
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur „Optimierung der Geldwäscheprävention“ BT-Drs 17/6804 vom 17.08.2011

Das Bundeskabinett hat nun den offiziellen Regierungsentwurf verabschiedet und Stellungnahmen vom Normenkontrollrat und Bundesrat eingeholt. Der ursprüngliche Referentenentwurf, zu dem der DIHK am 21.04.2011 ausführlich Stellung bezogen hatte, erfuhr dabei an einigen Stellen leichte Anpassungen. Ein kleiner Teil des Gesetzentwurfs (zu den aufsichtsrechtlichen Befugnissen) ist bereits – versteckt im OGAW-IV-Umsetzungsgesetz – in Kraft getreten.

1. Allgemein

- **Effiziente Geldwäscheprävention zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschlands**

Trotz dringenden Änderungsbedarfs am vorgelegten Gesetzentwurf steht die Wirtschaft uneingeschränkt zur Einführung einer effizienten Geldwäscheprävention, die alle Branchen einbezieht, die im Fokus von Geldwäschekriminalität stehen können. Die Anfälligkeit für Geldwäschedelikte kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen und die Reputation Deutschlands und der deutschen Wirtschaft gefährden. So war der Hinweis auf deutliche Mängel und Versäumnisse von allen Beteiligten in Deutschland in den vergangenen Jahren durch die FATF sicher wenig förderlich für das Image Deutschlands.

- **FATF-Feststellungen lassen Spielräume bei der Umsetzung**

Dagegen ist die Behauptung, nur durch eine vollständige Umsetzung aller im FATF-Prüfbericht von 2010 aufgeführten Befunde könne Deutschland einen Reputationsverlust oder internationale „Brandmarkung“ als Geldwäscherparadies entgehen, unzutreffend. Die Feststellungen der FATF lassen nicht nur Beurteilungs- und Anpassungsspielräume durch den nationalen Gesetzgeber zu, diese sind im Hinblick auf das Grundgesetz als Beurteilungsmaßstab für alle deutschen Gesetze sogar zwingend geboten.

Bestimmte Defizite müssen angegangen werden, um eine wirksame Geldwäscheprävention sicherzustellen, beispielsweise die Schaffung von Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzbereich, wie sie eigentlich schon im bereits bestehenden Gesetz vorgesehen sind. Dagegen ist bei anderen Forderungen der FATF unbedingt eine Abwägung mit den Anforderungen des Grundgesetzes vor einer

Umsetzung ins nationale Recht notwendig. Besonders schmerzlich vermissen wir eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Gesetzentwurf enthält Belastungen, die laut Gesetzesbegründung nicht einmal von den Verfassern des Entwurfs als geeignet angesehen werden, irgendeinen Beitrag zur Bekämpfung der Geldwäsche zu leisten. An anderer Stelle wird die Eignung der vorgesehenen, die Wirtschaft belastenden Instrumente ohne jede Begründung unterstellt. Eine Abwägung zwischen den Vorteilen der Maßnahme und den Belastungen für die Wirtschaft unterbleibt und wird im Übrigen dadurch belastet, dass die Kostenberechnungen offensichtlich falsch sind. Spielräume zur Vermeidung teurer, bürokratischer und mangels tatsächlicher Risiken unnötigen Maßnahmen müssen ausgeschöpft werden. Weiter müssen die verfassungsrechtlichen Schranken bei Eingriffen in Persönlichkeitsrechte berücksichtigt werden, die vom Bundesverfassungsgericht entwickelt wurden. Die betroffenen Unternehmen haben ein Recht darauf, nicht als Gehilfen für die verfassungswidrige Ausforschung von Personen genutzt zu werden. Auch in die Grundrechte von Unternehmen kann nicht schrankenlos eingegriffen werden. Insoweit sollten gerade die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung und zur Rasterfahndung noch einmal genau auf ihre Relevanz für dieses Gesetz überprüft werden.

Nationale Alleingänge, die weder von der FATF noch von der darauf beruhenden EU-Richtlinie 2005/60/EG verlangt werden, müssen unbedingt vermieden werden. Dies gilt beispielsweise für die vorgesehene 0,- Euro Schwelle bei den Identifizierungspflichten der E-Geld-Verkaufsstellen. In diesem Fall drohen massive Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen EU-Mitgliedsstaaten; ein ganzes Geschäftsfeld, das in anderen modernen Staaten selbstverständlich ist, würde mittels Überbürokratisierung in Deutschland faktisch verboten.

- **Verpflichtungen müssen praktikabel für Betroffene sein**

Gesetzgeberische Vorgaben müssen in der Praxis handhabbar und umsetzbar sein. Selbst die umfangreichsten gesetzlichen Pflichten bleiben wirkungslos, wenn diese von den betroffenen Mitarbeitern der Unternehmen aufgrund der Komplexität und Missverständlichkeit in der täglichen Praxis nicht angewendet werden können. Bereits das derzeit geltende Geldwäschegesetz von 2008 wirft diesbezüglich viele offene Fragen auf. Der nun vorgelegte Regierungsentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention bleibt leider „Optimierungen“ in dieser Hinsicht schuldig. Vielmehr beschränkt er sich – wie bereits der Referentenentwurf – einfach darauf, fast sämtliche Befunde aus dem FATF-Prüfbericht über die Deutschlandprüfung 2010 nahezu eins zu eins in das bestehende Gesetz mit aufzunehmen oder sogar darüber hinausgehende Anforderungen aufzustellen, die weder von der FATF noch der EU verlangt werden. Wie eine sinnvolle Umsetzung in der Praxis aussehen könnte, scheint nicht in die Überlegungen der Gesetzesverfasser eingeflossen zu sein. So wird nicht nur ein enormer zusätzlicher und an vielen Stellen - mangels Mehrwert - vermeidbarer Bürokratieaufwand geschaffen, sondern auch eines der Kernprobleme des bestehenden Geldwäschegesetzes verschärft: Die rein auf die Finanzbranche zugeschnittenen Vorgaben wurden direkt auf den Nichtfinanzbereich übertragen, ohne dabei zwingend notwendige Anpassungen an die

Strukturunterschiede und Heterogenität im Nichtfinanzbereich zu machen. Dies hat bereits in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Verpflichteten im Nichtfinanzbereich die komplexen Vorgaben kaum in der Praxis handhaben konnten.

Wir möchten dabei nochmals ausdrücklich unterstreichen, dass wir eine klare und eindeutige Gesetzessprache für unabdingbar halten. Schließlich sind Adressaten dieses mit massiver Androhung von Bußgeldern und Strafverfahren unterlegten Gesetzes Millionen von Unternehmen und Beschäftigten. Wir halten es für nicht hinnehmbar, dass durch eine unklare Gesetzessprache über jedem Betroffenen das Risiko einer Strafverfolgung schwebt, obwohl er sich korrekt verhalten möchte. Dies widerspricht im Übrigen auch dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Bestimmtheitsgrundsatz im Strafrecht (vgl. Art. 103 Abs. 2 GG).

- **Verbesserungen gegenüber dem Referentenentwurf**

Erfreulich - wenn auch nicht ausreichend - ist, dass nun gegenüber dem Referentenentwurf wenigstens einige Erleichterungen für kleinere Unternehmen aus dem Nichtfinanzbereich vorgesehen sind, insbesondere im Hinblick auf die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten und die Klarstellung zum Umfang der Schulungspflichten.

2. Änderungsbedarf

Trotz einzelner Detailverbesserungen halten wir nach wie vor weitere wesentliche Punkte des Gesetzesentwurfs für dringend überarbeitungsbedürftig, da sie zu **unnötiger Bürokratie, enormen Mehrkosten, unverhältnismäßiger Risikobelastung, mangelhafter praktischer Umsetzbarkeit und - bei manchen Unternehmen - Existenzbedrohung** führen.

- **Enormes Maß an zusätzlicher Bürokratiebelastung mit zweifelhaftem Nutzen für die Verbesserung der Geldwäscheprävention**

Viele Unternehmen aus dem Nichtfinanzbereich werden mit zahlreichen neuen Bürokratiepflichten, beispielsweise noch weiter ausgedehnten Dokumentations- und Überprüfungspflichten, überhäuft. Sie verursachen zum Einen enorme Kosten, zum Anderen lassen sie den Nutzen für eine Verbesserung der Geldwäscheprävention kaum erkennen. Diese Maßnahmen gefährden das von der Bundesregierung angestrebte Ziel der Bürokratiekosten-Entlastung von 25 Prozent bis Ende 2011 massiv.

- **Unverhältnismäßige Kostenbelastung der Unternehmen durch neue Pflichten. Tatsächliche Kosten werden eklatant unterschätzt**

Nach wie vor werden die Bürokratiekosten durch die zusätzlichen Pflichten für Unternehmen - speziell aus dem Nichtfinanzbereich - drastisch unterschätzt und zu niedrig ausgewiesen (vergleiche Angaben auf Seiten 3, 32 des Regierungsentwurfs, in denen lediglich von 800.000 Euro Gesamtbü-

rokratiekosten und von maximal 1.000.000 Euro zusätzlichen Gesamtkosten für die Wirtschaft die Rede ist).

Uns ist ein Rätsel, wie unverändert im Regierungsentwurf mit solchen Zahlen operiert werden kann, obwohl bereits im Vorfeld auf offensichtliche Rechenfehler hingewiesen worden ist. Allein am Beispiel der neuen Pflichten zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten, lassen sich die Angaben im Regierungsentwurf widerlegen:

Maßnahme	Betroffene Unternehmen	Kostenaufwand je Unternehmen	Gesamtkosten
Benennung Geldwäschebeauftragter	130.000*	5,-	650.000
Benennung Stellvertreter	130.000	5,-	650.000
Innerbetriebliche Auswahl, Benennung, Belehrung, Schulung und betriebliche Ausfallzeit für Geldwäschebeauftragte; sowie Schaffung/Anpassung der innerbetrieblichen Organisationsstruktur für dessen Arbeit	130.000	Min. 1000,-	130.000.000
			131.300.000

* Quelle: Statistisches Bundesamt und statistisches Landesamt BaWü; Unternehmen aus den Bereichen Industrie und Handel mit 10 und mehr Beschäftigten; auf BaWü entfallen ca. 23.500 Unternehmen

Bereits für die erste Bestellung des Geldwäschebeauftragten und seines Stellvertreters entstehen somit zusätzliche Bürokratiekostenbelastungen von mindestens 131.000.000 Euro. Bei personeller Fluktuation sowie für weitergehende Schulungen des Geldwäschebeauftragten und seines Stellvertreters im Zeitablauf kommen auch dauerhaft Kosten hinzu.

Weiter fehlen die Kosten pro Einzeldokumentation (Identifizierungspflichten, Archivierung, laufende Überwachung). Durch die äußerst undurchsichtige Regelung, für welche konkreten Fälle einer Kundenbeziehung eine Dokumentationspflicht anfällt, lässt sich kaum abschätzen, welche Zahl für eine Berechnung der Kosten bei gesetzeskonformer Umsetzung erreicht wird. Wie hoch die Kosten der Dokumentationspflicht pro Einzelfall zu bewerten sind, können wir nicht sagen. Insoweit verfügen das Statistische Bundesamt, bzw. der Normenkontrollrat über entsprechende Erfahrungswerte. Jedenfalls erscheint uns die vom BMF angesetzte Kostenbelastung von lediglich 1.000.000 Euro als erheblich zu tief gegriffen. Selbst wenn man nur die oben ausgewiesenen Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten im Nichtfinanzbereich zugrunde legen würde und jedes dieser Unternehmen im ganzen Jahr nur einen einzigen zu dokumentierenden Fall hätte, käme man bei unterstellten 10,-

Euro pro Dokumentationsvorgang schon auf 1.300.000 Euro, also oberhalb der vom BMF geschätzten Grenze für die Gesamtbelastungen der Wirtschaft durch alle gesetzlichen Vorgaben. Leider treffen die Dokumentationspflichten aber auch Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten, sodass mehr als 1.000.000 Unternehmen der Dokumentationspflicht unterworfen werden.

Schließlich fehlen noch die Kosten für die erweiterten Schulungspflichten der Mitarbeiter und die Erarbeitung und Umsetzung eines angemessenen Risikokonzepts.

Auch auf den bisher schon stärker eingebundenen Finanzsektor kommen erhebliche weitere Kostensteigerungen zu, beispielsweise die Erfassung von in Deutschland lebenden ausländischen politisch exponierten Personen.

Noch nicht berücksichtigt wurden bisher Kosten im Zusammenhang mit Kontrollen bei den Unternehmen. Es bedeutet einen erheblichen Aufwand, wenn im Zuge einer Kontrolle – je nach Unternehmensgröße – ein oder mehrere Mitarbeiter mit der Zusammenstellung der verlangten Unterlagen beschäftigt sind. Noch teurer würde es für die Unternehmen werden, wenn sich der Bundesrat mit seiner Forderung nach Gebührentatbeständen für verdachtsunabhängige Kontrollen durchsetzen würde.

Es mag zwar der Rechtslage nach dem derzeit gültigen Gesetz über den Normenkontrollrat entsprechen, dass in der Gesetzesbegründung nicht alle von uns angeführten Kosten als Bürokratiekosten ausgewiesen werden, dies greift jedoch zu kurz. Wie oben gezeigt, entstehen der Wirtschaft weitere Kosten. Diese müssen ebenfalls Berücksichtigung finden, um die Verhältnismäßigkeit der gesetzgeberischen Maßnahmen beurteilen zu können. Dies hat zwischenzeitlich auch der Gesetzgeber erkannt und plant deswegen eine Ergänzung des Normenkontrollratsgesetzes um die Prüfung des gesamten „Erfüllungsaufwand“ eines Gesetzes (vgl. BT-DRs 17/1954).

Aber auch wenn man sich nur auf die Kosten beschränken würde, die bereits bei bestehender Rechtslage berücksichtigt werden müssten, erscheinen die im Gesetzentwurf enthaltenen Zahlen extrem weit von der Realität entfernt. Diese **Einschätzung wird auch vom Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf geteilt** (vgl. BT-DRs. 17/6804, S. 67 ff, 68), der explizit die dort gemachten Angaben als unrealistisch kritisiert. Insbesondere wird dort auch die bereits in unserer Stellungnahme vom 21.04.2011 kritisierte Verpflichtung zur doppelten Abgabe einer Verdachtsmeldung (Staatsanwaltschaft und BKA) als unnötig bürokratischer Mehrfachaufwand für die betroffenen Unternehmen herausgestellt. Es kann nicht zu Lasten der Unternehmen gehen, wenn Bund und Länder nicht in der Lage sind, ihre Zuständigkeiten und Kommunikationswege zu klären, bzw. die Befürchtung haben, dass dies zu lange dauert.

Wir halten es für äußerst bedauerlich, dass trotz der offensichtlich berechtigten Kritik an der vorgelegten Kostenberechnung keine Anpassung erfolgt ist.

- **0,- Euro Schwelle bei E-Geldanbietern ist unverhältnismäßig und auch unter Risikogesichtspunkten nicht geboten**

Es ist unverständlich, warum beim Vertrieb von E-Geld-Karten ein nationaler Alleingang vorgesehen ist, der weder durch Empfehlungen der FATF noch durch die EU-Geldwäscherichtlinie geboten ist. Somit droht einer ganzen Branche, die bereits jetzt sehr strengen Regelungen unterworfen ist (vgl. beispielsweise Richtlinie 2000/46/EG und § 25d Abs. 1 Nr. 1a KWG), das Aus. Damit wäre ein massiver Standortnachteil Deutschlands verbunden. Im Bereich des E-Gelds und der elektronischen Zahlungsdienstleister entstehen viele innovative Konzepte und Unternehmen, die in anderen Ländern bereits deutlich weiter verbreitet sind.

Es wird keineswegs bestritten, dass anonyme elektronische Zahlungsverkehre grundsätzlich anfällig für Geldwäschedelikte sind, sodass die Entwicklung in diesem Bereich weiterhin aufmerksam verfolgt werden muss. Es wäre allerdings klar unverhältnismäßig, bei E-Geld Produkten eine 0,- Euro Schwelle für geldwäscherechtliche Verpflichtungen einzuführen, da dies faktisch einem Verbot dieser Produkte gleich kommt. Keine Tankstelle, Kiosk oder Supermarktkasse wäre in der Lage, die dann immer (!) notwendigen Identifizierungen, Überprüfungen und Dokumentationen nach dem Geldwäschegesetz vorzunehmen.

Noch auf einen weiteren Aspekt möchten wir hinweisen: Für E-Geldprodukte ist eine Aufsicht durch die BaFin vorgesehen, über die Einhaltung der übrigen Verpflichtungen wacht eine andere Aufsichtsbehörde, die für jedes Bundesland anders aussehen kann. Ein Tankstellenpächter müsste also damit rechnen, dass er von unterschiedlichen Aufsichtsbehörden „Besuch“ bekommt und von den Beteiligten unterschiedliche Hinweise auf seine Verpflichtungen erhält. Dies muss zu einer weiteren Verwirrung bei den Betroffenen führen, die noch zum sonstigen verwirrenden Gehalt des Gesetzes hinzukommt.

Eine risikoangemessene und damit auch verhältnismäßige Schranke ist somit zwingend erforderlich. Als Vorbild kann hier die Regelung in § 25d Abs. 1 Nr. 1a KWG dienen, die eine Schwelle von 250,- Euro bei „Einmalkarten“ und 2.500,- Euro bei wiederaufladbaren Produkten für das Absehen von Identifizierungspflichten vorsieht. Im Übrigen verweisen wir auch auf datenschutzrechtliche Bedenken gegen eine 0,- Euro Schwelle. Wir schließen uns im Hinblick auf die vorgesehene Regelung zum E-Geld der Stellungnahme des „Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein“ (ULD) vom 29.6.2011 an und bedauern, dass die dort herausgearbeiteten Bedenken keine Berücksichtigung im Gesetz gefunden haben.

- **Austausch von Daten innerhalb eines Konzernverbands muss möglich sein**

Während die Kredit- und Versicherungswirtschaft Daten innerhalb des eigenen Konzernverbands weitergeben darf, sind alle sonstigen Verpflichteten hiervon ausgenommen. Diese Privilegierung der

Kredit- und Versicherungswirtschaft gilt insbesondere bei Abgabe einer Verdachtsmeldung (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 2 GwG). Einen sachlichen Grund, warum nicht auch andere Verpflichtete - zumindest innerhalb eines Konzernverbunds - Daten austauschen dürfen, ist nicht ersichtlich. Das führt dazu, dass beispielsweise gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 GwG Unternehmen einer gemeinsamen Versicherungs-Holdinggruppe (z.B. Allianz) entsprechende Mitteilungen zwischen den einzelnen Konzernunternehmen austauschen dürfen. Dagegen darf ein Kfz-Hersteller, der über ein Vertragshändlernetz samt eigener Konzernbank verfügt, keine Daten weitergeben. Diese Einschränkung ist nicht nachvollziehbar und auch datenschutzrechtlich nicht geboten. So kann beispielsweise ein Mercedes-Händler, bei dem ein Kunde einen Sportwagen bar bezahlen möchte, nicht bei der konzerneigenen Mercedes-Benz Bank nachfragen, ob über diesen Kunde bereits eine geldwäscherelevante Auffälligkeit bekannt ist. Mit Blick auf das Gesetzesziel einer Geldwäschebekämpfung ist diese Einschränkung nicht nachvollziehbar.

- **Handlungsspielräume beim Outsourcing der Identifizierungspflichten und der internen Sicherungsmaßnahmen notwendig**

In § 7 Absatz 1 GwG ist vorgesehen, dass die geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten eines Verpflichteten auch auf Dritte ausgelagert werden können. Nach der derzeitigen Rechtslage kommen nur bestimmte Verpflichtete als „per se“ zuverlässige Dritte in Betracht. Dies halten wir für überzogen. Solche Dienstleistungen sollten für einen breiteren Kreis von Unternehmen geöffnet werden. Bereits jetzt ist absehbar, dass viele Verpflichtete aus dem Nichtfinanzbereich die Erfüllung der Sorgfaltspflichten kaum umfassend leisten können. Daher wäre es auch im Sinne einer wirkungsvollen Geldwäscheprävention, wenn diese Sorgfaltspflichten nicht nur von einer beschränkten Gruppe übernommen werden dürfen, sondern auch für weitere Dienstleister unkompliziert geöffnet werden. Man sollte es nicht bei der umständlichen einzelvertraglichen Vereinbarung nach § 7 Absatz 2 GwG belassen. Noch unverständlicher sind die Einschränkungen bei den internen Sicherungsmaßnahmen. Diese können nur mit vorheriger Zustimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde auf Dritte übertragen werden (vgl. § 9 Abs. 3 S. 2 GwG). Hier ist ebenfalls dringend mehr Flexibilität für die Betroffenen notwendig. Der Gesetzentwurf sollte entsprechend ergänzt werden. Nur so könnte ein funktionierender Markt an Dienstleistern entstehen, die entsprechende Sorgfaltspflichten für Verpflichtete übernehmen und so die Bürokratie-, Zeit- und Kostenbelastung etwas in Grenzen halten können.

- **Geldwäschebeauftragte: Abschaffung der Verpflichtung im Nichtfinanzbereich; zumindest deutliche Erhöhung der Mitarbeiteranzahl notwendig**

Trotz der im Regierungsentwurf neu vorgesehen Ausnahme von der Bestellung eines Geldwäschebeauftragten für Kleinunternehmen wäre immer noch eine erhebliche Anzahl von Unternehmen von der Neuregelung betroffen. Im gesamten Bundesgebiet wären ca. 130.000 Unternehmen von der Bestellungspflicht betroffen, davon 65.500 aus dem Bereich Industrie und 59.000 aus dem Handel. Auch dauerhaft müssten wegen der Fluktuation bei den Unternehmen ständig Nacherfassungen erfolgen. Auf ein Bundesland heruntergebrochen: Nach Angaben des Statistischen Lan-

desamtes Baden-Württemberg gibt es allein dort 11.835 Verpflichtete aus dem Bereich Industrie und 11.513 aus dem Bereich Handel, die einen Geldwäschebeauftragten samt Stellvertreter benennen müssten, da sie zehn und mehr Mitarbeiter beschäftigen. Es ist offensichtlich, dass die in Baden-Württemberg für die Geldwäscheaufsicht über die Unternehmen im Nichtfinanzbereich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unmöglich einen Datenberg von knapp 50.000 Namensmeldungen (Geldwäschebeauftragter plus Stellvertreter) bewältigen und verwalten können.

Unverändert ist für uns nicht plausibel, welcher konkrete – nicht nur fiktiv-theoretische – Mehrwert für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch die Einführung von Geldwäschebeauftragten im Nichtfinanzbereich erreicht wird. Unverändert vermissen wir auch eine Auseinandersetzung zwischen dem unterstellten Nutzen und den Belastungen wie sie unsere Verfassung bei neuen Gesetzen unter dem Stichwort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verlangt. Angesichts der Anzahl an betroffenen Unternehmen und dem weitgehend nutzlosen Datenberg drängt sich unser Anliegen geradezu auf.

Im Hinblick auf den zusätzlichen Personalbedarf bei den zuständigen Behörden bei Realisierung des Entwurfs muss schon die Frage erlaubt sein, ob bei staatlichem Personalbedarf an vielen Stellen bei gleichzeitiger Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ausgerechnet in eine solche Datenerfassung Personalkapazitäten gelenkt werden sollten. Wegen der zuvor geäußerten Zweifel, welchen konkreten Nutzen Geldwäschebeauftragte für den Kampf gegen die Geldwäsche haben sollen, erscheint uns der Sinn dieses personellen Einsatzes zweifelhaft.

Schwelle auf Unternehmen mit mehr als 250 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anheben.

Gleicht man den Gesetzestext mit der Gesetzesbegründung ab, stößt man auf folgenden Widerspruch: Im Gesetzentwurf findet man als Grenze für die verpflichtende Einführung eines Geldwäschebeauftragten neun Mitarbeiter. In der Gesetzesbegründung geht man dagegen davon aus, dass ein Geldwäschebeauftragter nur in Unternehmen Sinn macht, die eine starke Verästelung und Arbeitsteiligkeit haben und hält hier Unternehmen in der Größenordnung ab 100 Mitarbeitern für relevant. Man muss schon die Frage stellen, warum dann im Gesetzentwurf nicht direkt eine Grenze von 100 Mitarbeitern aufgenommen worden ist. Wir möchten an dieser Stelle nochmals darauf hinweisen, dass Grundlage für deutsche Gesetze der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sein muss.

Aus Sicht der Wirtschaft ist deshalb eine Anhebung der Grenze auf Betriebe mit mindestens 100 Beschäftigten das absolute Minimum dessen, was in eine Änderung des Entwurfs einfließen sollte. Allerdings halten wir die sachliche Begründung (Verästelung und Arbeitsteiligkeit, die eine zentrale Koordinierung der Präventionsaktivitäten notwendig machen) nicht bereits bei einer Schwelle von 100 Mitarbeitern, sondern allenfalls ab 250 Beschäftigten für relevant. Würde man diese Grenze wählen, käme man auch in den Bereich von ca. 1000 betroffenen Unternehmen in Deutschland, wie

die Zahlen des Statistischen Bundesamtes belegen. Von dieser Zahl ist die Gesetzesbegründung ausgegangen.

Zudem ist damit keine Erhöhung der Risikoanfälligkeit erkennbar, da die Unternehmen ja weiterhin zur Durchführung allgemeiner organisatorischer Präventionsmaßnahmen verpflichtet bleiben.

Wir lehnen es ab, wenn die Verantwortung für eine Anhebung der relevanten Grenze auf ein sachlich nachvollziehbares Maß einfach auf die zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder übertragen wird. Hierdurch drohen verwirrende Einzelregelungen mit zufälligen Ergebnissen, die sich in ihrer Vielfalt besonders negativ auf bundesweit tätige Unternehmen auswirken muss.

Soweit die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zum unterstützenswerten Vorschlag des Bundesrates (vgl. BT-Drs. 17/6804 S. 76 ff) die Einführung eines Geldwäschebeauftragten mit den bisherigen Defiziten bei den Unternehmen im Nichtfinanzbereich begründet, so ist hierzu anzumerken, dass diese zu großen Teilen auch auf Versäumnissen der Politik und der Länder beruhen, die dazu geführt haben, dass das bisherige Geldwäschegesetz im Nichtfinanzbereich faktisch nicht bekannt war. Im Übrigen kann eine solche Begründung nicht dazu dienen – gewissermaßen in Kompensation für Defizite in der Vergangenheit – für die Zukunft unverhältnismäßige gesetzliche Bestimmungen einzuführen. Statt neuer Verpflichtungen für Unternehmen sollte mehr Aufklärung betrieben werden. Daran beteiligen sich die Industrie- und Handelskammern gerne. Veranstaltungen von IHKs, zum Teil auch gemeinsam mit den Landesaufsichtsbehörden, haben bereits stattgefunden und werden künftig in noch größerem Maße stattfinden.

Bei aller Diskussion um Schwellenwerte für die Einführung von Geldwäschebeauftragten kann nicht deutlich genug darauf hingewiesen werden, dass aus Sicht der Wirtschaft auf die Einführung gerade dieses Instruments völlig verzichtet werden kann. Geldwäschebeauftragte lösen einen hohen Aufwand bei Unternehmen wie bei Behörden aus, ohne dass in irgendeiner Form nachvollziehbar belegt worden ist, welcher konkrete Nutzen für den Kampf gegen die Geldwäsche erreicht werden kann.

Sollte trotz der geäußerten Bedenken dennoch an der Bestellungspflicht eines Geldwäschebeauftragten im Nichtfinanzbereich festgehalten werden, so wäre es dringend nötig, den Unternehmen die organisatorische und unternehmerische Freiheit zu lassen, wo der Geldwäschebeauftragte intern angesiedelt wird. Für eine verbesserte Geldwäscherprävention kann es von Vorteil sein, wenn beispielsweise der Geldwäschebeauftragte nicht bei der „fernen“ Unternehmensleitung sitzt, sondern direkt beim Vertrieb angesiedelt werden kann und so ein viel unmittelbarer Überblick über die laufenden Geschäftsbeziehungen besteht. Gesetzliche Vorgaben erscheinen gerade mit Blick auf den gewünschten Effekt kontraproduktiv.

Erneut weisen wir darauf hin, dass sich weder dem Gesetzestext, noch der Gesetzesbegründung entnehmen lässt, welchen konkreten Pflichten er gerade im Verhältnis zu den Aufsichtsbehörden unterliegen soll. In keinem Fall darf der Geldwäschebeauftragte letztlich die „Datenschnittstelle“ für die Weiterleitung unternehmenseigener Daten ohne konkreten Anlass an die Aufsichtsbehörden sein.

- **Bagatellschwelle für Geschäfte des täglichen Bedarfs notwendig**

Sinn und Zweck des Geldwäschegesetzes ist die Verhinderung, dass inkriminierte Gelder in den Wirtschaftskreislauf eingespeist werden. Von diesen Geldern werden Waren erworben, die später selbst wiederum zu Geld gemacht werden können, um so durch eine Kette von Umwandlungen die wahre Herkunft der illegalen Gelder zu verschleiern. Die Einbeziehung von Geschäften des täglichen Bedarfs in die Verpflichtungen nach dem Geldwäschegesetz geht vollkommen an der tatsächlichen Gefährdungslage vorbei. Ganz überwiegend wird es sich bei den Waren solcher Geschäfte um direkte Verbrauchswaren handeln oder sogar um verderbliche Waren, für die keinerlei Weiterverkaufswert besteht. Zu denken ist hier beispielsweise an Bäcker, Metzger, nahezu den gesamten Lebensmitteleinzelhandel, Blumenläden, Kosmetika etc.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sollte daher eine „Bagatellschwelle“ eingeführt werden, die verhindert, dass es nicht zur absurden Situation kommt, dass die Bahnhofsbäckerei formale Pflichten (interne Sorgfaltspflichten, Schulung des Verkaufspersonals etc.) nach dem Geldwäschegesetz erfüllen muss. Keine Lösung ist es, auf potentielle nachträgliche Freistellungsmöglichkeiten durch die zuständigen Landesaufsichtsbehörden zu verweisen, da hier Zeitverzögerungen und zudem ein Flickenteppich unterschiedlichster Regelungen drohen.

Ausdrücklich unterstützt wird der Vorschlag des Bundesrates, den Bereich der Güterhändler auf den Katalog der überwachungspflichtigen Gewerbearten nach § 38 GewO zu beschränken. Entgegen der Ansicht der Bundesregierung würde diese Maßnahme unserer Ansicht nach kaum zu einer höheren Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland führen, da realistischere Weise viele der betroffenen Güterhändler speziell aus dem Handel aufgrund ihrer Produkte von vornherein „ungeeignet“ für die Einspeisung inkriminierter Gelder sein dürften. Beispiele hierfür sind die oben genannten Geschäfte mit Produkten des täglichen Bedarfs, genauso wie viele weitere Sparten, beispielsweise der Buchhandel (mit Ausnahme der Antiquitätenhändler). Auch die dem Geldwäschegesetz zugrundeliegende Richtlinie 2005/60/EG lässt in Erwägungsgrund 18 explizit eine – dem Risikoansatz entsprechende – Beschränkung auf besonders gefährdete Bereiche zu. Wir verkennen dabei nicht, dass die Erarbeitung einer „Positivliste“ mit allen risikorelevanten Gewerbebranchen eine erhebliche Herausforderung darstellt, dies darf jedoch kein Hinderungsgrund für einen solchen Ansatz darstellen.

Noch auf einen weiteren Aspekt möchten wir hinweisen: Unternehmerinnen und Unternehmer sind es gewohnt, auch mit gesetzlichen Anforderungen konfrontiert zu werden, deren Sinn für sie nicht

oder kaum nachvollziehbar ist. Eine Häufung solcher Normen gefährdet den Rechtsstaat, weil eine gewisse Verweigerungshaltung provoziert wird. Vor diesem Hintergrund sollten weitere Gesetze vermieden werden, deren Sinnlosigkeit – zumindest für bestimmte Branchen, bzw. Unternehmensgrößen – offensichtlich ist. Wir raten deshalb dringend davon ab, solche Fälle mit einem Normenkonstrukt dieser Komplexität und Kompliziertheit zu unterwerfen.

- **„Schließungsbefugnis“ für Aufsichtsbehörden über Unternehmen im Nichtfinanzbereich ist überflüssig**

Die in § 16 Abs. 1 S. 5 GwG-E vorgesehene Schließungsbefugnis der Aufsichtsbehörden gegenüber Verpflichteten aus dem Nichtfinanzbereich (bei größeren Verstößen gegen das Geldwäschegesetz) wird weiterhin entschieden abgelehnt. Diese vorgesehene Befugnis stellt eine systemwidrige Durchbrechung des gewerberechtlichen Ordnungsregimes dar und ist zudem überflüssig, da das Gewerberecht wirksame Maßnahmen vorsieht, dabei aber Rechte der Betroffenen gewahrt werden. Aus bloßen „Abschreckungsgesichtspunkten“ eine solche überflüssige Regelung in das Gesetz aufzunehmen, lehnen wir ab. Im Übrigen verwischen sich auch die Grenzen der Gewaltenteilung, weil existenzbedrohende Konsequenzen nicht als Ergebnis eines gerichtlichen Verfahrens unter Einhaltung rechtsstaatlicher Kriterien erreicht werden.

- **Kritische gesetzliche Verpflichtung zur Mitwirkung von Kunden**

Aus Sicht der nach dem Geldwäschegesetz verpflichteten Unternehmen ist diese Regelung grundsätzlich begrüßenswert, da andernfalls überhaupt keine Chance besteht, an die vom Gesetzgeber gewünschten Informationen zu gelangen. Wir fragen uns allerdings, wie die an mehreren Stellen des Gesetzentwurfs vorgesehene Verpflichtung von unbeteiligten und nicht dem Anwendungsbereich des Geldwäschegesetzes unterliegenden Dritten zur Mitwirkungen in der Praxis vollzogen werden soll. Zudem halten wir eine solche Verpflichtung im Geldwäschegesetz juristisch für kritisch. Hier wird die Schwäche des Gesetzes deutlich, weil staatliche Aufgaben zur Verbrechensbekämpfung Unternehmen auferlegt werden, denen naturgemäß die Befugnisse zur Durchsetzung gesetzlicher Pflichten fehlen.

- **Bußgeldrahmen und Erweiterung der Vorsatzdelikte wird abgelehnt.**

Die vorgesehene Verschärfung und Erhöhung der Bußgelder über das bereits bestehende Maß hinaus wird abgelehnt. Entschieden stellen wir uns gegen Vorschläge des Bundesrates zur noch weitergehenden Erhöhung auf 500.000 Euro, bzw. zur Einführung eines „besonders schweren Falles“. Bereits die derzeit geltenden Bußgelder dürften für viele Unternehmen existenzbedrohend sein. In der Realität zeigt sich, dass die verhängten Bußgelder mit der Höhe des Bußgeldrahmens verknüpft sind und so die Gefahr droht, dass bereits bei einfachsten Verstößen enorm hohe Bußgelder verhängt werden.

An manchen Stellen des Gesetzes hat man den Eindruck, dass der Gesetzgeber durch besondere Härte und Schärfe der vorhersehbaren fehlenden Akzeptanz bei den Unternehmen und der Bevöl-

kerung entgegenzutreten möchte. Das Problem entsteht dadurch, dass zu viele nicht nachvollziehbare Fälle in den Pflichtenkatalog einbezogen werden, die unmöglich etwas zur Erreichung des gesetzlichen Ziels beitragen können. Wir empfehlen dringend, nicht bei Instrumenten wie Geldwäschebeauftragten, exorbitante Bußgeldhöhen und Schließungsandrohungen anzusetzen, sondern beim Rechtsanwender die Rechtsanwendung dadurch zu fördern, dass man sich auf Pflichten und Fallgruppen beschränkt, deren Sinn nachvollziehbar ist.

- **Informationspflicht der Aufsichtsbehörden zu Auslegungs- und Anwendungshinweise müssen bleiben; Einheitlichkeit muss sichergestellt werden**

Die durch das „OGAW-IV-UmsG“ bereits jetzt als § 16 Abs. 5 GWG geltende Norm schreibt vor, dass die Aufsichtsbehörden regelmäßig aktualisierte Auslegungs- und Anwendungshinweise für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten und internen Sicherungsmaßnahmen zur Verfügung stellen. Ein großes Problem bleibt dabei die einheitliche Auslegung und Umsetzung der Normen in 16 Bundesländern. Dass die aus Unternehmersicht ohnedies praktisch kaum handhabbaren Regelungen auch noch mit unterschiedlichen Ausführungsanforderungen versehen werden können, wirft – auch wegen der Bußgeldandrohung – weitere verfassungsrechtliche Fragen auf. Es sollte überlegt werden, ob einheitliche Handhabungshinweise für ganz Deutschland sinnvoll sind. In diesem Fall sind wir allerdings der Meinung, dass diese Aufgabe dem Bundeswirtschaftsministerium zufallen sollte, damit ein höheres Maß an Rücksichtsmaßnahme auf die Möglichkeiten der Wirtschaft realisiert werden kann, als dies den bisherigen Gesetzentwürfen entnommen werden konnte.

- **Anonymisierung von Verdachtsmeldungen muss möglich sein**

Während Verdachtsmeldungen von Banken sich kaum auf einen dem Kunden bekannten Mitarbeiter zurückverfolgen lassen, sondern zumeist zentral vom Geldwäschebeauftragten des Instituts abgegeben werden, sieht die Situation im Nichtfinanzbereich anders aus. Hier sind uns Fälle aus der Praxis bekannt, bei denen beispielsweise kleinere Kfz-Händler aus dem Premiumbereich aus Angst vor möglichen Racheakten keine Meldung abgegeben haben, da in einem möglichen Ermittlungsverfahren über die beteiligten Anwälte schnell klar wäre, von welchem Unternehmen die Verdachtsmeldung käme.

Spätestens seit den Duisburger Mafiamorden müssen solche Sorgen über eine Gefährdung bei Abgabe einer Verdachtsmeldung ernst genommen werden. Notwendig wäre daher die Sicherstellung, dass der ursprüngliche Verdachtsmelder in möglichen Ermittlungsakten konsequent anonymisiert wird (vgl. insoweit auch Erwägungsgrund 32 der Richtlinie 2005/60/EG, der dieses Problem ebenfalls thematisiert und wirksame Schutzmechanismen fordert).

- **Schwelle für kontofremde Bargeldzahlungen beim bisherigem Wert belassen**

Wir schließen uns der Forderung des Bundesrates nach einer Streichung der vorgesehenen Schwellenabsenkung bei kontofremden Bargeldeinzahlungen auf 1.000,- Euro an (vgl. BT Drs. 17/6804 S. 72) und verweisen insoweit auf unsere Ausführungen in der Stellungnahme vom

21.04.2011 (S. 11 zu § 3). Es kann nicht sein, dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung klar zu verstehen gibt, dass – entgegen der ausdrücklichen Gesetzesbegründung, die von „lediglich deklaratorischem Charakter“ spricht, nun doch eine Rechtsänderung eintreten soll. Im Gegensatz zur Ansicht der Bundesregierung dürfte der zusätzliche Mehraufwand für die betroffenen Institute durch die Absenkung der Schwelle für die vollständigen geldwäscherechtlichen Identifizierungspflichten auf 1.000,- Euro massive Mehraufwendungen für die Unternehmen bedeuten, gegen die die „Synergien“ einer vereinheitlichten Schwelle vernachlässigbar erscheinen. Es ist ein deutlicher Unterschied, ob ein Bankinstitut bei einer Bareinzahlung im Bereich zwischen 1.000 und 15.000 Euro lediglich Namen, Anschrift und Kontonummer erfasst, oder sämtliche weitergehenden geldwäscherechtlichen Identifikations-, Überprüfungs- und Dokumentationspflichten zusätzlich erfüllt werden müssen.

3. Beschlüsse des Bundesrats und Gegenäußerung der Bundesregierung

- **Politisch exponierte Personen; Anmerkungen zu den Gegenäußerungen der Bundesregierung; Zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 GwG-E (BT-Drs. 17/6804 S. 89)**

Auch der von der Bundesregierung im Hinblick auf die praktische Handhabung der Identifizierungspflichten bei politisch exponierten Personen gegebene Verweis auf die Möglichkeiten von Datenbanken zeigt deutlich, dass das federführende Ministerium erneut die unterschiedlichen Gegebenheiten zwischen Finanz- und Nichtfinanzbereich verkennt. Ein Anschluss an solche Datenbanken ist zumeist teuer, ganz abgesehen davon, dass es sich bei den Anbietern um private Datensammlungen handelt, deren Überprüfung oder Richtigkeit wohl kaum sichergestellt werden kann.

Wir regen an, dass sich die Bundesregierung bei der derzeit anstehenden Überarbeitung der Geldwäscherichtlinie auf EU-Ebene intensiv dafür einsetzt, dass der in der Praxis schlichtweg nicht handhabbare Regelungskomplex rund um die politisch exponierten Personen abgeschafft, oder eine mit den EU „Terrorlisten“ vergleichbare Liste eingerichtet wird, auf der abschließend diejenigen Personen aufgeführt werden, weswegen der Regelungskomplex ursprünglich geschaffen wurde. Für die betroffenen Verpflichteten würde ein solches Vorgehen Vorteile bieten, da somit eine einheitliche, kostenlose Quelle zur Verfügung stehen würde. Zudem steht dann betroffenen politisch exponierten Personen der Rechtsweg offen.

Wir verkennen nicht, dass es nicht ohne Brisanz wäre, wie die dort aufgelisteten Personen, die ganz überwiegend über jeden Verdacht erhaben sein sollten (Botschafter, Verfassungsrichter, ausländische Präsidenten befreundeter Staaten wie USA, Kanada, Japan, Israel samt deren Partnern und Verwandtschaft) auf eine solche Zuordnung als besonders „Geldwäsche affine Personen“ reagieren würden. Nur muss sich unseres Erachtens die EU als Verfasser einer solchen Liste dieser Problematik stellen. Unsicherheiten bezüglich der Namen können nicht auf dem Rücken der Unter-

nehmen ausgetragen werden, denen man faktisch solche wohl wenig populären Zuordnungen zumutet.

- **Gebührenerhebung für Aufsichtsmaßnahmen; Anmerkung zur Forderung des Bundesrates zu § 16 Abs. 1, 3 und 7 – neu -, § 17 Abs. 1 Nr. 9 und 10 GWG**

Die Forderungen der Bundesländer nach der Schaffung von weiteren Gebührentatbeständen – insbesondere für verdachtsunabhängige Kontrollmaßnahmen – wird entschieden abgelehnt, genauso wie noch weitergehende Mitwirkungspflichten der Betroffenen bei einer Kontrolle.

Befremdlich finden wir, dass dieser Teil des Gesetzentwurfs, nämlich § 16 zu aufsichtsrechtlichen Befugnissen bereits – verborgen in einem *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmter Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW-IV_Umsetzungsgesetz – OGAW-IV-UmsG)* – verabschiedet worden ist. Es dürfte wohl unumstritten sein, dass man Teile des Geldwäschegesetzes in einem Gesetz mit dem zuvor genannten Titel nicht ohne weiteres vermuten würde. Wir halten die Vorgehensweise unter Transparenz Gesichtspunkten für bedenklich.

- **Forderung des Bundesrats nach weitergehendem Datenaustausch sind Datenschutzwidrig; zu § 16 Abs. 8 – neu – GwG, BT-Drs. 17/6804 S. 83**

Eine so pauschale und umfassende Ermächtigung zum beliebigen Datenaustausch zwischen den Behörden im Geldwäschegesetz dürfte gegen grundgesetzlich vorgegebene datenschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen und wird daher abgelehnt. Da beispielsweise bei einer verdachtsunabhängigen Kontrolle auch sensible Unternehmensdaten erhoben werden, muss sichergestellt werden, dass der Umgang auf das absolut notwendige Minimum beschränkt wird. Bei nicht auszuschließenden Datenpannen drohen so unternehmensinterne Daten an die Öffentlichkeit zu gelangen. Diese Gefahr kann nur durch einen möglichst restriktiven und sparsamen Umgang mit Daten minimiert werden.

gez. RA Hildegard Reppel und Christoph Nold
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Breite Str. 29, 10178 Berlin

Tel.: 030/20308-2702

Fax: 030/20308-5-2702

Email: reppel.hildegard@dihk.de