Deutsches Aktieninstitut

Kapital. Markt. Kompetenz.

EU-Geldwäschepaket: Nationale Umsetzung als erster Schritt

Übergangsregeln für das Transparenzregister schaffen und Auslegungsfragen klären

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Sechsten EU-Geldwäscherichtlinie und zur Stärkung der Geldwäscheprävention (GwBG-E), 19.11.2026

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 3
1 Risikobasierter Ansatz und Sorgfaltspflichten 4
2 Registrierung von Verpflichteten 5
3 Transparenzregister 5
3.1 Unstimmigkeitsmeldungen 6
3.2 Übergangsvorschriften 7
4 Bußgeldvorschriften 7
5 Weitere Klarstellungen 8
6 Europäische Auslegungsfragen zeitnah klären 9
Kontakt 11

Einleitung

Wir begrüßen die Möglichkeit, zum Referentenentwurf zur Umsetzung der Sechsten EU-Geldwäscherichtlinie und zur Stärkung der Geldwäscheprävention Stellung zu nehmen. Der im Entwurf verfolgte Ansatz, nicht über die Vorgaben aus der EU-Geldwäscheverordnung und der dazugehörigen Richtlinie hinauszugehen, weist in die richtige Richtung.

Der Verzicht auf eine nationale Weiterverpflichtung der übrigen Güterhändler trägt dem risikobasierten Ansatz Rechnung und vermeidet unnötige bürokratische Belastungen. Um dieses Regelungsziel zu wahren, besteht jedoch insbesondere bei (nicht-) finanziellen gemischten Holdinggesellschaften erheblicher Klärungsbedarf. Ohne eine klare und trennscharfe Abgrenzung besteht das Risiko, dass Güterhändler allein aufgrund ihrer Einbindung in Konzernstrukturen, insbesondere bei unterstützenden Finanzgeschäften im Rahmen ihres realwirtschaftlichen Hauptgeschäfts, mittelbar erneut geldwäscherechtlichen Pflichten unterliegen.

Zudem sehen wir in zentralen Punkten Nachbesserungsbedarf:

- Den risikobasierten Ansatz unter Berücksichtigung unterschiedlicher Geschäftsmodelle, Güterarten und Zahlungswege konsequent verankern.
- Für mehrstufige Konzern- und Vertriebsstrukturen klare Registrierungsregelungen schaffen, um Mehrfachregistrierungen und redundante Compliance-Strukturen zu vermeiden.
- Vertretungsbefugnisse gegenüber dem Transparenzregister flexibel ausgestalten und Unstimmigkeitsmeldungen konkret begründen.
- Übergangsvorschriften mit ausreichenden Fristen zur Anpassung des Transparenzregisters an die Vorgaben des EU-Geldwäschepakets schaffen sowie bei umstellungsbedingten Unstimmigkeiten Sanktionsschutz gewähren.
- Sanktionen und Veröffentlichungen an Schwere, Dauer und Häufigkeit des Verstoßes ausrichten; zudem bei weniger gravierenden Verstößen die Folgen einer Veröffentlichung angemessen berücksichtigen.
- Für eine rechtssichere Anwendung des GwBG sind offene Auslegungsfragen, insbesondere zu Holdingstrukturen, hochwertigen Gütern, Absatzfinanzierungen und Warenderivaten, zeitnah zu klären. Zur Vermeidung einer unbeabsichtigten Einbeziehung von Güterhändlern machen wir konkrete Vorschläge.

1 Risikobasierter Ansatz und Sorgfaltspflichten

Der risikobasierte Ansatz wird im Entwurf als tragender Grundsatz der Geldwäscheprävention hervorgehoben. Wir sprechen uns dafür aus, diesen Grundsatz im Gesetz ausdrücklich und durchgängig sichtbar zu machen. Wir regen daher an, § 8 GwBG-E als einheitlichen Maßstab für sämtliche geldwäscherechtlichen Pflichten auszugestalten und seinen Anwendungsbereich nicht auf dieses Gesetz zu beschränken. Nur ein konsistenter Maßstab verhindert, dass gleichartige Sachverhalte je nach Anknüpfungspunkt unterschiedlich bewertet werden.

Daher empfehlen wir eine hinreichend differenzierte Betrachtung von Geschäftsmodellen, Güterarten und Transaktionsformen im Rahmen der nationalen Risikoanalyse nach § 7 GwBG-E. Hochwertige Güter haben kein einheitliches Risikoprofil. Nutzfahrzeuge, Luxusfahrzeuge und sonstige Luxusgüter können sich etwa hinsichtlich Marktgängigkeit, Eigentumsstruktur und Verwertbarkeit erheblich unterscheiden. Wir schlagen vor, diese Unterschiede entsprechend des risikobasierten Ansatzes zu berücksichtigen, da ansonsten Maßnahmen zur Anwendung kommen könnten, die weder dem tatsächlichen Risiko noch dem jeweiligen Geschäftsmodell entsprechen.

Gleiches gilt für den Zahlungsweg. Vollständig dokumentierte unbare B2B-Zahlungen über regulierte Finanzinstitute weisen regelmäßig ein anderes Risikoprofil auf als Bargeld- oder bargeldähnliche Transaktionen. Wir regen an, diese Differenzierung sowohl in der Nationalen Risikoanalyse als auch in der Aufsichtspraxis ausdrücklich zu berücksichtigen. Unternehmen erhielten dadurch eine belastbare Grundlage, um ihre Maßnahmen risikoadäquat auszugestalten und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Auch bei bestehenden B2B-Geschäftsbeziehungen ist eine verhältnismäßige Aktualisierung der Kundendaten entscheidend. Eine anlasslose vollständige Neuerhebung sämtlicher Informationen bei allen Bestandskunden würde erhebliche Ressourcen binden und den Blick auf tatsächlich relevante Veränderungen erschweren. Maßgeblich sind konkrete Änderungen der Geschäftsbeziehung, neue risikorelevante Anhaltspunkte oder sonstige nachvollziehbare Auslöser.

2 Registrierung von Verpflichteten

Wir regen an sicherzustellen, dass in mehrstufigen Unternehmens- und Vertriebsstrukturen eindeutig feststeht, welche der eingebundenen Verpflichteten sich registrieren müssen. Dafür ist eine eindeutige Regelung in § 6 GwBG-E erforderlich, die festlegt, welche Unternehmen erfasst sind und welcher Registrierungsvorgang für sie maßgeblich ist. Mehrfache Registrierungen bei verschiedenen Stellen sowie redundante Governance- und Compliance-Strukturen würden dagegen unnötige Kosten verursachen und Verantwortlichkeiten unübersichtlich machen.

Wir schlagen vor, dass Unternehmen bei der Registrierung nach § 6 GwBG-E bereits gegenüber zuständigen Behörden oder Registern gemachte Angaben nicht erneut übermitteln müssen, soweit diese Angaben aktuell sind und von der zuständigen Aufsichtsbehörde abgerufen oder berücksichtigt werden können. Das gilt besonders für Unternehmensgruppen und Konstellationen mit mehreren Verpflichteten. Ein konsistenter Anknüpfungspunkt würde verhindern, dass dieselben Informationen wiederholt abgefragt werden, und zugleich die Nachvollziehbarkeit für Unternehmen und Aufsichtsbehörden verbessern.

Für die Aufsicht regen wir einen bundeseinheitlichen Rahmen an, der zugleich den Besonderheiten der jeweiligen Sektoren Rechnung trägt. Unterschiedliche Anforderungen einzelner Aufsichtsbehörden erschweren die Rechtsanwendung, erhöhen den Abstimmungsaufwand und führen gerade in Unternehmensgruppen zu uneinheitlichen Erwartungen. Einheitliche Grundsätze mit sektorspezifischer Konkretisierung verbinden Rechtssicherheit und ausreichende Flexibilität.

3 Transparenzregister

Die Aussagekraft des Transparenzregisters hängt maßgeblich davon ab, dass die einzutragenden Personen eindeutig bestimmt werden und die Informationen für berechtigte Unternehmensvertreter verlässlich nutzbar sind.

Wir sprechen uns dafür aus, die bisherige Regelung beizubehalten, nach der bei fehlendem wirtschaftlich Berechtigten die gesetzlichen Vertreter als fiktive wirtschaftlich Berechtigte eingetragen werden. Eine Ausweitung auf die gesamte Führungsebene oder Teile davon würde den betroffenen Personenkreis erheblich vergrößern, ohne die Eigentümer- und Kontrollstruktur dadurch transparenter zu machen. Die bestehende Anknüpfung ist demgegenüber klar, handhabbar und auf den Zweck der Eintragung begrenzt.

Für die Vertretung gegenüber dem Transparenzregister empfehlen wir ausreichende organisatorische Flexibilität. Wir schlagen vor, die Benennung mehrerer Vertreter zu ermöglichen und zugleich die Bevollmächtigung einer Person für mehrere Unternehmen derselben Unternehmensgruppe vorzusehen. Eine umfassende Identitätsprüfung sämtlicher handelnder Personen ist hierfür weder erforderlich noch verhältnismäßig, sofern die Bevollmächtigung des Unternehmens verlässlich dokumentiert ist.

Ordnungsgemäß legitimierte Unternehmensvertreter brauchen jederzeit vollständigen Zugang zu sämtlichen das Unternehmen betreffenden Eintragungen. Nur so können sie die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben prüfen und gegenüber Geschäftspartnern, Behörden oder Gerichten nachweisen. Ein vollständiger Zugang liegt damit nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern unterstützt auch die Qualität des Registers.

Bei Eintragungen zu Finanzsanktionen sind eindeutig bestätigte und zweifelsfreie Treffer erforderlich. False Positives dürfen nicht zu geschäftsschädigenden Hinweisen führen. Eine Eintragung darf sich zudem ausschließlich auf die betroffene Person beziehen und nicht pauschal auf das Unternehmen ausstrahlen. Hohe Treffergenauigkeit und eine klare Trennung zwischen Person und Unternehmen sind für die Verhältnismäßigkeit und Akzeptanz des Verfahrens essenziell.

3.1 Unstimmigkeitsmeldungen

Unstimmigkeitsmeldungen können die Qualität des Transparenzregisters verbessern, wenn sie für Unternehmen nachvollziehbar und zielgerichtet bearbeitbar sind. Wir regen daher an, den Betroffenen in jedem Fall konkret mitzuteilen, worin die Unstimmigkeit besteht. Der in § 28 Abs. 3 GwBG-E verwendete Verweis führt bislang nicht zu einer ausreichend aussagekräftigen Begründung und verläuft ins Leere.

Unternehmen müssen erkennen können, worin die konkrete Unstimmigkeit besteht und welche Angaben betroffen sind. Nur dann lässt sich die Eintragung gezielt prüfen und gegebenenfalls kurzfristig korrigieren. Der grundsätzlich richtige Vorschlag des Entwurfs ist daher um eine klare Pflicht zur sachverhaltsbezogenen Begründung zu ergänzen.

Wir empfehlen, die anschließende Prüfung auf den konkret beanstandeten Sachverhalt zu beschränken. Eine umfassende Überprüfung sämtlicher Registerangaben erscheint nur bei zusätzlichen sachlichen Anhaltspunkten und mit entsprechender Begründung gerechtfertigt. Für das Verfahren sind zudem die allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätze heranzuziehen. Das

schafft einen angemessenen Ausgleich zwischen wirksamer Registerkontrolle und dem Schutz vor unverhältnismäßigen Folgeprüfungen.

Darüber hinaus regen wir an, Unternehmen künftig die eigenständige Benennung von Ansprechpartnern für Unstimmigkeitsverfahren zu ermöglichen. Die Person, die Registerangaben übermittelt, muss nicht zugleich mit der Bearbeitung eines Unstimmigkeitsverfahrens betraut sein. Dies trägt den unterschiedlichen organisatorischen Zuständigkeiten für laufende Registermeldungen und die Bearbeitung konkreter Unstimmigkeiten Rechnung.

3.2 Übergangsvorschriften

Für die Funktionsfähigkeit des Transparenzregisters während der Umstellung halten wir Übergangsregelungen für unverzichtbar. § 122 GwBG-E klärt bislang nicht hinreichend, wie bestehende Eintragungen an die erweiterten Vorgaben der EU-Geldwäscheverordnung angepasst werden und wie Verpflichtete in dieser Phase mit Registerabfragen und Unstimmigkeiten umgehen sollen.

Ab Juli 2027 treffen neue Prüfungs- und Meldepflichten damit möglicherweise auf einen noch nicht vollständig angepassten Datenbestand. Massenhafte Unstimmigkeitsmeldungen, Rückfragen und erhebliche Vollzugsprobleme wären absehbar. Erforderlich sind deshalb klare Anpassungsfristen, praktikable Übergangsregelungen und ein Ausschluss von Sanktionen, soweit Abweichungen allein auf der Umstellung des Registers beruhen. Unternehmen brauchen während der Übergangsphase eine verlässliche Grundlage, um ihre Pflichten rechtssicher erfüllen zu können.

4 Bußgeldvorschriften

Es ist wichtig, dass ein Sanktionsregime die Schwere, Dauer und Häufigkeit eines Verstoßes angemessen abbildet. Wir sprechen uns deshalb dafür aus, die bisherige Differenzierung der Sanktionsmaßstäbe zu erhalten. Eine generelle Sanktionierung sämtlicher einfach fahrlässiger Verstöße wäre unverhältnismäßig. Im Mittelpunkt stehen schwerwiegende, wiederholte oder systematische Pflichtverletzungen.

Auch bei der Veröffentlichung von Bußgeldentscheidungen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Für die Bekanntmachung nach § 121 GwBG-E plädieren wir grundsätzlich für eine Veröffentlichung erst nach Eintritt der Bestandskraft. Eine vorherige Veröffentlichung unter Nennung der verantwortlichen Personen und der Bußgeldhöhe kann insbesondere bei weniger gravierenden Verstößen zu unverhältnismäßigen und irreversiblen Nachteilen

führen. Für Verstöße, die weder schwerwiegend noch wiederholt oder systematisch sind, empfiehlt es sich daher, die Veröffentlichung bis zur Bestandskraft aufzuschieben. Auf diese Weise bleiben Transparenz und Abschreckungswirkung erhalten, ohne dass sich ein noch nicht abschließend geklärter Vorwurf dauerhaft geschäftsschädigend auswirkt.

Wir merken zudem an, dass die in § 118 Abs. 6 GwBG-E vorgesehene Bußgeldobergrenze von 10 Prozent des Gesamtumsatzes unverhältnismäßig ist und es einer absoluten Obergrenze bedarf.

5 Weitere Klarstellungen

In § 91 Abs. 1 GwBG-E regen wir eine redaktionelle Korrektur an. Nach der GwVO spricht vieles dafür, dass dort finanzielle gemischte Holdinggesellschaften gemeint sind, während im Entwurf nichtfinanzielle gemischte Holdinggesellschaften genannt werden. Die Formulierung sollte entsprechend überprüft und eindeutig gefasst werden, damit nichtfinanziell gemischte Holdinggesellschaften nicht erfasst werden.

Für Syndikusrechtsanwälte, Syndikuspatentanwälte und Syndikussteuerberater ist zudem klarzustellen, dass aus der jeweiligen beruflichen Stellung keine eigenständige individuelle Unterwerfung unter die Anforderungen der EU-Geldwäscheverordnung folgt. Wir regen an, die im Ausgangstext enthaltene Verweisung auf § 46c Abs. 1 BRAO redaktionell sowie im Hinblick auf den persönlichen Anwendungsbereich sorgfältig zu überprüfen. Die gemeinte materielle Klarstellung bleibt davon unberührt; entscheidend ist eine eindeutige und belastbare Formulierung im Gesetzestext.

Eine realistische Folgenabschätzung setzt voraus, dass der Gesetzgeber den tatsächlichen Umsetzungsaufwand umfassend ermittelt und angemessen berücksichtigt. In diesem Zusammenhang erscheint uns der im Gesetzentwurf ausgewiesene Erfüllungsaufwand insbesondere für erstmalig verpflichtete Unternehmen als zu niedrig angesetzt. In die Bewertung gehören neben laufenden Prüfungen auch der Aufbau von Risikomanagement- und Compliance-Strukturen, die Anpassung von IT-Systemen, Schulungen und zusätzliche Dokumentationspflichten. Damit erhöht sich der Aufwand deutlich.

6 Europäische Auslegungsfragen zeitnah klären

Das Umsetzungsgesetz allein reicht nicht aus, um eine rechtssichere und einheitliche Anwendung des neuen europäischen Geldwäscherechts zu gewährleisten. Wesentliche Abgrenzungsfragen ergeben sich unmittelbar aus der europäischen Geldwäscheverordnung und lassen sich daher nicht abschließend auf nationaler Ebene lösen. Obwohl die zugrunde liegenden Unsicherheiten teilweise seit 2024 bekannt sind, fehlen bislang belastbare Auskünfte und rechtssichere Auslegungshinweise. Wir regen an, dass die zuständigen nationalen Stellen die offenen Fragen gebündelt auf europäischer Ebene adressieren und die Erarbeitung zeitnaher Auslegungshinweise aktiv unterstützen. Hilfsweise sind die bestehenden Auslegungsspielräume auf nationaler Ebene für sachgerechte Klarstellungen zu nutzen. Dabei sind insbesondere das tatsächliche Geldwäscherisiko sowie Funktion und Umfang der jeweiligen Tätigkeit innerhalb des Geschäftsmodells zu berücksichtigen. Besondere Bedeutung gewinnt dies vor dem Hintergrund, dass der Wegfall der bislang privilegierten Stellung von Güterhändlern weitreichende zusätzliche geldwäscherechtliche Pflichten und erhebliche Anpassungen bestehender Prozesse nach sich ziehen kann. Die notwendige Klarstellung sollte dem konkreten Risikoprofil Rechnung tragen und zugleich praktikable Umsetzungsmöglichkeiten gewährleisten.

Klärungsbedarf besteht insbesondere in folgenden Bereichen:

- Gemischte Holdingstrukturen: Es ist klarzustellen, dass die Verpflichteteneigenschaft einer Tochtergesellschaft nicht auf die Konzernmutter oder andere Konzerngesellschaften übergeht. Wird die Mutter aufgrund einer verpflichteten Tochtergesellschaft als gemischte Holdinggesellschaft eingestuft, sind die daraus folgenden Pflichten auf die Tätigkeit zu begrenzen, die diese Einstufung ausgelöst hat. In Anlehnung an Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 1 GwVO dürfen eigene Tätigkeiten der Mutter und Tätigkeiten anderer Konzerngesellschaften, die nicht unter Art. 3 GwVO fallen, nicht in die Gruppenpflichten nach Art. 16 GwVO einbezogen werden. Dies muss auch für entsprechende Tätigkeiten von Konzerngesellschaften außerhalb der EU gelten.

- Hochwertige Güter: Die Begriffe „regelmäßig“ und „hauptberuflich“, der Betrachtungszeitraum sowie das Verhältnis besonderer Meldepflichten zu allgemeinen Sorgfaltspflichten bedürfen einer einheitlichen Auslegung. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass eine lediglich untergeordnete, nicht prägende Tätigkeit keine umfassende Verpflichteteneigenschaft begründet.

- Handel mit Edelmetallen und Kunstgegenständen: Klarstellungsbedarf besteht ferner für lediglich akzessorische Tätigkeiten im Zusammenhang mit Edelmetallen oder Kunstgegenständen. Der Erwerb von Edelmetallen als Produktionsinput, die gelegentliche Veräußerung von Produktionsresten oder der seltene Verkauf betrieblich genutzter Kunstgegenstände begründet für sich genommen keine Verpflichteteneigenschaft. Maßgeblich ist vielmehr, ob eine eigenständige, regelmäßig ausgeübte und auf Dauer angelegte Handelstätigkeit vorliegt.

- Absatzfinanzierende Händler: Für absatzfinanzierende Händler regen wir die Einführung einer unionsrechtlich zulässigen und praxistauglichen Ausnahme für Konstellationen mit geringem Geldwäscherisiko an. Ein bloßer Zahlungsaufschub beim Verkauf eigener Waren, insbesondere bei zins- und gebührenfreien Finanzierungen ohne Auszahlung von Geldmitteln, rechtfertigt nicht eine umfassende geldwäscherechtliche Gleichstellung mit klassischen Finanzinstituten.

- Warenderivate: Realwirtschaftliche Unternehmen dürfen nicht allein deshalb als Finanzinstitute und damit als Verpflichtete gelten, weil sie Waren- oder Energiederivate zur Beschaffung, Bewirtschaftung oder Absicherung ihres operativen Hauptgeschäfts einsetzen. Entscheidend sind vielmehr Funktion, Kundenbezug und tatsächliches Geldwäscherisiko der Tätigkeit. Die Eigenhandels- und Nebentätigkeitsausnahmen der MiFID II und des KWG bieten hierfür einen sachgerechten Maßstab, um Tätigkeiten im Rahmen von realwirtschaftlichen Geschäftsmodellen von finanzwirtschaftlichen Geschäftsmodellen abzugrenzen.

Die erforderlichen europäischen Auslegungshinweise müssen rechtzeitig vor Anwendbarkeit der Geldwäscheverordnung vorliegen, damit die betroffenen Unternehmen ihre Prozesse rechtssicher, risikoorientiert und verhältnismäßig ausgestalten können. Fehlende Rechtssicherheit bei der Abgrenzung des Verpflichtetenkreises könnte für betroffene Industrieunternehmen erhebliche Anpassungen bestehender KYC-, Dokumentations- und IT-Prozesse erforderlich machen. Neben den genannten Beispielen bestehen weitere klärungsbedürftige Punkte, zu denen wir gerne für einen vertiefenden Austausch zur Verfügung stehen.

Kontakt

Jan Klugescheid
Referent Recht
Telefon +49 69 92915-44
klugescheid@dai.de

Büro Frankfurt:
Deutsches Aktieninstitut e.V.
Senckenberganlage 28
60325 Frankfurt am Main

EU-Verbindungsbüro:
Deutsches Aktieninstitut e.V.
Rue Marie de Bourgogne 58
1000 Brüssel

Hauptstadtbüro:
Deutsches Aktieninstitut e.V.
Behrenstraße 73
10117 Berlin

Lobbyregister Deutscher Bundestag: R000613
EU-Transparenzregister: 38064081304-25
www.dai.de

Das Deutsche Aktieninstitut setzt sich für einen starken Kapitalmarkt ein, damit sich Unternehmen gut finanzieren und ihren Beitrag zum Wohlstand der Gesellschaft leisten können.

Unsere Mitgliedsunternehmen repräsentieren etwa 85 Prozent der Marktkapitalisierung deutscher börsennotierter Aktiengesellschaften. Wir vertreten sie im Dialog mit der Politik und bringen ihre Positionen über unser Hauptstadtbüro in Berlin und unser EU-Verbindungsbüro in Brüssel in die Gesetzgebungsprozesse ein.

Als Denkfabrik liefern wir Fakten für führende Köpfe und setzen kapitalmarktpolitische Impulse. Denn von einem starken Kapitalmarkt profitieren Unternehmen, Anleger und Gesellschaft.