

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 26.04.2021 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung 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 (Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz (TraFinG))

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

Vorbemerkung

Die Geldwäschebekämpfung in Deutschland ist zu bürokratisch, formalistisch und gegen komplexere Geldwäschemodelle der organisierten Kriminalität und der professionellen Steuerhinterzieher weitgehend wirkungslos. Das Bankkontenregister wird oft zur Aufdeckung von Betrug der Sozialsysteme verwendet, viele Geldwäscheverdachtsanzeigen beschreiben Online-Betrug und Schwarzarbeit, die Geldwäscheaufsicht bemängelt meistens formelle Verstöße und die Mehrzahl der Gerichtsfälle trifft die Geldesel auf der untersten Stufe. Mehr Transparenz bei Eigentümerstrukturen und Finanzflüssen, besserer internationaler Austausch genauso wie ein gut umgesetzter risikobasierter Ansatz könnten das ändern. Das 2017 eingeführte Transparenzregister sollte ein wichtiger Baustein dafür werden. Anders als in den meisten anderen EU-Staaten sorgte in Deutschland aber die Mitteilungsfiktion, die fehlende Integration mit den bestehenden Registern und die schlechte Umsetzung für so große Lücken, dass die kriminelle Eigentümer ohne großen Aufwand weiter anonym bleiben können während die Verwaltung mit einer hohen Anzahl aufwändiger Bußgeldverfahren beschäftigt ist. Die Umstellung auf ein Vollregister ist vor diesem Hintergrund folgerichtig und begrüßenswert. Die vorgeschlagene Umsetzung bis 2024 kommt aber zu spät und ist wegen der weiterhin fehlenden Integration mit den traditionellen Registern und der weiterhin fehlenden Qualitätssicherung eine weitere verpasste Chance und unnötige Bürokratie. Die europäischen Nachbarn zeigen, dass es auch anders geht.

1. Vollregister ist begrüßenswert, als paralleles Register aber eine verpasste Chance

Die Mitteilungsfiktion erschwert auf der einen Seite den Einsichtnehmenden die Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten erheblich, weil dafür in den traditionellen Registern teilweise komplexe gesellschaftsrechtliche Analysen und mehrstufige Einsichtnahmen nötig sind. Auf der anderen Seite erspart sie den Eintragenden kaum Aufwand, weil diese ihre wirtschaftlich Berechtigten

unabhängig von der Registerpflicht ermitteln müssen. Die Umstellung auf ein Vollregister ist deswegen zu begrüßen. Das gewählte Verfahren einer doppelten Meldung ist aber unnötig bürokratisch und sollte wie vom Bundesrat vorgeschlagen durch eine Once-Only Lösung ersetzt werden. Die Bundesregierung verwirft eine registerseitige Erfassung der wirtschaftlichen Berechtigten als zu zeitintensiv und schlussfolgert daraus, dass eine doppelte Meldung alternativlos ist. Dies ist aus zwei Gründen zu hinterfragen. Zum einen ist die manuelle Erfassung der Gesellschafter aus den Gesellschafterlisten unter Zuhilfenahme entsprechender Dienstleister in der vorgesehenen Frist durchaus denkbar. Kommerzielle Anbieter von Registerdaten (z.B. Creditreform, Palturai) zeigen schon heute, dass das möglich und möglicherweise sogar günstiger ist. Dabei liegt ein großer Teil der Daten aus dem Handelsregister bereits in strukturierter (GmbH & Co KGs) oder maschinenlesbarer Form (GmbHs) vor und für die Fälle bei denen keine elektronische Gesellschafterliste bzw. kein Reigstereintrag verfügbar ist, gilt bereits seit 2017 die Eintragungspflicht im Transparenzregister. Es dürften also deutlich weniger als 1 Millionen mit wenigen Worten beschriebene Seiten zu erfassen sein. Zum anderen gibt es eine dritte, im Regierungsentwurf nicht betrachtete Alternative. Sie besteht darin, die von der Bundesregierung im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene Meldepflicht für alle Unternehmen mit der in einem parallelen Gesetzesverfahren zur [Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie](#) vorgeschlagenen Digitalisierung der traditionellen Register zu verknüpfen. Das erhöht den einmaligen Aufwand bei der erneuten Datenerfassung zwar. In Zukunft könnten Änderungen bei den wirtschaftlichen Berechtigten dann aber in die anzupassenden Meldeformate integriert und mit minimalem Aufwand zusammen mit Änderungen in der Gesellschafterstruktur gemeldet werden. Die doppelte Kontroll- und Verwaltungsstruktur bei BVA und Landesjustizbehörden würde entfallen und die durch das BVA bei Unstimmigkeitsmeldungen zu erstellenden Eigentums- und Kontrollübersichten würden erheblich vereinfacht oder sogar komplett entfallen. Die größte Kostenersparnis ergäbe sich aber auf Seiten der Nutzer, darunter viele deutsche Behörden, die dann nicht mehr auf den Kauf teurer Datenpakete kommerzieller Anbieter oder aufwändige manuelle Analyse angewiesen wären. Ein ähnliches Modell wird beispielsweise in Österreich oder Dänemark umgesetzt.

2. Unstimmigkeitsmeldung und Bußgeld reichen nicht zur Qualitätskontrolle

Zur Qualitätssicherung beruft sich der Regierungsentwurf auf die Unstimmigkeitsmeldungen und die durch zusätzliches Personal flankierte Bußgeldandrohung. Automatisierte Plausibilisierung und Datenabgleich, wie vom Bundesrat gefordert und beispielsweise in Dänemark bereits umgesetzt, lehnt die Bundesregierung wegen „erheblicher Kosten“ dagegen ab. Dass die Bundesregierung den ausschließlichen Rückgriff auf Registerinformationen zur Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten ausschließt ist angesichts dessen folgerichtig, in Einklang mit der EU-Geldwäscherichtlinie und als Grundlage für wertvolle Unstimmigkeitsmeldungen prinzipiell zu begrüßen. Das vorgeschlagene Vorgehen hat jedoch zwei wesentliche Schwächen. Zum einen ist eine durchgehend hohe Qualität der Daten die wesentliche Voraussetzung für die Nützlichkeit des Registers. Die Abschreckungswirkung von Bußgeldern dürfte demgegenüber für kriminelle Geldwäscher und damit gerade in den wichtigen Fällen gering sein. Zum anderen führt der Verzicht auf automatische Qualitätskontrollen und Plausibilisierung z.B. durch einen automatischen Abgleich mit dem Melderegister zu einer unnötigen Erhöhung der Zahl der Unstimmigkeitsmeldungen und des damit verbundenen Aufwands. Weitere systematische Maßnahmen, wie zum Beispiel die in Dänemark praktizierte Überprüfung der gemeldeten Adresse,

sind als Ergänzung zu den immer anlassbezogenen und unsystematischen Überprüfungen durch die Verpflichteten und deren sporadischer Abgabe von Unstimmigkeitsmeldungen unerlässlich.

Neben der notwendigen Sicherstellung der Datenqualität muss die Aussagekraft der im Transparenzregister enthaltenen Informationen dadurch gesteigert werden, dass:

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 festgestellt 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.

3. Weitere Punkte

- Der **risikobasierte Ansatz** ist angesichts der hohen Zahl der Verdachtsmeldungen und zur Vermeidung unnötiger Bürokratie unerlässlich. Er ist international und auch in vielen anderen Bereichen – wie z.B. bei der Steuer-, Rechnungs- oder Wirtschaftsprüfung – Standard. Die vom Bundesrat vorgebrachte und wichtige Frage wie gut, bzw. wie schlecht, dessen Anwendung durch die FIU funktioniert, ist durch die vorliegende Normierung im Geldwäschegesetz explizit nicht betroffen. Unabhängig davon ist eine ungefilterte und umfassende Weiterleitung und eine Bearbeitung durch die Strafverfolgungsbehörden nach dem Legalitätsprinzip keine gangbare Lösung. (siehe §3a)neu und BR, Empfehlung 4, 12 und 13)
- Die neu geschaffene **Eintragungspflicht für börsennotierte Gesellschaften** (§3) stellt aufgrund der bereits bestehenden Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten einen vertretbaren Aufwand dar und bedeutet im Vergleich zu den Beteiligungsmitteilungen einen Informationsvorteil auch wenn in den meisten Fällen lediglich ein bzw. mehrere fiktive Berechtigte gemeldet werden dürften.
- Vor allem angesichts des Handels mit Staatsangehörigkeiten (Golden Visa) ist es nötig, wie im Regierungsentwurf (§ 19 Absatz 1 Nummer 5) vorgesehen, im Transparenzregister (genauso wie z.B. auch für den automatischen Austausch von Finanzkontendaten) **alle Staatsangehörigkeiten** zu erfassen.
- Angesichts der nach wie vor hohen Bedeutung von sogenannten **Share Deals** auf dem deutschen Immobilienmarkt ist die in Artikel 1, Nummer 18, Buchstabe a, Doppelbuchstabe aa (§20) vorgeschlagene Anpassung in Bezug auf ausländische Anteilserwerbe bei Immobiliengeschäften zu begrüßen. Allerdings stellt sich die Frage, wie der Anteilsverkauf an einer ausländischen Eigentümergesellschaft kontrolliert werden soll. Hierzu wäre eine gezielte Erfassung und Kontrolle dieser Eigentümergesellschaften nötig und wünschenswert.
- Die Einrichtung einer **Schnittstelle für den automatisierten Zugriff** von Verpflichteten und Behörden ist aus unserer Sicht überfällig. Sie sollte so eingerichtet sein, dass eine **Namenssuche** nach wirtschaftlich Berechtigten und die Analyse historischer Entwicklungen möglich sind. Nach unserer, offiziell bisher unbestätigter, Information gibt es bereits Angebote

kommerzieller Anbieter, die solch eine Schnittstelle und möglicherweise auch eine Namenssuche ermöglichen. Darüber hinaus plädieren wir generell dafür, die Daten als Open Data zur Verfügung zu stellen und damit auch der Öffentlichkeit weitgehende Suchmöglichkeiten einzuräumen. Zum einen ist wie bereits beim Handelsregister davon aus zu gehen, dass die Daten in jedem Fall von kommerziellen Anbietern für die digitale Suche aufbereitet werden und zum anderen entspricht ein solches Vorgehen der auf EU-Ebene beschlossenen Verpflichtung geeignete Verwaltungsdaten als Open Data zur Verfügung zu stellen. Das Beispiel Großbritannien zeigt, dass durch die öffentliche Kontrolle ein zusätzlicher Beitrag zur Qualitätsverbesserung der Daten gewährleistet wird. (siehe §23 Absatz 3neu)

- Angesichts der langen **Umsetzungsfristen** für das Vollregister sollten die nach wie vor zahlreichen Verstöße gegen die bestehende Eintragungspflicht auch während der Umstellungszeit weiter geahndet und dadurch für eine umgehende Eintragung gesorgt werden. Dafür ist es, wie im Regierungsentwurf (§59 Absatz 10) vorgesehen, nötig, die Aufhebung der Pflicht zur Unstimmigkeitsmeldung auf die Fälle zu beschränken, die sich bisher auf die Mitteilungsfiktion berufen durften.
- Die jährliche Antragspflicht für die **Gebührenbefreiung** von steuerbegünstigten Vereinigungen ist angesichts der typischen Ersparnis von 4,80 Euro unnötig bürokratisch. Die antragslose Befreiung von Amts wegen sollte deswegen spätestens mit der Einführung des Zuwanderempfehlungsregisters 2024 umgesetzt werden. (siehe BR, Empfehlung 11)
- Bei **ausländischen Gesellschaften mit inländischem Grundeigentum** sollte der wirtschaftlich Berechtigte wie vom Bundesrat vorgeschlagen auch für in der Vergangenheit liegende Erwerbe, zumindest aber der zukünftige Wechsel der wirtschaftlich Berechtigten bei in der Vergangenheit durch ausländische Gesellschaften erworbenem Grundeigentum erfasst werden (siehe BR, Empfehlung 22d)
- Laut nationaler Risikoanalyse gibt es in Deutschland 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)“. Diese sollten nach unserer Ansicht geklärt und die internationale Zusammenarbeit beim Aufspüren, Einfrieren und Zurückführen von illegitimen Vermögenswerten gestärkt werden. Genauso sollten die mit der Steuerfahndung betrauten Dienststellen der Länderfinanzbehörden ins Europol-Gesetz aufgenommen werden. (siehe BR, Empfehlung 21)
- Die in Absatzes 2 im § 12a ZollVG-E vorgenommene Ergänzung bzw. Klarstellung zur Sicherstellung von Barmitteln ist zu begrüßen. **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. Nicht nachzuvollziehen ist aber, wieso die bisher in §12a Absatz 7 Nummer 4 und 5 aufgeführten Straftaten – nämlich der Verstoß gegen Partei- oder Vereinsverbote (§20 Vereinsgesetz) und Sanktionen (§18 AwG) – gestrichen werden

sollen. Dabei handelt es sich um politisch sensible Straftaten, die eine Einschränkung der EU-Grundfreiheiten rechtfertigen dürften.



Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer*innen und –verwalter*innen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Homepage: www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:

Transparency International Deutschland
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Global Policy Forum

MISEREOR
Oxfam Deutschland
Attac Deutschland
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)