



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Rechenschaftspflichten und Auskunftspflichten bei Financial Intelligence Units (FIUs)

Rechenschaftspflichten und Auskunftspflichten bei Financial Intelligence Units (FIUs)

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 056/23
Abschluss der Arbeit: 11.09.2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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.	Rechtliche Rahmenbedingungen	4
3.	Ausgestaltung der FIU als administrative Behörde	5
3.1.	Abgrenzung zu Polizei und Nachrichtendiensten	6
3.2.	Aufsicht und Kontrolle	7
3.2.1.	Rechts- und Fachaufsicht	7
3.2.2.	Parlamentarische Kontrolle	8
4.	Stärkung der Aufsicht und Kontrolle über die FIU	10
5.	Übersicht über den institutionellen Aufbau von internationalen FIUs	11
5.1.	Administrativer Typus	12
5.2.	Polizeilicher Typus	13
5.3.	Strafjustizieller Typus	14
5.4.	Mischmodell	14
5.5.	Resümee	15

1. Fragestellung

Gebeten wird um eine Darstellung der derzeitigen Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten über die FIU, deren Stellung in der deutschen Sicherheitsarchitektur sowie mögliche Reformoptionen für die Verstärkung der Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) formuliert als internationaler Standardsetzer für die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Proliferationsfinanzierung die FATF-Standards¹, die zuletzt 2012 komplett neu gefasst wurden. Die Standards (Recommendations), die insgesamt 40 Empfehlungen umfassen, richten sich auf die effektive Umsetzung regulatorischer und operationeller Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Das FATF-Regelwerk ist zwar „nur“ ein sogenanntes Soft Law – also nicht verbindliche Übereinkünfte ohne unmittelbare Bindungswirkung – jedoch international anerkannt. In Europa sind die 40 Empfehlungen über die europäischen Geldwäscherichtlinien und die nationalen Gesetze in die Rechtsordnung überführt.²

Die FATF-Empfehlung 29 gibt den Ländern im Kern auf, eine FIU einzurichten, die als nationales Zentrum zur Entgegennahme, Analyse und Weitergabe von Meldungen und anderen Informationen bezüglich potenzieller Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dient. Diese FIU sollte direkt oder indirekt auf zeitnaher Basis Zugang zu den finanziellen, administrativen und polizeilichen Informationen haben, die sie benötigt, um ihrer Funktion, insbesondere der Analyse verdächtiger Transaktionsmeldungen, nachzukommen. Nach der Interpretive Note zur Empfehlung 29 soll die FIU operational unabhängig und mit angemessenen finanziellen, personellen und technischen Mitteln ausgestattet sein.³ So wie die Interpretive Note Nr. 8 ff. zur Empfehlung 29 der FATF-Empfehlungen fordert auch Art. 32 Abs. 3 Satz 1 der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie⁴ die fachliche Unabhängigkeit und organisatorische Selbständigkeit der FIU.⁵

1 The FATF Recommendations, Updated February 2023, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>, abgerufen am 17.08.2023.

2 BMF-Monatsbericht Juni 2020, S. 32, 34.

3 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 27 Rn. 1.

4 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 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73), zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2019/2177 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/138/EG betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II), der Richtlinie 2014/65/EU über Märkte für Finanzinstrumente, und der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (ABl. L 334 vom 27.12.2019, S. 155).

5 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 28 Rn. 23.

Die in § 28 Abs. 2 des Geldwäschegesetzes (GwG)⁶ geregelte Aufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) über die FIU bestimmt deshalb, dass die FIU in ihren Kernaufgaben, also bei der Entgegennahme von Meldungen, deren Analyse, der Ergreifung von Sofortmaßnahmen und der Weitergabe der Analyseergebnisse an die zuständigen inländischen öffentlichen Stellen, nur der Rechtsaufsicht unterliegt. Für alle übrigen Aufgaben unterliegt sie dagegen der Rechts- und Fachaufsicht durch das BMF.⁷

Die FATF bewertete die FIU in ihrem Mutual Evaluation Report für Deutschland – August 2022⁸ hinsichtlich der formellen Umsetzung der Empfehlung 29 (R.29) mit „compliant“ (der besten Bewertungsstufe), im Hinblick auf effectiveness, also wie effektiv die Empfehlungen in der Praxis umgesetzt werden, den Bereich „financial intelligence“ (IO.6) hingegen lediglich mit „moderate effective“ (der zweitschlechtesten Bewertung).⁹ Insbesondere wird der FIU aber eine ausreichende Unabhängigkeit bescheinigt.¹⁰

3. Ausgestaltung der FIU als administrative Behörde

Durch das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (Geldwäschebekämpfungsgesetz)¹¹ war die bereits zuvor bestehende, beim Bundeskriminalamt (BKA) angegliederte „Gemeinsame Finanzauswertungsgruppe Bundeskriminalamt/Zollkriminalamt“ (GFG) zum 15. August 2002 zur „Zentralen Analyse- und Informationsstelle für Verdachtsanzeigen“ ausgebaut worden. Als polizeiliche FIU war sie organisatorisch beim BKA in Wiesbaden angesiedelt, wobei die GFG BKA/ZKA weiterhin als eigenständiges Referat neben der FIU fortbestand.¹²

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie¹³ zum 26. Juni 2017 wurde die FIU vom BKA zur Generalzolldirektion (GZD) verlagert, in eine administrative

6 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.

7 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 28 Rn. 23; WD 4 – 083/21; WD 4 – 085/21; WD 4 – 102/22.

8 FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Germany, Mutual Evaluation Report, August 2022, S. 16, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-germany-2022.html>, abgerufen am 17.08.2023.

9 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG Vorbemerkungen zu Abschnitt 5 – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Rn. 50.

10 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 27 Rn. 13.

11 BGBl. I 2002, 3105.

12 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 27 Rn. 6.

13 BGBl. I 2017, 1822.

Behörde umgewandelt und in „Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen“ umbenannt.¹⁴ In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass die bislang polizeilich ausgerichtete zentrale Meldestelle als eine administrativ präventiv handelnde Behörde neu eingerichtet werde. Im Zentrum ihrer Tätigkeit werde künftig die Anreicherung und Analyse von verdächtigen Sachverhalten mit Bezug zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die Kommunikation mit den Verpflichteten und die nationale und internationale Zusammenarbeit stehen.¹⁵

3.1. Abgrenzung zu Polizei und Nachrichtendiensten

Die gesetzlichen Aufgaben der Polizei sind primär auf zwei Handlungsfeldern angesiedelt. Auf dem präventiven Handlungsfeld wird die Polizei tätig, um Schäden für polizeiliche Schutzgüter abzuwenden oder zumindest zu begrenzen. Den Kern dieses Handlungsfelds bildet die Aufgabe der Gefahrenabwehr. Zu ihr tritt als weitere präventiv ausgerichtete Aufgabe insbesondere die Verhütung von Straftaten. Auf dem repressiven Handlungsfeld trägt die Polizei dazu bei, dass schuldhaft begangene Rechtsverstöße mit einer Sanktion belegt werden. Den Kern dieses Handlungsfelds bildet die Einbindung der Polizei als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne des § 152 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)¹⁶ in das strafprozessuale Ermittlungsverfahren.¹⁷ Aufgaben und Befugnisse im Rahmen des strafprozessualen Ermittlungsverfahrens stehen der FIU nicht zu.¹⁸

Die Gefahrenabwehr als Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erfolgt als gemeinsame Aufgabe der Polizeibehörden und anderer Gefahrenabwehrbehörden (Verwaltungsbehörden, Ordnungsbehörden). Während die verwaltungsrechtliche Gefahrenabwehr regelmäßig in den dort üblichen Formen von Verwaltungs- und Realakten ausgeübt wird, weist das Polizei- und Ordnungsrecht eine Typologie von Aufgaben-Generalklauseln und Befugnis-Generalklauseln auf, deren verbindende Kategorien jeweils die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind.¹⁹ So sind in den Sicherheits-, Ordnungs- und Polizeigesetzes der Länder neben Spezialermächtigungen und Standardbefugnissen auch Generalermächtigungen für die Vollzugspolizeibehörden vorgesehen, auf die polizeiliche Einzelmaßnahmen zur Gefahrenabwehr

14 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 27 Rn. 8.

15 BT-Drs. 18/11555, S. 136.

16 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.

17 Bäcker in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, D. Polizeiaufgaben und Regelungsmuster des polizeilichen Eingriffsrechts, Rn. 3.

18 WD 4 – 040/23; WD 7 – 055/23.

19 Graulich in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, E. Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr, Rn. 1, 2.

gestützt werden können.²⁰ Insoweit kann für die Tätigkeit der Polizei von einer subsidiären Allzuständigkeit gegenüber den sonstigen staatlichen Sicherheitsfunktionen gesprochen werden.²¹ Im Gegensatz dazu sind die Aufgaben und Befugnisse der FIU in den §§ 28 ff. GwG ausdrücklich und abschließend geregelt.

Die Nachrichtendienste wiederum sind organisatorisch kein Teil der Polizei und haben auch keine polizeilichen Befugnisse. Die Nachrichtendienste handeln vielmehr im Vorfeld der polizeilichen Gefahrenabwehr. Nachrichtendienste handeln nicht mit dem Ziel, dass ihre Erkenntnisse in Maßnahmen der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung umgesetzt werden.²² Vielmehr stellen sie Regierungen Informationen und Analysen zu (sicherheits-)relevanten Vorgängen, Organisationen und Individuen zur Verfügung.²³ Zur Beschaffung der für ihre Aufgaben erforderlichen Informationen können nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden.²⁴ Im Gegensatz dazu ist die FIU zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel nicht befugt und die Ergebnisse ihrer operativen Analyse sollen insbesondere den zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden.²⁵

3.2. Aufsicht und Kontrolle

3.2.1. Rechts- und Fachaufsicht

Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) haben die Bundesministerien Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich. Unter Rechtsaufsicht wird dabei die Überprüfung eines Verwaltungshandelns in Bezug auf dessen Rechtmäßigkeit verstanden. Die Fachaufsicht umfasst sowohl die Rechtmäßigkeits- als auch die Zweckmäßigkeitskontrolle.²⁶ Instrumente für die Ausübung der Aufsicht über den Geschäftsbereich des BMF können dabei insbesondere Zielvereinbarungen, Weisungen und Erlasse, Berichte, Dienstbesprechungen, Fortbildungsmaßnahmen oder Geschäftsprüfungen sein.²⁷

Die Rechts- und Fachaufsicht über die FIU wird durch das BMF ausgeübt, wobei die Aufsicht des BMF gemäß § 28 Abs. 2 GwG im Bereich der operativen Analyse auf die Rechtsaufsicht beschränkt ist. Dies bedeutet, dass die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns insoweit nicht überprüft werden kann (sogenannte eingeschränkte Fachaufsicht). Das BMF kann bei von der FIU

20 Graulich in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, E. Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr, Rn. 249, 250.

21 Möstl in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Auflage 2020, Polizei.

22 Weber in: Weber, Rechtswörterbuch, 30. Edition 2023, Nachrichtendienste.

23 Daun in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Auflage 2020, Nachrichtendienste.

24 Weber in: Weber, Rechtswörterbuch, 30. Edition 2023, Nachrichtendienstliche Mittel.

25 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 28 Rn. 12.

26 GO-BMF 1.4, Grundsätze zur Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht über den Geschäftsbereich, Nr. 2.

27 GO-BMF 1.4, Grundsätze zur Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht über den Geschäftsbereich, Nr. 5.

berichteten Bearbeitungsrückständen lediglich im Rahmen der Rechtsaufsicht eingreifen, also nur auf die Einhaltung der rechtlichen Grenzen hinwirken. Da der gesetzliche Auftrag der FIU eine möglichst zeitnahe Endbearbeitung von Verdachtsmeldungen beinhaltet, hat das BMF die FIU im Rahmen der Rechtsaufsicht aber auch schon aufgefordert, bestehende Bearbeitungsrückstände kurzfristig abzarbeiten und sicherzustellen, dass solche Bearbeitungsrückstände künftig nicht mehr entstehen.²⁸

Dass die FIU hinsichtlich ihrer Kernaufgaben, also bei der Entgegennahme von Meldungen, deren Analyse, der Ergreifung von Sofortmaßnahmen und der Weitergabe der Analyseergebnisse an die zuständigen Stellen nur der Rechtsaufsicht durch das BMF unterliegt, folgt – wie bereits oben dargestellt – auch nach der Gesetzesbegründung im Hinblick auf die von der FATF und der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie geforderte fachliche Unabhängigkeit und organisatorische Selbständigkeit der FIU.²⁹

3.2.2. Parlamentarische Kontrolle

Für die parlamentarische Kontrolle durch den Bundestag bedarf es einerseits der Kenntnis des Handelns der Regierung, andererseits derjenigen Informationen, ohne die es das Parlament, sei es retrospektiv, sei es vorausschauend, nicht sachverständig zu beurteilen vermag. Das parlamentarische Kontrollinstrumentarium besteht deshalb, soweit es nicht sanktionierender Art ist, vor allem aus Informationsrechten und Interpellationsbefugnissen unterschiedlicher Art. Bei alledem geht es nicht nur um Vorgänge im Bereich der Exekutive, die naturgemäß in erster Linie die Bundesregierung dem Bundestag zur Kenntnis zu bringen hat, sondern auch um andere Erkenntnisquellen, die sich der Bundestag und seine Mitglieder erschließen können müssen, wenn sie sich ein eigenes Urteil bilden wollen.³⁰

Hierbei ist zu beachten, dass parlamentarische Kontrolle in Deutschland politische Kontrolle der Regierung bedeutet.³¹ Parlamentarische Kontrolle ist keine Administrativkontrolle.³² Auch beispielsweise das in Art. 45d des Grundgesetzes (GG)³³ geregelte Parlamentarische Kontrollgremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes dient der parlamentari-

28 BT-Drs. 20/5191, S. 8.

29 BT-Drs. 18/11555, S. 139.

30 Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 100. EL Januar 2023, GG Art. 38 Rn. 55.

31 Gusy, Parlamentarische Kontrolle, JA 2005, 395.

32 Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 100. EL Januar 2023, GG Art. 45d Rn. 33.

33 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.

schen Kontrolle der Regierung. Hier wird lediglich dem Dilemma Rechnung getragen, dass parlamentarische Kontrolle grundsätzlich nur als öffentliche Kontrolle wirksam sein kann, die Tätigkeit von Nachrichtendiensten sich hingegen im Geheimen vollziehen sollte.³⁴

In der Folge kann das Parlament dann auch nicht kontrollieren, was die Regierung nicht zu kontrollieren vermag. Deshalb gelten bei unabhängigen Behörden, die nicht der Regierung unterstehen, wie beispielsweise beim Bundesrechnungshof gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG oder der Deutschen Bundesbank gemäß Art. 88 Satz 2 GG, wie auch im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, Besonderheiten.³⁵ Diese Bereiche werden als ministerialfreie oder als regierungsfreie Räume bezeichnet und sind der Bundesregierung nicht zugänglich. Deshalb kann hier auch keine Verantwortung gegenüber dem Parlament abverlangt werden.³⁶

Auch kann das Parlament selbst regierungsfreie Räume schaffen und insoweit auf die Verantwortlichkeit der Regierung verzichten. Insoweit sind regierungsfreie Räume nach dem GG ohne weiteres zulässig. Sie bedürfen zu ihrer Einfügung aber einer gesetzlichen Regelung und dürfen sich immer nur auf eng und klar begrenzte Teile der Exekutive beziehen. In keinem Falle darf sich der Bundestag von seiner Kontrollfunktion für wirklich wesentliche Teilfragen der Exekutive freizeichnen. Auf diese Weise ist jedoch keine völlig eindeutige Grenzziehung zu erreichen.³⁷

Soweit im Hinblick auf die Vorgaben der FATF und der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie die FIU in ihren Kernaufgaben nur der Rechtsaufsicht durch das BMF unterliegt, steht dies aber auch grundsätzlich nicht den Informationsrechten des Parlaments entgegen. Es sind deshalb auch verschiedene Antworten der Bundesregierung zu parlamentarischen Fragen zur FIU veröffentlicht.³⁸ Falls dabei die Beantwortung der Fragen nicht offen erfolgen kann und diese als Verschlussache (VS) nach der Verschlussachenanweisung (VSA) eingestuft wird, ist die Antwort in der Regel in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.³⁹ Sofern dabei die Beantwortung von Fragen unterbleibt,⁴⁰ handelt es sich dann aber um eine Frage der allgemeinen rechtlichen Grenze der parlamentarischen Kontrolle, die sich beispielsweise auch aus dem Steuergeheimnis gemäß § 30 der

34 Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 100. EL Januar 2023, GG Art. 45d Rn. 1.

35 Gusy, Parlamentarische Kontrolle, JA 2005, 395.

36 Dürig/Herzog/Scholz/Herzog, 100. EL Januar 2023, GG Art. 65 Rn. 96.

37 Dürig/Herzog/Scholz/Herzog, 100. EL Januar 2023, GG Art. 65 Rn. 101, 104.

38 Beispielsweise BT-Drs. 20/7431, S. 20/21; BT-Drs. 20/7258; BT-Drs. 20/7148, S. 34/35; BT-Drs. 20/6467; BT-Drs. 20/6390, S. 20 – 22; BT-Drs. 20/6248; BT-Drs. 20/5883, S. 18/19; BT-Drs. 20/5881; BT-Drs. 20/5792; BT-Drs. 20/5183, S. 17; BT-Drs. 20/5191; BT-Drs. 20/4852, S. 45 – 47.

39 BT-Drs. 20/6467, S. 3/4; BT-Drs. 20/6248, S. 3; BT-Drs. 20/5792, S. 3; BT-Drs. 20/5191, S. 3.

40 BT-Drs. 20/6248, S. 4.

Abgabenordnung (AO)⁴¹ oder dem Sozialgeheimnis nach § 35 des Sozialgesetzbuches Erstes Buch (SGB I)⁴² ergeben könnte.⁴³

4. Stärkung der Aufsicht und Kontrolle über die FIU

Wie unter 2. dargestellt entspricht die derzeitige rechtliche Ausgestaltung der Rechts- und Fachaufsicht den Empfehlungen der FATF und wird von dieser deshalb auch mit der besten Bewertungsstufe bewertet. Die operative Unabhängigkeit der FIU soll das mögliche Problem der unzulässigen Einflussnahme und Einmischung in ihre Arbeit lösen. Die Aufgabenerfüllung soll nach den Empfehlungen der FATF vor unzulässiger politischer, staatlicher und industrieller Einflussnahme geschützt sein.⁴⁴ Innerhalb dieser Rahmenbedingungen des § 28 Abs. 2 GwG stehen dem über die FIU aufsichtführenden BMF aber bereits jetzt sämtliche Möglichkeiten zur Ausübung der Aufsicht zur Verfügung. Wie weiterhin unter 3.2.2 dargestellt, steht im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle auch derzeit bereits nichts den Informationsrechten des Parlaments entgegen. Vielmehr stehen auch hier sämtliche Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung zur Verfügung. Diese Informationsrechte umfassen darüber hinaus auch Fragen an die Bundesregierung zur Wahrnehmung und Durchführung der Rechts- und Fachaufsicht über die FIU.⁴⁵ Im Unterschied zu den Nachrichtendiensten existieren im Bereich der FIU auch keine sachbedingten Grenzen, die zum Verzicht auf Öffentlichkeit führen. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste erfolgt letztlich deshalb durch besondere parlamentarische Kontrollinstrumente, um durch den Verzicht auf Öffentlichkeit Schaden für die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste weitest möglich zu vermeiden, aber gleichzeitig dem rechtsstaatlichen Bedürfnis Rechnung zu tragen, dass die von der Tätigkeit der Nachrichtendienste Betroffenen von Maßnahmen, die ihre Rechte berühren, in aller Regel nichts erfahren und deshalb auch keine Möglichkeit haben, gegen sie gerichtlichen Schutz in Anspruch zu nehmen.⁴⁶ Ein Verzicht auf Öffentlichkeit und des damit verminderten Wirkungsgrades parlamentarischer Kontrolle⁴⁷ ist im Bereich der FIU aber nicht grundsätzlich notwendig und entspricht auch nicht der ständigen Praxis des BMF. Vielmehr beschränkt sich die nicht offen erfolgende Beantwortung in der Regel auf Fragen, die die Arbeitsweise und das Analysepotential der FIU betreffen, wie dies auch bei der Beantwortung von Fragen aus dem Bereich der Polizei gehandhabt wird⁴⁸. Möglichkeiten der

-
- 41 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.
- 42 Das Erste Buch Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (Artikel I des Gesetzes vom 11. Dezember 1975, BGBl. I S. 3015), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2759) geändert worden ist.
- 43 Gusy, *Parlamentarische Kontrolle*, JA 2005, 395, 398.
- 44 Bülte, *Risikobasierte Arbeitsweise sowie Analyse- und Weiterleitungspflichten der FIU in den Grenzen des geltenden Rechts*, Rn. 41 – 43.
- 45 Beispielsweise BT-Drs. 20/7258, S. 25, Frage 50 in Verbindung mit BT-Drs. 20/6467, S. 21 f., Frage 59.
- 46 Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 100. EL Januar 2023, GG Art. 45d Rn. 28.
- 47 Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 100. EL Januar 2023, GG Art. 45d Rn. 28.
- 48 Beispielsweise BT-Drs. 20/7728, S. 1/2, Vorbemerkung der Bundesregierung.

Stärkung der Rechts- und Fachaufsicht und der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung dürften sich deshalb vorwiegend bei der praktischen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben finden lassen, da die Bewertung der FATF für die effektive Umsetzung ihrer Empfehlungen für die FIU in der Praxis noch Verbesserungsmöglichkeiten erkennen lässt.

5. Übersicht über den institutionellen Aufbau von internationalen FIUs

Eine Diskussion in Wissenschaft oder Politik in anderen Staaten darüber, die (parlamentarische) Aufsicht über die FIUs mit dem Ziel der Steigerung der Effektivität dieser Behörden im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verstärken, konnte mit den hier vorliegenden Informationen nicht identifiziert werden.

Die FATF-Recommendation 29 empfiehlt den Mitgliedstaaten und angeschlossenen Staaten der FATF zwar die Einrichtung einer FIU („should establish“). Jedoch entscheidet jeder Staat, auch vor dem Hintergrund der von ihm festgestellten Risiken, autonom darüber, wie die FIU aufgebaut, in das System eingebunden und ausgestattet ist. Durch diese Entscheidung wird auch die Aufsicht determiniert. Die FATF stellt in ihrer Interpretive Note zu Recommendation 29 ausdrücklich klar:

„Considering that there are different FIU models, Recommendation 29 does not prejudice a country’s choice for a particular model, and applies equally to all of them.“⁴⁹

Entscheidet sich ein Staat, die FIU als Teil einer bestehenden Behörde einzurichten, sollte laut FATF Folgendes beachtet werden:

„When a FIU is located within the existing structure of another authority, the FIU’s core functions should be distinct from those of the other authority.“⁵⁰

In allen Fällen sollte die operative Unabhängigkeit gewahrt bleiben:

„The FIU should be operationally independent and autonomous, meaning that the FIU should have the authority and capacity to carry out its functions freely, including the autonomous decision to analyse, request and/or disseminate specific information. In all cases, this means that the FIU has the independent right to forward or disseminate information to competent authorities.“⁵¹

49 Financial Action Task Force: Interpretive Note to Recommendation 29 (Financial Intelligence Units), Abschnitt A. General, No 1., in: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – [The FATF Recommendations, updated February 2023](#), abgerufen am 6. September 2023.

50 Vergleiche Fußnote 49: Abschnitt E. Operational Independence, No 9.

51 Vergleiche Fußnote 49: Abschnitt E. Operational Independence, No 8.

Auch die Europäische Union gibt in ihren Richtlinien keine Vorgaben zur institutionellen Ausgestaltung und/oder Aufsicht der FIUs.⁵²

In der Praxis haben sich vier Typen des institutionellen Aufbaus von FIUs etabliert. Die Egmont Group, ein weltweiter Zusammenschluss von FIUs, unterscheidet den administrativen Typus, den polizeilichen Typus, den strafjustiziellen Typus und das Mischmodell.⁵³ Im folgenden Text werden die Kennzeichen dieser institutionellen Typen sowie deren Vor- und Nachteile dargelegt⁵⁴ und das Resümee von Meyer wiedergegeben.

5.1. Administrativer Typus

FIUs können reine Verwaltungsbehörden sein. In diesem Fall fungierten sie, entsprechend der ursprünglichen Idee, als „Puffer“ zwischen den Verpflichteten und den Strafverfolgungsbehörden. FIUs diesen Typus stünden entweder unter der Aufsicht von Ministerien (meistens den Finanzministerien) oder den Zentralbanken (Meyer spricht von autonomen FIUs) oder sie agierten als nationale Zentralstelle ohne entsprechende Anbindung (sogenannte unabhängige FIUs). Administrative FIUs seien in Bezug auf die Verwaltungsorganisation von den Polizeibehörden getrennt. Dies spiegele sich auch bei den Beschäftigten wider. Bei FIUs diesen Typus fänden sich für gewöhnlich Verwaltungsangestellte und Bedienstete der übergeordneten Behörden sowie gegebenenfalls abgeordnete Finanzermittler aus Polizei und Strafjustiz.

Als ein Vorteil des administrativen Typus werde die Entlastung von Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften durch die zentrale Bündelung und Filterung von Verdachtsmeldungen gewertet. Zudem gehe man davon aus, dass die Hemmschwelle bei den Verpflichteten sinke, frühzeitig Verdachtsfälle zu melden. Gerade kleine und mittlere Unternehmen seien vielleicht eher zur Meldung bereit, wenn sie als rein vorsorgliche Maßnahme verstanden werde und „nur“ gegenüber einer Verwaltung und nicht gegenüber einer Strafverfolgungsbehörde erfolge.

Trotz einer vermeintlich sinkenden Hemmschwelle für Meldungen an FIUs des administrativen Typus blieben für die Verpflichteten Hürden in Form unklarer Meldeschwellen und für sie schwer handhabbarer Meldesoftware. Als größter Nachteil des administrativen Typus wirke sich allerdings die oftmalige Beschränkung administrativer FIUs auf den international vorgegebenen Katalog aus, was die Entlastungswirkung und effektive Aufgabenerfüllung limitiere. FIUs des administrativen Typus hätten keine polizeilichen Befugnisnormen, keinen Zugriff auf entsprechende Datenbanken und seien von der internationalen Polizeikooperation ausgeschlossen. Dies könne zu Lasten der Tiefe bei der operativen Analyse führen.

52 Vergleiche sogenannte 3. Geldwäsche-Richtlinie 2005/60/EG vom 26. Oktober 2005, Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.) L 309/15; sogenannte 4. Geldwäsche-Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20. Mai 2015, ABl. L 141/73; Änderung der sogenannten 4. Geldwäsche-Richtlinie (EU) 2018/843 vom 30. Mai 2018, ABl. L 156/43.

53 Egmont Group: [Financial Intelligence Units](#), zuletzt abgerufen am 6. September 2023.

54 Vergleiche zum Folgenden, wenn nicht anders angegeben: Egmont Group (siehe Fußnote 53); mit weiteren Hinweisen: Meyer, Frank; Hachmann, Nick: Institutionelle Bedingungen effektiver Geldwäschebekämpfung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZSTW) 2022, Seiten 391 bis 455, hier Seiten 415 bis 417 und 443 bis 446.

Meyer gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass auch administrative FIUs den Vorgaben der FATF und gegebenenfalls der EU gerecht werden müssten, die immer weitreichendere Auskunfts- und Datenzugriffsrechte vorsähen.

„Dies kann zu erheblichen Kompetenzvarianzen innerhalb der nationalen Verwaltungsorganisation führen, das gewachsene Kompetenzgefüge von Verwaltung, Polizei und Strafjustiz durcheinanderwirbeln und den Datenschutz durch die unklare Zuordenbarkeit der Materie erschweren. Ein föderalistischer Staatsaufbau kann in diesem Zusammenhang zu weiteren Problemen führen.“⁵⁵

Für eine administrative Einordnung ihrer FIUs hätten sich laut Meyer innerhalb der EU Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien, Tschechien entschieden.

5.2. Polizeilicher Typus

Weit verbreitet sei die Einbettung von FIUs in den Polizeiapparat, die von einer rein formalen Anbindung an den Polizeiapparat zu unterscheiden sei. Diese FIUs könnten sowohl zentrale nationale Agenturen als eine Behörde in einer Behörde, zum Beispiel einer Bundespolizeibehörde sein. Der polizeiliche Typus habe vergleichsweise eingriffsintensive Ermittlungsbefugnisse sowie weitreichende (häufig direkte) Zugriffsrechte auf polizeiliche und nicht-polizeiliche Datenbanken sowie barrierefreie Kommunikation mit dem übrigen polizeilichen Ermittlungsapparat. Merkmal sei somit die gleichzeitige, jedoch manchmal konkurrierende Zuständigkeit für die Untersuchung von Geldwäsche.

Es sei jedoch zu differenzieren, ob der FIU alle allgemeinen polizeilichen Befugnisse, also zum Beispiel auch die der Bundespolizeibehörde eingeräumt worden seien oder ob der nationale Gesetzgeber genaue Befugnisse der FIU definiert habe. In diesem Fall müsse die FIU trotz Anbindung an eine Polizeibehörde gegebenenfalls dem administrativen Typus zugerechnet werden.

Für die Einbettung von FIUs in den Polizeiapparat (oder eine andere Strafverfolgungsbehörde) spreche, dass sie dank der Vertrautheit im Umgang mit anderen Polizeibehörden und Strafverfolgungsbehörden, größerer Fachkompetenz und (auch grenzüberschreitendem) Zugang zu polizeilichen und strafrechtlichen Datenbanken über bessere Ermittlungskapazitäten verfügten. Die Strafverfolgung könne effektiver werden, wenn die Informationen der FIU an die Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden angeglichen und besser auf den tatsächlichen Informationsbedarf abgestimmt werde.

Kritisch werde angemerkt, dass die Grenzen zwischen Strafverfolgung und Verwaltung verschwimmen könnten, wenn FIUs des polizeilichen Typus zur Abfrage von Informationen autorisiert würden, die sie sonst nur im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen nach Feststellung eines Anfangsverdachts vornehmen dürften. Problematisch sieht Meyer auch den grenzüberschreitenden Austausch: Administrativ gestaltete FIUs könnten rechtlich grundsätzlich am Austausch mit Strafverfolgungsbehörden gehindert sein oder die Kooperation zumindest von einer strikten

55 Meyer, Frank; Hachmann, Nick: Institutionelle Bedingungen effektiver Geldwäschebekämpfung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZSTW) 2022, Seite 443f.

Trennung der Datenbestände abhängig machen. Sie könnten Analysen von FIUs des polizeilichen Typus in einem anderen Staat als Ermittlungsmaßnahme (in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren) auffassen und deshalb Auskünfte aus Rechtsgründen verweigern.

„Auch die proaktive Kommunikation mit Meldepflichtigen, um über neue Erkenntnisse und Red Flags zu informieren, wird in diesem Modell kritisch beäugt, da sie die Privatwirtschaft zumindest dem äußeren Anschein nach in eine dauerhafte Kooperationsbeziehung zu Strafverfolgungsbehörden bringt.“⁵⁶

Nach Meyer haben sich innerhalb der EU Estland, Finnland, Litauen, Österreich, Portugal, die Republik Irland, Schweden, Slowakei für eine polizeiliche Einordnung entschieden.

5.3. Strafjustizieller Typus

Beim strafjustiziellen Typus wird eine FIU innerhalb der Justiz eingerichtet. Das bietet sich vor allem bei Staaten mit einem gesetzlich so strikt geschützten Bankgeheimnis an, dass jegliche Anfrage im Finanzsektor ohne richterliche oder staatsanwaltschaftliche Anordnung fruchtlos bliebe.

Auf diese Weise werde eine effektivere und reibungslose Zusammenarbeit zwischen der FIU und der Staatsanwaltschaft ermöglicht, ohne dass besondere Auskunftsrechte eingerichtet werden müssten. Einen weiteren Vorteil nennt Meyer eine Justizialisierung des Meldeverfahrens, die mit der Hoffnung auf erhöhte Rechtsstaatlichkeit verbunden zu sein scheint.

Auf der anderen Seite würden Staatsanwaltschaften in diesem Modell im Gegensatz zu ihrer angestammten prozessualen Rolle weit im Verdachtsvorfeld aktiv und übernehmen zudem sicherheitsrechtliche und nachrichtendienstliche Funktionen, die noch weit weniger mit ihren Kompetenzen kompatibel seien.

In der EU hat Luxemburg diesen Typus gewählt.

5.4. Mischmodell

Das Mischmodell vereint Elemente von mindestens zwei FIU-Modellen. Diese FIUs seien in eine staatliche Behörde eingegliedert und verfügten oft über einen ganzen Katalog verschiedener Befugnisse.

Vor allem die Vielzahl der Befugnisse werde als Vorteil gesehen.

Als Nachteil wird angesehen, dass es gegenüber den Verpflichteten und in der internationalen Zusammenarbeit zu Irritationen bezüglich der Kompetenzen und deswegen sogar zu Kooperationsausfällen kommen kann.

Für eine gemischte Einordnung haben sich in der EU Dänemark, Griechenland, die Niederlande, Ungarn und Zypern entschieden.

56 Meyer, Frank; Hachmann, Nick, Fußnote 55, Seite 444.

5.5. Resümee

Nach Darlegung und Analyse der verschiedenen Typen, wie eine FIU institutionell gestaltet werden kann, kommt Meyer zu dem Resümee:

„Man wird sich also möglicherweise entscheiden müssen, ob Filter- und Intelligence-Funktion oder Ermittlungsfunktion die Arbeit einer FIU prägen sollen. Eine integrierende Multifunktionslösung lässt sich im aktuellen Rechtsrahmen kaum darstellen.“⁵⁷

57 Meyer, Frank; Hachmann, Nick, Fußnote 55, Seite 445.