

**15.06.21****Empfehlungen  
der Ausschüsse**

Fz - In - Wi

zu **Punkt 18** der 1006. Sitzung des Bundesrates am 25. Juni 2021

---

**Gesetz zur europäischen Vernetzung der Transparenzregister und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 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 (Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz)**

A

**Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus folgenden Gründen zu verlangen:

**1. Zum Gesetz im Allgemeinen**

Der Ausbau des Transparenzregisters von einem Auffang- zu einem Vollregister ist für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung notwendige Voraussetzung, um mehr Transparenz darüber zu bekommen, welche natürlichen Personen hinter verschachtelten Unternehmensstrukturen stecken. Nach der EU-Geldwäscherichtlinie sind die Transparenzregister der EU-Mitgliedstaaten miteinander zu vernetzen.

Hieraus resultiert für den Bund die Verpflichtung, die datenseitigen Voraussetzungen der anstehenden europäischen Transparenzregistervernetzung in Deutschland und Europa aktiv mitzugestalten und insbesondere den institutionellen Rahmen unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung für die anstehenden Herausforderungen zu ertüchtigen.

Der Bundesrat hat zu dem Gesetzentwurf in der Sache umfangreich Stellung genommen. Seine sachdienlichen Anträge fanden gleichwohl im weiteren Verlauf des Verfahrens keine Berücksichtigung (siehe BR-Drucksache 133/21 (Beschluss), insbesondere Nummer 2, 5, 11 und 18). Die Länder bedauern, dass der Bund unter anderem der Forderung nach einer Verlagerung der Aufsichtszuständigkeit der BaFin für Finanzunternehmen vor dem Hintergrund des Wirecard-Skandals beziehungsweise der Entlastung steuerbegünstigter Körperschaften im gesamten Bundesgebiet nicht nachgekommen ist. Der Bundesrat teilt die Bedenken nicht, die die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (vergleiche BT-Drucksache 19/28164, Anlage 4, Seite 92 ff.) gegen eine Aufgabenverlagerung auf die BaFin beziehungsweise die Befreiung steuerbegünstigter Körperschaften der Länder angeführt hat.

Der Bundesrat ist vielmehr der Auffassung, dass insbesondere die Aufgabenverlagerung für Finanzunternehmen von den Länderaufsichtsbehörden auf die BaFin für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unabdingbar ist.

Nachdem wesentliche Anliegen des Bundesrates im weiteren Gesetzgebungsverfahren unberücksichtigt geblieben sind, ist nunmehr die Anrufung des Vermittlungsausschusses zur Durchsetzung der berechtigten Interessen der Länder geboten.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a<sub>1</sub> – neu – (§ 1 Absatz 24 Satz 2 – neu – GwG)

Nach Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a ist folgender Buchstabe einzufügen:

„a<sub>1</sub>) In Absatz 24 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Haupttätigkeit im Sinne von Satz 1 liegt vor, wenn die Katalogtätigkeiten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 6 mehr als die Hälfte des Geschäftsvolumens ausmachen, die Tätigkeit andere Tätigkeiten des Finanzunternehmens dominiert und damit den Schwerpunkt der Gesamttätigkeit bildet; der satzungsmäßige Unternehmensgegenstand hat Indizwirkung.“

Begründung:

Ein Finanzunternehmen unterliegt im Vergleich zu anderen Verpflichteten des sogenannten Nicht-Finanzsektors deutlich strengeren Anforderungen (zum Beispiel die verpflichtende Bestellung eines Geldwäschebeauftragten und eines Stellvertreters), wenn die Haupttätigkeit in einer der abschließend aufgezählten Finanzgeschäfte liegt.

Bei diesen Finanzgeschäften handelt es sich um den Erwerb, das Veräußern und Halten von Beteiligungen (§ 1 Absatz 24 Satz 1 Nummer 1 GwG), den entgeltlichen Erwerb von Geldforderungen mit Finanzierungsfunktion (§ 1 Absatz 24 Satz 1 Nummer 2 GwG), den Handel mit Finanzinstrumenten auf eigene Rechnung (§ 1 Absatz 24 Satz 1 Nummer 3 GwG), die Tätigkeit als Finanzanlagenvermittler nach § 34f Absatz 1 Satz 1 GewO und als Honorar-Finanzanlagenberater nach § 34h Absatz 1 Satz 1 GewO (§ 1 Absatz 24 Satz 1 Nummer 4 GwG), bestimmte Formen der Unternehmensberatung bei Zusammenschlüssen und Übernahmen von Unternehmen (§ 1 Absatz 24 Satz 1 Nummer 5 GwG), sowie das Geldmaklergeschäft (§ 1 Absatz 24 Satz 1 Nummer 6 GwG).

Allerdings ist unklar, welcher Maßstab an die Bestimmung der Haupttätigkeit anzulegen ist. Eine Anknüpfung an der Prägung des Unternehmens in bankaufsichtsrechtlich-konsolidierungsrechtlicher Sicht erscheint zwar sinnvoll, wirft geldwäscherechtlich jedoch angesichts des gesetzlich definierten Katalogs von risikonahen Tätigkeiten die Frage auf, ob es dann überhaupt auf die Prägung eines Unternehmens ankommen kann oder nicht vielmehr entscheidend ist, ob ein Unternehmen diese Tätigkeiten überhaupt gewerblich ausübt. Hierzu findet sich weder im Gesetz, noch in der Gesetzesbegründung eine Aussage.

Dies führt in der geldwäscherechtlichen Aufsichtspraxis zu zahlreichen Fragen und ist daher klärungsbedürftig.

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe c – neu – (§ 9 Absatz 6 – neu – GwG)

Artikel 1 Nummer 9 ist folgender Buchstabe anzufügen:

„c) Dem § 9 wird folgender Absatz angefügt:

„(6) Sofern ein Tochterunternehmen einer Gruppe als ein Unternehmen des Kreditinstituts-, Finanzinstituts- und Versicherungssektors tätig ist und bereits von der zuständigen Behörde nach § 50 Nummer 1 oder 2 beaufsichtigt wird, übt die Behörde nach § 50 Nummer 1 die Aufsicht über den gesamten Konzern aus.““

Begründung:

Wesentliche Teile der Zahlungsverkehrsabwicklung durch die Wirecard AG wurden durch die BaFin nicht beaufsichtigt, da es an einer wirksamen Gruppenaufsicht gefehlt hat. Die von der BaFin beaufsichtigte Wirecard Bank AG war nicht Mutterunternehmen der Gruppe, sondern lediglich Tochtergesellschaft, so dass deshalb der Pflichtenkatalog des § 9 GwG, der die gruppenweiten Pflichten regelt, auf sie keine Anwendung fand. Eine geldwäscherechtliche Gruppenaufsicht ist deshalb vom Gesetzgeber nicht vorgegeben, was zulasten der Transparenz im Rahmen einer einheitlichen Geldwäscheaufsicht geht. Die Zerlegung eines einheitlichen Geschäftsmodells und einer einheitlichen IT- und Abwicklungsstruktur eines Unternehmens in einen erlaubnispflichtigen und einen nicht beaufsichtigten Teil (nach dem KWG, VAG) verhindert eine Gesamtschau der Aufsicht auf ein Unternehmen und dessen Risiken. Ohne eine effektive Gruppenaufsicht kann es keine wirksame Aufsicht geben.

4. Zu Artikel 1 Nummer 23 Buchstabe a – neu – (§ 24 Absatz 1 Satz 2 GwG)

Artikel 1 Nummer 23 ist wie folgt zu fassen:

„23. § 24 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird wie folgt geändert:

aaa) Die Wörter „auf Antrag“ werden gestrichen.

bbb) Die Wörter „und dies mittels einer Bescheinigung des zuständigen Finanzamtes gegenüber der registerführenden Stelle nachweisen“ werden gestrichen.“

bb) Folgende Sätze werden angefügt:

„Ein Nachweis ...<weiter wie Vorlage Buchstabe a>...

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 ... <weiter wie Vorlage Buchstabe b  
Doppelbuchstabe aa> ...

bb) Satz 5 ... <weiter wie Vorlage Buchstabe b Doppelbuchstabe  
bb> ...“

Begründung:

Durch die TrGebV vom 16. Januar 2020 sind Vereinigungen, die steuerbegünstigte Zwecke verfolgen, ab 2020 von der Gebührenzahlung des Transparenzregisters befreit, wenn Sie jeweils rechtzeitig einen Antrag auf Befreiung von der Gebührenzahlung stellen. Ein Antrag auf Befreiung ist gegenüber der Bundesanzeiger Verlag GmbH per E-Mail zu stellen. Der Antragsteller muss im Antrag die steuerbegünstigte Körperschaft genau benennen und ihre Antragsberechtigung, zum Beispiel durch einen Vereinsregisterauszug, nachweisen. Zum Nachweis der Steuerbegünstigung (Gemeinnützigkeit) ist der Feststellungsbescheid oder, sobald dieser vorliegt, nur der letzte Freistellungsbescheid beizufügen. Der Antrag kann für das laufende Kalenderjahr gestellt werden. Die Bearbeitung des Antrags auf Befreiung stellt demnach für die Körperschaften einen bürokratischen Aufwand dar, vor allem im Hinblick auf die Gebührenhöhe. Sie beträgt derzeit 4,80 Euro jährlich, so dass Körperschaften unterschiedlich entscheiden, wenn sie zur Zahlung aufgefordert werden.

Die Praxis hat gezeigt, dass der Aufwand, die Unterlagen zusammenzustellen, sich beim Bundesanzeiger Verlag GmbH anzumelden und den Antrag auf Gebührenbefreiung zu stellen, insbesondere für die zahlreichen kleinen Vereine, unter anderem seien an dieser Stelle Musik- und Sportvereine auf Amateurebene genannt, einen bürokratischen und zeitlichen Aufwand darstellt, der in keinerlei Verhältnis zu der derzeit jährlichen Gebühr von 4,80 Euro steht.

Aus den vorstehend aufgeführten Gründen sollte bei steuerbegünstigten Körperschaften von einer Gebührenerhebung Abstand genommen werden. Infolgedessen muss auch kein Antrag auf Befreiung mehr gestellt werden.

5. Zu Artikel 1 Nummer 37a – neu – (§ 50 Nummer 1 Buchstabe j – neu – GwG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 37 folgende Nummer einzufügen:

„37a. § 50 wird wie folgt geändert:

- a) In Buchstabe h wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
- b) In Buchstabe i wird das Komma durch das Wort „und“ ersetzt.
- c) Folgender Buchstabe wird angefügt:  
„j) Finanzunternehmen nach § 2 Absatz 1 Nummer 6,“

Begründung:

Insbesondere die Ablehnung der vorgeschlagenen Änderung des § 50 Nummer 1 Buchstabe j – neu - Aufsicht der BaFin über Finanzunternehmen nach § 2 Absatz 1 Nummer 6 GwG in Verbindung mit § 1 Absatz 24 GwG ist aus geldwäschefachlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Dies umso mehr, da die Länder seit Jahren wieder und wieder darauf gedrungen haben, den für sie oft gar nicht verständlichen Bereich der Finanzunternehmen in den Zuständigkeitsbereich der BaFin zu überführen (vergleiche BT-Drucksache 19/13827, Seite 151).

Ausgangspunkt der Überlegung war, dass bei der BaFin als deutscher Bankenaufsicht weit eher als bei den oft sehr kleinteiligen Landesaufsichtsbehörden das entsprechende Knowhow für die Beaufsichtigung von Finanztransaktionen vorhanden sei. Die beabsichtigte Gesetzesänderung würde dazu führen, dass das derzeitige „Aufsichtstennis“ zwischen den Länderaufsichtsbehörden und der BaFin klar geregelt werden würde. Ferner würde mit einer Aufsichtszuständigkeit der BaFin diejenige Behörde für Finanzunternehmen zuständig, die über den Sachverstand und die Ressourcen für das Erkennen geldwäscherechtlich relevanter Sachverhalte im Finanzsektor verfügt. Im Übrigen würde dies dem ganzheitlichen Aufsichtsansatz und der Aufstellung der BaFin – Risiken komplexer Konzernstrukturen verstärkt in den Blick nehmen (wie im Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Bilanzbetrug und zur Stärkung der Kontrolle über Kapital- und Finanzmärkte vorgeschlagen), entsprechen.

B

6. Der federführende **Finanzausschuss** und  
der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetz einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen.

C

7. Ferner empfiehlt der **Wirtschaftsausschuss** dem Bundesrat, die nachstehende Entschließung zu fassen:

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass es einer weiteren Änderung des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG) bedarf. Hintergrund sind neue Regelungen für die neue EU-Förderperiode 2021 bis 2027, die im Juni 2021 in Kraft treten.
- b) Bei Förderungen mit Mitteln im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung (insbesondere aus den EU-Strukturfonds (etwa Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Europäischer Sozialfonds (ESF)), aber auch anderen Instrumenten, wie zum Beispiel der „Brexit Adjustment Reserve“ (BAR)), müssen in der neuen EU-Förderperiode erstmals Daten über die wirtschaftlich Berechtigten von Begünstigten und im Falle von öffentlichen, EU-weiten Vergaben deren Auftragnehmer erfasst werden. Dies ergibt sich etwa aus Annex XVII der neuen Dach-Verordnung für die EU-Struktur- und andere Fonds 2021–2027.

- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die zuständigen Bewilligungsstellen für EU-Förderungen ihrer Erhebungs- und Erfassungspflicht dadurch Genüge tun können, dass sie die relevanten Eintragungen aus einem Register gemäß Artikel 30 der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie 2015/849 (Transparenzregister) verwenden. Der Bundesrat würdigt dabei ausdrücklich den erfolgreichen Einsatz der Bundesregierung für diese insbesondere in der Dach-Verordnung für die EU-Strukturfonds verankerte Erleichterung.
- d) Nach Auffassung des Bundesrates ist nun innerstaatlich sicherzustellen, dass diese Erleichterung in der EU-Förderung in Deutschland auch tatsächlich genutzt werden kann. Der Bundesrat sieht darin mehrere Nutzen:
- Widerspruchsfreiheit der Eintragungen zum wirtschaftlichen Eigentümer in verschiedenen Registern deutscher Behörden
  - Prüf- und Rechtssicherheit in der Verwaltung der EU-Mittel einschließlich Vermeidung eigener Prüf- und Systemrisiken in der deutschen EU-Förderverwaltung
  - Vermeidung eines erheblichen doppelten Verwaltungs- und Prüfaufwands für dieselben Daten in mehreren Registern und Datenbanken
  - Nutzung der EU-rechtlich ausdrücklich ermöglichten Erleichterung durch die deutschen Bewilligungsstellen für die EU-Förderungen, das heißt kein „Gold-Plating“ auf nationaler Ebene
- e) Der Ausbau des Transparenzregisters zu einem Vollregister ist hierfür ein entscheidender Schritt. Die betroffenen Bewilligungsstellen für die EU-Förderungen benötigen jedoch auch einen privilegierten Zugang zu diesem Transparenzregister. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass § 23 Absatz 1 Nummer 1 GwG entsprechend ergänzt werden sollte. Nur durch eine solche klare und transparente Regelung ist ein Zugriff auf alle notwendigen Daten, die im Rahmen der EU-Förderung erfasst werden müssen, möglich. Er weist zudem darauf hin, dass gemäß Annex XVII der neuen Dach-Verordnung sichergestellt sein muss, dass eine „individuelle Identifikationsnummer“ angegeben ist.



- f) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, schnellstmöglich einen Gesetzentwurf zur Änderung des Geldwäschegesetzes entsprechend den vorgenannten Anforderungen vorzulegen.