

Berlin, 14. Oktober 2011

Herausgeber:

Bundesverband Großhandel,
Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-570

Telefax 030 590099-519

www.bga.de info@bga.de

Autoren:

Michael Alber

Geschäftsführer

Volkswirtschaft und Finanzen

michael.alber@bga.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur „Optimierung der Geldwäscheprävention“

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention, der von der Bundesregierung in den Deutschen Bundestag eingebracht wurde, wird angestrebt, Defizite aus dem Deutschland-Bericht der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) vom 19. Februar 2010 zu beheben. Nach dem Bericht sieht sich die Bundesregierung gehalten, verstärkte Maßnahmen zur Vermeidung von Geldwäscheprävention auf den Weg zu bringen.

In der Bewertung schließt sich der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e. V. (BGA) grundsätzlich den inhaltlichen Ausführungen der Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) an und nimmt im Folgenden zu den aus Sicht der Unternehmen des Groß- und Außenhandels schwerpunktmäßig relevanten Themen ergänzend Stellung.

Der BGA nimmt dabei Bezug zu den folgenden Gesetzesänderungen:

- Ausweitung der Sorgfaltspflichten nach § 3 Abs. 2 des Geldwäschegesetzes (GwG) durch Absenkung der Transaktionsgrenze von 15.000 Euro auf 1.000 Euro für elektronische Geldtransfers. Danach sollen die Sorgfaltspflichten künftig auch für einen Geldtransfer, soweit dieser außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung nach der EU-Verordnung 1781/2006 steht, gelten, wenn dieser einen Betrag im Wert von 1.000 Euro oder mehr ausmacht. Nach der EU-Verordnung werden Geldtransfers als jede Transaktion definiert, die im Namen eines Auftraggebers über einen Zahlungsverkehrsdienstleister auf elektronischem Weg mit dem Ziel abgewickelt wird, einem Begünstigten bei einem Zahlungsverkehrsdienstleister einen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen, unabhängig davon, ob Auftraggeber und Begünstigter dieselbe Personen sind.
- Die geltende Regelung sieht nach § 3 Abs. 2 Satz 2 GWG vor, dass auch sog. Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 12 GwG, unbeschadet der Sorgfaltspflichten im Falle von strafrechtlich relevanten Transaktionen, der Terrorfinanzierung oder von Zweifeln, bei der Annahme von Bargeschäften im Wert von 15.000 Euro oder mehr ihre Vertragspartner nach § 4 GWG identifizieren müssen und die Geschäftsbeziehung kontinuierlich zu überwachen haben. Mit § 2 Abs. 1 Nr. 12 sind somit auch Großhändler („Personen, die gewerblich mit Gütern handeln“) von den Sorgfaltspflichten betroffen. Dazu zählen u. a. die Erhebung von bestimmten Daten zur Feststellung der Identität des Vertragspartners sowie die Vergewisserung anhand von bestimmten Dokumenten zur Überprüfung dessen Identität.
- Einführung von internen Sicherungsmaßnahmen, u. a. der Bestellung eines Geldwäschebeauftragten nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 für Verpflichtete im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2c, 3, 5, 7 bis 12 GWG – also auch für Großhändler. Ausgenommen werden können Verpflichtete mit höchstens neuen Beschäftigten (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 S. 7). Der Gesetzentwurf verweist darauf, dass die neue Funktion mit dem bereits vorhandenen Personalbestand, z. B. mit anderen Funktionen eines Betriebsbeauftragten („Compliance Officer“) wahrgenommen werden kann.

Vor diesem Hintergrund zieht der BGA zum Gesetzentwurf folgende Bewertung und sieht folgenden Änderungsbedarf:

1. Allgemeine Bewertung

Der BGA teilt die Auffassung, dass es für die Wirtschaft wichtig ist, Geldwäsche wirksam zu bekämpfen und Maßnahmen hierzu präventiv zu ergreifen. Diese Maßnahmen sollten insbesondere die Branchen einbeziehen, die im Mittelpunkt von Geldwäschekriminalität stehen können. Geldwäsche kann Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten ehrlicher Unternehmen führen. Allerdings erscheint weit überzogen, dass nur bei einer weitestgehenden Umsetzung der im FATF-Bericht aufgeführten Mängel und Maßnahmen Deutschland seine Verpflichtungen zur Geldwäschebekämpfung erfüllen kann. Denn zu berücksichtigen sind dabei auch nationale rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche Aspekte.

Allerdings ist anzuerkennen, dass bestimmte, bestehende Defizite im Regelungswerk behoben werden müssen, um das Ziel einer wirksamen Geldwäscheprävention sicherzustellen. Dabei muss es aber auch um eine Abwägung von rechtlichen Anforderungen, verhältnismäßigen Regelungen, Eignung der Maßnahmen, Vermeidung von weiterer Bürokratie und Kosten für Unternehmen, um Praktikabilität und Anwendbarkeit der Regelungen gehen. Hieran gemessen schießt der Gesetzentwurf sowohl entgegen den ursprünglichen als auch in der Gesetzesbegründung aufgeführten Zielen in verschiedenen Einzelmaßnahmen weit hinaus. Zum einen wird ein enormer Bürokratie- und Kostenaufwand erzeugt und zum anderen werden die auf den Finanzsektor zugeschnittenen Regelungen auf die weiteren Wirtschaftssektoren ausgedehnt, ohne die strukturellen Besonderheiten zu berücksichtigen.

Auch hält der BGA den Gesetzentwurf im Wortlaut für die Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, in seiner textlichen Ausgestaltung für zu kompliziert und unverständlich. Nicht klar erkennbar ist beispielsweise die Reichweite des Kreises der betroffenen Unternehmen. Gesetzeswortlaut und Gesetzesbegründung fallen diesbezüglich auseinander.

Die Wirtschaftsstufe des Großhandels bildete 2009 mit rund 140.000 Unternehmen und Umsätzen in einer Größenordnung von 1.400 Milliarden Euro eine große Bandbreite an Unternehmensgrößen und Unternehmensschwerpunkten ab. Darunter ist gerade auch eine Vielzahl an kleinen und mittleren Betrieben, die Anforderungen und Aufwand überfordern dürfte. Zugleich sehen sich die Unternehmen insgesamt mit der Androhung von verschärften Bußgeldern und Strafverfahren konfrontiert.

Der BGA appelliert vor diesem Hintergrund an den Gesetzgeber, den Gesetzentwurf in Bürokratie und Sicherungsmaßnahmen deutlich zu straffen und die gesetzlichen Regelungen einfacher zu fassen

2. Änderungsbedarf

Der BGA hält folgende wesentliche Punkte für änderungsbedürftig:

2.1. Bürokratiebelastung reduzieren

Die Ausweitung der Regelungen über den Finanzbereich hinaus bedeutet auch für Unternehmen des Großhandels, dass sie sich mit neuen Bürokratiepflichten, beispielsweise weiter ausgedehnten Dokumentations- und Überprüfungspflichten, konfrontiert sehen. Die Erhebung und Sammlung von Daten sowie deren Überprüfung verursacht zum einen zusätzliche Kosten, und zum anderen ist fraglich, ob hieraus ein Nutzen für eine Verbesserung der Geldwäscheprävention entsteht. Die Maßnahmen zur Optimierung der Geldwäscheprävention führen in ihrer derzeitig geplanten Ausgestaltung gemessen

an dem von der Bundesregierung angestrebten Ziel, Bürokratiekosten zu senken, in die gegenteilige Richtung.

Allein im Großhandel führen die neuen Bürokratiekosten auf Grundlage der Kalkulationsrahmens des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) zu einer unverhältnismäßig hohen Kostenbelastung in Höhe von über 22 Millionen Euro. Allein dieser Betrag übertrifft die im Gesetzentwurf veranschlagten Bürokratiekosten von 885.000 Euro und zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft von 1.000.000 Euro deutlich.

Nach dem Gesetzentwurf sollen Mitarbeiter nach § 9 Abs. 2 Nr. 3 GwG durch geeignete Maßnahmen zur Geldwäscheprävention informiert und geschult werden. In der Begründung zum Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass diese Schulungspflicht „alle in den potentiell geldwäscherelevanten Geschäftsbereichen tätigen Mitarbeiter“ erfasst. Hier wäre eine eindeutige Klarstellung bereits im Gesetzeswortlaut zu begrüßen und würde eventuellen Auslegungsfehlern entgegenwirken, zumal der aktuelle § 9 Abs. 2 Nr. 2 GwG eine solche Klarstellung in Bezug auf die Schulungspflichten bereits enthält.

Die Änderungen der Anzeige- bzw. Meldepflichten, u. a. die Umstellung von „Verdachtsanzeigen“ auf „Verdachtsmeldungen“, führen zu einer Erhöhung der Anzahl an Meldungen. Hierbei muss jedoch einerseits weiterhin gewährleistet sein, dass u.a. die Änderung des Wortlauts auf „Meldung“ nicht zum Verlust der Straffreiheit nach § 261 Abs. 9 StGB führt, da die Straffreiheit hierin an die Anzeige geknüpft wird. Zudem ist andererseits fraglich, ob die Erhöhung der Quantität der Verdachtsanzeigen/-meldungen zu einer Erhöhung der Anzahl aufgedeckter, tatsächlicher Fällen von Geldwäsche führt, die entsprechend verfolgt werden.

2.2. Streichung der Anforderung eines Geldwäschebeauftragten im Nichtfinanzbereich, zumindest aber Entschärfung

Der Gesetzentwurf sieht die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten und eines Stellvertreters über den Finanzbereich hinaus in § 9 Abs. 2 Nr. 1 GwG vor. Ausgenommen werden sollen nach dem Wortlaut des Gesetzestextes von der Bestellung eines Geldwäschebeauftragten Kleinstunternehmen mit bis zu 9 Beschäftigten. Für den Großhandel bedeutet dies zwar, dass etwa 84 Prozent der Unternehmen der Wirtschaftsstufe keinen Geldwäschebeauftragten benennen müssen, aber etwa 22.600 Unternehmen müssten nach dem Gesetzentwurf einen Geldwäschebeauftragten benennen und schulen sowie innerbetriebliche Anpassungen der Organisationsstruktur für die Erfüllung der Pflichten vornehmen .

Widersprüchlich ist jedoch, dass Gesetzestext und Gesetzesbegründung unterschiedliche Grenzen anführen, ab denen Unternehmen einen Geldwäschebeauftragten benennen müssen. Der Gesetzentwurf sieht als Grenze für die verpflichtende Einführung eines Geldwäschebeauftragten 9 Mitarbeiter vor, die Gesetzesbegründung führt jedoch an, dass die Benennung ein Geldwäschebeauftragten nur Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeiter verpflichte und auch nur Unternehmen erfasse, die zudem eine zergliederte und arbeitsteilige Geschäftsstruktur aufweisen sowie als risikobehaftet gelten.

Der BGA appelliert an den Gesetzgeber, die Anforderung zur Schaffung eines Geldwäschebeauftragten im Nichtfinanzbereich zu streichen, zumindest aber die Grenze deutlich heraufzusetzen. Entsprechend der Zielsetzung der Begründung des Gesetzentwurfes schlägt der BGA vor, Unternehmen von weniger als 250 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von der Pflicht zur Benennung eines Geldwäschebeauftragten auszunehmen. Dadurch würde die Zahl der Verpflichteten die im Gesetzentwurf genannte Größenordnung von

bundesweit etwa 1.000 Unternehmen zwar immer noch überschreiten, aber doch deutlich begrenzt. Eine Erhöhung der Risikoanfälligkeit ist damit auch nicht erkennbar, da die Unternehmen weiterhin zur Durchführung allgemeiner organisatorischer Präventionsmaßnahmen verpflichtet bleiben. Im Großhandel wären dann immer noch fast 740 Unternehmen von der Regelung betroffen.

2.3. Unveränderte Beibehaltung der Schwelle für kontofremde Bargeldzahlungen

Der BGA schließt sich der Forderung des Bundesrates, nach einer Streichung der vorgesehenen Schwellenabsenkung bei kontofremden Bargeldeinzahlungen auf 1.000,- Euro an. Durch den mit einer weiteren Schwelle verbundenen Aufwand bei der Erhebung und Überprüfung von den gesammelten Daten würde ein enormer Aufwand entstehen. Bankinstitute müssten bei einer Bareinzahlung im Bereich zwischen 1.000 Euro und 15.000 Euro nicht nur Namen, Anschrift und Kontonummer erfassen, sondern auch alle weitergehenden geldwäscherechtlichen Identifikations-, Überprüfungs- und Dokumentationspflichten zusätzlich erfüllen. Aus Sicht des BGA ist hervorzuheben, dass an der Regelung, nach der Verpflichtete im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 12 bei der Annahme von Bargeld im Wert von 15.000 Euro oder mehr die Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschegesetz zu erfüllen haben, keine weiteren Verschärfungen vorgenommen werden, um zusätzliche Bürokratie und Kosten abzuwenden.

2.4. Bagatellschwelle für Geschäfte des täglichen Bedarfs erforderlich

Das Geldwäschegesetz hat zum Ziel, die Einspeisung von inkriminierten Geldern in den Wirtschaftskreislauf zu erfassen. Die Einbeziehung von Geschäften des täglichen Bedarfs in die Verpflichtungen nach dem Geldwäschegesetz erscheint dem BGA nicht angemessen. Es sollte eine „Bagatellschwelle“ eingeführt werden, die vermeidet, dass kleine Geschäfte formale Pflichten (interne Sorgfaltspflichten, Schulung des Verkaufspersonals etc.) nach dem Geldwäschegesetz erfüllen müssen.

2.5. Regelungen zu „Politisch Exponierter Personen“ klarer fassen

Der BGA spricht sich gegen eine Ausweitung der verstärkten Sorgfaltspflichten auf inländische sog. politisch exponierte Personen (PEPs) aus. § 6 Abs. 2 Nr. 1 GwG soll künftig u.a. auch im Inland ansässige ausländische PEPs erfassen, weswegen der Gesetzesentwurf die Streichung der Worte „nicht im Inland ansässig“ vorsieht. Durch diese Änderung von § 6 Abs. 2 Nr. 1 GwG ist jedoch anhand des Gesetzeswortlauts nicht zu erkennen, dass im Inland ansässige deutsche PEPs auch weiterhin nicht von dieser Norm erfasst werden sollen. Um den Willen des Gesetzgebers klar zum Ausdruck zu bringen, sollte sich diese Klarstellung auch im Gesetzeswortlaut widerfinden, da sich Gesetzesauslegungen auf den Wortlaut beziehen. Eine „schleichende“ Ausweitung der verstärkten Sorgfaltspflichten auch auf inländische PEPs wäre sonst zu befürchten, was dann nicht nur einen erheblichen Mehraufwand für die nach dem GwG Verpflichteten nach sich zöge, sondern auch einem Generalverdacht in Bezug auf inländische PEPs und Geldwäschedelikte gleichkäme.

2.6. Keine Verschärfung von Bußgeldrahmen und Erweiterung der Vorsatzdelikte

Die vorgesehene Verschärfung und Erhöhung der Bußgelder über das bereits bestehende Maß hinaus wird vom BGA abgelehnt. Eine weiter gehende Erhöhung der Sanktionierung von Verstößen gegen das Geldwäschegesetz auf 500.000 Euro und die Einführung eines weiteren Tatbestandes in Form eines „besonders schwerer Falles“ leistet keinen wirksamen Beitrag zur Geldwäscheprävention. Bereits die derzeit geltenden Bußgelder sind sehr hoch und dürften damit sogar für viele Unternehmen eine existenzielle Bedrohung sein. Vermieden werden muss, dass bereits bei einfachsten Verstößen enorm hohe Bußgelder drohen. Stattdessen sollte bei den Rechtsanwendern durch Information und verständliche und nachvollziehbare Regelungen die Akzeptanz gestärkt und sich Maßnahmen und Pflichten auf besonders gefährdete Bereiche beschränken.