

Dr. Henning Löwe, LL.M. (Univ. GA, USA)  
Hanseatische Rechtsanwaltskammer Hamburg  
Valentinskamp 88  
20355 Hamburg

Hamburg, den 22. April 2024

**Stellungnahme**  
**für die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages**

**zum**

**„Entwurf eines Gesetzes zur Regelung hybrider und virtueller Versammlungen in der Bundesnotarordnung, der Bundesrechtsanwaltsordnung, der Patentanwaltsordnung und dem Steuerberatungsgesetz sowie zur Änderung weiterer Vorschriften des Rechts der rechtsberatenden Berufe“**

**am 24.4.2024**

- **BT-Drucks. 20/8674 vom 6.10.2023 („BRAO-E“)**
- **Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 31.1.2024, 11:50 („BRAO-Ä“)**

Aus Sicht eines Geschäftsführers einer regionalen Rechtsanwaltskammer habe ich folgende Anmerkungen zu dem Regierungsentwurf aus BT-Drs. 20/8674 („BRAO-E“) und dem Änderungsantrag der Regierungskoalitionen vom 31.1.2024, 11:50 („BRAO-Ä“).

## **§ 1 Zusammenfassung**

1. Der Gesetzentwurf zur Regelung hybrider und virtueller Versammlungen ist grundsätzlich zu begrüßen. Im Detail gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.
2. Die angedachten Regelungen zu einer Aufsicht der Rechtsanwaltskammern über die Sammelanderkonten begegnen erheblichen praktischen und prinzipiellen Bedenken. Sie sollten nicht umgesetzt werden.

## § 2 Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Vorab: die Struktur der anwaltlichen Selbstverwaltung</b> .....	3
<b>A.</b>	<b>Ehrenamtliche Selbstverwaltung</b> .....	3
<b>B.</b>	<b>Regionale Selbstverwaltung</b> .....	3
<b>C.</b>	<b>Bundesrechtsanwaltskammer ist keine übergeordnete Behörde</b> .....	3
<b>D.</b>	<b>Rechtsanwaltskammern sind nicht in die unmittelbare Staatsverwaltung eingebunden</b>	4
<b>E.</b>	<b>Sparsame Haushaltsführung</b> .....	4
<b>F.</b>	<b>Satzungsänderungen, namentlich eine Vergrößerung des Vorstands, brauchen Zeit</b> .....	4
<b>G.</b>	<b>Fazit: Rechtsanwaltskammern benötigen Vorlauf</b> .....	5
<b>II.</b>	<b>Der Gesetzentwurf aus BT-Drs. 20/8674 unter Berücksichtigung der Änderungsvorschläge der Regierungsfractionen</b> .....	6
<b>A.</b>	<b>Die Regelungen zur virtuellen und hybriden Kammerversammlung</b> .....	6
<b>B.</b>	<b>Mitgliedschaft in der Rechtsanwaltskammer</b> .....	6
<b>C.</b>	<b>Mitgliedschaft berufsfremder Mitglieder von Geschäftsführungs- oder Aufsichtsorganen von BAGs</b> .....	6
<b>D.</b>	<b>Kommunikation mit den (nicht-anwaltlichen) Mitgliedern</b> .....	6
<b>E.</b>	<b>Beendigung RDG-Befugnis der BAGs</b> .....	7
<b>F.</b>	<b>Mandatsgesellschaften</b> .....	7
<b>G.</b>	<b>Aufsicht über BHV nicht für Nicht-Mitglieder</b> .....	7
<b>H.</b>	<b>Verzeichnis für ausländische RA</b> .....	7
<b>I.</b>	<b>Mindestversicherungssumme</b> .....	7
<b>III.</b>	<b>Aufsicht über Sammelanderkonten</b> .....	9
<b>A.</b>	<b>Vorschlag der Regierungsfractionen nicht praktikabel</b> .....	9
<b>B.</b>	<b>Ermächtigungsgrundlage nicht hinreichend</b> .....	12
<b>C.</b>	<b>Prinzipielle Bedenken</b> .....	13
<b>IV.</b>	<b>Noch zwei Bitten: bitte einfache, klare Gesetze und weniger Bürokratie</b> .....	16

## § 3: Stellungnahme

### I. Vorab: die Struktur der anwaltlichen Selbstverwaltung

Um die Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf die anwaltliche Selbstverwaltung einordnen zu können, ist es wichtig, die Struktur der anwaltlichen Selbstverwaltung zu kennen.

#### A. Ehrenamtliche Selbstverwaltung

Die Rechtsanwaltskammern sind die Exekutive der Selbstverwaltung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in Deutschland. Die Selbstverwaltung der Anwaltschaft ist für eine freie Anwaltschaft konstituierend.

Die Selbstverwaltung wird von aktiven Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten im Ehrenamt getragen. Alle Entscheidungen in den Rechtsanwaltskammern werden von Ehrenamtlern getroffen.

Die Selbstverwaltung lebt vom Ehrenamt. Dass die ehrenamtlich Tätigen dabei durch hauptamtlich Tätige in den Geschäftsstellen unterstützt werden, ist heute eine Selbstverständlichkeit. Aber das Primat der Ehrenamtler ist die Stärke der anwaltlichen Selbstverwaltung.

#### B. Regionale Selbstverwaltung

Es gibt in Deutschland 27 regionale Rechtsanwaltskammern (und eine Rechtsanwaltskammer beim Bundesgerichtshof).

Jede regionale Rechtsanwaltskammer ist autonom und unterliegt keiner Fachaufsicht.

Die Mitgliederzahlen der regionalen Rechtsanwaltskammern variieren: die größte hat ca. 24.000 Mitglieder, die kleinste rund 1.500.

Die Hanseatische Rechtsanwaltskammer Hamburg zum Beispiel hat rund 12.000 Mitglieder, 26 ehrenamtlich tätige Vorstandsmitglieder, 13 hauptamtlich tätige VolljuristInnen und 17 hauptamtlich tätige nicht-juristische SachbearbeiterInnen.

#### C. Bundesrechtsanwaltskammer ist keine übergeordnete Behörde

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist keine den regionalen Rechtsanwaltskammern übergeordnete Behörde. Sie hat keine Aufsichtsfunktion und keine Direktionsrechte. Sie ist der Dachverband der regionalen Rechtsanwaltskammern, der die gemeinsamen Interessen der Kammern und der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte wahrnimmt.

Bei der Geldwäscheaufsicht hat sie die Aufgabe, die Rechtsanwaltskammern und die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei der Erfüllung ihrer Pflichten im Rahmen der Geldwäschebekämpfung zu unterstützen, § 177 Abs. 2 Nr. 8 BRAO.

#### **D. Rechtsanwaltskammern sind nicht in die unmittelbare Staatsverwaltung eingebunden**

Die regionalen Rechtsanwaltskammern sind zwar Teil der mittelbaren Staatsverwaltung, aber sie sind nicht in die staatliche Organisation eingebunden. Sie sind eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne staatliche Beteiligung und ohne staatliche Einflussnahme.

Sie unterliegen nur einer Rechtsaufsicht durch die jeweilige Landesjustizverwaltung, § 62 Abs. 2 BRAO.

Sie handeln hoheitlich, z.B. bei der Zulassung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, aber sie haben keinen Zugriff auf öffentliche Haushalte, keinen Zugang zu Zentralbereichen der Länder oder des Bundes, kein unbegrenztes Haftungsvermögen und keinen Zugang zu Personalreserven der öffentlichen Hand.

#### **E. Sparsame Haushaltsführung**

Die regionalen Rechtsanwaltskammern finanzieren sich ganz überwiegend aus Mitgliedsbeiträgen, in geringerem Umfang aus Gebühren. Die Rechtsanwaltskammern dürfen kein Vermögen bilden. Sie erheben von ihren Mitgliedern nur die Beiträge, die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind.

Die Hanseatische Rechtsanwaltskammer Hamburg zum Beispiel hatte bei einem Ausgabenvolumen von T€ 4.618 in 2023 am 31.12.2023 eine Liquiditätsreserve von T€ 1.828.

Die derzeitige Planung geht davon aus, dass die Liquiditätsreserve im Januar 2026 nur noch T€ 760 betragen wird (bei Ausgaben von für 2025 geplant T€ 5.601), also 13,6% eines Jahreshaushalts.

Die Kammerversammlung der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer hat am 18. April 2024 diesen Plan und über den Kammerbeitrag für 2025 beschlossen. Damit steht fest, wieviel Geld die Hanseatische Rechtsanwaltskammer Hamburg bis zum März 2026 zur Verfügung haben wird. Erst im März 2026 wird der Kammerbeitrag 2026 fällig, über den die Kammerversammlung 2025 beschließen wird.

Sollten also neue Aufgaben auf die Hanseatische Rechtsanwaltskammer zukommen, für die zusätzliche Ausgaben, zB Personalkosten erforderlich werden, steht zusätzliches Geld frühestens im März 2026 zur Verfügung.

#### **F. Satzungsänderungen, namentlich eine Vergrößerung des Vorstands, brauchen Zeit**

Strukturelle Änderungen in einer regionalen Rechtsanwaltskammer, wozu z.B. die Vergrößerung des Vorstands auf mehr Mitglieder zählen würde, erfordern eine Änderung der Satzung der Rechtsanwaltskammer. Diese muss von der Kammerversammlung beschlossen werden.

Eine Besetzung neuer Vorstandsposten würde zudem eine neue Vorstandswahl erfordern.

Am Beispiel Hamburg bedeutet dies, dass die Kammerversammlung 2025 eine Vergrößerung des Vorstands beschließen könnte, damit in der nächsten turnusmäßigen Vorstandswahl im April 2026 diese zusätzlichen Posten besetzt werden könnten.

## **G. Fazit: Rechtsanwaltskammern benötigen Vorlauf**

Die regionalen Rechtsanwaltskammern benötigen also eine hinreichende Vorlaufzeit, um sich auf zusätzliche Aufgaben personell und finanziell vorbereiten zu können.

Die im Änderungsantrag der Regierungsfractionen (Artikel 12) vorgesehene Übergangsfrist von 6 Monaten ist nicht hinreichend.

## **II. Der Gesetzentwurf aus BT-Drs. 20/8674 unter Berücksichtigung der Änderungsvorschläge der Regierungsfractionen**

### **A. Die Regelungen zur virtuellen und hybriden Kammerversammlung**

Die Regelungen sind durchweg zu begrüßen.

Gut ist, dass die Regelungen auch auf andere Gremien, namentlich den Vorstand, erstreckt werden.

Besonders positiv ist, dass es nur wenige Regelungen gibt und viel der Satzungsautonomie der Kammern überlassen bleibt.

Die geplante Streichung des § 77 Abs.4 BRAO sollte nicht vorgenommen werden.

Außerdem muss § 86a Abs.3 Nr.3 BRAO-E so verstanden werden, dass eine Abstimmung in oder nach der Kammerversammlung nur einheitlich für alle Mitglieder, also sowohl die vor Ort wie auch die virtuell teilnehmenden Mitglieder, erfolgen kann.

### **B. Mitgliedschaft in der Rechtsanwaltskammer**

In § 60 Abs.2 Nr. 4 BRAO-E wird nicht hinreichend deutlich, dass Nr. 4 eine Spezialregelung zu Nr.3 ist und nicht kumulativ gilt.

### **C. Mitgliedschaft berufsfremder Mitglieder von Geschäftsführungs- oder Aufsichtsorganen von BAGs**

Der Änderungsvorschlag der Regierungsfractionen in § 60 Abs.2 Satz 2 BRAO-Ä, dass keine Mitgliedschaft in der Rechtsanwaltskammer entsteht, wenn die GF-Befugnis auf die eigene Berufstätigkeit beschränkt ist, ist zu begrüßen. Er wirft allerdings praktische Probleme auf.

Noch besser erscheint daher der Lösungsvorschlag der BRAK, dass neben Rechtsanwälten, die ohnehin schon Kammermitglied sind, auch diejenigen Mitglieder von Geschäftsführungs- und Aufsichtsorganen nicht Kammermitglied werden, die Mitglied einer anderen Berufskammer eines freien Berufs, die eine vergleichbare Berufsaufsicht ausübt, sind. Für diese Personen bedarf es keiner doppelten Kammermitgliedschaft.

### **D. Kommunikation mit den (nicht-anwaltlichen) Mitgliedern**

Die Regelung des Regierungsentwurfs in § 37 Satz 3 BRAO-E zur Kommunikation mit den nicht-anwaltlichen Mitgliedern ist nicht praktikabel.

Hier bringt der Vorschlag des Änderungsantrags der Regierungsfractionen, § 37 Satz 3 BRAO-Ä, eine deutliche Verbesserung: die Kammern können über alle elektronischen Postfächer, namentlich das beSt, mit ihren Mitgliedern kommunizieren. Hilfreich ist auch die durch Artikel 14 des „IV. Bürokratienteilungsgesetzes“ vorgeschlagene Änderung in § 86 BRAO für die Einberufung der Kammerversammlung. Wirklich praktikabel wird dies aber erst, wenn die regionalen Rechtsanwaltskammern mit entsprechenden Verteilerlisten im elektronischen Versand ausgestattet wurden; dies muss von der BRAK ermöglicht werden. Außerdem müssen die Satzungen der regionalen Rechtsanwaltskammern angepasst werden; das benötigt Zeit, s.o.

Dabei ist wichtig, zu betonen, dass die öffentlich-rechtliche Schriftform, z.B. in § 86 BRAO, nicht die Schriftform des § 126 BGB ist. Denn auch nach den vorgeschlagenen Änderungen wird es Kammermitglieder ohne ein elektronisches Postfach geben: diese Mitglieder müssen weiterhin mit Papier angeschrieben werden. Eine eigenhändige Unterschrift unter jeder Einladung an jedes einzelne Mitglied ist nicht praktikabel und nicht erforderlich.

#### **E. Beendigung RDG-Befugnis der BAGs**

Als zusätzliche Änderung wird hier angeregt, in § 59h Abs.1 Satz 1 BRAO die Rechtsdienstleistungsbefugnis erst mit der Vollbeendigung der Gesellschaft enden zu lassen; denn andernfalls kann eine anwaltliche Berufsausübungsgesellschaft nach ihrer Auflösung ihre Mandate nicht abwickeln. Wenn die Auflösung durch Insolvenz der anwaltlichen Berufsausübungsgesellschaft ausgelöst wird, muss wegen der Gefährdung der Mandanteninteressen natürlich anderes gelten: dann muss die Rechtsdienstleistungsbefugnis schon mit der Auflösung enden.

#### **F. Mandatsgesellschaften**

Die vorgeschlagenen Änderungen zur Schaffung der „Mandatsgesellschaften“ sind zu begrüßen.

#### **G. Aufsicht über BHV nicht für Nicht-Mitglieder**

Die Änderungen in § 59f Abs.4 BRAO-E, wonach die Rechtsanwaltskammern dem jeweiligen Berufshaftpflichtversicherer die Zulassung einer Berufsausübungsgesellschaft mitteilen müssen, ist für die regionalen Kammern schwierig.

Zwar ist verständlich, dass die Versicherer ihre Nachhaftung aufgrund von § 117 Abs.2 VVG begrenzen wollen. Es besteht aber das Risiko, dass die Mitteilung aufgrund von Fehlern oder wegen Nicht-Erreichbarkeit der Versicherung unterbleibt. Hier muss jedenfalls genügen, dass die Rechtsanwaltskammer eine Mitteilung an die Adresse schickt, die in dem der Rechtsanwaltskammer vorgelegten Nachweis der (vorläufigen) Versicherung angegeben ist.

#### **H. Verzeichnis für ausländische RA**

Dass nunmehr aus dem Amtlichen Anwaltsverzeichnis erkennbar sein wird, wo eine ausländische Rechtsanwältin / ein ausländischer Rechtsanwalt zugelassen ist, § 31 Abs.3 Nr. 5 BRAO-E, ist zu begrüßen.

#### **I. Mindestversicherungssumme**

In § 59o Abs.2 und 4 BRAO wird die Mindestversicherungssumme bzw. die Jahreshöchstleistung an die Zahl der „anwaltlich ... Tätigen“ bzw. der „anwaltlichen Gesellschafter ... und anwaltlichen Geschäftsführer“ gekoppelt. Der vorliegende Gesetzesentwurf lässt dies unverändert.

Dies ist insoweit problematisch, als sich die Zahl der anwaltlich Tätigen bzw. der anwaltlichen Gesellschafter und anwaltlichen Geschäftsführer ändern kann, ohne dass dies den Rechtsanwaltskammern angezeigt wird.

Die Rechtsanwaltskammern können aber nur einschreiten, wenn ihnen Veränderungen explizit und mit Verweis auf diese Norm, angezeigt werden. Anderweitig erlangte Kenntnisse, z.B. im Rahmen von Beschwerdeverfahren, können den Kammern insoweit nicht zugerechnet werden.



### III. Aufsicht über Sammelanderkonten

#### A. Vorschlag der Regierungsfractionen nicht praktikabel

Die Regierungsfractionen schlagen in ihrem Änderungsantrag vor, dass die Rechtsanwaltskammern die anlasslose Aufsicht über die Sammelanderkonten ihrer Mitglieder übernehmen.

Dieser Vorschlag begegnet praktischen Bedenken.

##### 1. Unklar, was von den Kammern erwartet wird

Die Kernaussage des § 73a Abs. 1 Satz 1 BRAO-E lautet, dass *„(1) Die Überprüfung der den Mitgliedern der Kammern in Bezug auf die Führung von Sammelanderkonten obliegenden Pflichten nach § 43a Absatz 7 und den zu dieser Vorschrift erlassenen Bestimmungen der Berufsordnung ... auch ohne besonderen Anlass“* durch die Rechtsanwaltskammern erfolgt.

##### a. Pflichten aus § 43a BRAO

Dazu ist anzumerken, dass § 43a BRAO keine Aussage zu Sammelanderkonten enthält, sondern den Umgang mit „anvertrauten Vermögenswerten“ regelt: dort ist die Pflicht normiert, Fremdgeld entweder unverzüglich weiterzuleiten oder auf einem Anderkonto zu verwahren: das kann auch ein Einzelanderkonto sein.

Der Änderungsantrag der Regierungskoalitionen verweist auf S. 42 der Begründung ausdrücklich auf die „Vorgaben nach § 43a Absatz 7 BRAO-E“ – allerdings enthält weder der Regierungsentwurf, noch der Änderungsantrag der Regierungsfractionen Änderungen an § 43a Abs. 7 BRAO.

Somit ist unklar, welche Pflichten mit der Bezugnahme auf § 43a Absatz 7 BRAO gemeint sind.

Sollte hier gemeint sein, dass die Kammern alle Pflichten aus § 43a Absatz 7 BRAO, namentlich Satz 2, anlasslos prüfen sollen, würde das den Prüfungsumfang erheblich erweitern. Die Kammern müssten dann nicht nur die Sammelanderkonten prüfen, sondern sämtliche Geldflüsse der Mitglieder: denn zu prüfen wäre dann auch, ob die Mitglieder eingehende Fremdgelder entsprechend den Vorgaben des § 43a Abs. 7 Satz 2 BRAO tatsächlich a) unverzüglich an den Empfangsberechtigten weitergeleitet haben (was jedenfalls nach bisheriger Praxis und einhelliger Rechtsauffassung ohne ein Anderkonto über das Geschäftskonto des Rechtsanwalts / der Rechtsanwältin erfolgen kann), oder b) auf ein Anderkonto (was auch ein Einzelanderkonto sein kann) eingezahlt haben.

##### b. Pflichten aus § 4 Abs.1 BORA

Die Berufsordnung, BORA, enthält in der Tat dezidierte Regelungen zu Sammelanderkonten:

§ 4 Abs.1 Satz 3 BORA ordnet allgemein an, dass *„Die Rechtsanwältin oder der Rechtsanwalt ... dafür Sorge [trägt], dass über Sammelanderkonten keine*

*Zahlungen abgewickelt werden, bei denen Risiken in Bezug auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung bestehen.“* § 4 Abs.1 Satz 4 BORA enthält dann spezifische Pflichten: auf einem Sammelanderkonto dürfen keine Gelder verwaltet werden, die aa) aus einem sog. Kataloggeschäft nach dem GwG stammen, mit Ausnahme der Verwaltung von Geld; die bb) aus Bareinzahlungen iHv mehr als € 1.000 stammen oder die cc) von einem Bankkonto aus einem Risikostaat stammen. § 4 Abs.1 Satz 5 BORA ordnet dann an, dass von Sammelanderkonten Gelder nicht in bar ausgezahlt werden dürfen und dass von Sammelanderkonten Gelder nicht auf ein Konto in einem Risikostaat gezahlt werden dürfen.

Um also nur die Einhaltung dieser spezifischen Pflichten für Sammelanderkonten zu überprüfen, müssten die Rechtsanwaltskammern

- aa) die Zahlungsbewegungen auf einem Sammelanderkonto daraufhin prüfen, ob es Barzahlungen (Ein- oder Auszahlungen) und/oder Zahlungen mit Bezug zu einem Risikostaat gab (Ein- oder Auszahlungen); und
- bb) prüfen, ob es Einzahlungen gab, die aus einem Mandat stammen, dessen Gegenstand zumindest auch ein Kataloggeschäft nach dem GwG ist.

Für die Prüfung nach aa) müssten die Rechtsanwaltskammern Einblick in die Kontobewegungen auf dem Sammelanderkonto nehmen und die einzelnen Buchungsbelege prüfen, weil sich nur daraus die Herkunft oder das Ziel der Zahlung ergeben wird.

Um die Prüfung nach bb) durchführen zu können, müssten die Rechtsanwaltskammern nicht nur die Kontounterlagen einsehen, sondern die zugrundeliegenden Mandate prüfen, weil sich nur daraus ergibt, ob es sich bei dem Mandat um ein Kataloggeschäft handelt. Abgesehen davon, dass diese Prüfung sehr aufwändig sein wird, ist hier problematisch, dass die Verschwiegenheitspflicht des Rechtsanwalts/der Rechtsanwältin auch gegenüber der Rechtsanwaltskammer gilt: die Mitglieder der Rechtsanwaltskammern dürfen auch „ihrer“ Rechtsanwaltskammer nicht die Identität ihrer MandantInnen und erst recht nicht den Inhalt der Mandatsakte offenlegen.

Um die Einhaltung der Generalklausel aus § 4 Abs.1 Satz 3 BORA prüfen zu können, dass also der Rechtsanwalt/die Rechtsanwältin Sorge getragen hat, dass über Sammelanderkonten keine Zahlungen abgewickelt wurden, bei denen „Risiken in Bezug auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung bestehen“ (von Steuerhinterziehung steht dort übrigens nichts), müssten die Kammern die den Zahlungen über Sammelanderkonten zugrundeliegenden Mandatsakten noch weitergehend prüfen, z.B. die Identität der Mandanten prüfen und die Risikobewertung des Rechtsanwalts/der Rechtsanwältin nachvollziehen: letztendlich müsste das Mandat komplett nachvollzogen werden.

## **2. Was die Rechtsanwaltskammern leisten könnten**

Die Zahl der in Deutschland von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten genutzten Sammelanderkonten ist unbekannt. Auch ist unbekannt, wieviele Mitglieder der Rechtsanwaltskammern ein Sammelanderkonto haben. Ebenso ist unbekannt, wieviele

Zahlungsbewegungen diejenigen, die ein Sammelanderkonto haben, darüber abwickeln.

Sollte in Zukunft die Abwicklung von Fremdgeldern über die Geschäftskonten der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte unmöglich werden, dann würde der Bedarf an Sammelanderkonten steigen. Ob hier die erleichterte Einrichtung von Einzel-Anderkonten, z.B. online, eine hinreichende Entlastung bringt, bleibt abzuwarten.

Schon jetzt zeigen Beispiele, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die Sammelanderkonten unterhalten, eine Vielzahl von Zahlungen darüber abwickeln. Das sind z.B. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die Inkassomandate betreuen oder häufig mit Versicherungen, z.B. bei Verkehrsunfällen, abrechnen. Hier erreichen die Zahlungsabwicklungen über die Sammelanderkonten schon bei kleinen Kanzleien mehrere Dutzend Zahlungen pro Tag – auf das Jahr gerechnet sind das jedenfalls mehrere Tausend Zahlungen in einer Kanzlei. Bei größeren Kanzleien dürfte das in die Zehntausende gehen.

Es ist offensichtlich, dass die Rechtsanwaltskammern keine lückenlose Überwachung sämtlicher Sammelanderkonten werden leisten können. Sie werden nicht einmal eine prozentual nennenswerte Zahl von Zahlungen oder Anderkonten prüfen können. Insbesondere ohne technische Hilfsmittel mit direktem Zugriff auf die Zahlungsbewegungen, wie sie den Banken zur Verfügung stehen, muss sich eine Überprüfung auf einige wenige Stichproben beschränken.

In den Diskussionen wird für die Machbarkeit teilweise auf die Kammern in Österreich verwiesen: diese würden die Sammelanderkonten der Mitglieder anlasslos überwachen – und wenn es den Kammern in Österreich möglich sei, dann müsse das auch den Kammern in Deutschland möglich sein. Hier ist nach meiner Kenntnis schon die Prämisse falsch: es gibt (auch) in Österreich keine anlasslose Überwachung der Sammelanderkonten durch die Rechtsanwaltskammern. So wie ich es verstehe, gibt es in Österreich eine bestimmte Form der Anderkonten, sogenannte Treuhandkonten, die für (bestimmte) Transaktionen genutzt werden müssen – und die Zahlungen über diese besonderen Treuhandkonten werden, allerdings nur formal, von den Kammern überwacht. Neben diesen besonderen Treuhandkonten gibt es auch in Österreich Sammelanderkonten, über die wie in Deutschland auch Zahlungen für verschiedene Dritte, also verschiedene wirtschaftlich Berechtigte, abgewickelt werden. Diese Sammelanderkonten werden von den Kammern in Österreich nach meiner Kenntnis NICHT anlasslos überwacht oder geprüft.

In jedem Fall würde jede Form der Überprüfung von Sammelanderkonten bei den Rechtsanwaltskammern den Aufbau weiterer, insbesondere personeller, Ressourcen erfordern. Dafür wäre eine hinreichende Vorbereitungszeit erforderlich.

### **3. Öffnungsklausel für Zentralisierung**

Gerade kleinere Rechtsanwaltskammern stellt die Übertragung immer weiterer Aufgaben auf die anwaltliche Selbstverwaltung vor große Herausforderungen.

Wenn also überhaupt eine Überprüfung von Sammelanderkonten durch die Rechtsanwaltskammern in Betracht gezogen wird, sollte die gesetzliche Regelung zumindest

um eine Öffnungsklausel ergänzt werden, die die Übertragung der Pflichten zur Überwachung der Sammelanderkonten auf Dritte erlaubt.

Diese Dritten könnten andere regionale Rechtsanwaltskammern sein: es könnten sich dann mehrere Rechtsanwaltskammern zusammenschließen, um ihre Aufsichtstätigkeiten zu bündeln und so Synergien zu nutzen und die Aufsicht zu professionalisieren.

Das bringt aber neue Probleme mit sich: denn bisher sind die Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer nur der Aufsicht ihrer eigenen Kammer unterworfen; auch bei den „gemeinsamen Fachausschüssen“ bei den Fachanwaltschaften, § 43c Abs. 3 Satz 4 BRAO, entscheidet jeweils der „eigene“ Kammervorstand – der Fachausschuss gibt nur ein Votum ab. Bei einem Zusammenschluss mehrerer Kammern zum Zwecke der Aufsicht über die Sammelanderkonten würden kammerfremde Rechtsanwälte die Aufsicht über Kammermitglieder ausüben. Es wären also in jedem Fall kompetenzerweiternde Vorschriften erforderlich.

Am Ende einer solchen Entwicklung zu mehr Zentralisierung könnte eine bundesweit zentralisierte, z.B. bei der BRAK angesiedelte, Einheit stehen. Beispiele für solche zentralisierten Einheiten gibt es im Ausland, z.B. mit der CARPA in Frankreich.

Eine Aufsicht durch Kammer-Externe und/oder eine zentralisierte Stelle wird in jedem Fall in der Anwaltschaft auf großen Widerstand stoßen, weil es mit dem System der autonomen Regional-Kammern bricht.

## **B. Ermächtigungsgrundlage nicht hinreichend**

Der Gesetzentwurf scheint sehr weitreichende Erwartungen an die Reaktionen der Rechtsanwaltskammern zu haben.

Gemäß § 73a Abs. 1 Satz 2 BRAO-E soll der Vorstand der Rechtsanwaltskammer *„im Rahmen einer Überprüfung ... die geeigneten und erforderlichen Maßnahmen und Anordnungen treffen [können], um sicherzustellen, dass die in Satz 1 genannten Vorschriften eingehalten und insbesondere keine Sammelanderkonten entgegen dieser Vorschriften eröffnet oder fortgeführt werden.“*

Hier stellt sich die Frage, wie die Rechtsanwaltskammern sicherstellen sollen, dass jemand ein Konto eröffnet oder fortführt. S.42 der Begründung des Änderungsantrags der Regierungsfractionen führt dazu aus, dass diese Ermächtigungsgrundlage insbesondere ermöglicht, *„die Schließung eines Sammelanderkontos anzuordnen“*. Weil nur die Mitglieder den Anordnungen der Rechtsanwaltskammern unterworfen sind, könnte eine solche Anordnung nur gegenüber dem Mitglied (und nicht etwa der Bank) erfolgen – was die Folgefrage aufwirft, wie die Rechtsanwaltskammern solche Anordnungen durchsetzen sollen.

Die Vorschrift ist auch viel zu unspezifisch, um so weitreichende Eingriffe in die Berufsausübung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten zu treffen.

Insgesamt sind die Regelungen zu ungenau und unbestimmt und taugen nicht als Ermächtigungsgrundlage.

## C. Prinzipielle Bedenken

Der Regelungsvorschlag der Regierungsfractionen begegnet aber auch prinzipiellen Bedenken.

### 1. Systemwechsel

Bisher gibt es keine anlasslose Berufsaufsicht (die anlasslosen Prüfungen im Rahmen der Geldwäscheaufsicht sind nicht Teil der Berufsaufsicht). Die anlasslose Prüfung der Sammelanderkonten im Rahmen der Berufsaufsicht wäre also ein Systemwechsel.

Eine generelle anlasslose Berufsaufsicht erscheint auch nicht erforderlich. Es gilt bei der Berufsaufsicht der Amtsermittlungsgrundsatz. Wann immer die Rechtsanwaltskammer Kenntnis von einer Berufspflichtverletzung erhält, wird sie tätig. Dabei ist es unerheblich, wie die Rechtsanwaltskammer die Kenntnis erlangt – ob durch eine Anzeige eines Mandanten / einer Mandantin, die Anzeige einer Kollegin / eines Kollegen oder von Amts wegen gelegentlich eines anderen Verfahrens.

Dieses System hat sich bewährt und der Mehraufwand und das Mehr an Bürokratie durch eine anlasslose Aufsicht erscheint nicht gerechtfertigt; jedenfalls ist ein Erfordernis für einen solchen Systemwechsel empirisch nicht belegt.

### 2. Vermischung der Regelungsbereiche

Tatsächlich handelt es sich bei den vorgeschlagenen Überprüfungen der Sammelanderkonten auch nicht um eine Berufsaufsicht.

Es geht nämlich nur vordergründig um die Berufspflichten der Rechtsanwaltschaft. Tatsächlich geht es um die Bekämpfung von Geldwäsche und vor allem Steuerhinterziehung.

Schon bei der Geldwäscheaufsicht war und ist zu beobachten, dass sich der Fokus vom „Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten“ (so die Überschrift des GwG, Hervorhebung durch den Verfasser), namentlich der Terrorismusfinanzierung, verschoben hat auf die Bekämpfung jeder Art von Zahlungen mit Geldern aus rechtswidrigen Geschäften, namentlich der Steuerhinterziehung (sogenannter „All-Crimes-Ansatz“). Weiter ist zu beobachten, dass die Aufsichtsbehörden und damit auch die Rechtsanwaltskammern, in die Bekämpfung der Geldwäsche (und Steuerhinterziehung) einbezogen werden und nicht nur mit der Überwachung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch ihre Mitglieder betraut sind. Diese Sorgfaltspflichten der Mitglieder dienen als präventive Pflichten dazu, dass die Mitglieder nicht, insbesondere nicht unwissentlich, an Geldwäsche mitwirken. Sie sind somit im Interesse der Mitglieder.

Nicht im Interesse der Mitglieder sind Meldepflichten der Aufsichtsbehörden an die FIU. Schon unter dem GwG obliegen den Rechtsanwaltskammern nach § 44 GwG Meldepflichten an die FIU, die über die Überwachung der Einhaltung dieser präventiven Pflichten hinausgehen.

Die jetzt vorgeschlagene Aufsicht über die Sammelanderkonten verstärkt diesen Trend: die Rechtsanwaltskammern sollen in die staatlichen Bemühungen des Aufdeckens von Geldwäsche und Steuerhinterziehung eingebunden werden.

Wobei der Regelungsvorschlag offenlässt, wie die Kammern eigentlich mit Zufallsfunden aus der Prüfung der Sammelanderkonten umgehen sollen: was muss, was darf die Rechtsanwaltskammer tun, wenn sie bei der Prüfung der Sammelanderkonten Kenntnis von Gesetzesverstößen, namentlich Straftaten, des Mitglieds erlangt?

### **3. Rechtsstaatliche Bedenken**

Der Regelungsvorschlag begegnet auch rechtsstaatlichen Bedenken.

Die anlasslose Aufsicht der Rechtsanwaltskammern über die Sammelanderkonten würde sich wie eine flächendeckende Ermittlung zur Aufdeckung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung auswirken – mit tiefgreifenden Eingriffen in die Berufsausübung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, namentlich Einblick in Konten und – wie oben dargestellt – die Mandatsakten.

Eine solche verdachtsunabhängige Ermittlung widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, wonach Ermittlungsmaßnahmen nur aufgrund eines konkreten Tatverdachts unternommen werden dürfen.

### **4. Bruch der anwaltlichen Verschwiegenheit**

Durch die Einsicht in die anwaltlichen Sammelanderkonten und möglicherweise sogar die Mandatsakten, würde die anwaltliche Verschwiegenheit durchbrochen.

Denn die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht gilt auch gegenüber den Rechtsanwaltskammern.

Ein solcher Bruch der Verschwiegenheit ist für den Rechtsstaat höchst bedenklich, denn der Bruch der Verschwiegenheit ist geeignet, das Vertrauen der Mandantinnen und Mandanten in die Rechtsanwaltschaft erheblich zu schmälern.

### **5. Entfremdung der Kammern von ihren Mitgliedern**

Die Rechtsanwaltskammern als Selbstverwaltungskörperschaften verstehen sich in besonderem Maße ihren Mitgliedern verpflichtet. Nicht zufällig nennt § 73 Abs.2 Nr. 1 BRAO als erste Pflicht des Vorstandes der Rechtsanwaltskammer, die Mitglieder in Fragen der Berufspflichten zu beraten und zu belehren. Die Rechtsanwaltskammern sollen – von Kollege zu Kollege, von Kollegin zu Kollegin – ihren Mitgliedern dienen.

Unbestritten ist auch die Berufsaufsicht Teil der anwaltlichen Selbstverwaltung. Allerdings handhabt der Vorstand und damit die Rechtsanwaltskammer „nur“ das Recht der Rüge, §§ 73 Abs.2 Nr. 4, 74 BRAO. Die schwereren Sanktionen eines Berufsrechtsverstoßes ist den Anwaltsgerichten vorbehalten, § 113 BRAO. Auch die Anwaltsgerichte sind Teil der anwaltlichen Selbstverwaltung, aber getrennt von den Rechtsanwaltskammern.

Die vorgeschlagenen Regelungen mit ihrer Betonung einer Aufsicht, noch dazu einer anlasslosen Aufsicht mit weitreichenden Befugnissen, werden zu einer (weiteren)

Entfremdung der Rechtsanwaltskammern von Ihren Mitgliedern führen. Das ist für die anwaltliche Selbstverwaltung, die ein elementares Element der anwaltlichen Unabhängigkeit und damit des Rechtsstaates ist, gefährlich: denn die Rechtsanwaltskammern sind auf das ehrenamtliche Engagement ihrer Mitglieder und, z.B. bei der Finanzierung der Kammern, auf die wohlwollende Unterstützung der Mitglieder angewiesen. Insbesondere müssen sich genügend Mitglieder für die Besetzung des Vorstands finden und die Mitglieder müssen die Mittel für die Rechtsanwaltskammer, somit auch die Mittel für die Aufsicht über die Sammelanderkonten, bewilligen, § 89 Abs.2 Nr.4 BRAO.

Eine anlasslose Überprüfung sämtlicher Konten, jedenfalls der Sammelanderkonten, mit Einblick in die zugrundeliegenden Mandatsakten, verbunden mit Meldepflichten an staatliche Behörden, hat das Potential, diese Struktur empfindlich zu beeinträchtigen.

Das ist ein hoher Preis: und das vor dem Hintergrund, dass keineswegs sicher erscheint, dass die jetzt vorgeschlagene Regelung tatsächlich dazu führen wird, dass die Banken Sammelanderkonten (auch) zukünftig ohne Überprüfung der einzelnen wirtschaftlich Berechtigten anbieten können und werden.

#### **IV. Noch zwei Bitten: bitte einfache, klare Gesetze und weniger Bürokratie**

Ich möchte die Gelegenheit ergreifen und zwei Bitten vorbringen:

Zunächst bitte ich um möglichst klare, einfache Gesetze. Mit möglichst bestimmten Rechtsbegriffen und einer Besinnung auf das Notwendige – das GwG ist ein Beispiel für ein schlechtes Gesetz (mit lauter unbestimmten Rechtsbegriffen und 74(!) Ordnungswidrigkeitstatbeständen). Und der gesamte Regelungsgegenstand soll sich bitte aus dem Gesetzestext (und nicht der Begründung) ergeben.

Außerdem bitte ich darum, Bürokratie eher ab- als aufzubauen. Auch dieses Gesetzesvorhaben soll die Rechtsanwaltskammer – jedenfalls nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen - mit weiteren Dokumentationspflichten belasten, § 73a Abs. BRAO-Ä. Ich verstehe, dass diese angedachte Dokumentationspflicht auf einer Kritik der OECD beruht, aber insgesamt leiden die Kammern, wie viele andere auch, unter zuviel bürokratischem Aufwand.

Ganz konkret schlage ich zu § 31 BRAO vor, dass nur Angaben mit Bezug zum Inland erhoben werden und dass allgemein auf die Angaben in mit öffentlichem Glauben ausgestatteten Registern verwiesen wird und diese Angaben nicht gesondert nocheinmal von den Rechtsanwaltskammern erhoben und publiziert werden müssen.

Hamburg, den 22. April 2024

Löwe