



---

## Kurzinformation

### Rechtsaufsicht versus Fachaufsicht bei der Financial Intelligence Unit

---

Es wird kurzfristig um eine Einschätzung gebeten, wann die Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bei der Financial Intelligence Unit (FIU) Maßnahmen ergreifen muss.

Nach der Richtlinie (EU) 2015/849, der sogenannten 4. Geldwäsche-Richtlinie<sup>1</sup>, sollten alle Mitgliedstaaten zur Verhütung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung über unabhängig arbeitende und eigenständige zentrale Meldestellen verfügen oder solche einrichten. In Erwägungsgrund 37 der Richtlinie (EU) 2015/849 heißt es:

„Unabhängig arbeitende und eigenständige zentrale Meldestelle sollte bedeuten, dass die zentrale Meldestelle über die Befugnis und die Fähigkeit verfügt, ihre Aufgaben ungehindert wahrzunehmen, wozu auch gehört, dass sie eigenständig beschließen kann, bestimmte Informationen zu analysieren, anzufordern und weiterzugeben.“

Artikel 32 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2015/849 legt fest:

„Jede zentrale Meldestelle arbeitet unabhängig und ist eigenständig, was bedeutet, dass sie über die Befugnis und die Fähigkeit verfügt, ihre Aufgaben ungehindert wahrzunehmen, und in der Lage ist, unabhängige Entscheidungen zu treffen, ob bestimmte Informationen analysiert, angefordert und weitergegeben werden. ... Die Mitgliedstaaten statten die zentralen Meldestellen mit angemessenen finanziellen, personellen und technischen Mitteln aus, so dass sie ihre Aufgaben erfüllen können.“

Die zentrale Meldestelle in Deutschland ist gemäß § 27 Abs. 1 des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz - GwG) die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU). Sie ist organisatorisch eigenständig und arbeitet im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse fachlich unabhängig (§ 27 Abs. 2 GwG).

---

1 Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt der Europäischen Union L 141/73.

Der Gesetzgeber hat bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 entschieden, dass sich die Aufsicht des BMF bei den in § 28 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1, 2, 5 und 6 GwG genannten Aufgaben der FIU (sogenannte Kernaufgaben) auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Zu diesen Kernaufgaben gehören die Entgegennahme und Sammlung von Meldungen, die Durchführung von operativen Analysen einschließlich der Bewertung von Meldungen und sonstigen Informationen und Weitergabe des Ergebnisses dieser Analyse an die zuständigen inländischen öffentlichen Stellen sowie die Ergreifung von Sofortmaßnahmen nach § 40 GwG. Die Aufgaben gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 3, 4, 7 bis 13 GwG unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht des BMF (§ 28 Abs. 2 GwG).

Diese gewählte Differenzierung der Aufsicht wird von Barreto da Rosa kritisch gesehen:<sup>2</sup>

„Die Differenzierung in § 28 Abs. 2 hinsichtlich der Rechts- bzw. Fachaufsicht durch das BMF lässt zwar einerseits eine gewisse Zurückhaltung seitens des Gesetzgebers im Hinblick auf Einflussnahme(möglichkeiten) gegenüber der FIU erkennen, ob dies indessen den Anforderungen an die verlangte Unabhängigkeit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen genügt, mag bezweifelt werden ...“

Eine allgemeingültige gesetzliche Definition der Begriffe Rechts- und Fachaufsicht existiert nicht, vielmehr findet man sie unter anderem in verschiedenen Landesgesetzen, vor allem über die Kommunalaufsicht.<sup>3</sup> Es ist aber Konsens, dass bei der Rechtsaufsicht die Rechtmäßigkeit des Handelns einer Behörde, zu der sie nach Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) verpflichtet ist, staatlich kontrolliert wird:<sup>4</sup>

„Diese staatliche Kontrolle beschränkt sich auf die Prüfung, ob geltende Gesetze und sonstiges Recht, wie etwa Verwaltungsvorschriften oder Satzungen, und bei Ermessensentscheidungen die Grenzen des Ermessens eingehalten wurden.“

Die Fachaufsicht geht darüber hinaus:<sup>5</sup>

„Die Fachaufsicht ist ein Instrument zur Gewährleistung der Recht- und Zweckmäßigkeit sowie der Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Fachaufsicht ist daher bei Ermessensentscheidungen nicht auf die Prüfung der Grenzen des Ermessens beschränkt, sondern ist zu einer inhaltlichen Prüfung der zweckmäßigen Ermessensausübung berechtigt.“

- 
- 2 Barreto da Rosa, Steffen: GwG § 27 Zentrale Meldestelle, in: Herzog, Geldwäschegesetz, 4. Auflage 2020, Randnummer 7. Vergleiche auch derselbe zu GwG § 28 Aufgaben, Aufsicht und Zusammenarbeit, Randnummer 23.
  - 3 Zum Beispiel § 117 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -).
  - 4 Stichwort Rechtsaufsicht, in: Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge. Alexy, Lennart und andere, Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn, 1. Auflage, September 2019. Lizenzausgabe: Bundeszentrale für politische Bildung.
  - 5 Stichwort Fachaufsicht, in: Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge. Alexy, Lennart und andere, Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn, 1. Auflage, September 2019. Lizenzausgabe: Bundeszentrale für politische Bildung.

---

Diese Aspekte der Fachaufsicht finden sich auch in § 3 Abs. 1 Satz 3 und 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO):<sup>6</sup>

„Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle der Bundesverwaltung zählt die Fachaufsicht. Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln.“

Zur Ausübung der Fachaufsicht sind Grundsätze niedergelegt. Zur Rechtsaufsicht enthält die GGO keine Regelungen.

Zusammenfassung: Die FIU ist aufgrund der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2015/849 und des GwG organisatorisch eigenständig und arbeitet fachlich unabhängig, dementsprechend hat der Gesetzgeber die Aufsicht festgelegt. Die Rechtsaufsicht kann nur eingreifen, wenn ein Verstoß gegen geltende Gesetzes oder sonstiges Recht vorliegt.

Bearbeitungsrückstände und vermeintlich absichtliche Verzögerungen des Verwaltungshandels erscheinen vor diesem Hintergrund kein Eingreifen der Rechtsaufsicht zu rechtfertigen.

\* \* \*

---

6 Bundesministerium des Innern und für Heimat: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.html>, abgerufen am 8. November 2022.