Stellungnahme

des Handelsverbandes Deutschland (HDE)

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1640 und zur Neuordnung des Geldwäschegesetzes

Der HDE begrüßt die risikobasierte Neuausrichtung und insbesondere den Verzicht auf eine nationale Weiterverpflichtung des allgemeinen Güterhandels. Zugleich besteht punktueller, aber wesentlicher Nachbesserungsbedarf, damit die Umsetzung unionsrechtskonform, vollzugstauglich und verhältnismäßig erfolgt.

Kernforderungen des HDE

- Keine unbeabsichtigte Einbeziehung absatzfinanzierender Händler: Klarstellung in der Gesetzesbegründung und Initiative der Bundesregierung für eine zeitnahe Korrektur der AML-Verordnung.
- „Once only" beim Transparenzregister: keine erneute manuelle Meldung von Daten, die öffentlichen Registern bereits vorliegen; konsequente automatisierte Vorbelegung und behördlicher Datenabgleich.
- Praxistaugliche Unstimmigkeitsverfahren: technische Abweichungen von materiellen Unstimmigkeiten trennen, angemessene Fristen vorsehen und Unternehmen nur subsidiär in Anspruch nehmen.
- Klare Aufsichtszuständigkeit für Mutterunternehmen mit gruppenweiten Pflichten und verbindliche Regeln zur Vermeidung von Zuständigkeitskollisionen.
- Wahrung des anwaltlichen Berufsgeheimnisses bei Prüfungen und Mitwirkungspflichten.
- Verhältnismäßige Bußgeldbemessung: konzernweiter Umsatz nur insoweit berücksichtigen, wie verpflichtete Konzernteile betroffen sind.
- Institutionalisierter Austausch zwischen Handel und Zentraler Koordinierungsstelle Geldwäscheaufsicht.

1. Anlass und Gesamtbewertung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1640 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung sowie zur Neuordnung des deutschen Geldwäscherechts gerne wahr. Der Entwurf vollzieht den Systemwechsel vom bisherigen Geldwäschegesetz zu einem neuen Geldwäschebekämpfungsgesetz (GwBG) und flankiert die unmittelbar geltende Verordnung (EU) 2024/1624 (AML-VO).

Der HDE unterstützt das Ziel einer wirksamen, unionsweit kohärenten und risikobasierten Geldwäscheprävention. Regulierung und Aufsicht müssen sich auf tatsächlich relevante Risiken konzentrieren. Verpflichtungen ohne belastbaren Risikobezug binden dagegen erhebliche Ressourcen in Unternehmen und Behörden, ohne die Präventionswirkung entsprechend zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund ist ausdrücklich zu begrüßen, dass der Referentenentwurf den Verpflichtetenkreis nicht national über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus erweitert und auf eine Weiterverpflichtung des allgemeinen Güterhandels verzichtet. Dieser Ansatz vermeidet nationales Gold-Plating und entspricht der unionsrechtlichen Entscheidung, den allgemeinen Güterhandel grundsätzlich aus dem Verpflichtetenkreis herauszunehmen und nur bestimmte Händler hochwertiger Güter zu erfassen.

Der Entwurf sollte jedoch an mehreren Stellen präzisiert werden. Besonders dringlich ist die unionsrechtlich verursachte, ersichtlich nicht beabsichtigte Einbeziehung absatzfinanzierender Händler. Daneben sind Doppelmeldungen zum Transparenzregister zu vermeiden, Unstimmigkeitsverfahren zu entbürokratisieren, Aufsichtszuständigkeiten eindeutig zuzuordnen sowie Prüfungs- und Sanktionsregelungen verhältnismäßig auszugestalten.

2. Verpflichtetenkreis: allgemeiner Güterhandel und Absatzfinanzierung

2.1 Verzicht auf nationales Gold-Plating ausdrücklich begrüßenswert

Der HDE begrüßt, dass der allgemeine Güterhandel nicht durch nationale Regelungen erneut in den Kreis der Verpflichteten einbezogen werden soll. Damit wird der risikobasierte Ansatz konsequent umgesetzt. Für Handelsunternehmen ohne spezifisches, sektortypisches Geldwäscherisiko würden umfassende Pflichten zur Risikoanalyse, Kundenidentifizierung, Dokumentation, Schulung und Meldung erhebliche laufende Aufwände auslösen, denen kein nachgewiesener zusätzlicher Präventionsnutzen gegenüberstünde.

Die Gesetzesbegründung sollte diesen Grundsatz klar und unmissverständlich festhalten: Der deutsche Gesetzgeber beabsichtigt keine nationale Ausweitung des Verpflichtetenkreises im Güterhandel; aus unionsrechtlichen Verweisen resultierende Zweifelsfälle sind im Lichte des risikobasierten Ansatzes und des Erwägungsgrundes 18 der AML-VO restriktiv zu behandeln.

2.2 Unbeabsichtigte Erfassung absatzfinanzierender Händler verhindern

Nach Artikel 2 Absatz 1 Nummer 6 Buchstabe g AML-VO werden Kreditgeber im Sinne der Verbraucherkreditrichtlinie als Finanzinstitute und damit als Verpflichtete erfasst. Der Verweis richtet sich zunächst auf die Richtlinie 2008/48/EG (CCD I), wird jedoch mit Wirkung ab dem 20. November 2026 auf die Richtlinie (EU) 2023/2225 (CCD II) und deren erheblich erweiterten Kreditgeberbegriff umgestellt. Dadurch können auch Händler erfasst werden, die Verbraucherinnen und Verbrauchern im Zusammenhang mit dem Warenabsatz unentgeltliche oder geringfügige Finanzierungshilfen, insbesondere Zahlungsaufschübe oder Ratenzahlungen, anbieten.

Diese Rechtsfolge steht in einem deutlichen Wertungswiderspruch zur ausdrücklichen Herausnahme des allgemeinen Güterhandels aus dem Verpflichtetenkreis. Eine typische Absatzfinanzierung macht einen Händler weder funktional zu einem Finanzinstitut noch begründet sie für sich genommen ein besonderes Geldwäscherisiko. Die Einbeziehung tausender Händler würde zudem erhebliche Aufsichtskapazitäten beanspruchen und gerade im Onlinehandel kaum praxistaugliche KYC-Prozesse erzwingen.

Forderung des HDE: Die Bundesregierung sollte in der Gesetzesbegründung klarstellen, dass eine bloße, dem Warenabsatz dienende und nicht gewerbsmäßig als eigenständige Finanzdienstleistung betriebene Stundung oder Ratenzahlung keine eigenständige geldwäscherechtliche Verpflichteteneigenschaft begründen soll. Zugleich sollte sie sich gegenüber Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament für eine kurzfristige Korrektur beziehungsweise eindeutige Auslegung der AML-VO einsetzen. Bis zur

unionsrechtlichen Klärung sollten nationale Aufsicht und Anwendungshinweise eine risikoadäquate, verhältnismäßige Handhabung sicherstellen.

3. Transparenzregister: „Once only“, Datenschutz und kostenarmer Zugang

Die mit dem Entwurf vorgesehene Weiterentwicklung des Transparenzregisters darf nicht zu einer neuen Parallelverwaltung bereits vorhandener Unternehmensdaten führen. Angaben, die Handels-, Genossenschafts-, Gesellschafts-, Partnerschafts-, Vereins- oder künftig Stiftungsregistern bereits vorliegen, sollten nicht erneut manuell durch Unternehmen erfasst und laufend redundant gepflegt werden müssen.

Der Entwurf eröffnet mit der Datenübermittlung anderer Register, der Vorbelegung von Mitteilungen und dem automatisierten Datenaustausch grundsätzlich den richtigen Weg. Diese Möglichkeiten sollten jedoch als verbindliches „Once-only“-Prinzip ausgestaltet werden. Die registerführende Stelle muss vorhandene staatliche Datenquellen vorrangig automatisiert nutzen. Unternehmen sollten nur solche Informationen übermitteln müssen, die in keiner zuverlässigen öffentlichen Quelle vorhanden sind oder deren Richtigkeit nicht anderweitig festgestellt werden kann.

Eine bloße Vorbelegung, die die volle Prüf- und Haftungslast unverändert auf das Unternehmen verlagert, greift zu kurz. Vorbelegte Angaben sollten mit Herkunft, Abrufdatum und Datenquelle kenntlich gemacht werden. Bestätigt ein Unternehmen die Richtigkeit, muss dies mit wenigen Schritten möglich sein. Abweichungen zwischen Registern dürfen nicht ohne Weiteres als Pflichtverletzung des Unternehmens behandelt werden.

Zugleich sind die schutzwürdigen Interessen wirtschaftlicher Eigentümer zwingend wirksam zu wahren. Der erweiterte Datenbestand, insbesondere Wohnanschriften, Identifikationsdaten sowie detaillierte Eigentums- und Kontrollstrukturen, erhöht mitunter die allgemeinen Missbrauchsrisiken sowie die potenzielle Gefahr für rechtswidrige Einwirkungen auf Individualrechtsgüter der Betroffenen. Diesbezüglich bedarf es daher gesonderter Schutzmechanismen. Insbesondere der Zugriff, die Protokollierung, die Zweckbindung ~~und~~ sowie die Beschränkung der Einsichtnahme müssen daher technisch und organisatorisch konsequent umgesetzt werden.

Der Zugang zu den für Verpflichtete erforderlichen Registerinformationen sollte einfach, medienbruchfrei und möglichst kostenfrei erfolgen. Das Registerportal der Justiz zeigt, dass ein nutzerfreundlicher und grundsätzlich kostenfreier Zugang zu amtlichen Registerinformationen möglich ist. Kostenpflichtige Einzelabrufe würden insbesondere bei Massengeschäften unnötige Transaktionskosten erzeugen.

Konkreter Regelungs- und Umsetzungsbedarf:

- Vorrangiger automatisierter Abruf vorhandener Registerdaten durch die registerführende Stelle.
- Keine erneute manuelle Mitteilung identischer Angaben, sofern diese aus einer authentischen staatlichen Quelle aktuell und maschinenlesbar verfügbar sind.
- Transparente Kennzeichnung der Datenquelle und des Aktualitätsstands bei Vorbelegungen.
- Einfacher, möglichst gebührenfreier digitaler Zugang für Unternehmen und Verpflichtete.
- Wirksame technische Zugriffsbeschränkungen und ein handhabbares Verfahren zum Schutz besonders gefährdeter wirtschaftlicher Eigentümer.

4. Unstimmigkeitsmeldungen und Überprüfungsverfahren

Die Qualität des Transparenzregisters ist ein legitimes und wichtiges Ziel. Seine Durchsetzung muss jedoch zwischen materiell relevanten Unstimmigkeiten und rein technischen, formatbedingten oder aus unterschiedlichen Aktualisierungszyklen resultierenden Abweichungen unterscheiden.

Nach dem Entwurf soll die registerführende Stelle bei Unstimmigkeitsmeldungen vorhandene Registerinformationen einbeziehen und kann von betroffenen Vereinigungen Informationen und Unterlagen verlangen. In der Praxis muss der behördliche Eigenabgleich stets der erste Schritt sein. Rückfragen an Unternehmen sollten erst erfolgen, wenn die Abweichung nicht durch vorhandene staatliche Daten, unterschiedliche Schreibweisen, Rechtsformzusätze, Datenübertragungsfehler oder zeitversetzte Aktualisierungen geklärt werden kann.

Unternehmen benötigen außerdem eine präzise Beschreibung der behaupteten Unstimmigkeit, einen sicheren digitalen Kommunikationskanal und angemessene Antwortfristen. Standardisierte Massenanfragen ohne konkrete Darlegung der Abweichung sind zu vermeiden. Solange eine Unstimmigkeit nachvollziehbar geprüft wird und das Unternehmen kooperiert, dürfen keine nachteiligen Vermerke, Zwangsmaßnahmen oder Sanktionsfolgen ausgelöst werden.

Der HDE schlägt folgende Leitplanken vor:

- Behördlicher Abgleich aller verfügbaren Register- und Bestandsdaten vor Kontaktaufnahme mit dem Unternehmen.
- Klare Kategorisierung in technische/formale Abweichung, ungeklärte Abweichung und materiell relevante Unstimmigkeit.
- Konkrete, nachvollziehbare Begründung jeder Anfrage einschließlich Fundstelle und Datenquelle.
- In der Regel mindestens vier Wochen Antwortfrist; Verlängerungsmöglichkeit bei komplexen Konzern- und Beteiligungsstrukturen.
- Keine Sanktion oder Inaktivierung bei bloß technischen Abweichungen oder solange eine unverschuldete beziehungsweise streitige Unstimmigkeit fristgerecht bearbeitet wird.

5. Klare Aufsichtszuständigkeit bei gruppenweiten Pflichten

§ 77 Absatz 1 GwBG-E ordnet die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden nach Verpflichtetengruppen. Unklar bleibt, welche Behörde für Mutterunternehmen zuständig ist, deren geldwäscherechtliche Pflichten allein aus den gruppenweiten Anforderungen des Artikels 16 AML-VO folgen, während ihre Tochtergesellschaften unterschiedlichen Aufsichtsregimen unterliegen.

In Handelskonzernen sind gemischte Strukturen nicht ungewöhnlich. So kann eine Muttergesellschaft zugleich eine Tochter mit Versicherungsvermittlung und ein anderes, nicht von derselben Zuständigkeitsregel erfasstes Finanzinstitut halten. Ohne ausdrückliche Kollisionsregel drohen parallele Anforderungen, widersprüchliche Auslegungen, Mehrfachprüfungen und ungeklärte Federführung.

Forderung des HDE: § 77 GwBG-E oder die Gesetzesbegründung sollte eine eindeutige Auffang- und Kollisionsregel enthalten. Für das Mutterunternehmen ist eine einzige federführende Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Maßgeblich können der Schwerpunkt der verpflichteten Gruppentätigkeit, die bedeutendste verpflichtete Tochter oder eine verbindliche behördliche

Zuständigkeitsvereinbarung sein. Entscheidungen der federführenden Behörde müssen für die beteiligten Aufsichtsstellen koordinierende Wirkung entfalten.

6. Prüfungsbefugnisse, Mitwirkungspflichten und anwaltliches Berufsgeheimnis

Die Prüfungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden, insbesondere nach § 88 Absatz 7 und 10 GwBG-E, sowie die Mitwirkungspflichten nach § 93 GwBG-E müssen das anwaltliche Berufsgeheimnis und das Mandatsgeheimnis ausdrücklich und wirksam schützen. Diese Gewährleistungen sind Teil des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes und stehen in engem Zusammenhang mit dem Recht auf ein faires Verfahren.

Die Problematik betrifft auch Unternehmen unmittelbar. Bei Kataloggeschäften, etwa M&A-Transaktionen, können bereits die Identität des Mandanten, die Inanspruchnahme einer bestimmten Kanzlei, Transaktionsabsichten oder Vertragsunterlagen hochsensibel sein. Dies gilt besonders bei Fusionskontrolle, Investitionskontrolle oder Auseinandersetzungen mit staatlichen Stellen. Eine anlasslose, unbeschränkte Einsichtnahme zu allgemeinen Aufsichtszwecken kann die geschützte Mandatsbeziehung unverhältnismäßig beeinträchtigen. Der allgemeine verwaltungsrechtliche Schutz von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen genügt hierfür nicht. Auch sieht § 93 Abs. 3 GwBG-E nur ein Auskunftsverweigerungsrecht vor, das sich aber dem Wortlaut nach insbesondere nicht auf die Nachprüfungsbefugnisse der Aufsichtsbehörde erstreckt.

Der Gesetzgeber sollte deshalb ausdrücklich bestimmen, dass Auskunfts-, Vorlage- und Einsichtsrechte dort enden, wo Informationen dem Kernbereich des anwaltlichen Mandatsgeheimnisses unterfallen. Soweit eine Prüfung gleichwohl erforderlich ist, sind mildere Mittel vorzusehen, etwa anonymisierte oder aggregierte Nachweise, eine Prüfung durch besonders verpflichtete Stellen oder ein abgestuftes Verfahren mit konkreter Erforderlichkeitsbegründung. Eine Nutzung der erlangten Informationen für andere Verwaltungs- oder Ermittlungszwecke muss ausgeschlossen bleiben, soweit nicht die strengen gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

7. Verhältnismäßige Bußgeldbemessung für Mutterunternehmen

§ 119 Absatz 7 GwBG-E verweist für die Bemessung von Geldbußen gegen Mutterunternehmen auf § 118 Absatz 6 Satz 2 bis 7 GwBG-E. Danach kann bei Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 100 Millionen Euro ein Bußgeldrahmen von bis zu zehn Prozent des konzernweiten Gesamtumsatzes auf Ebene des obersten Mutterunternehmens maßgeblich werden.

Diese Anknüpfung kann in diversifizierten Handelskonzernen zu unverhältnismäßigen Ergebnissen führen, wenn nur eine oder wenige Tochtergesellschaften geldwäscherechtlich verpflichtet sind, während zahlreiche andere Konzerngesellschaften weder Verpflichtete sind noch von den gruppenweiten Maßnahmen praktisch erfasst werden. Anders als im Kartellrecht operiert ein Konzern nicht als einheitliche „geldwäscherechtliche Einheit“. Ein möglicher Pflichtenverstoß einer verpflichteten Gesellschaft verschafft nicht-verpflichteten Konzerngesellschaften typischerweise keinen wirtschaftlichen Vorteil.

Die Übertragung des kartellrechtlichen Unternehmensbegriffs auf den geldwäscherechtlichen Bußgeldrahmen bedarf deshalb einer sachgerechten Begrenzung. Andernfalls hängt die maximale Sanktion weniger von Schwere, Reichweite und Risiko des Verstoßes als von zufälligen, sachfremden Umsätzen nicht betroffener Konzernbereiche ab.

Forderung des HDE: Bei Mutterunternehmen sollte der relevante Umsatz auf die verpflichteten Tochtergesellschaften und diejenigen Konzernteile begrenzt werden, die von den verletzten

gruppenweiten Pflichten tatsächlich erfasst sind. Hilfsweise muss das Gesetz verbindliche Zumessungskriterien vorsehen, die den Anteil verpflichteter Geschäftstätigkeit, den konkreten Risikobezug, die organisatorische Reichweite des Verstoßes, den erzielten Vorteil und die Mitwirkung bei der Abhilfe berücksichtigen. Der konzernweite Umsatz darf nicht schematisch zur maßgeblichen Sanktionsbasis werden.

8. Dialog mit der Zentralen Koordinierungsstelle Geldwäscheaufsicht

Der HDE begrüßt die stärkere Koordinierung der Geldwäscheaufsicht. Eine kohärente Auslegung und abgestimmte Aufsichtspraxis sind gerade für bundesweit und grenzüberschreitend tätige Handelsunternehmen von erheblicher Bedeutung.

Die Perspektive der Praxis sollte strukturell in die Arbeit der Zentralen Koordinierungsstelle einbezogen werden. Der HDE regt einen regelmäßigen Austausch mit Wirtschaftsverbänden und betroffenen Unternehmen an, etwa durch einen Praxisbeirat, sektorspezifische Konsultationen und frühzeitige Tests digitaler Melde- und Registerverfahren. Anwendungshinweise sollten konsultiert, rechtzeitig veröffentlicht und mit angemessenen Umsetzungsfristen versehen werden.

9. Schlussbemerkung

Der HDE unterstützt eine wirksame Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Wirksamkeit setzt jedoch voraus, dass Pflichten dort ansetzen, wo konkrete Risiken bestehen, und dass vorhandene Daten sowie staatliche Infrastrukturen konsequent genutzt werden. Der Referentenentwurf enthält hierfür wichtige Ansätze, insbesondere den Verzicht auf nationales Gold-Plating beim allgemeinen Güterhandel.

Mit den vorgeschlagenen Klarstellungen und Anpassungen kann der Entwurf zugleich bürokratieärmer, verfassungs- und unionsrechtskonform sowie in der Praxis besser vollziehbar ausgestaltet werden.

Handelsverband Deutschland (HDE)

Berlin, 19.11.2026

Über den HDE:

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit über 100 Jahren die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels – des drittgrößten Wirtschaftszweigs in Deutschland – mit insgesamt drei Millionen Beschäftigten und gut 680 Milliarden Euro Jahresumsatz. Er vertritt die Belange und Interessen von rund 280.000 Einzelhandelsunternehmen – aller Branchen, Standorte und Betriebsgrößen.