



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium der Finanzen

11016 Berlin

- ausschließlich per Mail -

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt  
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 400-1308

FAX +49 (0) 30 18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 4. Februar 2021

### Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

**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 (Transparenz-Finanzinformationsgesetz Geldwäsche, NKR-Nr. 5652, BMF)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

#### I. Zusammenfassung

<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	Kein Aufwand
<b>Wirtschaft</b>	
Jährlicher Erfüllungsaufwand (Entlastung):	-39,9 Mio. Euro
<u>darin enthalten:</u>	
Bürokratiekosten aus Informationspflichten:	-39,9 Mio. Euro
Umsetzung von EU-Vorgaben:	-39,9 Mio. Euro
:	
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	9,5 Mio. Euro
<u>darin enthalten:</u>	
Bürokratiekosten aus Informationspflichten	9,5 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand im Einzelfall	15 Minuten Zeitaufwand, 7 Euro

<p><b>Weitere Kosten:</b></p> <p style="text-align: right;">Kosten im Einzelfall:</p>	<p>Gebührensteigerung um rund 13-18 Euro (vorläufige Schätzung)</p>
<p><b>Verwaltung</b></p> <p><b>Bund</b></p> <p><u>aufgrund der EU-Finanzinformationsrichtlinie</u></p> <p style="text-align: right;">Jährlicher Erfüllungsaufwand: Rund 74.000 Euro</p> <p style="text-align: right;">Einmaliger Erfüllungsaufwand: Rund 23.000 Euro</p> <p><u>aufgrund der EU-Geldwäscherichtlinie</u></p> <p style="text-align: right;">Jährlicher Erfüllungsaufwand: nicht vollumfänglich im Vorblatt des Gesetzentwurfs dargestellt <i>nach vorläufigen Schätzungen bis zu knapp 40 Mio. Euro</i></p> <p style="text-align: right;">Einmaliger Erfüllungsaufwand: <i>nach vorläufigen Schätzungen bis zu rund 10 Mio. Euro</i></p>	
<p><b>Weitere Kosten</b></p>	<p>Infolge der Umstellung auf ein Vollregister ist nach vorläufigen Schätzungen mit einem Anstieg der jährlichen Gebühren durch die Bundesanzeiger Verlag GmbH (Beliehene) um 13 bis 18 Euro pro Fall zu rechnen. Die Gebühren fallen zum einen an bei den Unternehmen, zu deren wirtschaftlich Berechtigten das Transparenzregister Informationen zugänglich macht. Zum anderen treffen die Gebühren diejenigen, die Einsicht in das Register nehmen Die Erhöhung der Gebühren ist auf die Deckung des – <b>nicht vollständig dargestellten</b> – Verwaltungsaufwands begrenzt und ist durch Anpassung der Transparenzregistergebührenverordnung zu bestimmen.</p>

<b>Umsetzung von EU-Recht</b>	Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung hinausgegangen wird (Gold Plating). Hinsichtlich des Erfüllungsaufwands für die Mitteilungen an das Transparenzregister ist jedoch Folgendes anzumerken: Der Aufwand ist nicht zwingend in dieser Höhe EU-rechtlich bedingt. Für die Umgestaltung hin zu einem Vollregister kann nicht auf komplett digital abrufbare und einheitliche Datensätze aus den übrigen Registern (Handelsregister, Vereinsregister, Genossenschaftsregister) zurückgegriffen werden. Insofern ist der Aufwand teilweise durch die Defizite der nicht hinreichend digitalisierten deutschen Register begründet.
<b>Nutzen</b>	Der Nutzen wurde nicht quantitativ dargestellt, aber qualitativ beschrieben. Wie das BMF nachvollziehbar darlegt, wird die Aussagekraft des Transparenzregisters signifikant ansteigen, da die Angabe zum wirtschaftlich Berechtigten nunmehr direkt dem Register entnommen werden kann. Ein besonderer Nutzen entsteht durch die grenzüberschreitende Nutzbarkeit: Deutsche Verpflichtete werden bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten im Kontakt mit ausländischen Vertragspartnern von der geplanten europäischen Transparenzregistervernetzung durch die Möglichkeit der Einsichtnahme in andere europäische Register profitieren. Die Bekämpfung der Einschleusung illegal erworbener Gelder in den deutschen Wirtschaftskreislauf hat einen Nutzen in Form des Schutzes vor unlauterer Konkurrenz.
<b>Evaluierung</b>	Das Vorhaben soll im Bereich der Vorschriften zum Transparenzregister im Jahr 2024 und damit rund drei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden. Folgende Ziele des Vorhabens sollen dabei im Vordergrund stehen (im Einzelnen s. u.):

	<p><b>Ziele:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Verbesserung der Richtigkeit der Registerdaten</li> <li>2) Beschleunigung grenzüberschreitender Vorgänge der Abklärung und Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten durch die Verpflichteten bzw. Beschleunigung entsprechender Informationserhebungsvorgänge von Behörden im Rahmen der Geldwäscheprävention und -bekämpfung</li> </ol> <p><b>Kriterien/Indikatoren:</b></p> <p>Zu 1) Wesentlicher Indikator ist die Zahl der Unstimmigkeitsmeldungen der Verpflichteten gegenüber dem Transparenzregister.</p> <p>Zu 2) Ein wesentliches Kriterium besteht in der Reduzierung von Aufwand bzw. sonstigen Kosten bei der Erfüllung der nach dem GwG vorgeschriebenen Identifizierung durch die Verpflichteten.</p> <p><b>Datengrundlage:</b></p> <p>Zu 1) Die Fallzahlen werden dem Bundesverwaltungsamt aufgrund der Bußgeldbewährung in entsprechenden Ordnungswidrigkeitenverfahren bzw. aufgrund sonstiger Datenauswertungen vorliegen.</p> <p>Zu 2) Die Daten sollen in Bezug auf die Verpflichteten etwa durch Anfrage bei den interessierten Verbänden oder durch Auswertung der Dauer von Abrufvorgänge beim Transparenzregister gewonnen werden. In Bezug auf die Dauer entsprechender Informationserhebungsvorgänge bei Behörden können von dort Erfahrungsberichte abgefragt werden. Nach Möglichkeit sollen die Ergebnisse der Nachmessung des Erfüllungsaufwands durch das Statistische Bundesamt genutzt werden.</p>
<p><b>Alternativen</b></p>	<p>Der NKR bewertet positiv, dass das BMF die verschiedenen Regelungsalternativen in der Gesetzesbegründung ausführlich und nachvollziehbar dargestellt hat (im Einzelnen s. u.).</p> <p>In Bezug auf die Transparenzregistervernetzung wurde als Alternative erwogen, 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. Das Ressort hat dargelegt, dass beide Varianten einen unvertretbar hohen Verwaltungsaufwand verursachen würden bzw. sich inzwischen nicht</p>

	<p>fristgerecht für die europäische Registervernetzung realisieren ließen.</p> <p>Aus NKR-Sicht hätten die im Falle einer Aufbereitung der bestehenden Registerdaten gewonnenen Datensätze nicht nur für das Transparenzregister, sondern auch für die bislang zugrunde liegenden Register (Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister) genutzt werden sowie in ein einheitliches Unternehmens-Basisregister überführt werden können. Für die Zukunft appelliert der NKR an die Bundesregierung, im Rahmen der Schaffung eines Unternehmens-Basisregisters an die Umstellung des Transparenzregisters anzuknüpfen und insoweit bestmöglich Synergieeffekte zu erzielen.</p>
<p><b>Das Bundesministerium der Finanzen hat die zu erwartenden Be- und Entlastungen aus dem Regelungsvorhaben bis auf eine Ausnahme nachvollziehbar dargestellt.</b></p> <p>Nicht hinreichend dargestellt ist der Erfüllungsaufwand, der bei der registerführenden Bundesanzeiger Verlag GmbH als Beliehene im Rahmen der künftigen Registerführung als Vollregister entsteht. Die Höhe dieses Aufwands der Beliehenen gibt zugleich Aufschluss über die zu erwartenden weiteren Kosten der Wirtschaft in Form erhöhter Gebühren. Dem NKR wurde zwar eine vorläufige und aus BMF-Sicht noch nicht hinreichend plausibilisierte Schätzung übersandt. Mangels einer Übernahme der Zahlen in das Vorblatt des Gesetzentwurfs wird in Bezug auf diese Kosten jedoch keine hinreichende Transparenz geschaffen. Das BMF wird die entstehenden Kosten in Vorbereitung der Änderung der Transparenzregistergebührenverordnung berechnen und den NKR hierzu beteiligen.</p> <p><b>Positiv ist, dass die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in die Evaluierung einbezogen werden soll.</b></p> <p><b>Positiv ist auch, dass das BMF seiner Pflicht zur Darstellung der Regelungsalternativen in Bezug auf die Umgestaltung des Transparenzregisters in großem Umfang nachgekommen ist.</b></p> <p>Es offenbaren sich mit Blick auf die aktuell noch nicht einheitlich vorhandenen Registerdatensätze erneut die Defizite der verschiedenen nicht hinreichend digitalisierten Register (Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister). Der NKR sieht hier unabhängig von der Vernetzung der Transparenzregister weiterhin großen Modernisierungsbedarf, den die Bundesregierung im Rahmen der Bestrebungen zur Schaffung eines Unternehmens-Basisregisters zügig angehen sollte.</p>	

## II. Im Einzelnen

Das Vorhaben dient der Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben im Hinblick auf folgende Themen:

### **1) Vernetzung der Transparenzregister nach der EU-Geldwäscherichtlinie**

Mit dem Vorhaben sollen zum Einen die Voraussetzungen für eine EU-weite Vernetzung der Transparenzregister der Mitgliedstaaten geschaffen werden. Die Vernetzung ist gemäß der Geldwäscherichtlinie (EU) 2018/843 bis 10. März 2021 vorgeschrieben. Voraussetzung dafür

ist, dass strukturierte Datensätze in einem einheitlichen Datenformat vorhanden sind. Dies ist im aktuellen deutschen Transparenzregister nicht der Fall, da es bislang als sog. Auffangregister für die im Handel-, Genossenschafts- oder Partnerschaftsregister eingetragenen Gesellschaften auf die Angaben in diesen Registern verweist (Mitteilungsfiktion). Für den Großteil der deutschen Gesellschaften sind daher im Transparenzregister keine strukturierten Datensätze vorhanden. Mit den Änderungen im Geldwäschegesetz (GwG) werden die Rechtseinheiten, deren wirtschaftlich Berechtigte(r) sich bislang aus einem anderen Register ergaben, nun verpflichtet, ihre wirtschaftlich Berechtigten explizit an das Transparenzregister mitzuteilen.

## **2) Umsetzung der EU-Finanzinformationsrichtlinie**

Des Weiteren dient das Vorhaben der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1153 zur Nutzung von Finanzinformationen für die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen schweren Straftaten (EU-Finanzinformationsrichtlinie). Sie bezweckt eine nationale wie auch die EU-weite Nutzbarmachung der Datenbestände aus den bestehenden Kontenregistern und aus den nationalen Zentralstellen für Finanztransaktionsuntersuchungen. Entsprechend der Richtlinienvorgaben benennt der Gesetzentwurf mit dem Bundesamt für Justiz (BfJ) und dem Bundeskriminalamt (BKA) die zuständigen Behörden für den Kontenabruf und den Austausch entsprechender Kontendaten mit Europol. Für den Zugang zum Informationsaustausch mit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen und den entsprechenden EU-weiten Austausch von Finanzinformationen wird das BKA als Zentralstelle auf Bundesebene benannt. Für die benannten Behörden werden gesonderte Zugriffsbefugnisse geregelt.

### **II.1. Erfüllungsaufwand**

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung wurde methodengerecht geschätzt und nachvollziehbar dargestellt. Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand. Soweit Bürgerinnen und Bürger als wirtschaftlich Berechtigte und/oder Verpflichtete nach dem GwG von den Pflichten betroffen sind, ist dieser Aufwand wirtschaftlicher Tätigkeit und somit dem Normadressaten Wirtschaft zuzuordnen.

#### **Wirtschaft**

Durch die Gesetzesänderungen im Bereich der Umsetzung der EU-Finanzinformationsrichtlinie entsteht der Wirtschaft kein Erfüllungsaufwand.

Durch die Gesetzesänderung im Bereich des Transparenzregisters entsteht für die mitteilungspflichtigen Rechtseinheiten ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund

9,5 Mio. Euro sowie ein zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand von rund 635.000 Euro jährlich. Zugleich ergibt sich bei den Verpflichteten nach § 2 GwG infolge der Umstellung auf das aussagekräftigere Vollregister eine Entlastung von laufendem Erfüllungsaufwand um rund 40,5 Mio. Euro. Im Saldo reduziert sich der laufende Erfüllungsaufwand daher um rund 39,9 Mio. Euro. Der Erfüllungsaufwand wurde nachvollziehbar und plausibel dargestellt; das Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung wurde berücksichtigt.

**Der einmalige Aufwand in Höhe von rund 9,5 Mio. Euro und der laufende Aufwand von rund 635.000 Euro jährlich** ergeben sich durch die nunmehr geregelte Mitteilungspflicht der bisher von der Mitteilungsfiktion profitierenden Rechtseinheiten:

Die Mitteilungsfiktion führte bisher dazu, dass Rechtseinheiten, deren wirtschaftlich Berechtigter sich bereits aus einem anderen Register (Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister) ergaben, keine Mitteilung an das Transparenzregister machen musste. Mit der Umstellung des Transparenzregisters auf ein Vollregister zwecks Vernetzung der Transparenzregister der Mitgliedstaaten ist dies nicht mehr möglich, da für jede Einheit klare Daten im Register enthalten sein müssen.

Durch den Wegfall der Mitteilungsfiktion entsteht jedoch lediglich zusätzlicher Aufwand für die Meldung selbst, nicht aber für die Erhebung und Dokumentation. Daher wurde für die erstmalige Mitteilung der bisher von der Mitteilungsfiktion erfassten Einheiten ein Zeitaufwand von 15 Minuten bei einfachem Qualifikationsniveau veranschlagt (vgl. § 20 Abs. 1, 3, Abs. 4, § 21 i. V. m. § 19 Abs. 1 GwG). Dies führt bei den angenommenen 1.437 Mio. Rechtseinheiten zu einem einmaligen Erfüllungsaufwand in Höhe von insgesamt rund 9,5 Mio. Euro.

Für ggfs. in der Folge nötige Änderungen bzw. Neueintragungen ist bei einer Fallzahl von rund 170.000 bzw. 116.000 ein Gesamtaufwand von jährlich 635.000 Euro zu erwarten (Zeitaufwand von 5 Minuten pro Fall aufgrund einer einfachen digitalen Übermittlung der Änderungsmitteilung).

**Die Entlastung in Höhe von rund 10,5 Mio. Euro jährlich** bei den Verpflichteten nach § 2 GwG ergibt sich wie folgt:

Da dem zum Vollregister umgestalteten Transparenzregister der wirtschaftliche Berechtigte künftig unmittelbar entnommen werden kann, müssen die Verpflichteten (d. h. in großem Umfang insbesondere Banken) im Rahmen der Kundenidentifizierung künftig in der Regel keine weiteren Registerrecherchen und gesellschaftsrechtlichen Analysen mehr vornehmen, da die Überprüfung von aus dem Transparenzregister abgerufenen Negativattesten und die Ermittlung der wirtschaftlich Berechtigten anhand der Informationen aus anderen Registern künftig nicht mehr notwendig ist.

Für die Anzahl der Verpflichteten und die Zahl der von ihnen durchgeführten Prüfungen im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten geht das BMF von 483 000 Betroffenen aus, die in größerem Umfang Prüfungen durchführen (z. B. Identifizierung bei Kontoeröffnung, Erteilung eines anwaltlichen Beratungsmandats). Bei Bildung eines Durchschnittswertes wird von jährlich zehn Fällen je Verpflichteten ausgegangen, insgesamt ergibt sich daher eine Fallzahl von rund 4,8 Mio. Prüfungen. Bei einem durchschnittlich entfallenden Zeitaufwand von 10 Minuten (mittleres Komplexitätsniveau) ergibt sich für die Verpflichteten eine Entlastung um rund 40,5 Mio. Euro. Je nach angenommener Fallzahl kann die Entlastung jedoch in erheblich größerem Umfang liegen. Durch die Einführung der automatisierten Einsichtnahme-Verfahren und der damit verbundenen Schnittstellen sollte sich der Erfüllungsaufwand aus Sicht des NKR ggfs. noch erheblich weiter reduzieren.

## **Verwaltung (Bund)**

Durch das Vorhaben entsteht zusätzlicher laufender und einmaliger Erfüllungsaufwand für die Verwaltung des Bundes, den das BMF im Gesetzentwurf in Bezug auf die EU-Finanzinformationsrichtlinie (s. u., 2.) vollständig, in Bezug auf die EU-Geldwäscherichtlinie (dazu 1.) jedoch nur teilweise nachvollziehbar und methodengerecht dargestellt hat.

### **1. EU-Geldwäscherichtlinie**

Im Zusammenhang mit der EU-rechtlich bedingten Vernetzung der Transparenzregister nach der EU-Geldwäscherichtlinie entstehen auf Seiten der Bundesverwaltung erhebliche zusätzliche Erfüllungsaufwände:

#### **a) Beliehene (Bundesanzeiger Verlag GmbH)**

Der Betrieb des Transparenzregisters wird durch die Bundesanzeiger Verlag GmbH im Wege der Beleihung durchgeführt. Im Zuge der künftigen Führung des Registers als Vollregister ist mit erheblichen zusätzlichen Kosten für die gegenüber den transparenzpflichtigen Rechtseinheiten erbrachten Leistungen zu rechnen. Dies liegt insbesondere an dem Anstieg der Eintragungen, die sowohl eine Betreuung des Eintragungsvorgangs als auch mögliche Folgemaßnahmen (u. a. Bearbeitung von Beschränkungsanträgen und Prüfung von Unstimmigkeitsmeldungen) umfasst. Mit der Schaffung zusätzlicher IT-Infrastruktur und Programmierarbeit entstehen zudem Sachkosten. Die Entwicklung der Kosten kann nach Ansicht des BMF derzeit jedoch noch nicht belastbar abgeschätzt werden; sie sei von verschiedenen schwer prognostizierbaren Faktoren abhängig. Beispielsweise habe die Zahl von Rückfragen und ggf. notwendigen Korrekturen erheblichen Einfluss auf den zu erwartenden Aufwand. Dies ist aus

Sicht des NKR nachvollziehbar. Dennoch kritisiert der NKR, dass das BMF sich im Vorblatt des Gesetzentwurfs nicht auf einen Schätzwert festgelegt und diesen samt der Berechnungsgrundlagen in der Gesetzesbegründung transparent gemacht hat. Dem NKR lagen die Berechnungen der Bundesanzeiger Verlag GmbH vor. Auf dieser Grundlage geht der NKR in den ersten Jahren von einem zusätzlichen laufenden Aufwand in einer Größenordnung von 35 Mio. Euro sowie einem einmaligen Aufwand von rund 10 Mio. Euro aus. Zugleich hält der NKR es für wahrscheinlich, dass sich der vorläufig als laufend berechnete Aufwand nach Abarbeitung besonders komplexer Prüffälle bei den erstmaligen Mitteilungen reduzieren könnte.

Das BMF hat angekündigt, eine detaillierte und belastbare Kostenschätzung für die Vorbereitung der Änderungsverordnung zur Transparenzregistergebührenverordnung zu erarbeiten und den NKR entsprechend zu beteiligen. Ex post sollen die tatsächlich entstandenen Kosten im Rahmen der Nachmessung des Statistischen Bundesamtes und Evaluierung erhoben werden.

#### b) Bundesverwaltungsamt

Das Bundesverwaltungsamt ist für die Aufsicht über das Transparenzregister und die Durchführung von Bußgeldverfahren bei Verstößen gegen die Mitteilungspflichten und gegen die Vorgaben zur Einsichtnahme in das Transparenzregister zuständig. Ab 2023 werden dafür 38 zusätzliche Personalstellen (im Durchschnitt vss. mittleres Niveau) angenommen. Es entsteht ein jährlicher Personalaufwand in Höhe von rund 3,6 Euro jährlich, den das BMF wie folgt erklärt:

Das Bundesverwaltungsamt kann bei Verstößen gegen die Eintragungspflichten die sich hieraus ergebenden Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße ahnden. Mit dem Anstieg der Zahl der eintragungspflichtigen Einheiten auf rund 2,3 Millionen Einheiten ist mit einem entsprechenden Anstieg der Ordnungswidrigkeitenverfahren zu rechnen. Zugleich kommt der Qualitätssicherung der Transparenzregisterdaten durch das Bundesverwaltungsamt mit dem Systemwechsel hin zu einem Vollregister, auf dessen Richtigkeit sich die Verpflichteten im Rahmen der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten bei Abwesenheit anderweitiger Verdachtspunkte in der Regel verlassen dürfen, eine gesteigerte Bedeutung zu, die sich in einem entsprechenden dauerhaften Personalmehrbedarf von 38 zusätzlichen Dienststellen niederschlagen soll. Daneben wird erwartet, dass auch der Koordinierungs- und Kontrollaufwand im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht, die Bearbeitung von Beschwerden, die Widerspruchsverfahren sowie die Bearbeitung allgemeiner Anfragen erheblich zunehmen werden. Dies ist aus Sicht des NKR nachvollziehbar und plausibel.

## 2. EU-Finanzinformationsrichtlinie

Infolge der Umsetzung der EU-Finanzinformationsrichtlinie entsteht zusätzlicher laufender und einmaliger Erfüllungsaufwand für die Verwaltung des Bundes in Höhe von insgesamt ca. 74.000 Euro und einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 23.000 Euro, den das BMF nachvollziehbar dargestellt hat. Im Einzelnen:

### a) Zollverwaltung

Bei der Zollverwaltung ergibt sich ein Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 72.000 Euro und ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 2.600 Euro, der sich im Wesentlichen wie folgt zusammensetzt: Durch den Zugang für Europol zum Datenaustausch mit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen ist bei letzterer mit einem verstärkten Anfragevolumen durch Europol aufgrund der dortigen Schwerpunktsetzungen (z. B. organisiertes Verbrechen, Terrorismusfinanzierung) auszugehen. Ausgehend von einer geschätzten Fallzahl von 100 eingehenden Ersuchen pro Jahr und einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von 14,25 Stunden je Vorgang (darunter Eingangsprüfung, Recherche/Analyse: je nach Komplexität 3-16 Stunden, Einholung von Auskünften und abschließende Bewertung) ist mit einem laufenden Erfüllungsaufwand von rund 69.000 Euro zu rechnen.

Durch die Pflicht zur Führung einer Statistik nach § 38b GwG entsteht ein einmaliger Aufwand für die Entwicklung und Dokumentation einer Auswerteroutine für die Erhebung in Höhe von rund 2.700 Euro (rund 33 Stunden im mittleren und 4 Stunden im höheren Qualifikationsniveau) ausgegangen. Unter der Annahme eines jährlichen Erstellungsturnus entsteht ein wiederkehrender Aufwand für die Statistik, der jedoch (mit < 1000 Euro jährlich) im geringfügigen Bereich liegen dürfte.

### b) Bundesamt für Justiz

Da das Bundesamt für Justiz durch seine Benennung als zuständige Behörde im Sinne von Art. 3 Absatz 1 der Finanzinformationsrichtlinie automatisierte Kontenabfragen durchführen muss, entsteht für die Prüfung des Ersuchens, die Durchführung der Abfrage, die Mitteilung des Abfrageergebnisses an die ersuchende Stelle und die statistische Erfassung ein jährlicher Erfüllungsaufwand von schätzungsweise 1.700 Euro (bei angenommenen 30 Abfragen rund 24 Stunden hohes Qualifikationsniveau und 3 Stunden mittleres Qualifikationsniveau).

### c) Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und Bundeszentralamt für Steuern

Die Protokolldaten für Kontenabrufe von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Justiz in ihrer jeweiligen Funktion als „benannte Behörde“ der EU-Finanzinformationsrichtlinie“ müssen künftig, abweichend von anderen Abrufprotokollen, statt 18 Monate für 5 Jahre aufbe-

wahrt werden. Hierfür muss der technische Dienstleister, das Informationstechnikzentrum Bund (ITZ Bund), das Verfahren entsprechend anpassen (einmaliger Erfüllungsaufwand von ca. 20.000 Euro).

Auch beim Bundeszentralamt für Steuern könnte im Hinblick auf abweichende Speicherfristen im Kontenabrufverfahren für Ersuchen auf Basis der Umsetzungsvorschriften zur EU-Finanzinformationsrichtlinie ein geringfügiger zusätzlicher Aufwand entstehen.

## **II.2. Weitere Kosten**

Infolge der Umstellung auf ein Vollregister ist nach vorläufigen Schätzungen mit einem Anstieg der jährlichen Gebühren durch die Bundesanzeiger Verlag GmbH (Beliehene) zu rechnen. Vorläufige erste Schätzungen deuten auf eine Gebührenerhöhung in einer Größenordnung von 13 bis 18 Euro pro Fall hin. Die Gebühren fallen zum Einen bei den Unternehmen an, zu deren wirtschaftlich Berechtigten das Transparenzregister Informationen zugänglich macht. Zum anderen treffen die Gebühren diejenigen, die Einsicht in das Register nehmen. Die Erhöhung der Gebühren ist auf die Deckung des – nicht vollständig dargestellten – Verwaltungsaufwands begrenzt und ist durch Anpassung der Transparenzregistergebührenverordnung zu bestimmen. Der NKR kritisiert, dass das BMF den Gesamtumfang der „Weiteren Kosten“ für die Wirtschaft nicht hinreichend transparent gemacht hat.

## **II.3. Bewertung der Schätzung des Erfüllungsaufwands durch Verbände**

Von Verbändeseite wurde der ermittelte Erfüllungsaufwand in eingegangenen Stellungnahmen teilweise als zu niedrig bezeichnet. Grund sei, dass die Ermittlung der wirtschaftlich Berechtigten im Einzelfall mitunter sehr aufwändig sein könne. Aus NKR-Sicht ist es jedoch richtig, dass das BMF nur den Aufwand für die Mitteilung an das Transparenzregister als zusätzlichen Aufwand berechnet und dargestellt hat. Dies hat folgenden Hintergrund:

Gemäß § 20 Absatz 1 Nr. 1 bis 3 GwG sind die Rechtseinheiten dazu verpflichtet, die Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten 1. einzuholen, 2. aufzubewahren, 3. auf den aktuellen Stand zu bringen und 4. der registerführenden Stelle unverzüglich zur Eintragung in das Transparenzregister mitzuteilen. Die Schritte 1.- 3. sind jedoch bereits jetzt geltende Verpflichtungen aller Rechtseinheiten und waren bislang die Voraussetzung dafür, um bewerten zu können, ob eine Mitteilung an das Transparenzregister erfolgen muss oder diese mit Blick auf die Mitteilungsfiktion für eine Rechtseinheit entbehrlich ist. Diese Ausführungen des BMF sind nachvollziehbar und plausibel; nur wer seinen wirtschaftlichen Berechtigten ermittelt hat und kennt, kann prüfen, ob sich dieser sich z. B. aus dem Handelsregister ergibt oder aber separat

gemeldet werden muss. Bereits jetzt müssen die Rechtseinheiten ihre(n) wirtschaftlichen Berechtigten ermitteln und entsprechende Daten aktuell vorhalten. Diese Daten müssen künftig in jedem Fall an die registerführende Stelle übermittelt werden. Als zusätzlicher Aufwand durch den Wegfall der Mitteilungsfiktion entsteht daher lediglich der Schritt 4.

Der NKR teilt insoweit die Einschätzung des BMF und tritt den geäußerten Zweifeln an der Plausibilität der auf diese Weise ermittelten Aufwände entgegen.

#### **II.4. Umsetzung von EU-Recht**

Dem NKR liegen keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung hinausgegangen wird. Der Darstellung von Verbände-Seite, der Wegfall einer Vermutungsregelung bei börsennotierten Gesellschaften stelle Gold Plating dar, kann nicht gefolgt werden.

Allerdings ist der einmalige Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit dem Transparenzregister nur insoweit EU-rechtlich veranlasst, als die EU-Geldwäscherichtlinie vorschreibt, dass die Mitgliedstaaten die Voraussetzung für eine EU-weite Vernetzung der Transparenzregister schaffen müssen. Aufgrund der bisherigen Ausgestaltung des Registers in Deutschland als Auffangregister erfordert dies eine umfassende Umgestaltung der Meldepflichten. Dass für die Umgestaltung hin zu einem Vollregister nicht auf komplett digital abrufbare und einheitliche Datensätze aus den übrigen Registern zurückgegriffen werden kann, ist insoweit durch die Besonderheiten – und Defizite – der nicht hinreichend digitalisierten deutschen Register begründet, bei denen aus Sicht des NKR ein erheblicher Modernisierungsbedarf besteht (s. u. Alternativen).

#### **II.5. Alternativen**

Der NKR bewertet positiv, dass das BMF die Alternativen im Gesetzentwurf ausführlich transparent gemacht hat.

Im Bereich der Regelungen des Transparenzregisters wurde, wie das BMF nachvollziehbar darlegt, als Alternative zur Schaffung einer allgemeinen Mitteilungspflicht an das Transparenzregister die Aufbereitung der Subjektregisterdaten (Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts-, Vereins- oder Unternehmensregister) durch das Transparenzregister selbst (1), sowie durch die Registerstellen der Länder (2) geprüft. Die zweite Alternative musste inzwischen jedoch bereits aufgrund zeitlicher Umsetzungsschwierigkeiten verworfen werden, da auf Basis der Erfahrungen mit dem Auffangregister für die Umsetzung dieser Alternative durch die Länder eine Zeitschiene von 5 bis 6 Jahren veranschlagt werden müsste.

Im Falle der Aufbereitung der Registerdaten durch das Transparenzregister (oder ein etwaig künftig einzuführendes „Basisregister“, das alle Subjektregister zusammenführen könnte) würde aus Sicht des BMF ein sehr erheblicher laufender Aufwand für die Auswertung der Registerdaten bei der aufbereitenden Stelle entstehen. Hierzu führt das BMF aus, dass eine vollständige Automatisierung dieser Vorgänge nach aktuellem Stand der Technik nicht möglich sei. Aktuell werden die Daten in den Subjektregistern nicht in strukturierter Form vorgehalten, so dass eine automatische Verarbeitung nur nach vorheriger Strukturierung möglich wäre. Beispielsweise liegen Gesellschafterlisten von GmbHs teilweise nur als Scan von handschriftlichen Originalen vor. Bei vielen GmbH ist zudem gar keine Gesellschafterliste elektronisch verfügbar. Zum anderen ist bei komplexeren, mehrstöckigen Beteiligungsstrukturen, ggf. unter Zwischenschaltung ausländischer Holdinggesellschaften, gesellschaftsrechtliches Expertenwissen und komplexe Auswertetätigkeiten erforderlich, die nach Ansicht des BMF auf absehbare Zeit noch nicht von künstlicher Intelligenz geleistet werden können.

Des Weiteren könne der wirtschaftlich Berechtigte nur dann ausschließlich anhand der in den Subjektregistern vorhandenen Daten ermittelt werden, wenn keine weiteren Umstände (wie z. B. Stimmbindungsverträge zwischen Gesellschaftern, Muttergesellschaft im Ausland, Muttergesellschaft nicht-registerpflichtige Einheit (Gesellschaft bürgerlichen Rechts, Stiftung)) bestehen, die die aus den Registern ersichtlichen Kontrollverhältnisse modifizieren. Aus diesem Grund, wie auch zur klaren Abgrenzung der rechtlichen Verantwortlichkeit, müsste eine Auswertung durch das Transparenzregister in jedem Falle mit einem Anhörungsverfahren kombiniert werden, in welchem die transparenzpflichtigen Einheiten zur Überprüfung der ermittelten Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten und deren Bestätigung bzw. ggf. Korrektur aufgefordert werden müssten. Entsprechende Verwaltungsverfahren wären bei jeder relevanten Veränderung der Subjektregisterdaten zwecks Aktualisierung der Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten erforderlich. Der dementsprechend hohe laufende Aufwand vor allem für qualifiziertes Personal, aber auch Räumlichkeiten und IT-Unterstützung würde aus Sicht des BMF im Falle einer Aufbereitung durch das Transparenzregister schätzungsweise runde 90-100 Millionen Euro jährlich betragen und wäre – so das BMF – durch Umlage auf die Jahresgebühr durch die transparenzpflichtigen Einheiten zu finanzieren. Indes ist eine Umlage auf die gebührenpflichtigen Einheiten aus Sicht des NKR keineswegs politisch zwingend.

Das BMF führt außerdem aus, dass eine Aufbereitung durch das Transparenzregister (oder ein eventuelles künftiges „Basisregister“) infolge des Erfordernisses des Anhörungsverfahrens keine Entlastung der transparenzpflichtigen Einheiten von Bürokratieaufwand brächte und auch aus diesem Grund verworfen wurde. Die hier gewählte Vorgehensweise greife ausschließlich auf ohnehin bestehende Pflichten der transparenzpflichtigen Rechtseinheiten, nämlich zur Ermittlung ihres wirtschaftlich Berechtigten und zur Mitteilung desselben an das

Transparenzregister, zurück. Die Schaffung des Vollregisters werde daher minimalinvasiv durch die Abschaffung der Fiktion der Erfüllung der Mitteilungspflicht herbeigeführt und sei gegenüber den anderen Lösungsalternativen bürokratieärmer.

Der NKR kann dieser Darstellung teilweise folgen. Zwar ist es richtig, dass durch die Strukturierung und Aufbereitung der Daten ein erheblicher Aufwand entstehen würde. Der NKR hält es jedoch für möglich, dass die Bundesregierung das Potential der Nutzung geeigneter Legal Tech Anwendungen im Hinblick auf eine mögliche Vereinfachung des Prozesses und einer dementsprechenden Kostenersparnis unterschätzt. Zudem könnten die bei der Aufbereitung der Registerdaten gewonnenen Datensätze nicht nur für das Transparenzregister, sondern für die (bislang zugrundeliegenden) Register (u. a. Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister) genutzt sowie in ein einheitliches Unternehmens-Basisregister überführt werden. Auf diesem Wege könnten im Ergebnis erhebliche Entlastungen bei der Wirtschaft erzielt werden. Für das aktuell bereits von der Bundesregierung geplante Basisregister müssen die in den übrigen Registern vorhandenen Daten ohnehin einheitlich aufbereitet werden. Insofern ist es bedauerlich, dass ein solches Verfahren zum jetzigen Zeitpunkt einer rechtzeitigen Erfüllung der EU-rechtlichen Pflichten im Hinblick auf die Vernetzung der Transparenzregister entgegenstehen würde. Grund zur Kritik besteht daher insofern, als dass im Rahmen der Einführung des Transparenzregisters oder auch danach noch die Gelegenheit verpasst wurde, rechtzeitig eine Vereinheitlichung und Nutzbarmachung der in den verschiedenen Registern vorhandenen Daten zu erreichen. Hierfür hätte es einem Zusammenwirken verschiedener Ressorts sowie von Bund und Ländern bedürft. Für die Zukunft appelliert der NKR an die Bundesregierung, im Rahmen der Schaffung eines Unternehmens-Basisregisters an die Umstellung des Transparenzregisters anzuknüpfen und soweit möglich Synergieeffekte zu erzielen.

In Bezug auf die Umsetzung der EU-Finanzinformationsrichtlinie wurde die Benennung weiterer Strafverfolgungs- und Justizbehörden für den Kontenregisterzugang und/oder den Zugang zum Informationsaustausch mit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen erwogen. Dies habe sich jedoch im Hinblick auf die bereits bestehenden Zugangsbefugnisse sowohl für Strafverfolgungs- als auch Polizeibehörden jeweils als nicht erforderlich oder sachdienlich erwiesen.

## **II.6. Evaluierung**

Die EU-Geldwäscherichtlinie enthält einen eigenständigen laufenden Evaluationsmechanismus mit dreijährigem Turnus, der auch die Vorschriften zum Transparenzregister umfasst. Das BMF wird der Europäischen Kommission in diesem Zusammenhang jeweils seine Er-

kenntnisse zur Umsetzung und Anwendung der EU-Vorschriften mitteilen. Im Hinblick auf die auf EU-Ebene voraussichtlich für Anfang 2025 anstehende Evaluierung der Regelungen zum Transparenzregister soll das vorliegende Gesetz im Bereich der Vorschriften zum Transparenzregister erstmals in 2024 und damit drei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden.

Für Zwecke der Bewertung der Vorschriften zum Transparenzregister kann ein wichtiges Kriterium die Richtigkeit der aus dem Transparenzregister ersichtlichen Daten zum wirtschaftlich Berechtigten sein, was sich mittelbar beispielsweise aus der Zahl der Unstimmigkeitsmeldungen der Verpflichteten gegenüber dem Transparenzregister ablesen lässt bzw. sich direkt aus Erkenntnissen des Bundesverwaltungsamts im Rahmen seiner Aufgaben nach § 56 Absatz 5 Satz 2 GwG (insbesondere Bußgeldanordnungen für Ordnungswidrigkeiten nach § 56 Absatz 5 Nummern 55 und 56 sowie Nummern 61 und 62 GwG) ergibt. Entsprechende Daten können im Bedarfsfall kurzfristig von dem Beliehenen nach § 25 GwG (Bundesanzeiger Verlag GmbH) und vom Bundesverwaltungsamt erhoben werden.

Für die Zwecke der Bewertung insbesondere der EU-weiten Transparenzregistervernetzung werden sich voraussichtlich Daten betreffend die Beschleunigung grenzüberschreitender Vorgänge der Abklärung und Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten durch die Verpflichteten bzw. der Beschleunigung entsprechender Informationserhebungsvorgänge von Behörden im Rahmen der Geldwäscheprävention und -bekämpfung anbieten. Entsprechende Erhebungen durch die Bundesregierung sind zur Vermeidung unnötiger Aufwände nicht im Vorgriff auf und in Unkenntnis der genauen Datenanforderungen der EU-Kommission geplant. Daten dieser Art können im Bedarfsfall jedoch in Bezug auf die Verpflichteten etwa durch Anfrage bei den interessierten Verbänden oder durch Auswertung der Dauer von Abrufvorgängen beim Transparenzregister gewonnen werden. In Bezug auf die Dauer entsprechender Informationserhebungsvorgänge bei Behörden können von dort Erfahrungsberichte abgefragt werden oder ggf. vorübergehende und/oder dauerhafte statistische Erhebungen vorgesehen werden, bzw. insbesondere die Nachmessung des Erfüllungsaufwands durch das Statistische Bundesamt genutzt werden.

## **II.7. KMU-Betroffenheit**

Das Vorhaben betrifft KMU ebenso wie größere Unternehmen. Der NKR hat keine Anhaltspunkte, anzunehmen, dass bei KMU ein überproportional hoher Aufwand entsteht. Im Übrigen dürften Ausnahmen für KMU angesichts der zwingenden EU-Umsetzung und im Hinblick auf eine effektive Geldwäscheprävention nicht in Betracht kommen.

## **II.8. Inkrafttreten**

Die Änderungen durch das vorliegende Gesetz sollen gestaffelt in Kraft treten. Das BMF hat unter Verweis auf EU-Umsetzungsfristen erläutert, warum dabei teilweise vom Grundsatz des Arbeitsprogramms der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau (Inkrafttreten zum Quartalsbeginn) abgewichen werden muss: Die punktuellen Änderungen zur Umsetzung der geänderten EU-Geldwäscherichtlinie, welche die Behördenstruktur in der Geldwäscheaufsicht auf EU-Ebene betreffen und bis zum 30. Juni 2021 in nationales Recht umzusetzen sind, sollen bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Die Änderungen zur Umsetzung der EU-Finanzinformationsrichtlinie sollen zum 1. August 2021 (Ablauf der Umsetzungsfrist) in Kraft treten. Für zentrale Änderungen im Geldwäschegesetz, die nicht der Umsetzung der EU-Finanzinformationsrichtlinie dienen, sieht eine Übergangsvorschrift im § 59 Abs. 7 GwG einen gestaffelten Fristenplan zur verbindlichen Anwendbarkeit zu einem Quartalersten vor. Damit entspricht das BMF aus Sicht des NKR – soweit bei Einhaltung der EU-rechtlichen Umsetzungsfristen möglich – den Vorgaben aus dem Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2018 (Punkt 1.4) der Bundesregierung. Ein Inkrafttreten zum Quartalsbeginn soll den Normadressaten die Umsetzung erleichtern.

## **III. Ergebnis**

Das Bundesministerium der Finanzen hat die zu erwartenden Be- und Entlastungen aus dem Regelungsvorhaben bis auf eine Ausnahme nachvollziehbar dargestellt.

Nicht hinreichend dargestellt ist der Erfüllungsaufwand, der bei der registerführenden Bundesanzeiger Verlag GmbH als Beliehene im Rahmen der künftigen Registerführung als Vollregister entsteht. Die Höhe dieses Aufwands der Beliehenen gibt zugleich Aufschluss über die zu erwartenden weiteren Kosten der Wirtschaft in Form erhöhter Gebühren. Dem NKR wurde zwar eine vorläufige und aus BMF-Sicht noch nicht hinreichend plausibilisierte Schätzung übersandt. Mangels einer Übernahme der Zahlen in das Vorblatt des Gesetzentwurfs wird in Bezug auf diese Kosten jedoch keine hinreichende Transparenz geschaffen. Das BMF wird die entstehenden Kosten in Vorbereitung der Änderung der Transparenzregistergebührenverordnung berechnen und den NKR hierzu beteiligen.

Positiv ist, dass die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in die Evaluierung einbezogen werden soll.

Positiv ist auch, dass das BMF seiner Pflicht zur Darstellung der Regelungsalternativen in Bezug auf die Umgestaltung des Transparenzregisters in großem Umfang nachgekommen ist.

Es offenbaren sich mit Blick auf die aktuell noch nicht einheitlich vorhandenen Registerdatensätze erneut die Defizite der verschiedenen nicht hinreichend digitalisierten Register (Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister). Der NKR sieht hier unabhängig von der Vernetzung der Transparenzregister weiterhin großen Modernisierungsbedarf, den die Bundesregierung im Rahmen der Bestrebungen zur Schaffung eines Unternehmens-Basisregisters zügig angehen sollte.

Dr. Johannes Ludewig  
Vorsitzender

Hanns-Eberhard Schleyer  
Berichterstatter

