

Einleitung

A. Zum Untersuchungsgegenstand

Ein rechtsstaatliches Strafverfahren ist ohne die Mitwirkung Privater kaum vorstellbar. Schöffeninnen¹ und Schöffen wirken an der richterlichen Entscheidungsfindung mit, Sachverständige unterstützen Gerichte durch ihre fachliche Expertise und ärztliche Fachkräfte steigern im Wege der Blutentnahme den Beweiswert entscheidungserheblicher Tatsachen.² Ein Blick auf das wohl bedeutendste³ Beweismittel des Strafprozesses, die Zeugenaussage, verdeutlicht dabei, dass eine Wahrheitsfindung im Strafverfahren⁴ überhaupt nur dann erreicht werden kann, wenn der Staat in der Lage ist, auf die Wahrnehmungen einzelner Mitglieder der Gesellschaft zuzugreifen – und das notfalls zwangsmäßig im Wege einer sanktionsbewährten Zeugnispflicht, wie sie etwa in § 48 Abs. 1 S. 2 StPO i. V. m. §§ 153, 154 StGB enthalten ist. Dieses Selbstverständnis gesellschaftlicher Mitwirkungspflichten im Strafverfahren bildet häufig die dogmatische Grundlage für die Etablierung neuer Erkenntnisgewinnungsinstrumente, wie beispielsweise im Rahmen der jüngst vom EuGH thematisierten Verkehrsdatenerhebung (§ 100g StPO)⁵ oder die Auskunftspflichten von Telekommunikation.

-
- 1 In dieser Arbeit wird dort, wo es möglich ist, eine gendergerechte Ausdrucksweise verwendet. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in komplexeren Satzstrukturen sowie in den Fällen, in denen der Gesetzestext nur die männliche Form verwendet, auf das generische Maskulinum zurückgegriffen. Weibliche sowie anderweitige Geschlechter und Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint.
 - 2 Vgl. Groß, BewHi 2001, 99 (100); Kröpil, JR 2013, 552 (554); siehe ferner: Hassemer/Matussek, Opfer als Verfolger, S. 45; Krugmann, ZRP 2001, 306 (306); Müller-Dietz, ZStW 1986, II 77 (1205 f.).
 - 3 BGHSt 32, 115 (127); RGSt 47, 100 (104 f.); Bader, in: KK-StPO, Vor § 48 StPO, Rn. 1; Ignor/Bertheau, in: Löwe-Rosenberg, StPO, Vor § 48 StPO, Rn. 13; Kühne, NStZ 1985, 252 (252); Maier, in: MüKo-StPO, Vor § 48 StPO, Rn. 83.
 - 4 Zur Wahrheitsfindung als Strafverfahrenszweck, siehe: BVerfG NJW 2009, 1469 (1473); BVerfGE 118, 212 (231); 47, 250 (275); BGH NJW 1984, 247 (248); Fischer, in: KK-StPO, Einl., Rn. 3; Jung, JZ 2009, 1129 (1130); Kröpil, JR 2013, 553 (554); Schmidhäuser, in: Bockelmann/Gallas (Hg.), FS-E. Schmidt, 511 (512); Schmidt, LK-StPO I, S. 44. Zu den Strafverfahrenszwecken im Allgemeinen, insbesondere zum Zusammenspiel zwischen Wahrheitsfindung und Gerechtigkeitsherstellung, siehe ausf. S. 261 ff.
 - 5 EuGH, Urteil vom 27.10.2022, SpaceNet, C-793/19, EU:C:2022:702.

Einleitung

tionsdienstleistungsunternehmen (§ 100j StPO)⁶ und Telemedienanbietern (§ 100k StPO)⁷.

Besteht aufseiten der Strafverfolgungsbehörden ein Defizit relevanter Informationen, greift der Gesetzgeber für deren Erhebung auf private Entitäten zurück. In keinem anderen Rechtsgebiet wird dies so deutlich wie bei der Verfolgung von Wirtschaftskriminalität, die naturgemäß für den Staat kaum einsehbar ist. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Mitunter werden praktische Aufklärungshindernisse wie die typische Anonymität von Wirtschaftssubjekten oder die Schnelllebigkeit von Finanztransaktionen angeführt. Außerdem bestehe gerade im Rahmen von Straftaten durch Unternehmensangehörige ein Interesse an einer „geräuschlosen“ internen Erledigung, um folgenschwere Imageschäden zu vermeiden.⁸

Weitaus gravierender erscheint jedoch die strukturelle Beschaffenheit einer Vielzahl von Wirtschaftsstrafatbeständen.⁹ Diese pönalisieren in der Regel abstrakte Gefährdungen allgemeiner Rechtsgüter¹⁰ – ein klarer Bruch in der vermögensstrafrechtlichen Systematik der sog. „Mikrocriminalität“¹¹, in der ein Täter ein konkretes Opfer durch die Wegnahme von Sachen durch Täuschung oder durch Nötigung am Vermögen schädigt. Diese strukturelle Eigenart resultiert darin, dass eine finale Rechtsgutsbeeinträchtigung weder von dem betroffenen Opferkreis noch von der Gesellschaft im Allgemeinen wahrgenommen wird.

In der Folge werden Wirtschaftsstraftaten nur in den seltensten Fällen zur Anzeige gebracht.¹² Die Kriminologie spricht in diesem Zusammenhang von sog. Kontrolldelikten, also von Straftaten, deren Auftreten haupt-

6 Vgl. Entwurf der Bundesregierung eines Telekommunikationsgesetzes vom 09.01.2004, BT-Drs. 15/2316, S. 121.

7 Entwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 10.03.2020, BT-Drs. 19/17741, S. 2.

8 Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht (2006), online verfügbar unter: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PeriodischerSicherheitsbericht/periodischersicherheitsbericht_node.html, (08.01.2023), S. 221.

9 *Dannecker/Bütte*, in: *Wabnitz/Jankovsky/Schmitt*, Hdb. WStSR, Kap. 1, Rn. 20 ff.; siehe auch schon *Fülbier*, in: *ders./Aepfelbach*, GwG (1995), § 11 GwG, Rn. 1; auf *Lindemann*, Legitives Wirtschaftsstrafrecht, S. 6 ff.

10 *Hassemer*, wistra 2009, 169 (172); *Wessing*, in: *Hassemer/Kempf/Moccia* (Hg.), FS-Volk, 867 (871).

11 *Noll*, in: 49. Deutscher Juristentag, 20 (20).

12 *Dannecker/Bütte*, in: *Wabnitz/Jankovsky/Schmitt*, Hdb. WStSR, Kap. 1, Rn. 21; sowie instruktiv *Koch*, Denunciato, S. 12 ff. Zur institutionellen Funktion von Strafanzeigen, siehe: *Kölbel*, in: MüKo-StPO, § 158 StPO, Rn. 4.

sächlich durch staatlich veranlasste (Polizei-)Kontrollen festgestellt werden kann.¹³ Doch sowohl großflächige wie auch stichprobenartige Razzien erweisen sich im Wirtschaftsstrafrecht angesichts des grenzenlos erscheinenden Überwachungsbereichs als nur wenig Erfolg versprechend. Zumal unterliegen (Hintergrund-)Informationen zu Finanzvorgängen datenschutzrechtlichen Vorgaben, sodass diese ohnehin nicht anlasslos eingesehen werden können. Im Ergebnis fehlt es den Strafverfolgungsbehörden oftmals schon an ersten Ermittlungsansätzen für die Etablierung eines Anfangsverdachts i. S. v. § 152 Abs. 2 StPO.¹⁴ Ohne dessen Feststellung kann ein strafprozessuales Ermittlungsverfahren nicht eingeleitet und entsprechende Ermittlungsmaßnahmen können nicht durchgeführt werden.

Der Gesetzgeber hat sich zur Schließung dieser klaffenden Informationslücke entschlossen, Private in einem besonderen Maße in die Aufklärung von Straftaten mit einzubeziehen. Durch sog. Verdachtsmeldepflichten werden Wirtschaftssubjekte verpflichtet, Transaktionen oder Geschäftsbeziehungen zu melden, wenn Tatsachen auf eine näher bestimmte Straftat oder Ordnungswidrigkeit hindeuten. Der Staat nimmt die im jeweiligen Deliktsumfeld operierenden Berufsgruppen in die Verantwortung, eigenständig Auffälligkeiten zu ermitteln und anschließend an Hoheitsträger zur weiteren Plausibilisierung weiterzuleiten. Kommen die Verpflichteten ihrer Meldepflicht nicht, nicht rechtzeitig oder nur unvollständig nach, drohen drakonische Geldbußen.¹⁵

Ursprünglich war das Rechtsinstitut der Verdachtsmeldepflicht noch auf die Geldwäschebekämpfung beschränkt. Heute gilt sie unter anderem als arriviertes Erkenntnisgewinnungsinstrument und ist neben der Geldwäsche auch in den Bereichen der Terrorismusfinanzierung (§ 43 Abs. 1 Nr. 2 GwG), des Insiderhandels und der Marktmanipulation (Art. 16 Abs. 1 UA 2, Abs. 2 S. 2 MAR¹⁶) sowie der ungedeckten Leerverkäu-

13 Berthel/Lapp, Kriminalstrategie, S. 95; Eisenberg/Kölbl, Kriminologie, § 26, Rn. 34; Neubacher, Kriminologie, S. 42 ff.

14 Bülte, NZWiSt 2017, 276 (282 f.); Gazeas, NJW 2021, 1041 (1043 ff.); ders., DRiZ 2015, 218 (221 f.); Geurts, ZRP 1997, 250 (254); Noll, in: 49. Deutscher Juristentag, 20 (33); Paeffgen, in: Safferling/u. a. (Hg.), FS-Streng, 725 (733).

15 Bei Verstößen gegen die Verdachtsmeldepflicht aus § 43 GwG bis zu 10 % des Jahresumsatzes, § 56 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 GwG; bei Verstößen gegen die Verdachtsmeldepflicht aus Art. 16 VO (EU) 596/2014 bis zu 2,5 Mio. Euro oder 2 % des Jahresumsatzes, § 120 Abs. 18 S. 2 Nr. 2 WpHG; bei Verstößen gegen die Verdachtsmeldepflicht aus § 23 Abs. 1 WpHG bis zu 50.000 Euro, § 120 Abs. 2 Nr. 2 lit. c), Abs. 24 2. Hs. WpHG.

16 Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Auf-

Einleitung

fe und der *Credit Default Swaps (CDS)* (§ 23 Abs.1 WpHG) zu finden. Die Implementierung von Verdachtsmeldepflichten in diese Rechtsgebiete erschöpft sich dabei nicht nur in der Meldepflicht als solcher. Vielmehr gehen mit ihr verschiedenste kunden- und mitarbeiterbezogene Informations- und Sorgfaltspflichten einher, sodass passender von einem Verdachtsmeldungregime als von einer einzelnen -pflicht gesprochen werden sollte. Dieses Regime setzt sich aus den Prozessen der Informationseinhaltung, -sammlung und -bewertung zusammen, die schließlich in der Weiterleitung stichhaltiger Erkenntnisse an eine Meldebehörde kulminieren.

Ungeachtet ihrer rasanten Ausbreitung und festen Etablierung im Repertoire der Strafverfolgung gehört die Verdachtsmeldepflicht heute zu den umstritteneren Ermittlungsinstrumenten.¹⁷ So bestehen massive Effektivitätsbedenken, was ein Blick in die einschlägigen Studien und Statistiken zu untermauern scheint.¹⁸ Im Rahmen der Geldwäscheverfolgung wird etwa angenommen, dass auch bei konservativer Schätzung von dem Gesamtvolumen der in Deutschland gewaschenen Vermögenswerte deutlich weniger als ein Prozent überhaupt strafrechtlich erfasst werden.¹⁹ Gleichermaßen wird auch in der Terrorismusfinanzierung und in den Kapitalmarktdelikten von einem „sehr großen“ Dunkelfeld ausgegangen, sodass der tatsächliche Mehrwert von Verdachtsmeldepflichten für die Strafverfolgung durchaus kritisch betrachtet werden kann.²⁰

Auch abseits dieser rechtstatsächlichen Beanstandungen lässt ein prüfender Blick auf das der Verdachtsmeldepflicht zugrunde liegende Fun-

hebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission (ABl. Nr. L 173/1 vom 12.06.2014, S. 1–61).

- 17 *Barreto da Rosa*, in: *Herzog/Achtelik*, GwG, Vorb. zu Abschnitt 6, Rn. 7 ff.; *BDK*, Stellungnahme, S. 2; *Böse*, ZStW 2007, 848 (876 f.); *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (280 ff.); *DAV*, Stellungnahme, S. 14; *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1046); aufs. *Herzog*, WM 1996, 1753 (1755 ff.); *Lenk*, WM 2020, 115 (105 ff.); *Michalke*, in: *Barton/u. a.* (Hg.), FS-Fischer, 449 (459 f.); *Richter*, Anfangsverdacht für Geldwäsche, S. 179 ff.; sehr krit. *Sommer*, StraFo 2005, 327 (330 ff.).
- 18 *BMF*, Monatsbericht Februar 2020, S. 8 ff.; *Bussmann*, Abschlussbericht Geldwäschestudie, S. 76 ff.; *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (419 ff.); *Transparency International e. V.*, Geldwäschebekämpfung in Deutschland, S. 24 ff.
- 19 *BMF*, NRA 2018/2019, S. 25; *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (418).
- 20 *BMF*, Monatsbericht Februar 2020, S. 10; *Dannecker/Bülte*, in: *Wabnitz/Jankovsky/Schmitt*, Hdb. WStSR, Kap. 1, Rn. 21. Zum Dunkelfeld der Kapitalmarktdelikte, siehe: *Eggers*, in: NK-KapStrR, Kap. 3, Rn. 18; zur erschwerten Aufdeckung von „ubiquitärem, neutralem Verhalten“, siehe: *Paeffgen*, in: *Safferling/u. a.* (Hg.), FS-Streng, 725 (733); *Renz/Leibold*, CCZ 2016, 157 (168).

dament schwerwiegende dogmatische Zweifel aufkommen. So greifen (Straf-)Verfolgungsbehörden auf private Wirtschaftssubjekte zurück, die ihrerseits Mitarbeiter- und Kundenbeziehungen auf verdächtige Anhaltspunkte hin durchkämmen müssen. Dabei belegt das Offizialprinzip in § 152 Abs. 1 StPO, dass repressive Ermittlungstätigkeit in Form der Informationseinhaltung, -sammlung und vor allem der tatsächlichen und rechtlichen -bewertung im Aufgabenbereich der Staatsanwaltschaft liegt.²¹ Dieses Spannungsverhältnis wird zusätzlich dadurch verschärft, dass die im Rahmen von Verdachtsmeldepflichten durchzuführenden Informationseinholungs- und -bewertungsprozesse der Meldepflichtigen im Vorfeld der Feststellung eines Anfangsverdachtes i. S. v. § 152 Abs. 2 StPO stattfinden – ein Bereich, in dem ein repressives staatliches Tätigwerden grundsätzlich ausgeschlossen ist.²²

Ist dieser zeitliche Abschnitt im sog. Verdachtshofeld noch von der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungshoheit umfasst? Kann der Staat in einem Feld, in dem er möglicherweise selbst überhaupt nicht eigenständig ermitteln darf, Private einsetzen? Welche Schranken tun sich hier für eine „Privatisierung der Strafverfolgung“ auf und was bedeutet dies konkret für das Instrument der Verdachtsmeldepflicht?

Eine Antwort auf diese Fragen will die nachfolgende Arbeit liefern und dabei anhand des Rechtsinstituts der Verdachtsmeldepflicht aufzeigen, wie wirtschaftsstrafrechtliche Ermittlungstätigkeit das vorherrschende Gefälle zwischen Staat und Gesellschaft beeinträchtigt. Die Notwendigkeit solcher Ermittlungsinstrumente soll dabei nicht in Abrede gestellt werden. Vielmehr erscheint eine gewisse Innovationsbereitschaft angesichts der dem Wirtschaftsstrafrecht immanenten Widrigkeiten durchaus angezeigt.²³ Doch heiligt der Zweck im Falle der Verdachtsmeldepflichten tatsächlich die Mittel? Dies gilt es nachfolgend zu untersuchen.

21 Diemer, in: KK-StPO, § 152, Rn. 2; Peters, in: MüKo-StPO, § 152 StPO, Rn. 21; Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, § 12, Rn. 7.

22 Eisenberg/Conen, NJW 1998, 2241 (2241); Fincke, ZStW 1983, 918 (924); Hund, ZRP 1991, 463 (463); Peters, in: MüKo-StPO, § 152 StPO, Rn. 26; Weßlau, Vorfeldermittlungen, S. 279; Zabel, ZIS 2014, 340 (340).

23 Hierzu: Berthel, Die Kriminalpolizei (Special) 2019, 1 (6 ff.); ders., in: Polizei-Führungsakademie, Wirtschaftskriminalität, 8 (20 ff.); Bussmann, NStZ 2006, 203 (208 ff.); Görling, Der Kriminalist 2008, 345 (349 ff.); Richter, in: Müller-Gugenberger/Bieneck (Hg.), Hdb. WStrR, § 7, Rn. 15 ff.

Einleitung

B. Zu dem Gang und den Grenzen der Untersuchungen

In einem induktiven Aufbau sollen die verschiedenen Verdachtsmeldepflichten zunächst einzeln vorgestellt werden. Diese Phänomenologie beinhaltet dabei gleichsam die Analyse der Merkmale von Verdachtsmeldungen sowie die rechtsstrukturelle Darlegung der ihnen zugrunde liegenden Verbotsvorschriften. Letztere ist für ein umfassendes Verständnis über die Funktionsweise von Verdachtsmeldepflichten unabdingbar, da diese Vorschriften ihren jeweiligen sachlichen Anwendungsbereich determinieren.

Mit dem hieraus gewonnenen bereichsspezifischen Wissen ausgestattet, soll in einem zweiten Abschnitt die Perspektive dergestalt gewechselt werden, dass nunmehr die Verdachtsmeldepflicht als Rechtsphänomen thematisiert wird. Dadurch können die bereits im Einzelnen skizzierten Problemfelder rechtgebietsübergreifend erörtert und Konsequenzen für das Verdachtsmeldebewesen im Allgemeinen gezogen werden. Die Gegenüberstellung einzelner Schlüsselemente soll ferner etwaige Ursachen für die bereits angesprochenen Vollzugs- und Umsetzungsdefizite beleuchten und, soweit möglich, erste Lösungsansätze herausarbeiten.

In einem dritten Abschnitt wird das Institut der Verdachtsmeldepflicht sodann einer rechtlichen Bewertung unterzogen. Diese gestaltet sich dabei nicht umfassend, sondern behandelt pointiert das strukturelle Kernproblem: die durch Verdachtsmeldepflichten bedingte Mitwirkung Privater in der Strafverfolgung. Bevor aber auf die Frage eingegangen werden kann, ob private Wirtschaftssubjekte eine grundsätzlich dem Staat obliegende Aufgabe vornehmen dürfen, muss zunächst herausgearbeitet werden, welche Aufgaben durch Verdachtsmeldepflichten überhaupt konkret betroffen sind. So spricht der Gesetzgeber in seinen Materialien stets von der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung oder von der Bekämpfung von Marktmissbrauch. Handelt es sich bei Verdachtsmeldepflichten um Maßnahmen der Strafverfolgung oder doch um solche der Prävention und unterliegen diese überhaupt dem staatlichen Verantwortungsbereich?

Anschließend ist auf die eigentliche Rollenverschiebung einzugehen. An dieser Stelle wird der Untersuchungsgegenstand weiter eingegrenzt. So soll die Thematik ausschließlich im Lichte des Strafverfahrens betrachtet werden, sodass die anzustellende Privatisierungsdiskussion nur solche Verdachtsmeldepflichten umfasst, die Straftatbestände zum Gegenstand haben. Aus diesem Grund wird die für das allgemeine Verständnis zwar notwendige Meldepflicht bei Verdacht auf ungedeckte Leerverkäufe und CDS nach

§ 23 Abs. 1 WpHG in der hier vorzunehmenden Privatisierungsdiskussion weitestgehend ausgeklammert.

Der letzte Abschnitt der Arbeit behandelt die verfassungsrechtlichen Grenzen einer Privatisierung in der Strafverfolgung und geht der Frage nach, in welchem Maße der Staat auf Private in seinen Ermittlungen zurückgreifen kann. Hier erfährt die Untersuchung zwei wesentliche Einschränkungen. So werden zunächst einfachgesetzliche Hürden ausgeklammert und ausschließlich die gesetzlich unverrückbaren Schranken aus dem Verfassungsrecht thematisiert. Dies hat den Hintergrund, dass die Untersuchung das hinter den Verdachtsmeldepflichten stehende strukturelle Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft erörtern will. Eine umfassende Behandlung etwaiger einfachgesetzlicher Schranken, die nach Maßgabe des *lex-posterior*-Grundsatzes ohne Weiteres abbedungen werden können, würde zu diesen Erwägungen nur wenig beitragen.

Zweitens findet in dieser Arbeit keine subjektiv-abwehrrechtliche Grundrechtsprüfung der durch Verdachtsmeldepflichten Betroffenen statt, da diese lediglich eine Einzelfallwertung enthält. Vielmehr will die Untersuchung etwaige privatisierungsrelevante Schranken des Verfassungsrechts in ihrer positiv-rechtlichen Gewährleistungsdimension durchleuchten, da nur hieraus allgemeingültige Aussagen zu einer etwaigen Privatisierung im Strafverfahren getroffen werden können. Die in diesem Abschnitt gewonnenen Erkenntnisse geben den Prüfungsumfang der ursprünglichen Forschungsfrage, inwieweit eine Mitwirkung Privater an der Strafverfolgung im Rahmen von Verdachtsmeldepflichten verfassungsrechtlich zulässig ist, vor.

Im Rahmen des Resümeees werden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst. Die Untersuchung endet dort aber nicht. Ein nachfolgender Ausblick will vielmehr einen konstruktiven Beitrag zur Verbesserung von Verdachtsmeldepflichten schaffen. Ein Anliegen der Arbeit ist es dabei, dass sich dieser Ausblick nicht in einer Erörterung über die Behebung symptomatischer Unzulänglichkeiten des derzeitigen Verdachtsmeldebewesens erschöpft. Für eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung im Wirtschaftsstrafrecht bedarf es vielmehr einer Lösung, die die herausgearbeiteten strukturellen Eigenarten von Verdachtsmeldepflichten und der ihnen zugrunde liegenden Verbotstatbestände berücksichtigt.

