

Kleine Anfrage

**der Abgeordneten Lisa Paus, Dr. Irene Mihalic, Canan Bayram,
Dr. Gerhard Schick, Dr. Danyal Bayaz, Stefan Schmidt, Dr. Konstantin von Notz,
Britta Haßelmann, Katharina Dröge, Beate Müller-Gemmeke,
Dr. Manuela Rottmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Effektivität und Umsetzungsstand des Transparenzregisters für wirtschaftlich Berechtigte

In den letzten Jahren wurden verschiedene Initiativen auf internationaler, EU- und nationaler Ebene zur Verbesserung der Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche unternommen. International wurden insbesondere die Ausweitung und Verschärfungen der Transparenzpflichten für Unternehmen und Staaten als ein zentrales Ziel definiert, denn vor allem die Identifizierung der letzten wirtschaftlichen Berechtigten in komplexen Gesellschaftskonstruktionen und die ordnungsgemäße Zuordnung von Vermögenswerten stellt weiterhin ein großes Problem im Kampf gegen Geldwäsche dar (z. B. FATF Report to the G20 Beneficial Ownership, September 2016, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/G20-Beneficial-Ownership-Sept-2016.pdf).

Für den Geldwäsche-Hochrisikosektor des Immobilienmarktes bestätigte die Bundesregierung jüngst: „Aufgrund der Vielzahl rechtlicher Gestaltungsoptionen für in- und ausländische juristische Personen ist die Möglichkeit der Verschleierung von Mittelherkunft und zugehöriger Eigentumsverhältnisse im Immobiliensektor grundsätzlich als hoch zu bewerten“ und weiter, dass diese Intransparenz die „gebotene Strafverfolgung gegenüber dieser natürlichen Person erschwert“ (Bundestagsdrucksache 19/1956). Seit Jahren weist die Europäische Kommission darauf hin, dass die Schwierigkeiten bei der Bestimmung des wirtschaftlich Berechtigten eine der großen Schwachstellen in der derzeitigen Geldwäschebekämpfung in den Mitgliedstaaten ist (European Commission: Report on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, 26. Juni 2017, European Commission (2017): Report from the Commission to the European Parliament and the Council, on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, Brussels 26. Juni 2017, COM(2017) 340 final, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=45319 – Stand: 25. September 2017).

Aus diesem Grund gibt die Vierte Geldwäscherichtlinie der EU (RL (EU) 2015/849, in Kraft seit dem 25. Juni 2015) u. a. die Verbesserung der Transparenz des wirtschaftlich Berechtigten und die Einführung eines zentralen elektronischen Transparenzregisters zu diesem Zwecke vor (zu den weiterhin fortgeltenden Beschränkungen durch ein schriftliches Antragserfordernis vgl. Artikel 1 Absatz 16d; zur Erweiterung insgesamt kritisch Müller, NZWiST 2017, 121 ff.). Im

Zuge der nationalen Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie und der Verabschiedung der Novellierung des Geldwäschegesetzes (GWG) hat Deutschland ein solches Transparenzregister eingeführt (§§ 18 bis 26 GWG).

Die nationale Ausgestaltung des Registers stand jedoch schon bei Einführung bei Teilen der Zivilgesellschaft (vgl. u. a. Stellungnahme von Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 2017) und in der Wirtschaft (www.handelsblatt.com/my/politik/deutschland/bekaempfung-von-geldwaesche-100-tage-transparenzregister-unternehmen-ueben-kritik/21167642.html) in der Kritik. Insbesondere wurde beanstandet, dass das Register – anders als von EU-Kommission und dem EU-Parlament lange gefordert – nicht kostenfrei der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurde, sondern nur einem kleinen Kreis von Anspruchspersonen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können (Transparency International Deutschland: Gesetzentwurf zur EU-Geldwäscherichtlinie: Transparenzregister lückenhaft, Berlin, 24. April 2017, www.transparency.de/aktuelles/detail/article/gesetzesentwurf-zur-eu-geldwaescherichtlinie-transparenzregister-lueckenhaft/). Bei nichtöffentlichen Registern ohne breite öffentliche Kontrolle und wirksame Qualitätsprüfungen bestünde die Gefahr, dass falsche und unvollständige Informationen jahrelang unerkannt blieben. Die Informationen, wer sich hinter einem Unternehmen verbirgt, seien nicht nur für den Staat, sondern auch für Kunden und Lieferanten wichtig. Dagegen wird etwa von Datenschutzbehörden darauf hingewiesen, dass es Vorkehrungen bedürfe, um die Persönlichkeitsrechte von ebenfalls miterfassten Privatpersonen angemessen zu schützen. Die Aufgabe ist also, eine effektive Geldwäschebekämpfung und rechtsstaatliche Prinzipien, einschließlich der Datenschutz- und Persönlichkeitsrechte in Einklang zu bringen, ohne diese Werte gegeneinander auszuspielen.

Außerdem stand das Transparenzregister in der Kritik, die Identifizierung des letzten wirtschaftlichen Berechtigten nicht in jedem Fall zu gewährleisten. Ausnahmeregelungen bei der Identifizierung und Kenntlichmachung des wirtschaftlich Berechtigten würden dazu führen würden, dass in wichtigen Fällen der letzte wirtschaftlich Berechtigte nicht im Register eingetragen würde (Stellungnahme von Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 24. April 2017, https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2016/06/stellungnahme_umsetzungsgesetz_eu-geldwc3a4scherichtlinie.pdf). Gerade in solchen Fällen, in denen das wirtschaftliche Interesse der Verschleierung groß sei, bestünde eine hohe Gefahr, dass die Verpflichtungen des Transparenzregisters bewusst umgangen werden könnten.

Nach fast einem Jahr nach Inbetriebnahme des Registers (1. Oktober 2017) zeichnet sich außerdem ab, dass bei der Qualität und Vollständigkeit der Einträge noch erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Erste Recherchen, wonach führende Immobilienfirmen offenbar gegen die Vorgaben des neuen Transparenzregisters verstoßen und 19 der 20 geprüften Firmen zu diesem Zeitpunkt keine oder nur unvollständige Angaben machten, zeigen dies exemplarisch (stern.de: Führende Immobilien-Firmen verstoßen offenbar gegen neues Transparenz- und Geldwäschegesetz, 4. April 2018, www.stern.de/politik/deutschland/immobilien--fuehrende-firmen-verstossen-offenbar-gegen-neues-transparenz--und-geldwaeschegesetz-7925594.html).

Das Schließen bestehender Lücken in den nationalen Transparenzregistern und deren Vernetzung bleibt weiter zentrales Ziel auf europäischer Ebene. Mit der aktuellen Novellierung der Vierten Geldwäscherichtlinie wird Deutschland aufgefordert, weitere Anpassungen am Transparenzregister vorzunehmen. Am 9. Juli 2018 wird bereits die Fünfte Geldwäscherichtlinie in Kraft treten, sie ist bis zum 10. Januar 2020 umzusetzen (vgl. Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2018/843). Diese sieht Änderungen der Vierten Geldwäscherichtlinie vor, wonach u. a. der „Zugang“ zu den Registern der EU-Mitgliedstaaten zu wirtschaftlichen Eigentümern,

wie bereits von einigen Seiten im Rahmen der ursprünglichen Reform der Richtlinie gefordert, künftig grundsätzlich jedermann offen stehen soll. Es hat sich gezeigt, dass die nationale Umsetzung maßgeblich über die Effektivität und den Nutzen eines solchen Registers entscheidet. Es ist von erheblichem öffentlichen Interesse, welche Schlüsse die Bundesregierung angesichts der dynamischen, sich ständig verändernden rechtlichen Vorgaben und aus den Erfahrungen mit dem gerade angelaufenen deutschen Register zieht und welche konkreten Verbesserungen angedacht sind.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie viele Organisationen bzw. meldepflichtige Vereinigungen wurden insgesamt nach Kenntnis der Bundesregierung bislang zum Stichtag seit Inkrafttreten des Transparenzregisters eingetragen, und bei wie vielen dieser Eintragungen wurde ein wirtschaftlich Berechtigter angegeben (bitte jeweils nach „Neue Mitteilung wirtschaftlich Berechtigter“ gemäß § 20 Absatz 1 GwG und Eintragungen unter „Verweis auf ein anderes Register“ nach § 20 Absatz 2 Satz 4 GwG aufschlüsseln)?
2. Wie viele Organisationen bzw. meldepflichtige Vereinigungen, die nach § 20 Absatz 1 GwG, bisher in keinem Register gemeldet wurden, sind nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell verzeichnet im Transparenzregister, und welche Gesellschaftsformen sind insbesondere von den neuen Meldepflichten betroffen (bitte nach Gesellschaftsform und Branche aufschlüsseln)?
3. Wie viele Organisationen bzw. meldepflichtige Vereinigungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung unter „Verweis auf ein anderes Register“ nach § 20 Absatz 2 Satz 4 GwG im Transparenzregister derzeit aufgeführt, und wie viele von diesen haben in Zuge der Registereinführung die Gesellschafterlisten aktualisieren bzw. elektronisch verfügbar machen müssen (bitte nach Register, Gesellschaftsform und Branche aufschlüsseln)?
4. Für wie viele Organisationen bzw. Vereinigungen steht eine Eintragung in das Transparenzregister oder die Meldung des wirtschaftlich Berechtigten noch aus (falls keine genaue Zahlen vorhanden, bitte Anzahl der laufenden Aufforderungen angeben)?
5. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung richtig, dass für Organisationen bzw. meldepflichtige Vereinigungen, die vor dem 26. Juni 2017 bereits mit Gesellschafter in anderen Registern nach § 20 Absatz 2 GwG eingetragen sind, keine Aktualisierung der bestehenden Listen nach den neuen Anforderungen des GWG nötig ist, sofern in der Folgezeit keine Veränderungen in der Gesellschafterstruktur im Sinne stattgefunden haben, und gab es eine Überprüfung der Richtigkeit dieser bestehenden Einträge?

Teilt die Bundesregierung die Auffassung, wonach der Name Transparenzregister angesichts des gleichnamigen, auf EU-Ebene für andere Zwecke geführten Registers einer Änderung bedarf?

6. Teilt die Bundesregierung die vereinzelt vertretene Auffassung, wonach eine Doppelerfassung von wirtschaftlich Berechtigten im Transparenzregister einerseits, sowie die gesonderte Erfassung zur Ausübung der Meldeverpflichtungen durch die Verpflichteten des GWG andererseits ineffizient sei und im Falle von Privatpersonen gegen das Gebot der Datenminimierung verstoße?

7. Welche staatlichen Institutionen und Behörden haben einen automatischen Zugriff auf die Informationen im Transparenzregister, und welche staatlichen Institutionen und Behörden greifen regelmäßig in Einzelanfragen auf die vorliegenden Informationen zurück?
8. In wie vielen Fällen nahmen staatliche Institutionen Einsicht im Transparenzregister, und welche Stellen machen in diesem Zusammenhang besonders häufig Gebrauch von dieser Möglichkeit (bitte nach staatlicher Institution bzw. Behörde aufschlüsseln)?
9. Welche Verpflichteten des GWG haben einen automatischen Zugriff auf die Informationen im Transparenzregister, und welche Berufsgruppen bzw. Verpflichteten greifen regelmäßig in Einzelanfragen auf die vorliegenden Informationen zurück?
10. In wie vielen Fällen nahmen Verpflichtete des GWG Einsicht im Transparenzregister, und welche Gruppen machen in diesem Zusammenhang besonders häufig Gebrauch von dieser Möglichkeit (bitte nach Verpflichtetengruppen aufschlüsseln)?
11. Wie häufig nahm die Financial Intelligence Unit Einsicht in das Transparenzregister?
12. In wie vielen Fälle hat nach Kenntnis der Bundesregierung bislang eine detaillierte Verifikation bzw. Überprüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Einträge durch die zuständige Stelle des Bundesverwaltungsamtes stattgefunden?
13. Welche technischen und personellen Kapazitäten (in Vollzeitäquivalenten) stehen nach Kenntnis der Bundesregierung für die Überprüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Einträge im Transparenzregister sowie zusätzliche Ermittlungsaufwände derzeit zur Verfügung?
14. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Möglichkeit einer öffentlichen Einsichtnahme des Transparenzregister dazu führt, dass die Verifikation der Einträge durch andere zivilgesellschaftliche Gruppen, Journalisten und Privatpersonen mittelbar vorgenommen wird und so die Qualität der Einträge perspektivisch sich verbessern wird?
15. Wie bewertet die Bundesregierung aktuell den Umsetzungswillen und den Informationsstand der Rechtsadressaten bezüglich der Sorgfalts- und Meldepflichten des Transparenzregisters?
16. In welcher Höhe und in wie vielen Fällen wurde von der Möglichkeit der Sanktionierung durch Bußgeld gegen die verpflichteten natürlichen Personen bei Verstößen gegen die Melde- und Angabepflicht (nach § 56 GwG) Gebrauch gemacht (bitte nach Verwarnungen, einfachen und schwerwiegenden Verstößen aufschlüsseln)?
17. Welche Gesellschaftsform ist nach Kenntnis nach Bundesregierung besonders von der Sanktionierung betroffen, und wie lässt sich dies erklären?
18. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass das für die Verhängung von Ordnungswidrigkeiten zuständige Bundesverwaltungsamt derzeit einzelfallbezogene Rücksprache mit betroffenen Vereinigungen hält und mit sanktionsvermeidender Wirkung „heilende Meldemaßnahmen“ gewährt?

19. Durch welche Maßnahmen wird nach Kenntnis der Bundesregierung sichergestellt, dass der tatsächliche letzte wirtschaftlich Berechtigte im Transparenzregister korrekt und vollständig eingetragen wird, und wie wertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang Medienberichte, wonach bei einer Recherche für Immobilienunternehmen 19 von 20 Unternehmen keine vollständigen Informationen angegeben haben (www.stern.de/politik/deutschland/immobilien--fuehrende-firmen-verstossen-offenbar-gegen-neues-transparenz--und-geldwaeschegesetz-7925594.html)?
20. Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko, dass in wichtigen Fällen die letzten wirtschaftlichen Berechtigten im Transparenzregister nicht aufgeführt werden, obwohl dies im Sinne des Zwecks der gesetzlichen Regelung relevant wäre, und mit welchen konkreten Maßnahmen wird diesen Risiken entgegengewirkt, insbesondere im Zusammenhang mit
- Zwischenschaltung ausländischer Gesellschaften,
 - der Verwendung sogenannter Strohmannbeteiligungen bzw. Briefkastenfirmer,
 - komplexer, insbesondere internationaler Beteiligungsketten,
 - eingeschränkter Register- und Mitteilungspflichten für Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR) (vgl. Begründung zum Geldwäschebekämpfungsgesetz, Bundestagsdrucksache 16/9038, S. 30),
 - eingeschränkter Register- und Mitteilungspflichten für Genossenschaften, Vereine, Offene Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften (abseits von Vorkehrungen nach § 20 Absatz 2 des GwG),
 - eingeschränkter Register- und Mitteilungspflichten für Fonds, insbesondere geschlossene Fonds,
 - der Möglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen „gesetzliche Vertreter, geschäftsführende Gesellschafter oder Partner des Vertragspartners“ einer Rechtsperson als wirtschaftlich Berechtigten (§ 3 Absatz 2, letzter Satz GWG-E), die als sogenannte Scheindirektoren fungieren können, einzutragen,
 - der Darlegungsanforderungen für die ausnahmsweise Beschränkung der Einsichtnahme bei schutzwürdigen Interessen des wirtschaftlich Berechtigten,
 - gesetzlicher oder rechtsgeschäftlicher Vertretungsbefugnis (z. B. Bevollmächtigung im Rahmen eines Mandatsverhältnisses als Rechtsanwalt),
 - fehlender Sanktion für deutsche Rechtspersonen bei mittelbarer Kontrolle bzw. der Zwischenschaltung ausländischer Gesellschaften, wonach nur den wirtschaftlich Berechtigten selbst belangt werden kann (§ 56 Absatz 57 GWG-E), und
 - der Höhe möglicher Bußgeldtatbestände nach § 56 Absatz 1 Nummer 53 GwG für die Verpflichteten im Verhältnis lukrativer Kundenbeziehungen bzw. geldwerten Vorteils einer Verschleierung der Eigentumsverhältnisse?
21. Welche Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der Forderung, dass, sofern der tatsächlich wirtschaftlich Berechtigte eines Unternehmens nicht ermittelt werden kann und stattdessen nur der Geschäftsführer bzw. ein anderer Vertreter bekannt ist, dies im Transparenzregister kenntlich zu machen ist?
22. Inwiefern kann sich die Bundesregierung eine Ausweitung des Kreises anzeigepflichtiger Organisationen (nach § 2 GWG), insbesondere für Trusts und ähnliche Gesellschaftsformen, vorstellen?

23. Welchen praktischen Mehrwert leistet das Transparenzregister in der jetzigen Form nach Einschätzung der Bundesregierung gegenwärtig bei der Verifizierung des wirtschaftlich Berechtigten durch die anzeigepflichtigen Organisationen (nach § 2 GWG) und folglich für den Kampf gegen Geldwäsche und Steuervermeidung?
24. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass eine ordnungsgemäße Verifizierung derzeit erheblich durch die Umgehungsmöglichkeiten und die Unvollständigkeit des Transparenzregisters erschwert wird (vgl. Diergarten und Barreto da Rosa, 2015, Kap. 3 Rn. 174 ff.)?
25. Welche konkreten Schritte gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um den Vorgaben der Novellierung der Vierten Geldwäscherichtlinie zu entsprechen und entsprechende Anpassungen am Transparenzregister vorzunehmen?
26. Ist in diesem Zusammenhang geplant, von einer Registrierungspflicht und dem Modell der kostenpflichtigen Anfragen bei der Registereinsichtnahme abzusehen, und wenn nein, warum nicht?
27. Zu welchem Stichtag ist nach Kenntnis der Bundesregierung geplant, das Transparenzregister „öffentlich“ zugänglich zu machen?
28. Welche Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der europaweiten Vernetzung der Transparenzregister, und in welchen Schritten soll dies passieren?
29. Plant die Bundesregierung in der Umsetzung der Novellierung der Vierten Geldwäscherichtlinie die Erweiterung der Möglichkeiten der Beantragung der Geheimhaltung der im Transparenzregister erfassten Angaben, etwa in Gestalt eines abstrakten unverhältnismäßigen Risikos, und wenn ja, auf welcher Rechtsgrundlage und mit welcher konkreten Begründung?
30. Welche weiteren Erfassungen von persönlichen Daten von Privatpersonen sollen in Umsetzung der Novellierung der Vierten Geldwäscherichtlinie umgesetzt werden, und in welchem Umfang sollen diese der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden?
31. Wird die Bundesregierung von sich aus die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in die weiteren Fragen der Umsetzung der Novellierung der Vierten Geldwäscherichtlinie einbinden, um in der weiteren Ausgestaltung zumindest für betroffene Privatpersonen einen sachgerechten Ausgleich zwischen Verfolgungsinteresse und Persönlichkeitsrechtsschutz zu gewährleisten?

Berlin, den 25. September 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

