



## Stellungnahme Nr. 41

August 2020

Registernummer: 25412265365-88

### Stellungnahme zum Aktionsplan zur Geldwäschebekämpfung der Europäischen Kommission

Mitglieder der AG Aktionsplan

**RA Andreas von Máriássy, AS Europa (RAK München)**

**RA Christian Bluhm, RAK AG Geldwäscheaufsicht (RAK Hamburg)**

**RA Rolf G. Pohlmann, RAK AG Geldwäscheaufsicht (RAK München)**

**RA Rüdiger Soster, RAK AG Geldwäscheaufsicht (RAK Sachsen)**

**Dr. Marc Zastrow, RAK AG Geldwäscheaufsicht (RAK Frankfurt am Main)**

**RA Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer Berlin**

**RAin Astrid Gamisch, Bundesrechtsanwaltskammer Brüssel**

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

#### Stellungnahme

Die Bundesrechtsanwaltskammer hat sich mit der Mitteilung der EU-Kommission zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung<sup>1</sup> auseinandergesetzt und erkennt grundsätzlich das Bedürfnis der Kommission, infolge der Vorfälle der letzten Jahre, insbesondere im Finanzsektor, eine verstärkte Regulierung zu erlassen. Einige der angesprochenen Maßnahmen berücksichtigen aber nicht die Besonderheiten des Anwaltsberufs und führen so zu schwerwiegenden rechtsstaatlichen Konflikten. Die Stellungnahme geht insbesondere auf die Einführung eines „einheitlichen Regelwerks“ sowie einer Aufsichtsbehörde auf EU-Ebene ein.

---

<sup>1</sup> C (2020) 2800 v. 13.05.2020 IV.

Darüber hinaus setzt sich die Stellungnahme mit Fragestellungen auseinander, die den Konflikt zwischen der Geldwäscheregulierung und Grundrechten wie dem Recht auf ein faires Verfahren betreffen.

Zusammengefasst spricht sich die Bundesrechtsanwaltskammer für die folgenden Positionen aus:

**Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert die Europäische Kommission dazu auf, weiterhin die flexiblen Regelungen eines risikobasierten Ansatzes zu verfolgen. Ein einheitliches allumfassendes Regelwerk in Form einer Verordnung für alle Betroffenen ist hierfür nicht geeignet und sollte unterbleiben. Allenfalls können einzelne Teilbereiche mittels Verordnung geregelt werden. In den künftigen Regelungen sollte enthalten sein, dass die FIUs Verdachtsmeldungen an die Rechtsanwaltskammern als Aufsichtsbehörde zur Kenntnis weiterzuleiten haben.**

**Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert die Europäische Kommission auf, den besonderen Stellenwert des Rechts auf ein faires Verfahren sowie des Mandatsgeheimnisses zu würdigen und in künftigen Regulierungsvorhaben angemessen zu berücksichtigen und besonders zu schützen. Dabei soll der besonderen Funktion und Bedeutung der Anwaltschaft Rechnung getragen und die Besonderheiten des Anwaltsberufes sollen berücksichtigt werden.**

**Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich gegen die Schaffung einer EU-Aufsichtsbehörde im Nichtfinanzsektor aus. Insbesondere wird die Schaffung einer direkten oder indirekten Aufsicht über die Rechtsanwaltskammern auf EU-Ebene abgelehnt sowie eine (auch nur teilweise) Zuständigkeit für einzelne Aufsichtsmaßnahmen. Mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar wären allenfalls von der EU bereitgestellte unterstützende Hilfestellungen, wie Schulungen der Aufsichtsbehörden und/oder deren Vernetzung zum Informations- und Erfahrungsaustausch über eine EU-administrierte Plattform.**

## **1. Zur Schaffung eines verbesserten Regelwerks**

### **1.1 Effizienz des Risikobasierten Ansatzes**

Die Kommission legt in ihrer Mitteilung unter der Überschrift „Schaffung eines verbesserten Regelwerks“ dar, dass die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung detaillierter und präziser werden müssen, um weniger Möglichkeiten für eine unterschiedliche Umsetzung zu bieten. Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich zunächst gegen eine zu starke Vereinheitlichung schon aus Effizienzgründen aus. Regulatorische Qualität zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass Regelungen klar identifizierte Ziele verfolgen und diese in effektiver Weise erreichen. Weiter müssen sie klar, einfach und praktikabel für die Anwender sein und auf einer festen rechtlichen und empirischen Basis begründet sein.<sup>2</sup> Auch die Europäische Kommission definiert in ihren Leitlinien „better regulation“ als die Art und Weise, Regelungen so zu gestalten, dass sie ihr Ziel unter

---

<sup>2</sup> Improving Regulatory Governance, OECD, S. 20 f.

Aufwendung möglichst geringer Kosten erreichen<sup>3</sup> und benennt als Schlüsselemente einer besseren Rechtssetzung in ihrer Mitteilung vom 23. Oktober 2018 Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.<sup>4</sup>

Zentraler Bestandteil der Geldwäschebekämpfung durch die FATF, deren Regelungen auch Ausgangspunkt der EU-Regelungen sind, ist der risikobasierte Ansatz. Dies bedeutet, dass Länder, verantwortliche Stellen und Verpflichtete die Risiken ihres jeweiligen Bereichs identifizieren, bewerten und verstehen müssen, um geeignete Maßnahmen dahingehend zu ergreifen, diesen in effektiver Weise zu begegnen. Hintergrund dessen ist, dass mit den Empfehlungen der FATF von 2012 insbesondere hinsichtlich Prävention und Aufsicht ein flexibler Ansatz als besonders effektiv angesehen wurde. Die Regelungen der FATF sind zudem nicht bindend, haben aber aufgrund der großen Zahl der beteiligten Staaten und da sie teilweise durch andere internationale Instrumente aufgegriffen wurden, einen quasi-bindenden Charakter erhalten. Als Soft Law sind die Regelungen flexibler und können somit leichter an Veränderungen angepasst werden. Kostensparend sind sie insofern, als dass die Verpflichteten insbesondere dort Vorsichtsmaßnahmen ergreifen müssen, wo vorher Risiken identifiziert wurden. Mittels Einbeziehung der betroffenen Berufsgruppen in die Regulierungsstruktur, insbesondere in höchst spezialisierten Sektoren, kann ferner einer asymmetrischen Informationsstruktur entgegengewirkt werden, denn aufgrund ihres direkten Kundenkontakts können die Angehörigen der Berufsgruppen besser potentiell verdächtige Handlungen identifizieren. Dazu benötigen sie aber einen gewissen Ermessensspielraum. Auch für die Aufsicht empfiehlt die FATF ihren risikobasierten Ansatz.

Alleine für die juristischen Berufe wird im Guidance-Dokument der FATF festgestellt, dass die Risiken der Anwaltschaft sehr stark nach Sektor, Mandantschaft, Jurisdiktion etc. variieren.<sup>5</sup> Es solle deswegen kein starres Regelwerk geben, das allen verpflichteten Angehörigen juristischer Berufe übergestülpt wird, da dieses nicht geeignet sei, zur Bekämpfung der Geldwäsche beizutragen. Erst recht muss dies für die Vielzahl der betroffenen Sektoren und Berufsbilder gelten, die der Geldwäschegesetzgebung unterliegen. Ein einheitlicher Ansatz für alle erscheint nicht erfolgversprechend.

## 1.2 Keine Regulierung mittels Verordnung

Der Einführung eines verpflichtenden, umfassenden Regelwerks mittels Verordnung widersprechen bereits obige Ausführungen zur Effektivität des risikobasierten Ansatzes. Die Flexibilität, die die FATF mittels Soft Law erreicht, kann in der EU-Gesetzgebung durch Richtlinien gewährleistet werden<sup>6</sup>. Den Mitgliedstaaten bleibt hierbei die Wahl der Form und Methode überlassen, so dass sie die Regelungen an individuelle Gegebenheiten anpassen können.

Weiterhin ist, wie auch Brigitte Unger in ihrer Studie für das Europäische Parlament<sup>7</sup> zusammenfasst, die Abstimmung über eine Verordnung oft langwieriger; die umfassende Harmonisierung wird nur vorgeblich erreicht. So können einzelne Staaten beispielsweise weitergehende Regelungen erlassen. Oftmals gibt es auch keinen ausreichenden politischen Konsens über die Regelungsinhalte. Daraus wiederum ergeben sich Verzögerungen und eine lediglich vermeintliche Übereinstimmung kombiniert

---

<sup>3</sup> Better Regulation Guidelines, Europäische Kommission, S. 4.

<sup>4</sup> COM (2018) 703 v. 23.10.2018.

<sup>5</sup> FATF Guidance for a risk-based approach 2020 – legal professionals, FATF, S. 19.

<sup>6</sup> Improving Anti-money laundering policy (PE 648.789), Brigitte Unger, Mai 2020, S. 44

<sup>7</sup> S. o. Fn. 6, S. 44.

mit Widerstand gegen die Regelungen in der Praxis. Schwierig wird die Vereinheitlichung auch angesichts der unterschiedlichen Rechtssysteme in den Mitgliedstaaten.

### 1.3 Künftige Regelungen: Weiterleitung von Verdachtsmeldungen an die Kammern

Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht jedoch, dass es gegebenenfalls Bedarf für die einheitliche Regelung einzelner Teilbereiche wie beispielsweise die Register über die wirtschaftlich Berechtigten oder der Verpflichteten gibt, um Missbrauch durch grenzüberschreitende Gestaltungsmöglichkeiten zu bekämpfen. In einem verbesserten Regelwerk sollte jedenfalls vorgesehen werden, dass die FIU Geldwäscheverdachtsmeldungen von verpflichteten Rechtsanwälten oder solche über verpflichtete Rechtsanwälte in Kopie auch den Rechtsanwaltskammern als Aufsichtsbehörde zur Kenntnis geben muss. Derzeit besteht keine solche Pflicht. Dadurch entgeht den Rechtsanwaltskammern zusätzliches risikospezifisches Erfahrungswissen über ihrer Aufsicht unterliegende Problembereiche. Bis 2017 war dies kein Problem, weil die Bundesrechtsanwaltskammer als Dachorganisation zentrale Meldestelle für Geldwäscheverdachtsmeldungen von Rechtsanwälten war und diese mit oder ohne Kommentar an die FIU weiterleitete. Das so generierte Erfahrungswissen wurde den Rechtsanwaltskammern als Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt. Dieses Prozedere entsprach Artikel 34 Absatz 1 der 4. Geldwäscherichtlinie<sup>8</sup>, der auch in der Überarbeitung der 4. Geldwäscherichtlinie nicht gestrichen wurde. Seit 2017 erfolgen in Deutschland Geldwäscheverdachtsmeldungen unmittelbar gegenüber der FIU, ohne dass diese eine Pflicht zur Weiterleitung einer Kopie an die Aufsichtsbehörden hat. Das künftige Regelwerk sollte eine Pflicht der FIUs zur Weiterleitung von Verdachtsmeldungen an die zuständigen Aufsichtsbehörden vorsehen, damit diese in der Lage sind, im Rahmen ihrer Aufsichts- und Prüfungstätigkeit umgehend auf Entwicklungen zu reagieren.

### 1.4 Effizienzhindernis: Zu schnelle Regelungsänderungen

Effektive Anwendung bestehender Regelungen erfordert auch, dass den Adressaten ausreichend Zeit gegeben wird, sich auf die neuen Regelungen einzustellen und diese praktisch zu erproben. Nur so kann deren Praktikabilität und Wirksamkeit evaluiert werden. Dies betrifft neben den Verpflichteten insbesondere die Aufsicht. Als die 5. Geldwäscherichtlinie bereits vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie verabschiedet wurde, war diese Erprobungszeit nicht gegeben. Der Europäische Gesetzgeber wird deswegen aufgefordert, künftig nicht derart übereilt neue Regelungen zu erlassen.

**Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert die Europäische Kommission dazu auf, weiterhin die flexiblen Regelungen eines risikobasierten Ansatzes zu verfolgen. Ein einheitliches allumfassendes Regelwerk in Form einer Verordnung für alle Betroffenen ist hierfür nicht geeignet und sollte unterbleiben. Allenfalls können einzelne Teilbereiche mittels Verordnung geregelt werden. In den künftigen Regelungen sollte enthalten sein, dass die FIUs Verdachtsmeldungen an die Rechtsanwaltskammern als Aufsichtsbehörde zur Kenntnis weiterzuleiten haben.**

## 2. Berücksichtigung der Besonderheiten bei Rechtsanwälten

---

<sup>8</sup> Richtlinie EU 2015/849 v. 20.05.2015.

## 2.1 Empirische Basis – Geldwäscherisiko von Rechtsanwälten

Die EU ist schon aufgrund von Artikel 5 Absatz 4 EUV an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden. Eine effektive und verhältnismäßige Regulierung begründet sich auf einer fundierten empirischen Basis. Die Tatsachengrundlage in Bezug auf das Geldwäscherisiko von Rechtsanwälten wird jedoch u. a. von der Kommission in ihrer Supranationalen Risikobewertung (SNRA) von 2019<sup>9</sup> unzutreffend dargestellt. So wird immer wieder beklagt, dass aus dem Bereich der Rechtsanwaltschaft im Gegensatz zum Bankenbereich viel zu wenige Geldwäscheverdachtsmeldungen abgegeben würden. Zwar ist eine geringere Anzahl an Verdachtsmeldungen von Rechtsanwälten zutreffend, jedoch werden die Hintergründe dessen, die in den Besonderheiten des Anwaltsberufes begründet liegen, verkannt bzw. ausgeblendet: Auf der ersten Stufe oder Phase der Geldwäsche, bei der das aus illegaler Aktivität stammende Geld auf Konten eingezahlt wird („Placement“), sind Rechtsanwälte nicht relevant beteiligt. Rechtsanwälte sind in der Regel frühestens auf der zweiten Stufe der Geldwäsche gefährdet, wenn die Gelder zur Verschleierung hin und hergeschoben werden („Layering“). Dies ist aber bei Rechtsanwälten in Deutschland ebenfalls eher selten, auch wenn das Begleitdokument zum SNRA der Europäischen Kommission das Gegenteil behauptet.<sup>10</sup> Deutsche Rechtsanwälte werden zur Geldwäsche zumeist erst auf der dritten Stufe missbraucht, namentlich zur Einschleusung illegal erworbener Vermögenswerte in den legalen Kreislauf („Integration“). Auf dieser Stufe ist aber die kriminelle Herkunft der Gelder nur noch sehr schwer erkennbar, da sie ja vorher durch den ebenfalls der Geldwäschebekämpfung verpflichteten Bankenbereich geschleust worden sind, ohne dass die kriminelle Herkunft dort erkannt wurde.

Anders als beispielsweise Steuerberater und Wirtschaftsprüfer haben Rechtsanwälte ferner keinen umfassenden Einblick in die Ursprünge der Gelder, da Gelder kaum noch über Anderkonten laufen. Dieser relevanteste Teil beispielsweise eines Grundstücks- oder Geschäftsanteilskaufs kann von den Anwälten und Notaren nicht mehr überprüft werden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Berufsträger nicht einmal erkennen können, ob die Gegenleistung überhaupt durch einen Geldtransfer erfolgt.

Die geringe Zahl von Verdachtsmeldungen von Rechtsanwälten im Vergleich etwa zum Finanzsektor liegt aber insbesondere darin begründet, dass die EU-Gesetzgebung selbst – mit Blick auf das Recht auf ein faires Verfahren (vgl. Ziff. 2.2) – für Vertrauensberufe in der Regel Ausnahmen von der Pflicht zur Meldung von Informationen vorsieht, die vor, während oder nach einem Gerichtsverfahren oder im Rahmen der Beurteilung der Rechtslage für einen Klienten erlangt wurden. Da Rechtsanwälte nach nationalem Recht (unter Strafandrohung) zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, dürfen sie in Fällen, in denen keine ausdrückliche Meldepflicht besteht, dementsprechend wegen der Verschwiegenheitspflicht auch keine Verdachtsmeldung abgeben. Es ist deshalb paradox, einerseits weitgehende Ausnahmen von der Meldepflicht zu installieren, um dem Anspruch auf ein faires Verfahren zu genügen, andererseits der Anwaltschaft die verhältnismäßig geringe Zahl von Verdachtsmeldungen vorzuwerfen.

Schließlich liegt der Kritik an einer untergeordneten Zahl von Verdachtsmeldungen durch die Anwaltschaft auf unzutreffendes Zahlenmaterial zu Grunde. Richtig ist, dass es in Deutschland rd. 165.000 Rechtsanwälte gibt. Dies bedeutet aber nicht, dass 165.000 Rechtsanwälte geldwäscherechtlich Verpflichtete sind. Nach den bisher durchgeführten Erhebungen in den Jahren 2017 bis 2019 wirken weniger als 30 Prozent aller Rechtsanwälte pro Jahr an geldwäscherechtlich relevanten Geschäften oder Transaktionen mit, die sie nach EU-Vorgaben und nationalen Gesetzen zu

---

<sup>9</sup> COM (2019) 370 v. 24.07.2019.

<sup>10</sup> SWD (2019) 650 v. 24.07.2019.

Verpflichteten qualifizieren. Die absolute Mehrzahl dieser Rechtsanwälte wirkt dabei wiederum bei weniger als fünf geldwäscherechtlich relevanten Geschäfte und Transaktionen pro Jahr mit. Es erscheint deshalb nicht sachgerecht, die Zahl der zugelassenen Rechtsanwälte in Relation zu von Rechtsanwälten abgegebenen Verdachtsmeldungen zu setzen, geschweige denn diese Zahl mit Verdachtsmeldungen aus dem Finanzsektor zu vergleichen.

## 2.2 Vereinbarkeit mit dem Recht auf ein faires Verfahren

Unverhältnismäßig ist die Regulierung auch dann, wenn sie zum Schutz eines Gutes andere verfassungsrechtlich geschützte Güter über Gebühr beansprucht. Die Regelungen zur Geldwäschebekämpfung stehen in einem potentiellen Spannungsfeld zu den Grundrechten wie dem Recht auf ein faires Verfahren und der Dienstleistungsfreiheit.

Bei der Geldwäsche durch die organisierte Kriminalität wie der Terrorismusfinanzierung handelt es sich um schwerwiegende globale Bedrohungen, deren Bekämpfung mithin ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel staatlichen Handelns darstellt. Anders verhält es sich jedoch bereits mit der Steuervermeidung. Mit der 4. Geldwäscherichtlinie wurde der Katalog der relevanten Vortaten um Steuerstraftaten erweitert. Auch wenn das staatliche Steuerinteresse grundsätzlich ebenfalls schützenswert ist, so können damit jedenfalls keine schwerwiegenden Grundrechtseingriffe gerechtfertigt werden, insbesondere wo nach mitgliedstaatlichem Recht die Grenze zur erlaubten Steuervermeidung fließend ist.

Aus den anwaltlichen Geldwäsche-Meldepflichten ergibt sich ein problematisches Nebeneinander mit dem Recht auf ein faires Verfahren, verankert in Artikel 6 EMRK und Artikel 48 EU-Grundrechtecharta und dem freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 56 AEUV), denn sie stehen im Widerspruch zur anwaltlichen Verschwiegenheit. Zu diesem Schluss kommt auch Brigitte Unger in ihrer Studie für das Europäische Parlament.<sup>11</sup> Die Regelungen zur Geldwäschebekämpfung können demnach das Recht auf anwaltlichen Beistand untergraben und zu einem Ungleichgewicht zwischen den Interessen der Strafverfolgung und den Verteidigungsrechten zu Lasten letzterer führen.

Die Verschwiegenheitspflicht bildet ein Kernprinzip anwaltlicher Beratung. Der EGMR leitet ihren Schutz aus Artikel 8 EMRK in Verbindung mit Artikel 6 EMRK ab. Zudem ist sie, wenn auch im Detail unterschiedlich ausgestaltet, den Verfassungstraditionen der EU-Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 2 EUV gemein. Auch die Richtlinie über den Zugang zum Rechtsbeistand bekräftigt in ihrem Artikel 4 dieses Recht. Es ist ein Grundrecht jedes Bürgers, sich seinem Rechtsanwalt anvertrauen zu können, ohne dabei Angst haben zu müssen, dass jenem mitgeteilte Sachverhalte Dritten, insbesondere staatlichen Institutionen, zugänglich gemacht werden. Garantiert werden kann dieses Recht nur mit einer sanktionsbewehrten Verschwiegenheitsverpflichtung des Rechtsanwalts selbst. Zur Schaffung einer Vertrauensbasis für eine bestmögliche Beratung und zur Sicherstellung eines fairen Verfahrens ist sie unabdingbar und nur so ist der Zugang zum Recht umfassend gewährleistet. Es ist deshalb selbstverständlich, dass ein Rechtsanwalt seinen Mandanten, der eine Straftat begangen hat, nicht anzeigen kann und darf. Im Gegenteil: Er muss ihm im Strafprozess verteidigend zur Seite stehen und ihm nach den Regeln der Prozessordnung zu einem fairen Verfahren verhelfen. Dazu gehört auch, den Mandanten über die Möglichkeit einer strafbefreienden Selbstanzeige bei Steuerhinterziehungsdelikten zu belehren. Etwas anderes gilt ausdrücklich, wenn ein Mandant die Absicht hat, eine Straftat zu begehen. Dann hat der Rechtsanwalt die Pflicht, ihn davon abzuhalten. Gelingt dies nicht, bleibt die

---

<sup>11</sup> S. o. Fn. 6, S. 50.



Meldepflicht nach § 43 II GwG bestehen und er hat das Mandat niederzulegen, da er sich sonst selbst strafbar machen würde.

Der EuGH hat sich in den Rechtssachen *Jyske Bank Gibraltar*<sup>12</sup> und *Ordre des Barreaux*<sup>13</sup> mit diesen Fragen beschäftigt.<sup>14</sup> Der Gerichtshof kam in der Entscheidung *Ordre des Barreaux* zu dem Schluss, dass anwaltliche Meldepflichten nur dann bestehen, wenn der Anwalt nicht im Rahmen einer klassischen Rechtsberatung oder Prozessvertretung tätig wird, um so das Anwalt-Mandant-Geheimnis zu wahren. Außerhalb dessen sei das Grundrecht nicht anwendbar. Dem muss allerdings entgegengehalten werden, dass es keine strikte Trennung zwischen der Rechtsberatung im Hinblick auf (ggf. nur möglicherweise stattfindende) Verfahren und sonstiger Beratung gibt. Praktische Schwierigkeiten diesbezüglich hat auch der Generalanwalt Maduro in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Ordre des Barreaux* bestätigt. Der Mandant muss seinem Anwalt vollumfänglich vertrauen und ihm alle für die Verteidigung relevanten Informationen mitteilen können ohne befürchten zu müssen, dass diese Dritten offenbart und gegen ihn verwendet werden. Sieht sich der Mandant der Weitergabe seiner Informationen an Strafverfolgungsbehörden gefährdet, so ist ein umfassendes Vertrauen nicht mehr möglich. Ohne dieses Vertrauen ist eine effektive Verteidigung nicht gewährleistet.

**Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert die Europäische Kommission auf, den besonderen Stellenwert des Rechts auf ein faires Verfahren sowie des Mandatsgeheimnisses zu würdigen und in künftigen Regulierungsvorhaben angemessen zu berücksichtigen und besonders zu schützen. Dabei soll der besonderen Funktion und Bedeutung der Anwaltschaft Rechnung getragen und die Besonderheiten des Anwaltsberufes sollen berücksichtigt werden.**

### **3. Zur Einführung einer auf EU-Ebene angesiedelten Aufsicht**

#### **3.1 Keine EU-Aufsichtsbehörde im Nichtfinanzsektor**

Die Einrichtung einer EU-Aufsichtsbehörde für den Nichtfinanzsektor ist in Deutschland nicht – zumindest nicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt – sinnvoll.

Der Nichtfinanzsektor ist – im Unterschied zum Finanzsektor – in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht sehr vielschichtig. Seine Vielzahl an unterschiedlichen Sektoren und Berufsgruppen ist entsprechend unterschiedlich reguliert. Es handelt sich beim Nichtfinanzsektor nicht um ein standardisiertes Massengeschäft. Die Einrichtung einer EU-Aufsichtsbehörde im Nichtfinanzsektor ist, wie im Folgenden ausgeführt wird, weder erforderlich noch zweckmäßig.

Die gegenwärtigen Regulierungen zur Geldwäschebekämpfung sind noch relativ jung und die darin vorgesehenen Prozesse bedürfen mehr Zeit, um sich zu etablieren und Wirkung zu zeigen. Es mag kritisiert werden können, dass Behörden im Nicht-Finanzsektor, darunter auch die Rechtsanwaltskammern, die Geldwäscheaufsicht in der Vergangenheit eher situativ als generell-strukturiert ausgeübt haben, allerdings wurde der Wahrnehmung dieser Aufsichtsaufgabe von außen auch keine Bedeutung beigemessen. Diese Situation hat sich mit Umsetzung der vierten EU-Geldwäscherichtlinie und der Neufassung des GwG zum 26.06.2017 samt Berichts- und Statistikpflichten grundlegend geändert. So wurden zwischenzeitlich ganz erhebliche Ressourcen für

---

<sup>12</sup> C-212/11 v. 25. 04.2013.

<sup>13</sup> C-305/05 v. 26.06.2007.

<sup>14</sup> S. hierzu auch: The Evolution of The EU Law against Criminal Finance: The “Hardening” of FATF Standards within the EU, Leonardo Borlini, Francesco Montanaro, 2017, S. 37 ff.

die Geldwäscheaufsicht und -prävention bereitgestellt, Arbeitsgruppen etabliert, die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden intensiviert, Schulungen durchgeführt, Prozesse für Routineprüfungen erarbeitet und eingerichtet etc. Eine Bewertung über die Effektivität der Aufsichtsbehörden im jeweiligen Bereich des Nichtfinanzsektors käme somit zu früh.

Die Europäische Kommission führt in ihrem Aktionsplan an, dass der EU-Rahmen nur so stark sei, wie ihr schwächstes Glied und dass bei Versäumnissen bei einer nationalen Aufsichtsbehörde gleich Risiken für den gesamten Binnenmarkt vorlägen. Ferner könne die EU nicht warten, bis ein weiterer wirtschaftlicher und Reputationsschaden für die EU entstehe und dass ein sofortiger Handlungsbedarf zur Einrichtung einer EU-Aufsichtsbehörde bestehe. Beide Gründe mögen durchaus für den Finanzsektor gelten. Im diversifizierten Nichtfinanzsektor treffen diese Befürchtungen so pauschal nicht zu und es erscheint ausgeschlossen, dass hier eine zentrale Aufsichtsbehörde effektiver sein könnte, als die aktuelle Aufsichtsstruktur.

### **3.2 Keine EU-Aufsichtsbehörde für (über) die Rechtsanwaltskammern**

Die Einrichtung einer einzigen Aufsichtsbehörde, die gleichzeitig viele verschiedene Regelungsbereiche unterschiedlicher Bereiche regeln soll, wäre nicht sinnvoll umsetzbar. Insbesondere für Rechtsanwälte gelten Berufspflichten und GwG-Pflichten, die für anderen Verpflichtetengruppen nicht gelten, da Rechtsanwälten im Rechtsstaat eine eigenständige Funktion zukommt. Sinn und Zweck der Selbstverwaltung von Rechtsanwälten und vergleichbaren Berufsgruppen ist deren Unabhängigkeit. Dies dient der Wahrung des Rechtsstaatsprinzips bzw. dem Recht auf ein faires Verfahren und dem Anspruch des Mandanten auf Vertraulichkeit. Ohne dies ist eine angemessene Vertretung der Interessen des Mandanten nicht möglich. Die Selbstverwaltung und damit Unabhängigkeit der Rechtsanwaltschaft ist ein Grundpfeiler jedes Rechtsstaates. Das Verbot der Selbstverwaltung für diese Berufsgruppe wäre daher ein eklatanter Eingriff in die rechtstaatliche Ordnung eines jeden Mitgliedstaates. Die Unabhängigkeit der Anwaltschaft und damit ihr Schutz vor unmittelbarem staatlichen Durchgriff ist ein Grundpfeiler jedes Rechtsstaates. Sie kann nur durch eine vom Staat unabhängige Selbstverwaltung gewährleistet werden, wobei Aufsicht oder auch Sanktionen mindestens ebenso strengen Anforderungen genügen müssen. Die Selbstverwaltung ist mithin auch Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips. Die Aufsichtstätigkeit der Kammern in der Geldwäsche ist ferner eine Folge der oben beschriebenen Rechtsprechung.

Weiter kommt hinzu, dass Rechtsanwälte im Gegensatz zu allen anderen Verpflichteten außerhalb der Gruppe des § 2 Absatz 1 Nr. 10 GwG nicht per se Verpflichtete i.S.d. GwG sind, sondern erst, wenn sie sogenannte Katalogtätigkeiten i.S.d. § 2 Absatz 1 Nr. 10 GwG durchführen. Die Feststellung der Verpflichteteneigenschaft und ob eine Katalogtätigkeit im Einzelnen vorliegt, muss erst im Rahmen einer aufwändigen Beurteilung mit zum Teil komplizierten Fragestellungen ermittelt werden. Hierzu leistet der neu geschaffene § 52 Absatz 6 GwG für die Rechtsanwaltskammern nur bedingt Hilfestellung in der Praxis. Die Beaufsichtigung der Kammern durch eine weitere Stelle wäre nicht zielführend, soweit diese anwaltsspezifischen Fragestellungen nicht mit der Sachkenntnis der Rechtsanwaltskammern beantworten könnte. Hilfreich für die Rechtsanwaltskammern wären zudem klare und praxistaugliche gesetzliche Regelungen. Eine Verwaltungspraxis zu bestimmten Fragestellungen (z. B. zu der Frage, wer überhaupt Verpflichteter i.S.d. GwG ist), muss sich ferner erst herausbilden. Hierzu wird es mit den Jahren immer wieder Fälle geben, die vor Verwaltungsgerichten entschieden werden müssen, damit sich eine Rechtsprechung zu bestimmten Fragestellungen sowie zur Geldwäscheaufsicht durch die Kammern bilden kann. Die Beurteilung, ob eine Aufsicht der Aufsicht sinnvoll wäre, kommt zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedenfalls zu früh, weil die strukturierte und anlassunabhängige Aufsichtstätigkeit der Rechtsanwaltskammern gerade erst mit Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie begonnen hat.



Insbesondere die Einrichtung einer übergeordneten Aufsichtsbehörde für die Rechtsanwaltskammern, die ihre (verpflichteten) Mitglieder nach § 51 Absatz 1 GwG im Rahmen der Selbstverwaltung nach dem Geldwäschegesetz beaufsichtigen, wäre nicht sinnvoll und stellt einen Verstoß gegen geltendes nationales Recht dar.

Dass eine EU-Aufsichtsbehörde etwa vor Ort in Rechtsanwaltskanzleien Prüfungen durchführt, ist weder denkbar, noch sonst akzeptabel und verstößt gegen Verfassungsrecht. Die mit Prüfungen verbundenen massiven Eingriffe in die anwaltliche Verschwiegenheit sind allenfalls im Rahmen der Aufsicht durch die in mittelbarer Staatsverwaltung agierenden Selbstverwaltungskörperschaften zu rechtfertigen, die zumal ihrerseits eigenständigen Verschwiegenheitspflichten zum Schutz der Mandantenrechte unterworfen sind (§ 76 BRAO). Weitere Eingriffe in den Beruf der Rechtsanwälte durch EU-Aufsichtsbehörden wären nicht hinnehmbar.

Die Einrichtung einer unmittelbaren, aber auch mittelbaren Aufsicht über die Rechtsanwaltskammern wird daher – und insbesondere auch schon zum jetzigen Zeitpunkt – deutlich abgelehnt. Schon aus praktischen Gründen scheint die Einrichtung einer solchen Behörde angesichts 27 verschiedener Rechtsordnungen und diverser Sektoren nicht leistbar.

Die Europäische Kommission selbst schreibt in ihrer Stellungnahme vom 13.05.2020 (C 164/26, Ziffer IV), dass die nationalen Aufsichtsbehörden in einem neu zu schaffenden System ein wesentliches Element und für die meisten laufenden Aufsichtsaufgaben zuständig bleiben sollen. Was das aber genau heißen soll und wie die EU sich dieses genau vorstellt, sprich welche Befugnisse eine zu schaffende EU-Aufsichtsbehörde genau haben sollte, ist nicht absehbar. Bereits an dieser Stelle wäre – jedenfalls für die Rechtsanwaltskammern – nicht vorstellbar, wie eine nur teilweise Zuständigkeit für die GwG-Aufsicht aussehen sollte. Auch die von der Kommission vorgeschlagene Möglichkeit, für bestimmte Arten von Verpflichteten die Aufsichtsbefugnisse mit denen anderer Aufsichtsbehörden (für andere Verpflichtete) zu kombinieren, wäre – zumindest in Bezug auf Rechtsanwälte – weder vorstellbar, noch realisierbar. Dafür sind z. B. die Berufspflichten für Rechtsanwälte und deren Aufgabe und Rolle im Rechtsstaat zu speziell, als dass sie mit denen von anderen Verpflichteten verglichen werden könnten (z. B. mit Notaren, Steuerberatern oder Wirtschaftsprüfern).

### **3.3 Keine Aufsicht durch die Europäische Bankenaufsicht (EBA) oder eine neu zu schaffende EU-Aufsichtsbehörde**

Auch die angedachte Möglichkeit, dass etwa die EBA hier die Aufsicht über bestimmte Bereiche im Nichtfinanzsektor – namentlich über die Rechtsanwaltskammern – führen könnte, ist nicht vorstellbar und wird abgelehnt. Die Aufsicht durch die EBA hat schon in der Praxis nicht gut im Finanzsektor funktioniert. Das gleiche gilt für die Europäische Staatsanwaltschaft (EuStA), die zumal noch zu neu ist, um die hier angedachten weiteren Aufgaben zu übernehmen sowie für die Schaffung einer europäischen FIU als Aufsichtsbehörde. Selbst die EU-Kommission räumt ein, dass die Umsetzung im Nichtfinanzsektor nur schwierig organisatorisch umsetzbar wäre. Die Schaffung einer neuen EU-Aufsichtsbehörde macht aus den hier dargelegten Gründen im Nichtfinanzsektor keinen Sinn.

Nach hiesiger Auffassung kann eine effektive Aufsicht nur dann funktionieren, wenn die Aufsicht über die Verpflichteten eines Berufs gebündelt in einer Hand verbleibt. Eine geteilte Zuständigkeit wäre aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer vehement abzulehnen. Auch eine Überwachung von außen, die über die bereits implementierten Befugnisse der FIU sowie die Berichts-, Kooperations- und Reportingpflichten gegenüber Bundesfinanzministerium, Strafverfolgungs- und anderen Aufsichtsbehörden hinausginge, wie z. B. das Überwachen von einzelnen Transaktionen, wäre kontraproduktiv.

### **3.4 Deutsche Rechtsanwaltskammern gewährleisten eine funktionierende und effektive Geldwäscheaufsicht**

Für die Einrichtung einer Aufsicht über die Aufsicht gäbe es nach derzeitigem Sachstand auch keinen (inhaltlichen) Grund: Angesichts der bevorstehenden FATF-Deutschlandprüfung haben bundesweit Rechtsanwaltskammern dargelegt, dass sie die Risiken, die in der Anwaltschaft bestehen (können), erkannt haben und wie sie ihre Mitglieder risikobasiert prüfen. Sie haben ein Konzept (Risikomatrix) dafür vorgelegt, wie sie nach den Grundsätzen und Empfehlungen der FATF prüfen und wie sie auch das Verständnis bei den Rechtsanwälten für präventive Maßnahmen nach dem GwG fördern können. Hierzu gehören unter anderem Schulungsmaßnahmen der Kammern, die den Mitgliedern über Kooperationen (wie z. B. mit dem Deutschen Anwaltsinstitut) zu vergünstigten Bedingungen angeboten werden. Um ein solches Konzept für eine effektive Geldwäscheaufsicht vorlegen zu können, haben die Kammern im Rahmen einer bundesweiten Arbeitsgruppe und Unterarbeitsgruppen, die intensiv tagen, ihre Erfahrungen in der Geldwäscheaufsicht gesammelt, zusammengetragen, analysiert und die nach allgemeiner Meinung effektivsten Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung für eine bundesweite, einheitliche Prüfung durch die Rechtsanwaltskammern festgelegt. Für eine einheitliche bundesweite Geldwäscheaufsicht sind einheitliche Prüfbögen und Prüfungsschritte für schriftliche und Vor-Ort-Prüfungen festgelegt worden, nach denen sich alle Kammern richten wollen. Die Erkenntnisse aus ihren bisherigen Prüfungen haben die Kammern in Risikoanalysen für die Aufsicht bis zum 31.12.2019 festgehalten – mit dem Ziel, diese stetig zu verbessern und effektiver zu gestalten. Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) hat die Erkenntnisse der Aufsicht der Rechtsanwaltskammern und deren Konzept für eine zukünftige, risikobasierte und effektive Geldwäscheaufsicht zutreffend und sehr ausführlich in einem Bericht an die FATF beschrieben.

Eine abschließende Bewertung über die Effektivität der Geldwäscheaufsicht durch die Kammern kann zu diesem Zeitpunkt überhaupt noch nicht getroffen werden, da Aufsichtsprozesse und Erkenntnisgewinne sich erst nach einiger Zeit einstellen können. Auch vor diesem Hintergrund kann noch kein Urteil darüber gefällt werden, ob die Geldwäscheaufsicht im Rahmen der Selbstverwaltung durch die Rechtsanwaltskammern gut funktioniert, funktionieren wird oder etwa noch nicht zugänglich ist.

Zu diesem Zeitpunkt ist es daher kontraproduktiv, die Aufsichtsarbeit der Kammern in irgendeiner Form fremd- oder mitzubestimmen, teilweise mit durchzuführen (konkrete Aufsichtsmaßnahmen wie z. B. Vor-Ort-Prüfungen) oder von dritter Stelle zu bewerten, wo eine abschließende Bewertung zum jetzigen Zeitpunkt überhaupt noch nicht gefällt werden kann.

Die Rechtsanwaltskammern haben sich bereits in der Vergangenheit sehr kooperativ gezeigt, was die Gespräche mit dem Bundesfinanzministerium anbelangt sowie die Erwartungen der FATF an eine risikobasierte Aufsicht und zu dem Risikoverständnis ihrer Mitglieder. Sie haben die Maßgaben der FATF und des BMF im Rahmen des rechtlich möglichen und zulässigen sofort umgesetzt und Hilfestellungen angenommen. Dies zeigt, dass die Rechtsanwaltskammern als Aufsichtsbehörden leistungsfähig sowie für ihre Mitglieder lernwillig sind und sich nach den Empfehlungen der FATF richten wollen (z. B. Recommendations der FATF zu IO 3 und 4).

Dem existierenden EU-Regelwerk in Form der Geldwäscherichtlinien ist eine gewisse Zeit zuzugestehen, um nach seiner mitgliedstaatlichen Umsetzung und seiner Anwendung in der Praxis, überhaupt erst Wirkung zu entfalten. Zuletzt ist die 5. Geldwäscherichtlinie bis zum 01.01.2020 umzusetzen gewesen, was in Deutschland u. a. durch Änderung des GwG geschehen ist. Erst in einem zweiten Schritt können die nationalen Aufsichtsbehörden nun die neuen Gesetze durch Erlass von Verwaltungsvorschriften und Anwendung in der Praxis zur Anwendung bringen und eine Verwaltungspraxis schaffen. Das dies nicht von heute auf morgen geschehen kann, liegt auf der Hand.

Die Rechtsanwaltskammern hatten sich zudem massiv für die Schaffung ihrer Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 56 GwG bei den Rechtsanwälten eingesetzt. Der deutsche Gesetzgeber hat dem durch eine entsprechende gesetzliche Änderung zum 01.01.2020 entsprochen. Hierdurch konnte die für eine effektive Aufsicht erforderliche bundesweit einheitliche Zuständigkeit und Bündelung von Aufgaben durch die sachnächste Behörde erzielt werden.

### 3.5 Subsidiaritätsprinzip

Auch das in Artikel 5 Absatz 3 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip steht der Einführung einer EU-Aufsichtsbehörde entgegen. Es besagt, dass die Union in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden darf, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die Gesetzgebungskompetenz über die nationale Sicherheit, die Polizei und das Rechtssystem obliegt grundsätzlich den Mitgliedstaaten und somit nicht der ausschließlichen Unionszuständigkeit. Wie die vorstehenden Ausführungen demonstrieren, wird die Aufsicht auf mitgliedstaatlicher Ebene ausreichend verwirklicht. Anders mag es sich mit der Geldwäschebekämpfung im Finanz- bzw. Bankensektor verhalten, da dieser sehr viel einheitlicher und in größerem Umfang grenzüberschreitend verstrickt ist, beispielsweise infolge des immensen Anstieges an grenzüberschreitenden Finanztransaktionen. Überlegungen den Finanzsektor betreffend können jedoch unter keinen Umständen auf den Nichtfinanzsektor übertragen werden.<sup>15</sup>

Im Nichtfinanzsektor lassen sich allenfalls unterstützende Hilfestellungen für die nationalen Aufsichtsbehörden besser auf Unionsebene verwirklichen als durch die Mitgliedsstaaten. Die Unterstützung könnte durch Schulungen der Aufsichtsbehörden und/oder deren Vernetzung zum Informations- und Erfahrungsaustausch über eine EU-administrierte Plattform realisiert werden. Fraglich bleibt schließlich, ob die Einrichtung einer umfassend zuständigen Behörde für unterschiedliche Sektoren in 27 verschiedenen Rechtssystemen überhaupt praktisch durchführbar ist.

### 3.6 Vereinbarkeit mit den Wertepinzipien der 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie

Abschließend erinnern wir daran, dass die EU bereits über einen effizienten Regelungsrahmen verfügt, der auch den Besonderheiten der Rechtsanwaltschaft gerecht wird. Um dies zu verdeutlichen, heben wir auszugsweise die folgenden Regelungen der 4. Geldwäscherichtlinie in der durch die 5. Geldwäscherichtlinie erfahrenen Fassung hervor:

#### **Zur wirksamen Aufsicht in Artikel 48:**

*Absatz 1: Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass die zuständigen Behörden eine wirksame Überwachung durchführen und die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Einhaltung dieser Richtlinie sicherzustellen.*

*Absatz 2: Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die zuständigen Behörden über angemessene Befugnisse verfügen, einschließlich der Befugnis, alle Auskünfte zu verlangen, die für die Überwachung der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften relevant sind, und Kontrollen durchzuführen, sowie über die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben angemessenen finanziellen, personellen und technischen Mittel.*

---

<sup>15</sup> Joint Opinion of the European Supervisory Authorities on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector, S. 3.

*Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Personal dieser Behörden — auch in Fragen der Vertraulichkeit, des Datenschutzes und der Standards im Umgang mit Interessenkonflikten — in Bezug auf seine Integrität hohen Maßstäben genügt und entsprechend qualifiziert ist und mit hohem professionellem Standard arbeitet.*

In der obigen Stellungnahme ist umfassend dargelegt worden, dass die Rechtsanwaltskammern als Aufsichtsbehörden den Anforderungen an diese Vorschrift genügen.

*Absatz 6: Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden, die bei der Aufsicht nach einem risikobasierten Ansatz vorgehen, a) ein klares Verständnis der in ihrem Mitgliedstaat vorhandenen Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung haben, b) sowohl vor Ort als auch von außerhalb der Räumlichkeiten des Verpflichteten Zugang zu allen relevanten Informationen über die besonderen nationalen und internationalen Risiken im Zusammenhang mit dessen Kunden, Produkten und Dienstleistungen des Verpflichteten haben und c) sich hinsichtlich der Häufigkeit und Intensität von Prüfungen vor Ort und außerhalb der Räumlichkeiten von Verpflichteten an deren Risikoprofil und den im Mitgliedstaat vorhandenen Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung orientieren.*

*Absatz 7: Das Risikoprofil der Verpflichteten im Hinblick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, einschließlich der Risiken der Nichteinhaltung einschlägiger Vorschriften, wird in regelmäßigen Abständen und bei Eintritt wichtiger Ereignisse oder Entwicklungen in der Geschäftsleitung und Geschäftstätigkeit des Verpflichteten neu bewertet.*

*Absatz 8: Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden den dem Verpflichteten zustehenden Ermessensspielräumen Rechnung tragen und die Risikobewertungen, die diesem Ermessensspielraum zugrunde liegen, sowie die Eignung und Umsetzung der internen Strategien, Kontrollen und Verfahren des Verpflichteten in angemessener Weise überprüfen.*

*Absatz 9: Die Mitgliedstaaten können zulassen, dass die in Absatz 1 dieses Artikels genannten Aufgaben von Selbstverwaltungseinrichtungen wahrgenommen werden, sofern diese Selbstverwaltungseinrichtungen den Anforderungen nach Absatz 2 dieses Artikels genügen.*

In dieser Stellungnahme ist umfassend dargelegt worden, dass die Rechtsanwaltskammern als Selbstverwaltungseinrichtungen in Deutschland diesen Anforderungen entsprechen und sie auch die Befugnisse dazu haben, die Aufsicht über die Rechtsanwälte effektiv durchzuführen

#### **Zur Zusammenarbeit mit den Europäischen Aufsichtsbehörden in Artikel 50:**

*Die zuständigen Behörden stellen den Europäischen Aufsichtsbehörden alle Informationen zur Verfügung, die zur Durchführung ihrer Aufgaben aufgrund dieser Richtlinie erforderlich sind.*

Das zur Verfügung stellen von Informationen an die europäischen Aufsichtsbehörden über die Wirksamkeit der Aufsichtsmaßnahmen der nationalen Aufsichtsbehörden und ob diese effektiv durchgeführt werden, ist im Gegensatz zur Einrichtung einer EU-Aufsichtsbehörde mit der Befugnis zur Übernahme direkter oder indirekter Aufsichtstätigkeit sinnvoll, um nachzuvollziehen können, welche Maßnahmen effektiv sind und wo es zielgerichtet vielleicht noch Verbesserungsbedarf gibt.

#### **Zu Sanktionen in Artikel 58:**

*Absatz 1: Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verpflichteten für Verstöße gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie gemäß diesem Artikel und den Artikeln 59 bis 61 verantwortlich*

*gemacht werden können. Jede sich daraus ergebende Sanktion oder Maßnahme muss wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.*

*Absatz 2: Unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, strafrechtliche Sanktionen vorzusehen und zu verhängen, legen die Mitgliedstaaten Vorschriften für verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen fest, stellen sicher, dass ihre zuständigen Behörden solche Sanktionen und Maßnahmen für Verstöße gegen die zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften verhängen können, und gewährleisten, dass sie angewandt werden.*

*Absatz 4: Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden mit allen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Aufsichts- und Ermittlungsbefugnissen ausgestattet sind.*

*Absatz 5: Die zuständigen Behörden üben ihre Befugnisse zum Verhängen von verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen gemäß dieser Richtlinie und den nationalen Rechtsvorschriften auf eine der folgenden Arten aus: a) unmittelbar; b) in Zusammenarbeit mit anderen Behörden; c) in eigener Verantwortung durch Übertragung von Aufgaben an solche anderen Behörden; d) durch Antrag bei den zuständigen Justizbehörden. Um zu gewährleisten, dass die verwaltungsrechtlichen Sanktionen oder Maßnahmen die gewünschten Ergebnisse erzielen, arbeiten die zuständigen Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Befugnis zum Verhängen von verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen eng zusammen und koordinieren ihre Maßnahmen in grenzüberschreitenden Fällen.*

*Erwägungsgrund 45: Die Mitgliedstaaten sollten für eine wirksame und unparteiische Aufsicht über alle Verpflichteten sorgen, vorzugsweise durch die Behörden über eine separate und unabhängige nationale Regulierungs- und Aufsichtsbehörde.*

Die Aufsicht über die Rechtsanwaltskammern führen nach jeweiligem Landesrecht die Justizbehörden/-Ministerien. Auf Bundesebene ist das BMF für die Bewertung und Koordination der Geldwäscheaufsicht in Deutschland zuständig. Einer weiteren Beaufsichtigung durch eine EU-Aufsichtsbehörde, die im Zweifel die Gesetze Deutschlands oder der Vorschriften der einzelnen Bundesländer nicht besser (oder überhaupt nicht) beurteilen könnte, bedarf es nicht.

Vorschriften über die umfassende Zusammenarbeit sind umfänglich (neu) im GwG mit der Umsetzung der 5. Geldwäscherichtlinie zum 01.01.2020 umgesetzt worden (vgl. § 55 GwG und sämtliche Vorschriften betreffen die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden mit dem BMF und der FIU). Einer weitergehenden Regelung bedarf es jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht.

Spätestens mit Einführung des zum 01.01.2020 geltenden GwG ist dies soweit umgesetzt worden. Im GwG sind dafür insbesondere die §§ 51 Abs. 3, 52 Abs. 1 und Abs. 6 GwG geschaffen worden.

**Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich gegen die Schaffung einer EU-Aufsichtsbehörde im Nichtfinanzsektor aus. Insbesondere wird die Schaffung einer direkten oder indirekten Aufsicht über die Rechtsanwaltskammern auf EU-Ebene abgelehnt sowie eine (auch nur teilweise) Zuständigkeit für einzelne Aufsichtsmaßnahmen. Mit dem Subsidiaritätsgrundsatz vereinbar wären allenfalls von der EU bereitgestellte unterstützende Hilfestellungen, wie Schulungen der Aufsichtsbehörden und/oder deren Vernetzung zum Informations- und Erfahrungsaustausch über eine EU-administrierte Plattform.**