



Bayerisches Staatsministerium der Justiz
z.Hd. Herrn Dr. Ullrich Spelsberg-Korspeter
Prielmayerstr. 7
80335 München

Per E-Mail: ullrich.spelsberg-korspeter@stmj.bayern.de

20.10.2021

Stellungnahme der drei bayerischen Rechtsanwaltskammern zum Geldwäschepaket der Europäischen Kommission

Sehr geehrter Herr Dr. Spelsberg-Korspeter,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dem Gesetzespaket der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Stellung nehmen zu können.

Die Rechtsanwaltskammern Bamberg, Nürnberg und München unterstützen selbstverständlich das grundsätzliche Anliegen u.a. der EU-Kommission, die Geldwäschebekämpfung in den EU-Mitgliedsstaaten weiter zu verbessern. Angesichts der Vielzahl der gesetzlichen Änderungen im Bereich der Geldwäscheprävention und Terrorismusbekämpfung in den vergangenen Jahren, erscheint es uns jedoch geboten, zunächst die bisherigen Maßnahmen und Änderungen zu evaluieren, bevor erneut weitreichende gesetzliche Änderungen vorgenommen werden. Die jeweilige Umsetzung der Neuregelungen bindet erhebliche Kapazitäten und sorgt für Unsicherheit, sowohl auf Seiten der Aufsichtsbehörden, als auch auf Seiten der Verpflichteten. Diese Kapazitäten könnten in der operativen Geldwäscheprävention, einschließlich der Aufsicht effektiver und sinnstiftender eingesetzt werden. Dies ausgeblendet, begegnet der überwiegende Teil der Regelungsvorschläge in dem von der EU-Kommission vorgelegten Gesetzespaket im Grundsatz keinen durchgreifenden Bedenken. Einzelne Vorschläge, die nachfolgend aufgeführt werden, bewerten wir aber als – z.T. äußerst – kritisch.

I. Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung einer EU-Behörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Vorgesehen ist im AMLA-VO-Entwurf die Einrichtung einer neuen EU-Aufsichtsbehörde, welche zunächst direkte Befugnisse über bestimmte – nationale – Finanzinstitute ausüben soll. Insoweit

enthalten wir uns mangels Fachkompetenz einer Stellungnahme. Die unmittelbare Beaufsichtigung nationaler Unternehmen durch eine EU-Behörde erscheint uns gleichwohl ungewöhnlich und das Erfordernis einer solchen auch unmittelbaren Aufsicht erschließt sich uns – jedenfalls für Deutschland – nicht.

Erhebliche Bedenken bestehen jedoch hinsichtlich der weitreichenden Befugnisse, die die EU-Aufsichtsbehörde im Nichtfinanzsektor haben soll. Diese gehen über eine lediglich koordinierende Funktion bzw. einen institutionalisierten Informationsaustausch weit hinaus.

In Art. 31 AMLA-VO-Entwurf ist zum einen ein sog. Peer-Review-Mechanismus vorgesehen. Durchgeführt werden soll dieser durch „Peer-Review“-Ausschüsse, die gemäß Art. 131 Nr. 2 AMLA-VO-Entwurf teilweise durch Beamte der AMLA besetzt sein sollen, was „Peer-Review“-Verfahren nach heutigem hiesigem Verständnis nicht entspräche. Untersucht werden sollen u. a. die Adäquanz der Befugnisse sowie die finanziellen, menschlichen und technischen Ressourcen und die Effektivität der Anwendung des EU-Rechts und seiner Durchsetzung. Als Konsequenz der Peer-Review-Prüfung sollen gem. Art. 43 AMLA-VO-Entwurf u.a. „Leitlinien“ gegenüber der betroffenen Behörde ausgesprochen werden, also unmittelbare Vorgaben, sowie Stellungnahmen an die EU-Organe gem. Art. 44 AMLA-VO-Entwurf. Diese Regelungen und Befugnisse erachten die Rechtsanwaltskammern Bamberg, Nürnberg und München als deutlich zu weitgehend. Eine reine Koordinationsaufgabe ohne unmittelbare Einflussnahme auf die nationalen Behörden wäre für uns vorstellbar, dies würde einen geringeren Eingriff darstellen.

Bedenken bestehen – erst recht – gegen das Verfahren gemäß Art. 32 AMLA-VO-Entwurf. Demgemäß soll die AMLA auf Antrag der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments, anderer Aufsichtsbehörden oder auch auf eigene Initiative untersuchen, ob eine nationale Aufsichtsbehörde EU- oder nationales(!) Recht nicht oder falsch angewandt hat. Werden Mängel festgestellt, so beginnt ein mehrstufiges Verfahren, welches verbindliche Vorgaben der AMLA bzw. der Europäischen Kommission auf die nationale Behörde beinhaltet. Wo eine nationale Behörde betroffen ist, welche Selbstverwaltungseinrichtungen (SRBs) beaufsichtigt, und diese den Aufforderungen nicht nachkommt, sollen den SRBs gem. Nr. 6 unmittelbar Vorgaben gemacht werden können. Dies bedeutet faktisch eine Fachaufsicht über die Rechtsanwaltskammern und damit eine nicht hinnehmbare Durchbrechung des Prinzips der Selbstverwaltung, was nicht zuletzt mit Blick auf die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht und das Rechtsstaatsprinzip verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Zu befürchten ist ferner, dass die AMLA faktisch zur direkten Aufsichtsbehörde auch im Nichtfinanzsektor wird, wenn es zu ihren Aufgaben gehört, Untersuchungen durchzuführen und gegen die Aufsichtsbehörde einzuschreiten.

Bereits jetzt kann die Kommission dort wo sie Mängel in der Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts feststellt, ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV einleiten. Dieses ist nach unserem Verständnis das probate Mittel zur Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung von Gemeinschaftsrecht. Es beinhaltet im Gegensatz zum vorgesehenen Verfahren nach Art. 32 AMLA-VO-Entwurf auch eine gerichtliche Kontrolle durch den EuGH. Damit ist ein hinreichender Mechanismus zur Sicherstellung der Einhaltung der EU-Vorgaben im Bereich der Geldwäschaufsicht in den EU-Gründungsdokumenten selbst verankert; ein weiterer Mechanismus mit demselben Ziel – zumal mit fraglichem Rechtsschutz – erübrigt sich somit.

Aus der Gesamtschau der neuen Vorschriften ergibt sich, dass die neu zu schaffenden nationalen Behörden Aufsichtsbehörden („supervisory authority“) im Sinne von Art. 31 und 32 AMLA-VO-Entwurf sein sollen, auch wenn Art. 5 Nr. 4 aE AMLA-VO-Entwurf möglicherweise anders verstanden werden könnte. Es bleibt unklar, was mit dem „ersten Unterabsatz“ gemeint ist bzw. ob dieser gleichbedeutend mit dem Art. 5 Nr. 1 AMLA-VO-Entwurf sein soll. Neben rechtsstaatlichen Bedenken muss daher zu dem vorliegenden Vorschlag angemerkt werden, dass durch die Einrichtung einer neuen EU-Behörde und einer nationalen, zwischengeschalteten Behörde die Aufsichtsstruktur im Geldwäschebereich weder übersichtlicher noch unabhängiger von der nationalen Umsetzung wird.

Letzteres ist jedoch ausweislich ihres Aktionsplans eine Zielsetzung der neuen Geldwäscheregelungen der Kommission.

Zuletzt sind die angedachten Änderungen jedenfalls mit Blick auf die Selbstverwaltungs- Aufsichtsbehörden in Deutschland auch in keiner Weise erforderlich. Es mag konstatiert werden, dass die Selbstverwaltungskörperschaften die ihnen im Bereich der Geldwäscheaufsicht obliegenden Aufgaben vor der Gesetzesnovelle im Jahr 2017 nicht als zuvörderst obliegende Pflicht angesehen haben. Indes wurde das auch von den Kammern bis 2017 in keiner Weise eingefordert. Diese Situation hat sich aber im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des novellierten GwG fundamental verändert. In allen Rechtsanwaltskammern stellt die Geldwäscheprävention und -aufsicht heute eine Kerntätigkeit dar. So in besonderem Maße auch bei den drei bayerischen Rechtsanwaltskammern, insbesondere bei der Rechtsanwaltskammer München als bundesweit mitgliedstärkster Kammer. Wir haben Personal geschult, mehrere neue Stellen im Bereich der Geldwäscheaufsicht geschaffen, Prüffregularien und risikobasierte Auswahlverfahren erarbeitet, eine neue Vorstandsabteilung eingerichtet, Mitglieder geschult, Prozesse zum Austausch von Informationen mit anderen Aufsichtsbehörden installiert, Arbeitskreise sowohl auf Bundesebene mit anderen Rechtsanwaltskammern eingerichtet, als auch Erfahrungsaustausche auf Bundes- und Landesebene mit anderen Aufsichtsbehörden und Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften. Wir haben bei zahlreichen Prüfungen anderer Aufsichtsbehörden hospitiert und führen seit 2018 selbst effektive Prüfungen durch und leiten zahlreich Bußgeldverfahren ein, stehen aber zugleich auch unterstützend und beratend unseren Mitgliedern bei der Geldwäscheprävention zur Seite. Dass sich all dies nicht binnen kurzer Frist umsetzen ließ, auch angesichts der immer wieder neuen Gesetzesänderungen und auch weil das Gesetz an vielerlei Stellen nach wie vor so interpretationsbedürftig ist, dass zahlreiche langwierige Rechtstreite gegen uns geführt werden, was wiederum Kapazitäten bindet, sollte auf Verständnis stoßen. Hier wird nicht die Einrichtung einer EU-(Fachaufsichts-)Behörde für eine noch schnellere Implementierung sorgen. Vielmehr wünschen wir uns, schlicht unsere Arbeit verrichten zu können, ohne ständig neuen Herausforderungen ausgesetzt zu werden.

II. Einrichtung nationaler Stellen zur Beaufsichtigung der Selbstverwaltungseinrichtungen

In Art. 38 des Vorschlages für eine neue Geldwäsche-Richtlinie (AMLD-Entwurf) ist zudem die Einrichtung einer neuen nationalen Aufsichtsbehörde über Selbstverwaltungseinrichtungen (SRBs), die im Geldwäschebereich als Aufsicht tätig ist, vorgesehen. Für eine neue nationale Aufsichtsebene besteht ebenso kein Bedarf. Rechtsanwaltskammern sind als Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung gleichermaßen an das Recht gebunden und unterliegen gemäß § 62 Abs. 2 BRAO der Rechtsaufsicht der jeweiligen Landesjustizverwaltungen.

Die neue Behörde gem. § 38 AMLD-Entwurf soll u. a. gem. Art. 32 Nr. 2 c) dafür zuständig sein, sicherzustellen, dass die SRBs ihre Aufgaben den höchsten Standards entsprechend durchführen. Dafür soll sie den SRBs gem. Art. 38 Nr. 3 b) Anweisungen geben dürfen. Dies geht über eine reine Überprüfung von Gesetz und Satzung im Sinne der bereits vorhandenen Aufsicht hinaus und wird auch insoweit zu einer fachaufsichtlichen Beurteilung von Angemessenheit und Zweckmäßigkeit. Dies würde in Deutschland jedoch, wie bereits ausgeführt, zu einer nicht hinnehmbaren Durchbrechung des Prinzips der Selbstverwaltung führen.

Sinn und Zweck der Selbstverwaltung von Rechtsanwälten und vergleichbaren Berufsgruppen ist der Schutz von deren Unabhängigkeit. Diese wiederum dient der Wahrung des Rechtsstaatsprinzips, des Rechts auf ein faires Verfahren und dem Anspruch des Mandanten auf Vertraulichkeit. Nur aufgrund ihrer Unabhängigkeit können Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte gleichrangig und gleichberechtigt neben den anderen Organen der Rechtspflege ihre Aufgaben im Rechtsstaat erfüllen.

Die Überwachung der den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten obliegenden Berufspflichten (allgemeine Berufsaufsicht) stellt den Kernbereich der Selbstverwaltung durch die Rechtsanwaltskammern dar; insoweit können die Kammern nur einer Rechtaufsicht und keiner Fachaufsicht unterliegen. Eine zusätzliche Aufsicht über die Kammern würde dazu führen, dass die Zuständigkeiten der Aufsicht durch die Landesjustizverwaltungen einerseits und der Aufsicht der nationalen Stelle nach Art. 38 AMLD-Entwurf andererseits unklar sind und sich überschneiden.

Ohne die Selbstverwaltung ist zudem eine angemessene Vertretung der Interessen des Mandanten nicht möglich. Die dadurch geschützte Verschwiegenheitspflicht bildet ein Kernprinzip anwaltlicher Beratung. Der EGMR leitet ihren Schutz aus Artikel 8 EMRK in Verbindung mit Artikel 6 EMRK ab. Es ist ein Grundrecht jedes Bürgers, sich einem Rechtsanwalt anvertrauen zu können, ohne dabei Sorge haben zu müssen, dass jene mitgeteilten Sachverhalte an Dritte, insbesondere unmittelbar staatlichen Institutionen, zugänglich gemacht werden. Die Unabhängigkeit der Anwaltschaft und damit ihr Schutz von unmittelbarem staatlichen Durchgriff ist mithin ein Grundpfeiler jedes Rechtsstaates.

III. Unzureichende Tatsachenermittlung als Grundlage

Die Rechtsanwaltskammern Bamberg, Nürnberg und München nehmen ferner die Ausführungen „However, the quality and intensity of supervision performed by such self-regulatory bodies has been insufficient, and under no or close to no public scrutiny“ in Erwägungsgrund Nr. 69 AMLD-Entwurf mit großer Besorgnis zur Kenntnis. Die Aufsichtstätigkeit der Kammern unterliegt der Rechtaufsicht der zuständigen Landesbehörden, womit schon die Aussage zur fehlenden „public scrutiny“ verfehlt ist. Zudem erfolgt die Aufsicht über die verpflichteten Rechtsanwälte durch die selbstverwalteten Anwaltskammern in Deutschland zwischenzeitlich in effektiver und konsistenter Weise. Die getroffenen Maßnahmen sind umfangreich und effektiv. Daraus folgt aber auch, dass die Übertragung von Aufsichtsbefugnissen auf eine europäische bzw. eine neue nationale Aufsichtsbehörde weder erforderlich noch verhältnismäßig ist.

Die drei bayerischen Rechtsanwaltskammern sind wegen der oben geäußerten Bedenken in großer Sorge, dass durch die angedachten Maßnahmen der Kern anwaltlicher Selbstverwaltung und der Kern anwaltlicher Tätigkeit in Form des Rechts und der Pflicht zur Verschwiegenheit beschädigt wird.

IV. Vorschlag für die EU-Geldwäscheverordnung

Nach dem Vorschlag einer Verordnung zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung („EU-Geldwäscheverordnung“) sollen zahlreiche Regelungen, die bisher insbesondere in der EU-Geldwäscherichtlinie enthalten sind, in eine unmittelbar geltende Verordnung überführt und dadurch vollharmonisiert werden.

Die geplante Vereinheitlichung der geldwäscherechtlichen Pflichten scheint unter folgenden Gesichtspunkten mit überbordendem bürokratischen Aufwand verbunden und unverhältnismäßig zu sein:

1. Pflicht zur Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten

Nach § 11 Abs. 5 Satz 1 GwG ist bisher zur Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten grundsätzlich nur der Vor- und Nachname zu erheben, weitere Identifizierungsmerkmale hingegen lediglich dann, wenn dies in Ansehung des im Einzelfall bestehende Risikos angemessen ist. Nach dem Vorschlag der EU-Kommission (Art. 44 Abs. 1 lit. a) wären künftig **in jedem** Fall eine Vielzahl weiterer Informationen zu erfassen (Geburtsort und –datum, Wohnadresse (nicht nur der Wohnort), Wohnsitzland, Staatsangehörigkeiten, nationale Identifikationsnummer, Steueridentifikationsnummer). Hinzu kommt, dass diese Daten anhand zuverlässiger und unabhängiger Quellen überprüft werden müssen (Art. 18 Abs. 4). Damit werden nicht nur die Verpflichteten zusätzlich belastet, sondern dies führt auch

für die Wirtschaft zu einem erheblichen Mehraufwand, da die genannten Daten an das Transparenzregister gemeldet und aktuell gehalten werden müssen (vgl. Art. 10 Abs. 1 des Vorschlags für eine 6. EU-Geldwäscherichtlinie). Es ist nicht ersichtlich, warum die bislang im Transparenzregister erfassten Daten für eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche im Regelfall nicht ausreichend sein sollen. Die Eintragung zusätzlicher Daten stellt daher aus unserer Sicht eine nicht notwendige Überregulierung dar. Zweckmäßiger erschiene es uns, konkrete risikobezogene Kriterien zu bestimmen, so dass Fälle, in denen die Erfassung zusätzlicher Daten wirtschaftlich Berechtigter auch tatsächlich zweckmäßig ist, anstatt pauschal ohne Ansehung des Einzelfalls in nahezu jeder Geschäftsbeziehung die Sorgfaltspflichten zunehmend unpraktikabel auszugestalten.

Eine unverhältnismäßige Verschärfung gegenüber dem bisherigen Status quo stellt insbesondere auch die vorgesehene Anforderung dar, die wirtschaftlich Berechtigten stets anhand eines Ausweisdokuments identifizieren zu müssen (Art. 18 Abs. 4). Bisher enthält das Geldwäschegesetz nur die Regelung, dass die Richtigkeit der Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten durch risikoangemessene Maßnahmen zu überprüfen sind. Die Vorlage eines Ausweisdokuments zur Identifizierung ist nach aktueller Gesetzeslage nur beim Vertragspartner erforderlich. Die vorgeschlagene Erweiterung würde nicht nur die Verpflichteten, sondern auch die Wirtschaft insgesamt erheblich belasten. Gesellschafter, bei denen es sich um einen wirtschaftlich Berechtigten handelt, müssten sich künftig stets gegenüber einem Verpflichteten ausweisen, wenn ihre Gesellschaft mit diesem eine Geschäftsbeziehung begründet oder eine Transaktion durchführt. Da diese Vorgabe praktisch kaum umsetzbar erscheint, sollte sie gestrichen bzw. in Relation zum konkreten Geldwäscherisiko gesetzt werden.

2. Pflicht zur Ermittlung der Herkunft und Verwendung der Vermögenswerte

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 GwG besteht die Pflicht, Informationen über den Zweck und die angestrebte Art der Geschäftsbeziehung einzuholen und zu bewerten. Auch diesbezüglich ist eine Verschärfung vorgesehen. Die Pflicht soll künftig insoweit ergänzt werden, als zusätzlich auch Informationen zur Herkunft und Verwendung der Vermögenswerte einzuholen sind (Art. 20 lit. c und d). Bisher besteht eine solche Pflicht nur bei einem höheren Geldwäscherisiko.

Damit wird die bisherige Ausnahme zur Regel umgekehrt. Aus Sicht der drei bayerischen Rechtsanwaltskammern ist auch diese Verschärfung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kritisch zu beurteilen, da damit für Bürger und Unternehmen generell eine Pflicht geschaffen würde, allen Verpflichteten unabhängig vom Risiko der Geldwäsche ihre wirtschaftlichen Verhältnisse offenzulegen.

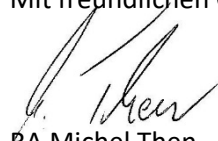
V. Vorschlag für eine 6. EU-Geldwäscherichtlinie

In Bezug auf diesen Vorschlag möchten die Rechtsanwaltskammern Bamberg, Nürnberg und München auf Wertungswidersprüche gegenüber dem geltenden nationalen Geldwäschegesetz hinweisen.

Es besteht die Gefahr, dass der Schutz der Berufsgeheimnisträger nicht effektiv ist, wenn zwar der Berufsgeheimnisträger nicht zur Erstattung einer Verdachtsmeldung verpflichtet ist, aber die zuständige Aufsichtsbehörde. Um diese Lücke zu schließen, wurde zu Recht durch das Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz mit Wirkung zum 01.08.2021 § 44 Abs. 1 GwG dahingehend geändert, dass die Aufsichtsbehörde nicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung verpflichtet ist, wenn der beaufsichtigte Verpflichtete selbst nach § 43 Abs. 2 GwG von der Meldepflicht befreit ist (§ 44 Abs. 1 Satz 2 GwG).

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



RA Michel Then
Präsident



RAin Ilona Treibert
Präsidentin



RA Hans Link
Präsident