

OKF DE e.V. | Singerstr. 109 | D-10179 Berlin



Bundesministerium der Finanzen  
Referat VII A 5  
Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.  
Singerstraße 109  
D- 10179 Berlin  
info@okfn.de  
Vereinsnummer: VR 30468 B  
USt-IdNr / VAT: DE278022128

www.okfn.de | info@okfn.de | +49 30 57703666 0

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur  
Vierten EU-Geldwäscherichtlinie [Richtlinie (EU) 2018/843]

Berlin, 31. Mai 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Skandale in der Finanzindustrie überschlagen sich, ob Panama oder Paradise Papers, CumEx oder Umsatzsteuerkarusselle in der Europäischen Union, Schätzungen zufolge gelingt es Kriminellen mit Geldwäsche den deutschen Fiskus um bis zu 109 Mrd. Euro pro Jahr<sup>1</sup> zu betrügen. Dies gelingt vor allem durch komplexe Beteiligungsstrukturen, die die wahren Eigentümer eines Unternehmens verschleiern.

Das Transparenzregister sollte Transparenz schaffen. Allerdings zeigen zahlreiche Recherchen, dass die aktuelle Umsetzung dieses Ziel effektiv verfehlt hat.<sup>2</sup> In vielen Fällen haben Unternehmen überhaupt keine wirtschaftlich berechnete Person aufgeführt.<sup>3</sup> Die Höhe des Ausmaßes des Problems ist weder für staatliche noch für nicht-staatliche Akteure aufgrund des geschlossenen Registers überprüfbar. Die Möglichkeit über einen offenen Zugang zu den Registerdaten die Zivilgesellschaft an der Qualitätssicherung zu beteiligen, wird auch in der aktuellen Umsetzung verpasst.

Der vorliegende Referentenentwurf für die Umsetzung der 5. GWRL enthält einige Verbesserungen im Vergleich zur Umsetzung der 4. GWRL. Allerdings gibt es weiterhin schwerwiegende Probleme, auf die im Folgenden eingegangen werden soll:

---

<sup>1</sup> Unger, Brigitte / Henk Addink / John Walker / Joras Ferwerda / Melissa van den Broek / Ioana Deleanu: Project 'ECOLEF' – The Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy. Final Report. Universität Utrecht 2013.

<sup>2</sup> Bussmann, Kai-D.: Geldwäscheprävention im Markt. Funktionen, Chancen und Defizite. Berlin 2018.

<sup>3</sup> <https://correctiv.org/aktuelles/auskunftsrechte/2018/02/08/transparenzregister-mit-luecken>

<sup>4</sup> <https://www.stern.de/politik/deutschland/tillack/das-neue-transparenzregister-ist-selbst-wenig-transparent-7929378.html>

### **Zugang verbessert, aber weiterhin nicht öffentlich**

Die Öffnung des Registers für die Öffentlichkeit im Hinblick auf juristische Personen und Trusts begrüßen wir. Allerdings ist die „Öffnung“ im aktuellen Entwurf nicht mit einem öffentlich zugänglichen Register gleichzusetzen. Während die Daten wirtschaftlicher Eigentümer in Großbritannien und Dänemark als „Open Data“ zur Verfügung stehen, wird im aktuellen Referentenentwurf weiterhin an der Kostenpflicht und der Ausweispflicht bei der Registrierung festgehalten.

Zivilgesellschaftliche Recherche<sup>4</sup> zeigen, dass das Register den versprochenen Nutzen in der Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerflucht nur dann entfalten kann, wenn gebührenfrei offene und maschinenlesbare Daten<sup>5</sup> bereitgestellt werden.

Die Umsetzung in Großbritannien liefert zahlreiche Ansatzpunkte dafür. Hier stehen die Daten unter einer offenen Lizenz zur Verfügung und können gesammelt heruntergeladen und weiter genutzt werden. So können Journalisten, Zivilgesellschaft und ausländische Fahnder dazu beitragen, fehlende Einträge zu finden, Missbrauchsfälle aufzeigen und die Datenqualität erhöhen. Die positiven Effekte des offenen Registers in Großbritannien beinhalten sowohl eine drastische Reduktion der *Scottish Limited Partnerships*, einer Unternehmensform die für Geldwäsche missbraucht wurde, als auch bereits 5 Millionen Abrufe der Daten wirtschaftlicher Eigentümer im letzten Jahr.<sup>6</sup>

Auch der Zugang von Zoll- und Ermittlungsbehörden auf die Daten wäre einfacher möglich. Zudem könnte das Register nach Personen (und nicht nur nach Unternehmen) durchsucht werden und mit anderen Datenbeständen automatisiert abgeglichen werden, was die Steuerfahndung bei Leaks wie den Panama oder Paradise Papers erleichtert. Erste Recherchen nach Veröffentlichung der Handelsregisterdaten belegen diese These.<sup>7</sup>

### **Durchsuchbarkeit des Datenbestands**

Die Zurücknahme des „berechtigten Interesses“ ermöglicht allen Bürgerinnen und Bürgern Daten im Register einzusehen und verhindert, dass Journalisten ihre Recherchen vor Einsichtnahme öffentlich machen müssen.

Allerdings sind die Anfragen im Register weiterhin kostenpflichtig, was ganzheitliche Recherchen verhindert. Die Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerflucht funktioniert insbesondere über die Aufdeckung von Mustern, z.B. wie viele Unternehmen an einer Adresse registriert sind. Diese Recherche ist auch nach der aktuellen Umsetzung nicht möglich, da das Register nur nach dem Namen eines Unternehmens, nicht aber nach der Adresse oder dem Wirtschaftlichen Berechtigten eines Unternehmens durchsuchbar ist.

---

<sup>4</sup> <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/transparenzregister-wird-kaum-genutzt-a-1236233.html>

<sup>5</sup> <https://www.kas.de/statische-inhalte-detail/-/content/zehn-prinzipien-offener-verwaltungsdaten>

<sup>6</sup> [https://www.globalwitness.org/documents/19400/Briefing\\_The\\_Companies\\_We\\_Keep.pdf](https://www.globalwitness.org/documents/19400/Briefing_The_Companies_We_Keep.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/handelsregister-101.html>

Unseres Verständnisses nach, war die Durchsuchbarkeit nach allen angegebenen Daten schon Vorgabe der 4. GWRL (vgl. § 23 Absatz 4): „(4) Das Transparenzregister erlaubt die Suche nach Vereinigungen nach § 20 Absatz 1 Satz 1 und Rechtsgestaltungen nach § 21 über alle eingestellten Daten sowie über sämtliche Indexdaten.“ Dies Durchsuchbarkeit nach Unternehmen und wirtschaftlichen Berechtigten ist unbedingt mit der aktuellen Umsetzung nachzuholen.

### **Abwägung des Datenschutzes**

Der Lobbyverband „Die Familienunternehmer“ hat starke Bedenken gegenüber der geplanten Öffnung des Registers geäußert: Die EU-Richtlinie sei europa- und grundgesetzwidrig, weil sie Datenschutz missachte. Mit den Daten gehe ein „unvorstellbar hohes Risiko“<sup>4</sup> einher, Opfer von Straftaten wie Erpressung, Entführung oder Identitätsdiebstahl zu werden. Dafür gibt es bisher keinerlei empirische Nachweise, weder in Großbritannien noch in Dänemark, Länder die bereits ein offenes Register bereitstellen.

Der internationalen Datenstandard<sup>8</sup> für wirtschaftliche Eigentümer gibt klare Hinweise wie Datenschutz und Privatsphäre vereinbart werden können. So wird der Geburtstag der wirtschaftlich berechtigten Person nicht veröffentlicht, stattdessen aber der Geburtsmonat und das Geburtsjahr. Auf die Veröffentlichung der Privatadresse des Berechtigten wird zu Gunsten der Adresse des Unternehmens verzichtet, was die Erpressungs- und Entführungszenarien entschärft.

Das rechtliche Gutachten der Organisation Open Ownership zum Datenschutz wirtschaftlicher Eigentümer in öffentlichen Registern kommt zu dem Schluss, dass der individuelle Datenschutz auch bei Transparenzregister mit offenen Daten gewährleistet wird.<sup>9</sup>

### **Weitere Anmerkungen**

Wie die Umsetzung des Transparenzregister offen und gebührenfrei gemäß des Open Data Gesetzes<sup>10</sup> implementiert werden könnte, dokumentiert ein ausführlicher Leitfaden der Organisation Open Ownership<sup>11</sup>.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Peters

Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

---

<sup>8</sup> <https://www.openownership.org/what-we-do/the-beneficial-ownership-data-standard/>

<sup>9</sup> <https://www.openownership.org/uploads/oo-data-protection-and-privacy-188205.pdf>

<sup>10</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/\\_12a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/_12a.html)

<sup>11</sup> <https://www.openownership.org/guide/>