



## Bundesministerium der Finanzen

### **Bekanntmachung Begründung zur Transparenzregistereinsichtnahmeverordnung**

**Vom 19. Dezember 2017**

Nachstehend wird die Begründung zur Transparenzregistereinsichtnahmeverordnung vom 19. Dezember 2017 (BGBl. I S. 3984) bekannt gegeben (Anlage).

Berlin, den 19. Dezember 2017

Bundesministerium der Finanzen

Im Auftrag  
Dr. Judith Hermes

---



## Begründung zur Transparenzregistereinsichtnahmeverordnung

### A. Allgemeiner Teil

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822) wird unter anderem das Geldwäschegesetz (GwG) neu gefasst. § 18 GwG sieht die Errichtung eines Transparenzregisters vor, durch das Angaben zu wirtschaftlich Berechtigten (§ 19 GwG) von Vereinigungen und von sonstigen Rechtsgestaltungen (§§ 20 und 21 GwG) nach der Maßgabe von § 23 GwG zugänglich gemacht werden. Das Transparenzregister vermittelt unter anderem den Zugang zu Daten zu wirtschaftlich Berechtigten, die bereits in anderen Registern vorhanden sind.

#### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel der Verordnung ist, auf Grundlage von § 23 Absatz 5 GwG die Einzelheiten zur Einsichtnahme in das Transparenzregister für die in § 23 Absatz 1 GwG genannten Berechtigten zu konkretisieren. Dazu gehören insbesondere Einzelheiten der Online-Registrierung für die Nutzer, die Protokollierung der Einsichtnahme nach § 23 Absatz 3 GwG, die Anforderungen an die Bestätigung und Darlegung der Berechtigung der Einsichtnahme für die in § 23 Absatz 1 GwG genannten Gruppen und die Darlegungsanforderungen für die Beschränkung der Einsichtnahme nach § 23 Absatz 2 GwG.

#### II. Wesentlicher Inhalt der Verordnung

Die Verordnung bestimmt, dass die Einsichtnahme in das Transparenzregister lediglich über die Internetseite des Registers erfolgen kann. Ferner werden die technischen Details geregelt, wie die Daten nach § 22 Absatz 1 GwG im Rahmen der Einsichtnahme zugänglich gemacht werden.

Die Verordnung bestimmt ferner die Verfahrensschritte und die erforderlichen Mindestangaben bei der Registrierung der Antragsteller auf Einsichtnahme und geeignete Verfahren für den Nachweis der Identität der Antragsteller. Die Verordnung regelt die Einzelheiten zur Stellung des Antrags auf Einsichtnahme. Dies umfasst auch die Details, die Zugangsberechtigte nach § 23 Absatz 1 GwG im Rahmen der jeweiligen Einsichtnahmeberechtigungen zu bestätigen bzw. darzulegen haben. Es wird konkretisiert, welche Daten die registerführende Stelle zum Zwecke der Kontrolle, wer Einsicht genommen hat, protokollieren darf und wann die protokollierten Daten zu löschen sind.

Weiterhin werden Einzelheiten zur Stellung des Antrags auf Beschränkung der Einsichtnahme nach § 23 Absatz 2 GwG bestimmt. Einzelheiten zur Beschränkung der Einsichtnahme umfassen Mindestangaben zum wirtschaftlich Berechtigten, Darlegungsanforderungen zum schutzwürdigen Interesse, die Befristung von Verwaltungsakten, die einem Antrag auf Beschränkung der Einsichtnahme stattgeben, sowie die vorläufige Wirkung von Anträgen auf Beschränkung der Einsichtnahme.

#### III. Alternativen

Keine. Das GwG sieht derart konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung der Einsichtnahme und deren Beschränkung vor, dass keine wesentlich anderen Regelungen getroffen werden konnten.

#### IV. Gesetzesfolgen

##### 1. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

##### 2. Erfüllungsaufwand

Für die Wirtschaft entsteht durch die Verordnung kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Zum einen ist die Einsichtnahme in das Transparenzregister nicht verpflichtend. Das Register stellt nur ein optionales Angebot zur Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten von geldwäscherechtlich Verpflichteten dar. Zum anderen schafft das Register für die geldwäscherechtlich Verpflichteten Erleichterungen bei der Erfüllung ihrer Kundensorgfaltspflichten, sodass hier Aufwand eingespart wird. Wenn ein geldwäscherechtlich Verpflichteter sich entscheidet, Einsicht zu nehmen, kann man davon ausgehen, dass die Einsichtnahme für ihn insofern lohnenswert ist, als dass sie effizienter ist als die sonst übliche Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten ohne die Einsichtnahme in das Register, denn sonst würde er keine Einsicht nehmen. Die gleichen Erwägungen gelten für Personen und Organisationen mit einem sogenannten berechtigten Interesse, die zwecks Recherche Einsicht in das Register nehmen. Auch hier stellt das Register nur ein Angebot dar, was dann genutzt werden wird, wenn es effizienter als Recherchen ohne Einsichtnahme in das Register ist. Insofern ist davon auszugehen, dass nach der „One in one out“-Regel der Bundesregierung hier ein anfallender Erfüllungsaufwand bei der Einsichtnahme („In“) durch die Ersparnisse bei der Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten („Out“) kompensiert wird.

Ein geringer momentan noch nicht näher bezifferbarer Erfüllungsaufwand entsteht den wirtschaftlich Berechtigten, die die Beschränkung der Einsichtnahme in ihre Daten beantragen. Bis Ende November 2017 wurden rund 40 Anträge auf die Beschränkung der Einsichtnahme gestellt.

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung stellt sich wie folgt dar: Der Aufbau und der Betrieb des Transparenzregisters wurden von vornherein durch einen im Wege der Beileihung beauftragten privatrechtsförmigen Träger



durchgeführt. Dieser darf als registerführende Stelle nach § 24 Absatz 1 GwG Gebühren für die Führung des Transparenzregisters von Vereinigungen und Rechtsgestaltungen nach den §§ 20 und 21 GwG erheben. Zudem darf die registerführende Stelle zur Deckung des Verwaltungsaufwands für die Einsichtnahme nach § 24 Absatz 2 GwG Gebühren und Auslagen erheben. Kosten entstehen dem Bund daher insoweit durch Umsetzung der Verordnung nicht (vergleiche auch BT-Drs. 18/11555, S. 99). Für den Verwaltungsaufwand des Bundesverwaltungsamts als Aufsichtsbehörde des Transparenzregisters wird auf die Ausführungen in der Begründung zum GwG verwiesen (BT-Drs. 18/11555, S. 99). Zusätzlicher Erfüllungsaufwand entsteht nicht.

### 3. Weitere Kosten

Keine.

### 4. Weitere Gesetzesfolgen

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern sind keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung zuwiderlaufen.

### 5. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung dieser Verordnung kommt nicht in Betracht, da auch das zugrunde liegende GwG keinerlei Befristung unterliegt und daher die Modalitäten der Einsichtnahme und deren Beschränkung dauerhaft geregelt werden müssen.

Im Übrigen wird zur Evaluierung auf die Begründung des GwG, welches den Rahmen und die Ermächtigungsgrundlage für die Verordnung enthält, verwiesen (BT-Drs. 18/11555, S. 101).

Das Statistische Bundesamt wird voraussichtlich zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung eine Ex-post-Folgekostenvalidierung bei den Normadressaten durchführen. Zudem wird die registerführende Stelle sowohl ihre Verwaltungsstatistiken als auch die Ergebnisse ihrer etwaigen Kosten- und Leistungsrechnung in diese Folgekostenvalidierung einfließen lassen. Auch die Ergebnisse der Nachmessung des Erfüllungsaufwands sollen sowohl bei zukünftigen Novellierungen dieser Verordnung als auch bei den oben genannten mit dieser Verordnung in Zusammenhang stehenden Gesetzen und Verordnungen mit berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Nachmessung des Erfüllungsaufwands werden auch der Europäischen Kommission zu gegebener Zeit zur Verfügung gestellt.

## B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Einsichtnahme in das Transparenzregister)

§ 1 Absatz 1 regelt Einzelheiten zur Zugänglichkeit des Registers im Internet.

§ 1 Absatz 2 bestimmt, dass die Darstellung bei der Einsichtnahme darüber Aufschluss geben muss, aus dem Originalbestand welchen Registers sich die Daten ergeben. Dies ist insbesondere in Anbetracht der Tatsache relevant, dass das Transparenzregister auch Zugang zu anderen Registern ermöglicht. Es soll hier eine klare Erkennbarkeit gegeben sein, aus welchem Register Daten stammen.

§ 1 Absatz 3 bestimmt, in welcher Form die Daten abrufbar sind. Ferner ist ein Nachweis der Herkunft sowie des zeitlichen Abrufs geregelt.

§ 1 Absatz 4 regelt, dass die registerführende Stelle kenntlich zu machen hat, wenn Daten wegen einer erfolgten Beschränkung der Einsichtnahme nicht eingesehen werden können. Dies ist notwendig, damit nicht fälschlicherweise der Eindruck entsteht, es gäbe keine Einträge zu einer Vereinigung oder Rechtsgestaltung.

Zu § 2 (Registrierung im Transparenzregister und Registrierungsdaten)

§ 2 Absatz 1 regelt, wo sich die Nutzer für die Einsichtnahme zu registrieren haben.

§ 2 Absatz 2 definiert, wer Nutzer im Sinne der Verordnung ist.

§ 2 Absatz 3 beschreibt das Verfahren zur Eröffnung und Freischaltung eines Nutzerkontos.

§ 2 Absatz 4 enthält den Mindestumfang von Angaben, die bei der Registrierung anzugeben sind. Nummer 1 enthält die Mindestangaben, wenn der Nutzer eine natürliche Person ist. Nummer 2 enthält die Mindestangaben, wenn es sich nicht um eine natürliche Person handelt. Neben dem Vor- und Nachnamen der natürlichen Person bzw. der Firma oder dem Namen der nicht natürlichen Person sind weitere Angaben erforderlich: Die Anschrift ist unter anderem für die Zustellung von Vollstreckungsbescheiden erforderlich. Ferner wird eine Rechnungsanschrift verlangt, wenn diese von der Anschrift abweicht. Dies ist zum Zwecke des Rechnungsversands erforderlich. Zudem sind E-Mail-Adresse und Telefonnummer einer natürlichen Person anzugeben. Im Falle von Nummer 1 Buchstabe b ist diese natürliche Person der Nutzer selbst. Wenn der Nutzer nach Nummer 2 keine natürliche Person ist, sind nach Nummer 2 Buchstabe c und d die Daten der vom Nutzer beauftragten Person anzugeben. Diese Angaben haben den Zweck, dass die registerführende Stelle einen Ansprechpartner hat, wenn es Nachfragen der registerführenden Stelle wegen des Registrierungsvorgangs, der Einsichtnahme oder der entsprechenden Berechtigung zur Einsichtnahme gibt. Dabei soll nicht nur die Kontaktaufnahme per E-Mail möglich sein, sondern auch eine telefonische Erreichbarkeit sichergestellt werden, damit eine Klärung von Fragen zur Registrierung rasch erfolgen kann.

§ 2 Absatz 5 regelt die Pflicht der registerführenden Stelle, die erfolgreiche Datenübermittlung der Person, die die Registrierung vorgenommen hat, anzuzeigen. Dies hat den Zweck, Unklarheiten über eine erfolgreiche Registrierung auszuräumen.



§ 2 Absatz 6 bestimmt, dass für die Registrierung die elektronischen Formulare zu verwenden sind, die die registerführende Stelle zur Verfügung stellt. Dies dient dazu, eine gewisse Effizienz des Registrierungsvorgangs zu gewährleisten.

Zu § 3 (Identitätsnachweis bei Registrierung oder Einsichtnahme)

Missbräuchliche Zugriffe auf das Transparenzregister sollen erschwert werden (siehe auch § 56 Absatz 1 Nummer 56 GwG); Nutzer sollten daher nicht ohne Weiteres unter Vorspiegelung einer falscher Identität Einsicht in das Transparenzregister nehmen können. Die Regelung in § 3 verpflichtet den Nutzer daher zum Nachweis seiner Identität anhand geeigneter Angaben, wobei die in Absatz 2 genannten Nachweise teilweise den in § 12 GwG genannten Nachweisen entsprechen. Zusätzlich wird für nicht natürliche Personen die gültige Kennung für Rechtsträger genannt, welche von der registerführenden Stelle in Form des Legal Entity Identifier (siehe Financial Stability Board Report Global Legal Entity Identifier for Financial Markets vom 8. Juni 2012) zu verlangen ist. Um eine noch höhere Schwelle gegen Missbrauch einzuziehen, werden die in Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a und b vorgesehenen Nachweismöglichkeiten nach Absatz 3 ab dem 30. Juni 2020 (siehe § 15 Absatz 2) ergänzt durch eine postalische Übersendung einer Verifizierungsnummer an die im Ausweisdokument angegebene Adresse, soweit kein Personalausweis vorhanden ist auch an die nach § 2 Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe c angegebene Anschrift. Die Verifizierungsnummer muss auf der Internetseite vor Einsichtnahme angegeben werden.

Den Nutzern soll eine möglichst breite Auswahl an geeigneten Nachweismöglichkeiten zur Verfügung stehen, sodass die registerführende Stelle in Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe c verpflichtet wird, den Nachweis anhand eines elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes, einer qualifizierten elektronischen Signatur nach Artikel 3 Nummer 12 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG oder eines nach Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 notifizierten elektronischen Identifizierungssystems bis spätestens zum 30. Juni 2020 zu ermöglichen. Der Verweis auf den elektronischen Identitätsnachweis umfasst auch die Möglichkeit, dass sich die registerführende Stelle hierzu eines Identifizierungsdiensteanbieters nach § 2 Absatz 3a des Personalausweisgesetzes bedient.

Nach Absatz 4 kann die registerführende Stelle unter bestimmten Voraussetzungen auch andere Nachweisverfahren zulassen. Für die Videoidentifizierung gemäß den jeweils aktuellen Vorgaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), aktuell den im BaFin-Rundschreiben 3/2017 (GW) vom 10. April 2017 festgehaltenen Vorgaben, gelten diese Voraussetzungen als erfüllt. Die registerführende Stelle hat nach Absatz 5 die ihr übermittelten Nachweise zwei Jahre nach der Übermittlung zu löschen. Die Aufbewahrung für zwei Jahre ist aus Gründen der ordnungsgemäßen Aktenführung erforderlich.

Zu § 4 (Pflicht zur Mitteilung bei Änderung der Registrierungsdaten)

§ 4 regelt die Pflicht der sich registrierenden Person, eine Änderung der Registrierungsdaten mitzuteilen. Dies ist erforderlich, damit mitunter die Kontaktaufnahme und die Rechnungsstellung stets reibungslos erfolgen können.

Zu § 5 (Antrag auf Einsichtnahme)

§ 5 Absatz 1 regelt, wo die Antragstellung auf Einsichtnahme zu erfolgen hat.

§ 5 Absatz 2 bestimmt, dass der Antrag auf Einsichtnahme konkrete Vereinigungen oder Rechtsgestaltungen sowie Zeiträume bzw. Zeitpunkte bezeichnen muss, für die die Einsichtnahme gewünscht ist.

§ 5 Absatz 3 regelt die Lösungsfrist für den Antrag einschließlich der Bestätigung oder Darlegung zur Berechtigung der Einsichtnahme. Gleichzeitig wird klargestellt, dass andere gesetzlich angeordnete Aufbewahrungspflichten von der Verpflichtung zur Löschung nach Satz 1 unberührt bleiben.

Zu § 6 (Berechtigung zur Einsichtnahme bei Antragstellung durch Behörden)

Nach § 23 Absatz 1 GwG ist das Transparenzregister nicht für jedermann zugänglich. Vielmehr ist die Einsichtnahmeberechtigung für jede Personengruppe an bestimmte unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft, deren Vorliegen der Antragsteller darzulegen hat. § 6 regelt die entsprechende Darlegungspflicht von Behörden. Die Vorschrift spiegelt die in § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 GwG genannte Voraussetzung wider, dass die Einsichtnahme durch Behörden zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sein muss.

Zu § 7 (Berechtigung zur Einsichtnahme bei Antragstellung durch Verpflichtete)

§ 7 Absatz 1 regelt die Darlegungspflicht von Verpflichteten und spiegelt § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GwG wider. Die Darlegung der Verpflichteteneigenschaft kann beispielsweise für Kreditinstitute anhand einer Kopie der Erlaubnis gemäß § 32 des Kreditwesengesetzes oder für Rechtsanwälte anhand einer Kopie der Zulassungsurkunde gemäß § 12 der Bundesrechtsanwaltsordnung erfolgen.

Beantragt ein Verpflichteter wiederholt Einsicht in das Transparenzregister, ist eine nochmalige Darlegung der Einsichtsvoraussetzungen nach Absatz 1 Nummer 1 nicht erforderlich. Dementsprechend sieht Absatz 2 für diesen Fall eine Erleichterung vor.

Nach Absatz 3 kann die registerführende Stelle weitere Informationen zur Darlegung der Einsichtnahmeberechtigung anfordern. Satz 2 sieht gemäß § 27 Absatz 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vor, dass die Darlegung auch durch eidesstattliche Versicherung erfolgen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist



hierfür Voraussetzung, dass andere Mittel zur Erforschung der Wahrheit nicht vorhanden sind, zu keinem Ergebnis geführt haben oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würden.

Zu § 8 (Berechtigung zur Einsichtnahme bei Antragstellung durch sonstige Personen)

Die Vorschrift regelt die Darlegungspflicht von Personen, die Einsicht nehmen möchten nach § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 GwG. Danach ist die Einsichtnahme jedem gestattet, der der registerführenden Stelle darlegt, dass er ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme hat. Für die Beurteilung der Frage, ob ein berechtigtes Interesse vorliegt, verweist die Gesetzesbegründung zu § 23 Absatz 1 des GwG auf § 12 der Grundbuchordnung (BT-Drs. 18/11555, S. 133). Nach § 8 Absatz 1 Satz 1 muss der Antragsteller sein berechtigtes Interesse darlegen. Satz 2 zählt beispielhaft auf, welche Dokumente oder Aufzeichnungen zur Darlegung des berechtigten Interesses geeignet sein können. Die Regelung orientiert sich dabei an der Gesetzesbegründung zu § 23 Absatz 1 des GwG (BT-Drs. 18/11555 ebend.) sowie an den Empfehlungen des Bundestags-Finanzausschusses (BT-Drs. 18/12405, S. 155).

Auch hier kann die registerführende Stelle weitere Informationen anfordern und eine eidesstattliche Versicherung verlangen (Absatz 2).

Zu § 9 (Art der Datenübertragung)

§ 9 konkretisiert Anforderungen an die Verbindung der Datenfernübertragung, die für die Übermittlung der Daten nach den §§ 2 bis 8 zu verwenden ist. Die Regelung soll sicherstellen, dass die Daten auf einem Kanal übermittelt werden, der gewissen Sicherheitsanforderungen nach dem Stand der Technik entspricht.

Zu § 10 (Protokollierung der Einsichtnahme)

§ 10 Absatz 1 konkretisiert die Protokollierungspflicht der registerführenden Stelle und bestimmt, zu welchen Zwecken die Protokollierung erfolgen darf.

§ 10 Absatz 2 bestimmt die Daten, die protokolliert werden dürfen. Dazu gehört nach Nummer 1 die Nutzerkennung, damit nachvollzogen werden kann, welcher Nutzer Einsicht genommen hat. Die konkreten Abrufe nach Nummer 2 sind zu protokollieren, damit nachvollziehbar ist, für welche Vereinigungen und Rechtsgestaltungen die Einsichtnahme durch den Nutzer faktisch erfolgt ist. Datum und Uhrzeit müssen protokolliert werden, damit die Einsichtnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt nachvollzogen werden kann.

§ 10 Absatz 3 regelt die Lösungsfristen für die Protokollierung der Daten nach Absatz 1. Gleichzeitig wird klargestellt, dass andere gesetzlich angeordnete Aufbewahrungspflichten von der Verpflichtung zur Löschung nach Satz 1 unberührt bleiben.

Zu § 11 (Dokumentation von Daten zur Gebührenabrechnung)

§ 11 Absatz 1 regelt, welche Daten für die Zwecke der Gebührenabrechnung verarbeitet werden dürfen. Die Registrierungsdaten und die Abrufe im Transparenzregister sind erforderlich, damit die registerführende Stelle Gebührenbescheide über die in Anspruch genommenen Leistungen erstellen und zustellen kann.

§ 11 Absatz 2 bestimmt die Lösungsfrist für Daten nach Absatz 1. Ein Abrechnungsvorgang ist dann abgeschlossen, wenn die registerführende Stelle die Gebühr erhalten hat oder wenn endgültig nicht mehr mit der Gebühreneintreibung gerechnet werden kann. Gleichzeitig wird klargestellt, dass andere gesetzlich angeordnete Aufbewahrungspflichten von der Verpflichtung zur Löschung nach Satz 1 unberührt bleiben.

Zu § 12 (Antrag auf Beschränkung der Einsichtnahme)

§ 12 Absatz 1 bestimmt, auf welchen Wegen ein Antrag auf Beschränkung der Einsichtnahme gestellt werden kann.

§ 12 Absatz 2 regelt, welche Angaben bei der Antragstellung getätigt werden müssen. Neben dem Vor- und Nachnamen (Nummer 1) muss der wirtschaftlich Berechtigte nach Nummer 2 die konkrete Vereinigung oder Rechtsgestaltung bezeichnen, für die die Beschränkung beantragt wird. Er kann keine pauschale Sperrung der Daten beantragen. Dies ist auch vor dem Hintergrund geboten, da die Beschränkung der Einsichtnahme dann nicht möglich ist, wenn sich die Daten nach § 19 GwG bereits aus anderen öffentlichen Registern ergeben. Ob dies der Fall ist, lässt sich aber nur für eine konkrete Vereinigung oder Rechtsgestaltung ermitteln.

Nummer 3 bestimmt, dass bei Antragstellung zusammen mit der Übermittlung der Angaben nach den Nummern 1 und 2 auch die Darlegung der schutzwürdigen Interessen nach § 23 Absatz 2 GwG erfolgen muss. Schutzwürdige Interessen werden in § 23 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 und 2 GwG abschließend legaldefiniert. Demnach muss der Antragsteller zunächst Tatsachen vortragen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Einsichtnahme den wirtschaftlich Berechtigten der Gefahr aussetzen würde, Opfer der in § 23 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis g GwG abschließend aufgezählten Straftaten zu werden. Ferner muss sich die Darlegung darauf erstrecken, dass diese schutzwürdigen Interessen unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls überwiegen und damit der Einsichtnahme entgegenstehen.

Sinn und Zweck der Regelung ist es, den Antragsteller vor Schäden der durch die Straftatbestände in § 23 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis g GwG geschützten Rechtsgüter zu schützen. Es kann damit auf der einen Seite nicht darum gehen, dass der Antragsteller eine derart konkrete Gefahr darlegen muss, dass der Zweck der Beschränkungsregelung konterkariert würde. Das wäre dann der Fall, wenn man nur das Vorbringen von Tatsachen ausreichen ließe, die auf eine konkrete und wahrscheinliche Straftatbegehung in überschaubarer Zukunft hindeuten, also insbesondere solche, die nahelegen, dass ein potentieller – wenn auch noch nicht bekannter – Täter sein Opfer bereits identifiziert hat. Bei derart engem Verständnis der Regelung liefe ihr Zweck, den wirtschaftlich Berechtigten zu schützen, leer. Der Antrag auf Beschränkung der Einsichtnahme käme immer zu spät, da der wirtschaftlich Berechtigte im





konkreten Fall bereits als geplantes Opfer identifiziert wurde. Zudem würde der Anwendungsbereich für den Antrag auf Beschränkung auf Einsichtnahme sich stark reduzieren, denn ein potentiell Opfer dürfte nur in wenigen Fällen vorab von einer geplanten Straftat wissen, sodass in aller Regel keine Zeit sein dürfte, den Antrag auf Beschränkung der Einsichtnahme zu stellen (der dann auch ohnehin für die konkret geplante Straftat keine Gefahrenreduzierung bedeuten würde).

Auf der anderen Seite würde es dem Zweck des Transparenzregisters zuwiderlaufen, wenn der Tatsachenvortrag ausreichen würde, dass in der Eigenschaft als wirtschaftlich Berechtigter eines Unternehmens bereits eine ausreichende, abstrakte Gefahr begründet liegt, Opfer der genannten Straftaten zu werden. Zudem würde es dem Charakter der Beschränkung als Ausnahmeregelung widersprechen. Daher darf unter Anlehnung der Erwägungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Auskunftssperren im Melderegister nach § 51 des Bundesmeldegesetzes (BVerwG, Beschluss vom 14. Februar 2017 – 6 B 49.16) die Gefahrenschwelle bei einer abstrakten Gefahr nicht niedriger liegen als im Falle der individuellen Prognose einer konkreten Gefahr. Das setzt hinreichend dichte Tatsachfeststellungen voraus, aus denen sich abstrakt das Vorliegen einer Gefahr für alle Personen in vergleichbarer Situation ergibt. Es muss also bei abstrakt-genereller Betrachtung nach allgemeiner Lebenserfahrung eine Situation für den wirtschaftlich Berechtigten bestehen, aus der die konkrete Gefahr einer Straftatbegehung nach § 23 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a bis g GwG erwachsen könnte. Zu dem Bestehen einer solchen Gefahr können mitunter folgende Tatsachen beitragen, wobei immer eine Gesamtschau erforderlich ist: (i) der Umfang des Vermögens des wirtschaftlich Berechtigten, (ii) die Tatsache, dass der wirtschaftlich Berechtigte bereits in der Vergangenheit Opfer von derartigen Straftaten geworden ist bzw. es Anhaltspunkte für solche Planungen gab, (iii) das Wohnsitzland des wirtschaftlich Berechtigten, wenn dort aufgrund der allgemeinen Sicherheitslage ein herausgehobenes Risiko für einen vermögenden wirtschaftlich Berechtigten besteht, Opfer der genannten Straftaten zu werden. Die Überschreitung der maßgeblichen Gefahrenschwelle lässt sich nur in Bezug auf eine konkrete Person unter Darlegung ihrer Verhältnisse belegen. Dies muss in Bezug auf die Einsichtnahme in die Angaben zur wirtschaftlichen Berechtigung an einer konkreten Vereinigung dargelegt werden.

Das Gesetz sieht weiterhin eine Abwägung vor: Unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls müssen die schutzwürdigen Interessen des wirtschaftlich Berechtigten das Interesse an der Einsichtnahme überwiegen.

Im Falle von § 23 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 GwG dürfte der Vortrag ausreichender Tatsachen in der Regel dazu führen, dass die Interessen des wirtschaftlich Berechtigten überwiegen. In den Fällen von § 23 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 GwG käme den Interessen des wirtschaftlich Berechtigten etwa dann kein überwiegender Charakter zu, wenn der Minderjährige selbst am Geschäftsverkehr des Unternehmens aktiv beteiligt ist oder das Unternehmen selbst gegründet hat. Bei Geschäftsunfähigkeit kommt es zudem darauf an, ob sie vollständig oder partiell besteht und die Vermögensfürsorge betrifft.

Auf die schutzwürdigen Interessen kann sich der wirtschaftlich Berechtigte nach § 23 Absatz 2 Satz 3 GwG nicht berufen, wenn die Daten nach § 19 GwG sich bereits aus anderen öffentlichen Registern ergeben. Es reicht nicht aus, dass ein öffentliches Register partiell Angaben des Transparenzregisters enthält. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Angaben nach § 19 GwG in einem anderen öffentlichen Register enthalten sind. Derartige Register werden in aller Regel die in § 20 Absatz 2 GwG bezeichneten sein.

Nummer 4 regelt, dass bei der Antragstellung auf Beschränkung der Einsichtnahme stets die Kontaktdaten von einer natürlichen Person angegeben werden müssen. Das sind entweder die Daten des wirtschaftlich Berechtigten selbst oder die der bevollmächtigten Person. Die E-Mail-Adresse und Telefonnummer sind hilfreich, wenn die registerführende Stelle den Kontakt wegen Nachfragen zur Antragstellung aufnehmen will. Zudem ist angezeigt, dass die benannte bevollmächtigte Person mit Empfangsvollmacht ausgestattet ist, sodass die Entscheidung über die Beschränkung der Einsichtnahme auch an diese Person rechtswirksam zugestellt werden kann.

§ 12 Absatz 3 regelt die Nachweise, die für einen Antrag der Beschränkung auf Einsichtnahme im Falle der Minderjährigkeit als schutzwürdiges Interesse beigebracht werden müssen.

§ 12 Absatz 4 bestimmt, dass auch bei Geschäftsunfähigkeit als schutzwürdiges Interesse ein Nachweis erbracht werden muss, aus dem die Geschäftsunfähigkeit hervorgeht.

Zu § 13 (Identitätsnachweis bei Beschränkung der Einsichtnahme)

§ 13 regelt, dass die Identifizierungsnachweise, die nach § 3 im Rahmen der Einsichtnahme gelten, auch für den wirtschaftlich Berechtigten bei Stellung des Antrags auf Beschränkung der Einsichtnahme Anwendung finden. Ziel ist eine gewisse Plausibilitätsprüfung der Identität des wirtschaftlich Berechtigten.

Zu § 14 (Beschränkung der Einsichtnahme)

§ 14 Absatz 1 regelt die vorläufige Sperrwirkung eines Antrags auf Beschränkung der Einsichtnahme, soweit die Beschränkung zulässig ist. Diese vorläufige Sperrwirkung ist geboten, damit das Ziel des Antrags nicht durch zwischenzeitliche Veröffentlichung der Daten konterkariert wird. Wird der Antrag auf Beschränkung der Einsichtnahme abgelehnt und geht der Betroffene dagegen vor, so gelten die allgemeinen Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zur aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs nach den §§ 80 und 80b VwGO. Ferner wird geregelt, dass eine vorläufige Wirkung dann nicht eintritt, wenn die Antragstellung auf Beschränkung der Einsichtnahme offensichtlich unzulässig oder unbegründet erfolgt. In diesen Fällen ist kein Schutzbedürfnis des Antragstellers gegeben, sodass die vorläufige Sperrwirkung nicht greifen muss. Eine Schutzbedürftigkeit scheidet etwa dann aus, wenn trotz ablehnenden Bescheids immer wieder Anträge ohne sachliche Begründung gestellt werden, um über die vorläufige Wirkung der



Antragstellung und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen eine ablehnende Entscheidung eine dauerhafte Beschränkung der Einsichtnahme zu erreichen.

§ 14 Absatz 2 regelt die reguläre Sperrwirkung, wenn ein Antrag auf Beschränkung der Einsichtnahme positiv beschieden wird.

§ 14 Absatz 3 regelt Befristungen der Entscheidungen auf Beschränkung der Einsichtnahme. Die Darlegung der schutzwürdigen Interessen kann der Änderung unterliegen. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, dass der Antragsteller diese Umstände nach angemessenem Zeitablauf erneut darzulegen hat bzw. einen begründeten Antrag auf Verlängerung der Beschränkung stellt, wenn er die Beschränkung auf Einsichtnahme aufrechterhalten will. Im Falle von Minderjährigen ist eine längere Frist – nämlich bis zum Ende der Minderjährigkeit – geboten.

§ 14 Absatz 4 regelt die Pflicht des wirtschaftlich Berechtigten, die registerführende Stelle unverzüglich zu unterrichten, wenn die Voraussetzungen für die Schutzbedürftigkeit nicht mehr vorliegen, sowie die Pflicht der Behörde, die Beschränkung dann unverzüglich aufzuheben. Die Vorschrift dient dazu, dass die Beschränkung tatsächlich nur so lange aufrechterhalten wird, wie eine Schutzwürdigkeit des wirtschaftlich Berechtigten vorliegt.

§ 14 Absatz 5 regelt die Möglichkeit, die Beschränkung der Einsichtnahme zu verlängern und ordnet die entsprechende Geltung von den §§ 12 bis 14 an, die Voraussetzung für die Verlängerung sind.

§ 14 Absatz 6 regelt, dass die registerführende Stelle Antragsteller, die ihren Antrag vor Inkrafttreten dieser Verordnung gestellt haben, auf ihr Inkrafttreten hinzuweisen hat, sodass diese ihren Antrag den Vorgaben dieser Verordnung gemäß noch innerhalb angemessener Frist anpassen können, bevor eine finale Entscheidung über den Antrag ergeht.

Zu § 15 (Inkrafttreten)

§ 15 Absatz 1 regelt das Inkrafttreten der Verordnung, vorbehaltlich der speziellen Regelung in Absatz 2, die das Inkrafttreten von § 3 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe c und Absatz 3 betrifft.

---