



Berlin, 18. Januar 2021

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Referentenentwurf 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-Finanzinformationengesetz Geldwäsche – TraFinG Gw

Referentenentwurf vom 23.12.2020

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Allerdings hätten wir uns gewünscht, dass nicht – und zwar zum wiederholten Mal – bei so wichtigen Gesetzen im Bereich der Geldwäsche-Regulierung die Konsultation mit einer unangemessen kurzen Frist über die Weihnachtsfeiertage durchgeführt worden wäre. Eine umfassende und abschließende Auseinandersetzung mit dem Referentenentwurf zum Transparenz-Finanzinformationengesetz Geldwäsche – TraFinG Gw war daher nicht möglich. Der ambitionierte Zeitplan mag zwar der Umsetzung der EU-Richtlinie geschuldet sein. Hierbei muss sich das Ministerium aber entgegenhalten lassen, dass ihm die Richtlinie schon längere Zeit bekannt ist und bei einem solchen komplexen Thema den Betroffenen ausreichend Zeit eingeräumt werden muss, um sich mit den Neuregelungen auseinanderzusetzen. Dies vorausgeschickt, sollten folgende Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden:

A. Allgemeines

1) Umwandlung des Transparenzregisters von einem Auffangregister zu einem Vollregister

Die Umwandlung des Transparenzregisters von einem Auffangregister zu einem Vollregister wird seitens der Wirtschaft abgelehnt. Eine Notwendigkeit für eine für Unternehmen so sehr belastende Umstellung sehen wir nicht. 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 aber seitens des BMF und des Gesetzgebers die Lösung als Auffangregister für ausreichend gehalten. In der Begründung zum RegE des 4. Geldwäscherichtlinien-Umsetzungsgesetzes (BT Drucks. 18/11555) hatte sich der Gesetzgeber noch klar zur Bürokratievermeidung bekannt. In der damaligen Gesetzesbegründung kommt klar 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) Bürokratievermeidung 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. In einem parallelen Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG) wird gerade vorgesehen, dass Unternehmensdaten über das europäische Systeme der Registervernetzung bereitgestellt werden. Warum diese europäische 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 Referentenentwurf abgelehnte Alternative (S. 2, C.) als der wesentlich logischere und kostengünstigere Weg. Das Gegenargument, dass ein hoher Verwaltungsaufwand drohe, würde schließlich entfallen, wenn die Registerdaten u. a. aus dem Handelsregister aufgrund des DiRUG ohnehin entsprechend aufbereitet würden. Entweder würde dann ein regelmäßiger standardmäßiger Abruf aus dem Handelsregister eingerichtet oder notfalls könnte man einmal abrufen und bei Neugründungen für die Zukunft eine Ergänzung der Notarurkunde um eine entsprechende Erklärung für das Transparenzregister erweitern. 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.

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“ aufbaut 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 Referentenentwurf zum Transparenzregister zu Grunde liegen sollte.

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, die vorzugswürdige Variante, die den wenigstens Bürokratieaufbau bedingen würde. Die Gesetzesbegründung, warum diese Alternative nicht in Betracht kommt, ist aus unserer Sicht nicht hinreichend konkret. Es fehlen insbesondere Vergleichsberechnungen, die hierfür notwendigen Zahlen sowie deren Ermittlungsgrundlagen. Lediglich Zahlen für den Erfüllungsaufwand bei Umsetzung des Referentenentwurfs sind vorhanden, die allerdings den tatsächlich Erfüllungsaufwand auch nur unzureichend wiedergeben, dazu siehe unten mehr.

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 viel Unverständnis geführt, insbesondere wenn das Bundesverwaltungsamt (BVA) Bußgelder verhängt hat.

Noch immer ist die Eintragungspflicht vielen Unternehmen nach wie vor unbekannt, da ihnen nicht bewusst ist, dass sie von Regelungen im Geldwäschegesetz betroffen sind, selbst wenn sie nicht Verpflichtete i. S. d. GwG sind und daher gar keinen Anlass sehen mussten, sich mit diesem Gesetz auseinanderzusetzen. Bisher hat aber den meisten Unternehmen immerhin noch die Fiktionswirkung geholfen und sie vor 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 mit dem TraFinG Gw unter einem irreführenden Gesetzestitel und ebenfalls nur unter dem Oberthema „Geldwäsche“ und mit so kurzer Frist konsultiert wird, ist nicht nachvollziehbar.

Grundsätzlich stoßen schon jetzt die bußgeldbeschwerten Transparenzregisterpflichten auf Unverständnis bei den Unternehmern. Sätze wie "Wahnsinn was wir alles beachten müssen – wenn es einem weiterhin so schwer gemacht wird, können wir gleich zumachen" hört man in diesem Zusammenhang sehr oft. Die Zielsetzung der Transparenzregisterpflichten leuchtet hierbei den meisten Unternehmen grundsätzlich ein, die Ausgestaltung geht ihnen aber bereits jetzt zu weit. 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 künftig von der Registerfiktion profitieren zu können. Dass jetzt trotzdem künftig eine Meldung vorzunehmen wäre, wird unserer Einschätzung nach für Unternehmen überraschend und nicht nachvollziehbar sein.

3) Bußgeldpraxis des BVA

Die Bußgeldpraxis des BVA erscheint schon bisher als völlig unangemessen, 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. 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, einen Leichtfertigkeitvorwurf bei Unternehmen konstruiert hat. Derzeit häufen sich wieder die Anfragen des BVA bei IHKs, wann die Veröffentlichungen 2017 und 2018 stattgefunden haben, um auf dieser Basis Bußgeldbescheide gegen Unternehmen auf den Weg zu bringen. Selbstverständlich haben die IHKs ihre Mitglieder für das Transparenzregister zu sensibilisieren versucht und deshalb darüber informiert, wie das auch bei anderen neuen Gesetzen der Fall ist. Es ist aber abwegig, aus diesen Veröffentlichungen einen Leichtfertigkeitvorwurf für Mitgliedsunternehmen i. S. d. GwG/O WiG abzuleiten. Es besteht keine Lesespflicht 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, sehen wir uns leider gezwungen, zukünftig von diesen Informationen abzusehen. Gerade bei der jetzt anstehenden Umstellung auf ein Vollregister mit Eintragungspflicht für alle Unternehmen wären Informationen durch die IHKs besonders wichtig. **Wir erwarten hierzu eine klare Aussage des BMF und des BVA, dass diese Informationen nicht zum Nachteil der IHK-Mitgliedsunternehmen führen.** Sollten der Wegfall der Fiktionswirkung und eine

Ausweitung der Eintragungspflicht umgesetzt werden, weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass die IHKs nur dann Informationen gegenüber ihren zugehörigen Unternehmen übernehmen können, wenn zuvor sichergestellt wird, dass den Unternehmen daraus kein Nachteil entsteht.

Im Wege der Amtshilfe sind die IHKs als Körperschaften des öffentlichen Rechts selbstverständlich grundsätzlich bereit, das Bundesverwaltungsamt zu unterstützen und bei der Umsetzung zur Seite zu stehen, wie das im Übrigen bei anderen Pflichten und gesetzlichen Vorgaben für die Unternehmen guter Usus ist. Dies sollte jedoch auf einem partnerschaftlichen Miteinander fußen. Auch und gerade im Hinblick von Zweifelsfragen zur Eintragungspflicht wäre ein direkter Kontakt zwischen BVA und IHK beziehungsweise ein kollegiales Netzwerk mit Verantwortlichen auf Seiten des BVA durchaus sinnvoll. Daran fehlt es bisher.

Zumindest bedürfte es einer erheblich längeren Übergangs- und Nichtbeanstandungsfrist. Hilfreich wäre es, wenn das BVA zunächst mit Hinweisschreiben statt direkt mit Anhörungen bzw. Verwarnschreiben im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens agieren würde. Es sollte auch darüber nachgedacht 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 angesetzte Zeitaufwand für die Mitteilung der Angaben über den wirtschaftlich Berechtigten ist zu kurz. Für die einmalige Informationspflicht wurde dafür im RefE 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 wahrheitsgemäß 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. Ein Beispielsfall für einen Zeitaufwand ohne externe Beratung wurde uns vorgetragen, bei dem es um zwei Stiftungen ging, deren Vorstände in das Transparenzregister einzutragen waren: Ein (juristischer) Assessor hat dafür einen halben Tag gebraucht. Und dabei handelte es sich nicht einmal um komplexe Strukturen, wie sie bei Unternehmen sehr häufig vorkommen. Das Transparenzregister/Bundesanzeiger geht im Übrigen selbst davon aus, dass bei ganz einfach gelagerten Fällen (GbR), in denen der Eintragende bereits alle notwendigen Daten zusammengetragen hat, die Registrierung und Eintragung mindestens ca. 20 Minuten dauern, wenn Mitarbeiter des Bundesanzeigers dabei unterstützen.

Weiterhin ist bei der Kalkulation nicht ausreichend berücksichtigt, dass offenbar schon der Referentenentwurf 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 Verpflichteten allgemeine Sorgfaltspflichten erfüllen müssen. Für diese Unternehmen gibt es keinen Aufwandsausgleich.

Zum Teil wird konzidiert, dass die Ausgestaltung als Vollregister zu mehr Rechtssicherheit führen kann, weil dann alle Vereinigungen verpflichtet sind, sich einzutragen 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 Herausfinden des wirtschaftlich Berechtigten für ein verpflichtetes Unternehmen meist sehr aufwendig und schwierig, so dass ein Transparenzregister, aus dem „auf einen Blick“ der wirtschaftlich Berechtigten 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 Angelegenheiten mit dem Handelsregister erledigt, sondern auch bezüglich der Pflichten gegenüber dem Transparenzregister zumindest Hinweise erteilt

B. Im Einzelnen

1) § 3: Wirtschaftlich Berechtigter

a) § 3 Abs. 1 Nr. 1 GWG

Im Zusammenhang mit den juristischen Personen wäre eine Klarstellung sinnvoll, dass ausschließlich juristische Personen des Privatrechts gemeint sind. Die Gesetzesbegründung deutet darauf hin, aber eine ausdrückliche Klarstellung im Gesetzestext wäre hilfreich.

b) § 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 gestrichen werden soll. Eine solche Streichung ist als Gold-Plating anzusehen, da hierdurch über die RL 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.

c) § 3 Abs. 2 Satz 5

Künftig ist bei der sog. Auffanglösung „jeder gesetzliche Vertreter“ als fiktiver wirtschaftlicher Berechtigter zum Transparenzregister zu melden. Dieses Erfordernis wird bei Gesellschaften mit „verästelten“ Gesellschafterstrukturen für erheblichen Meldebedarf sorgen, da jegliche Änderungen in der Geschäftsführung bei allen Gruppen- / Konzerngesellschaften nicht nur im Handelsregister, sondern immer auch im Transparenzregister „nachgezogen“ werden müssen. In der Vergangenheit gab es zu dieser Frage, welche Angaben zu Organperson bei mehrgliedrigen Vertretungsorganen anzugeben ist, insbesondere bei der BaFin ausführliche Diskussionen, die letztlich darin mündeten, dass gerade nicht jede Person anzugeben ist (AuA, Kapitel 5.2.2.2 seit Dez. 2018). Auch wurde erst in der GwG-Änderung zum 01.01.2020 klargestellt, dass es nur einen fiktiv wirtschaftlich Berechtigten geben kann. Ein Nutzen der jetzigen Änderung lässt sich zumindest nicht erkennen. Allenfalls könnte noch überlegt werden, dass ein pauschaler Verweis reicht, dass die jeweiligen gesetzlichen Vertreter als wirtschaftliche Berechtigte gelten. Diese wiederum wären dann aus den jeweiligen Registern zu entnehmen. Alternativ müsste es eine Vernetzung der Register geben (siehe schon Anregung unter Allgemeines) und nur noch dort eine Meldepflicht greifen, wo es kein deutsches Register gibt. Sollte es bei der im RefE formulierten Änderung bleiben, müsste eine Übergangsregelung geschaffen werden, dass eine Erfassung dieser Angaben bei Bestandskunden erst mit der nächsten turnusmäßigen Aktualisierung erfolgen müsste.

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 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 RefE: § 1 Abs. 3, Ziff. 13 RefE zu § 12, Ziff. 14 RefE 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 für Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 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 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 des Geburtsortes und weiterer Staatsangehörigkeiten verlangt.

Warum zur eindeutigen Identitätszuordnung der **Geburtsort** überhaupt notwendig sein soll, wenn schon Vorname, Name und Geburtsdatum vorhanden sind, erschließt sich nicht. Selbst wenn es beispielsweise zwei Personen mit dem Namen Otto Müller geben sollte, dann hätten die beiden nicht dasselbe Geburtsdatum und denselben Wohnort. Das müssten dann Zwillinge sein, und die hätten dann auch noch denselben Geburtsort, ganz abgesehen davon, dass sie wohl kaum beide Otto heißen würden. Selbst Banken berichten uns, dass dies noch nie problematisch gewesen sei. Zudem gehört die Angabe des Geburtsortes derzeit auch nicht zu den veröffentlichungspflichtigen Angaben im Handelsregister, vgl. § 24 HandelsregisterVO. Durch die EU-Richtlinien wird diese Angabe ebenfalls nicht gefordert. Wenn Deutschland diese Angabepflicht einseitig einführt, ist das zum einen Gold-Plating, zum anderen stünde es im Widerspruch zur Vereinheitlichung und Vernetzung der Transparenzregister in den EU-Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich der **Angabe aller Staatsangehörigkeiten** 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) die nicht vollständige Angabe bußgeldbewehrt ist.

5) § 20 Abs. 2: Transparenzpflichten im Hinblick auf bestimmte Vereinigungen

Die Streichung der für die Wirtschaft notwendigen Fiktionswirkung in Form der Erfüllung der Registrierungspflicht im Transparenzregister durch Eintragung in ein anderes Register wird abgelehnt. Die Unternehmen würden dadurch gezwungen, 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.

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 Einsichtnahme-möglichkeit 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 heftiger Gegenwehr 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 zur Einsichtnahme verpflichtet werden.

9) § 56 Bußgeldvorschrift

a) § 56 Abs. 1 Nr. 66 Streichung „Verpflichteter“ (a)

Die Änderung in Nr. 66 wird mit der "Streichung eines redaktionellen Versehens" begründet. Ob dies tatsächlich nur eine Klarstellung ist und durch die Verkettung mit § 23a keine inhaltliche Änderung erfolgt, ist unklar. Uns ist wichtig, dass durch die Streichung jedenfalls keine Ausweitung des Bußgeldtatbestands erfolgt. Eine entsprechende Ergänzung der Begründung wäre hilfreich.

b) § 56 Abs. 5: Ausweitung der Befugnisse des BVA (b)

Die Ausweitung der Befugnisse des BVA halten wir angesichts der schon bisher unangemessenen Bußgeldpraxis des BVA (s. o.) sehr kritisch.

10) § 59 Abs. 7: Übergangsregelungen

Die kurzen Umsetzungsfristen für die Unternehmen, die bisher von der Registerfiktion profitieren konnten, sind zu kurz. Wenn der Gesetzesentwurf im August 2021 in Kraft treten sollte, dann bleiben z. B. GmbHs (Übergangsfrist bis 31.12.2021) gerade einmal vier Monate zur Erfüllung ihrer Pflicht zur Eintragung im Transparenzregister. Für die Eintragung an sich ist das zwar genug Zeit. Aus unserer Erfahrung ist aber zweifelhaft, ob die Rechtsänderung innerhalb dieser vier Monaten bei den Unternehmen angekommen sein wird – gerade bei Unternehmen, die sich im Jahr 2020 noch mit der Einhaltung der Pflichten im Rahmen der Registerfiktion befasst haben, dürfte das zweifelhaft sein. 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. Hierzu regen wir an, dass zumindest in den jeweiligen Fachgesetzen für die unterschiedlichen Gesellschaftsformen ein Hinweis auf die bestehende Mitteilung zum Transparenzregister aufgenommen wird.

Zudem sollte berücksichtigt werden, dass die Wirtschaft derzeit mit den Folgen der Corona-Pandemie außerordentlich belastet ist. Warum so eine kurze Frist vorgesehen ist, ist auch inhaltlich nicht verständlich, da sämtliche Unternehmen ohnehin schon in öffentlichen Registern eingetragen sind, es also keine Gefahr gibt, diese seien nicht öffentlich bzw. identifizierbar.

Die kurze Übergangsfrist ist umso problematischer, da bei einem Bußgeldverfahren zu schnell mit dem Fahrlässigkeitsvorwurf argumentiert wird (s. o.).

Nicht nachvollziehbar erscheint auch die konkret vorgesehene Staffelung der Übergangszeiträume in § 59 Abs. 7 je nach Gesellschaftsform. Zwar mag eine Staffelung zu einer Entlastung der registerführenden Stelle führen, jedoch erscheint die Differenzierung willkürlich. Eine überzeugende Begründung der Ausgestaltung der Staffelung und der Ungleichbehandlung der verschiedenen Rechtsformen im Einzelnen wird vermisst.

Im Minimum 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.

11) 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 kann bei der Sensibilisierung und Information der Unternehmen nur unterstützen, wenn sichergestellt ist, dass den Unternehmen in Bußgeldverfahren wegen nicht rechtzeitiger Eintragung aus diesen IHK-Informationen mit Blick auf den Fahrlässigkeitsvorwurf keine Nachteile entstehen.
- Die Einführung eines faktischen Zwangs zur Einholung eines kostenpflichtigen Auszugs aus dem Transparenzregister durch § 12 Abs. 3 Satz 2 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.
- Die Übergangsfristen sind zu kurz, die zeitliche Staffelung nach Rechtsformen ist nicht nachvollziehbar.
- 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