



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 8 März 2025

zum

**Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen zu statistischen Erhebungen
ab dem Berichtszeitraum 2025 gem. § 51 Abs. 9 GwG**

Hier: E-Mail vom BMF v. 13.02.2025

Mitglieder des Ausschusses Geldwäscheprävention

RA (SRA) Henrik M. Andresen, MBA

RA Dr. Till Bellinghausen, LL.M.

RA Dr. Alexander Belz

RA Dr. Marcel Klugmann

RAin Dr. Regina Michalke

RA Rolf G. Pohlmann (Vorsitzender)

RA JR Stephan Schultz

RAuN Dr. Philip Seel, LL.M.

RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin BRAK

RA Christian Bluhm, BRAK, Berichterstatter

Verteiler: Bundesministerium der Finanzen
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Patentanwaltskammer
Rechtsanwaltskammern

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 Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) nimmt Bezug auf die Überlegungen des Bundesfinanzministeriums zur Verbesserung der Statistiken gem. § 51 Abs. 9 GwG und nimmt zu dessen Vorschlag Stellung wie folgt:

Wir nehmen zur Kenntnis, dass es sich bei dem vom BMF unterbreiteten Lösungsvorschlag um einen ersten Entwurf handelt, der noch nicht die finale Lösung darstellen muss. Insbesondere ist dem BMF daran gelegen, mit den Kammern zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen, die für alle Beteiligten einen Mehrwert darstellt. Ziel für das BMF sei dabei die Verbesserung der Statistiken und der Datenlage insbesondere für die kommende FATF-Deutschlandprüfung im Jahre 2028.

Im gemeinsamen Gespräch mit den Bundeskammern am 28.02.2025 wurden bereits erste Gedanken der BRAK und der regionalen Rechtsanwaltskammern mitgeteilt.

Die BRAK kann nachvollziehen, dass dem BMF daran gelegen ist, möglichst frühzeitig Material für die nächste FATF-Prüfung zu sammeln und die Datenlage für die FATF-Prüfung grundsätzlich zu verbessern. Die Kammern versperren sich – auch vor dem Hintergrund der ab Juli 2027 geltenden EU-Regelungen zu den Berichtspflichten – grundsätzlich nicht der Schaffung von „Übergangsregelungen“, die den Verpflichteten und den Aufsichtsbehörden den Übergang möglichst einfach gestalten.

Die Kammern halten es jedoch für problematisch, Berichtspflichten auszuweiten, ohne dass feststeht bzw. bereits erarbeitet wäre, wie die Prüftätigkeit der Aufsichtsbehörden („Aufseher“) zukünftig konkret nach der AML-Verordnung (EU) 1620/2024 und nach der AML-Richtlinie (EU) 1640/2024 bzw. den aufgrund dieser Regelungen noch zu erlassenden Rechtsakten („Technische Regulierungsstandards“) ausgestaltet sein wird. Mit Geltung der Geldwäscheverordnung (EU) 1624/2024 ab dem 10.07.2027 werden die Rechtsanwaltskammern ihre Prüfungstätigkeit ohnehin deshalb ganz erheblich verändern müssen, weil dann die Berufsausübungsgesellschaften selbst als Verpflichtete nach dem GwG zu prüfen sein werden und nicht mehr die in diesen angestellten Mitarbeitenden sowie auch keine Syndikusrechtsanwälte.

Zum jetzigen Zeitpunkt würde der Vorschlag einen ganz erheblichen Mehraufwand für die Regionalkammern bedeuten, ohne dass hiermit ersichtlich ein Gewinn für deren Aufsichtstätigkeit einherginge. Je mehr die Kammern von ihrer Arbeitszeit für Statistiken und Berichtspflichten aufwenden müssen, desto weniger Zeit verbleibt für die Geldwäscheaufsicht an sich. Sofern den Aufsichtsbehörden teilweise vorgehalten wurde, ihre Aufsicht nicht effektiv genug auszuführen, würde man – wenn der Vorwurf zuträfe – diesen nicht dadurch beseitigen, dass man ihnen detailliertere Reporting-Pflichten auferlegt, die dann

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

zusätzliche Kapazitäten binden und die anderenfalls sinnvoll für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit genutzt werden könnten.

Auch hält die BRAK es für rechtlich problematisch, die Schwere des Mangels und Art der Ahndung der Aufsichtstätigkeit insgesamt miteinander zu verknüpfen.

Im Einzelnen bestehen folgende Bedenken:

1. Erheblicher Mehraufwand für die Kammern

Bei dem im Lösungsvorschlag des BMF abgefragten Informationen handelt es sich nicht um Daten, die die Regionalkammern bereits vorhalten oder die sich ohne weiteres durch eine Abfrage über Datenverarbeitungsprogramme der Kammern ermitteln ließen. Um die gewünschten Daten zu erfassen, müsste jeder Einzelfall jeweils erneut individuell gesichtet und bearbeitet werden. So bindet dieser Änderungsvorschlag erhebliche Arbeitskraft, die dann für die Durchführung von Prüfungsmaßnahmen fehlen würde.

Nach dem vorgestellten Modell wäre eine dreifache Risikobewertung zu unterschiedlichen Stadien der Prüfung erforderlich. Die Kammern müssten in der Folge ihr gesamtes Risikobewertungssystem umstellen und neu ausrichten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Prüfungsmaßnahmen insgesamt mehrere Jahre bis zu ihrem Abschluss dauern können. Die beabsichtigte Datenerhebung und -bewertung würde erfordern, zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Prüfung vieler Mitglieder laufend Risikobewertungen in unterschiedlichen Verfahrensstadien vorzunehmen und diese in einer Excel-Tabelle nachzuhalten. Bei einer Prüfung von mehreren hundert Mitgliedern für parallel laufende unterschiedliche Prüfungszeiträume würde dies einen enormen Zusatzaufwand bedeuten.

- Nach dem vorgeschlagenen Modell wäre eine erste Einschätzung des potentiellen Risikos **vor** Anordnung von konkreten Prüfungsmaßnahmen (schriftliche Prüfung oder Vor-Ort-Prüfung) erforderlich (siehe auch: § 51 Abs. 3 Satz 4 GwG: „*Häufigkeit und Intensität der Prüfungen haben sich am Risikoprofil der Verpflichteten im Hinblick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu orientieren, das in regelmäßigen Abständen und bei Eintritt wichtiger Ereignisse oder Entwicklungen in deren Geschäftsleitung und Geschäftstätigkeit neu zu bewerten ist.*“). Hierzu hatten die Kammern unter Beteiligung des BMF im Zuge der letzten FATF-Prüfung eine Risiko-Matrix entwickelt, die von den Kammern – soweit bekannt – genutzt wird.
- Neu wäre nach diesem Modell nun eine weitere Risikobewertung auch **nach Abschluss** der Prüfungsmaßnahmen. Diese finale Risikobewertung wird nicht gleichermaßen in den Kammern nachgehalten und auch nicht durch § 51 Abs. 3 Satz 4 Abs. 9 GwG gefordert. Die vor Beginn der GwG-Prüfung vorgenommene Risikobewertung weicht in der Regel von der vorher vorgenommenen Risikobewertung ab.
- Neu wäre zudem eine **weitere Bewertung der Schwere etwaiger Verstöße** gem. § 56 GwG. Hier stellt sich das BMF eine Bewertung unabhängig von der durch die Kammern vorgenommenen Bewertung der Schwere des Verstoßes im Rahme der Bußgeldbemessung gem. § 17 OwiG vor, was nicht nachvollziehbar erscheint. Die Höhe des verhängten Bußgeldes ist schließlich Ausdruck der Schwere des Verstoßes. Warum es hierzu einer zusätzlichen, anderen Bewertungsskala bedarf, erschließt sich nicht und auch nicht deren Mehrwert.

2. Jährlicher Bericht nur aus einer ex-post-Perspektive möglich

In der Statistik wurden bislang nur bestandskräftige Maßnahmen abgefragt. Sofern der Bericht nun aus einer ex-post-Perspektive erstellt werden soll, stellt dies die Kammern auch vor rechtliche Schwierigkeiten.

Eine schematische Ahndung festgestellter Verstöße nach § 17 OWiG verbietet sich grundsätzlich. Bei der Bußgeldverhängung sind die Umstände des Einzelfalls stets angemessen zu berücksichtigen, damit sie einer späteren gerichtlichen Überprüfung standhalten. Dem wird die „Risikobewertungsmatrix“ nicht gerecht.

Die individuelle Schwere der festgestellten Mängel lässt sich bereits aus der Art, Höhe und Rechtsgrundlage der Sanktion ableiten: Eine Verwarnung etwa kommt nach § 56 Abs. 1 OWiG nur bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten in Betracht. Schwerwiegende Verstöße sind gem. § 56 Abs. 3 GwG mit einem gesonderten Bußgeldrahmen zu ahnden. Bei der konkreten Bußgeldbemessung ist die Schwere des Verstoßes nur ein Zumessungskriterium von vielen. Eine zwingende kausale Verknüpfung zwischen Schwere des Verstoßes und Schwere der Sanktion besteht gerade nicht.

3. Keine Definitionen vorhanden

Definitionen zu Begriffen wie „leichter“ und „schwerer“ Mangel sind nicht vorhanden. Unabhängig von der Tatsache, dass § 51 Abs. 9 GwG eine derartige Erhebung dieser Daten zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorsieht, würde es schwierig werden, eine Harmonisierung zu erreichen, wenn die Bewertungsmatrix z. B. einen leichten Mangel vorsieht, wenn bei einer Prüfung von einer oder mehreren Mängel-Gruppen mindestens ein leichter Mangel festgestellt, nicht mehr als vier leichte Mängel und keine schweren Mängel festgestellt worden sind oder wenn ein schwerer Mangel und nicht mehr als ein leichter Mangel festgestellt wurde.

4. Rechtsgrundlage nicht ausreichend (§ 51 Abs. 9 GwG)

Die Berichtspflicht der Rechtsanwaltskammern richtet sich nach § 51 Abs. 9 GwG. Darin ist festgelegt, welche Daten die Aufsichtsbehörde dem BMF und der FIU in Form einer Statistik übermitteln muss. Es handelt sich dabei ausschließlich um objektiv quantifizierbare Informationen zu Anzahl, Art und Umfang der getroffenen Maßnahmen. Eine Pflicht zur Ermittlung und Übermittlung subjektiver Komponenten wie einer „Risikobewertung“ oder dem „Schweregrad“ eines Verstoßes besteht nicht.

Die geplante Einführung der Offenlegung von individuellen Risikobewertungen und von Schweregraden der Verstöße verschieben die statistische Berichtspflicht von einer Aufgabe der Rechtsaufsicht („Haben die Behörden sachgerecht Prüftätigkeiten entfaltet?“) durch die inhaltliche Bewertung der Maßnahmen hin zu einer Aufgabe einer Quasi-Fachaufsicht („Wie wurden die Bewertungen vorgenommen?“). Sofern auf Ministerialebene die Einführung einer Wirksamkeitskontrolle der ergriffenen Maßnahmen beabsichtigt ist, ist hierfür nach unserem Dafürhalten die Schaffung einer hinreichenden Rechtsgrundlage erforderlich, der wir unter Selbstverwaltungsgesichtspunkten zudem kritisch gegenüberstünden.

5. Erhebung neuer Daten frühestens ab 2026

Die Einführung für die Berichtszeiträume bereits ab 2025 ist schon praktisch nicht möglich. Die Daten für den Berichtszeitraum 2025 werden seit dem 01.01.2025 erhoben. Es wären erhebliche Nachtragungen erforderlich, die einen enormen Verwaltungsaufwand bedeuten würden, der faktisch nicht geleistet werden kann. Derartige Anpassungen bedürfen einer Vorbereitungszeit und zwar bereits vor dem Beginn des Berichtszeitraums.

6. Möglichkeit, Erläuterungen frei zu formulieren.

Die BRAK begrüßt es, dass der Vorschlag bei der Art der Aufsichtsmaßnahme vorsieht, Erläuterungen frei zu formulieren.

7. Datenabfrage unvollständig

Der aktuelle Statistikmeldebogen ist aus Sicht der BRAK unvollständig. Unabhängig von dem Lösungsvorschlag des BMF regt die BRAK an, jedenfalls zuerst den Statistikmeldebogen gem. § 51 Abs. 9 GwG so zu gestalten, dass er sowohl für die Kammern als auch für das BMF einen Mehrwert darstellt.

- Nach wie vor wird nicht dargestellt, in welchem Umfang Rechtsanwaltskammern zunächst prüfen, wer Verpflichteter nach dem GwG ist. Dahingehende Aufsichtstätigkeiten sollen die Rechtsanwaltskammern mit „einer (1)“ Prüfungsmaßnahme in den Bogen eintragen. Dies bildet Prüfungsaufwand und –tätigkeit nicht angemessen ab. Rechtsanwälte sind nicht per se Verpflichtete nach dem GwG, sondern nur dann, wenn Katalogtätigkeiten gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 10 GwG durchgeführt werden. Dieser erste Prüfungsschritt bedeutet einen enormen Verwaltungsaufwand für die Rechtsanwaltskammern und bereits eine erste inhaltliche Prüfung, die in der Statistik nicht erfasst wird. Anhand der Statistik soll aber die Aufsichtstätigkeit dokumentiert werden. Die Statistik stellt somit nicht die gesamte Aufsichtstätigkeit dar, wenn der erste Prüfungsschritt, die Erfassung der Verpflichteten, nicht dokumentiert wird.
- In der letzten FATF-Prüfung ist kritisiert worden, dass die Aufsichtsbehörden grundsätzlich zu wenig Personal einsetzen würden. In dem Statistikmeldebogen ist ein Feld vorgesehen, in welchem die „Anzahl der in der Aufsichtsbehörde beschäftigten Personen, gemessen in Vollzeitäquivalenten, die mit der Aufsicht über die Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 GwG betraut sind, einzutragen ist. Nach Ziffer I. 1a) der Erläuterungshinweise soll bei der Angabe des Vollzeitäquivalents die tatsächlich aufgebrauchte Zeit für den isolierten Bereich Geldwäscheprevention ermittelt werden, und zwar im Verhältnis zu der Arbeitszeit, die einem Vollzeitbeschäftigten insgesamt (für sämtliche Aufgabengebiete) zur Verfügung steht. Die Aufsichtstätigkeit wird in den Kammern nicht nur von „Beschäftigten“ (i.S.v. Arbeitnehmern) erbracht, sondern ganz erheblich auch durch die ehrenamtliche Mitarbeit der Vorstandsmitglieder ausgeübt, die selbst z. B. die Vor-Ort-Prüfungen bei den Mitgliedern durchführen. Sie treffen und verantworten nach der Systematik der BRAO auch die inhaltlichen Entscheidungen (für Prüfungsmaßnahmen und Sanktionen), die von den hauptamtlichen Mitarbeitenden der Geschäftsstelle vorbereitet werden, nehmen Gerichtstermine sowie zahlreiche Abteilungssitzungen wahr, in welchen sämtliche relevanten Vorgänge aus der Aufsicht besprochen werden. Es ist daher u. E. sachgerecht und erforderlich, die Angaben zu den mit der Aufsicht befassten Personen nicht nur auf „Beschäftigte“ (im Sinne von Arbeitnehmern) zu beschränken, da dies nicht die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegelt. Hierzu bedarf es einer Änderung des § 51 Abs. 9 Nr. 1 lit. a) GwG oder zumindest einer Klarstellung des BMF in den Erläuterungshinweisen, dass auch die Tätigkeit ehrenamtlich tätiger Personen nach Maßgabe der Norm in der Statistik aufzuführen ist.

* * *