

Das öffentlich einsehbare Transparenzregister

Stephanie Müller

Ein Problem?

Die Vierte Geldwäscherichtlinie der EU verpflichtet die Mitgliedsstaaten u. a. ein Register der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen des Privatrechts, eingetragenen Personengesellschaften, Trusts und Rechtsgestaltungen, die Trusts ähneln, zu erstellen. Die Änderungsrichtlinie zur Vierten Geldwäscherichtlinie schafft für jeden die Möglichkeit des bedingungslosen Zugriffs auf dieses Register. Dieser Aufsatz soll einen Beitrag zur Klärung der Frage leisten, ob die Öffnung mit der EU-Grundrechtecharta vereinbar ist.

I. Das Transparenzregister

Die Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates (sog. Vierte Geldwäscherichtlinie) sieht in Art. 30f. vor, dass in den EU-Mitgliedsstaaten ein Register der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen des Privatrechts, eingetragenen Personengesellschaften, Trusts und diesen ähnlichen Rechtsgestaltungen geschaffen wird. Die Vierte Geldwäscherichtlinie war bis zum 26. Juni 2017 in nationales Recht umzusetzen. In Deutschland geschah dies mit dem Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen

vom 23. Juni 2017¹. Das deutsche Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (kurz: Geldwäschegesetz – GwG) enthält auf Grund des Umsetzungsgesetzes in seinem vierten Abschnitt die Regelungen dem Register über die wirtschaftlich Berechtigten (sog. Transparenzregister).

Das Transparenzregister ist ein elektronisch geführtes Register². Es dient der Erfassung und Zugänglichmachung der Angaben über den wirtschaftlich Berechtigten³. Nach § 19 Abs. 1 GwG sind hiervon die wirtschaftlich Berechtigten von Vereinigungen und Rechtsgestaltungen betroffen. Unter Vereinigungen fallen sämtliche Kapitalgesellschaften, Partnerschaftsgesellschaften, Genossenschaften, Personhandelsgesellschaften, rechtsfähige Stiftungen und Vereine. Unter Rechtsgestaltungen werden Trusts, nichtrechtsfähige Stiftungen mit gemeinnützigem Stiftungszweck und solchen Stiftungen vergleichbare Gestaltungen verstanden⁴. Das Transparenzregister soll einen Beitrag zur Verhinderung des Missbrauchs der

¹ BGBl. 2017 I 1822 ff.

² § 18 Abs. 2 GwG.

³ § 18 Abs. 1 GwG.

⁴ BT-Drs. 18/11555, S. 88, 124.

betroffenen Gesellschaften und Rechtsgestaltungen darstellen⁵.

II. Der wirtschaftlich Berechtigte

Der Begriff des wirtschaftlich Berechtigten wurde mit der Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie neu in das GwG eingefügt. Nach § 3 Abs. 1 GwG ist wirtschaftlich Berechtigter die natürliche Person, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle der Vertragspartner letztlich steht oder die natürliche Person, auf deren Veranlassung eine Transaktion letztlich durchgeführt oder eine Geschäftsbeziehung letztlich begründet wird. Darüber hinaus ist ein wirtschaftlich Berechtigter auch eine natürliche Person, die unmittelbar oder mittelbar mehr als 25 % der Kapitalanteile einer Gesellschaft hält oder der Stimmrechte kontrolliert oder auf eine vergleichbare Weise die Kontrolle ausübt. Besteht eine Kontrolle über Beteiligungsgesellschaften, so ist die am Ende stehende natürliche Person in das Transparenzregister einzutragen, § 3 Abs. 2 S. 2 GwG. Die Regelung hat zur Folge, dass auch einige Vereinbarungen mit und unter Gesellschaftern eingetragen werden müssen, die bislang nicht offenkundig waren.

Ist eine Bestimmung des wirtschaftlich Berechtigten nicht oder nicht zweifelsfrei möglich, so sieht § 3 Abs. 2 S. 5 GwG vor, dass der gesetzliche Vertreter, geschäftsführende Gesellschafter oder Partner des Vertragspartners als wirtschaftlich Berechtigter in das Transparenzregister als wirtschaftlich Berechtigter eingetragen wird (sog. fiktiver wirtschaftlich Berechtigter).

Bei rechtsfähigen Stiftungen, mit denen treuhänderisch Vermögen verwaltet oder verteilt oder Dritte entsprechend beauftragt werden, werden die Vorstandsmitglieder, beherrschende Einfluss auf die Vermögensverwaltung ausübende natürliche Personen und die begünstigten natürlichen Personen als

wirtschaftlich Berechtigte in das Transparenzregister eingetragen, § 3 Abs. 3 GwG. Bei Rechtsgestaltungen mit diesem Zweck werden ebenfalls die natürlichen begünstigten Personen sowie die natürlichen Personen, die als Treugeber, Verwalter von Trusts oder Protektoren auftreten, als wirtschaftlich Berechtigte eingetragen, § 3 Abs. 3 GwG. Ebenso sind bei Rechtsgestaltungen die natürlichen Personen, die beherrschenden Einfluss auf die Vermögensverwaltung ausüben, wirtschaftlich Berechtigte, § 3 Abs. 3 GwG.

Zum 1. Oktober 2017 hatten die juristischen Personen, Personengesellschaften und Rechtsgestaltungen erstmals Meldungen gegenüber dem Transparenzregister zu erstatten. Verpflichtet hierzu sind die jeweiligen Leitungsorgane, der Verwalter des Trust bzw. der Treuhänder⁶. Im Fall von Beteiligungsketten verbleibt die Meldepflicht bei jeder juristischen Einheit bestehen. Jede Änderung bei den wirtschaftlich Berechtigten muss gemeldet werden. Die Meldung hat unverzüglich zu erfolgen. Das bedeutet, dass die Angaben beim wirtschaftlich Berechtigten eingeholt werden müssen und auf aktuellem Stand zu halten sind.

Ergeben sich die Informationen bereits aus dem Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts-, Vereins- oder Unternehmensregister und sind diese elektronisch abrufbar, so gilt die Meldepflicht bereits als erfüllt, § 20 Abs. 2 GwG.

Den Anteilseignern obliegt eine Mitteilungspflicht gegenüber der Vereinigung, wenn sie selbst wirtschaftlich Berechtigter sind oder von einer natürlichen Person als wirtschaftlich Berechtigter unmittelbar kontrolliert werden, § 20 Abs. 3 S. 1 GwG. Für den Fall, dass ein Anteilseigner unter mittelbarer Kontrolle steht, obliegt ihm keine Angabepflicht, § 20 Abs. 3

⁵ EG 14 der Vierten Geldwäscherichtlinie.

⁶ §§ 20, 21 GwG.

S. 5 GwG. Eine Nachforschungspflicht bzgl. der Beteiligungskette besteht nicht⁷.

Die im Transparenzregister gespeicherten Daten, sind in § 19 Abs. 1 GwG festgelegt. Es handelt sich dabei – nach derzeitiger Rechtslage – um Vor- und Nachname, Geburtsdatum, Wohnort sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses.

III. Einsichtnahme in das Transparenzregister

A. Derzeit geltendes Recht

Nach dem derzeit geltenden Recht besteht beim Transparenzregister ein nach den Arten der Einsichtsberechtigten gestaffelter Zugriff.

Aufsichtsbehörden, die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, die gem. § 13 Aussenwirtschaftsgesetz zuständigen Behörden, Strafverfolgungsbehörden, das Bundeszentralamt für Steuern, die örtlichen Finanzbehörden nach § 6 Abs. 2 Nr. 5 Abgabenordnung, die für Aufklärung, Verhütung und Beseitigung von Gefahren zuständigen Behörden können anlasslos auf sämtliche im Transparenzregister zugreifen, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG.

Verpflichtete i. S. d. GwG erhalten ebenfalls Einsicht in das Transparenzregister soweit sie gegenüber der das Transparenzregister führenden Stelle darlegen, dass die Einsichtnahme zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten nach § 10 Abs. 3 GwG erforderlich ist, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GwG.

Darüber hinaus kann derzeit auch jede sonstige Person, die ein berechtigtes Interesse darlegt, teilweise Einsicht nehmen, § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 i.V.m. S. 2 GwG. Das berechtigte Interesse ist nicht im deutschen Geldwäschegesetz legaldefiniert. Jedoch enthält § 8 Transparenzregister-einsichtnahmeverordnung Regelbeispiele für die Annahme des berechtigten Interesses. Beispielsweise können Journalisten bei Vorlage

ihres Journalistenausweises und der Darstellung bereits getätigten oder geplanten Recherchen im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Steuerhinterziehung gem. § 370 Abgabenordnung ist eine Vortat zur Geldwäsche, so dass auch eine Recherche zu einem solchen Delikt zur Darlegung eines berechtigten Interesses herangezogen werden könnte⁸. Ebenso wird bei Nichtregierungsorganisationen von einem berechtigten Interesse ausgegangen, wenn sie nach ihrer Satzung sich gegen Geldwäsche oder damit zusammenhängenden Vortaten ergibt. Sonstige Personen können das berechtigte Interesse mittels bereits getätigter oder geplanten Aktivitäten im Zusammenhang mit Geldwäschebekämpfung oder damit zusammenhängenden Vortaten darlegen.

Liegen überwiegend schutzwürdige Interessen des wirtschaftlich Berechtigten vor, so kann die Einsichtnahme der im Transparenzregister gespeicherten Informationen vollständig oder teilweise eingeschränkt werden, § 23 Abs. 2 GwG. Der Gesetzgeber sieht solche überwiegend schutzwürdigen Interessen lediglich im Falle der Gefahr, Opfer einer der in § 23 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 GwG aufgeführten Katalogtat zu werden, oder bei Minderjährigkeit oder beschränkter Geschäftstätigkeit des wirtschaftlich Berechtigten, § 23 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 GwG. Sind die Informationen bereits in anderen öffentlichen Registern zugänglich, so liegt kein schutzwürdiges Interesse des wirtschaftlich Berechtigten vor, § 23 Abs. 2 S. 3 GwG. In der Praxis führt dies dazu, dass diese Anträge kaum Erfolg haben⁹. Dies belegen auch die Zahlen: 444 Anträge wurden bis zum 8. Oktober 2018 gestellt, hiervon wurden 32 stattgegeben, 28

⁷ J. Rieg, Prüfungs- und Handlungsbedarf aufgrund der Einführung des Transparenzregisters, BB 2017, 2310, 2311.

⁸ Rieg (Fn. 7), 2313.

⁹ Grundsätzlich kritisch gegenüber der entsprechenden Regelung in der Vierten Geldwäscherichtlinie N. Müller, Das Geldwäscheregister nach Art. 30 und 31 der Vierten Geldwäscherichtlinie und seine Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung, ZStW 2016, 1021, 1028.

zurückgenommen und 19 abgelehnt¹⁰. Ein Verdacht für das Vorliegen einer entsprechenden Straftat ist für den Zugriff von jedermann auf das Register nicht erforderlich. Kritisch ist ebenfalls, dass die Daten auch von Personen in Drittstaaten abgerufen werden können. In solchen Fällen ist kein angemessenes Schutzniveau im Datenschutz gewährleistet¹¹.

B. Änderungen durch die Änderungsrichtlinie und deren Umsetzung in deutsches Recht

Die Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (sog. Änderungsrichtlinie) sieht Änderungen im Bereich des Transparenzregisters vor. Die Änderungen sind bis zum 10. Januar 2020 in nationales Recht umzusetzen¹². Nach dem Entwurf der Bundesregierung¹³ sollen zukünftig «alle(n) Mitglieder(n) der Öffentlichkeit» in das Transparenzregister Einsicht nehmen können (§ 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GwG-E), um Art. 1 Nr. 15 lit. c der Änderungsrichtlinie umzusetzen. Grundsätzlich sollen für jedermann zukünftig die Angaben Vor- und Nachname, Geburtsmonat und -Jahr, Wohnsitzland und die Staatsangehörigkeit sowie der Umfang des wirtschaftlichen Interesses einsehbar sein, falls nicht alle in § 19 Abs. 1 GwG aufgeführten Informationen in anderen Registern eingesehen werden können, zu denen das Transparenz-

register Zugang gewährt¹⁴, § 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GwG-E. Eine Einschränkung der Einsichtnahme soll zukünftig auch nur unter den derzeit bereits geltenden strengen Voraussetzungen eingeschränkt werden können. Wie bereits heute kann der Zugriff auf die im Transparenzregister einsehbaren Daten auch zukünftig nur unter sehr engen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Die derzeitige Rechtslage soll bestehen bleiben. Mit der geplanten Öffnung des Transparenzregisters für jedermann gehen Datenschutzprobleme einher, die in der juristischen Literatur bislang wenig beleuchtet wurden¹⁵.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) schützt in Art. 7 das Privat- und Familienleben sowie die Wohnung und Individualkommunikation, darüber hinaus ist in Art. 8 der Schutz personenbezogener Daten geregelt. Art. 8 EMRK schützt in ähnlicher Weise wie Art. 7 GRCh das Privat- und Familienleben, sowie die Wohnung und Individualkommunikation.

Personenbezogene Informationen sind Informationen über natürliche Personen, die sich direkt oder indirekt auf diese beziehen¹⁶. Im Transparenzregister wird neben der bereits unter dem geltenden Recht aufgeführten Daten, zukünftig auch die Staatsangehörigkeit gespeichert werden¹⁷. Unstreitig handelt es sich dabei um personenbezogene Daten.

Nach Art. 52 GRCh ist ebenso eine Einschränkung der Grundrechte möglich wie durch entsprechende Regelungen in den Grund-

¹⁰ Stellungnahme **DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V.** zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie [Richtlinie (EU) 2018/843], S. 7, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-05-24-Gesetz-4-EU-Geldwaescherichtlinie/0-Gesetz.html [26.08.2019].

¹¹ Ebenfalls kritisch Müller (Fn. 7), 1037.

¹² Art. 4 Abs. 1 der Änderungsrichtlinie.

¹³ Abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-05-24-Gesetz-4-EU-Geldwaescherichtlinie/2-Regierungsentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2, [25.08.2019].

¹⁴ Ausweislich § 22 Abs. 1 Nr. 5-8 GwG sind dies das Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts- und Vereinsregister.

¹⁵ Ausführlich auf die datenschutzrechtlichen Probleme eingehend Schenke/Teichmann, Das Transparenzregister und seine datenschutzrechtliche Achillesferse, ZIP 2019, 1260 ff. und Müller (Fn. 7), 1021 ff. sowie Müller, Transparenz auf allen Ebenen – Zur Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie, NJW 2017, 87 ff. und 121 ff.

¹⁶ Statt vieler EuGH, Rs. C-92/09 und C-93/09 (Volker und Markus Schecke GbR und Hartmut Eifert), Rn. 52. Dies entspricht auch der Definition personenbezogener Daten in Art. 4 Nr. 1 DS-GVO.

¹⁷ § 19 Abs. 1 Nr. 5 GwG-E.

rechten¹⁸. Ausweislich des Art. 8 Abs. 2 S. 1 GRCh dürfen personenbezogene Daten nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf Grund einer gesetzlichen Regelung verarbeitet werden.

Die Zugänglichmachung einiger im Transparenzregister gespeicherter Daten für jedermann ist zukünftig gesetzlich in § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GwG-E¹⁹ geregelt. Damit besteht grundsätzlich eine nach Art. 8 Abs. 2, 52 GRCh erforderliche Rechtsgrundlage zur Einschränkung der Art. 7 und 8 GRCh. Jedoch stellt sich die Frage, ob die in § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GwG-E umgesetzte Regelungen des Art. 1 Nr. 15 lit. c der Änderungsrichtlinie der veränderten Geldwäscherichtlinie damit vereinbar sind. Dazu muss der Grundrechtseingriff gerechtfertigt sein. Ein Grundrechtseingriff ist nach Art. 52 Abs. 1 GRCh gerechtfertigt, wenn es hierfür eine gesetzliche Grundlage gibt, der Wesensgehalt des betroffenen Grundrechts gewahrt wird und Ziel und Verhältnismäßigkeit zu einer Rechtfertigung der Einschränkung führen²⁰. Problematisch ist hier die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs. Ein solcher Eingriff ist verhältnismäßig, wenn er geeignet, das am wenigsten belastende Mittel darstellt und angemessen ist²¹.

Eine Verletzung des Wesensgehaltes der Art. 7 und 8 GRCh ist nicht erkennbar²².

Das Transparenzregister dient der Vorhaltung von Angaben über die Personen, die hinter einer Gesellschafterstruktur stehen²³. Die dadurch geschaffene größere Transparenz soll sowohl der Bekämpfung des Missbrauchs von juristischen Personen dienen als auch von Geldwäsche,

Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängenden Vorfällen wie Bestechung, Steuerstraftaten und Betrug²⁴. Im Gegensatz zum Handelsregister hat das Transparenzregister keinen öffentlichen Glauben²⁵. Die Schaffung eines Registers wirtschaftlich Berechtigter in der Vierten Geldwäscherichtlinie beruht auf den Empfehlungen der FATF, geht aber über diese hinaus. Die FATF forte in ihren Empfehlungen kein spezielles Register, sondern ein kurzfristiges Zurverfügungstellen der Informationen durch die juristische Einheit. Die Empfehlungen der FATF enthalten auch keinen Zugriffsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit auf derartige Daten. Das Transparenzregister ist grundsätzlich geeignet, einen Beitrag zur Bekämpfung von Straftaten im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu leisten²⁶.

Bzgl. der Erforderlichkeit des Transparenzregisters wurden bereits kritische Stimmen erhoben²⁷, da es fraglich erscheint, ob ein solch tiefer Grundrechtseingriff notwendig ist²⁸. Nur absolut notwendige Grundrechtseingriffe sind nach der Rechtsprechung des EuGH mit europäischem Recht vereinbar²⁹, dies gilt auch für die Achtung des Privatlebens³⁰. Regelungsziele sind gegen die konkrete Eingriffstiefe abzuwägen³¹. Der EuGH erkennt die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Bekämpfung schwerer Kriminalität als wichtige

¹⁸ Mehr hierzu bei [Schenke/Teichmann](#) (Fn. 15), 1264.

¹⁹ Umsetzung von Art. 1 Nr. 15 lit. c der Änderungsrichtlinie.

²⁰ [Jarass](#), Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl., München 2016, Art. 52 Rn. 19.

²¹ [Jarass](#) (Fn. 20), Art. 52 Rn. 36.

²² Ausführlich zur Rechtslage der Vierten Geldwäscherichtlinie [Müller](#) (Fn. 7), 1061.

²³ EG 14 der Richtlinie (EU) 2015/849.

²⁴ EG 14 und teilweise EG 11 der Richtlinie (EU) 2015/849.

²⁵ BT-Drs. 18/11555, S. 125.

²⁶ So auch [Schenke/Teichmann](#) (Fn. 15), 1266.

²⁷ Kritisch gegenüber dem Transparenzregister beispielsweise [Schenke/Teichmann](#) (Fn. 15), 1266.

²⁸ [Schenke/Teichmann](#) (Fn. 15), 1266.

²⁹ EuGH, Rs. C-293/12 und C-594/12 (Digital Rights Ireland Ltd. und Kärntner Landesregierung), Rn. 46 mit weiteren Nennungen aus der ständigen Rechtsprechung.

³⁰ EuGH, Rs. C-293/12 und C-594/12 (Digital Rights Ireland Ltd. und Kärntner Landesregierung), Rn. 52; EuGH, Rs. C-473/12 (IPI), Rn. 39; EuGH, Rs. C-92/09 und C-93/09 (Volker und Markus Schecke GbR sowie Hartmut Eifert), Rn. 77; EuGH, Rs. C-73/07 (Stakunna Markkinapössi Oy und Statamedia Oy), Rn. 56.

³¹ [Jarass](#) (Fn. 20), Art. 52 Rn. 34 ff. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

Ziele der Union an³². Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stellen somit legitime Zwecke in einem Rechtsstaat dar. Betroffen sind von der Eintragung in das Transparenzregister sehr viele Menschen, nämlich alle wirtschaftlich Berechtigten. Die Eintragung in das Transparenzregister lässt Rückschlüsse auf das Einkommen und Vermögen der eingetragenen Person zu, insbesondere wenn die dort vorhandenen Daten mit weiteren verknüpft werden. Aus diesen Informationen können auch Gesellschaftsstrukturen und Stimmrechtspools, die aus legitimen Gründen (z. B. bereits geregelte Erbfolge oder zum Schutz vor Wettbewerbern) geheim gehalten werden sollten, ermittelt werden. Ob die bedingungslose Zugänglichkeit der Daten für die Öffentlichkeit erforderlich ist, erscheint zweifelhaft, zumal es die Aufgabe des Staates ist, Straftaten zu verfolgen und nicht die der Allgemeinheit. Dass investigativer Journalismus immer wieder einen wertvollen Beitrag hierzu leistet, hat beispielsweise die Recherche um die Panama Papers gezeigt. Damit dieser Beitrag geleistet werden kann, genügt die bisherige Regelung des Zugriffs für jedermann, wenn ein berechtigtes Interesse besteht³³. Da beim Erlass der Änderungsrichtlinie die Vierte Geldwäscherichtlinie noch nicht in allen Mitgliedsstaaten umgesetzt war, lagen noch keine ausreichenden Erfahrungen mit den nationalen Registern der wirtschaftlich Berechtigten vor, die die Änderung gerechtfertigt hätten. Wie bereits oben erwähnt, wurde ein für jeden zugängliches Transparenzregister nicht von der FATF empfohlen, sondern lediglich, dass die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten bei den juristischen Einheiten und Rechtsgestaltungen für die zuständigen Behörden zum kurzfristigen Abruf vorgehalten werden³⁴. Dies ist nachvollziehbar, denn im Fall eines Geldwäscheverdachts ist ein schnelles Handeln erforderlich, so dass aktuelle Daten dies ver-

einfachen³⁵. Die Öffnung des Transparenzregisters wird in der Änderungsrichtlinie auch mit dem Transparenzgedanken begründet³⁶. Dies geht jedoch fehl, da die Öffnung des Transparenzregisters eine Transparenz der Bürger untereinander ermöglicht, aber nicht des Staates durch den Bürger, wie der Transparenzgedanke eigentlich gemeint ist³⁷.

Es ist kein Grund ersichtlich, warum in die Rechte nach Art. 7 und 8 GRCh derart eingegriffen werden sollte. In Deutschland werden die Zugriffe auf das Transparenzregister nicht protokolliert. Die Betroffenen erhalten, ebenso wie etwa beim Handelsregister keine Information darüber, wer die sie betreffenden Daten eingesehen hat. Es besteht keinerlei Gewähr, dass die eingesehenen Informationen nur zu den gesetzlichen Pflichten Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verwendet werden. Die bloße Online-Registrierung für die Einsichtnahme, wie sie derzeit erforderlich ist und auch beibehalten werden soll, bietet hierfür keine Gewähr. Zwar sieht der deutsche Gesetzgeber vor, dass der Zugriff auf die Informationen für jedermann gesperrt werden kann, jedoch sind die Voraussetzungen hierfür derart hoch, dass diese – ausser bei Vorliegen von Minderjährigkeit oder Geschäftsunfähigkeit – kaum erfüllbar sind³⁸.

Durch die bedingungslose Einsichtnahmemöglichkeit für jeden, besteht keine Kontrolle darüber, wer in die Daten Einsicht nimmt. Nach der Einsichtnahme ist es nicht ausgeschlossen, dass die Daten zweckwidrig, also nicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verwendet werden. Im Bereich des Grundbuchrechts kam es bereits zu derartigen Verfehlungen. Es ist zu befürchten, dass bei einem voraussetzungslosen Zugriff für jedermann die dort gespeicherten Daten zweck-

³² EuGH, Rs. C-293/12 und C-594/12 (Digital Rights Ireland Ltd. und Kärntner Landesregierung), Rn. 42.

³³ Ähnlich [Schenke/Teichmann](#) (Fn. 15), 1268.

³⁴ FATF, FATF Recommendations, Stand Juni 2019, Punkt 24, S. 20.

³⁵ FATF, FATF Recommendations, Stand Juni 2019, Punkt 24, S. 20.

³⁶ EG 2, 4, 28, 28, 31 der Änderungsrichtlinie.

³⁷ So im Ergebnis auch [Schenke/Teichmann](#) (Fn. 15), 1268.

³⁸ Ähnlich kritisch bereits zur Vierten Geldwäscherichtlinie [Müller](#) (Fn. 7), 1021, 1028.

widrig verwendet werden, so beispielsweise von Wettbewerbern, um die Gesellschafterstruktur zu erkennen, oder von Kriminellen zur Vorbereitung von Straftaten.

Verhältnismässig ist ein Eingriff in ein Grundrecht, wenn die Handlung geeignet ist, den verfolgten Zweck zu erreichen und nicht die Grenzen dessen überschreitet, was zur Zielerreichung geeignet und erforderlich ist³⁹. Nach der Rechtsprechung des EuGH wiegt das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens sehr schwer und Eingriffe sind auf das absolut Notwendige zu beschränken⁴⁰. Werden personenbezogene Daten auf Vorrat – wie es beim Transparenzregister der Fall ist – gespeichert, so ist es erforderlich, dass ausreichende Garantien vorgesehen sind, um vor Missbrauch und unberechtigter Datennutzung zu schützen⁴¹. Bereits der anlasslose Zugriff von Behörden und nach dem Geldwäscherecht Verpflichteten lässt einen Missbrauchsgefahr entstehen. Die nun vorgesehene Einsichtsmöglichkeit für jedermann auf die im Transparenzregister gespeicherten Daten mit faktisch kaum durchsetzbaren Sperrmöglichkeiten für den wirtschaftlich Berechtigten und ohne Nachverfolgungsmöglichkeit der einsichtnehmenden Allgemeinheit, besteht keine Verhältnismässigkeit⁴². Beim derzeit in Deutschland gewählten Verfahren besteht keine Gewähr, dass die Anmelde Daten nicht weitergegeben werden. Auch dies birgt für die wirtschaftlich Berechtigten ein erhebliches Risiko, da anhand der Logdaten des Transparenzregisters keine belastbare Aussage darüber getroffen werden kann, wer die Daten tatsächlich eingesehen und bestellt hat. Zudem besteht keine Gewähr dafür, dass die Daten nur für geldwäscherechtliche Zwecke bzw. zu entsprechenden Recherchen verwendet werden.

³⁹ Ständige Rechtsprechung statt vieler Urteile des EuGH, Rs. C-293/12 und Rs. C-594/12 (Digital Rights Ireland Ltd. und Seitlinger), Rn. 46.

⁴⁰ Urteile des EuGH, Rs. C-293/12 und Rs. C-594/12 (Digital Rights Ireland Ltd. und Seitlinger), Rn. 52; Rs. C-473/12 (IPI), Rn. 39.

⁴¹ Urteil des EuGH, Rs. C-293/12 und Rs. C-594/12 (Digital Rights Ireland Ltd. und Seitlinger), Rn. 52; Rs. C-473/12 (IPI), Rn. 54.

⁴² So auch **Schenke/Teichmann** (Fn. 15), 1268 f.; zur Vierten Geldwäscherrichtlinie so im Ergebnis auch **Müller** (Fn. 7), 1021, 1078 ff.

Dies auch insbesondere in den Fällen, in denen ein fiktiver wirtschaftlich Berechtigter eingetragen ist. Dieser wird in das Transparenzregister eingetragen, wenn keine natürliche Person als wirtschaftlich Berechtigter ermittelt werden kann bzw. Zweifel an der ermittelten Person bestehen⁴³. Bei fiktiven wirtschaftlich Berechtigten spiegelt das Transparenzregister nicht die wahren Verhältnisse wieder. Sie sind durch diese Eigenschaft ggf. Gefahren ausgesetzt, denen sie bei einer korrekten Abbildung der Vermögensverhältnisse nicht ausgesetzt wären. In diesen Fällen sind die eingetragenen Personen noch mehr in der Verletzung in ihren Grundrechten betroffen als wirklich wirtschaftlich berechtigte Personen. Zwar ermöglicht der EU-Gesetzgeber den Mitgliedsstaaten Bedingungen für den Zugang zu den im Transparenzregister enthaltenen Informationen festlegen und auch eine Online-Registrierung für die Einsichtnahme festlegen⁴⁴, aber dies genügt den Anforderungen an eine Grundrechtseinschränkung nicht⁴⁵.

Darüber hinaus ist auch zu bezweifeln, dass Geldwäscher oder Terrorismusfinanzierer die wirklichen Gesellschaftsstrukturen offenlegen würden⁴⁶. Abgesehen davon ist die Strafverfolgung eine Aufgabe des Staates und nicht die Aufgabe der Zivilgesellschaft, auch wenn investigativer Journalismus teilweise zur Aufdeckung von Straftaten beiträgt. Für den Beitrag von Journalisten zur Aufdeckung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist kein Zugriff von jedermann auf das Transparenzregister erforderlich, sondern es genügt die Zugriffsmöglichkeit bei berechtigtem Interesse. Darüber hinaus hat das Transparenzregister keinen öffentlichen Glauben.

⁴³ Im deutschen Recht wurde Art. 3 Nr. 6 lit a ii der Vierten Geldwäscherrichtlinie in § 3 Abs. 2 S. 5 GWG umgesetzt. Die Vorschrift wird im Rahmen der Umsetzung der Änderungsrichtlinie im deutschen Recht angepasst, da die derzeit noch geltende Regelung nicht allumfassen ist (siehe Gesetzesentwurf der Bundesregierung, S. 81).

⁴⁴ Art. 1 Nr. 15 lit c und d der Änderungsrichtlinie.

⁴⁵ Im Ergebnis ähnlich **Schenke/Teichmann** (Fn. 15), 1268 f.

⁴⁶ So auch **Müller**, Transparenz auf allen Ebenen – Zur Umsetzung der Vierten Geldwäscherrichtlinie – Teil 2, NZWiSt 2017, 121, 125.

IV. Fazit

Die Öffnung des Transparenzregisters für die Öffentlichkeit kann für die wirtschaftlich Berechtigten erhebliche Risiken bergen. Es ist nicht sichergestellt, dass die Informationen ausschliesslich zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verwendet werden. Die Missbrauchsgefahr ist bei diesen

sensiblen Informationen sehr gross und in der Kombination mit weiteren Informationen kann ein genaues Vermögensprofil eines wirtschaftlich Berechtigten entstehen. Der nach der Änderungsrichtlinie zu schaffende Zugriff für jedermann geht über das Ziel hinaus und ist nicht mit der europäischen Grundrechtecharta vereinbar.

