



## VCI-Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Transparenz-Finanzinformationsgesetz Geldwäsche vom 23.12.2020 (TraFinG Gw)

### 1. Zur Streichung der Mitteilungsfiktion nach § 20 Abs. 2 GwG

Ausweichlich der Einführung dient der Gesetzentwurf unter anderem der Verbesserung der praktischen und digitalen Nutzbarkeit des Transparenzregisters einschließlich der Schaffung der datenseitigen Voraussetzungen der im Jahr 2021 anstehenden europäischen Transparenzregistervernetzung gemäß der EU-Geldwäscherichtlinie 2018/843. Dazu soll das Transparenzregister vom derzeitigen Auffangregister zu einem Vollregister ausgebaut und in diesem Zuge die bisherige Mitteilungsfiktion nach § 20 Abs. 2 GwG ersatzlos gestrichen werden (S. 47 Begr.RefE.).

Die Alternative, die Daten der anderen Register (Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister) durch das Transparenzregister selbst aufbereiten zu lassen oder die Aufbereitung durch die Registerstellen der Länder vornehmen zu lassen, sieht der Entwurf dagegen als zur Zielerreichung weniger geeignet an. Denn beide Varianten würden „unvertretbar hohen Verwaltungsaufwand (verursachen) ohne zugleich die Wirtschaft in entsprechenden Ausmaßen zu entlasten (...). Die Aufbereitung durch die Länder ließe sich zudem nicht fristgerecht für die europäische Registervernetzung realisieren.“ (S. 1 RefE.).

Das Ziel, die Nutzbarkeit des Transparenzregisters insgesamt zu verbessern, um so auch eine europäische Vernetzung mit anderen Registern zu ermöglichen, ist ein wichtiges Anliegen zur Geldwäschebekämpfung, das wir voll unterstützen. Die Sicherstellung der Praktikabilität und der Kompatibilität des Transparenzregisters für die anstehende europaweite Registervernetzung sehen wir jedoch als eine Aufgabe des Staates. Es gehört daher auch zum Aufgabenbereich der öffentlichen Hand, die vorhandenen Datenbestände durch Vereinheitlichung der Registerformate technisch so verfügbar zu machen, dass eine europäische Vernetzung der jeweiligen Registerdaten in der von der EU vorgegebenen Frist (10. März 2021, Art. 67 Abs. 1 der EU-Richtlinie 2018/843) erzielt werden kann. Stattdessen sollen jedoch die Unternehmen mit neuen administrativen Aufgaben in die Pflicht genommen werden. Dabei führt die hierzu vorgesehene Vollregisterlösung zu einem erheblichen Compliance-Aufwand bei den betroffenen Vereinigungen. Im Fall der börsennotierten Gesellschaften geht der Vorschlag zudem über die europäischen Vorgaben hinaus und würde damit sog. Gold Plating betreiben. Die geplante Streichung der Mitteilungsfiktion steht damit im Widerspruch zum im April 2020 vereinbarten Belastungsmoratorium der Koalitionspartner. Anstelle einer einseitigen Belastung der Unternehmen, sollte daher nach anderen Lösungen gesucht werden.

Im Einzelnen:

### 1.1. Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Der geplante Ausbau des GwG-Transparenzregisters zu einem Vollregister durch die Streichung der derzeitigen Mitteilungsfiktion würde bei den Unternehmen zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Denn künftig würde es erforderlich sein, mehrere Register parallel zu führen, die im Wesentlichen den gleichen Inhalt haben. Je nach Unternehmens- und Anteilseignerstruktur müssten bei zentraler Konzernleitung ggf. hunderte Gesellschaften bei der Erfüllung der neuen Register-Compliance betreut werden. Genau diese Doppelbelastung durch Mehrfachmeldungen wollte der Gesetzgeber bei der Umsetzung der vierten Geldwäscherichtlinie im Jahr 2017 durch die Mitteilungsfiktion vermeiden (vgl. Begr.RegE. Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, Drucks. 18/11555, S. 128). Zur Begründung führt der damalige Gesetzgeber explizit an, dass eine „nochmalige separate Meldung an das Transparenzregister (...) redundant (wäre)“ und dass mit der Mitteilungsfiktion dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen werden soll (a.a.O.).

Dabei kommt erschwerend hinzu, dass die bestehenden Register im Detail inhaltlich voneinander abweichen. Das gilt etwa für die Angabe der Staatsangehörigkeit des wirtschaftlich Berechtigten, die vom GwG-Transparenzregister, nicht aber auch bei Handelsregistereintragungen gesetzlich gefordert wird (zu den erforderlichen Angaben der vertretungsberechtigten Personen einer Kapitalgesellschaft vgl. z. B. § 43 Nr. 4 HRV: Familienname, Vorname, Geburtsdatum und Wohnort). Gleiches gilt für die wertpapierhandelsrechtlichen Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten, die etwa im Fall einer natürlichen Person als wirtschaftlich Berechtigter (Aktionär) gemäß Ziffer 3 der Anlage zu § 12 Abs. 1 WpAV i.V.m. § 15 WpAV i.V.m. § 40 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 WpHG nur den Namen und das Geburtsdatum, nicht aber den Wohnort und die Staatsangehörigkeit gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 3 und 5 GwG verlangen.

Statt die verschiedenen Registerinhalte besser aufeinander abzustimmen, vertieft der vorliegende Entwurf die bestehenden Registerasymmetrien noch weiter, indem durch die vorgesehene Erweiterung des § 19 Abs. 1 GwG-E künftig zusätzlich der *Geburtsort* und *Mehrstaatigkeiten* eingeholt und angegeben werden müssen – beides Zusatzangaben, die von den Handels-, Unternehmens- und Vereinsregistern nicht eingefordert werden und zudem eine Übererfüllung der europäischen Vorgaben darstellen (vgl. insoweit Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 EU-RL 2015/849 und – zur Staatsangehörigkeit – Erwägungsgrund 34 EU-Richtlinie 2018/843). Der Compliance-Aufwand durch die Pflege der jeweiligen, nebeneinander bestehenden und nicht aufeinander abgestimmten Melde-, Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten, die von den zuständigen Behörden (z. B. BVA einerseits und BaFin andererseits) zudem uneinheitlich ausgelegt und angewandt werden können, würde sich somit durch die Angabenerweiterung zusätzlich erhöhen.

## 1.2. „Gold Plating“ im Fall börsennotierter Unternehmen

Nicht nachvollziehbar ist insbesondere, dass künftig auch börsennotierte Gesellschaften zu Registermeldungen verpflichtet sein sollen. Damit betreibt der Referentenentwurf ohne Not „Gold Plating“. Denn die maßgebliche vierte EU-Richtlinie nimmt Börsengesellschaften von der geldwäscherechtl. Registerpflicht aus (vgl. Art. 3 Abs. 6 a) i) EU-Richtlinie 2015/849), weil diese ohnehin schon einem sehr strengen kapitalmarktrechtlichen Transparenzregime unterliegen, das in Deutschland durch die Meldepflichten nach dem Wertpapierhandelsgesetz umgesetzt ist (siehe auch die Empfehlungen und den Bericht des Bundestagsrechtsausschusses zum Gesetz zur Umsetzung der vierten EU-Geldwäscherichtlinie, der die „überschießende“ Umsetzung des damaligen Regierungsentwurfs insoweit zu Recht korrigiert hatte, Drucks. 18/12405, S. 188).

Dabei ist auch beachtlich, dass erst kürzlich im Handelsabkommen zwischen der EU und UK ausdrücklich vereinbart worden ist, dass Börsengesellschaften von einer geldwäscherechtl. Registerpflicht ausgenommen sind (vgl. ABI. EU 2020 Nr. L 444 S.14, 392 Ziffer 3).

Die geplante Erstreckung der GwG-Transparenzpflicht auch auf Börsengesellschaften würde – des Weiteren – für personalistisch strukturierte Unternehmen etwa in der Rechtsform der KGaA eine Änderung des bisherigen Schutzniveaus für Aktionäre in sog. Familienpools bedeuten. Denn künftig müsste grundsätzlich (und anders als bei der WpHG-Veröffentlichung) neben dem Namen und dem Geburtsdatum auch der Wohnort, der Geburtsort und die Staatsangehörigkeit(en) eines wirtschaftlich Berechtigten angegeben werden (s.o. unter 1.1.). Durch die WpHG-Zurechnungsvorschriften von Stimmrechten, die auch bei der Angabe über Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses nach § 19 Abs. 1 Nr. 4 GwG anzuwenden sind (vgl. Drucks. 18/11555, S. 128), müssten somit über Familienpoolmitglieder, die qua Zurechnung von Stimmrechten Dritter über 25 Prozent der Stimmrechte an einem börsennotierten Unternehmen halten, weitere sensible Daten preisgegeben werden. Die Beschränkungen der Einsichtnahme in das Transparenzregister nach § 23 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GwG bieten insoweit zwar Schutzmöglichkeiten. Eine Beschränkung der Einsichtnahme setzt im Fall des § 23 Abs. 2 GwG aber einen Antrag des wirtschaftlich Berechtigten voraus, was mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist, insbesondere wenn das Schutzziel erst nach einem Rechtsstreit erreicht wird.

Aus den genannten Gründen sollte daher zumindest die Ausnahme für börsennotierte Gesellschaften von der GwG-Registerpflicht beibehalten werden, zumal davon auszugehen ist, dass auch die EU-Kommission aufgrund der europarechtlichen Vorgaben und der Pflicht nach § 3a Abs. 1 WpAV zur europaweiten Verbreitung der WpHG-Meldungen (vgl. BaFin-Emittentenleitfaden v. 30.10.2018, Ziffer 1.3.2.1.3.1.) entsprechende Ausnahmen für börsennotierte Unternehmen (s.o.) anerkennen wird.

### 1.3. Überschießende Regulierung auch für eingetragene Vereine

Von der Streichung der Mitteilungsfiktion wären auch alle eingetragenen Vereine betroffen. Nach der Vereinsstatistik des Bundesamts für Justiz gibt es in Deutschland derzeit über 600.000 eingetragene Vereine (Stand Ende 2019: 610.720; s. GÜ-Nr. 15 02 40 der Geschäftsübersichten der Amtsgerichte 1995 bis 2019, abrufbar unter: [www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de)), darunter zahlreiche Freizeit- und Kleinvereine. Dabei ist davon auszugehen, dass in der Vereinspraxis ganz überwiegend das demokratische Kopfprinzip gilt, wonach jedem Vereinsmitglied nur eine Stimme in der Mitgliederversammlung zukommt. In der Folge wird es bei Vereinen im Regelfall auch keinen wirtschaftlich Berechtigten mit mehr als 25 Prozent der Stimmrechte geben, so dass die gesetzlichen Vertreter, mithin der gesetzliche Vereinsvorstand als fiktiver wirtschaftlich Berechtigter gilt. Dieser ergibt sich aber unmittelbar aus dem Vereinsregister.

Für Verpflichtete würde es daher in den meisten Fällen keinen Unterschied machen, ob sie künftig dieselben Informationen über das Vereinsregister oder das Transparenzregister beziehen. Insbesondere stellen sich in den allermeisten Fällen bei Vereinen nicht dieselben Herausforderungen wie etwa bei Kapitalgesellschaften, deren wirtschaftlich Berechtigte gegebenenfalls erst über mehrere Beteiligungsketten zu ermitteln sind.

Für die vielzähligen Vereine und ihre ehrenamtlichen Organe würde mit der Streichung der Mitteilungsfiktion demgegenüber eine neue bußgeldbewehrte Compliance-Pflicht begründet, die dem Bekenntnis der Bundesregierung zur Förderung des bürgerlichen Engagements sichtbar entgegensteht. Damit erweist sich die geplante Registerpflicht auch für Vereine als überschießend, zumal das Geldwäscherisiko im Fall einer Mitgliedschaft in einem eingetragenen Verein, dessen Zweck qua Gesetz nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet sein darf (§ 21 BGB), ohnehin gering einzuschätzen ist.

### 1.4. Keine Pflicht zur Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten

Die Entwurfsbegründung rechtfertigt die Streichung der Mitteilungsfiktion auch damit, dass Gesellschaften ohnehin „bereits der Pflicht zur Ermittlung ihres wirtschaftlich Berechtigten nach § 20 Abs. 1 Satz 1 unterliegen und entsprechende Angaben daher schon vorhanden sein müssen“ (S. 47). Diese Aussage vermittelt den Eindruck, dass Vereinigungen eine Nachforschungspflicht trifft, was der maßgebliche Gesetzgeber des Umsetzungsgesetzes zur vierten Geldwäscherichtlinie jedoch ausdrücklich verneint hat. So heißt es in der entsprechenden Drucksache 18/11555 (S. 127 – Unterstreichungen durch den Verfasser):

*„Die Pflicht nach Absatz 1 konzentriert sich dabei auf die Erfassung solcher Informationen, die den Vereinigungen bereits bekannt sind oder die ihnen durch den Anteilseigner mitgeteilt werden. Sie sind nicht zu eigenen Nachforschungen, möglicherweise eine längere Beteiligungskette hinab, verpflichtet. [...] Unbeschadet der durch diese Angaben der Anteils-*

*eigner ausgelösten Archivierungs- und Weitergabepflichten haben die juristischen Personen des Privatrechts und die eingetragenen Personengesellschaften zumindest jährlich zu überprüfen, ob diesen auf sonstige Weise Informationen bekannt geworden sind, aus denen sich eine Änderung der wirtschaftlich Berechtigten ergibt, die in den Unterlagen zu reflektieren und dem Transparenzregister mitzuteilen ist. Ein „Kennenmüssen“ der Informationen genügt aber nicht. Auch hiermit wird damit keine Nachforschungspflicht statuiert. Die Vereinigungen fungieren also nach Absatz 1 im Wesentlichen als Mittler der für das Transparenzregister relevanten Angaben, indem sie diese einholen, aufbewahren, auf aktuellem Stand halten und weitergeben. Der Verwaltungsaufwand wird auf diese Weise begrenzt und gleichzeitig das Ziel der Vierten Geldwäscherichtlinie, die Angaben zur Identifizierung bisher intransparenter wirtschaftlich Berechtigter zentral zugänglich zu machen, erreicht.“*

Auch in der Kommentarliteratur wird der Begriff des „Einholens“ in § 20 Abs. 1 Satz 1 GwG daher so ausgelegt, dass dieser keinerlei Pflichten für Vereinigungen begründet, „außerhalb deren Informationssphäre nach den Angaben der wirtschaftlich Berechtigten aktiv zu forschen, geschweige denn eine Erkundigung bei den Anteilseignern oder eine Abfrage in öffentlichen Registern vorzunehmen“ (v. Schweintz/Pichler, in: Zentes/Glaab, GwG, 2. Aufl. 2020, § 20 Rz. 46).

Für den vorliegenden Entwurf folgt daraus, dass es mitnichten so ist, dass sich mit der Streichung der Mitteilungsfiktion im Ergebnis für Vereinigungen nichts Wesentliches ändern würde, da sie ohnehin über alle Informationen ihrer wirtschaftlich Berechtigten verfügen (müssen). Gerade börsennotierte Gesellschaften sind vielmehr auf die Stimmrechtsmitteilungen ihrer Aktionäre angewiesen, bei denen sich erst über die komplexen Zurechnungsregeln des § 34 WpHG ein Überschreiten der 25-Prozent-Grenze ergeben kann, ohne dass die Gesellschaft darüber Kenntnis haben müsste.

Soweit der Entwurf tatsächlich von einer aktiven Ermittlungspflicht der Vereinigungen ausgehen sollte, würde das einen Paradigmenwechsel darstellen, der zu einer kaum erfüllbaren neuen Compliance-Pflicht führen würde. Hält der Entwurfsverfasser trotz der hier angeführten Bedenken an einer Streichung der Mitteilungsfiktion fest, sollte zumindest klargestellt werden, dass damit keine Abkehr von der bisherigen Rechtslage verbunden ist, wonach Vereinigungen keine aktive Nachforschungspflicht hinsichtlich ihrer wirtschaftlich Berechtigten trifft.

### 1.5. Fazit

Mit der Verpflichtung der betroffenen Unternehmen/Vereinigungen, künftig mehrere Register parallel führen zu müssen, trägt der Entwurf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht hinreichend Rechnung. Zielführender ist es vielmehr, die digitale Vernetzung der bestehenden Register mit dem Transparenzregister zu optimieren oder die Informationen insgesamt in ein zentrales Register zu überführen. Eine parallele Registerführung ist demgegenüber deutlich fehleranfälliger und würde den Transparenzzwecken eher schaden als nützen.

Zumindest sollten börsennotierte Gesellschaften weiterhin von einer Registerpflicht befreit bleiben, wie dies auch von der vierten EU-Geldwäscherichtlinie gedacht ist. Darüber hinaus sollte zumindest für eingetragene Vereine die Mitteilungsfiktion beibehalten werden.

## **2. Zur Regelvermutung nach § 12 Abs. 3 Satz 3 GwG-E**

Die geplante Einführung einer Regelvermutung für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten bei Übereinstimmung der beim Vertragspartner erhobenen Angaben mit den Angaben im Transparenzregister begrüßen wir. Denn sie führt im Fall der Übereinstimmung der erhobenen Angaben mit den Registerangaben auf Seiten des Verpflichteten zu mehr Rechtssicherheit und wertet zugleich die Bedeutung des Transparenzregisters auf.

Sie stellt allerdings keine ausreichende Kompensation zum drohenden Aufwand im Fall einer Streichung der Mitteilungsfiktion dar. Denn zum einen müssen Verpflichtete auch weiterhin Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten beim Vertragspartner und/oder über weitere Quellen erheben (§ 11 Abs. 5 GwG), so dass die neue Regelvermutung nur subsidiär greift. Zum anderen läuft die entlastende Wirkung der Regelvermutung für Unternehmen, die privilegierte Güterhändler nach § 4 Abs. 5 (insbesondere Nr. 1 lit. c)) GwG oder schon gar nicht erst Verpflichtete im Sinne des GwG sind, ins Leere. Denn in beiden Fällen würden die Unternehmen als Vereinigungen zwar der geplanten verschärften Registerpflicht unterfallen, wären aber grundsätzlich nicht zur Identitätsfeststellung des wirtschaftlich Berechtigten eines Vertragspartners verpflichtet. Dabei finden die reduzierten Sorgfaltspflichten für privilegierte Güterhändler auf zahlreiche Unternehmen außerhalb des Finanzsektors Anwendung. Die Regelvermutung hat somit nur für einen bestimmten Kreis von verpflichteten Unternehmen eine (eingeschränkte) Entlastungswirkung.

## **3. Zum risikobasierten Ansatz nach § 3a Absatz 1 GwG-E**

Die geplante Verankerung des risikobasierten Ansatzes in § 3a Abs. 1 Satz 1 GwG-E ist eine begrüßenswerte Klarstellung des bereits herrschenden Rechtsverständnisses bei der Auslegung und Anwendung des GwG. Nicht verständlich ist dagegen, warum die Regelungen der nachfolgenden Abschnitte, also die für die Geldwäsche-Compliance maßgeblichen Vorschriften der §§ 4 ff. GwG als „speziellere Regelungen“ von der Verankerung des risikobasierten Ansatzes „unberührt“ bleiben sollen. Gerade bei der Anwendung und Umsetzung dieser Abschnitte spielt der risikobasierte Ansatz doch die zentrale Rolle. Satz 2 des § 3a Abs. 1 GwG-E sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

Ansprechpartner VCI: Dr. Tobias Brouwer, Bereichsleiter Recht und Steuern  
Telefon: +49 (0)69 2556-1435  
E-Mail: [brouwer@vci.de](mailto:brouwer@vci.de)

Internet: [www.vci.de](http://www.vci.de) Twitter: <http://twitter.com/chemieverband> Facebook: <http://facebook.com/chemieverbandVCI>

Verband der Chemischen Industrie e.V.  
Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

*Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. Der VCI steht für mehr als 90 Prozent der deutschen Chemie. Die Branche setzte 2019 über 193 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.800 Mitarbeiter.*