

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Frau Gabriele Nieradzik  
Leiterin der Abteilung R  
Mohrenstraße 37  
10117 Berlin

per E-Mail: [nieradzik-ga@bmjv.bund.de](mailto:nieradzik-ga@bmjv.bund.de)

nachrichtlich an:

Bundesministerium der Finanzen  
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

## **Gesetzgebungspaket der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung**

Berlin, den 26. Oktober 2021

Sehr geehrte Frau Nieradzik,

den Angehörigen der rechtsberatenden Berufe ist eine effektive Geldwäschebekämpfung ein äußerst wichtiges Anliegen. Daher unterstützen wir das Vorhaben der Europäischen Kommission, mit dem im Betreff genannten Gesetzgebungspaket die Geldwäschebekämpfung in den EU-Mitgliedstaaten weiter zu verbessern.

Einzelne Aspekte dieses Pakets sehen wir jedoch sehr kritisch:

- Es soll eine neue geldwäscherechtliche Aufsichtsstruktur geschaffen werden. Diese sieht vor, die Selbstverwaltungskörperschaften bei Ausübung der geldwäscherechtlichen Aufsicht einer Fachaufsicht durch eine andere nationale Behörde zu unterwerfen. Zudem soll die neu einzurichtende EU-Aufsichtsbehörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung („AMLA“) über weitreichende Durchgriffsrechte auch im Nichtfinanzsektor verfügen. Hierdurch würde der Kern des Selbstverwaltungsrechts der Freien Berufe beschädigt.

- Der – unions- und verfassungsrechtlich gebotene – Schutz der Rechtsberatung ist nach dem Gesetzgebungspaket unzureichend. Es fehlen Regelungen, wie sie im nationalen Recht bereits vorgesehen sind, um sicherzustellen, dass die Rechtsberatung auch im Rahmen der Unstimmigkeitsmeldung an das Transparenzregister sowie im Rahmen der Verdachtsmeldepflicht der Aufsichtsbehörden geschützt wird. Das Vertrauensverhältnis zwischen Mandanten und ihren Rechtsberatern droht daher ausgehöhlt zu werden.

Die weiteren Einzelheiten können Sie der Anlage entnehmen.

Wir würden es sehr begrüßen, wenn Sie unseren Anliegen innerhalb der Bundesregierung Nachdruck verleihen könnten, um sicherzustellen, dass sich Deutschland für deren Berücksichtigung im Europäischen Rat einsetzt. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 21. Oktober 2021 zu den Pandora-Papieren (2021/2922(RSP)) sehr kritisch zur Selbstverwaltung der Berufsgeheimnisträger und dem Schutz des Berufsgeheimnisses geäußert hat (siehe Rn. 69, 75 und 76) und dabei auf Einzelfälle verweist, die noch nicht verifiziert und keinesfalls verallgemeinerungsfähig sind. Diese Entwicklung erfüllt uns mit Sorge.

Für Rückfragen – auch im Rahmen eines persönlichen Gesprächs – stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Ulrich Wessels  
Rechtsanwalt und Notar  
Präsident der Bundesrechtsanwaltskammer



Dipl.-Ök. Prof. Dr. Hartmut Schwab  
Steuerberater  
Präsident der Bundessteuerberaterkammer



Dipl.-Ing. Nanno M. Lenz, LL.M.  
Patentanwalt  
Präsident der Patentanwaltskammer



Gerhard Ziegler  
Wirtschaftsprüfer und Steuerberater  
Präsident der Wirtschaftsprüferkammer



Prof. Dr. Jens Bormann, LL.M. (Harvard)  
Notar  
Präsident der Bundesnotarkammer

Ausführungen zum Schreiben der Bundesrechtsanwaltskammer, Bundessteuerberaterkammer, Patentanwaltskammer, Wirtschaftsprüferkammer und Bundesnotarkammer vom 26.10.2021

## **Gesetzgebungspaket der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung**

### **I. Neue geldwäscherechtliche Aufsichtsstruktur**

#### **1. Überwachung der Selbstverwaltungskörperschaften als Aufsichtsbehörden**

Wir begrüßen, dass nach dem Vorschlag für eine 6. EU-Geldwäscherichtlinie – wie bisher – die Möglichkeit eröffnet wird, dass die geldwäscherechtliche Aufsicht über die in Berufskammern organisierten Verpflichteten durch ihre Selbstverwaltungseinrichtungen ausgeübt werden kann.

Allerdings soll nach Art. 38 des Richtlinienvorschlags eine neue nationale Aufsichtsbehörde über die Selbstverwaltungskörperschaften, die im Geldwäschebereich als Aufsicht tätig sind, eingerichtet werden. Die neue Behörde soll u.a. sicherzustellen, dass die Selbstverwaltungskörperschaften ihre Aufgaben den höchsten Standards entsprechend durchführen. Hierzu soll sie ihnen Anweisungen erteilen dürfen. Dieser Vorschlag würde zu einer fachaufsichtlichen Beurteilung von Angemessenheit und Zweckmäßigkeit führen. Eine solche Fachaufsicht lehnen wir als einen erheblichen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der freiberuflichen Berufskammern ab.

Sinn und Zweck der Selbstverwaltung der Freien Berufe ist der Schutz ihrer Unabhängigkeit. Diese wiederum dient dem Rechtsstaatsprinzip, dem Recht auf ein faires Verfahren und dem Recht des Mandanten auf Vertraulichkeit. Nur aufgrund ihrer Unabhängigkeit können die Berufsgeheimnisträger gleichrangig und gleichberechtigt neben den anderen Organen der Rechtspflege, nämlich Richtern und Staatsanwälten, ihre Aufgaben im Rechtsstaat erfüllen.

Der Vorschlag ist auch deshalb abzulehnen, weil er zu Unrecht unterstellt, dass die Selbstverwaltungskörperschaften ihrer Aufsichtsfunktion im Bereich der Geldwäschebekämpfung nicht oder unzureichend nachkommen. Bei den Berufskammern handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht der zuständigen Ministerien unterliegen. Dadurch ist gewährleistet, dass sie ihre Aufsichtsaufgaben gemäß den gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Eine darüber hinausgehende Fachaufsicht im Bereich der Geldwäschebekämpfung ist nicht sachgerecht und auch nicht erforderlich.

Hinzu kommt, dass eine Fachaufsicht im Bereich der Aufsichtstätigkeit der Berufskammern einen Systembruch darstellen würde. Die allgemeine Berufsaufsicht stellt den Kernbereich der funktionellen Selbstverwaltung durch die Berufskammern dar. Deshalb ist auch unstrittig, dass

in diesem Bereich die Kammern nur einer Rechtsaufsicht und keiner Fachaufsicht unterworfen werden darf. Bei der geldwäscherechtlichen Aufsicht handelt es sich aber lediglich um eine spezielle Form der Aufsichtsfunktion der Berufskammern, da die Beachtung der Pflichten nach dem Geldwäschegesetz von der Pflicht zur gewissenhaften Berufsausübung umfasst ist. Aus dem Prinzip der funktionalen Selbstverwaltung folgt daher, dass auch hinsichtlich der Ausübung der geldwäscherechtlichen Aufsicht die Aufsicht der die Kammern beaufsichtigenden zuständigen Stellen auf eine Rechtsaufsicht beschränkt bleiben sollte.

Wir sprechen uns daher dafür aus, dass Art. 38 des Richtlinienvorschlags umfassend überarbeitet wird.

Vor diesem Hintergrund verwehren wir uns auch ganz entschieden gegen die vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 21. Oktober gemachte pauschale Aussage, dass „die Selbstregulierung und Überwachung dieser Berufsgruppen nicht dazu taug[e], die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten und Rechtsverstöße zu sanktionieren.“<sup>1</sup>

## **2. Schaffung einer EU-Behörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung**

Nach dem Gesetzgebungspaket soll zudem eine neue EU-Behörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung („AMLA“) geschaffen werden.

Wir begrüßen, dass nach dem Vorschlag für die der AMLA zugrunde liegende Verordnung nur bestimmte Verpflichtete des Finanzsektors der direkten Aufsicht der neuen Behörde unterworfen werden sollen. Dies ist sachgerecht, da der Nichtfinanzsektor zahlreiche unterschiedliche Verpflichtetengruppen umfasst, sodass eine dezentrale und fachnahe Aufsicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten größere Effektivität verspricht.

Zu dieser grundsätzlichen Konzeption steht im Widerspruch, dass die Verordnung Durchgriffsrechte der AMLA vorsieht, die faktisch zu einer direkten Aufsicht über die Verpflichteten im Nichtfinanzsektor führen würden. Zudem ist nicht hinreichend gewährleistet, dass die AMLA maßgebliche Strukturunterschiede zwischen den Verpflichteten berücksichtigen kann.

### **a) Durchgriffsrechte der AMLA auf nationale Aufsichtsbehörden**

Art. 32 des Verordnungsvorschlags sieht vor, dass die AMLA befugt sein soll, die Aufsichtstätigkeit einer Aufsichtsbehörde im Nichtfinanzsektor auf die Einhaltung rechtlicher Vorgaben

---

<sup>1</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2021 zu den Pandora-Papieren: Konsequenzen für die Bemühungen um die Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (2021/2922(RSP)), Rn. 69.

und das Bestehen möglicher Mängel zu überprüfen. Stellt die AMLA Verstöße gegen rechtliche Vorgaben oder Mängel fest, ist sie berechtigt, der Aufsichtsbehörde unmittelbar Vorgaben zur Beseitigung der Verstöße oder Mängel zu machen.

Dieser Regelung stehen wir sehr kritisch gegenüber. Werden mögliche Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das Unionsrecht festgestellt, sind diese grundsätzlich im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens zu klären (Art. 258 ff. AEUV). Indem die AMLA befugt wird, den nationalen Aufsichtsbehörden direkte Vorgaben machen zu können, werden die Regelungen der Art. 258 ff. AEUV praktisch umgangen.

Weiter besteht die Gefahr, dass die AMLA entgegen des eigentlichen Grundgedankens (direkte Aufsicht nur über bestimmte Verpflichtete im Finanzsektor) über die Weisungsbefugnis gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden faktisch eine direkte Aufsicht über Verpflichtete im Nichtfinanzsektor übernimmt. Vor dem Hintergrund, dass der Nichtfinanzsektor eine Vielzahl verschiedenster Verpflichteter aufweist, sollte die AMLA im Nichtfinanzsektor lediglich eine koordinierende und beratende Funktion übernehmen.

Im Übrigen würden diese Kompetenzen der AMLA auf eine Fachaufsicht gegenüber den Berufskammern hinauslaufen, was – wie bereits ausgeführt – das Selbstverwaltungsrecht der freiberuflichen Kammern aushöhlen würde. Nicht zuletzt ist eine solche unmittelbare Aufsicht durch eine zusätzliche EU-Behörde nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig, da nach dem Vorschlag für eine 6. EU-Geldwäscherichtlinie eine Kontrolle der Aufsichtstätigkeit der Berufskammern bereits auf Ebene der Mitgliedstaaten vorgesehen ist und in Deutschland bereits jetzt praktiziert wird.

Eine Überarbeitung des Art. 32 des Verordnungsvorschlags für die AMLA in diesem Sinne ist dringend erforderlich.

## **b) Berücksichtigung von Unterschieden zwischen den Verpflichteten**

Soweit die AMLA koordinierend oder beratend tätig wird, muss angesichts der Heterogenität des Nichtfinanzsektors sichergestellt werden, dass die AMLA Unterschiede zwischen den einzelnen Verpflichtetengruppen berücksichtigt.

Wir schlagen daher vor, eine entsprechende Regelung in die Verordnung aufzunehmen.

## **II. Unzureichender Schutz der Rechtsberatung**

Die Verschwiegenheitspflicht der Berufsgeheimnisträger gehört zu deren zentralen Kernpflichten. Eine effektive Beratung und Vertretung erfordern ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen den Berufsgeheimnisträgern und ihren Mandanten. Nur wenn sich der Mandant darauf

verlassen kann, dass die dem Berufsgeheimnisträger anvertrauten Informationen geheim bleiben, wird er sich diesem auch anvertrauen.

Wir begrüßen daher, dass der Vorschlag für eine EU-Geldwäscheverordnung – wie auch bisher schon die 4. EU-Geldwäscherichtlinie (Art. 34 Abs. 2) – eine Ausnahme von der Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung für die Berufsgeheimnisträger vorsieht (Art. 51 Abs. 2).

Allerdings ist der Schutz des Beratungsgeheimnisses unvollständig und bleibt hinter den derzeit auf nationaler Ebene geltenden Vorschriften zurück:

### **1. Kein Schutz bei der Verdachtsmeldepflicht der Aufsichtsbehörden**

Zum einen wird die Privilegierung der Rechtsberatung umgangen, wenn zwar nicht der Berufsgeheimnisträger, aber seine Aufsichtsbehörde zu einer Verdachtsmeldung verpflichtet ist. Um diese Lücke zu schließen, hat der nationale Gesetzgeber erst kürzlich durch das Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz vom 25. Juni 2021 eine Ergänzung in § 44 Abs. 1 GwG vorgenommen, wonach die Verdachtsmeldepflicht nicht für die Aufsichtsbehörde gilt, wenn der Berufsgeheimnisträger nicht zur Meldung verpflichtet ist.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass diese vom nationalen Gesetzgeber vorgenommene Klarstellung auch in der 6. EU-Geldwäscherichtlinie bei der Verdachtsmeldepflicht der Aufsichtsbehörden (Art. 32 Abs. 1) ergänzt wird.

### **2. Kein Schutz bei der Unstimmigkeitsmeldung**

Zum anderen sieht der Vorschlag für eine 6. EU-Geldwäscherichtlinie, wie auch schon bisher die 5. EU-Geldwäscherichtlinie (siehe Art. 30 Abs. 4 und Art. 31 Abs. 5), keine Ausnahme von der Pflicht zur Abgabe einer Unstimmigkeitsmeldung für die Berufsgeheimnisträger vor. Das widerspricht nicht nur der Rechtsprechung des EuGH<sup>2</sup> und des EGMR<sup>3</sup> zum Berufsgeheimnisschutz im Bereich der Rechtsberatung, sondern auch den Ausführungen in Erwägungsgrund 9 des Vorschlags für eine EU-Geldwäscheverordnung (wie auch bisher schon in Erwägungsgrund 9 der 4. EU-Geldwäscherichtlinie): „*There should, however, be exemptions from any obligation to report information obtained [...] in the course of ascertaining the legal position of a client. Therefore, legal advice should remain subject to the obligation of professional secrecy [...].“ Das zeigt, dass für jede Form einer Meldepflicht eine Ausnahme für Informationen, die im Rahmen einer Rechtsberatung erhalten wurden, vorgesehen werden soll.*

---

<sup>2</sup> EuGH, Urt. v. 26.6.2007 – C-305/05.

<sup>3</sup> EGMR, Urt. v. 6.12.2012 – 12323/11.

Der nationale Gesetzgeber hat sich bei der Umsetzung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie aus guten Gründen dafür entschieden, die Ausnahme von der Verdachtsmeldepflicht für die Berufsgeheimnisträger auf die Unstimmigkeitsmeldung zu übertragen (siehe § 23a Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 43 Abs. 2 GwG). Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass auch in der 6. EU-Geldwäscherichtlinie eine solche Ausnahme normiert wird.

In diesem Zusammenhang erfüllt uns mit Sorge, dass das Europäische Parlament in einer Entschließung vom 21. Oktober 2021 das anwaltliche Berufsgeheimnis direkt in Verbindung mit illegalen Praktiken in Verbindung gebracht hat.<sup>4</sup> Dies weisen wir entschieden von uns. Das Berufsgeheimnis ist ein rechtsstaatliches Kernelement, das zum Schutz des Vertrauens zwischen dem jeweiligen Angehörigen der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe und dem Mandanten unabdingbar ist und weiterhin geschützt werden muss.

---

<sup>4</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2021 zu den Pandora-Papieren: Konsequenzen für die Bemühungen um die Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (2021/2922(RSP)), Rn. 75.