



Sachstand

Ermittlungsbefugnisse bei der Geldwäschebekämpfung

Ermittlungsbefugnisse bei der Geldwäschebekämpfung

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 040/23; WD 7 - 3000 - 055/23
Abschluss der Arbeit: 07.06.2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen (Gliederungspunkte 2, 3, 4, 5.2, 6)
WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung
(Gliederungspunkt 5.1)

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche in Deutschland	4
3.	Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU)	4
4.	Zuständigkeiten im Bereich der Strafverfolgung	6
5.	Befugnisse bei der Geldwäschebekämpfung	7
5.1.	Bundeskriminalamt (BKA)	7
5.1.1.	Zuständigkeit	7
5.1.2.	Ermittlungsbefugnisse	8
5.2.	Zollkriminalamt (ZKA) und Zollfahndung	9
5.2.1.	Zuständigkeit	9
5.2.2.	Ermittlungsbefugnisse	10
6.	Strafrechtliche Ermittlungen	10
6.1.	Strafprozessualer Anfangsverdacht	10
6.2.	Ermittlungsverfahren	11

1. Fragestellung

Gebeten wird um eine Darstellung der Ermittlungsbefugnisse des Bundeskriminalamtes (BKA) und des Zollfahndungsdienstes (Zollkriminalamt, Zollfahndungsämter) bei der Geldwäschebekämpfung und deren Ausgestaltung sowie der Zuständigkeiten im Bereich der Finanzkriminalität. Im Folgenden wird hierzu zunächst der Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche in Deutschland (dazu nachfolgend 2.) und die dabei von der Zentralstelle für Finanztransaktionen wahrzunehmenden Aufgaben im Rahmen der Geldwäscheprävention erläutert (dazu nachfolgend 3.). Sodann werden die Grundsätze für die Zuständigkeiten in der Strafverfolgung – und damit auch für den Geldwäschetatbestand – dargestellt (dazu nachfolgend 4.) und anschließend auf die Rolle von BKA und des Zollfahndungsdienstes bei der strafrechtlichen Geldwäschebekämpfung eingegangen (dazu nachfolgend 5.). Schließlich erfolgen noch Hinweise auf die rechtlichen Regelungen im Rahmen des Ermittlungsverfahrens, die sich aus der Struktur und Systematik des Geldwäschetatbestandes als Anschlussdelikt ergeben (dazu nachfolgend 6.).

2. Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche in Deutschland

Die Bekämpfung von Geldwäsche in Deutschland erfolgt zunächst im Rahmen der Geldwäscheprävention, die im Geldwäschegesetz (GwG)¹ geregelt ist und insbesondere die Wirtschaftsakteure verpflichtet, bei der Prävention aktiv mitzuwirken. Die Regelungen zum Risikomanagement sowie bezüglich der Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Kundenbeziehungen und zum Verdachtsmeldewesen stellen dabei die drei wesentlichen Säulen des GwG zur Sicherstellung einer funktionsfähigen Geldwäscheprävention dar. Darüber hinaus erfolgt die Bekämpfung der Geldwäsche in Deutschland durch den im Strafgesetzbuch (StGB)² geregelten Geldwäschetatbestand.³

3. Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU)

Die FIU ist die nationale Zentralstelle für die Entgegennahme, Sammlung und Auswertung von Meldungen über auffällige Finanztransaktionen, die im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung stehen könnten. Sie ist seit dem 1. Mai 2021 als funktionale Behörde und als neue Direktion X in die Generalzolldirektion integriert. Die von ihr analysierten Sachverhalte werden an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft und Landeskriminalämter), Steuer- und Verwaltungsbehörden mittels Analysebericht weitergegeben, sofern die FIU zuvor festgestellt hat, dass der betroffene Vermögensgegenstand mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder einer sonstigen Straftat im Zusammenhang steht. Ihre strategische Analyse zielt darauf ab, insbesondere neue Methoden der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung

1 Geldwäschegesetz vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) geändert worden ist.

2 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2146) geändert worden ist.

3 Bundesministerium der Finanzen, Erste Nationale Risikoanalyse 2018/2019, S. 18 ff., https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.html, abgerufen am 5. Juni 2023.

zu identifizieren. Die gewonnenen Erkenntnisse werden den Verpflichteten des GwG, den Zusammenarbeitsbehörden sowie anderen FIUs zur Verfügung gestellt.⁴

Meldepflichtig sind nach § 43 GwG in Verbindung mit § 2 GwG neben staatlichen Stellen (Aufsichtsbehörden, Finanzbehörden) auch private Marktteilnehmer oder Mittler wie insbesondere Banken, Finanzagenturen, Versicherungen, Anwälte, Notare und Wirtschaftsprüfer. Hierbei hat die FIU eine „systembedingte“ Einschätzungsprärogative, weil es sich bei der Geldwäscheverdachtsmeldung nicht um eine Strafanzeige im Sinne der Strafprozessordnung (StPO)⁵ handelt. Das Verfahren sei als gewerberechtliches Meldeverfahren anzusehen. Gespeichert werden also ausdrücklich Daten unterhalb der strafprozessualen Schwelle des Anfangsverdachts. Formal betrifft dies unverdächtige Personen. Falls es für die Aufklärung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung oder für die Abwehr von sonstigen Gefahren notwendig erscheint, können nach Angaben der FIU inländische Behörden, wie insbesondere Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste, unter bestimmten Bedingungen personenbezogene Daten bei der FIU erfragen.⁶

Nach § 28 Abs. 1 Nr. 6 GwG obliegt es der FIU, bei begründetem Verdacht auf Geldwäsche, damit zusammenhängender Vortaten oder Terrorismusfinanzierung die Ergebnisse ihrer Analysen und alle zusätzlichen relevanten Informationen an die zuständigen Behörden weiterzugeben. Um die Analyseergebnisse der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen insgesamt besser nutzen zu können, sollen die Ergebnisse der operativen Analyse nicht nur den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, sondern im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit auch anderen inländischen öffentlichen Stellen übermittelt werden. In Betracht kommt hier ausweislich der Gesetzesbegründung zum Beispiel die Information der Finanzbehörden zur Durchführung eines Besteuerungs- oder Steuerstrafverfahrens.⁷

Die FIU hat also ausschließlich die Verdachtsmeldungen zentral entgegenzunehmen, diese zu analysieren und zu bewerten. Strafrechtliche Ermittlungen im Bereich der Geldwäsche werden ausschließlich durch die dafür zuständigen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie gegebenenfalls durch Zoll- und Steuerfahndung durchgeführt.⁸

4 https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur-des-Zolls/Generalzolldirektion/Fachdirektionen/fachdirektionen_node.html, abgerufen am 5. Juni 2023.

5 Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. März 2022 (BGBl. I S. 571) geändert worden ist.

6 Lisken/Denninger PolR-HdB, G. Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, Rn. 1280; Financial Intelligence Unit, Jahresbericht 2017, S. 5, https://www.zoll.de/DE/FIU/Fachliche-Informationen/Jahresberichte/jahresberichte_node.html, abgerufen am 5. Juni 2023.

7 Herzog/Barreto da Rosa, 4. Aufl. 2020, GwG § 28 Rn. 12.

8 Bundesministerium der Finanzen, Erste Nationale Risikoanalyse 2018/2019, S. 39, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.html, abgerufen am 5. Juni 2023.

4. Zuständigkeiten im Bereich der Strafverfolgung

Das Grundgesetz (GG)⁹ kennt keine explizite Zuweisung der Vollzugskompetenzen im Bereich der Strafrechtspflege. Soweit es um die gerichtliche Strafrechtspflege geht, wird diese als traditionelle Kerngewährleistung der rechtsprechenden Gewalt nach Art. 92 GG zugeschlagen. Das bedeutet, dass auch hier grundsätzlich gemäß Art. 30 GG die Gerichtsbarkeit der Länder zuständig ist, sofern das Grundgesetz nicht Zuständigkeiten der Bundesgerichtsbarkeit begründet. Die Zuständigkeiten der Strafverfolgungsbehörden, die nicht als eigenständiger Zweig innerhalb einer unabhängigen Justizverwaltung angesiedelt sind, sondern Teil der Exekutive bleiben, fällt unter dem Gesichtspunkt der föderalen Kompetenzordnung akzessorisch unter die Justizkompetenzen der Art. 92, 95, 96 GG. Dies bedeutet, dass grundsätzlich Strafverfolgungsbehörden der Länder (praktisch also Staatsanwaltschaften und deren Ermittlungspersonen der Polizei) für die Verfolgung von Straftaten zuständig sind. Organe des Bundes können in originärer Zuständigkeit nur dann Aufgaben der Strafverfolgung übernehmen, sofern nach Maßgabe der Art. 95, 96 GG kompetenzrechtlich eine Straferichtsbarkeit des Bundes besteht. Die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts (GBA) stützt sich folglich aus der Sicht der föderalen Kompetenzverteilung auf Art. 96 Abs. 5 GG. Nach dieser Regelung kann ein Bundesgesetz vorsehen, dass die Straferichte der Länder Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben (Organleihe). Die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde folgt der Gesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Verfahren nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und hinsichtlich der Vollzugskompetenz akzessorisch der Verbandszuständigkeit für die Straferichtsbarkeit. Für die Straferichtsbarkeit sind aber nach Art. 92 GG in Ausformung des Art. 30 GG grundsätzlich die Länder zuständig. Das überträgt sich dann akzessorisch auf die Strafverfolgungsbehörden, sodass Zuständigkeiten des GBA (und von Bundesbehörden wie dem BKA als Ermittlungsorgan) nur in diesem Umfang gesetzlich begründet werden können.¹⁰

Die Zuständigkeiten des BKA auf dem Gebiet der Strafverfolgung (originäre Zuständigkeit und Zuständigkeit kraft Auftrags) sind in § 4 des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG)¹¹ geregelt.¹² Die der Bundespolizei ergeben sich aus § 12 des Bundespolizeigesetzes (BPolG)¹³. Die mit der Steuerfahndung betrauten Dienststellen der Landesfinanzbehörden sowie deren Beamte und die Zollfahndungsämter sind nach §§ 208 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 369, 404 der Abgabenordnung (AO)¹⁴ für

9 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

10 Gärditz in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 22 Innere Sicherheit, Rn. 29, 30.

11 Bundeskriminalamtgesetz vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1354; 2019 I S. 400), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2632) geändert worden ist.

12 KK-StPO/Weingarten, 9. Aufl. 2023, StPO § 163 Rn. 5.

13 Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2632) geändert worden ist.

14 Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist.

Steuerstraftaten zuständig. Des Weiteren ergeben sich Zuständigkeiten der Hauptzollämter und Zollfahndungsämter, soweit es sich um bestimmte Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG)¹⁵ und dem Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation (MOG)¹⁶ (§ 21 Abs. 2, 3 AWG, § 37 Abs. 2, 3 MOG) oder international abgewickelte Geldwäsche gemäß § 1 Abs. 5, § 12b des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG)¹⁷ handelt.¹⁸

Die Strafverfolgung im Bereich der Geldwäsche liegt demnach auch im Wesentlichen in der Verantwortung der Bundesländer. Originäre Geldwäscheermittlungsverfahren werden dabei häufig auf Ebene der Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) geführt. Die Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen bestehen im Regelfall aus dem jeweiligen Landeskriminalamt und dem zuständigen Zollfahndungsamt. Darüber hinaus gibt es eine beim BKA angesiedelte GFG auf Bundesebene, die sich paritätisch aus Bediensteten des BKA und des Zollkriminalamtes (ZKA) zusammensetzt. Bei großen und komplexen grenzüberschreitenden Ermittlungsverfahren führt häufig diese GFG die Ermittlungen. Ansonsten führt das BKA solche Verfahren bei einem Ersuchen durch eine Staatsanwaltschaft oder bei originärer Zuständigkeit. Finanzermittlungen werden standardisiert im Rahmen von Ermittlungsverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität (OK) durchgeführt (auch bei Ermittlungsverfahren zu Vortaten der Geldwäsche).¹⁹

5. Befugnisse bei der Geldwäschebekämpfung

5.1. Bundeskriminalamt (BKA)

5.1.1. Zuständigkeit

Während die Verfolgung von Straftaten regelmäßig in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt, kann im Einzelfall auch das Bundeskriminalamt (BKA) zuständig sein.

Das BKAG weist dem BKA verschiedene originäre Ermittlungsaufgaben für die Strafverfolgung zu.²⁰ § 4 Abs. 1 BKAG knüpft diese originäre Zuständigkeit an einzelne Tathandlungen und Straftatbestände an. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BKAG ist die Zuständigkeit des BKA insofern namentlich gegeben

15 Außenwirtschaftsgesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist.

16 Marktorganisationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2017 (BGBl. I S. 3746), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist.

17 Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125; 1993 I S. 2493), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 6 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

18 KK-StPO/Weingarten, 9. Aufl. 2023, StPO § 163 Rn. 6.

19 Bundesministerium der Finanzen, Erste Nationale Risikoanalyse 2018/2019, S. 41, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.html, abgerufen am 5. Juni 2023.

20 BeckOK StPO/Krauß, 47. Ed. 1.4.2023, RiStBV 30 Rn. 1.

„in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Waffen, Munition, Sprengstoffen, Betäubungsmitteln, neuen psychoaktiven Stoffen oder Arzneimitteln und der international organisierten Herstellung oder Verbreitung von Falschgeld, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern, sowie damit im Zusammenhang begangener Straftaten einschließlich der international organisierten Geldwäsche.“

Es besteht hiernach mithin keine originäre Zuständigkeit des BKA für – ggf. international organisierte – Geldwäsche als solche, sondern nur insoweit, als sie im Zusammenhang mit einer der zuvor genannten Taten steht („Zusammenhangstat“).²¹ Die Frage, ob im Einzelfall eine Zusammenhangstat im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BKAG vorliegt, ist gemäß Nr. 31 Satz 1 RiStBV²² nach § 3 StPO zu beurteilen, wonach ein Zusammenhang vorhanden ist, „wenn eine Person mehrerer Straftaten beschuldigt wird oder wenn bei einer Tat mehrere Personen als Täter, Teilnehmer oder der Datenhehlerei, Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei beschuldigt werden.“ Vor seiner Entscheidung soll sich der Staatsanwalt mit den beteiligten Polizeibehörden und dem BKA ins Benehmen setzen (Nr. 31 Satz 2 RiStBV).

Neben dem Bereich der originären Aufgabenzuweisung nimmt das BKA polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung gemäß § 4 Abs. 2 BKAG des Weiteren auch als Auftragszuständigkeit²³ selbst wahr, wenn

- eine zuständige Landesbehörde darum ersucht,
- das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat es nach Unterrichtung der obersten Landesbehörde aus schwerwiegenden Gründen anordnet oder
- der Generalbundesanwalt darum ersucht oder einen Auftrag erteilt.

5.1.2. Ermittlungsbefugnisse

Die Ermittlungsbefugnisse des BKA bei der Strafverfolgung ergeben sich aus dem allgemeinen Strafprozessrecht.²⁴ Ist das BKA gemäß § 4 Abs. 1 BKAG für die Strafverfolgung zuständig, „ist das BKA Polizei im Sinne von §§ 161, 163 StPO. Für die Polizeivollzugsbeamten des BKA gelten die dort normierten Pflichten. Die Beamten des BKA sind – wenn sie mindestens vier Jahre dem Polizeivollzugsdienst angehören – gem. § 19 Abs. 1 Satz 2 BKAG Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Liegen die Voraussetzungen einer Nr. des § 4 Abs. 1 BKAG vor, ist das BKA nicht nur berechtigt, sondern grds. auch verpflichtet, die Strafverfolgung zu übernehmen. Die Befugnisse für die Vollzugsbeamten des BKA zu Zwecken der Strafverfolgung richten sich nach StPO

21 BT-Drs. 13/1550 S. 23; Schenke/Graulich/Ruthig/Graulich, 2. Aufl. 2018, BKAG § 4 Rn. 7. Anderer Auffassung wohl – ohne Erläuterung – BeckOK StPO/Krauß, 47. Ed. 1.4.2023, RiStBV 30 Rn. 2.

22 Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) vom 1. Januar 1977, geändert mit Wirkung vom 1. Dezember 2021 durch Bekanntmachung vom 8. November 2021, BAnz AT 24.11.2021 B1.

23 Vgl. BeckOK StPO/Krauß, 47. Ed. 1.4.2023, RiStBV 30 Rn. 3.

24 Lisken/Denninger PolR-HdB, B. Die Polizei im Verfassungsgefüge Rn. 136, 137.

und UZwG. Auf die örtliche und sachliche Zuständigkeit der jeweiligen Staatsanwaltschaft ist § 4 Abs. 1 BKAG ohne Einfluss. Die Staatsanwaltschaft bleibt auch in den Fällen des § 4 BKAG ‚Herrin des Ermittlungsverfahrens‘ und hat gemäß §§ 160, 161, 163 StPO die Leitungsbefugnis ggü. dem BKA. Ein eigenes polizeiliches Ermittlungsverfahren gibt es nicht.“²⁵ Es ist hierbei für die Befugnisse des BKA auch unerheblich, „welche Zuständigkeit auf der Ebene der StA besteht. Die Bediensteten des BKA sind ‚gesetzlicher Mandatar‘ der zuständigen StA“²⁶.

5.2. Zollkriminalamt (ZKA) und Zollfahndung

5.2.1. Zuständigkeit

Die Aufgaben der Zollverwaltung ergeben sich aus dem ZollVG. Nach § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 ZollVG obliegt dem Zollfahndungsdienst, die – oftmals international organisierte – Geldwäsche zu erforschen und zu verfolgen, soweit sie im grenzüberschreitenden Verkehr erfolgt. Die von § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ZollVG in Bezug genommene Ermittlungszuständigkeit der Zollbehörden, ergibt sich aus verschiedenen gesetzlichen Grundlagen. Dies sind unter anderem § 208 AO bei Steuerstraftaten, § 21 Abs. 2 AWG, § 8 des Grundstoffüberwachungsgesetzes (GÜG)²⁷ oder §§ 2, 14 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG)²⁸. Diese weiteren Zuständigkeiten kommen den Ämtern allerdings nur zu, wenn die genannten Kriminalitätsbereiche mit dem außerdeutschen Wirtschaftsverkehr zu tun haben. Aus dieser Einschränkung ergibt sich zugleich, dass die Verdachtsfälle in Zusammenhang mit dem originär zollrechtlichen Aufgabenbereich stehen müssen (vgl. BT-Drs. 12/2704, S. 21). Auch bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf diesem Gebiet haben die Zollfahndungsämter nach § 404 AO dieselben Rechte und Pflichten wie die Behörden und Beamten des Polizeidienstes nach den Vorschriften der StPO.²⁹

Während die operative Tätigkeit in diesem Bereich in erster Linie den Zollfahndungsämtern obliegt, ist das ZKA gemäß § 2 des Zollfahndungsdienstgesetzes (ZFdG)³⁰ die Zentralstelle des Zollfahndungsdienstes und eine der Zentralstellen für das Auskunfts- und Nachrichtenwesen der Zollverwaltung. In dieser Funktion obliegt ihm beispielsweise der – für eine Aufgabenstellung mit grenzüberschreitendem Charakter besonders wichtige – internationale Amts- und Rechtshilfeverkehr, die Informationsverarbeitung (Zollfahndungsinformationssystem, § 3 Abs. 3 ZFdG),

25 BeckOK StPO/Krauß, 47. Ed. 1.4.2023, RiStBV 30 Rn. 1, 2.

26 Schenke/Graulich/Ruthig/Graulich, 2. Aufl. 2018, BKAG § 4 Rn. 5.

27 Grundstoffüberwachungsgesetz vom 11. März 2008 (BGBl. I S. 306), das zuletzt durch Artikel 3e des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 938) geändert worden ist.

28 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist.

29 Erbs/Kohlhaas/Häberle, 245. EL Februar 2023, ZollVG § 1 Rn. 9.

30 Zollfahndungsdienstgesetz vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 402), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2632) geändert worden ist.

die technische und operative Unterstützung anderer Dienststellen und das Vorhalten wissenschaftlicher Einrichtungen.³¹

5.2.2. Ermittlungsbefugnisse

Hinsichtlich der Erfüllung dieser Aufgabe stellt § 12b ZollVG fest, dass bei der Erforschung und Verfolgung der Geldwäsche und damit in Zusammenhang stehender Straftaten die Behörden des Zollfahndungsdienstes und ihre Beamten dieselben Rechte und Pflichten wie Behörden und Beamte des Polizeidienstes nach der StPO haben, also insbesondere auch das Recht und die Pflicht des sogenannten ersten Zugriffs gemäß § 163 StPO. Insoweit sind sie Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne des § 152 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)³² mit den sich aus der StPO im Einzelnen ergebenden Anordnungsbefugnissen.³³

6. Strafrechtliche Ermittlungen

Im Bereich der repressiven Strafverfolgungstätigkeit gelten für Staatsanwaltschaft und Polizei die Vorschriften der Strafprozessordnung.³⁴ Dabei ist auch unerheblich, welcher Behörde die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft angehören.³⁵ Unterschiedliche Zuständigkeiten von verschiedenen Bundes- oder Landespolizeibehörden haben daher im repressiven Strafverfolgungsbereich keine unterschiedlichen Befugnisse zur Folge.

6.1. Strafprozessualer Anfangsverdacht

Sinn und Zweck des Anfangsverdachts ist es, den Bürger vor unnötigen, unbegründeten und unangemessenen staatlichen Übergriffen, insbesondere Willkür zu schützen.³⁶ Der Anfangsverdacht muss sich auf zureichende tatsächliche Anhaltspunkte, das heißt auf konkrete Tatsachen stützen, die dafür sprechen, dass gerade der zu untersuchende Lebenssachverhalt eine Straftat enthält. Bloße, nicht durch konkrete Umstände belegte Vermutungen oder reine denktheoretische Möglichkeiten reichen nicht aus.³⁷ Bei der Beantwortung der Frage, ob zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die einen Anfangsverdacht begründen, steht den Ermittlungsbehörden ein

31 Lisken/Denninger PolR-HdB, C. Organisation der Sicherheitsbehörden und Geheimdienste in Deutschland, Rn. 85, 87.

32 Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist.

33 Erbs/Kohlhaas/Häberle, 245. EL Februar 2023, ZollVG § 12b Rn. 1.

34 KK-StPO/Weingarten, 9. Aufl. 2023, StPO § 163 Rn. 22.

35 KK-StPO/Weingarten, 9. Aufl. 2023, StPO § 163 Rn. 5, 6.

36 MüKoStPO/Peters, 1. Aufl. 2016, StPO § 152 Rn. 34.

37 BeckOK StPO/Beukelmann, 47. Ed. 1.4.2023, StPO § 152 Rn. 4.

Beurteilungsspielraum zu.³⁸ Um abklären zu können, ob auf Grund der bestehenden tatsächlichen Anhaltspunkte die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens angezeigt ist, können Vorermittlungen angestellt werden. Solche Vorermittlungen erweisen sich nicht als Teil des gesetzlichen Ermittlungsverfahrens, sodass hier keine richterlichen Untersuchungshandlungen – gar mit Zwangs- oder Eingriffscharakter – statthaft sind. Davon zu unterscheiden sind Vorfeldermittlungen, die dazu dienen, überhaupt erst Anhaltspunkte zu gewinnen. Sie sind nach der StPO unzulässig.³⁹ Unbeachtlich ist jedoch, ob sich die zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte aus verfahrensintegrierten oder verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen ergeben.

Verfahrensintegrierte Finanzermittlungen haben zum Ziel, Vermögenswerte aufzuspüren und die Geldwäschehandlungen im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zu erkennen. Bei verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen werden verdächtige Finanztransaktionen durch Auswertungen und Ermittlungen unabhängig von einem konkreten Grunddelikt geführt. Ziel ist die Identifizierung einer Vortat nach § 261 StGB sowie die Ermittlung der Geldflüsse.⁴⁰

6.2. Ermittlungsverfahren

Bei strafrechtlichen Ermittlungen mit Geldwäschebezug steht den Strafverfolgungsbehörden im Regelfall das gesamte Instrumentarium der Strafprozessordnung zur Verfügung, dabei werden die Ermittlungen bereits oftmals aufgrund eines Anfangsverdachts gemäß § 152 Abs. 2 StPO, – also bei zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten – einer Straftat nach § 261 StGB aufgenommen. Gerade Geldwäscheverdachtsmeldungen führen dazu, dass Kontodaten und Kontobewegungen nachverfolgt werden und eine Analyse der Finanzströme vorgenommen wird. Im Zuge der Aufklärung des Sachverhaltes wird dann meist der Fokus der weiteren Bearbeitung auf die Vortat gelegt, da § 261 StGB als Anschlussdelikt konzipiert ist, das an eine (vorherige) rechtswidrige Tat anknüpft, aus der der vermögenswerte Gegenstand herrühren muss.⁴¹

Für die Legitimierung staatlicher Ermittlungsmaßnahmen ist aber unverändert (vgl. auch BT-Drs. 19/24180, S. 37) das Erfordernis des „doppelten Anfangsverdachts“ zu beachten, wonach Vorsatz hinsichtlich der Vortat und der Geldwäschehandlung erforderlich sind. Dies hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) speziell zu Durchsuchungen wegen des Verdachts der Geldwäsche entschieden. Nicht ausreichend für die Annahme eines Anfangsverdachts sei es, wenn keine über bloße Vermutungen hinausgehenden tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Vortat bestünden. Vielmehr sei für den eine Durchsuchungsanordnung tragenden Anfangsverdacht der Geldwäsche zunächst erforderlich, dass konkrete tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen

38 BeckOK StPO/Beukelmann, 47. Ed. 1.4.2023, StPO § 152 Rn. 5.

39 BeckOK StPO/Beukelmann, 47. Ed. 1.4.2023, StPO § 152 Rn. 6, 6.1.

40 <https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Geldwaesche/geldwaesche.html>, abgerufen am 5. Juni 2023.

41 Bundesministerium der Finanzen, Erste Nationale Risikoanalyse 2018/2019, S. 41, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.html, abgerufen am 5. Juni 2023.

einer bestimmten Geldwäschehandlung bestünden. Zusätzlich müssten nachvollziehbare Anhaltspunkte vorhanden sein, welche die Begehung einer Vortat möglich erscheinen ließen. Nicht erforderlich sei allerdings, dass die Geldwäschevortat bereits in ihren Einzelheiten bekannt sei.⁴²

* * *