

Stellungnahme von **Transparency International Deutschland e.V.** zum

Entwurf 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

Verfasser: Arbeitsgruppe Finanzwesen, unter der Leitung von Stephan Ohme

Vorbemerkung

Wir teilen die Einschätzung des Referentenentwurfs, dass die Mitteilungsfiktion die praktische Nutzung des Registers bisher erheblich erschwert, weil hierfür teilweise komplexe gesellschaftsrechtliche Analysen und mehrstufige Einsichtnahmen nötig sind. Das Fehlen strukturierter Daten zu den wirtschaftlich Berechtigten in den bestehenden Registern und damit einhergehend die fehlende Möglichkeit eines automatischen Abgleichs führte darüber hinaus – wie mehrere Stichproben zeigen - bisher zu einer äußerst lückenhaften Umsetzung der Eintragungspflicht und einer hohen Anzahl aufwändiger Bußgeldverfahren. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Umstellung auf ein Vollregister, halten jedoch eine Aufbereitung der Daten (so des Handelsregisters etc.) durch die Registerstellen der Länder zu einem umfassenden, digital zugänglichen Unternehmensregister aus mehreren Gründen für die bessere Alternative. Hierzu ist eine entsprechende Vereinbarung des Bundes mit den Ländern zu treffen, die föderalen Strukturen sind ein Hindernis für die Vereinheitlichung des Registers. Ebenso begrüßen wir die personelle Stärkung des Bundesverwaltungsamts mit dem Ziel die Datenqualität sicherzustellen. Die verstärkte Verlagerung der notwendigen Verifizierung von Daten zu Wirtschaftlich Berechtigten von den gem. GWG Verpflichteten auf das BVA muss zudem mit einem europäischen einheitlichen Abgleich einhergehen. So kann die Datenqualität durch einen in anderen europäischen Ländern bereits praktizierten automatischen Datenabgleich mit externen Datenquellen sowie den Rückgriff auf notariell beglaubigte Daten verbessert werden. Einzelne weitere Klarstellungen und Verbesserungen zum Transparenzregister und zum Geldwäschegesetz begrüßen wir, sehen jedoch weiterhin wesentliche Lücken in einer effizienten Datenerhebung und Aufbereitung. Zudem ist es bedauerlich, dass mit der Übergangsfrist und der Aussetzung der Unstimmigkeitsmeldung für fehlende Einträge bis zum 1. April 2023 erneut mehr als zwei Jahre und damit seit dem erstmaligen

Inkrafttreten des Transparenzregister 2017 fast sechs Jahre vergehen, bis das Register seine Wirkung entfalten kann.

Anmerkungen im Einzelnen:

Alternativen zur Umstellung auf das Vollregister

Durch die Einführung eines Transparenzregisters parallel zu den bestehenden Registern entstehen eine doppelte Eintragungspflicht und eine doppelte Kontrollstruktur. Diese ließen sich vermeiden, wenn die Daten in bestehenden Registern digitalisiert und gegebenenfalls um die Information zum wirtschaftlich Berechtigten ergänzt würden. Der Referentenentwurf lehnt dieses Vorgehen wegen des im Vergleich zur Entlastung hohen Verwaltungsaufwandes und der Frist für die Registervernetzung ab. Dies ist aus unserer Sicht eine verkürzte Sichtweise.

Aufgrund der kurzen Frist ist die Verpflichtung zur einmaligen Abgabe der Information zum wirtschaftlichen Berechtigten für alle Rechteinheiten unerlässlich. Trotzdem sollte parallel begonnen werden, die bestehenden Register (Handelsregister, etc.) umzustellen und zukünftige Änderungen in der Eigentümer- und Kontrollstruktur parallel zum wirtschaftlich Berechtigten als strukturierte Daten zu erheben. Ob und wo zusätzlich auch eine nachträgliche Digitalisierung der Bestandsdaten, insbesondere der Gesellschafterlisten im Handelsregister, sinnvoll ist, wäre zu prüfen. Bei diesem Vorgehen würden sich gegenüber dem einmaligen Aufwand der Registerumstellung vielfältige und deutlich größere Entlastungen ergeben. Diese umfassen zunächst die Einsparung der Zeit und der Gebühren für die doppelte Einreichung von Informationen. Die größten Entlastungen ergeben sich jedoch auf Seiten der Nutzer. Nutzer – einschließlich vieler deutscher Behörden – wären dann nicht mehr auf den Kauf teurer Datenpakete kommerzieller Anbieter angewiesen, die die Digitalisierung bisher übernehmen bzw. müssten nicht mehr manuell auf die als PDF oder Foto vorliegenden Informationen zugreifen. Die Verifizierung von Unstimmigkeitsmeldungen durch das Bundesverwaltungsamt in Form von Eigentums- und Kontrollübersichten würde erleichtert. Eine Zusammenführung des Transparenzregisters mit den weiteren Registern wäre nur konsequent. Angesichts der bisher doppelten Verwaltungsstruktur im Bundesverwaltungsamt und beim Bundesanzeiger auf der einen und den Amtsgerichten und dem Registerportal der Länder auf der anderen Seite ergäbe sich umfangreiches Einsparpotenzial. Zu prüfen wäre hierbei auch, ob bei einer solchen integrierten Lösung die Information zum wirtschaftlichen Berechtigten notariell beglaubigt werden könnte, um damit den hohen Ansprüchen an die Qualität dieser Daten Rechnung zu tragen.

Sicherstellung der Datenqualität und Aussagekraft

Der Referentenentwurf beruft sich für die Gewährleistung der Datenqualität zum einen auf die beim Bundesverwaltungsamt zusätzlich geschaffenen Stellen und zum anderen

auf die nach dem Geldwäschegesetz den Verpflichteten obliegenden Unstimmigkeitsmeldungen. Die Datenqualität würde jedoch darüber hinaus noch einmal deutlich erhöht, wenn eine Verknüpfung zu den Großteilen der notariell beglaubigten Informationen in den bestehenden Registern erfolgt. Im Rahmen der Geldwäschebekämpfung sind zudem bewusste Falschangaben durch weitere Verifizierungsmethoden zu korrigieren. Hierfür können neue Systeme wie (so z.B. in Dänemark) den automatischen Abgleich mit nationalen Datenbanken bis hin zum automatischen Versand eines Bestätigungsschreibens an die angegebene Adresse bei ausländischen wirtschaftlich Berechtigten genutzt werden.

Neben der notwendigen Sicherstellung der Qualität der Daten kann die Aussagekraft der im Transparenzregister enthaltenen Informationen gesteigert werden, indem

1. bei der Eintragung eines fiktiven wirtschaftlich Berechtigten angegeben wird, ob das Vorhandensein eines weiteren Berechtigten mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann oder nur mit angemessenem Aufwand nicht festgesellt werden konnte;
2. die Schwelle für die Definition des wirtschaftlich Berechtigten deutlich abgesenkt wird;
3. nicht nur die Information zum wirtschaftlich Berechtigten, sondern auch die Kontrollkette angegeben wird.

Automatischer Zugriff und Namenssuche

Die Einrichtung einer Schnittstelle für den automatisierten Zugriff von privilegierten Verpflichteten und Behörden ist zu ergänzen. Neben der FIU sollten auch die Aufsichtsbehörden nach § 50 GWG die Möglichkeit der Namenssuche erhalten. Dies ist auch im Vorgriff auf die angekündigte EU-Verordnung geboten. Darüber hinaus plädieren wir generell dafür, die Daten als Open Data zur Verfügung zu stellen und damit auch weiteren Behörden und der Öffentlichkeit weitgehende Suchmöglichkeiten einzuräumen. Zudem ist die Zugangshürde der Gebührenerhebung für eine öffentliche Einsicht in das Transparenzregister abzuschaffen.

Zum einen ist wie bereits beim Handelsregister davon aus zu gehen, dass die Daten von kommerziellen Anbietern für die digitale Suche aufbereitet werden, dann aber nur ausgewählten Behörden und Unternehmen mit entsprechender Zahlungsbereitschaft und ohne öffentliche Qualitätskontrolle zur Verfügung stehen. Zum anderen entspricht ein solches Vorgehen der auf EU-Ebene beschlossenen Verpflichtung, geeignete Verwaltungsdaten als Open Data zur Verfügung zu stellen. Das Beispiel Großbritanniens (Register für People with Significant Control – PSC) zeigt, dass durch die öffentliche Kontrolle ein zusätzlicher Beitrag zur Qualitätsverbesserung der Daten gewährleistet wird.

Finanzkontenzugriff und Verbesserung der Zusammenarbeit in Bezug auf Asset Recovery

Deutschland hat seit 2003 ein Bankkontenregister mit weitgehenden Zugriffsrechten für die relevanten Behörden. Der Referentenentwurf geht daher von einem sehr geringen Anpassungsbedarf aufgrund von Richtlinie 2019/1153 aus. Anlässlich der Richtlinie wäre aus unserer Sicht jedoch zu prüfen, ob die deutschen Regelungen dem Geist der Richtlinie insbesondere in Bezug auf den „direkten und umgehenden“ Zugriff durch den Umweg über die BaFin faktisch gerecht werden. Darüber hinaus gibt es in Deutschland laut nationaler Risikoanalyse Unklarheiten „bei den Zuständigkeiten für das Durchsetzen des Verfügungsverbot von eingefrorenen beweglichen (insbesondere Bargeld, Edelsteine, Edelmetalle) und unbeweglichen Vermögenswerten“ und bei den Prozessen „für die Erhebung und Zusammenführung von Informationen über eingefrorene wirtschaftliche Ressourcen (Immobilien oder bewegliche Wertgegenstände, die nicht dem persönlichen Gebrauch dienen)“. Auch diese sollten nach unserer Ansicht geklärt und die internationale Zusammenarbeit beim Aufspüren, Einfrieren und Zurückführen von illegitimen Vermögenswerten gestärkt werden.

Zu weiteren Änderungen:

Artikel 1, Nummer 35, Buchstabe b (§59 Absatz 8 (neu)): Aussetzen der Unstimmigkeitsmeldung bis zum 1. April 2023

Hier sollte die Formulierung klarstellen, dass keine Aussetzung der Unstimmigkeitsmeldungen wegen fehlender Einträge in den Fällen erfolgt, die bereits vor Verabschiedung des vorliegenden Gesetzes eintragungspflichtig waren. Eine Aussetzung der Überprüfung bis zum 1. April 2023 wäre hier nicht angemessen. Es ist davon auszugehen, dass trotz einer größeren Zahl von Bußgeldverfahren in der Vergangenheit weiterhin Eintragungslücken bestehen.

Artikel 1, Nummer 5, Buchstabe c (§3 Absatz 3 Satz 1 Nummer 6): Wirtschaftlich Berechtigte bei rechtsfähigen Stiftungen und Rechtsgestaltungen

Wir begrüßen die Beseitigung dieser Lücke, die möglicherweise in einem von uns untersuchten Beispiel in Verbindung mit dem tschechischen Ministerpräsidenten Babis (Fall Agrofert) zu einem lückenhaften Eintrag geführt hat.

Artikel 1, Nummer 17 (§ 19 Absatz 1 Nummer 5): Eintragung aller Staatsangehörigkeiten
Angesichts des Handels mit Staatsangehörigkeiten (Golden Visa) begrüßen wir diese Klarstellung.

Artikel 1, Nummer 5, Buchstabe a, Doppelbuchstabe bb (§): Eintragungspflicht für börsennotierte Gesellschaften

Wir begrüßen diese Änderung. Die Eintragung stellt aufgrund der bereits bestehenden Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten einen vertretbaren Aufwand dar und bietet im Vergleich zu den Beteiligungsmitteilungen einen Informationsvorteil.

Artikel 1, Nummer 18, Buchstabe a, Doppelbuchstabe aa (§20): ausländische Anteilserwerbe bei Immobiliengeschäften

Angesichts der nach wie vor hohen Bedeutung von sogenannten Share Deals auf dem deutschen Immobilienmarkt begrüßen wir diese Anpassung. Allerdings stellt sich die Frage, wie der Anteilsverkauf an einer ausländischen Eigentümergesellschaft kontrolliert werden soll. Hierzu wäre eine gezielte Erfassung und Kontrolle dieser Eigentümergesellschaften auch auf europäischer Ebene im Zuge der vorgesehenen EU-Verordnung zu einer Harmonisierung der Vorgaben für FIUs und Transparenzregister wie Datenaustausch geboten (vgl. auch § 26 Abs. 1 GWG n.F.)

Artikel 2 Nummer 2 (§12a Zollverwaltungsgesetz): Sicherstellung von Barmitteln und Offenlegungserklärung

Wir begrüßen die Klarstellung. Nicht deklariertes Bargeld oberhalb der 10.000€ Grenze ohne Belege über die Herkunft sollte eingezogen werden können. Dies sollte gleichermaßen auch für den nicht grenzüberschreitenden Verkehr gelten, wenn Anhaltspunkte für eine Geldwäschebehandlung vorliegen.