
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Regierungsentwurf eines Gesetzes zur europäischen Vernetzung der Transparenzregister und zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Nutzung von Finanzinformationen für die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen schweren Straftaten

Transparenz-Finanzinformationsgesetz Geldwäsche – TraFinG Gw

Regierungsentwurf BT-Drs. 18/12864 v. 31.03.2021

A. Allgemeines

1) Umwandlung des Transparenzregisters von einem Auffangregister zu einem Vollregister

Die Umwandlung des Transparenzregisters von einem Auffangregister zu einem Vollregister wird ganz überwiegend seitens der Wirtschaft abgelehnt. Eine Notwendigkeit für eine für Unternehmen so sehr belastende Umstellung sehen wir nicht. Für einige Unternehmen mag es zwar ein Vorteil sein, dass sie als Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz (GwG) hierdurch leichter den wirtschaftlich Berechtigten ermitteln können. Dies vermag aber den Nachteil in Form der Belastung aller Unternehmen mit der Eintragung und fortlaufenden Pflege nicht aufzuwiegen.

Schon bei der Einführung des Transparenzregisters 2017 war für den Gesetzgeber klar, dass eine europäische Vernetzung notwendig werden wird; die entsprechende Grundlage dafür war in der Richtlinie bereits enthalten. Damals wurde seitens des Bundesfinanzministeriums und des Gesetzgebers die Lösung als Auffangregister für ausreichend gehalten. In der Begründung zum RegE des

4. Geldwäscherichtlinien-Umsetzungsgesetzes (BT Drs. 18/11555) hatte sich der Gesetzgeber noch ausdrücklich zur Bürokratievermeidung bekannt. In der damaligen Gesetzesbegründung kommt deutlich zum Ausdruck, dass mit der Einführung des Transparenzregisters Bürokratie und Mehraufwand für verpflichtete Gesellschaften – soweit wie möglich – vermieden werden sollen (BT Drucks. 18/11555, S. 92 ff., 125, 127). Damals wurde zudem auf die gute Datenqualität der anderen Register verwiesen. Insbesondere in der Begründung zu Abschnitt 4 (Transparenzregister), Seite 125 heißt es zur Datenqualität des in Deutschland bestehenden Registerwesens:

„Das Transparenzregister speist sich aus mehreren Quellen und nutzt auch die bereits vorhandenen qualitativ hochwertigen Informationen zur Beteiligungstransparenz, die sich insbesondere aus dem Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts- und Vereinsregister ergeben. Diese Umsetzung von Artikel 30 Abs. 3 und Artikel 31 Abs. 4 der Vierten Geldwäscherichtlinie entscheidet sich also für ein eigenständiges Register und ergänzt weder das Handels- noch das Unternehmensregister um eine separate Kategorie zum wirtschaftlich Berechtigten. Damit soll deutlich gemacht werden, dass dem Transparenzregister anders als dem Handelsregister kein spezifischer „öffentlicher Glaube“ beigemessen wird. Zugleich greift das Transparenzregister auf bestehende nationale Systeme einschließlich des Unternehmensregisters zu, wie es nach dem letzten Satz von Artikel 30 Abs. 3 der Vierten Geldwäscherichtlinie zulässig ist.“ Der Gesetzgeber hat sich seinerzeit klar für die Vermeidung weiterer (teilweiser redundanter) Bürokratie ausgesprochen (Seite 128).

Die im bisherigen § 20 Abs. 2 GwG gewählte Lösung der Inbezugnahme vorhandener Registerdaten vermeidet in Hundertausenden von Fällen Doppelmeldungen. Im jetzigen Gesetzentwurf ist sogar von 1,9 Mio. betroffenen Unternehmen die Rede – eine enorme Dimension.

Die Umstellung auf ein Vollregister ohne Fiktionswirkung der anderen Register bedeutet für die Unternehmen einen erheblichen Mehraufwand, zumal sie zukünftig nicht nur einmalig, sondern auch bei allen Änderungen daran denken müssen, diese nicht nur in dem Register, in dem sie aufgrund ihrer Rechtsform eingetragen sind, sondern auch im Transparenzregister zu ändern. Damit wird der Bürokratieaufwand für die betroffenen Unternehmen erheblich erhöht, verbunden mit dem Sanktionsrisiko durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) bezüglich des Transparenzregisters.

Zudem widerspricht die Umwandlung in ein Vollregister dem Ansatz der Bundesregierung, Daten, welche bereits vorhanden sind, mehrfach zu nutzen, statt den Unternehmen immer neue Informationspflichten aufzuerlegen. Teilweise wird sogar vorgebracht, es handele sich um einen Verstoß gegen das Übermaßverbot (Art. 2 Abs. 1 GG), da der Staat Daten erhebt, die er bereits erhoben hat und die leicht verfügbar sind. In einem parallelen Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der

Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG) wird gerade vorgesehen, dass die bisher nur teilweise über das europäische Systeme der Registervernetzung zugänglichen Daten umfassender zugänglich gemacht werden sollen. Warum diese europäische (Handels-)Registervernetzung nicht auch für das Transparenzregister nutzbar gemacht werden kann, erschließt sich uns nicht. Auf Grund der dann zur Verfügung stehenden Daten erscheint die im Gesetzentwurf abgelehnte Alternative (S. 3, C.) als der wesentlich logischere und kostengünstigere Weg. Auch die im RegE gegenüber dem RefE ausführliche Begründung, warum die Alternative abgelehnt wird, überzeugt nicht. Der automatisierte Abruf der Informationen durch das Transparenzregister dürfte wohl einmalig einen Aufwand für die Entwicklung der notwendigen Software verursachen. Die Folgekosten im Hinblick auf die Wartung und Aktualisierung sind voraussichtlich jedenfalls wesentlich niedriger als die laufenden Kosten der betroffenen Unternehmen für den zusätzlich entstehenden Verwaltungsaufwand. Die Politik verlagert die Last und Verpflichtungen auf die Unternehmen, statt dafür zu sorgen, dass die vorhandenen Informationen zusammengeführt werden. Auch wenn die Ansammlung von vielen Daten ihre eigenen Risiken bergen mag, so zeigt sich auch hier wieder, dass es einen Bedarf gibt, Daten an einer Stelle zu konzentrieren und dann über Berechtigungen dafür zu sorgen, dass bei einem nachgewiesenen Bedürfnis entsprechende Daten eingesehen und/oder abgerufen werden dürfen. Digitalisierung kann nicht bedeuten, viele Daten an vielen Stellen digital vorzuhalten.

Auch im Rahmen der aktuellen Überlegungen auf EU-Ebene zu einem einheitlichen EU-Zugangspunkt für Unternehmensinformationen / finanzielle Transparenz, bei denen auf dem Projekt „Europäisches Finanztransparenzportal“ aufgebaut wird, ist ausdrücklich die Rede davon, dass dieses so gestaltet werden soll, „ohne dass den Unternehmen dadurch übermäßige Belastungen entstehen“. Gemäß dem „Once-Only-Prinzip“ sollten ferner Unternehmen bestimmte Standardinformationen wie Registerdaten den Behörden nur noch einmal mitteilen. Auch zu diesen Überlegungen steht der Ausbau des Transparenzregisters zum Vollregister mit den erheblichen Belastungen für Unternehmen im Widerspruch. Die im Gesetzentwurf zur Umsetzung der DiRUG ebenfalls vorgesehene direkte Einreichung von Unterlagen beim Unternehmensregister und damit einhergehende Abschaffung der zusätzlichen Einreichung von Unterlagen beim Bundesanzeiger ist auch im Sinne einer Entbürokratisierung bzw. Vereinfachung der Behördenvorgänge, die auch dem RegE zum Transparenzregister zu Grunde liegen sollte.

Dasselbe Ziel, Doppelmeldungen und Doppelseintragungen zu vermeiden, wird auch durch das zur Zeit ebenfalls im Gesetzgebungsverfahren befindliche Unternehmensbasisdatenregistergesetz verfolgt.

Auch der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 26.03.2021 ausdrücklich dazu aufgefordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Alternativen zu prüfen, um die bürokratische Belastung der Unternehmen möglichst gering zu halten, z. B. in Form einer besseren Vernetzung der vorhandenen Register zu einem einheitlichen Portal.

Aus Sicht der betroffenen Unternehmen wäre die erwogene Alternative, die Daten der anderen Register (vor allem Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister) durch das Transparenzregister selbst aufbereiten zu lassen, jedenfalls die vorzugswürdige Variante, die den geringsten Bürokratieaufbau bedingen würde.

2) Eintragungspflicht für Unternehmen nicht ausreichend erkennbar

Die Regelungen zum Transparenzregister und auch die neuen Eintragungspflichten werden im Geldwäschegesetz geregelt. Sie gelten aber nicht nur für die nach dem Geldwäschegesetz verpflichteten Unternehmen, sondern letztlich für alle Unternehmen. Dies hat sich schon bisher als problematisch erwiesen und zu vielen rechtlichen wie praktischen Problemen geführt, die oftmals mittels Bußgeldern durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) begleitet wurden.

Die Regelungen des Geldwäschegesetzes sind komplex, es stellen sich viele Auslegungs- und Anwendungsfragen – obwohl das Geldwäschegesetz bereits seit einigen Jahren in Kraft ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den äußerst umfangreichen Fragen und Antworten (FAQs) des BVA zum Transparenzregister und deren mehrfachen Änderungen seitens des BVA. Nicht immer ist für Unternehmen ersichtlich, ob und wie sie von den Regelungen des Geldwäschegesetzes erfasst werden, insbesondere wenn sie nicht Verpflichtete i. S. d. GWG sind und daher gar keinen Anlass sehen mussten, sich mit dem Geldwäschegesetz auseinanderzusetzen. Bisher hat aber den meisten Unternehmen die gesetzlich angeordnete Fiktionswirkung geholfen und sie vor etwaigen Bußgeldern bewahrt. Künftig würden aber alle Unternehmen Gefahr laufen, sanktioniert zu werden, da auch bei einer großzügigen Übergangsfrist davon auszugehen ist, dass die Pflicht zur Eintragung nicht oder nicht rechtzeitig erkannt wird. Dass eine so umfassende Eintragungspflicht im Transparenzregister im Geldwäschegesetz „versteckt“ ist und jetzt als „TraFinG Gw“ einem nicht selbst erklärenden – wenn nicht sogar irreführenden – Gesetzestitel und ebenfalls an Geldwäsche anknüpfend bezeichnet wird, ist nicht nachvollziehbar. Der Gesetzgeber sollte klar kommunizieren, welche Belastungen ein Gesetz für welchen Adressatenkreis enthält.

Seitens der IHKs wird uns mitgeteilt, dass schon jetzt die Bußgeldbewehrten Transparenzregisterpflichten häufig auf Unverständnis bei den Unternehmern führen. Die Zielsetzung der Transparenzregisterpflichten leuchtet hierbei den meisten Unternehmen zwar grundsätzlich ein, die Ausgestaltung geht ihnen aber bereits jetzt zu weit, zumal sie wegen des – anders als beim Handelsregister – fehlenden öffentlichen Glaubens des Transparenzregisters dessen Nutzen für gering halten. Viele Unternehmen konnte man diesbezüglich zumindest noch mit der Registerfiktion "abholen". Teilweise haben Unternehmen nach Zahlung des Bußgeldes noch im letzten Jahr eine aktualisierte Gesellschafterliste beim Handelsregister nachgereicht, um zumindest zukünftig von der Registerfiktion profitieren zu können. Dass jetzt trotzdem künftig eine Meldung vorzunehmen wäre, wird unserer Einschätzung nach für Unternehmen überraschend, ihnen nur schwer vermittelbar und für sie nicht nachvollziehbar sein.

3) Bußgeldpraxis des BVA

Das Geldwäschegesetz ist komplex. Die Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten sind gerade bei kleineren und mittleren Unternehmen hoch. Die Bußgeldpraxis des BVA erscheint schon bisher in vielen Fällen unverhältnismäßig, sowohl was die Bußgeldhöhe anbelangt als auch bei der Beurteilung des Verschuldensmaßstabs. Da das BVA für die Bußgeldbemessung die Bilanzsumme zugrunde legt, führt das bei einer verspäteten Eintragung schnell zu Bußgeldern von bis zu 50.000,- EUR; selbst gegenüber Mittelständlern wurden schon Bußgeldbescheide über 15.000,- EUR verhängt. Dies erscheint angesichts des Vorwurfs „verspätete Eintragung“ unverhältnismäßig hoch und wäre selbst bei einer aus Unkenntnis unterlassenen Eintragung nicht angemessen. § 56 GwG ließe eine andere Bemessung zu. Der Bußgeldrahmen muss daher dringend erheblich nach unten korrigiert werden. Angemessen wären wohl eher Bußgelder im niedrigen dreistelligen Bereich.

Hinzu kommt, dass das BVA allein aus dem Umstand, dass Industrie- und Handelskammern auf ihrer Internetseite und/oder in ihrer IHK-Zeitschrift über das Transparenzregister informiert haben, gegenüber Unternehmen einen Leichtfertigkeitvorwurf erhoben hat. Derzeit häufen sich wieder die Anfragen des BVA bei IHKs, wann die Veröffentlichungen 2017 und 2018 stattgefunden haben, um auf dieser Basis Bußgeldverfahren gegen Unternehmen auf den Weg zu bringen. Selbstverständlich haben die IHKs ihre Mitglieder über das Transparenzregister informiert, wie das auch bei anderen neuen Gesetzen der Fall ist. Die Information über neue Gesetze und Gesetzesänderungen gehört zum gesetzlichen Auftrag der IHKs – sie fördern die gewerbliche Wirtschaft durch diese Informationen. Es ist aber nicht nachvollziehbar, aus diesen IHK-Informationen einen Leichtfertigkeit-

vorwurf für Mitgliedsunternehmen i. S. d. GwG/OWiG abzuleiten. Es besteht keine Lesepflicht der Unternehmen hinsichtlich dieser IHK-Veröffentlichungen. Als IHK-Organisation unterstützen wir gerne bei der Sensibilisierung der Unternehmen für das Thema Geldwäscheprävention, indem wir über das GwG und das Transparenzregister informieren. Wenn unseren Mitgliedsunternehmen daraus jedoch Nachteile entstehen, wie das seitens des BVA geschieht, müsste dieses Vorgehen hinterfragt werden. Die Veröffentlichung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt führt schließlich auch nicht zu einer Verschärfung. Gerade bei der jetzt anstehenden Umstellung auf ein Vollregister mit Eintragungspflicht für alle Unternehmen wären Informationen durch die IHKs besonders wichtig. Sollten der Wegfall der Fiktionswirkung und eine Ausweitung der Eintragungspflicht umgesetzt werden, werden sich IHKs mit Informationen gegenüber ihren zugehörigen Unternehmen schwer tun, solange unklar ist, ob Unternehmen daraus ein Nachteil entsteht.

Aufgabe der IHKs ist es, die gewerbliche Wirtschaft zu fördern. Und um Unternehmen bei der Umsetzung von Gesetzen zu unterstützen, informiert die IHK darüber. Im Rahmen der Förderung der gewerblichen Wirtschaft unterstützen die IHKs auch das BVA bzw. sind bereit zu einem engen Austausch mit dem BVA zu Auslegungs- und Anwendungsprobleme der Praxis, um dadurch die gewerbliche Wirtschaft zu fördern.

Bei einem Wegfall der Fiktionswirkung bedürfte es zumindest einer erheblich längeren Übergangs- bzw. Nichtbeanstandungsfrist. Hilfreich wäre es, wenn das BVA zunächst mit Hinweisschreiben statt direkt mit Anhörungen bzw. Verwarnschreiben im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens agieren würde. Vergleichbares gibt es im Zusammenhang mit der Offenlegung des Jahresabschlusses im Bilanzrecht in §§ 325 i. V. m. 335 Abs. 3 HGB. Dort ist eine solche „Androhung“ geregelt, die nur bei fruchtlosem Ablauf der Frist in die Verhängung eines Ordnungsgelds mündet. Eine solche Regelung wird auch für das TraFinGGw empfohlen.

Zudem sollte geprüft werden, bei dieser Übergangsfrist auf eine Differenzierung zwischen erstmalig eintragungspflichtigen und schon bisher eintragungspflichtigen Unternehmen zu verzichten.

4) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft wurde nicht ausreichend berücksichtigt. Es sollen einerseits 1,9 Mio. Unternehmen vom Wegfall der Meldefiktion betroffenen sein. Diese Zahl findet sich aber in den Berechnungen nicht wieder. Der Normenkontrollrat spricht von 1,437 Mio. Unter-

nehmen. Diese Zahl erscheint als zu gering. Der angesetzte Zeitaufwand für die Mitteilung der Angaben über den wirtschaftlich Berechtigten ist ebenfalls zu kurz. Für die einmalige Informationspflicht wurden dafür im RegE 15 Minuten angesetzt, für Änderungen fünf Minuten. Allein die Kurzeinleitung zur Eintragung umfasst bereits fünf Seiten. Die vollständigen FAQ des BVA sind äußerst umfangreich und widersprechen z. T. den gesellschaftsrechtlichen Bewertungen. Für konkrete Fragen steht das BVA nicht zur Verfügung. Nicht nur bei der erstmaligen Eintragung benötigt ein Unternehmen mehr Zeit. Wenn später Änderungen vorzunehmen sind, ist davon auszugehen, dass sich diejenige Person, die die Änderungen aktiv vornimmt, wenigstens in groben Zügen nochmals mit der elektronischen Erfassungsmaske befassen muss, um sich wieder auf den notwendigen Informationsstand zu bringen. Des Weiteren sind Rückfragen, technische Probleme u. ä. überhaupt nicht eingerechnet. In unserer Beratungspraxis bei den Industrie- und Handelskammern stellen wir darüber hinaus in vielen Fällen fest, dass Unternehmen nicht nur mit internationalen Konzern- oder sonstigen komplexen Strukturen, sondern insbesondere auch KMU mit der Eintragung überfordert sind. Die wenigsten Unternehmen, insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, können im Handumdrehen die für die Eintragung erforderlichen Unterlagen und Angaben beschaffen und zuverlässig bewerten. Wir geben zu bedenken, dass schon jetzt viele Betroffene Fragen zur Eintragungspflicht und zum wirtschaftlichen Berechtigten nur mit fachlicher Beratung über ihren Steuerberater, Wirtschaftsprüfer oder Notar rechtlich korrekt beantworten können. Der notwendige Beratungsaufwand durch Steuerberater und/oder Rechtsanwälte ist in den Berechnungen des Erfüllungsaufwandes überhaupt nicht berücksichtigt, weder in zeitlicher noch in finanzieller Hinsicht. Das Transparenzregister/Bundesanzeiger geht im Übrigen selbst davon aus, dass bei ganz einfach gelagerten Fällen, in denen der Eintragende bereits alle notwendigen Daten zusammengetragen hat, die Registrierung und Eintragung mindestens ca. 20 Minuten dauern wird, wenn Mitarbeiter des Bundesanzeigers dabei unterstützen. Insofern ist davon auszugehen, dass ein Unternehmen, das nicht ständig mit solchen Eintragungen umgeht, allein für die Eintragung – also ohne die notwendigen Schritte zur Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten – erheblich länger benötigen wird. Schätzungen von ca. mindestens einer Stunde für Registrierung, Lesen der Eintragungshinweise, Befassung mit der Eingabemaske, Nutzung der Hilfeseiten und ggf. Anruf zur Unterstützung erscheinen realistischer.

Weiterhin ist bei der Kalkulation nicht ausreichend berücksichtigt, dass offenbar schon der Regierungsentwurf mit einem Anstieg der Gebühren rechnet. Diese erhöhten Gebühren finden sich in der Berechnung zum Erfüllungsaufwand nicht wieder.

Das Argument, dass der Erfüllungsaufwand für Eintragung und Pflege der Daten durch den ersparten Aufwand bei der Recherche für Verpflichtete ausgeglichen wird, ist in Zweifel zu ziehen. Der

vermeintlich geringere Aufwand und die erleichterte Compliance wird durch die neu aufgenommene Regelung in § 11 Abs. 5 S. 3 GwG-E („Die Erhebung der Angaben hat beim Vertragspartner ... zu erfolgen, eine Erhebung der Angaben aus dem Transparenzregister genügt zur Erfüllung der Pflicht zur Erhebung der Angaben nicht.“) wieder konterkariert. Zudem ist es nicht richtig, dass ein Transparenzregister, auch wenn es als Vollregister ausgestaltet ist, etwaige zusätzliche Anfragen an das Handelsregister entbehrlich macht, da das Transparenzregister weiterhin gerade nicht den öffentlichen Glauben genießt wie das Handelsregister. Gerade unter Bürokratiegesichtspunkten dürfte das sehr schwer zu vermitteln sein. Auch sei darauf hingewiesen, dass nicht alle Unternehmen Verpflichtete i. S. d. GwG sind und als solche die allgemeinen Sorgfaltspflichten erfüllen müssen. Für diese Unternehmen gibt es keinen Aufwandsausgleich in Form der erleichterten Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten bei (potenziellen) Geschäftspartnern.

Zum Teil wird konzidiert, dass die Ausgestaltung als Vollregister zu mehr Rechtssicherheit führen kann, weil dann alle Vereinigungen verpflichtet sind, sich eintragen zu lassen und dies zumindest Auslegungs- und Abgrenzungsfragen vermeiden würde, die uns in der Praxis erreicht haben. Auch könne ein Vollregister tatsächlich für die Verpflichteten dazu beitragen, den wirtschaftlich Berechtigten schneller und einfacher zu ermitteln. Gerade bei komplizierten Gesellschaftskonstrukten ist das Ermitteln des wirtschaftlich Berechtigten für ein verpflichtetes Unternehmen meist sehr aufwendig und schwierig, so dass ein Transparenzregister, aus dem „auf einen Blick“ der wirtschaftlich Berechtigte bzw. die wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren sind, zu einer Erleichterung für die Verpflichteten führen kann. Die positiven Aspekte können aber die enormen negativen Belastungen nicht ausgleichen. Die hohe Summe der im Gesetzentwurf genannten Einsparungen bei Unternehmen lässt sich jedenfalls nicht nachvollziehen.

Zum Teil wird angeregt, im Zusammenhang mit dem Wegfall der Fiktionswirkung den Notaren eine Hinweispflicht gegenüber Unternehmen zu übertragen. In der Regel müssen Änderungen im Gesellschaftsbestand notariell beglaubigt werden. Auch für sonstige Handelsregisteränderungen haben Unternehmen Kontakt zu ihrem Notar. Da liegt es nahe, dass dieser nicht nur die Beglaubigungen an das Handelsregister übermittelt, sondern auch bezüglich der Pflichten gegenüber dem Transparenzregister zumindest Hinweise erteilt.

B. Im Einzelnen

1) § 3: Wirtschaftlich Berechtigter - § 3 Abs. 2 S. 1 GWG

Art. 3 Nr. 6 Buchstabe a) i) der 4. AMLD sieht genau diese Ausnahme von der Verpflichtung der Ermittlung eines wirtschaftlich Berechtigten bei einer börsennotierten Gesellschaft vor, die jetzt aufgehoben werden soll. Eine solche Streichung ist als Gold-Plating einzuordnen, da hierdurch über die Richtlinie hinausgegangen wird. Die Auswirkungen der Streichung dieser seit Jahren bestehenden Ausnahme hat erhebliche Auswirkungen auf die Praxis und wird abgelehnt. Sie entspricht auch nicht dem risikobasierten Ansatz.

2) § 3a: Risikobasierter Ansatz

Dass der risikobasierte Ansatz nun auch im Gesetz betont wird, ist im Grundsatz richtig. Es müssten aber auch weitere Konsequenzen daraus folgen, wie z. B. die Anpassung der Definition des Güterhändlers in § 1 Nr. 9 GwG an Art 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. e der 4. Gw-RL „Personen, die mit Gütern handeln, soweit sie Zahlungen in Höhe von 10 000 EUR oder mehr in bar tätigen oder entgegennehmen, unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird“. Das Gold-Plating an dieser Stelle bei früheren Richtlinienumsetzungen sollte entsprechend dem risikobasierten Ansatz korrigiert werden.

3) § 12: Überprüfung von Angaben zum Zweck der Identifizierung

a) Identifizierung

Im Zusammenhang mit der Identifizierung gibt es an mehreren Stellen Änderungen, bei denen in der Begründung ausgeführt wird, das sei nur eine Klarstellung für die prozessuale Abgrenzung der beiden Teilakte „Erhebung von Angaben“ und „Überprüfung von Angaben“, z. B. Ziff. 3a des RegE: § 1 Abs. 3, Ziff. 13 RegE zu § 12, Ziff. 14 RegE zu § 13, Ziff. 15 zu § 14 – dort wird immer „Identität“ durch „die zum Zwecke der Identifizierung erhobenen Angaben bei“ ersetzt. Warum es überhaupt dieser „Klarstellung“ bedarf, erschließt sich nicht. Von Problemen in diesem Zusammenhang ist uns jedenfalls nichts bekannt geworden. Es bleibt unklar, ob diese laut Begründung nur klarstellende Trennung in Teilakte nicht doch in der Praxis Auswirkungen haben kann. Kann das Identifizieren in der Praxis dennoch genau wie bisher erfolgen, dass sich der Mitarbeiter im Ladenlokal – z. B. beim ersten Kontakt mit einem neuen Geschäftspartner – von diesem direkt den Personalausweis geben lässt und schon mit Hilfe des Personalausweises die entsprechenden Daten erhebt? Wenn die

Neuregelung hingegen bedeuten würde, dass der Mitarbeiter den Kunden erst nach Namen und den sonstigen Daten fragen müsste und sich erst im zweiten Schritt für die Verifizierung den Personalausweis vorlegen lassen könnte, wäre das realitätsfern. Eine solche künstliche Aufspaltung in zwei Teilakte wäre weder praxistauglich noch sinnvoll.

b) § 12 Abs. 3: Faktische Pflicht zur Einsichtnahme

Die Einführung der Regelvermutung in § 12 Abs. 3 GwG für Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 GwG und die weiter dort enthaltenen Regelungen führt – soweit kein Fall der vereinfachten Sorgfaltspflichten nach § 14 GwG vorliegt

– zu einer faktischen Pflicht, einen kostenpflichtigen Auszug aus dem Transparenzregister einzuholen, um das Zustandekommen einer vertraglichen Beziehung nicht zu verzögern bzw. sogar durch das Einfordern einer Registrierungsbestätigung zu gefährden, da andernfalls eine Geschäftsbeziehung nicht eingegangen oder fortgeführt werden darf, § 10 Abs. 9 Satz 1 und 2 GwG. Hierdurch werden höhere Kosten verursacht und der Wirtschaftsverkehr behindert.

– nur insoweit zu einer Verwaltungsvereinfachung und zur intendierten Rechtssicherheit hinsichtlich der Erfüllung der Sorgfaltspflichten, soweit die erhobenen Daten tatsächlich mit den Daten des Transparenzregisters übereinstimmen; dies setzt voraus, dass das Transparenzregister die korrekten und vollständigen Daten enthält, was vermutlich noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird. In allen anderen Fällen wird weder eine Verwaltungsvereinfachung, noch die intendierte Rechtssicherheit geschaffen, da dem Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 GwG bei abweichenden Daten – abgesehen von der zu erstattenden Unstimmigkeitsmeldung – weiterhin die Verpflichtung obliegt, risikoangemessene Maßnahmen zur Prüfung der Angaben zu ergreifen, sodass ihm das Risiko einer Fehleinschätzung im Hinblick auf die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der risikoangemessenen Maßnahmen übertragen wird. Der Verpflichtete profitiert selbst bei nachgewiesener Einsichtnahme in das Transparenzregister nicht von einer Haftungsfreistellung.

Insofern halten wir mit Blick auf die intendierte Schaffung von Rechtssicherheit für die nach § 2 Abs. 1 GwG Verpflichteten die Einführung einer bloßen Regelvermutung hinsichtlich der Erfüllung der Sorgfaltspflichten bei tatsächlicher Einsichtnahme in das Transparenzregister für nicht ausreichend. Diese müssen sich auf den Inhalt des Transparenzregisters vollumfänglich verlassen können dürfen. Nur so kann tatsächlich Rechtssicherheit für sie geschaffen werden.

Die Kosten für die faktisch verpflichtende gebührenpflichtige Einsichtnahme in das Transparenzregister wurden bei dem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft bislang nicht berücksichtigt. Es ist davon auszugehen, dass die Höhe der Gebühren über das jetzige Maß ansteigt. Darüber hinaus wird

der Aufwand für die Unternehmen erheblich erhöht, da die Identitätsüberprüfung mit einem Ausweisdokument bzw. die Einsichtnahme in das Handelsregister nicht mehr ausreichen.

Zudem geben wir zu bedenken, dass der für die Führung des Transparenzregisters als beliehene Institution eingesetzte Bundesanzeiger eine gesetzlich festgelegte, ausschließliche und marktbeherrschende Stellung erhält. Wenn man darüber hinaus auch die Ansiedlung der weiteren Register unter dem Dach des Bundesanzeigers betrachtet sowie weitere Serviceleistungen, die zur Verfügung gestellt werden (z. B. Validatis), sollte jedenfalls sichergestellt werden, dass interne Kenntnisse aus dem einen Bereich nicht für andere Zwecke zur Gewinnerzielung genutzt werden.

Zudem passt § 154 AO, der seit dem 01.01.2020 in Bezug auf den wirtschaftlich Berechtigten geändert wurde, mit der Neufassung des § 12 Abs. 3 GwG nicht mehr zusammen.

4) § 19: Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten

In Nummer 1 wird die Ergänzung weiterer Staatsangehörigkeiten verlangt; bisher reichte die Angabe einer Staatsangehörigkeit.

Hier stellt sich die Frage, wie ein Verpflichteter das überprüfen soll. Mit Bezug auf die Unstimmigkeitserklärungen hätte es aber Relevanz.

Die Begründung stellt zwar darauf ab, dass **keine Nachtragungspflicht der bereits Eingetragenen** besteht. So sollen die aufgrund der Erweiterung fehlenden Angaben nicht mit Inkrafttreten nachgepflegt werden, sondern erst bei der turnusmäßigen Aktualisierung. Aktualisierungen sind aber bisher nicht turnusmäßig geregelt, sondern sollen nur bei Aktualisierungsbedarf vorgenommen werden. Die dadurch entstehende Unklarheit führt bei Unternehmen zur Rechtsunsicherheit. Hier wäre eine Klarstellung im Gesetzestext / in der Register-VO wünschenswert, damit nicht mit Inkrafttreten des Gesetzes eine Meldepflicht für sämtliche Bestandsgesellschaften ausgelöst wird. Dies war bei bisherigen Änderungen des Meldeinhalts auch schon geübte Praxis des Betreibers des Registers und ist in der Gesetzesbegründung so auch schon formuliert, steht aber nicht im Gesetzestext selbst. Eine entsprechende Übergangsvorschrift gibt es jedenfalls nicht, wäre aber notwendig, da gemäß § 56 Ziff. 55 d) GwG die nicht vollständige Angabe bußgeldbewehrt ist.

5) § 20 Abs. 2: Streichung der Fiktionswirkung anderer Register

Die Streichung der für die Wirtschaft notwendigen Fiktionswirkung in Form der Erfüllung der Registrierungspflicht im Transparenzregister durch Eintragung in ein anderes Register wird ganz

überwiegend abgelehnt. Die Unternehmen würden dadurch verpflichtet, ihre Angaben in zwei Registern zu pflegen. Dieses widerspricht dem Grundsatz, dass Angaben grundsätzlich nur noch einmal gemacht werden müssen, und dass Daten, welche bereits öffentlich zugänglich sind, durch öffentliche Stellen auch anderweitig genutzt werden sollen. Der Aufwand und die Fehleranfälligkeit werden bußgeldbewehrt zu Lasten der Unternehmen erhöht. Siehe hierzu auch oben unter A. 2.

Hilfsweise sollte entsprechend dem Vorschlag des Bundesrats (Seite 89) geprüft werden, durch welche Alternativen die bürokratische Belastung möglichst gering gehalten werden kann. Sofern die Umstellung des Transparenzregisters vom Auffangregister zu einem Vollregister wie geplant umgesetzt wird, muss zumindest mittelfristig eine spätere Entlastung der Unternehmen intendiert sein. Im Rahmen der angekündigten Prüfung des Vorschlags sollten daher die Möglichkeiten einer Strukturierung der Daten der Subjektregister ausgelotet und deren zeitnahe Umsetzung durch die die Register führenden Behörden intendiert werden.

6) § 23 Abs. 3 neu: Einsichtnahme in das Transparenzregister per Schnittstelle

Die Möglichkeit der digitalen Einsichtnahme über eine Schnittstelle wird grundsätzlich begrüßt. Jedoch können die angegebenen finanziellen Entlastungswirkungen nicht nachvollzogen werden. Vielmehr erscheint die Möglichkeit einer automatisierten digitalen Einsichtnahme in ein digital geführtes öffentliches Register zeitgemäß. Die bloße digitale Übermittlung der Daten entlastet die Unternehmen jedoch nicht von deren Überprüfung. Lediglich der Übermittlungsweg wird abgekürzt. Zudem erscheint der Kreis derjenigen Verpflichteten, die die Schnittstelle nutzen dürfen, ohnehin recht gering.

Es wird angeregt, zu prüfen, ob und inwieweit zumindest die Verpflichteten nach § 2 GwG nach entsprechender Registrierung und Nachweis eines generellen berechtigten Interesses als Verpflichtete erleichtert ins Transparenzregister Einsicht nehmen können. Bisher ist bei jeder einzelnen Einsichtnahme der Nachweis des berechtigten Interesses erforderlich, was sogar teilweise zu Rückfragen seitens des Registers per E-Mail führt und insgesamt einen nicht nachvollziehbaren zeitlichen Aufwand bedeutet. Dieser aktuelle Aufwand steht jedenfalls in Widerspruch zu der Einsichtnahmemöglichkeit durch jedermann ohne jeglichen Nachweis eines berechtigten Interesses.

7) § 23a Abs. 3a: Übermittlung von Kontroll- und Eigentumsstrukturen

Richtig ist, dass der registerführenden Stelle Kontroll- und Eigentumsstrukturen zur Beseitigung von Unstimmigkeitsmeldungen übermittelt werden. Dabei ist es gut, dass diese Strukturen nicht Teil des Registers werden und nur an Behörden herausgegeben werden sollen. Eine darüberhinausgehende

Herausgabe dieser (etwaig) vorhandenen / von der registerführenden Stelle erstellten Struktur-Dokumente ist jedenfalls abzulehnen. Insbesondere ist abzulehnen, diese Eigentums- und Kontrollstrukturen im Rahmen der Ergebnisermittlung an sämtliche Personen herauszugeben, die eine Unstimmigkeitsmeldung abgeben. Dies eröffnet Tür und Tor für Unstimmigkeitsmeldungen und schafft die Gewissheit, dass man dann von der registerführenden Stelle ein zutreffendes Bild erhält. Es ist zu befürchten, dass die Darstellungen der Kontroll- und Eigentumsstrukturen Begehrlichkeiten wecken und in einem nächsten Schritt der Öffentlichkeit verfügbar gemacht werden. Diese Entwicklung haben wir trotz nachdrücklicher gegenteiliger Stellungnahmen seitens der Wirtschaft und insbesondere der Familienunternehmen schon im Zusammenhang mit der Einsichtnahme in das Transparenzregister für jedermann erfahren müssen.

8) § 24: Gebühren und Auslagen

Es erschließt sich nicht, warum die Verpflichteten für Einsichtnahmen zahlen müssen, während Behörden dies nicht tun. Dies gilt umso mehr, als es künftig noch teurer werden wird und die Verpflichteten durch § 12 Abs. 3 GwG zur Einsichtnahme verpflichtet werden.

9) § 59 Abs. 8: Übergangsregelungen

Die im Referentenentwurf noch vorgesehenen sehr kurzen Umsetzungsfristen für die Unternehmen, die bisher von der Registerfiktion profitieren konnten, wurden erfreulicherweise im Regierungsentwurf verlängert. Dennoch sind Unternehmen im Moment mit anderen Problemen (Corona) außerordentlich belastet. Daher sollte sämtlichen Eintragungspflichtigen eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2022 unter der Maßgabe gewährt werden, dass das Gesetz am 1. August 2021 in Kraft tritt. Eine Notwendigkeit für kürzere Fristen sehen wir nicht, da sämtliche Unternehmen ohnehin schon in öffentlichen Registern eingetragen sind, es also keine Gefahr gibt, diese seien nicht öffentlich bzw. identifizierbar. Wie oben geschildert, erleichtert es die Informationsfindung nicht gerade, dass diese generelle Eintragungspflicht nach wie vor im GwG versteckt ist und viele Unternehmen sich nicht bewusst sind, dass in diesem Gesetz für sie relevante Verpflichtungen verborgen sein könnten.

Relativ kurze Übergangsfristen sind umso problematischer, da bei einem Bußgeldverfahren zu schnell mit dem Leichtfertigkeitvorwurf argumentiert wird (s. o.). Wie bereits oben angeregt, erscheint es daher hilfreich, wenn das BVA bei unterlassenen Eintragungen zunächst per Hinweis schreiben und sechswöchiger Fristsetzung rügt (vgl. oben). Erst nach Fristablauf ohne Eintragung sollte dann ein Bußgeld verhängt werden können.

Nicht nachvollziehbar erscheint auch die konkret vorgesehene Staffelung der Übergangszeiträume in § 59 Abs. 8 GwG-E je nach Gesellschaftsform. Zwar mag eine Staffelung zu einer Entlastung der registerführenden Stelle führen, jedoch gibt es für die Differenzierung keine sachliche Rechtfertigung. Eine überzeugende Begründung der Ausgestaltung der Staffelung und der Ungleichbehandlung der verschiedenen Rechtsformen im Einzelnen wird vermisst. In der Gesetzesbegründung fehlen dazu jegliche Ausführungen.

10) Sonstige Anmerkungen

Zuletzt möchten wir nochmals darauf hinweisen, dass ein Einsichtsrecht in das Transparenzregister für „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ nach §§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GwG; Artikel 30 Abs. 5 Satz 1 lit. c) RL (EU) 2015/849 ohne Darlegung eines berechtigten Interesses zu weitgehend ist. Der Nachweis eines berechtigten Interesses sollte wieder eingeführt werden. Eine dementsprechende Änderung auf europäischer Ebene wäre insofern anzustoßen.

C. Zusammenfassung

- Die für die Vernetzung der europäischen Transparenzregister notwendigen strukturierten Daten sollten nicht durch die Umwandlung des Transparenzregisters vom Auffang- in ein Vollregister erzeugt werden, sondern durch eine digitale Vernetzung aller hierfür relevanten Register. Die Schaffung eines Vollregisters führt zu unverhältnismäßigen Bürokratiebelastungen für Unternehmen.
- Sollte an der Einführung eines Vollregisters festgehalten werden, ist für eine umfassende Information der Unternehmen – auch durch entsprechende Ergänzung der jeweiligen Fachgesetze für die einzelnen Rechtsformen – zu sorgen. Die IHK-Organisation ist bereit, bei der Sensibilisierung und Information der Unternehmen nur unterstützen. Allerdings sollten Unternehmen in Bußgeldverfahren wegen nicht rechtzeitiger Eintragung aus diesen IHK-Informationen mit Blick auf den Leichtfertigkeitvorwurf keine Nachteile entstehen.
- Die Einführung eines faktischen Zwangs zur Einholung eines kostenpflichtigen Auszugs aus dem Transparenzregister durch § 12 Abs. 3 Satz 2 GwG-E wird abgelehnt, zumal der Nutzen eines solchen Auszugs mangels öffentlichen Glaubens des Transparenzregisters zweifelhaft erscheint.
- Die Bußgeldpraxis des BVA bedarf einer dringenden Revision. Die Bußgeldbemessung insbesondere für verspätete Eintragungen ist unverhältnismäßig hoch. Es wird angeregt,

entsprechen den Vorschriften im Bilanzrecht die Unternehmen zunächst mittels Hinweis schreiben mit Fristsetzung zur Eintragung aufzufordern und erst bei Versäumung dieser Frist Bußgeldverfahren einzuleiten.

- Eine einheitliche Übergangsfrist bis Ende 2022 wird empfohlen, da die zeitliche Staffelung nach Rechtsformen nicht nachvollziehbar ist. Es wird angeregt, bei dieser Übergangsfrist auf eine Differenzierung zwischen erstmalig eintragungspflichtigen und schon bisher eintragungspflichtigen Unternehmen zu verzichten.
- Insgesamt sollte jegliches Gold-Plating, also jede über die aus den EU-Richtlinien hervorgehenden Anforderungen hinausgehende Regulierung, unterlassen werden. Dies gilt umso mehr, als durch zusätzliche nationale Anforderungen der Harmonisierungsansatz der EU gerade konterkariert wird.

D. DIHK – Wer wir sind

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

E. Ansprechpartner

Hildegard Reppelmund

Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin)

Referatsleiterin Wettbewerbsrecht, Kartellrecht, Vergaberecht, Wirtschaftsstrafrecht

Tel.: (030)20308-2702

Fax: (030)20308-5-2702

E-Mail: reppelmund.hildegard@dihk.de