

Umsetzung des Transparenzregisters in Deutschland wesentlich bürokratischer als in anderen EU-Mitgliedstaaten

Die Stiftung Familienunternehmen hat die Bürokratiebelastung der Unternehmen durch das Transparenzregister in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich untersuchen lassen. Geprüft wurde, welche Bürokratiebelastung auf nationales Recht zurückzuführen ist und inwieweit der jeweilige Verwaltungsvollzug zu spezifischen Bürokratiekosten führt. Mit dem Vergleich der Regelungsebene wurde das Centrum für Europäische Politik (CEP) und mit der praktischen Umsetzung die Prognos AG beauftragt. Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat die Studie mitinitiiert und unterstützt.

Inhalt und Zweck des Transparenzregisters

Das Transparenzregister setzt die Vierte EU-Geldwäscherichtlinie¹ von 2015 um. Meldepflichtig sind juristische Personen des Privatrechts (GmbH, AG, Genossenschaften u.a.) und eingetragene Personengesellschaften (OHG, GmbH & Co. KG u.a.).

Mithilfe eines Transparenzregisters soll die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers eines Unternehmens kenntlich gemacht werden, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern. Banken und andere Finanzdienstleister, die der Bankenaufsicht unterstehen, sind verpflichtet, diese Daten

einzusehen und mit den ihnen vorliegenden Daten abzugleichen. Zudem dienen die Finanzinformationen den Strafverfolgungsbehörden sowohl national als auch EU-weit zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Meldepflichtige Angaben

Die Unternehmen sind verpflichtet, Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer² zu machen, d.h. zum Vor- und Nachnamen, Geburtsdatum, Wohnort, zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses und zur Staatsangehörigkeit. Ferner müssen die Unternehmen Änderungen melden.

Wirtschaftliche Eigentümer

Wirtschaftliche Eigentümer werden im EU-Recht als natürliche Personen definiert, die letztlich Eigentümer einer juristischen Person sind oder diese kontrollieren, indem sie direkt oder indirekt mehr als 25 % der Anteile, Stimmrechte oder des Eigentums an der juristischen Person halten. Gibt es solche natürlichen Personen nicht, so gilt die Geschäftsleitung als wirtschaftliche Eigentümerin.

Bußgeld und Veröffentlichung von Sanktionen

Ein Verstoß gegen die Mitteilungspflicht ist bußgeldbewehrt. Die

Geldbuße beträgt grundsätzlich bis zu 1 Mio. Euro oder das Zweifache des aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Vorteils, wenn es sich um einen schwerwiegenden, wiederholten oder systematischen Verstoß handelt. Sanktionen werden öffentlich bekannt gemacht. In der Bekanntmachung sind Art und Charakter des Verstoßes und die für den Verstoß verantwortlichen Personen zu benennen („Naming and Shaming“).

Art des Transparenzregisters

Das Transparenzregister kann die Form eines öffentlich einsehbaren Registers annehmen oder in das Handelsregister integriert werden. Das EU-Recht enthält keine Bestimmungen über den Datenaustausch zwischen einem Transparenzregister und anderen bestehenden Registern.

Vergleich der Bürokratiebelastung

Obwohl in den Mitgliedstaaten dasselbe EU-Recht angewandt wird, fällt die Belastung von Normadressaten sehr unterschiedlich aus. Der Bürokratievergleich dieser Untersuchung konzentriert sich auf die Ausgestaltung von Meldepflichten an das Transparenzregister. Die Forscher haben 33 Unternehmen und Experten, darunter viele Multiplikatoren, befragt.

1 Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20. Mai 2015.

2 Vgl. zur Verwendung und zur Definition des Begriffs des „wirtschaftlichen Eigentümers“ auch Art. 3 Abs. 6 der EU-Richtlinie 2015/849. Demgegenüber verwendet das deutsche Geldwäschegesetz den Begriff des „wirtschaftlich Berechtigten“, § 3 Geldwäschegesetz (GwG).

Zeitaufwand für den Ersteintrag und Zeitvorgaben für Aktualisierungen ³			
	Zeitaufwand für die Ersteintragung in das Register ⁴	Meldefrist, wenn Angaben geändert werden müssen	Verpflichtung, die Richtigkeit der Angaben auch ohne Anlass zu überprüfen, sie ggf. zu ändern, ansonsten sie zu bestätigen
Österreich⁵ 80 % der Unternehmen	0	vier Wochen	jährlich
Frankreich	20 Minuten	30 Tage	keine
Österreich 20 % der Unternehmen	32 Minuten		jährlich
Deutschland	45 Minuten	unverzüglich	keine
Italien	keine Angabe möglich ⁶	30 Tage	

Unterschiedliche Bürokratiebelastungen können an nationalen rechtlichen Vorgaben liegen, die über das EU-Recht hinausgehen oder an Besonderheiten beim Verwaltungsvollzug.

Kein relevantes Gold Plating

Interessant ist die Frage, ob die Belastung auf Gold Plating zurückzuführen ist. Unter Gold Plating versteht man, dass ein Mitgliedstaat einer EU-Richtlinie eine Regelung hinzufügt oder eine über das notwendige Maß hinausgehend strenge Umsetzung der Richtlinie verlangt.⁷ Hier ist festzustellen, dass Deutschland, Italien und Österreich börsennotierte Aktiengesellschaften in die Meldepflicht einbeziehen, obwohl die EU sie ausnimmt. Geringfügige Abweichungen gibt es bei der Definition, wer wirtschaftlicher Eigentümer ist und bei der Liste der Angaben, die gemeldet werden müssen. Insgesamt kann man allerdings feststellen, dass es keine signifikanten Fälle von Gold Plating gibt.⁸

Erhebliche Unterschiede beim Verwaltungsvollzug

Gänzlich anders ist dies, wenn man den Verwaltungsvollzug vergleicht. Häufig liegen unterschiedliche Belastungen daran, dass einzelne Mitgliedstaaten dem Normadressaten digitale Verfahren anbieten, während andere noch analog arbeiten. Hier bieten aber alle vier Länder ein digitales Portal an, über das die erforderlichen Angaben für das Transparenzregister übermittelt und aktualisiert werden können. Entscheidend für die erheblichen Belastungsunterschiede ist vielmehr die Art des Registers. Während Italien, Frankreich und Österreich ein sog. Teilregister eingerichtet haben, hat sich Deutschland 2021 für ein Vollregister entschieden, das zu einem deutlich größeren Aufwand

für die Normadressaten führt (vgl. hierzu S. 12 f.).

Transparenzregister als Vollregister oder Teilregister

In Österreich, Frankreich und Italien sind die Transparenzregister Teil der Unternehmensregister („Sektionsregister“⁹), während Deutschland – nach einer Übergangszeit – ein Vollregister eingeführt hat.

Ein Register kann als Teilregister geführt werden, wenn sich die Angaben, hier zum wirtschaftlichen Eigentümer, bereits aus bestehenden elektronisch abrufbaren Eintragungen in anderen Registern, wie dem Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts- oder Vereinsregister, ergeben. Demgegenüber enthält ein Vollregister alle relevanten Informationen an einem Ort. Ein solches Register ist notwendig, wenn es aus technischen Gründen oder aufgrund von inhaltlichen Qualitätsmängeln in dem erforderlichen Zeitrahmen nicht möglich ist, die Funktionsfähigkeit herzustellen.

Österreich mit vorbildlicher Once-Only-Lösung

In Österreich wird das Transparenzregister als Teil des etablierten „Unternehmensserviceportals“ betrieben. Österreich hat für das Teilregister einen automatischen Datenverkehr zu bestehenden Registern eingerichtet, in denen die Angaben zu den wirt-

3 Stiftung Familienunternehmen (Hg.): Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study, Vol. 3: Burdens arising from the transparency register of the Anti-Money Laundering Directive, Munich 2023, S. XIII, 43, 48, 54, siehe auch online: www.familienunternehmen.de [30.09.2024].

4 Prognos weist darauf hin, dass dies nur eine Schätzung der (gefühlten) Belastung ist, da die Transparenzregister erst vor kurzem ihre Arbeit aufgenommen haben. Die tatsächliche Belastung der Unternehmen könnte sich daher in den kommenden Jahren ändern, ggf. abnehmen.

5 Bei 80 % der meldepflichtigen Unternehmen Österreichs kann der wirtschaftliche Eigentümer bereits dem Unternehmensregister entnommen werden, bei 20 % muss er im Transparenzregister angegeben werden.

6 Als Prognos die Studie durchführte, war das Transparenzregister in Italien noch nicht freigeschaltet. Dies ist erst seit Oktober 2023 der Fall.

7 Melanie Payrhuber, Ulrich Stelken: „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien, EuR 54/2 (2019), S. 190.

8 So auch der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Transparenz-Finanzinformationsgesetzes Geldwäsche, NKR-Nr. 5652, BMF vom 4. Februar 2021.

9 Ein Sektionsregister ist ein öffentliches Verzeichnis, das für bestimmte juristische Bereiche geführt wird.

schaftlichen Eigentümern enthalten sind und damit eine vorbildliche Once-Only-Lösung geschaffen. Die Daten werden automatisiert aus dem Firmenbuch (Handelsregister), dem Vereinsregister und dem zentralen Melderegister entnommen. Die erforderlichen Daten sind von 80 % der österreichischen Unternehmen in Registern gespeichert, sodass das Transparenzregister bei ihnen zu keinem Aufwand führt. Die 20 % der Unternehmen, bei denen die erforderlichen Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer nicht bereits aus dem Firmenbuch hervorgehen, müssen diese manuell eintragen.

Geführt wird das Register durch die im österreichischen Bundesministerium für Finanzen eingerichtete (zentrale) Registerbehörde. Es sollen sich im Ergebnis ca. 430.000 Unternehmen eintragen lassen.

Österreich beweist mit dieser Lösung, dass es den für die Bürokratievermeidung notwendigen Perspektivwechsel erreicht, d.h., die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung suchen bewusst einen Weg, wie den Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben bestmöglich erleichtert werden kann.

Frankreich noch ohne automatischen Datenaustausch mit dem Transparenzregister

In Frankreich wurde 2017 das Transparenzregister (RBE) als Teilregister des bestehenden Handels- und Gesellschaftsregisters (RCS) eingeführt. Es besteht also eine formale und rechtliche Verbindung zwischen diesen beiden Registern. Allerdings existiert noch kein automatischer Datenaustausch. Insbesondere muss sich ein Unternehmen in der Gründungsphase

sowohl in das RCS als auch in das RBE eintragen. Bei einem Wechsel des wirtschaftlichen Eigentümers wird die Übereinstimmung der Angaben zwischen den Registern überprüft.

Die Verwaltung der Transparenzregister obliegt den örtlichen Handelsgerichten. Es werden sich ca. 5 Mio. juristische Personen registrieren müssen.

Der Grund, warum der Zeitaufwand der Unternehmen beim Ersteintrag ins Transparenzregister in Frankreich deutlich geringer ist als in Deutschland mag daran liegen, dass das Unternehmen Ersteinträge und Aktualisierungen gleichzeitig mit anderen Verfahren durchführen kann (z.B. Handelsregister). Hinzu kommt, dass die Hinweise, welche Angaben wie einzugeben sind, in Frankreich verständlicher formuliert sind als in Deutschland und der in Deutschland für das Transparenzregister zuständige Bundesanzeiger Verlag schlecht erreichbar ist. Ein Kriterium mag auch sein, dass in Deutschland vor allem auch Familienunternehmen für die Interviews gewonnen wurden, die über komplexere Eigentümerstrukturen verfügen, also mehr Aufwand mit der Darstellung der wirtschaftlichen Eigentümer hatten.

Transparenzregister in Italien erst seit Oktober 2023 in Aktion

Nachdem die Europäische Kommission Italien angedroht hatte, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten¹⁰ wurde das Transparenzregister im Oktober 2023 aktiv geschaltet. Die Studie wurde Anfang 2023 abgeschlossen, sodass in den Interviews in Italien noch nicht nach konkreten Erfahrungen mit der Meldepflicht gefragt werden konnte.

Die Studie hält fest, dass das italienische Transparenzregister als Teil des allgemeinen Unternehmensregisters geplant sei, einem öffentlichen Online-Register, in das sich Unternehmen und andere Einrichtungen (z.B. Stiftungen, Vereine), die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, eintragen lassen müssen. In dem Unternehmensregister sollen zusätzliche Informationen über wirtschaftliche Eigentümer gesammelt werden, die in einer speziellen Abteilung des Registers aufgeführt werden. Der Verordnungsentwurf sieht keinen automatischen Datentransfer aus dem bestehenden Register in das neue Register vor. Es ist daher davon auszugehen, dass die Unternehmen – wie bei dem Teilregister Frankreichs – die bestehenden Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer an das (neue) Register melden müssen.

Das Transparenzregister als Teil des Unternehmensregisters wird von den Handelskammern mit Unterstützung ihres IT-Dienstleisters, InfoCamere, geführt. Es soll bis zu 6 Mio. juristische Personen (insbesondere Unternehmen) enthalten.

Deutschland stellt aufgrund erheblicher Digitalisierungsmängel der Unternehmensregister auf ein Vollregister um

Deutschland hat die Vierte EU-Geldwäscherechtslinie 2017 umgesetzt und zunächst ein Transparenzregister als Auffangregister eingerichtet. Unternehmen, deren aktueller wirtschaftlicher Eigentümer bereits in einem Unternehmensregister (z.B. Handelsregister) elektronisch registriert war, waren nicht meldepflichtig. In dem Auffangregister wurde insoweit auf das bestehende Register verwiesen.

¹⁰ Rödl & Partner GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Das italienische Transparenzregister verzögert sich weiter, 10. Februar 2023, online: <https://www.roedl.de/themen/italien-transparenz-register-weitere-verzoegerung> [30.09.2024].

Vollregister

Mit dem Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz setzte Deutschland 2021 die EU-Finanzinformationsrichtlinie¹¹ sowie die Fünfte EU-Geldwäscherichtlinie¹² um. Danach sind die Transparenzregister der EU-Mitgliedstaaten miteinander zu vernetzen und Datenzugriffe von Finanzdienstleistern und Strafverfolgungsbehörden zu ermöglichen. Voraussetzung der Vernetzung sind strukturierte Datensätze in einheitlichem Datenformat zu den wirtschaftlichen Eigentümern. Mit der Ausgestaltung eines Auffangregisters konnte dies nur eingeschränkt ermöglicht werden. Zum Beispiel liegen Gesellschafterlisten von GmbHs den Handelsregistern teilweise nur als Scan von handschriftlichen Originalen vor.¹³ Hinzu kam, dass die Bundesregierung die Kosten der Unternehmen (hauptsächlich Banken) bei der Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer der Kunden verringern wollte. Da es zeitlich nicht machbar erschien, die bestehenden Register, wie die Handelsregister, digital so zu ertüchtigen, dass Daten ausgetauscht und grenzüberschreitende Zugriffe ermöglicht werden können, entschied sich der Bund, ein Vollregister einzurichten. Das Vollregister musste jetzt von den Unternehmen komplett mit Daten gefüllt werden. Sie mussten bei Null anfangen und die Daten manuell eingeben. Hochgerechnet hat die Ersteintragung in das Transparenz(voll)register den meldepflichtigen Unternehmen in

Deutschland einen Aufwand von bis zu 47 Mio. Euro verursacht. Erschwerend kommt hinzu, dass die Unternehmen alle Änderungen sowohl dem Register, in das sie aufgrund ihrer Rechtsform eingetragen sind, als auch dem Transparenzregister melden müssen. Die Bundesregierung hat auch nicht die Chance genutzt, im Zuge der Einrichtung dieses Vollregisters das geplante Unternehmens-Basisregister einzurichten.¹⁴

Die Entscheidung, ein Vollregister einzurichten, führt bei den meldepflichtigen juristischen Personen in Deutschland bei der Ersteintragung hochgerechnet zu einem zeitlichen Aufwand von über 1,7 Mio. Stunden und zu Bürokratiekosten in Höhe von knapp 65 Mio. Euro.

Bundesanzeiger Verlag GmbH

Das Transparenzregister wird von der Bundesanzeiger Verlag GmbH geführt. Die Unternehmen müssen ihre Meldepflichten elektronisch über die Plattform Transparenzregister.de erfüllen. Insgesamt sollen ca. 2,3 Mio. juristische Personen (insbesondere Unternehmen) registriert werden.

Entlastungsvorschläge

■ Die Existenz nationaler Transparenzregister für Unternehmen, die in einem multi-nationalen Umfeld tätig sind, erhöht den Aufwand für die Unternehmen. Ziel sollte es sein, ein einziges europäisches Transparenzregister zu schaffen.

■ Da dies eine langfristige Option wäre, empfehlen die Forscher die verstärkte Anwendung des Once-Only-Prinzips auf nationaler Ebene. Das Beispiel Österreichs zeigt, dass sich die Bürokratiekosten durch den automatischen Datenaustausch zwischen Registern erheblich verringern lassen.

■ Die Funktionalität der nationalen Register sollte verbessert werden. Viele empfundene Belastungen sind das Ergebnis von nutzerfreundlichen digitalen Lösungen und Prozessen. Zu den möglichen Verbesserungen gehört, dass Einträge mehrerer Tochtergesellschaften zentral verwaltet werden können, Dateneingaben zu wirtschaftlichen Eigentümern nicht wiederholt werden müssen und daran erinnert wird, wenn Daten aktualisiert werden müssen.

■ Schließlich sollten die Unterstützung und Beratung der Unternehmen durch persönliche Anlaufstellen verbessert und das Informationsmaterial und die Leitlinien umfassender und verständlicher werden.

Die Studie „Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study, Vol. 3: Burdens arising from the transparency register of the Anti-Money Laundering Directive“ kann unter www.familienunternehmen.de abgerufen werden.

11 Richtlinie (EU) 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/642/JI des Rates.

12 Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (Text von Bedeutung für den EWR).

13 Bundestags-Drucksache 19/28164, S. 4.

14 Dazu ausführlich der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme 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 (Transparenz-Finanzinformationsgesetz Geldwäsche, NKR-Nr. 5652, BMF) vom 2. Februar 2021.