellen Finanzsektor

Die drei deutschen Nachrichtendienste dürfen „im Einzelfall Auskunft einholen bei [...] **Kreditinstituten**, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten sowie weiteren am Zahlungsverkehr Beteiligten und zu Geldbewegungen und Geldanlagen, insbesondere über Kontostand und Zahlungsein- und -ausgänge [...]“.⁹

4 Siehe hierzu: FATF (19.10.2018), Regulation of virtual assets, <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/regulation-virtual-assets.html>.

5 Siehe hierzu: FATF (2013), The role of Hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Role-of-hawala-and-similar-in-ml-tf.pdf>.

6 Beispiel nach <https://de.wikipedia.org/wiki/Hawala>.

7 Vgl. BaFin, Merkblatt - Hinweise zum Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Merkblatt/mb_111222_zag.html.

8 Vgl. BaFin, Merkblatt - Hinweise zum Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Merkblatt/mb_111222_zag.html; zu den strafrechtlichen Risiken siehe: Die Welt (16.06.2017), Wie Kriminelle das muslimische Hawala-System nutzen, <https://www.welt.de/wirtschaft/article165597124/Wie-Kriminelle-das-muslimische-Hawala-System-nutzen.html>.

9 § 8a Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG, § 3 BNDG, § 4a MADG (Hervorhebung durch Autor).

Der Wortlaut umfasst eher nicht die die Herausgabe von **Foto-** und Videoaufzeichnungen bankgener Überwachungssysteme. Darin läge ein (zusätzlicher) Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Recht am eigenen Bild.¹⁰ Grundsätzlich kann eine Überwachung von Bankbewegungen durch Verfassungsschutzbehörden verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Das BVerfG hat zu einer entsprechenden Bestimmung im Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen festgestellt:

„Die [...] Erhebung von Kontoinhalten und Kontobewegungen greift in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf **informationelle Selbstbestimmung** ein.

Derartige Kontoinformationen können für den Persönlichkeitsschutz des Betroffenen bedeutsam sein und werden vom Grundrecht geschützt. Nach den gegenwärtigen Gepflogenheiten werden die meisten Zahlungsvorgänge, die über Bargeschäfte des täglichen Lebens hinausgehen, über Konten abgewickelt. Werden Informationen über die Inhalte der Konten einer bestimmten Person gezielt zusammengetragen, ermöglicht dies einen Einblick in die **Vermögensverhältnisse** und die **sozialen Kontakte** des Betroffenen, soweit diese - etwa durch Mitgliedsbeiträge oder Unterhaltsleistungen - eine finanzielle Dimension aufweisen. Manche Konteninhaltsdaten, etwa die Höhe von Zahlungen im Rahmen verbrauchsabhängiger Dauerschuldverhältnisse, können auch weitere Rückschlüsse auf das Verhalten des Betroffenen ermöglichen [...].

Die [...] vorgesehenen Grundrechtseingriffe sind jedoch zur Ermittlung im Hinblick auf [verfassungsfeindliche] Bestrebungen [...] **verfassungsrechtlich gerechtfertigt**. Insbesondere genügt die angegriffene Norm insoweit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. [...] Die [...] geregelten Maßnahmen dienen aufgrund der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Norm auch zur Aufklärung der Finanzierungswege und der finanziellen Verhältnisse und Verflechtungen im Zusammenhang mit [verfassungsfeindlichen] Bestrebungen [...]. Dies ist ein legitimes Ziel des Verfassungsschutzes [...].“¹¹

Für **Kontostammdaten** besteht ein gesonderter Auskunftsanspruch:¹²

„Soweit dies zur Sammlung und Auswertung von Informationen erforderlich ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 genannten Schutzgüter vorliegen, darf das Bundesamt für Verfassungsschutz im Einzelfall das Bundeszentralamt für Steuern ersuchen, bei den Kreditinstituten die in § 93b Absatz 1 der Abgabenordnung bezeichneten Daten abzurufen. § 93 Absatz 9 der Abgabenordnung [AO] findet keine Anwendung.“

Nach § 8a Abs. 3 BVerfSchG dürfen sich Auskunftersuchen „nur gegen Personen richten, bei denen

10 Schenke/Graulich/Ruthig/Mallmann, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 8a Rn. 8; a.A. im Ergebnis Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 236.

11 BVerfG, Urteil vom 27.02.2008, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, Rn. 314-318 (Hervorhebung durch Autor).

12 § 18 Abs. 2 Nr. 2a BVerfSchG (siehe auch § 3 BNDG, § 4a MADG).

1. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie die schwerwiegenden Gefahren nach den Absätzen 2 oder 2a nachdrücklich fördern, oder
2. auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist [...] dass sie die Leistung für eine Person nach Nummer 1 in Anspruch nehmen [...].“

Kontostammdaten umfasst im Wesentlichen die **Nummer** eines Kontos bzw. Depots, den Tag der Errichtung und Auflösung sowie Namen, Geburtsdatum und Anschrift des **Inhabers** bzw. Verfügungsberechtigten (vgl. § 93b Abs. 1 AO in Verbindung mit § 24c Abs. 1 KWG). Nicht erfasst sind Angaben über den Inhalt (Guthaben, Belastungen oder Umsätze).¹³ Das **BVerfG** hat die Verhältnismäßigkeit der Kontostammdatenabrufe im Wesentlichen gebilligt.¹⁴ Wegen nicht hinreichender Normenklarheit gerügte Bestimmungen hat der Gesetzgeber nach Auffassung der Kommentierung inzwischen in eine **verfassungskonforme Fassung** gebracht.¹⁵

Ferner können die Nachrichtendienste „die Finanzbehörden um Auskunft ersuchen, ob eine Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes [**Gemeinnützigkeit**] erfüllt.“¹⁶ Der Kommentierung zufolge können diesbezügliche „Angaben und tatsächliche Erkenntnisse [...] Aufschluss über Vorliegen, Bedeutung und Umfang verfassungsfeindlicher Bestrebungen geben. Nicht zuletzt bedürfen die VS-Behörden [Verfassungsschutzbehörden] zur Erfüllung ihrer Hauptaufgabe, der Bewertung von Bestrebungen und Tätigkeiten unter dem Aspekt der Verfassungsfeindlichkeit, der Kenntnis **finanzieller Strukturen** der fraglichen organisatorischen Zusammenschlüsse und Verbindungen im Zusammenhang mit ihren steuerrechtlich relevanten organisationsbezogenen Angaben.“¹⁷

Insoweit **anderen Behörden** über Finanztransaktionen Daten vorliegen, können die Nachrichtendienste um Übermittlung dieser Daten ersuchen:

„Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf zur Erfüllung seiner Aufgaben die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizeien sowie andere Behörden um Übermittlung der zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten ersuchen, wenn sie nicht aus allgemein zugänglichen Quellen oder nur mit übermäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erhoben werden können.“¹⁸

Ferner sind die **Steuerbehörden** nach der Abgabenordnung **verpflichtet**, den Verfassungsschutzbehörden Tatsachen mitzuteilen, „die den Verdacht von Bestrebungen im Sinne des § 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes [BVerfSchG] oder des Zuwiderhandelns gegen den Gedanken der

13 Schenke/Graulich/Ruthig/Mallmann, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 8a Rn. 21.

14 BVerfGE 118, 168.

15 Schenke/Graulich/Ruthig/Mallmann, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 8a Rn. 21.

16 Hervorhebung durch Autor.

17 Schenke/Graulich/Ruthig/Bock, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 18 Rn. 42.

18 § 18 Abs. 3 BVerfSchG; für andere Nachrichtendienste: § 23 Abs. 3 BNDG, § 10 Abs. 2 MADG.

Völkerverständigung begründen“.¹⁹ Nach der Kommentierung ermöglichen diese „Durchbrechungen des Steuergeheimnisses [...] unter den angegebenen Bedingungen die Übermittlung steuerrechtlich relevanter Tatsachen und Daten sowohl des Steuerpflichtigen als auch mit ihm wirtschaftlich und finanziell in Kontakt stehender Personen (Informationen über familiäre, berufliche und wirtschaftliche Verhältnisse, Gesellschaftsverhältnisse und betriebsbezogene Informationen inklusive Betriebsgeheimnissen sowie zu Vermögensverwaltern, Verfügungsberechtigten und Beratern).“²⁰ Die Auskunftspflicht der Finanzbehörden soll nicht „von einer eigenen Überprüfung“ durch die angefragte öffentliche Stelle abhängig sein, ob die Voraussetzungen des BVerfSchG gegeben sind.²¹

Im Übrigen können Steuerbehörden nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 lit. a AO den Nachrichtendiensten im Wege des **Ermessens**²² Informationen übermitteln, wenn

„ein zwingendes öffentliches Interesse besteht; ein zwingendes öffentliches Interesse ist namentlich gegeben, wenn [...] die Offenbarung erforderlich ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die Verteidigung oder die nationale Sicherheit oder zur Verhütung oder Verfolgung von Verbrechen und vorsätzlichen schweren Vergehen gegen Leib und Leben oder gegen den Staat und seine Einrichtungen [...].“

In der Entscheidungsdatenbank „juris“ ist zu § 8a und § 18 BVerfSchG nur eine **Gerichtsentcheidung** dokumentiert, die Finanzströme betrifft.²³ „Juris“ hat zu diesem Urteil folgende Orientierungssätze formuliert:

„1. Das BfV darf im Einzelfall Auskunft einholen bei Kreditinstituten, zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten und zu Geldbewegungen und Geldanlagen, soweit dies zur Aufklärung von Bestrebungen oder Tätigkeiten erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren vorliegen.

2. Bei der Tatbestandsvoraussetzung tatsächliche Anhaltspunkte für die bezeichneten schwerwiegenden Gefahren handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der in vollem Umfang verwaltungsgerichtlicher Nachprüfung unterliegt.

3. Es genügt, dass die von Deutschland aus feststellbaren Hilfen der Hizb Allah als gewaltanwendender Organisation objektiv vorteilhaft sind und sich für diese positiv auswirken.“

19 § 51 Abs. 3 S. 3 AO.

20 Schenke/Graulich/Ruthig/Bock, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 18 Rn. 41.

21 Schenke/Graulich/Ruthig/Bock, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 18 Rn. 44.

22 Schenke/Graulich/Ruthig/Bock, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG § 18 Rn. 41.

23 VG Berlin, Urteil vom 7. September 2016, 1 K 12.15, verfügbar unter: http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/279b/bs/10/page/sammlung.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Treffliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdocto-doc=yes&doc.id=JURE160016954&doc.part=L&doc.price=0.0#focuspoint.

3.2. Finanzströme außerhalb des formellen Finanzsektors

Die Überwachung von informellen Finanzströmen, wie die Übergabe von **Bargeld**, erfordert je nach Sachverhalt das gesamte nachrichtendienstliche Instrumentarium. Hierzu gehören: offene Beschaffung von Informationen, Einsatz von verdeckten Ermittlern oder Vertrauensleuten, Observation, Kontrolle des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs, Abhören des nicht-öffentliche gesprochenen Wortes, Online-Durchsuchung, Ortung von Geräten und Personen, und die Zusammenarbeit mit inländischen und ausländischen Behörden.²⁴ Z. B. kann es unter Umständen erforderlich sein, alle vorgenannten Mittel anzuwenden, um ein internationales Verrechnungssystem, wie das Hawala-System, zu überwachen. Rechtsprechung zur Anwendung allgemeiner Überwachungs-vorschriften auf Finanzströme ist in den Entscheidungsdatenbanken nicht vorhanden.²⁵

24 Siehe insbesondere §§ 8-9b und 17-22c BVerfSchG. Für den BND und MAD gelten entsprechende Befugnisse.

25 Abfrage mit den Suchkriterien „BVerfSchG“ und „Finanz“ oder „Bargeld“ unter Herausnahme von Entscheidungen zu § 8a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 2a und § 18 Abs. 3a.