

Stellungnahme von Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 2017

**Zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-
Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur
Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen“ - BT-
Drucksache 18/11555**

Markus Meinzer, 20. April 2017¹

Deutschland ist nach wie vor ein bedeutender Ort für internationale Geldwäsche. Das gilt nicht nur für den Nicht-Finanzsektor², sondern auch für den Finanzsektor, wie erst kürzlich wieder in einem italienischen Mammut-Prozess gegen die *'ndrangheta* deutlich wurde, wo von Zeugen explizit von einem "deutschen System" ("sistema tedesco") der Geldwäsche u.a. über Geldautomaten berichtet wird.³ Vor diesem Hintergrund begrüßen Tax Justice Network und Netzwerk Steuergerechtigkeit v.a. die durch die EU bedingten Verschärfungen der deutschen Geldwäschebekämpfung. Das Transparenzregister, die umfassende Registrierungspflicht für Trusts ausländischen Rechts sowie die gruppenweite Anwendung (speziell im Korrespondenzbankgeschäft) sind grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings weist der konkrete Gesetzesentwurf große Schwächen auf, die eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche untergraben.

¹ Rückmeldungen und Kommentare zur Stellungnahme erbeten unter markus@taxjustice.net. Mit herzlichem Dank für Beiträge von Christian Hüsken, Markus Henn, Sarah Godar, Caspar von Hauenschild und Murray Worthy.

² Siehe z.B. die Studie im Auftrag des BMF, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-Steuerbetrug-trickreiche-Steuervermeidung-Geldwaesche-bekaempfen.html>.

³ Mafia? Nein Danke!: Das „Sistema Tedesco“ – deutsche Banken als Geldautomat für die Mafia. 16. Februar 2017. <http://mafianeindanke.de/das-sistema-tedesco-deutsche-banken-als-geldautomat-fuer-die-mafia>.

1. Bestimmung des Wirtschaftlich Berechtigten

Auf zweierlei Arten verwässert der vorliegende Gesetzentwurf die Bedeutung des „wirtschaftlich Berechtigten“ und schränkt dessen (geographische) Reichweite europarechtswidrig ein.

1.1 Klausel der Leitungsebene

Es soll Verpflichteten künftig erlaubt sein, unter bestimmten Voraussetzungen Personen der Leitungsebene („gesetzliche Vertreter, geschäftsführende Gesellschafter oder Partner des Vertragspartners“) einer Rechtsperson als wirtschaftlich Berechtigten einzutragen (§ 3 Abs. 2, letzter Satz GWG-E). Das können auch Scheindirektoren sein, von denen sich tausende in zig Schattenfinanzplätzen der Welt gegen kleines Geld bereitwillig als Angehörige der Leitungsebene auf dem Papier berufen lassen. Diese Klausel führt zu einer Verschlechterung gegenüber dem Status Quo der deutschen Geldwäschebekämpfung⁴. Im Gegensatz zur noch aktuell gültigen Definition des Wirtschaftlich Berechtigten (§ 1 Abs. 6 GWG) wird damit ohne Not eine Hintertür in das Herzstück des Geldwäschebekämpfungsregelwerks eingeflochten.

Wenngleich die Geldwäschebekämpfungsorganisation FATF in ihren Standards 2012 diese Fiktion nach langen Debatten erlaubt hat, so gilt dieser Passus inzwischen – auch im Lichte der Enthüllungen um die Panama Papiere – als überholt und nicht mehr zeitgemäß. Das EU-Parlament etwa hat im März 2017 in der aktuellen Debatte um die Interims-Novellierung der 4. Geldwäscherichtlinie verbindlich von dieser Regelung Abstand genommen.⁵ Da mit baldiger Verabschiedung dieser Novellierung auf EU-Ebene zu rechnen und diese Richtlinie dann in Deutschland umzusetzen ist, läuft Deutschland mit der Einführung seiner Verwässerung Gefahr, in Kürze schon nachbessern zu müssen. Auch Großbritannien hat diese Aufweichung der Definition des wirtschaftlich Berechtigten nicht übernommen (siehe Annex 1). Entsprechend sollte auch Deutschland dringend darauf verzichten, an dieser Abschwächung festzuhalten. Folgende Änderungen wären zielführend.

§ 3 Abs. 2 letzter Satz GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag (Änderung fett)
Wenn auch nach Durchführung umfassender Prüfungen und ohne dass Tatsachen nach § 43 Absatz 1	Wenn auch nach Durchführung umfassender Prüfungen und ohne dass Tatsachen nach § 43 Absatz 1

⁴ Meinzer, Markus 2016: Macht hoch die Tür für anonyme Firmen?, in: Deutsche Richterzeitung 94: 5, 175.

⁵ Siehe Seite 21, (aa) und (ab), in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bREPORT%2bA8-2017-0056%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>; 13.4.2017.

vorliegen keine natürliche Person ermittelt worden ist, oder wenn Zweifel daran bestehen, dass die ermittelte Person wirtschaftlich Berechtigter ist, gilt als wirtschaftlich Berechtigter der gesetzliche Vertreter, geschäftsführende Gesellschafter oder Partner des Vertragspartners.

~~vorliegen keine natürliche Person ermittelt worden ist, oder wenn Zweifel daran bestehen, dass die ermittelte Person wirtschaftlich Berechtigter ist, gilt als wirtschaftlich Berechtigter der gesetzliche Vertreter, geschäftsführende Gesellschafter oder Partner des Vertragspartners.~~

Erläuterung: Ein Auszug von Seite 128 der Gesetzesbegründung zu diesem Passus verdeutlicht, warum es dringend geboten ist, diesen Passus zu streichen. Dort steht [**eigene Hervorhebung**]:

„Erst wenn danach keine natürliche Person als wirtschaftlich Berechtigter festgestellt werden kann (entweder weil keine solche existiert **oder die Struktur es nicht erlaubt**, einen solchen zu identifizieren), keine Verdachtsmomente bestehen **oder** wenn Zweifel daran bestehen, dass es sich bei einer als wirtschaftlich Berechtigter festgestellten Person tatsächlich um einen solchen handelt, gelten **qua Fiktion** die gesetzlichen Vertreter, geschäftsführenden Gesellschafter oder Partner als wirtschaftlich Berechtigter“.

Dieser Erläuterung nach kann eine frei gewählte, ineinanderverschachtelte Rechtsform („Struktur“) rechtfertigen, keinen echten wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren. Stattdessen darf dann auf die Fiktion zurückgegriffen werden. Der Passus entlässt deutsche Verpflichtete faktisch aus der Pflicht, einen echten wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren, und begünstigt stattdessen die Nutzung hochkomplexer, sich über mehrere Rechtsräume erstreckender Verschleierungsstrukturen über Trusts, Briefkastenfirmen und Stiftungen.

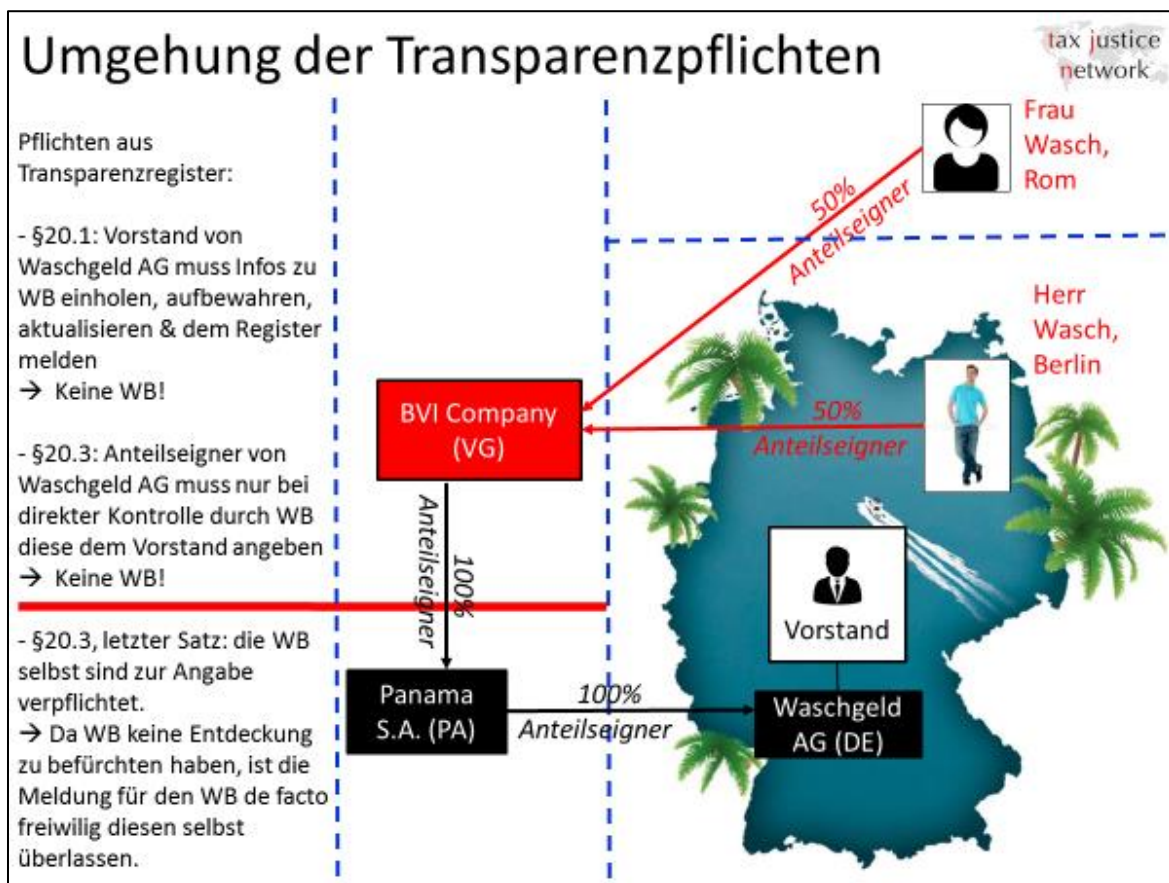
1.2 Klausel der unmittelbaren Kontrolle

Der vorliegende Gesetzentwurf führt in bezug auf das sogenannte Transparenzregister faktisch zu einer von den Sorgfaltspflichten abweichenden und geographisch begrenzten Bestimmung des Wirtschaftlich Berechtigten. Denn bei Beteiligungsketten sollen die Organe (Gesetzesbegründung zu § 20 Abs. 1 GWG-E) und Anteilseigner (Gesetzesbegründung zu § 20 Abs. 3 GWG-E) einer deutschen Rechtsperson einen wirtschaftlich Berechtigten nur im Falle der unmittelbaren Kontrolle durch denselben mitteilen müssen. Andernfalls trifft diese Verpflichtung den wirtschaftlich Berechtigten selbst. In der Praxis bedeutet das, dass deutsche GmbHs und AGs, deren Gesellschafter bzw. Anteilseigner etwa Zwischengesellschaften aus Panama oder der Britischen Jungferninseln sind, keinerlei Verpflichtung unterliegen, dem Transparenzregister die wahren

Hinterleute mitzuteilen. Stattdessen sind allein diese wirtschaftlich Berechtigten selbst dazu verpflichtet, sich zu melden. Kommen diese ihrer Pflicht nicht nach, gibt es keinerlei Rechtsfolgen für die deutsche Rechtsperson – nur den Wirtschaftlich Berechtigten selbst droht ein Bußgeld (§ 56 Abs. 57 GWG-E).

Unter Zwischenschaltung zweier ausländischer Gesellschaft oder eines Treuhänders und einer ausländischen Gesellschaft lässt sich somit spielend leicht das Transparenzregister selbst für in Deutschland ansässige Personen mit Kontrolle über deutsche Rechtspersonen umgehen. Denn gemäß der Gesetzesbegründung und nach den Bußgeldvorschriften nach § 56 GWG-E beinhalten die bußgeldbewehrten Pflichten der Organe und Anteilseigner nur äußerst formelle Routinen. Das Schaubild 1 unten illustriert das Problem.

Schaubild 1: Umgehung der Transparenzpflichten nach § 20 GWG-E durch Zwischenschaltung von 2 Briefkastenfirmen zur Verschleierung zweier wirtschaftlich Berechtigter etwa aus Italien und Deutschland



Im Schaubild 1 steht die Waschgeld AG für eine beliebige, von Geldwäschern genutzte inländische AG. Im Falle einer AG muss der Vorstand die Pflicht zur Einholung, Aufbewahrung, Aktualisierung und Mitteilung der Informationen zu den Wirtschaftlich Berechtigten an die registerführende Stelle erfüllen. Diese Pflicht „konzentriert“ sich gemäß Gesetzesbegründung ausdrücklich

„auf die Erfassung solcher Informationen, die den Vereinigungen bereits bekannt sind oder die ihnen durch den Anteilseigner mitgeteilt werden. Sie sind nicht zu eigenen Nachforschungen, möglicherweise eine längere Beteiligungskette hinab, verpflichtet. Vielmehr ist es nach Absatz 3 die Pflicht der Anteilseigner, den Gesellschaften die für das Transparenzregister relevanten Informationen unverzüglich zur Verfügung zu stellen. Bei ihnen findet sich am ehesten das Wissen darüber, ob sie selbst wirtschaftlich Berechtigte sind oder ob sie von einem wirtschaftlich Berechtigten kontrolliert werden. [...] Die Vereinigungen fungieren also nach Absatz 1 im Wesentlichen als Mittler der für das Transparenzregister relevanten Angaben, indem sie diese einholen, aufbewahren, auf aktuellem Stand halten und weitergeben“ (Gesetzesbegründung zu § 20 Abs. 1 GWG-E).

Mehr noch als dass sich diese Pflicht nur auf die Erfassung der vorgenannten Informationen konzentriert, beschränkt sich die Pflicht tatsächlich gemäß dieser Gesetzesbegründung auf die Erfassung vorgenannter Informationen, denn Nachforschungen sind ausdrücklich nicht erforderlich.

Das bedeutet im Klartext, dass künftig Vorstände im wesentlichen lediglich von ihren Anteilseignern die Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten der AG einholen, aufbewahren, weiterleiten und ggf. aktualisieren müssen. Danach haben die Vorstandsmitglieder alle ihre Pflichten erfüllt und sind entlastet. Die Qualität der Daten spielt keine Rolle, es können falsche oder unvollständige Informationen sein, so lange die Vorstandsmitglieder nicht nachweisbar andere bzw. bessere Informationen hätten haben können. In dem Beispiel würde also die Anfrage zu den wirtschaftlichen Berechtigten (im weiteren Verlauf auch „WB“) vom Vorstand an die Anteilseigner der Waschgeld AG gehen, nämlich an die Aktiengesellschaft Panama S.A., gegründet nach Panamaischem Recht.

Deren Pflichten wiederum leiten sich ab aus § 20. Abs. 3 GWG-E. Dort muss der Anteilseigner Angaben gegenüber dem Vorstand machen, aber nur in zwei besonderen Fällen. Nämlich dann, wenn der Anteilseigner selbst WB ist, oder aber wenn er von einem WB bzw. den WB *unmittelbar* kontrolliert wird. In dem Beispiel kommt der Angabepflichtige, die Organe der Panama S.A., ihrer Pflicht nach deutschem GWG also nach, indem sie niemanden angibt. Denn die Aktien der Panama-Gesellschaft werden wiederum zu 100% von einer Gesellschaft auf den Britischen Jungferninseln gehalten. Damit ist der Anteilseigner der deutschen AG selbst kein WB, noch untersteht er einer unmittelbaren Kontrolle durch einen WB. Mit der Dokumentation und Aufbewahrung der entsprechenden Schriftwechsel bzw. Unterlagen wurde damit jeglicher Verpflichtung gegenüber dem deutschen Transparenzregister seitens der deutschen AG genüge getan.

Gemäß § 20 Abs. 3 letzter Satz GWG-E treffen nun lediglich die wirtschaftlich Berechtigten selbst Angabepflichten für das Transparenzregister. In unserem

Beispiel sollen also die beiden Drogenwäscher Herr und Frau Wasch, aus Berlin und Rom, ihren Meldepflichten nach dem GWG bitte nachkommen, damit Transparenz herrsche und die Geldwäschebekämpfung besser funktionieren kann. Ein Bußgeld bedroht die beiden Drogengeldwäscher, wenn Sie ihrer Pflicht nicht ordentlich nachkommen.

Allerdings gibt es keinerlei Entdeckungsrisiko. Denn Firmen, die in Panama und den Britischen Jungferninseln (bzw. in Labuan/Malaysia, Libanon, Dubai o.ä.) gegründet wurden, schützen diese Informationen ähnlich strikt wie die Schweiz einst ihr Bankgeheimnis.⁶ Demnach dürften Herr und Frau Wasch dem deutschen Register ohne großen Aufwand und Risiko ein Schnippchen schlagen können und ihrem Geldwäschegeschäft weiter unerkant nachgehen.

Unter Einschaltung eines Treuhänders, der die Anteile der inländischen Rechtsperson im Auftrag einer ausländischen Gesellschaft hält, lässt sich der gleiche Effekt einer Begrenzung der Mitteilungs- und Angabepflichten seitens der Organe der inländischen Rechtsperson anstatt mit zwei nur mit einer einzigen ausländischen Rechtsperson erreichen. Der Treuhänder selbst ist nämlich nur dann angabepflichtig, wenn er selbst unmittelbar unter der Kontrolle des WB steht.

In der Folge dürften sich im deutschen Transparenzregister immer dann große, legale Lücken zeigen, wenn ein Akteur ein Interesse an den Tag legt, seine Identität zu verbergen.

Aus mehreren Gründen ist diese Begrenzung entschieden abzulehnen.

- Verpflichtete (§ 2 GWG-E) wie etwa Notare, Rechtsanwälte oder Bankangestellte, müssen die Sorgfaltspflichten nach §§ 10-15 GWG-E erfüllen, die keiner solchen Beschränkung der Identifizierung der Wirtschaftlich Berechtigten unterliegen. Verpflichtete müssen die Wirtschaftlich Berechtigten in jedem Fall identifizieren. Gelingt dies nicht, dann darf die Geschäftsbeziehung nicht begründet bzw. nicht fortgesetzt werden (§ 10 Abs. 9 GWG-E). Es ist nicht ersichtlich, weshalb für die Organe einer Gesellschaft modifizierte und abgeschwächte Pflichten gelten sollen, die sich auf die routinemäßige Einholung von Informationen seitens der Anteilseigner beschränken.
- Es sind genau diese Art verschachtelter Konstrukte, in der Wirtschaftlich Berechtigte beliebig viele (ausländische) Rechtspersonen zwischen sich und den Anteilseigner einer inländischen Rechtsperson schalten, die zur Verschleierung von Identitäten für Geldwäschewecke und Terrorfinanzierung genutzt werden. Die Schattenfinanzindustrie und das

⁶ Siehe etwa www.financialsecrecyindex.com/PDF/4-Public-Company-Ownership.pdf; www.financialsecrecyindex.com/PDF/3-Recorded-Company-Ownership.pdf; 20.4.2017.

Netzwerk aus Schattenfinanzplätzen ist darauf spezialisiert, durch Rechtskonstrukte den Anschein nur indirekter, also mittelbarer Kontrolle zu erwecken, auch wenn faktisch vollständige Kontrolle – wie vielfach etwa durch die Enthüllungen der Panama-Papiere erläutert – bestehen bleibt. Verzichtet Deutschland hier auf einen Durchgriff auf den letzten Wirtschaftlich Berechtigten, legimitiert es damit letztlich das Geschäftsmodell der Verdunkelungsoasen.

- Die Vorgaben der bereits [2015 verabschiedeten 4. Geldwäscherichtlinie der EU](#)⁷, die mit dem in Rede stehenden Gesetzentwurf umgesetzt werden sollen, erlauben es nicht, dass im Transparenzregister die geographische Reichweite der Pflicht zur Bestimmung des Wirtschaftlich Berechtigten abweichend von den Sorgfaltspflichten faktisch eingeschränkt wird. Mit dem Wortlaut des Artikels 30 zum Register ist nicht vereinbar, dass die Gesellschaften (bzw. deren Organe) nur für den Fall unmittelbarer Kontrolle (der Rechtsperson bzw. der Anteilseigner) durch einen Wirtschaftlich Berechtigten denselben melden müssen. Vielmehr schreibt die Richtlinie wortwörtlich in Art. 30 vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder sonstigen juristischen Personen angemessene, präzise und aktuelle Angaben zu ihren wirtschaftlichen Eigentümern, einschließlich genauer Angaben zum wirtschaftlichen Interesse, einholen und aufbewahren müssen. [...]

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in Absatz 1 genannten Angaben in einem zentralen Register in jedem Mitgliedstaat aufbewahrt werden, z. B. in einem in Artikel 3 der Richtlinie 2009/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (1) genannten Handels- oder Gesellschaftsregister oder in einem öffentlichen Register.“⁸

Wie hier ersichtlich, betrifft die Pflicht zur Einholung und Aufbewahrung „angemessener, präziser und aktueller“ Angaben die Gesellschaften (also deren Organe), und nicht etwa die Wirtschaftlich Berechtigten selbst – auch nicht bei „nur“ indirekter Kontrolle. Der gegenwärtige Gesetzentwurf der Bundesregierung ist deshalb **eindeutig europarechtswidrig**.

- Andere Staaten, die ein Register über die Wirtschaftlich Berechtigten gemäß EU-Vorgabe umgesetzt haben, wie etwa Großbritannien, kennen keine Beschränkung auf die unmittelbare Kontrolle (siehe Annex 1). Mit diesem beispiellosen Alleingang macht sich Deutschland im europäischen Vergleich unglaublich und steht als wortbrüchig und unzuverlässig da.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015L0849>; 28.2.2017.

⁸ Siehe Seiten L141/96 – L141/97, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>; 31.4.2017.

Aus den vorgenannten Gründen besteht überragender Handlungsbedarf, um diese Abschwächungen abzuwenden. Jedoch kann das Problem nicht mit einigen wenigen Änderungen im Wortlaut eines Absatzes verändert werden, sondern es verlangt nach einer grundsätzlicheren Veränderung des Gesetzes. Die naheliegendste Lösung besteht darin, dass alle Firmen (bzw. deren Organe und Mitglieder der Führungsebene) die Sorgfaltspflichten nach § 10-13 GWG-E analog erfüllen müssen. Das heißt, sie müssen die Wirtschaftlich Berechtigten **ihrer eigenen Gesellschaft** in jedem Fall identifizieren, wie die Verpflichteten nach § 2 GWG-E im Hinblick auf ihre Vertragspartner. Es ist völlig unersichtlich, warum die Verpflichteten sogar hinsichtlich ihrer Vertragspartner starke Prüfpflichten haben, einschließlich der Pflicht, die „Eigentums- und Kontrollstruktur des Vertragspartners mit angemessenen Mitteln in Erfahrung zu bringen“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 GWG-E), diese aber den Unternehmen selbst nicht auferlegt werden sollen. Dabei sollten diese doch viel besser und leichter wissen, wem sie gehören. Jedenfalls halten wir es für nötig, dass jede Firmen verpflichtet werden muss, ihre Wirtschaftlich Berechtigten zu kennen.

Der Beendigung der Geschäftsbeziehung für den Fall dass der Wirtschaftlich Berechtigte nicht ermittelt bzw. die Sorgfaltspflichten nicht durchgeführt werden können gemäß § 10 Abs. 9 GWG-E entstünde dann im Falle der Leitungsebene des Unternehmens im erforderlichen Rücktritt der jeweiligen Angehörigen der Leitungsebene von der Leitungsebene. Zusätzlich sollte eine Geldwäscheverdachtsmeldung nach § 43 GWG-E sowie eine weitere verpflichtende Meldung über den Vorgang an die registerführende Stelle treten. Die registerführende Stelle sollte dann einen Warnhinweis über die Gesellschaft im Registereintrag der Gesellschaft veröffentlichen, Bußgelder verhängen, die Vermögenswerte der Gesellschaft einfrieren, und schließlich die Auflösung sowie Liquidation bzw. Löschung der Gesellschaft nach einer angemessenen Frist in die Wege leiten.

Die Durchsetzung könnte dadurch gesichert werden, dass die Eintragung des Wirtschaftlich Berechtigten ins Transparenzregister ähnlich wie die Eintragung ins Handelsregister von einem Notar beurkundet werden muss. Weil Notare schon heute die Eintragungen ins Handels- bzw. Unternehmensregister beurkunden müssen und dabei als Verpflichtete bereits den Wirtschaftlich Berechtigten einer Geschäftsbeziehung identifizieren müssen, wäre diese Lösung ohne großen Mehraufwand möglich. Dabei wären Notare als Verpflichtete in der Haftung, den Wirtschaftlich Berechtigten zweifelsfrei zu identifizieren oder eine Geschäftsbeziehung zu beenden bzw. einen Verdacht anzuzeigen.

Folgende Änderungen sind kontextabhängig dringend zu verabschieden, um das vorgenannte Versäumnis und die Europarechtswidrigkeit zu heilen.

§ 20, Abs. 1 GWG-E, neuer Satz 2 und 3	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzungsvorschlag (Änderung fett)
-	Dafür müssen sie ihre gesamte Kontroll- und Beteiligungsstruktur ermitteln. Die Pflichten nach § 10-13 gelten analog.
<p>Erläuterung: Eine Anwendung der Grundsätze, die Verpflichtete bei externen Vertragspartnern gelten, sollte ohne Probleme auf die Ermittlung der eigenen Eigentümerstruktur in einem Unternehmen übertragbar sein, da letzteres sogar viel leichter an die nötigen Informationen kommt. Allerdings sollte die Einschränkung aus § 10 Abs. 1 Nr. 2 hinsichtlich der „angemessenen Mittel“ bei den eigenen Berechtigten nicht gelten. Im Übrigen können die § 10-13 GWG-E aber hinsichtlich der Prüfpflichten analog angewendet werden, vor allem was die Details der Identifizierungspflichten angeht.</p>	

§ 43 GWG-E, neuer Absatz 6	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzungsvorschlag (Änderung fett)
-	(6) Werden Geschäftsbeziehungen gemäß § 10 Absatz 9 beendet, dann ist der Verpflichtete bzw. das Mitglied der Führungsebene verpflichtet, eine Verdachtsmeldung nach § 43 Absatz 1 (bei Verpflichteten) bzw. nach § 43 Absatz 3 (bei Mitgliedern der Führungsebene) abzugeben.
<p>Erläuterung: Können Sorgfaltspflichten nicht ordentlich durchgeführt werden, so darf die Geschäftsbeziehung nicht fortgeführt werden. So lange jedoch eine Verdachtsmeldung in diesem Fall unterbleibt, besteht die Gefahr, dass Kunden so lange einen anderen Verpflichteten suchen, bis sie jemanden gefunden haben, der die Sorgfaltspflichten gegen gute Bezahlung weniger ernst nimmt. In der Praxis besteht also ein großer Anreiz für Verpflichtete die Geschäftsbeziehung doch einzugehen bzw. aufrechtzuerhalten, weil sie befürchten müssen, dass der Kunde bzw. Vertragspartner schlicht zu einem anderen Verpflichteten geht, der dann doch die gewünschte Transaktion bzw.</p>	

Geschäftsbeziehung auch ohne ordentliche Erfüllung der Sorgfaltspflichten besorgt.

Um diese Anreizdynamik zur Umgehung des § 10 Abs. 9 GWG-E zu durchbrechen, sollten mindestens Geldwäscheverdachtsmeldungen abgegeben werden müssen, so dass für andere Verpflichtete insgesamt das Entdeckungsrisiko steigt, falls sie Geschäften im Graubereich und ohne ordentliche Befolgung der Sorgfaltspflichten nachgehen.

§ 20 Abs. 3 GWG-E

Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag (Änderung fett)
<p>(3) Anteilseigner, die wirtschaftlich Berechtigte sind oder von dem wirtschaftlich Berechtigten unmittelbar kontrolliert werden, haben den Vereinigungen nach Absatz 1 die zur Erfüllung der in Absatz 1 statuierten Pflichten notwendigen Angaben und jede Änderung dieser Angaben unverzüglich mitzuteilen. Kontrolliert ein Mitglied eines Vereins oder einer Genossenschaft mehr als 25 Prozent der Stimmrechte, so trifft die Pflicht nach Satz 1 diese Mitglieder. Bei Stiftungen trifft die Pflicht die Personen nach § 3 Absatz 3. Dasselbe gilt für Angabepflichtige im Sinne der Sätze 2 bis 3, die unter der unmittelbaren Kontrolle eines wirtschaftlich Berechtigten stehen. Stehen Angabepflichtige im Sinne der Sätze 1 bis 3 unter der mittelbaren Kontrolle eines wirtschaftlich Berechtigten, so trifft die Pflicht nach Satz 1 den wirtschaftlich Berechtigten.</p>	<p>(3) Anteilseigner, die wirtschaftlich Berechtigte sind oder von dem wirtschaftlich Berechtigten unmittelbar kontrolliert werden, haben den Vereinigungen nach Absatz 1 die zur Erfüllung der in Absatz 1 statuierten Pflichten notwendigen Angaben und jede Änderung dieser Angaben unverzüglich mitzuteilen. Kontrolliert ein Mitglied eines Vereins oder einer Genossenschaft mehr als 25 Prozent der Stimmrechte, so trifft die Pflicht nach Satz 1 diese Mitglieder. Bei Stiftungen trifft die Pflicht die Personen nach § 3 Absatz 3. Dasselbe gilt für Angabepflichtige im Sinne der Sätze 2 bis 3, die unter der unmittelbaren Kontrolle eines wirtschaftlich Berechtigten stehen. Stehen Angabepflichtige im Sinne der Sätze 1 bis 3 unter der mittelbaren Kontrolle eines wirtschaftlich Berechtigten, so trifft die Pflicht nach Satz 1 den wirtschaftlich Berechtigten.</p>

Erläuterung: Eine gesonderte Pflicht zur Angabe für Anteilseigner bzw. wirtschaftlich Berechtigte ist weder erforderlich noch zielführend, da bereits die Organe nach Absatz 1 verpflichtet sind – egal woher, jedoch unter Mitwirkung aller Beteiligten – die Wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren. Vielmehr ist eine gesonderte Pflicht für Anteilseigner dazu geeignet, die Verantwortung der Organe sowie die Reichweite des Registers zu beschränken. Außerdem widerspricht die Beschränkung der Transparenzregisterpflicht der Organe auf unmittelbare Kontrollstrukturen der EU-Geldwäscherichtlinie. Insbesondere der letzte Satz ist nicht im Einklang mit den Vorgaben der entsprechenden Richtlinie.

1.3 Zu erfassende Merkmale des Wirtschaftlich Berechtigten

§ 11 Abs. 5 GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag (Änderung fett)
<p>(5) Bei einem wirtschaftlich Berechtigten hat der Verpflichtete abweichend von Absatz 4 zur Feststellung der Identität zumindest dessen Name und, soweit dies in Ansehung des im Einzelfall bestehenden Risikos der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung angemessen ist, weitere Identifizierungsmerkmale zu erheben. Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift des wirtschaftlich Berechtigten dürfen unabhängig vom festgestellten Risiko erhoben werden. Der Verpflichtete hat sich durch risikoangemessene Maßnahmen zu vergewissern, dass die zur Identifizierung erhobenen Angaben zutreffend sind; dabei darf sich der Verpflichtete nicht ausschließlich auf die Angaben im Transparenzregister verlassen.</p>	<p>(5) Bei einem wirtschaftlich Berechtigten hat der Verpflichtete abweichend von Absatz 4 zur Feststellung der Identität zumindest dessen Name und, soweit dies in Ansehung des im Einzelfall bestehenden Risikos der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung angemessen ist, weitere Identifizierungsmerkmale zu erheben. Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift des wirtschaftlich Berechtigten dürfen unabhängig vom festgestellten Risiko erhoben werden. Der Verpflichtete hat sich durch risikoangemessene Maßnahmen zu vergewissern, dass die zur Identifizierung erhobenen Angaben zutreffend sind; dabei darf sich der Verpflichtete nicht ausschließlich auf die Angaben im Transparenzregister verlassen.</p>

Erläuterung: Fälle, in denen der wirtschaftlich Berechtigte vom Vertragspartner abweicht, sind oft Fälle erhöhten Geldwäscherisikos. Es ist nicht mit dem risikobasierten Ansatz vereinbar, genau in diesen Fällen die mindestens zu erhebenden Merkmale auf allein den Namen zu beschränken. Diese Vorgabe ist auch nicht im Einklang mit den Vorgaben des Gesetzes zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen (FKAustG). Darin ist festgelegt, dass Finanzinstitute für alle meldepflichtige Konto folgende Informationen erheben müssen (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 FKAustG):

„den Namen, die Anschrift, den oder die Ansässigkeitsstaat oder -staaten im Sinne des § 1 Absatz 1, die Steueridentifikationsnummer oder -nummern sowie bei natürlichen Personen das Geburtsdatum und den Geburtsort jeder meldepflichtigen Person, die Inhaber eines meldepflichtigen Kontos ist, sowie bei einem Rechtsträger, der Kontoinhaber ist und für den nach Anwendung der Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten nach den §§ 13, 14 bis 17 eine oder mehrere beherrschende Personen ermittelt wurden, die meldepflichtige Personen sind, der Name, die Anschrift, den oder die Ansässigkeitsstaat oder -staaten und die Steueridentifikationsnummer des Rechtsträgers sowie den Namen, die Anschrift, den oder die Ansässigkeitsstaat oder -staaten und die Steueridentifikationsnummer oder -nummern, das Geburtsdatum und den Geburtsort jeder meldepflichtigen Person[...]“.

Um Ineffizienzen zu vermeiden, weil widersprüchliche und von einander abweichende Sorgfaltspflichten gelten, sollte darauf geachtet werden, dass die Sorgfaltspflichten nach GWG mindestens den Sorgfaltspflichten für meldepflichtige Konten nach dem FKAustG entsprechen. Eine wie momentan gefasste freiwillige Erhebung zusätzlicher Daten führt in der Praxis dazu, dass Finanzinstitute ihre Arbeit nicht effizient erledigen können, da diese von Kunden unter Androhung des Anbieterwechsels auf die rechtlichen Mindeststandards verpflichtet werden können.

Diese Änderung muss ebenfalls Niederschlag finden in einer Änderung des § 24c KWG, wonach eine Kontenstammdatei mit den Informationen zu Konteninhabern und wirtschaftlich Berechtigten zu führen ist:

§ 24c, Abs. 1, Nr. 2 KWG-E	
Aktueller Wortlaut KWG	Alternativvorschlag (Änderung fett)

<p>(1) Ein Kreditinstitut hat eine Datei zu führen, in der unverzüglich folgende Daten zu speichern sind: [...]</p> <p>2. der Name, sowie bei natürlichen Personen der Tag der Geburt, des Inhabers und eines Verfügungsberechtigten sowie in den Fällen des § 3 Abs. 1 Nr. 3 des Geldwäschegesetzes der Name und, soweit erhoben, die Anschrift eines abweichend wirtschaftlich Berechtigten im Sinne des § 1 Abs. 6 des Geldwäschegesetzes.</p>	<p>(1) Ein Kreditinstitut hat eine Datei zu führen, in der unverzüglich folgende Daten zu speichern sind: [...]</p> <p>2. der Name, sowie bei natürlichen Personen</p> <p>i) Vorname und Nachname,</p> <p>ii) Geburtsort,</p> <p>iii) Geburtsdatum,</p> <p>iv) alle Staatsangehörigkeiten,</p> <p>v) der Ansässigkeitsstaat oder die Ansässigkeitsstaaten,</p> <p>vi) die steuerlichen Identifikationsnummern aus allen Jurisdiktionen, in denen die natürliche Person ansässig ist,</p> <p>vii) Wohnanschrift.</p> <p>der Tag der Geburt, des Inhabers und eines Verfügungsberechtigten sowie in den Fällen des § 3 Abs. 1 Nr. 3 § 10 Absatz 1 Nummer 2 des Geldwäschegesetzes des bzw. der Name und, soweit erhoben, die Anschrift eines abweichend wirtschaftlich Berechtigten im Sinne des § 3 1 Abs. 6 des Geldwäschegesetzes.</p>
<p>Erläuterung: Siehe oben.</p>	

<p align="center">§ 11 Abs. 4 Nr. 1 Bstb. d) GWG-E</p>	
<p>Aktueller Wortlaut im Entwurf</p>	<p>Alternativvorschlag (Änderung fett)</p>
<p>d) Staatsangehörigkeit und</p>	<p>d) alle Staatsangehörigkeiten und</p>

Erläuterung: Verdunkelungsoasen weltweit bieten diverse Programme zum Erwerb der Staatsangehörigkeit und des steuerlichen Wohnsitzes an und können dadurch Rechtshilfeersuchen erschweren.

§ 11 Abs. 4 Nr. 1 GWG-E, neue Buchstaben f) und g)

Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzender Vorschlag (Änderung fett)
	f) der oder die Ansässigkeitsstaat oder -staaten
	g) die steuerlichen Identifikationsnummern aus allen Jurisdiktionen, in denen die natürliche Person ansässig ist.
Erläuterung: Verdunkelungsoasen weltweit bieten diverse Programme zum Erwerb der Staatsangehörigkeit und des steuerlichen Wohnsitzes an und können dadurch Rechtshilfeersuchen erschweren. Außerdem entspricht die Erhebung dieser Informationen den Sorgfaltspflichten aus dem FKAustG (s.o.).	

§ 11 Abs. 4 Nr. 2 Bstb. c) GWG-E

Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzender Vorschlag (Änderung fett)
c) Registernummer, falls vorhanden	c) Register jurisdiktion und -nummer, falls vorhanden
Erläuterung: Die Vorgaben nach Nummer 2 gelten nur für juristische Personen und Personengesellschaften. Darum ist es unverzichtbar, die Person durch eine Registernummer und das entsprechende Register zweifelsfrei zu identifizieren.	

§ 11 Abs. 4 Nr. 2 Bstb. e) GWG-E

Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzender Vorschlag (Änderung fett)
-------------------------------	--

e) die Namen der Mitglieder des Vertretungsorgans oder die Namen der gesetzlichen Vertreter und, sofern ein Mitglied des Vertretungsorgans oder der gesetzliche Vertreter eine juristische Person ist, von dieser juristischen Person die Daten nach Buchstabe a bis d.	e) die Namen der aller Mitglieder des Vertretungsorgans oder die Namen der aller gesetzlichen Vertreter und, sofern ein Mitglied des Vertretungsorgans oder der gesetzliche Vertreter eine juristische Person ist, von dieser juristischen Person die Daten nach Buchstabe a bis d.
Erläuterung: Es muss zweifelsfrei geklärt sein, dass alle Vorstandsmitglieder identifiziert werden, da ansonsten Interessenskonflikte und verdeckte Einflussnahmen bzw. -kontrolle möglich ist.	

§ 19 Abs. 1 GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzender Vorschlag (Änderung fett)
<p>(1) Über das Transparenzregister sind im Hinblick auf Vereinigungen nach § 20 Absatz 1 Satz 1 und Rechtsgestaltungen nach § 21 folgende Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten nach Maßgabe des § 23 zugänglich:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vor- und Nachname, 2. Geburtsdatum, 3. Wohnort und 4. Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses. 	<p>(1) Über das Transparenzregister sind im Hinblick auf Vereinigungen nach § 20 Absatz 1 Satz 1 und Rechtsgestaltungen nach § 21 dieselben folgende Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten nach Maßgabe des § 23 zugänglich, die gemäß § 11 erhoben wurden, mindestens jedoch:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vorname und Nachname, 2. Geburtsort, 3.2 Geburtsdatum, 4. alle Staatsangehörigkeiten, 5. der Ansässigkeitsstaat oder die Ansässigkeitsstaaten, 6. die steuerlichen Identifikationsnummern aus allen Jurisdiktionen, in denen die natürliche Person ansässig ist,

	<p>7. 3 Wohnanschrift, und 8. 4 Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses.</p>
<p>Erläuterung: Es ist nicht ersichtlich, warum beim Transparenzregister von den Vorgaben der Sorgfaltspflichten für die Verpflichteten (§ 11 Abs. 4 GWG-E) abgewichen werden sollte. Die bei „berechtigtem Interesse“ bzw. öffentlich einsehbaren Informationen bleiben ja auf einige wenige dieser Merkmale beschränkt (§ 23 Abs. 1 letzter Satz GWG-E).</p>	

1.4 Zusammenfassung

Insgesamt stellen allein die ersten beiden genannten Elemente des gegenwärtigen Entwurfs eine Einladung an ausländische Schattenfinanzplätze dar, ihr Geschäft mit Scheindirektoren noch weiter auszubauen. Denn bei geschickter Handhabung soll es nach dem in Rede stehenden Gesetzentwurf künftig in Deutschland völlig legal sein, wenn sich Scheindirektoren ausländischer Rechtspersonen sowohl gegenüber dem deutschen Verpflichteten als auch gegenüber dem deutschen Transparenzregister als wirtschaftlich Berechtigte eintragen lassen. Statt die Vermummung von Offshore-Investoren im europäischen und deutschen Wirtschaftsverkehr zu beenden, legalisiert der Entwurf die Geschäftsmodelle notorischer Schattenfinanzplätze und schützt damit deren Nutzer.

Übertragen auf den Straßenverkehr ist das in etwa so, als würde man für Fahrzeuge mit verdecktem oder fehlendem Nummernschild die Geschwindigkeitsbegrenzung aufheben, und stattdessen auf die Selbstanzeige der FahrerInnen setzen.

2. Transparenzregister

Das Transparenzregister kann anhand einer jüngst von Tax Justice Network veröffentlichten Checkliste für Register über Wirtschaftlich Berechtigte evaluiert werden (siehe Annex 3).⁹ Mehrere Punkte dieser Checkliste dürften vom GWG-E nicht erfüllt werden.

Einer der kritischen Punkte betrifft die Frage danach, wo ein solches Register institutionell angesiedelt sein sollte. Es ist fraglich, weshalb ein neues Register

⁹ Andres Knobel, Markus Meinzer and Moran Harari 2017: What should be included in Corporate Registries? A Data Checklist. Part 1: Beneficial Ownership information, April 13th, 2017, TJN-Briefing, available at www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2017/04/TJN2017_BO-Registry-ChecklistGuidelines-Apr.pdf; 18.4.2017). Siehe auch den einleitenden Blog: <http://www.taxjustice.net/2017/04/13/beneficial-ownership-tax-justice-network-checklist/>; 18.4.2017. Einen Überblick über bereits bestehende öffentliche Register wirtschaftlich Berechtigter bietet Absatz 2, auf Seite 2.

geschaffen wird, anstatt diese Aufgabe von den bereits etablierten Registern (Handelsregister, Unternehmensregister, etc. – siehe § 20 Abs. 2 GWG-E) zu übertragen. Die Einrichtung eines gesonderten Transparenzregisters dürfte nicht nur kostenmäßig teurer als eine Anbindung an schon etablierte Register sein, sondern erzeugt eine unnötige Doppelung von Strukturen und erschwert in der Praxis die Suche nach den Wirtschaftlich Berechtigten. Sie weicht auch von der Praxis anderer Staaten etwa des Vereinigten Königreichs oder Dänemarks ab.¹⁰

Weil bisher noch kein zentrales deutschlandweites Register von Stiftungen besteht, sollten die bisher auf Länderebene bestehenden Register in bundesweit elektronisch abrufbare Register wie das Handels-, Unternehmens-, oder Vereinsregister integriert werden.

2.1 Publizität

Im Gegensatz zum Referentenentwurf vom November 2016 will der [Regierungsentwurf](#) den Zugang zum sogenannten Transparenzregister beschränken.

Diese Beschränkung des Zugriffs ist zum einen wirtschafts- und wettbewerbsfeindlich, denn sie verzerrt den Wettbewerb zum Vorteil intransparenter, verschachtelter Firmenkonstrukte und zum Nachteil inländischer, ehrbarer Kaufleute. Bereits heute ist es für die meisten Rechtspersonen in Deutschland üblich, den wahren wirtschaftlich Berechtigten – etwa in Gestalt des Gesellschafters bei einer GmbH – im Handelsregister zu veröffentlichen. Durch die Einführung eines öffentlichen – also echten – Transparenzregister würde es damit erst zu gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen bereits transparenten GmbHs und den bisher intransparenten GmbHs (mit ausländischen Rechtspersonen als Gesellschafter) sowie Aktiengesellschaften kommen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum solche Offshore-Investoren mit der Geheimhaltung nach deutschem Recht belohnt werden sollen, wenn sie verschachtelte Firmenkonstrukte zur Verschleierung der Eigentumsstrukturen wählen und damit ihrer unternehmerischen Verantwortung und Rechenschaftspflicht anders als ihre inländischen Konkurrenten einfacher aus dem Weg gehen können.

Die Beschränkung des Zugangs zum Unternehmensregister wurde erst nach Einwänden der Lobbygruppe des Verbands der Familienunternehmer eingeführt.¹¹ Die dort angeführten Gründe für die Nicht-Öffentlichkeit der

¹⁰ Im regulären Unternehmensregister Großbritanniens „Companies House“ sind diese Daten öffentlich und kostenfrei zugänglich, siehe <https://www.gov.uk/government/organisations/companies-house>; für Dänemark sollen die Daten zu den Berechtigten ab Sommer 2017 zur Verfügung stehen, siehe <https://erhvervsstyrelsen.dk/registrering-af-ejerforhold>; 18.4.2017.

¹¹ <https://www.familienunternehmer.eu/presse-news/pressemitteilungen/detail/article/familienunternehmer-fordern-angenommen-beim-transparenzregister.html>; 18.4.2017.

Registerdaten können nicht überzeugen. So entbehren die vorgeschobenen Gründe für eine Nicht-Veröffentlichung der Daten – die angebliche Gefahr von Geiselnahmen und Erpressung – aus unserer Sicht einer empirischen Grundlage.¹² Geiselnahmen und Erpressung stehen in keinem nachweisbaren Zusammenhang mit öffentlichen Registerdaten, und lassen sich ohne Zuhilfenahme öffentlicher Registerdaten ebenso durchführen. Auf der anderen helfen öffentliche Registerdaten Straftaten zu verhüten und aufzuklären. Wir befürchten, dass die Lobby der Familienunternehmer e.V. ohne robuste Grundlage vage Ängste schürt.

Das Europäische Parlament hat jüngst ein überwältigendes Votum für solch öffentliche Register bei der [Interims-Novellierung der Geldwäscherichtlinie](#)¹³ im Zuge der Enthüllungen um die Panama-Papiere abgegeben, und schließt sich damit der EU-Kommission an. Somit läuft Deutschland Gefahr, mit dem aktuellen Gesetzesvorhaben schon in kürzester Zeit wieder in Zugzwang zu geraten, um die aktualisierte EU-Richtlinie umzusetzen (Interims-Novelle). Auch der Bundesrat hat sich für einen unbeschränkten Zugriff auf das Register ausgesprochen.¹⁴

Das Vereinigte Königreich und die Ukraine haben bereits ein öffentliches Register der Firmeneigentümer eingeführt, und [Afgghanistan, Kolumbien, Frankreich, Kenia und Nigeria](#) haben angekündigt, ein solches einzuführen¹⁵ und Dänemark wird seines im Sommer 2017 veröffentlichen.¹⁶

Der aktuelle Entwurf der Bundesregierung sieht vor, dass das Register zwar Nichtregierungsorganisationen und Fachjournalisten offen stehen soll, aber nur wenn diese (im Einzelfall) ein berechtigtes Interesse nachweisen. Problematisch ist dabei vor allem, dass in der Gesetzesbegründung ausdrücklich auf die extrem restriktive Praxis zur Gewährung der Einsichtnahme beim Grundbuch verwiesen wird. Dort ist der Zugriff auf Einzelfälle beschränkt. Ein solch eingeschränkter Zugriff verursacht viel neue Bürokratie und hohe Verwaltungskosten. Weil Zugangseinschränkungen „schwer zu kontrollieren, schwer umzusetzen und

¹² Siehe etwa: <https://blog.opencorporates.com/2017/02/28/germany-do-not-let-personal-security-be-the-bait-and-switch-for-public-accountability/>; <http://openownership.org/news/how-serious-is-germany-about-corporate-transparency/>; 6.3.2017.

¹³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2380_en.htm; 28.2.2017.

¹⁴ Siehe Seite 16, in: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/119/1811928.pdf>; 18.4.2017.

¹⁵ Siehe Seiten 14 und 22, in: Global Witness/Global Financial Integrity 2016: Chancing It. How Secret Company Ownership is a Risk to Investors, in: https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2016/09/04_Investors_report_AW_med_withlinks.pdf; 23.2.2017.

¹⁶ <https://erhvervsstyrelsen.dk/registrering-af-ejerforhold>; 18.4.2017.

kostspielig“ seien, empfahl jüngst das niederländische Finanzministerium, die Registerdaten öffentlich zur Verfügung zu stellen.¹⁷

Die *Öffentlichkeit* des Registers von Firmeneigentümern ist darüber hinaus im Wesentlichen aus drei Gründen von überragender Bedeutung zur Eindämmung der Geldwäsche in und aus Deutschland. Es geht um die Effekte über Deutschland und Europa hinaus, um die Präventivwirkung hinsichtlich Interessenskonflikten von Amts- und Mandatsträgern/innen sowie um die Qualität der Daten.

Die öffentlichen Register haben das Potential, eine Transparenzwirkung weit über die EU hinaus bis in notorische Schattenfinanzzentren hinein zu entfalten, weil sie auch alle Briefkastenfirmen betreffen würde, die sich in deutschen Handelsregistern als Aktionäre eintragen lassen möchten. Hunderttausende Offshore-Firmen dürften sich heute im deutschen Handelsregister tummeln, davon ein guter Teil mit Hinterleuten aus Schwellen- und Entwicklungsländern. Nicht wenige dürften das Licht der Öffentlichkeit scheuen. Bleiben die Eigentümerdaten nur für Behörden zugänglich, werden Behörden und Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländer kaum Nutzen aus der neuen Transparenz ziehen können, wengleich Verschleierungstatbestände und Korruptionsdelikte unter Zuhilfenahme deutscher AGs bzw. GmbHs begangen werden und obwohl Schwellen- und Entwicklungsländer stärker unter illegalen Finanzströmen und Intransparenz zu leiden haben.

Außerdem können ohne öffentliche Transparenz der Registerdaten Interessenskonflikte und Marktmanipulationen leichter kaschiert werden. Aus der Slowakei, die im Kampf gegen Korruption ein Transparenzregister speziell für die öffentliche Auftragsvergabe bereits Ende 2016 eingeführt hatte, gibt es bereits erste Erfolgsmeldungen in dieser Hinsicht. So konnte in mehreren Fällen die Nutzung von Briefkastenfirmen durch große Industriemagnaten aufgedeckt und durch Geldstrafen geahndet werden. Zum Teil waren diese in große öffentliche Bauprojekte (Fall *Vahostav*) oder in zweifelhafte Geschäfte im slowakischen Gesundheitssektor (Fall *InterMedical*) verwickelt. Das Transparenzgesetz, für das sich eine überwältigende Mehrheit der Abgeordneten ausgesprochen hatte, wird daher auch von der Opposition als Erfolg gewertet.¹⁸

Obendrein kann die Verlässlichkeit der Angaben bei einem nur Behörden zugänglichen Register nur unzureichend überprüft werden. Der

¹⁷ Als Kontext sei erwähnt, dass die bereits [2015 verabschiedete 4. Geldwäscherichtlinie der EU](#) zwar ein verpflichtendes Register der wirtschaftlich Berechtigten von Rechtspersonen EU-weit vorschreibt, jedoch in erster Linie Ermittlungsbehörden und Banken Zugang zu den Daten gewährt. Der Öffentlichkeit, etwa Journalisten und zivilgesellschaftlichen Organisationen, muss laut Richtlinie lediglich bei nachgewiesenem „berechtigtem Interesse“ Einblick in das Register gewährt werden. Ausdrücklich erlaubt die verabschiedete Richtlinie aber, die Daten öffentlich zu machen.

¹⁸ <http://www.taxjustice.net/2017/03/07/good-news-slovakia/>; 19.4.2017.

Gesetzesvorschlag aus dem Finanzministerium sieht keinerlei Überprüfung der angegebenen Daten vor. Wie sollte dies auch in der Praxis möglich sein, wo schon heute abertausende Anwälte, Banken und Notare mit dieser Pflicht überfordert sind? Eine neue Monsterbürokratie mit Tausenden Beamten wäre notwendig, um die Daten zu überprüfen – es sei denn, die Daten würden öffentlich. Damit würde sich ein Abschreckungseffekt gegen Falschangaben entfalten.

Etwa wurde im Zuge der Panama Papiere öffentlich, dass es üblich ist Scheindirektoren einzutragen, die oft mehreren hundert Firmen vorstehen.¹⁹ Gleichzeitig erlauben es die Geldwäschestandards der FATF, Vorstände/Direktoren unter bestimmten Voraussetzungen als wirtschaftlich Berechtigte/Eigentümer eintragen zu lassen. Damit laufen Register über die wirtschaftlich Berechtigten leicht ins Leere, wenn diese nur Scheindirektoren führen. Da die irreführenden Angaben nach FATF-Standard jedoch erlaubt sind, können Behörden nichts gegen diese Praktiken unternehmen. Unter dem Deckmantel der behördlichen Schweigepflicht bleibt gezielte und systematische Irreführung der Steuerhinterziehungsindustrie verborgen.

Mithin wurde bei den Panama Papieren deutlich, dass sogenannte „Premium-Scheindirektoren“ bei Briefkastenfirmen zum Einsatz kamen. Diese werden – selbst in Panama rechtswidrig – in den Schattenfinanzzentren als wirtschaftlich Berechtigte vieler Briefkastenfirmen eingetragen, obwohl sie in Wahrheit nur den echten Berechtigten verschleiert. Einer dieser Premium-Scheindirektoren war mit den Eigentümern der Anwaltskanzlei *Mossack Fonseca* verwandt.²⁰

Ein Register, das nur für Behörden zugänglich ist, würde diese Art von Betrug und Irreführung, mitunter Geldwäsche, nicht oder nur durch Zufall aufdecken können. Wenn hingegen diese Daten öffentlich wären, könnten Journalisten und Zivilgesellschaft vor Ort leicht erkennen, wenn etwa unbekannte, verarmte bzw. unqualifizierte Bewohner von Armutsvierteln zu Dutzenden ins Register als angebliche Eigentümer von millionenschweren Firmen eingetragen werden, oder wenn Angehörige von Anwaltskanzleien oder anderen Dienstleistern diese Rolle überraschend oft bekleiden. Wenn die Daten frei im open-data Format zugänglich sind, würde dies Falschangaben abschreckend entgegenwirken bzw. diese aufdecken. Panama-Papiere, LuxLeaks, SwissLeaks und Co. haben gezeigt, dass das Ausmaß der institutionellen Korruption, also des systematischen Umgehens von Gesetzen, so groß ist, dass Behörden allein dieser nicht mehr Herr werden können.

¹⁹ Siehe etwa <http://www.sueddeutsche.de/politik/mittelamerika-leticia-und-die-briefkasten-oma-1.2954968>; 11.4.2017.

²⁰ <http://www.sueddeutsche.de/politik/mittelamerika-leticia-und-die-briefkasten-oma-1.2954968>; 11.4.2017.

Grundsätzlich sollte also darauf hingearbeitet werden, dass die Offenlegung der wahren Eigentümer von Firmen und Trusts mit Deutschlandbezug eine Bedingung für Eintragungen ins Grundbuch und bei öffentlicher Auftragsvergabe wird. Damit könnte Deutschland einem guten Teil des Schadens, der von diesen Firmen ausgeht, vorbeugend entgegenwirken. Großbritannien hat zu diesem Thema bereits eine Konsultation durchgeführt.²¹

Weitere Argumente sowie Hinweise auf Unternehmer, die ihrerseits für öffentliche Register der Firmeneigentümer eintreten, können in einem kurzen Briefing von Global Witness, in **Annex 2** nachgelesen werden.

Falls es den Transparenzgegnern gelingt, im Gesetz bzw. bei der anstehenden Interims-Novellierung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie das Transparenzregister zu verhindern bzw. zu verwässern, so dass Zugang nur bei Nachweis eines „berechtigten Interesses“ möglich ist, dann sollte dringend darauf hinwirken werden, dass der Zugang bei „berechtigtem Interesse“ zu Informationen der wirtschaftlich Berechtigten deutscher Rechtspersonen deutlich großzügiger umgesetzt wird als der Zugang zum Grundbuch bisher (so dass mindestens Journalisten, Wissenschaftler/innen und Nichtregierungsorganisationen grundsätzlich und dauerhaft, und nicht nur im Einzelfall, Zugang erhalten, außerdem Einzelpersonen, wenn sie ein persönliches Interesse haben, z.B. wenn sie den Eigentümer ihrer Mietwohnung erfahren möchten).

Deshalb sollte die Einsichtnahme in das Register für jeden zu Informationszwecken möglich sein. In Anlehnung an den Änderungsvorschlag des Bundesrates sollte darum die Nummer 3 des § 23 Abs. 1 GWG-E durch eine wie folgt gefasste neue Nummer 01 ersetzt werden. Entsprechend sollten die anderen Sätze angepasst werden.

§ 23 Abs. 1 GWG-E, neue Nr. 1 bzw. Nr. 3	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzungsvorschlag (Änderung fett)
-	1. jedem zu Informationszwecken,
3. jedem, der der registerführenden Stelle darlegt, dass er ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme hat.	3. jedem, der der registerführenden Stelle darlegt, dass er ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme hat.
<u>Erläuterung:</u> Siehe oben.	

²¹ <https://www.gov.uk/government/consultations/property-ownership-and-public-contracting-by-foreign-companies-improving-transparency>; 6.3.2017.

§ 23 Abs. 1 letzter Satz GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzungsvorschlag (Änderung fett)
Im Fall des Satzes 1 Nummer 3 sind neben den Angaben nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 und 4 nur Monat und Jahr der Geburt des wirtschaftlich Berechtigten und sein Wohnsitzland der Einsicht zugänglich, sofern sich nicht alle Angaben nach § 19 Absatz 1 bereits aus anderen öffentlichen Registern ergeben.	Im Fall des Satzes 1 Nummer 1 3 sind neben den Angaben nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 und 4 nur Monat und Jahr der Geburt des wirtschaftlich Berechtigten und sein Wohnsitzland der Einsicht zugänglich, sofern sich nicht alle Angaben nach § 19 Absatz 1 bereits aus anderen öffentlichen Registern ergeben.
Erläuterung: Siehe oben.	

§ 23 Abs. 2 Satz 1 GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag (Änderung fett)
(2) Auf Antrag des wirtschaftlich Berechtigten beschränkt die registerführende Stelle die Einsichtnahme in das Transparenzregister vollständig oder teilweise, wenn ihr der wirtschaftlich Berechtigte darlegt, dass der Einsichtnahme unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls überwiegende schutzwürdige Interessen des wirtschaftlich Berechtigten entgegenstehen.	(2) Auf Antrag des wirtschaftlich Berechtigten und nach Überprüfung durch die registerführende Stelle beschränkt diese die Einsichtnahme in das Transparenzregister vollständig oder teilweise, wenn ihr der wirtschaftlich Berechtigte glaubhaft darlegt, dass der Einsichtnahme unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls überwiegende schutzwürdige Interessen des wirtschaftlich Berechtigten entgegenstehen. Über die Anzahl dieser Fälle berichtet die registerführende Stelle jährlich öffentlich.
Erläuterung: Schutzwürdige Interessen dürfen für eine pauschalisierte Ausnahme missbraucht werden. Aus Großbritannien etwa ist bekannt, dass bis	

November 2016 von 1,3 Millionen Firmen nur bei ca. 30 eine Ausnahme gewährt wurde.²²

§ 24, Absatz 2, Seite 39

Aktueller Wortlaut im Entwurf

Alternativvorschlag (**Änderung fett**)

(2) Für die Einsichtnahme in die dem Transparenzregister nach § 20 Absatz 1 und § 21 mitgeteilten Daten erhebt die registerführende Stelle zur Deckung des Verwaltungsaufwands Gebühren und Auslagen. Dasselbe gilt für die Erstellung von Ausdrucken, Bestätigungen und Beglaubigungen nach § 18 Absatz 4. § 7 Nummer 2 und 3 des Bundesgebührengesetzes ist nicht anwendbar. Für Behörden gilt § 8 des Bundesgebührengesetzes.

(2) Die Einsichtnahme in das Transparenzregister ist kostenfrei und die zur Einsichtnahme freien Daten werden von der registerführenden Stelle in Echtzeit in einem offenen Datenformat zur Verfügung gestellt.

Erläuterung: Nur wenn der Zugang kostenfrei erfolgt, kann das Register seine vollständige abschreckende und integritätsfördernde Wirkung entfalten. Gebühren widersprechen Erfordernissen zur Weiterverwendung und Vernetzung der Registerdaten sowie den Erfordernissen der Open Government Partnership, zu der sich die Bundesregierung 2016 bekannt hat.²³

2.2 Rückmeldungen Dritter ins Transparenzregister

Bisher sieht das Register keine Möglichkeit zur Veröffentlichung von Hinweisen aus der Bevölkerung bzw. der Öffentlichkeit vor, dass Zweifel an der Richtigkeit veröffentlichter Informationen bestehen. Weil jedoch zu erwarten steht, dass Klienten der Offshore-Industrie auch weiterhin versuchen werden mithilfe von fingierten Scheinvorständen bzw. -eigentümern ihre Identitäten zu verschleiern, stellt dieser Mangel eine unnötige Einschränkung des Potentials des Transparenzregisters für die Geldwäscheprävention dar. Folgender Wortlaut könnte diese Möglichkeit schaffen.

§ 23 GWG-E, neuer Abs. 6

²² <https://www.globalwitness.org/en/blog/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us/>; 19.4.2017.

²³ <https://www.opengovpartnership.org/country/germany/>; 19.4.2017.

Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag (Änderung fett)
-	Die registerführende Stelle richtet auf ihrer Internetseite ein Dialogfenster ein, über das jeder Hinweise und Dokumente, die Zweifel über im Register geführte Daten begründen, mitteilen kann. Diese Mitteilung kann auch anonym erfolgen. Die registerführende Stelle prüft eingehende Hinweise und Dokumente, macht plausible Hinweise im Registereintrag der betreffenden Rechtsperson bzw. -gestaltung öffentlich und meldet den Sachverhalt ggf. gemäß § 43 der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen.
Erläuterung: Siehe oben.	

2.3 Privatisierung des Transparenzregisters

Der aktuelle Gesetzesentwurf ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, „eine juristische Person des Privatrechts mit den Aufgaben der registerführenden Stelle und mit den hierfür erforderlichen Befugnissen zu beleihen“ (§ 25 GWG-E). Dies deutet daraufhin, dass das Register nicht wie die Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister von den jeweiligen Amtsgerichten geführt werden, sondern in der Hand eines privaten Anbieters aufgebaut werden soll, ähnlich dem Unternehmensregister, das vom inzwischen voll privatisierten „Bundesanzeiger Verlag“ betrieben wird.

Eine Auslagerung des Transparenzregisters an privatwirtschaftliche Träger lehnen wir strikt ab. Die Führung des Transparenzregisters berührt einen zentralen und sensiblen Bereich staatlicher Souveränität. Eine privatrechtliche Organisation des Registers bringt die Gefahr eklatanter Interessenskonflikte mit sich und stellt die Integrität des Registers infrage, so dass das Vertrauen in den Rechtsstaat leidet.

Zudem bedeutete eine privatwirtschaftlich orientierte Führung des Registers, dass die Gebühr zur Einsichtnahme nach privatwirtschaftlichen Kriterien festgelegt würde. Zwar ist im Gesetzesentwurf (§ 24 Abs. 2 GWG-E) vorgesehen, dass die Gebühr auf die „Deckung des Verwaltungsaufwands begrenzt“ sein soll. Auch soll das Bundesministerium der Finanzen die Gebührensätze festlegen (§ 24 Abs. 3 GWG-E). Die Informationen, die als Grundlage für die Entscheidung dienen werden, würden aber ggf. vom privaten Betreiber geliefert werden, was ihm maßgeblichen Einfluss auf die Gebührensätze geben wird.

Eine zu hohe Gebühr könnte ausführliche Nachforschungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen und engagierten Journalisten/innen in abschreckender Weise verteuern, insbesondere weil komplizierte Verschachtelungen von Briefkastenfirmen häufig Mehrfachanfragen notwendig machen. Auf jeden Fall muss vermieden werden, dass der private Betreiber Datenbankschutzrechte für sich in Anspruch nimmt, das heißt zwar nicht die Daten selbst, aber die Struktur der Zugänglichmachung besitzt. Es droht ein monopolartiger Exklusivvertrag zu entstehen, der eine Kostenkontrolle und späteren Anbieterwechsel erschwert. Dies ist vor allem auch vor dem Hintergrund der europäischen Harmonisierung der Register zu bedenken, die auch nach der erstmaligen Erstellung des Registers immer wieder Anpassungen erfordern wird.

Nach privatwirtschaftlichen Maßstäben geführte Organisationen sind keinesfalls ein Garant für eine sichere und effiziente Bereitstellung der öffentlich gewünschten Dienstleistungen, wie die gescheiterte Privatisierung der Bundesdruckerei und das Desaster um Toll Collect gezeigt haben.

Auch ist nicht ersichtlich, warum eine Parallelstruktur geschaffen werden soll, anstatt das Register ebenso wie Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister öffentlich zu verwalten und über das zentrale Registerportal²⁴ abrufbar zu machen. Darüber hinaus wäre eine Struktur mit offenem Quellcode für die Zugänglichmachung der Daten sinnvoll, um die internationale Harmonisierung zu erleichtern.

3. Verpflichtete und Verdachtsmeldungen

3.1 Beschränkung der Ausnahme der Rechtsberatung

§ 10 Abs. 9 letzter Satz GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag (Änderung fett)
Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 10 und 12, wenn der Mandant eine Rechtsberatung oder Prozessvertretung erstrebt, es sei denn, der Verpflichtete weiß, dass der Mandant die Rechtsberatung bewusst für den Zweck der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung in Anspruch nimmt.	Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 10 und 12, wenn der Mandant eine Rechtsberatung oder Prozessvertretung erstrebt., es sei denn, der Verpflichtete weiß, dass der Mandant die Rechtsberatung bewusst für den Zweck der Geldwäsche oder der

²⁴ <https://www.handelsregister.de>

	Terrorismusfinanzierung in Anspruch nimmt:
<p>Erläuterung: Die hier in Rede stehenden Rechtsanwälte, Notare und Wirtschaftsprüfer dürfen gegenwärtig Geldwäscher rechtlich beraten, es sei denn sie wissen, dass die Beratung für Geldwäsche bzw. Terrorfinanzierung genutzt werden soll. Dass diese Verpflichteten um Geldwäsche wissen müssen, legt nahe, dass ein Gerichtsprozess samt Verurteilung des Mandanten wenn nicht abgeschlossen, so zumindest Anklage erhoben worden sein muss. Unter Rechtsberatung lassen sich letztlich alle Tätigkeiten dieser Verpflichteten subsumieren, und darum stellt die Befreiung der Rechtsberatung von den Sorgfaltspflichten einen Persilschein zur straffreien Beratung für Geldwäschezwecke dar. Denn Mandanteninformationen (über den wirtschaftlich Berechtigten einer Transaktion) und gründliche Sachverhaltsaufklärung müssten aufgrund der Ausnahme ja gerade nicht vorgehalten bzw. durchgeführt werden. Die Rechtsberatung muss deshalb aus dem Katalog der zulässigen Ausnahmen von der Sanktionierung bei Verletzung der Sorgfaltspflichten gestrichen werden. Allein die Prozessvertretung darf aufgrund rechtsstaatlicher Prinzipien von der Erfüllung vollumfänglicher Sorgfaltspflichten entlasten. Es ist nicht ersichtlich, warum diese Berufsgruppen außer bei Prozessvertretung die Geschäftsbeziehung aufrechterhalten dürfen und Transaktionen für Mandanten durchführen dürfen auch wenn sie die Sorgfaltspflichten nicht erfüllen konnten.</p>	

§ 43 Abs. 2 GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag (Änderung fett)
<p>Abweichend von Absatz 1 sind Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 10 und 12 nicht zur Meldung verpflichtet, wenn sich der meldepflichtige Sachverhalt auf Informationen bezieht, die sie im Rahmen der Rechtsberatung oder der Prozessvertretung des Vertragspartners erhalten haben. Die Meldepflicht bleibt jedoch bestehen, wenn der Verpflichtete weiß, dass der Vertragspartner die Rechtsberatung für den Zweck der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung oder einer</p>	<p>Abweichend von Absatz 1 sind Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 10 und 12 nicht zur Meldung verpflichtet, wenn sich der meldepflichtige Sachverhalt auf Informationen bezieht, die sie im Rahmen der Rechtsberatung oder der Prozessvertretung des Vertragspartners erhalten haben. Die Meldepflicht bleibt jedoch bestehen, wenn der Verpflichtete weiß, dass der Vertragspartner die Rechtsberatung für den Zweck der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung oder</p>

anderen Straftat in Anspruch genommen hat oder nimmt.	einer anderen Straftat in Anspruch genommen hat oder nimmt.
<p>Erläuterung: Siehe Oben, Erläuterung zu Änderungsvorschlag zu §10.9 Die hier in Rede stehenden Rechtsanwälte, Notare und Wirtschaftsprüfer dürfen gegenwärtig Geldwäscher rechtlich beraten ohne eine Verdachtsmeldung abgeben zu müssen, es sei denn, sie wissen, dass die Beratung für Straftaten wie Geldwäsche genutzt werden. Weil das Wissen eine gerichtsfeste Größe darstellt, werden diese Verpflichteten in der Regel nur dann Meldung erstatten, wenn bereits ein Gerichtsverfahren anhängig ist. Eine dramatische Folge davon ist, dass es so gut wie keine Geldwäsche-Verdachtsmeldungen aus diesen Berufsgruppen kommen, obgleich diese die tiefsten Einblicke in Geldwäsche und Terrorfinanzierung erhalten. Laut Bundeskriminalamt kamen im Jahr 2015 von insgesamt 29.108 Verdachtsmeldungen nach GWG von Rechtsanwälten 29; von Notaren 1; von Wirtschaftsprüfern 3; von Steuerberatern 1 Verdachtsmeldung.²⁵</p> <p>Wie oben im Änderungsvorschlag zu §10.9 näher ausgeführt, sollte deshalb dringend die Ausnahme von der Verdachtsmeldeverpflichtung allein auf die Prozessvertretung beschränkt werden.</p>	

3.2 LEI für alle Verpflichteten

§ 2 GWG-E, neuer Abs. 3	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Ergänzender Vorschlag (Änderung fett)
-	(3) Alle Verpflichteten haben dafür Sorge zu tragen, im Besitz einer gültigen Rechtsträger-Kennung (Legal Entity Identifier) zu sein, und den LEI-Code erstmalig bis Ende 2018 und danach bei Veränderungen an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zu übermitteln.
<p>Erläuterung: Der LEI-Code ist ein weltweit eingeführtes alphanumerisches Identifizierungssystem, das sich eignet um Rechtsträger eindeutig und weltweit zu identifizieren. Durch die Einführung einer LEI-Pflicht kann der bisweilen wenig effektiven und oft dezentralisierten Aufsicht ein Mindestmaß an zentralisierter Aufsicht ergänzend gegenüber gestellt werden. Außerdem steigt</p>	

²⁵ Siehe Seite 10, in: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/FIU/Jahresberichte/fiuJahresbericht2015.pdf;jsessionid=A27183A83CB94A136921FE4B18888D83.live2292?_blob=publicationFile&v=3; 12.4.2017.

durch die Verpflichtung zur Nutzung eines LEI-Codes das Bewusstsein der Verpflichteten besonders im Nicht-Finanzsektor über ihre Pflichten aus dem deutschen Geldwäschegesetz.

4. Politisch Exponierte Personen

Deutschland hat in der Vergangenheit immer wieder politischen exponierten Personen, die ihr Land ausgeplündert haben, als Anlageraum für Vermögen gedient.²⁶ Es ist zu begrüßen dass es gemäß der EU-Vorgaben im in Rede stehenden Gesetzesvorhaben bei der Intensität der anzuwendenden Sorgfaltspflichten keinen Unterschied mehr zwischen für inländische und ausländische politisch exponierten Personen mehr gibt. Vormalig waren nur Personen die „wichtige öffentliche Ämter“ im Ausland bekleiden von der verstärkten Sorgfaltspflicht betroffen, während bei inländischen die normalen, das heißt weit weniger strengen Sorgfaltspflichten, zur Anwendung kamen.

Bedauerlicherweise wird allerdings diese Verbesserung dadurch konterkariert, dass nach den neuen Sorgfaltspflichten gemäß § 10 Abs. 3 GWG-E bei bestehenden Geschäftsbeziehungen ohne Befristung auf eine Anwendung der neuen relevanten Regelungen der Sorgfaltspflichten verzichtet werden kann. Das bedeutet, die Bewertung dessen, ob ein Vertragspartner oder eine wirtschaftlich Berechtigter eine Politisch Exponierte Person gemäß neuer Definition ist, muss bei bestehenden Konten und Geschäftsbeziehungen **gar nicht** erfolgen. Darum sind nachfolgende Änderungen dringend geboten.

§ 10 Abs. 3 letzter Satz GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag (Änderung fett)
Bei bereits bestehenden Geschäftsbeziehungen müssen sie die allgemeinen Sorgfaltspflichten zu geeigneter Zeit auf risikobasierter Grundlage erfüllen, insbesondere dann, wenn sich bei einem Kunden maßgebliche Umstände ändern.	Bei bereits bestehenden Geschäftsbeziehungen müssen sie die allgemeinen Sorgfaltspflichten auf risikobasierter Grundlage, aber spätestens bis 31. Dezember 2019, erfüllen.
Erläuterung: Es ist nicht nachvollziehbar, warum bestehende Geschäftsbeziehungen erst „zu geeigneter Zeit“ und nur auf „risikobasierter Grundlage“ den Sorgfaltspflichten unterworfen werden. Beide Einschränkungen	

²⁶ Vgl. WEED: Politisch exponierte Personen und ihre (vermuteten) illegitimen Gelder in Deutschland und bei deutschen Banken. Stand 14.02.2017. http://www2.weed-online.org/uploads/politisch_exponierte_personen_deutschland.pdf.

können eine subjektive, selektive und willkürliche Handhabung der Sorgfaltspflichten erlauben. Besonders weil sogar die nach § 10 Abs. 3 Nr. 4 GWG-E durchzuführende Neuprüfung bei aufkommenden Zweifeln durch den in Rede stehenden letzten Satz des Absatzes 3 für bestehende Geschäftsbeziehungen ausgehebelt wird, erhält diese großzügige Ausnahme den Charakter eines „Augen Verschließens“ vor problematischen Altkundenbeziehungen. Insbesondere bestehende Konten inländischer Politisch Exponierte Personen könnten dadurch dauerhaft von einer verstärkten Sorgfaltspflicht ausgenommen bleiben.

5. Publizität erlassener Sanktionen im Finanzsektor

Der Gesetzesentwurf übernimmt bei der Veröffentlichung der Sanktionen und Strafen den schlechten Mindeststandard der EU-Richtlinie. Schon bei den Verhandlungen hatte die deutsche Regierung unseres Wissens dazu beigetragen, im Ministerrat eine weitgehende Veröffentlichung zu verhindern, wie sie von der Kommission und vom Parlament angestrebt wurden. Die endgültige Regelung, wie sie nun auch im deutschen Entwurf (§ 57 GWG-E) steht, sieht so viele Ausnahmen von der Pflicht zur Veröffentlichung vor, dass am Ende kaum ein Fall öffentlich werden könnte.

Diese restriktive Haltung scheint davon auszugehen, dass ein Risiko für das Finanzsystem eher in der Veröffentlichung von Missständen liegt als in den Missständen selbst. Die Behörden zum Beispiel in den USA oder Großbritannien gehen in dieser Hinsicht einen besseren Weg, indem sie Entscheidungen zu einzelnen Instituten umfassend veröffentlichen. Nur so wissen wir auch von den Strafen gegen die Deutsche Bank, die HSH Nordbank oder die Commerzbank. Wir gehen davon aus, dass diese Transparenz die Finanzmärkte kurz- und langfristig stabiler macht und dafür sorgt, dass regeltreues Verhalten bei den Instituten belohnt wird. Eine restriktive Veröffentlichung dagegen hält die Institute unseres Erachtens nicht ausreichend von Fehlverhalten ab.

§ 57 GWG-E	
Aktueller Wortlaut im Entwurf	Alternativvorschlag
(2) Die Bekanntmachung nach Absatz 1 ist aufzuschieben, solange	(2) Die Bekanntmachung nach Absatz 1 ist aufzuschieben, solange
1. die Bekanntmachung das Persönlichkeitsrecht natürlicher Personen verletzen würde oder eine Bekanntmachung personenbezogener	1. die Bekanntmachung das Persönlichkeitsrecht natürlicher Personen verletzen würde oder eine Bekanntmachung personenbezogener

<p>Daten aus sonstigen Gründen unverhältnismäßig wäre,</p> <p>2. die Bekanntmachung die Stabilität der Finanzmärkte der Bundesrepublik Deutschland oder eines oder mehrerer Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum gefährden würde oder</p> <p>3. die Bekanntmachung laufende Ermittlungen gefährden würde. Anstelle einer Aufschiebung kann die Bekanntmachung auf anonymisierter Basis erfolgen, wenn hierdurch ein wirksamer Schutz nach Satz 1 Nummer 1 gewährleistet ist. Ist vorhersehbar, dass die Gründe der anonymisierten Bekanntmachung innerhalb eines überschaubaren Zeitraums wegfallen werden, so kann die Bekanntmachung der Informationen nach Satz 1 Nummer 1 entsprechend aufgeschoben werden. Die Bekanntmachung erfolgt, wenn die Gründe für den Aufschub entfallen sind.</p>	<p>Daten aus sonstigen Gründen unverhältnismäßig wäre,</p> <p>2. die Bekanntmachung die Stabilität der Finanzmärkte der Bundesrepublik Deutschland oder eines oder mehrerer Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum gefährden würde oder</p> <p>3. die Bekanntmachung laufende Ermittlungen gefährden würde. Anstelle einer Aufschiebung kann die Bekanntmachung auf anonymisierter Basis erfolgen, wenn hierdurch ein wirksamer Schutz nach Satz 1 Nummer 1 gewährleistet ist. Ist vorhersehbar, dass die Gründe der anonymisierten Bekanntmachung innerhalb eines überschaubaren Zeitraums wegfallen werden, so kann die Bekanntmachung der Informationen nach Satz 1 Nummer 1 entsprechend aufgeschoben werden. Die Bekanntmachung erfolgt, wenn die Gründe für den Aufschub entfallen sind.</p>
<p>Erläuterung: Siehe oben.</p>	

Annex 1: Die Definition des Wirtschaftlich Berechtigten im Geldwäsche-Regelwerk des Vereinigten Königreichs²⁷

Anstelle des Begriffs des „beneficial owner“ wird in Bezug auf das Transparenzregister der Begriff der „people with significant control“ verwendet. Der wesentliche Inhalt jedoch ist identisch. Entscheidend ist, dass es in keinem der beiden Fälle erlaubt ist, bei fehlenden Erkenntnissen über oder Zweifeln an der Richtigkeit der Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten die Mitglieder der Leitungsebene eines Unternehmens als wirtschaftlich Berechtigten einzutragen. Dies gilt auch für das aktuelle, seit 2007 geltende Geldwäscheregulierung Großbritanniens.²⁸ Bei Verstößen gegen die Meldepflichten gemäß britischem Transparenzregister drohen Gefängnisstrafen von bis zu 2 Jahren und/oder Bußgelder.²⁹

1. Definition für das Register der “people with significant control”:

“2.1.2 A PSC is an individual who meets any one or more of the following conditions in relation to a company:

- (i) Directly or indirectly holding more than 25% of the shares (sections 5.1 and 5.4),
- (ii) Directly or indirectly holding more than 25% of the voting rights (sections 5.2 and 5.4),
- (iii) Directly or indirectly holding the right to appoint or remove the majority of directors (sections 5.3 and 5.4),
- (iv) Otherwise having the right to exercise, or actually exercising, significant influence or control (section 5.5),
- (v) Having the right to exercise, or actually exercising, significant influence or control over the activities of a trust or firm which is not a legal entity,

²⁷ Mit herzlichem Dank an Murray Worthy von Global Witness für die Bereitstellung dieser Informationen und Quellen.

²⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2007/2157/regulation/6/made>; 18.4.2017.

²⁹ Siehe Absatz 14, „Offences for failing to provide information“, in: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26>; 18.4.2017.

but would itself satisfy any of the first four conditions if it were an individual (section 5.6).”³⁰

2. Definition gemäß des neuen Geldwäschegesetzes “The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer Funds (Information on the Payer) Regulations 2017”

“(1) In these Regulations, “beneficial owner”, in relation to a body corporate, means—

(a) any individual who exercises control over the management of the body corporate, or

(b) (if the body corporate is not a company whose securities are listed on a regulated market), any individual who ultimately owns or controls (in each case whether directly or indirectly), including through bearer share holdings or by other means, more than 25% of the shares or voting rights in the body.

(2) For the purposes of paragraph (1)(b), an individual controls a body corporate if— (a) the body corporate is a company or a limited liability partnership and that individual satisfies one or more of the conditions set out in Part 1 of Schedule 1A to the Companies Act 2006(c) [**verweist auf die Kriterien des PSC Registers, wie oben unter Annex 1.1 beschrieben**]; or

(b) the body corporate would be a subsidiary undertaking of the individual (if the individual was an undertaking) under section 1162 (parent and subsidiary undertakings) of the Companies Act 2006 read with Schedule 7 to that Act.”³¹ [**eigene Erläuterung**]

³⁰ Siehe Seite 7, in: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/515721/Guidance_for_PSCv2.pdf; 13.4.2017.

³¹ Siehe Seite 10, in: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/599835/Money_Laundering_Regulations_2017_-_FINAL_CONSULTATION_DRAFT_FINAL.pdf; 13.4.2017.

Annex 2: Briefing von Global Witness - Warum Informationen über die Eigentumsverhältnisse von Firmen offengelegt werden müssen³²



global witness

- Polizei- und Steuerinspektoren müssen in der Lage sein selbst dann zu ermitteln, wenn sie noch keine sicheren Beweise für ein Fehlverhalten im Zusammenhang mit einem bestimmten Unternehmen haben.
- Geschäftseigentümer müssen Zugang haben, um zu wissen mit wem sie Geschäfte machen.
- Journalisten und die Zivilgesellschaft müssen Zugang haben, insbesondere in den Ländern, wo man sich nicht darauf verlassen kann, dass die Polizei Ermittlungen gegen die Reichen und Mächtigen durchführen wird.
- Verbraucher müssen Zugang haben um sich gegen Abzocke schützen zu können.

Die Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse wird zu Folgendem beitragen:

- **Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei der Aufdeckung von Verbrechen.** Wenn man für die britischen Steuerbehörden arbeitet und gegen einen der Steuerhinterziehung in großem Stil Verdächtigen ermittelt, wird man nach den gegenwärtigen Plänen nur etwas über dessen Offshore-Firmen in Erfahrung bringen können, wenn man triftige Gründe für den Informationsbedarf nachweisen kann. Mit anderen Worten ist man hier völlig in der Zwickmühle – man muss in der Lage sein Beweise eines Fehlverhaltens vorzulegen um die Informationen zu erhalten, die man benötigt um das Fehlverhalten beweisen zu können.
- **Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei der Festnahme von Straftätern.** Wenn Polizei und Steuerinspektoren Auskünfte über die Eigentumsverhältnisse eines Unternehmens von einer Person anfordern müssen, besteht die Gefahr, dass die Eigentümer des Unternehmens von dieser Person einen Hinweis über die Ermittlungen erhalten, so dass sie dann ihr Geld an einen anderen Ort verschieben können.

³² Ins Deutsche übertragen und reproduziert mit freundlicher Genehmigung von Global Witness. Etwaige Fehler und Irrtümer sind Verantwortung des Sachverständigen.

- **Unterstützung für Unternehmen um zu wissen, mit wem sie Geschäfte machen**³³. Geschäfte mit Unternehmen zu machen, von denen man nicht weiß, wer dahinter steckt, ist riskant. Vielleicht sind Sie ein Ölunternehmen und gründen ein Gemeinschaftsunternehmen mit einem Unternehmen, von dem sich herausstellt, dass es heimlich dem Ölminister des Landes gehört. Vielleicht sind Sie kurz davor Geschäfte zu machen mit jemandem aus, sagen wir Nordkorea, gegen das internationale Sanktionen verhängt wurden, oder kurz davor einem korrupten Politiker dabei zu helfen, gestohlenen Geld zu waschen. Mehrere prominente Wirtschaftsführer haben den Aufruf für Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen unterzeichnet, darunter [Paul Polman, der CEO von Unilever](#), [Bob Collymore, der CEO von Safaricom](#), [Dominic McVey, Unternehmer](#), [Richard Branson, der Gründer der Virgin Group](#), [Arianna Huffington, die Mitgründerin der The Huffington Post](#) sowie [Mo Ibrahim, der Gründer von Celtel](#).
- **Hilfe für Unternehmen und Verbraucher, um sich davor zu schützen zu können Opfer einer Straftat zu werden.** Wird die Krankenversicherung, die Sie abschließen, tatsächlich zahlen, wenn Sie sie brauchen, oder wird sie von Leuten geführt, die die gesamten Prämien nur für sich selbst ausgeben? Ist das Unternehmen, in das Sie investieren wollen, tatsächlich das Unternehmen, für das Sie es halten, oder aber ein ganz anderes, von Betrügern unter Nutzung desselben Namens gegründetes Unternehmen? Ist das Unternehmen, in das Sie investieren wollen, in Wirklichkeit ein Schneeballsystem? Diese Szenarien bauen auf tatsächlich vorgekommenen Fällen auf, wie z.B. [diesem](#), [diesem](#) und [diesem](#).
- **Hilfe zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen.** Wenn Sie ein kleines Unternehmen oder ein Stück Land besitzen, können Sie abgezockt werden, wenn Sie davon ausgehen mit einem kleinen, unbekanntem Unternehmen zu verhandeln, jedoch es in Wirklichkeit mit einem gerissenen multinationalen Konzern zu tun haben, der hinter einer anonymen Firma steckt. Öffentliche Register werden kleinen Unternehmen dabei helfen wettbewerbsfähiger zu verhandeln. Der freie Markt funktioniert dann am besten, wenn alle Teilnehmer vollen Zugang zu Informationen haben.
- **Hilfe zum Schutz von Bürger- und Umweltrechten.** Das Restaurant, in dem Sie gearbeitet haben, schließt und schuldet Ihnen noch das Gehalt für mehrere Monate, das der Eigentümer Ihnen nie gezahlt hat. Um den Eigentümer vor einem Gericht für geringfügige Forderungen verklagen zu können, um an Ihr Geld zu kommen, müssen Sie wissen wer der Eigentümer des Restaurants war. Das gleiche Argument gilt für Unternehmen, die z.B. die Umwelt verschmutzen, mangelhafte Produkte herstellen, ihren Arbeitnehmern Schaden zufügen und Pensionsansprüche stehlen.

³³ Weitere Argumente dafür, warum die Offenlegung wirtschaftlicher Eigentumsverhältnisse gut für das Geschäft ist finden sich bei The B Team, The business case for ending anonymous companies, Januar 2015, <http://bteam.org/plan-b/ending-anonymous-companies-report-published/>

- **Unterstützung der Zivilgesellschaft bei der Aufdeckung von Verbrechen.** In vielen Ländern kann man sich nicht darauf verlassen, dass die Polizei ordentliche Ermittlungen durchführen wird, insbesondere wenn sie Leute betreffen, die reich und mächtig sind. Die Veröffentlichung von Informationen über die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen hilft Journalisten, Nichtregierungsorganisationen und betroffenen Bürgern dabei herauszufinden, was wirklich vorgeht und das System rechtschaffen zu halten.
- **Einsparung von Geld.** Drei getrennte Analysen kommen alle zu dem Ergebnis, dass der voraussichtliche wirtschaftliche Nutzen der Erfassung von Informationen über die wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse und ihrer nachfolgenden Offenlegung die Kosten übersteigt. Im Fall der Steueroasen Großbritanniens, wo die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse bereits erfasst (aber geheim gehalten) werden, ist das Verhältnis von Kosten zu Nutzen noch drastischer, da die Veröffentlichung von Informationen billig ist.
- **Es für einige Mächtigen-Kriminelle zu schwierig zu machen ihr Geld zu verstecken.** Wenn die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse offengelegt werden, müssen Kriminelle entweder a) sich für jedermann sichtbar verstecken indem sie zugeben, dass sie die Person sind, die dieses Unternehmen besitzt und kontrolliert; oder b) andere Leute finden, die bereit sind für sie über die Eigentumsverhältnisse des Unternehmens zu lügen. Es ist natürlich nicht unmöglich Leute zu finden, die bereit sind vorzugeben, dass sie Eigentümer des Unternehmens sind, aber es macht es für die meisten Kriminellen viel, viel schwieriger.
- **Abschreckung professioneller Vermittler von der Mithilfe bei Finanzkriminalität.** Eine Standardvorgehensweise zur Verschleierung der Identitäten von Personen, die Eigentümer von Firmen sind oder unter deren Kontrolle sie stehen, ist die Verwendung von „Nominees“, die der Firma dann für Sie vorstehen. Solche Nominee-Tätigkeiten sind eine Standarddienstleistung von Unternehmensdienstleistern. Die Einführung einer gesetzlichen Anforderung, wonach der Name der Person, die letztlich der Eigentümer einer Firma ist oder unter deren Kontrolle sie steht, offenzulegen ist, wird professionelle Nominees davor abschrecken, für ein Unternehmen zu „fronten“, wenn es diese Anforderungen nicht erfüllt hat.
- **Beitrag zur „Ehrlichkeit“ der Informationen über die wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse.** Je mehr Menschen die Informationen darüber, wer Unternehmen besitzt und kontrolliert, sehen können, desto größer ist die Chance, dass verdächtige Informationen überprüft werden. Die Strafverfolgungsbehörden haben keine Zeit allen möglichen Hinweisen nachzugehen. Zum Beispiel werden von den Behörden in Großbritannien nur ca. 0,3% der 280.000 jährlichen Berichte über

verdächtige Transaktionen untersucht. Journalisten und die Zivilgesellschaft können ein zusätzliches Beobachtungsorgan darstellen.

- **Der Welt bei der Schaffung eines transparenteren Systems zu helfen.** Je mehr Länder Transparenz über die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen verlangen, desto mehr Druck wird auf die anderen ausgeübt sich zu öffnen.

Die Argumente gegen mehr Offenheit, und warum sie nicht funktionieren

Die oben genannten Punkte führen einige sehr starke Argumente zugunsten der Transparenz der Eigentumsverhältnisse von Unternehmen an. Aber welches sind die Argumente, die dagegen vorgebracht werden? Zwei Hauptargumente werden vorgebracht, und keines von beiden funktioniert.

- Menschen haben ein Recht auf Privatsphäre, so wird argumentiert. Die Gründung eines Unternehmens ist ein Privileg und es sind Verpflichtungen damit verbunden. Angesichts der Risiken, die Unternehmen mit anonymen Eigentümern für die Gesellschaft darstellen, sollte eine dieser Verpflichtungen die Offenheit darüber sein, wer Eigentümer des Unternehmens ist und unter wessen Kontrolle es steht. -
- Die Offenlegung von Informationen über die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen birgt Sicherheitsrisiken für die Unternehmenseigentümer, so wird argumentiert. Entführer müssen sich nicht auf die Abfragung von Datenbanken über die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen verlegen um herauszufinden, wer reich ist und wer nicht - die Hinweise darauf sind große Häuser und schnelle Autos. In den seltenen Fällen, in denen es ein nachweisbares Risiko für die Sicherheit einer Person gibt, könnte eine Ausnahme zur Offenlegung der Informationen gemacht werden, wie es auch im öffentlichen Register Großbritanniens der Fall ist.

Fazit

Die Möglichkeit eine Firma zu gründen ist ein grundlegendes Prinzip, das momentan von wenigen Mächtigen auf Kosten des Rests der Bevölkerung missbraucht wird. Firmen mit beschränkter Haftung wurden geschaffen, um Unternehmertum zu fördern – um es Menschen zu ermöglichen in ein Unternehmen zu investieren und, falls das Unternehmen Bankrott geht, nur das Geld zu verlieren, das sie eingesetzt haben und nicht ihr gesamtes Vermögen. Solche Firmen sind die Schöpfung von Regierungen, die Geschäftsleuten und Investoren als Privileg angeboten werden – ein riesiges Privileg, das bedeutet, dass Investoren nicht unbedingt für all ihre Schulden haftbar sind. Mit diesem Privileg sind große Vorteile, aber auch Verpflichtungen verbunden. Eine dieser Verpflichtungen sollte die Anforderung sein, die Namen der letztlichen Eigentümer und Kontrollierenden des Unternehmens offenzulegen, um die Bekämpfung der Finanzkriminalität zu unterstützen und den offenen Informationsfluss zu schaffen, von dem Märkte leben sollen.

Wie die weltweite Berichterstattung über die Panama Papers zeigt, ist dies ein Problem, dessen Zeit nun gekommen ist. Die Menschen haben die Nase voll und es gibt eine Lösung. Wir brauchen keine Firmen in Geheimbesitz, und wir brauchen keine Steueroasen, deren Wirtschaft auf der von ihnen zur Verfügung gestellten Geheimhaltung aufbaut. Die unmittelbar der englischen Krone unterstehenden Gebiete und die Überseeterritorien sollten die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse öffentlich zugänglich machen. Und falls sie das nicht tun, sollte Großbritanniens Premierminister den bevorstehenden Anti-Korruptions-Gipfel für die Erklärung nutzen, dass sie die Namen der Personen, die Eigentümer von Unternehmen sind und unter deren Kontrolle sie stehen, öffentlich machen werden müssen. Dies ist die beste Möglichkeit zur Schaffung der gerechteren, sichereren Welt, die er nach seiner Aussage erreichen will.

Annex 3: Checkliste für Register über Wirtschaftlich Berechtigte³⁴



Checklist for Beneficial Owner Registration

1. Basics for the registration of beneficial owners

#	THE REGISTER IS:	CHECKLIST (to be filled by user)	WARNING: LOOPHOLES THAT PREVENT COMPLIANCE
1	Held/supervised by a public authority (e.g. company register, tax authority, central bank, customs office)		<i>Only the entity/service provider keeps the information but authorities may request the information.</i>
2	Central (one for the whole country)		<i>Each State/Province has its own register.</i>
3	Accessible online without any pre-registration requirement (e.g. making this equivalent to searching on Google)		<i>Access only in person. In addition, registration is required and the entity can find out who was searching for their information.</i>
4	Free		<i>Access has a cost of \$...</i>
5	In open data format (machine-readable data freely available under an open licence)		<i>Information not stored in machine-readable format, only in paper or as scanned images.</i>
6	Public		<i>Access is restricted to authorities, and/or obliged entities (e.g. banks), and/or persons with a legitimate interest.</i>

³⁴ Siehe <http://www.taxjustice.net/2017/04/13/beneficial-ownership-tax-justice-network-checklist/>; 20.4.2017.

7	Updated frequently: any transfer, loss or acquisition of ownership (e.g. transfer of shares, guarantee, appointment of beneficiary, etc.) has to be notified within a reasonable timeframe (e.g. 15 days)		<i>Update of information is voluntary and/or is required only once a year.</i>
8	Historical changes: it is possible to access information on all past BOs, with their corresponding start and end date as BOs.		<i>It is only possible to access current BOs, but not past ones.</i>
9	Searchable: free (online) search by all categories (entity name, date of incorporation, name of owner, director, residence of owners or directors, etc.)		<i>Search limited to company name, and/or user needs to know entity name, or entity incorporation number or any other pre-obtained information.</i>
10	Required for the entity/arrangement to be legally valid and/or allowed to operate in the country		<i>Registration is only required if the entity/arrangement has taxable income or has a local owner or local assets (etc.).</i>
11	All confidential BO information (See Section 2.3.3 e.g. BO's personal address, day of birthdate or TIN) is accessible by all relevant authorities (e.g. law enforcement, tax authorities, financial intelligence unit, etc.)		<i>Only tax authorities have access to this information</i>

2. Entities and Arrangements subject to registration

	REGISTRATION IS REQUIRED BY <u>ALL</u>:	CHECKLIST (to be filled by user)	WARNING: LOOPHOLES THAT PREVENT COMPLIANCE
	<i><u>Domestically</u> incorporated/created or governed by domestic laws:</i>		

12	Companies (e.g. corporation, LLC, SA, SRL, SCA, Seca, AG, GmbH, etc.)		<i>Only companies with limited liability, or companies limited by shares, or only some types of companies.</i>
13	Partnerships (e.g. LP, LLP, Asociación, etc.)		<i>Only partnerships with limited liability, or some types of partnerships.</i>
14	Trusts (e.g. fideicomiso, Treuhand, fiducie, waqf, etc.), if domestic laws allow their creation		<i>Only trusts with taxable income or with a resident trustee, etc.</i>
15	Foundations (e.g. fundación, Anstalt, STAK, Stiftung, etc.)		<i>Only if foundation is private or if foundation is for charitable purposes, etc.</i>
16	Any other entity or arrangement (different from an individual) allowed to hold assets (e.g. bank account, real estate) or engage in commercial transactions (e.g. buy or sell goods or services)		<i>Domestic laws do not have a residual provision requiring any other entity or arrangement to register.</i>
	<i><u>Incorporated outside the jurisdiction but with local operations (e.g. with local bank account, holding / owning local assets or engaging in commercial transactions in the country):</u></i>		
17	Foreign companies (e.g. corporation, LLC, SA, SRL, SCA, Seca, AG, GmbH, etc.)		<i>Only foreign companies undertaking more than one single transaction, etc.</i>
18	Foreign partnerships (e.g. LP, LLP, Asociación, etc.)		<i>Only foreign partnerships undertaking more than one single transaction, etc.</i>
19	Foreign trusts (e.g. fideicomiso, Treuhand, fiducie, waqf, etc.)		<i>Only trusts with taxable income or with a resident trustee, or resident beneficiary or settlor, etc.</i>
20	Foreign foundations (e.g. fundación, Anstalt, STAK, Stiftung, etc.)		<i>Only if foundation is private or if foundation is for charitable purposes, etc.</i>

21	Any other foreign entity or arrangement (different from an individual) allowed to hold assets (e.g. bank account, real estate) or engage in commercial transactions (e.g. buy or sell goods or services)		<i>Domestic laws do not have a residual provision requiring any other entity or arrangement to register.</i>
<i>Special cases</i>			
22	Entities listed in a stock exchange. However, a direct link to the listed entity's public data may be provided instead, if such data complies with all the requirements of the BO registry (e.g. open-data format, free, open license, etc.).		<i>All listed entities are exempt and/or a mere reference to a potential source of information is provided (e.g. check the SEC website).</i>
23	Regional Entities or arrangement (e.g. Societas Europaea). However, a direct link to the listed entity's public data may be provided instead, if such data complies with all the requirements of the BO registry (e.g. open-data format, free, open licence, etc.).		<i>No, all listed entities are exempt and/or a mere reference to a potential source of information is provided (e.g. check the registry of X country).</i>

3. Information to be registered

3.1 Defining Ownership Information

	THE COUNTRY'S LEGAL FRAMEWORK CONSIDERS/REQUIRES:	CHECKLIST (to be filled by user)	WARNING: LOOPHOLES THAT PREVENT COMPLIANCE
24	Bearer shares to be registered with a public authority and		<i>Bearer shares may be registered/immobilized</i>

	unregistered bearer shares are considered invalid. (This means that the law must prohibit issuing bearer shares after the law's cut-off date, and that pre-existing bearer shares must be registered with a public authority. Any outstanding unregistered bearer share becomes void and invalid after due date).		<i>by a <u>private custodian</u>, and unregistered bearer shares are not void, but merely lose their voting rights or rights to dividends until they are registered.</i>
25	All BOs to be registered		<i>Only some BOs and/or all or some Legal owners (e.g. nominees) have to be registered</i>
<i>For companies, partnerships and similar entities</i>			
26	The BO definitions include any individual passing <u>any</u> of the "BO tests or thresholds" (see below). (This means that a BO would be any individual passing any of the BO tests or thresholds (ownership, voting, board of directors and residual)).		<i>Only the ownership test is applied</i>
27	Ownership test. The BO is any individual, directly or indirectly, holding at least 1 share. Provisory higher thresholds until the "1- share" threshold is in place should not be higher than 10%: any individual holding at least 1%, or 5% or 10% of shareholdings or interest in the entity. For high-value industries (e.g. extractives), the threshold should be as low as possible.		<i>Any individual holding more than 10% of shareholdings or interest in an entity (such as FATF "more than 25%"). The automatic application of this threshold (without any risk assessment) cannot be challenged at court</i>
28	Voting test. The BO is any individual, with a direct or indirect right to at least one vote. Provisory higher thresholds until		<i>Any individual holding more than 10% (or a larger voting right). The automatic</i>

	the “1-vote” threshold is in place should not be higher than 10%: any individual holding directly or indirectly at least 1%, or 5% or 10% of voting rights. For high-value industries (e.g. extractives), the threshold should be as low as possible.		<i>application of this threshold (without any risk assessment) cannot be challenged at court</i>
29	Influence test. The BO is any individual with the direct or indirect right to appoint or remove at least one Director or Manager.		<i>Any individual, directly or indirectly, with the right to appoint or remove the <u>majority</u> of Directors or managers.</i>
30	Control test. The BO is any individual with other direct or indirect means of control over the entity		<i>There is no residual test</i>
<i>Situations (if applicable) where no individual passes any of the BO tests</i>			
31	Top 10 owners. If no individual passes the BO test, then at least the top 10 owners ³⁵ (e.g. members, shareholders, etc.) have to be identified as BOs.		<i>Only the senior manager is identified as a BO</i>
32	Senior manager. If no individual passes the BO test and there is no requirement to identify the top 10 owners (e.g. members, shareholders, etc.), then the senior manager is registered as such, but not as a BO. This creates a red flag (to alert the public that this legal structure has no identified BO).		<i>The senior manager is registered as a BO, or worse, the entity does not need to register anyone.</i>

³⁵ The “top 10 owners” provision requires that if no individual passes the applicable ownership test (e.g. no one has more than X% of shareholdings) then at least the top 10 owners have to be identified as BOs. The number 10 supposes an ownership threshold of 10% of shareholdings or interests, although a lower threshold and thus higher number of owners could be applicable. The objective of this provision is that even if no individual passes the applicable ownership test, at least some owners will still be identified as BOs, instead of identifying “no one” or the senior manager as the BO.

<i>For trusts or foundations or similar arrangements</i>			
33	The BO is any party to the trust (e.g. all settlors, founders, protectors, trustees, members of the foundation council, beneficiaries, and any person with direct or indirect control over the trust or foundation).		<i>Only the trustee and/or the Foundation council, etc.</i>
34	Minors and/or vulnerable people who are BOs still have to be registered (in addition to their legal representatives), but access to their information may be limited after a judge confirms on a case by case basis the need for such exclusion from public access to their information.		<i>Minors and vulnerable people are automatically considered non registrable</i>

3.2 Defining Management Information

	THE COUNTRY'S LEGAL FRAMEWORK CONSIDERS/REQUIRES:	CHECKLIST (to be filled by user)	WARNING: LOOPHOLES THAT PREVENT COMPLIANCE
35	All Directors/Senior Managers to be registered. If any of them are corporate entities, the BOs of those corporate directors must also be disclosed.		<i>Only some Directors/Senior Managers</i>
36	Shadow ³⁶ directors, including anyone with a power of attorney or general administration powers over the entity or arrangement, to be registered.		<i>No registration of individuals with power of</i>

³⁶ A shadow director is not an appointed director but a person in accordance with whose directions or instructions the directors of a company are accustomed to act. Ideally, a shadow director would be covered by a comprehensive BO definition that includes any individual with effective control over an entity. Enforcement of this may be difficult, but penalties for not disclosing shadow directors could help. Also, if one person appears as the director of thousands of companies, it is likely that those companies will have shadow directors, while the appointed one is a mere nominee following instructions.

			<i>attorney or administration</i>
--	--	--	-----------------------------------

3.3 Ownership and Management data to be registered?

	FOR EVERY BO, LEGAL OWNER, DIRECTOR AND SENIOR MANAGER	CHECKLIST (to be filled by user)	WARNING: LOOPHOLES THAT PREVENT COMPLIANCE
37	Name (public access)		<i>No or not made public</i>
38	Address (not necessarily public)		<i>No</i>
39	Date of Birth (month and year is public)		<i>No, or not made public</i>
40	Nationality (public access)		<i>No or not made public</i>
41	Country of Residence (public access)		<i>No or not made public</i>
42	All of the above is documented and verified by an official ID document (passport, personal ID, etc.), of which copies need to be registered (not public).		<i>No, copies do not need to be registered.</i>
43	Local Tax Identification Number (TIN) (not necessarily public)		<i>No</i>
44	Foreign TIN? (not necessarily public)		<i>No</i>
45	If applicable, status as Politically Exposed Person (PEP) or related to a PEP (public access), detailing at least: position, role and date in office. Submit also relationship to the PEP (if the BO is not a PEP him/herself, but a relative or associate of a PEP).		<i>No or not made public</i>

<i>For BOs</i>			
46	Start-date and end-date since (and until) the individual was a BO		
47	Type of beneficial ownership (e.g. ownership, voting rights, right to appoint Director, other means of control, settlor, trustee, etc.) (public access)		<i>No or not made public</i>
48	Percentage of beneficial ownership, if applicable (e.g. 20% of shareholdings, 10% of voting right) (public access)		<i>No or not made public</i>
49	Means through which BO is exercised (e.g. nominee, legal entity, etc.) (public access)		<i>No or not made public</i>
<i>For Legal Owners</i>			
50	All legal structures or nominees in the chain of ownership including both: all those legal structures and nominees "owning" the target entity and all those "owned" by the target entity (public access to all this information)		<i>No or not made public</i>
<i>For Directors and Senior Managers</i>			
51	Executive role? (e.g. Chairman) (public access)		<i>No or not made public</i>
52	Full-time / part-time employee (public access)		<i>No or not made public</i>
53	Non-Executive Director (public access)		<i>No or not made public</i>
54	Nominee acting on behalf of others, specifying for whom (public access)		<i>No or not made public</i>
55	List of all other legal entities and arrangements where each Director or		<i>No or not made public</i>

	Senior Manager has an equivalent position		
--	---	--	--

3.4 Other Documents³⁷

	THE COUNTRY'S LEGAL FRAMEWORK CONSIDERS/REQUIRES FOR ALL ENTITIES OR ARRANGEMENTS REGISTRATION OF:	CHECKLIST (to be filled by user)	WARNING: LOOPHOLES THAT PREVENT COMPLIANCE
56	Legal Entity Identifier (LEI) if one exists (public access)		No
57	Legal address (public access)		No
58	Operating/Trading address (public access)		No
59	All founding documents (as applicable, such as constitution, bylaws, deeds) that identify or name an individual who falls under the definition of a BO (e.g. a settlor or shareholder or protector), should be registered and made public, for them to be legally valid. Any additional instructive or suggestive documents (such as letters of wishes, letters of intent, protocols, appendices, etc.) need to be registered, but not made public, for them to be legally valid.		No, <i>some documents such as bylaws or letters of wishes can be enforced and are valid without registration and/or disclosure.</i>

4. Process, Effectiveness and Enforcement

	THE COUNTRY'S LEGAL FRAMEWORK CONSIDERS/REQUIRES:	CHECKLIST (to be filled by user)	WARNING: LOOPHOLES THAT
--	--	---	--------------------------------

³⁷ This paper does not refer to financial information because that will be specified in another paper containing the whole standard.

			PREVENT COMPLIANCE
	<i>Process of Registration</i>		
60	All domestic and foreign entities and arrangements must appoint a local publicly certified and supervised professional natural person who will be the responsible party (with personal liability) for the accuracy of the registered BO information and the provided ID documents (see 2.3.3 above).		<i>No local responsible party, or the local responsible party does not need to be a professional, or is not supervised.</i>
61	The registration of an entity's/arrangement's beneficial owners requires at least one face-to-face meeting of (i) a publicly certified and supervised professional, who has an explicit mandate to operate independently and impartially (notary, company secretary, etc.), or (ii) a public official of a government agency; with at least (a) one beneficial owner, or (b) the responsible party. During the face-to-face meeting the ID documents of all BOs and the responsible party need to be vetted (in original for those present, and in copies, for those absent).		<i>Registration is possible at distance with a face-to-face meeting required only between liable representatives of the legal entity/arrangement, and a local commercial service provider.</i>
62	Third party introducers of BOs are not allowed, or only if liability for potential errors is explicitly and in writing assumed by the (local) responsible party, and if copies of all ID documents of all BOs and the responsible party are stored and updated at the registry.		<i>Even non-resident company service providers can act as third party introducers of BOs, waiving the requirement of vetting, or of verifying, BO</i>

			<i>identities and documents.</i>
63	The registry contains "data validation" formulas, preventing missing and inaccurate information (e.g. a TIN or passport number of only one digit, etc.).		<i>No data validation, any information may be filed, e.g. writing the name of a country with errors.</i>
<i>Effects of Registration</i>			
64	An entity or arrangement is considered to legally exist only after comprehensive registration (see all points above). Registration has a constitutive effect. The entity or arrangement does not exist until properly registered.		<i>Registration is voluntary or merely "declarative". The entity or arrangement will still be valid, although some restrictions may apply (e.g. no limited liability).</i>
65	No entity or arrangement may be binding on third parties unless it has been properly registered and basic information is publicly accessible.		<i>Public access is not required to be binding on third parties.</i>
<i>Specific consequences in case an entity's or arrangement's registration is incomplete (no BO was identified), inaccurate (false information) or not updated (e.g. annual return not filed)</i>			
66	The entity is struck off the BO registry, not being allowed to operate any more (but all of its existing data is stored and not erased). Domestic laws could determine what happens to any of the entity's assets (e.g. all assets are frozen, all assets are considered belonging to any shareholder or identified senior manager, or all assets are confiscated by the State, etc.).		<i>The company is struck off/liquidated and all the data is erased and removed from the registry</i>

67	Financial institutions banned from starting or engaging in business with them.		No
68	Other registries (e.g. real estate) banned from registering any new transaction related to assets held by such entity/arrangement.		No
69	Entity/arrangement and all of their owners and directors are blacklisted (in a public list, to prevent or at least alert authorities and the public whenever these entities or owners or directors are involved in any other entity or transaction, e.g. attempt to open a bank account).		No
70	Penalties against owners and/or Directors for lack of registration or update of existing entity or arrangement, or for providing inaccurate information.		No
71	Penalties and/or prison sentence against owners and/or Directors for deliberately providing false or inaccurate information.		No
72	Inactivate TIN of Entity and/or owners and/or directors.		No
	<i>Cross-checking of information to identify inaccuracies</i>		
73	The Registry allows online and anonymous reporting or denouncing of inaccurate or missing information about any information held in the Registry, and those reports are made public (for example, in case a user looking at the BO registry is aware that any entity's registered data is inaccurate or wrong). The registry will have to assess the claim and		<i>No, or the reports are not made public after a week.</i>

	then report its decision, with any evidence that justifies that decision (for example, in case the claim is dismissed for being false).		
74	Government level data: Information is automatically cross-checked (by computers and algorithms, not humans) with records and registries of tax authorities, central bank, financial intelligence unit, immigration, etc. This prevents the registration of a person with the wrong TIN or an address that does not match that registered by authorities.		<i>Automatic cross checking does not take place or only after registration has taken place.</i>
75	Private data: Information is cross-checked (by computers and algorithms, not humans) against credit card records, banking records, etc. to determine the profile of BOs. There is a risk profile of each BO and authorities are alerted, for example if an individual without tax returns or banking records appears as the BO of a company involved in procurement contracts, etc.		<i>Automatic cross-checking does not take place, or only manually.</i>
76	Registry is connected to other BO registries from abroad, and with PEP registries, real estate registries, etc.		<i>No connection</i>
	<i>Statistics</i>		
77	Number of: registered entities and arrangements, new ones, liquidated ones, "flagged" ones (e.g. inaccurate information, no annual return filed), sanctioned entities and persons, complaints received.		<i>No statistics</i>

