



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIOVANNI PITRUZZELLA
vom 20. Januar 2022¹

Verbundene Rechtssachen C-37/20 und C-601/20

**WM (C-37/20),
Sovim SA (C-601/20)
gegen
Luxembourg Business Registers**

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal d'arrondissement Luxembourg [Bezirksgericht
Luxemburg, Luxemburg])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung – Richtlinie (EU) 2015/849 – Art. 30 Abs. 5 und 9 – Register der wirtschaftlichen Eigentümer – Richtlinie (EU) 2018/843 – Art. 1 Abs. 15 Buchst. c und g – Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer – Gültigkeit – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 7 und 8 – Grundsatz der Transparenz – Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten – Verordnung (EU) 2016/679 – Art. 5 Abs. 1 Buchst. a bis c und f – Ausnahmen vom Zugang zum Register der wirtschaftlichen Eigentümer – Voraussetzungen – Begriffe ‚außergewöhnliche Umstände‘, ‚Risiko‘ und ‚unverhältnismäßiges Risiko‘ – Nachweis“

1. Was ist der angemessene Ausgleich zwischen dem Erfordernis der Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer und die Kontrollstrukturen von Gesellschaften, das eine grundlegende Rolle bei der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung spielt, einerseits und der Achtung der Grundrechte der betroffenen Personen, d. h. der wirtschaftlichen Eigentümer, und insbesondere ihrer Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten andererseits?
2. Das ist im Wesentlichen die grundlegende Frage, die sich dem Gerichtshof in den beiden Rechtssachen stellt, die den Gegenstand der vorliegenden Schlussanträge bilden und zwei Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Luxemburg) betreffen.

¹ Originalsprache: Französisch.

3. Diese beiden Ersuchen betreffen die Gültigkeit und die Auslegung von Art. 30 Abs. 5 und 9 der Richtlinie (EU) 2015/849² in der durch die Richtlinie (EU) 2018/843³ geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2015/849). Mit dieser Richtlinie wurde eine Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Registern der wirtschaftlichen Eigentümer von im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingetragenen Gesellschaften und anderen juristischen Personen eingeführt, die grundsätzlich jedem Mitglied der Öffentlichkeit die Möglichkeit gibt, Zugang zu bestimmten in diesen Registern enthaltenen Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer zu erhalten, ohne dass ein wie auch immer geartetes Interesse nachgewiesen werden muss.

4. Das vorliegende Gericht fragt nach der Gültigkeit dieser Regelung im Hinblick auf die Grundrechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf Schutz personenbezogener Daten, die in Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankert sind. Es fragt sich auch, ob die Regelung der Ausnahmen vom öffentlichen Zugang, die durch diese Richtlinie eingeführt wurde, gültig ist und wie weit sie reicht.

5. In diesem Zusammenhang wird der Gerichtshof auch ersucht, zur Wechselwirkung zwischen dieser Regelung des öffentlichen Zugangs und mehreren Bestimmungen der Verordnung (EU) 2016/679⁴ Stellung zu nehmen.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Richtlinien 2015/849 und 2018/843

6. Nach dem zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2015/849 könnten „[d]ie Solidität, Integrität und Stabilität der Kreditinstitute und Finanzinstitute sowie das Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt ... schweren Schaden nehmen, wenn Straftäter und ihre Mittelsmänner versuchen, die Herkunft von Erträgen aus Straftaten zu verschleiern oder Geld aus rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Quellen terroristischen Zwecken zuzuführen“. So sollte nach dem zwölften Erwägungsgrund dieser Richtlinie „[j]ede natürliche Person, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle eine juristische Person steht, ... identifiziert werden“.

7. Nach dem 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 2015/849 ist „[d]ie Verpflichtung zum Vorhalten präziser und aktueller Daten zum wirtschaftlichen Eigentümer ... eine wichtige Voraussetzung für das Aufspüren von Straftätern, die ihre Identität ansonsten hinter einer Gesellschaftsstruktur verbergen könnten. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb dafür sorgen, dass in ihrem Staatsgebiet gemäß dem nationalen Recht eingetragene Unternehmen zusätzlich zu den grundlegenden Informationen, wie Name und Anschrift der Gesellschaft, Nachweis der Gründung und des rechtlichen Eigentums, auch angemessene, präzise und aktuelle Angaben zu ihrem

² Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. 2015, L 141, S. 73).

³ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2015/849 (ABl. 2018, L 156, S. 43).

⁴ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1, im Folgenden: DSGVO).

wirtschaftlichen Eigentümer beschaffen und vorhalten müssen. Im Interesse größerer Transparenz zwecks Bekämpfung des Missbrauchs von juristischen Personen sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer unter vollständiger Einhaltung des Unionsrechts in einem Zentralregister außerhalb der Gesellschaft gespeichert werden. ...“

8. In diesem Zusammenhang definiert Art. 3 Nr. 6 der Richtlinie 2015/849 den Begriff „wirtschaftlicher Eigentümer“ für die Zwecke dieser Richtlinie als „alle natürlichen Personen, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle der Kunde letztlich steht, und/oder die natürliche(n) Person(en), in deren Auftrag eine Transaktion oder Tätigkeit ausgeführt wird; hierzu gehört zumindest folgender Personenkreis:

a) bei Gesellschaften:

- i) alle natürliche(n) Person(en), in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle eine juristische Person ... über das direkte oder indirekte Halten eines ausreichenden Anteils von Aktien oder Stimmrechten oder eine Beteiligung an jener juristischen Person ... letztlich steht ...“⁵

9. Art. 30 der Richtlinie 2015/849 bestimmt⁶:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen angemessene, präzise und aktuelle Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, einschließlich genauer Angaben zum wirtschaftlichen Interesse, einholen und aufbewahren müssen. Die Mitgliedstaaten tragen auch dafür Sorge, dass für Verstöße gegen diesen Artikel wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Maßnahmen oder Sanktionen verhängt werden.

...

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in Absatz 1 genannten Angaben in einem zentralen Register in jedem Mitgliedstaat aufbewahrt werden ...

(4) Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass die Angaben, die im zentralen Register gemäß Absatz 3 aufbewahrt werden, angemessen, präzise und aktuell sind, und schaffen entsprechende Mechanismen. ...

(5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer in allen Fällen zugänglich sind für

a) die zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen [Financial Intelligence Units (FIU)], ohne Einschränkung,

b) Verpflichtete im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden gemäß Kapitel II,

⁵ In Art. 3 Nr. 6 Buchst. a Ziff. i Unterabs. 2 dieser Richtlinie heißt es: „Hält eine natürliche Person einen Aktienanteil von 25 % zuzüglich einer Aktie oder eine Beteiligung von mehr als 25 % am Kunden, so gilt dies als Hinweis auf direktes Eigentum. Hält eine Gesellschaft, die von einer oder mehreren natürlichen Personen kontrolliert wird, oder halten mehrere Gesellschaften, die von derselben natürlichen Person oder denselben natürlichen Personen kontrolliert werden, einen Aktienanteil von 25 % zuzüglich einer Aktie oder eine Beteiligung von mehr als 25 % am Kunden, so gilt dies als Hinweis auf indirektes Eigentum.“

⁶ Durch Art. 1 Nr. 15 der Richtlinie 2018/843 wurden die Abs. 1 bis 7, 9 und 10 der ursprünglichen Fassung von Art. 30 der Richtlinie 2015/849 geändert bzw. ersetzt und außerdem Abs. 5a eingefügt.

c) alle Mitglieder der Öffentlichkeit.

Die Personen nach Buchstabe c haben Zugang mindestens zum Namen, Monat und Jahr der Geburt, dem Wohnsitzland und der Staatsangehörigkeit des wirtschaftlichen Eigentümers sowie zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses.

Die Mitgliedstaaten können unter Bedingungen, die im nationalen Recht festzulegen sind, den Zugang zu weiteren Informationen vorsehen, die die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers ermöglichen. Diese weiteren Informationen umfassen im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen mindestens das Geburtsdatum oder die Kontaktdaten.

(5a) Die Mitgliedstaaten können entscheiden, die in ihren nationalen Registern gemäß Absatz 3 gespeicherten Informationen unter der Bedingung zur Verfügung zu stellen, dass eine Online-Registrierung erfolgt und eine Gebühr gezahlt wird, die die Verwaltungskosten für die Bereitstellung der Informationen einschließlich der Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung des Registers nicht überschreiten darf.

...

(9) Für außergewöhnliche, nach nationalem Recht festzulegende Umstände, unter denen der wirtschaftliche Eigentümer durch den in Absatz 5 Unterabsatz 1 Buchstaben b und c genannten Zugang einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde, oder für den Fall, dass der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist, können die Mitgliedstaaten im Einzelfall eine Ausnahme von dem besagten vollständigen oder teilweisen Zugang zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer vorsehen. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese Ausnahmen nach eingehender Bewertung der außergewöhnlichen Natur der Umstände gewährt werden. Rechte auf eine verwaltungsrechtliche Prüfung des Beschlusses über die Ausnahme und auf einen wirksamen Rechtsbehelf werden gewährt. Ein Mitgliedstaat, der Ausnahmen gewährt hat, veröffentlicht jährlich statistische Daten über die Anzahl der gewährten Ausnahmen und deren Begründungen und legt diese Daten der [Europäischen] Kommission vor.

Die gemäß Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes gewährten Ausnahmen gelten weder für Kredit- und Finanzinstitute noch für Verpflichtete gemäß Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 3 Buchstabe b, bei denen es sich um öffentliche Bedienstete handelt.

...“

10. Nach Art. 41 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849⁷ „[gilt] [f]ür die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Richtlinie ... die [DSGVO]“.

11. Nach Art. 43 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 ist „[d]ie Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Grundlage dieser Richtlinie zu Zwecken der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gemäß Artikel 1 ... als Angelegenheit von öffentlichem Interesse gemäß der [DSGVO] anzusehen“.

⁷ Dieser Artikel ist durch die Richtlinie (EU) 2019/2177 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/138/EG betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II), der Richtlinie 2014/65/EU über Märkte für Finanzinstrumente und der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (ABl. 2019, L 334, S. 155) geändert worden.

2. DSGVO

12. Art. 5 („Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten“) Abs. 1 der DSGVO bestimmt:

„Personenbezogene Daten müssen

- a) auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden (‚Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz‘);
- b) für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden; ... (‚Zweckbindung‘);
- c) dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein (‚Datenminimierung‘);

...

- f) in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen (‚Integrität und Vertraulichkeit‘).“

13. Art. 25 („Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen“) Abs. 2 dieser Verordnung sieht vor:

„Der Verantwortliche trifft geeignete technische und organisatorische Maßnahmen, die sicherstellen, dass durch Voreinstellung grundsätzlich nur personenbezogene Daten, deren Verarbeitung für den jeweiligen bestimmten Verarbeitungszweck erforderlich ist, verarbeitet werden. Diese Verpflichtung gilt für die Menge der erhobenen personenbezogenen Daten, den Umfang ihrer Verarbeitung, ihre Speicherfrist und ihre Zugänglichkeit. Solche Maßnahmen müssen insbesondere sicherstellen, dass personenbezogene Daten durch Voreinstellungen nicht ohne Eingreifen der Person einer unbestimmten Zahl von natürlichen Personen zugänglich gemacht werden.“

14. Die DSGVO enthält ein Kapitel V „Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer oder internationale Organisationen“, das die Art. 44 bis 50 dieser Verordnung umfasst. Art. 44 („Allgemeine Grundsätze der Datenübermittlung“) bestimmt:

„Jedwede Übermittlung personenbezogener Daten, die bereits verarbeitet werden oder nach ihrer Übermittlung an ein Drittland oder eine internationale Organisation verarbeitet werden sollen, ist nur zulässig, wenn der Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter die in diesem Kapitel niedergelegten Bedingungen einhalten und auch die sonstigen Bestimmungen dieser Verordnung eingehalten werden; dies gilt auch für die etwaige Weiterübermittlung personenbezogener Daten durch das betreffende Drittland oder die betreffende internationale Organisation an ein anderes Drittland oder eine andere internationale Organisation. Alle Bestimmungen dieses Kapitels sind

anzuwenden, um sicherzustellen, dass das durch diese Verordnung gewährleistete Schutzniveau für natürliche Personen nicht untergraben wird.“

15. Art. 49 („Ausnahmen für bestimmte Fälle“) dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Falls weder ein Angemessenheitsbeschluss nach Artikel 45 Absatz 3 vorliegt noch geeignete Garantien nach Artikel 46, einschließlich verbindlicher interner Datenschutzvorschriften, bestehen, ist eine Übermittlung oder eine Reihe von Übermittlungen personenbezogener Daten an ein Drittland oder an eine internationale Organisation nur unter einer der folgenden Bedingungen zulässig:

...

g) die Übermittlung erfolgt aus einem Register, das gemäß dem Recht der Union oder der Mitgliedstaaten zur Information der Öffentlichkeit bestimmt ist und entweder der gesamten Öffentlichkeit oder allen Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, zur Einsichtnahme offensteht, aber nur soweit die im Recht der Union oder der Mitgliedstaaten festgelegten Voraussetzungen für die Einsichtnahme im Einzelfall gegeben sind.

...“

B. Luxemburgisches Recht

16. Art. 3 der Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Gesetz vom 13. Januar 2019 zur Schaffung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer), (Mémorial A 15), (im Folgenden: Gesetz vom 13. Januar 2019) sieht vor, dass eine ganze Reihe von Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer der eingetragenen Unternehmen in dieses Register eingetragen und dort aufbewahrt werden müssen. Zu diesen Informationen gehören Name, Vorname(n), Staatsangehörigkeit(en), Tag, Monat und Jahr der Geburt, Geburtsort, Wohnsitzland und die genaue Privat- oder Geschäftsanschrift.

17. Art. 15 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 bestimmt:

„(1) Eine eingetragene Einrichtung oder ein wirtschaftlicher Eigentümer kann von Fall zu Fall und unter den nachstehend aufgeführten außergewöhnlichen Umständen aufgrund eines ordnungsgemäß begründeten Antrags, der an den Verwalter gerichtet ist, verlangen, den Zugang zu den in Artikel 3 genannten Informationen auf nationale Behörden, Kreditinstitute und Finanzinstitute sowie auf Gerichtsvollzieher und Notare, die in ihrer Eigenschaft als Amtsträger handeln, zu beschränken, wenn durch diesen Zugang der wirtschaftliche Eigentümer einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde oder der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist.

(2) Der Verwalter beschränkt vorübergehend ab dem Erhalt des Antrags bis zur Zustellung seiner Entscheidung und im Fall der Ablehnung des Antrags für einen weiteren Zeitraum von 15 Tagen den Zugang zu den in Art. 3 genannten Informationen ausschließlich auf die nationalen Behörden. Für den Fall, dass ein Rechtsbehelf gegen eine ablehnende Entscheidung eingelegt wird, bleibt die Beschränkung des Zugangs zu den Informationen solange aufrecht, bis die ablehnende Entscheidung nicht mehr angefochten werden kann.

...“

II. Sachverhalt der Rechtsstreitigkeiten, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

A. Rechtssache C-37/20

18. WM ist wirtschaftlicher Eigentümer von insgesamt 35 Handelsgesellschaften und der Société civile immobilière (Immobilien-Gesellschaft bürgerlichen Rechts) YO. Alle diese Gesellschaften beantragten nach Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 bei der Luxembourg Business Registers (im Folgenden: LBR), dem Verwalter des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer in Luxemburg, den Zugang zu Informationen, die WM als wirtschaftlichen Eigentümer dieser Gesellschaften betreffen, auf die in dieser Bestimmung genannten Institute und Behörden unter Ausschluss aller anderen Personen zu beschränken. In diesen Anträgen machte WM geltend, dass die Veröffentlichung der in Art. 3 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 genannten Informationen ihn und seine Familie auf qualifizierte, echte und gegenwärtige Weise einem unverhältnismäßigen Risiko und dem Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung aussetzen würde.

19. Die LBR lehnte alle diese Anträge ab. Insbesondere wurde der Antrag der Société civile immobilière YO mit Entscheidung vom 20. November 2019 zurückgewiesen.

20. Gegen diese Entscheidung erhob WM Klage beim vorlegenden Gericht⁸. WM machte geltend, dass er aufgrund seiner Funktion als Mitglied der Führungsebene der Gesellschaften, für die die Beschränkung des Zugangs zu den Informationen beantragt worden sei, häufig in Länder reisen müsse, die durch politisch instabile Regimes und eine hohe Kriminalität gekennzeichnet seien. Dies gehe mit einem erheblichen Risiko von Entführung, Freiheitsberaubung, Gewalt und sogar Tod einher. Dieses Risiko wäre noch größer, wenn Personen mit kriminellen Absichten erfahren könnten, dass er wirtschaftlicher Eigentümer einer der betroffenen juristischen Personen sei, weil diese Eigenschaft Anlass zu der Vermutung gebe, dass ihm diese juristischen Personen gehörten.

21. Die LBR trägt hingegen vor, die Situation von WM entspreche nicht den Anforderungen des Gesetzes vom 13. Januar 2019, die eine Beschränkung des Zugangs zu Informationen über seine Eigenschaft als wirtschaftlicher Eigentümer der betreffenden Gesellschaften rechtfertigen würden. Die LBR macht insbesondere geltend, dass die Beteiligung von WM an den Aktivitäten dieser Gesellschaften allgemein bekannt sei, weil diese Beteiligung Gegenstand zahlreicher Hinweise in der Presse gewesen sei und sich durch eine einfache Internetrecherche leicht ausfindig machen lasse.

22. Das vorlegende Gericht hat zu entscheiden, ob WM die in Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 vorgesehenen Voraussetzungen für eine Beschränkung des Zugangs zu Informationen über seine Eigenschaft als wirtschaftlicher Eigentümer der Société civile immobilière YO erfüllt. Es weist darauf hin, dass diese Bestimmung Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in luxemburgisches Recht umsetzt, und hegt Zweifel an der Auslegung dieser Bestimmung der genannten Richtlinie.

⁸ Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass vor dem vorsitzenden Richter der Kammer für Handelssachen ein Verfahren bezüglich der ablehnenden Entscheidungen anhängig ist, die gegen die anderen Handelsgesellschaften ergangen sind.

23. Diese Zweifel betreffen die in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 verwendeten Begriffe „außergewöhnliche Umstände“ und „Risiko“. Das vorlegende Gericht stellt auch die Frage nach dem Kriterium der „Unverhältnismäßigkeit“ des Risikos, das die Beschränkung des Zugangs zu den Informationen rechtfertigt.

24. Unter diesen Umständen hat das Tribunal d’arrondissement de Luxembourg (Bezirksgericht Luxemburg) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Zum Begriff „außergewöhnliche Umstände“

- a) Kann Art. 30 Abs. 9 der [Richtlinie 2015/849] im Hinblick darauf, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von „außergewöhnliche[n], nach nationalem Recht festzulegende[n] Umstände[n]“ abhängig macht, dahin ausgelegt werden, dass er es erlaubt, im nationalem Recht den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ einzig dahin gehend festzulegen, dass er gleichbedeutend ist mit „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung“, Begriffen, die bereits nach dem Wortlaut des vorgenannten Art. 30 Abs. 9 eine Voraussetzung für die Anwendung der Zugangsbeschränkung darstellen?
- b) Falls die Frage Nr. 1 a) verneint werden sollte und für den Fall, dass das zur Umsetzung erlassene nationale Recht den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ einzig durch einen Verweis auf die nicht weiterführende Wendung „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung“ definiert hat, muss dann der vorgenannte Art. 30 Abs. 9 dahin ausgelegt werden, dass er es einem nationalen Richter erlaubt, die Bedingung „außergewöhnliche Umstände“ außer Acht zu lassen, oder muss der nationale Richter das Versäumnis des nationalen Gesetzgebers dadurch ausgleichen, dass er die Tragweite des Begriffs „außergewöhnliche Umstände“ richterrechtlich bestimmt? Wenn Letzteres gilt, kann dann der Gerichtshof ... im Hinblick darauf, dass es sich nach dem Wortlaut des Art. 30 Abs. 9 [dieser Richtlinie] um eine Bedingung handelt, deren Inhalt durch nationales Recht bestimmt wird, den nationalen Richter bei seiner Aufgabe anleiten? Wenn ja, was sind die Leitlinien für den nationalen Richter bei der Bestimmung des Inhalts des Begriffs „außergewöhnliche Umstände“?

2. Zum Begriff „Risiko“

- a) Muss Art. 30 Abs. 9 der [Richtlinie 2015/849] im Hinblick darauf, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über die [wirtschaftlichen] Eigentümer von „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung“ abhängig macht, dahin ausgelegt werden, dass er auf eine Gesamtheit von acht Fällen verweist, von denen der erste auf ein allgemeines Risiko abstellt, für das die Bedingung der Unverhältnismäßigkeit gilt, und die sieben folgenden auf spezifische Risiken abstellen, für die die Unverhältnismäßigkeit keine Bedingung ist, oder dahin, dass er auf eine Gesamtheit von sieben Fällen verweist, von denen jeder ein spezifisches Risiko betrifft, das unverhältnismäßig sein muss?

- b) Muss Art. 30 Abs. 9 der [Richtlinie 2015/849] im Hinblick darauf, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über die [wirtschaftlichen] Eigentümer von „einem Risiko“ abhängig macht, dahin ausgelegt werden, dass er die Prüfung, ob dieses Risiko besteht und wie ernst es ist, auf die Beziehungen beschränkt, die der [wirtschaftliche] Eigentümer zu der konkreten juristischen Person unterhält, für die er den Antrag stellt, den Zugang zu Informationen über seine Eigenschaft als [wirtschaftlicher] Eigentümer zu beschränken, oder dahin, dass auch die Beziehungen zu berücksichtigen sind, die der betreffende [wirtschaftliche] Eigentümer zu anderen juristischen Personen unterhält? Wenn man die Beziehungen berücksichtigen muss, die zu anderen juristischen Personen unterhalten werden, muss man nur die Eigenschaft als [wirtschaftlicher] Eigentümer im Verhältnis zu anderen juristischen Personen berücksichtigen oder muss man jedwede Beziehung, die zu anderen juristischen Personen unterhalten wird, berücksichtigen? Wenn man jedwede Beziehung, die zu anderen juristischen Personen unterhalten wird, berücksichtigen muss, wirkt sich dann die Art dieser Beziehung darauf aus, ob das Risiko besteht und wie ernst es ist?
- c) Muss Art. 30 Abs. 9 der [Richtlinie 2015/849] im Hinblick darauf, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über den [wirtschaftlichen] Eigentümer von „einem Risiko“ abhängig macht, dahin ausgelegt werden, dass der Schutz, der sich aus einer Zugangsbeschränkung ergibt, nicht in Anspruch genommen werden kann, wenn diese Informationen bzw. andere Informationen, die der [wirtschaftliche] Eigentümer vorlegt, um zu belegen, dass ein ernstes „Risiko“ besteht, für Dritte leicht auf anderen Wegen erhältlich sind?

3. Zum Begriff des „unverhältnismäßigen Risikos“

Welche widerstreitenden Interessen müssen im Rahmen der Anwendung von Art. 30 Abs. 9 der [Richtlinie 2015/849] im Hinblick darauf berücksichtigt werden, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über den [wirtschaftlichen] Eigentümer von einem „unverhältnismäßigen“ Risiko abhängig macht?

B. Rechtssache C-601/20

25. Die Sovim SA ist eine Aktiengesellschaft mit Niederlassung und Gesellschaftssitz in Luxemburg.

26. Am 12. August 2019 beantragte Sovim gemäß Art. 15 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 bei der LBR, den Zugang zu den dort eingetragenen Informationen über ihren wirtschaftlichen Eigentümer zu beschränken.

27. Am 6. Februar 2020 lehnte die LBR diesen Antrag ab.

28. Daraufhin reichte Sovim am 24. Februar 2020 beim Tribunal d'arrondissement de Luxembourg eine Klage ein, mit der sie in erster Linie begehrte, dass Art. 12 des Gesetzes vom 13. Januar 2019, wonach der Zugang zu bestimmten im Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragenen Informationen jeder Person offen steht, und/oder Art. 15 dieses Gesetzes unangewendet bleiben und die von ihr in Ausführung von Art. 3 dieses Gesetzes bereitgestellten Informationen nicht öffentlich zugänglich gemacht werden.

29. Sovim macht in erster Linie geltend, dass die Gewährung eines öffentlichen Zugangs zur Identität und zu den persönlichen Daten des wirtschaftlichen Eigentümers das Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens sowie das Recht auf Schutz personenbezogener Daten, die in den Art. 7 und 8 der Charta verankert seien, verletze. Nach ihrer Auffassung zielt die Richtlinie 2015/849, auf deren Grundlage das Gesetz vom 13. Januar 2019 in das luxemburgische Recht eingeführt wurde, nämlich darauf ab, die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften zu identifizieren, die zum Zweck der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung eingesetzt werden, und die Sicherheit der Geschäftsbeziehungen und das Vertrauen in die Märkte zu gewährleisten. Es sei jedoch nicht erwiesen, inwiefern der keinerlei Kontrolle unterliegende Zugang der Öffentlichkeit zu den im Register der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Daten das Erreichen dieser Ziele ermögliche. In zweiter Linie macht Sovim geltend, dass der öffentliche Zugang zu den im Register der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen personenbezogenen Daten gegen mehrere Bestimmungen der DSGVO verstoße.

30. Hilfsweise beantragt Sovim die Feststellung, dass im vorliegenden Fall ein unverhältnismäßiges Risiko im Sinne von Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 besteht, und begehrt daher, die LBR anzuweisen, den Zugang zu den in Art. 3 dieses Gesetzes genannten Informationen zu beschränken. Insoweit macht Sovim geltend, dass ihr wirtschaftlicher Eigentümer einem qualifizierten, echten und gegenwärtigen unverhältnismäßigen Risiko ausgesetzt werde, weil die Gefahr bestehe, dass er und seine Familie, die sich auf dem afrikanischen Kontinent bewegten oder dort aufhielten, entführt würden.

31. In diesem Zusammenhang stellt sich nach Auffassung des vorlegenden Gerichts die Frage, ob der öffentliche Zugang zu bestimmten der im Register der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Daten mit der Charta sowie mit der DSGVO vereinbar ist.

32. Unter diesen Umständen hat das Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Bezirksgericht Luxemburg) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 1 [Nr.] 15 Buchst. c der [Richtlinie 2018/843], soweit die Mitgliedstaaten damit verpflichtet werden, die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer in allen Fällen allen Mitgliedern der Öffentlichkeit ohne Nachweis eines berechtigten Interesses zugänglich zu machen,
 - a) im Licht des in Art. 7 der [Charta] verbürgten und in Einklang mit Art. 8 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) ausgelegten Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens unter Berücksichtigung der namentlich in den Erwägungsgründen 30 und 31 der Richtlinie 2018/843 genannten Ziele, die insbesondere auf die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung abstellen, und
 - b) im Licht des in Art. 8 der Charta verbürgten Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, soweit es insbesondere darauf abzielt, die Verarbeitung personenbezogener Daten auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise sowie die Zweckbindung der Erhebung und der Verarbeitung und die Datenminimierung zu gewährleisten, gültig?

2. a) Ist Art. 1 [Nr.] 15 Buchst. g der Richtlinie 2018/843 dahin auszulegen, dass die außergewöhnlichen Umstände, auf die er Bezug nimmt und unter denen die Mitgliedstaaten Ausnahmen von dem vollständigen oder teilweisen Zugang zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer vorsehen können, wenn der wirtschaftliche Eigentümer durch den Zugang der Öffentlichkeit einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde, nur dann vorliegen, wenn der Beweis eines unverhältnismäßigen Risikos von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung, das tatsächlich die konkrete Person des wirtschaftlichen Eigentümers betrifft und außergewöhnlich, qualifiziert, echt und gegenwärtig ist, erbracht wird?
- b) Falls dies bejaht wird: Ist der so ausgelegte Art. 1 [Nr.] 15 Buchst. g der Richtlinie 2018/843 im Licht des in Art. 7 der Charta verbürgten Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens und des in Art. 8 der Charta verbürgten Rechts auf Schutz personenbezogener Daten gültig?
3. a) Ist Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der [DSGVO], der zu einer Verarbeitung der Daten auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verpflichtet, dahin auszulegen, dass er weder dem entgegensteht,
- dass die personenbezogenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers, die in einem gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849 eingerichteten Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragen sind, jedermann ohne Kontrolle und ohne Rechtfertigung öffentlich zugänglich sind und ohne dass die betroffene Person (wirtschaftlicher Eigentümer) Kenntnis davon haben kann, wer zu diesen personenbezogenen Daten, die sie betreffen, Zugang hatte, noch dem entgegensteht,
 - dass der Verantwortliche eines solchen Registers der wirtschaftlichen Eigentümer einem unbeschränkten und nicht bestimmbareren Personenkreis Zugang zu den personenbezogenen Daten der wirtschaftlichen Eigentümer gibt?
- b) Ist Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der [DSGVO], der zur Zweckbindung verpflichtet, dahin auszulegen, dass die personenbezogenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers, die in einem gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849 eingerichteten Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragen sind, öffentlich zugänglich sind, ohne dass der für die Verarbeitung dieser Daten Verantwortliche gewährleisten kann, dass diese Daten ausschließlich zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie erhoben wurden, nämlich im Wesentlichen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, einem Zweck, für dessen Einhaltung die Öffentlichkeit nicht zuständig ist?
- c) Ist Art. 5 Abs. 1 Buchst. c der [DSGVO], der zur Datenminimierung verpflichtet, dahin auszulegen, dass er nicht daran hindert, dass die Öffentlichkeit über ein gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849 eingerichtetes Register der wirtschaftlichen Eigentümer nicht nur Zugang zum Namen, dem Geburtsmonat und -jahr, der Staatsangehörigkeit und dem Wohnsitzstaat eines wirtschaftlichen Eigentümers sowie zu Art und Umfang seines wirtschaftlichen Interesses, sondern auch zu seinem Geburtstag und -ort hat?

- d) Steht Art. 5 Abs. 1 Buchst. f der [DSGVO], der dazu verpflichtet, Daten in einer Weise zu verarbeiten, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung, wodurch die Integrität und die Vertraulichkeit dieser Daten gewährleistet wird, dem unbeschränkten und unbedingten Zugang ohne Vertraulichkeitsverpflichtung zu den personenbezogenen Daten von wirtschaftlichen Eigentümern, die in dem gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849 eingerichteten Register der wirtschaftlichen Eigentümer verfügbar sind, nicht entgegen?
- e) Ist Art. 25 Abs. 2 der [DSGVO], der den Datenschutz durch Voreinstellung gewährleistet und nach dem insbesondere personenbezogene Daten durch Voreinstellungen nicht ohne Eingreifen der Person einer unbestimmten Zahl von natürlichen Personen zugänglich gemacht werden dürfen, dahin auszulegen, dass er weder dem entgegensteht,
- dass ein gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849 eingerichtetes Register der wirtschaftlichen Eigentümer keine Anmeldung auf der Webseite dieses Registers seitens der öffentlichen Nutzer, die die personenbezogenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers abfragen, verlangt, noch dem entgegensteht,
 - dass keinerlei Informationen über die Abfrage der in einem solchen Register eingetragenen personenbezogenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers an diesen übermittelt werden, und auch nicht dem entgegensteht,
 - dass keinerlei Einschränkung des Umfangs und der Zugänglichkeit der betreffenden personenbezogenen Daten im Hinblick auf den Zweck ihrer Verarbeitung zur Anwendung kommt?
- f) Sind die Art. 44 bis 50 der [DSGVO], die die Übermittlung personenbezogener Daten an ein Drittland an strenge Voraussetzungen knüpfen, dahin auszulegen, dass sie nicht daran hindern, dass solche Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers, die in einem gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849 eingerichteten Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragen sind, in allen Fällen allen Mitgliedern der Öffentlichkeit ohne Nachweis eines berechtigten Interesses und ohne Beschränkungen hinsichtlich der Lokalisierung dieser Öffentlichkeit zugänglich sind?

III. Würdigung

33. Die sechs Fragen, die das vorlegende Gericht im Rahmen seiner beiden Vorabentscheidungsersuchen stellt, lassen sich im Wesentlichen in drei Gruppen einteilen.

34. Eine erste Gruppe von Fragen (d. h. die erste Frage und die zweite Frage, Buchst. b, beide vorgelegt in der Rechtssache C-601/20) zielt darauf ab, die Gültigkeit der Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer und ihres Systems von Ausnahmen, wie sie durch Art. 30 Abs. 5 Buchst. c und Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 eingeführt wurden, im Licht der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten zu überprüfen.

35. Eine zweite Gruppe von Fragen (d. h. die dritte in der Rechtssache C-601/20 vorgelegte Frage) zielt darauf ab, die Vereinbarkeit dieser Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer mit mehreren Bestimmungen der DSGVO zu überprüfen.

36. Eine dritte Gruppe von Fragen (d. h. alle in der Rechtssache C-37/20 vorgelegten Fragen sowie die zweite Frage, Buchst. a, in der Rechtssache C-601/20) betrifft die Auslegung von Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 über das System der Ausnahmen von der Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer.

37. Bevor ich diese Fragen beantworte, halte ich einige einleitende Überlegungen für angebracht. Als Erstes werde ich allgemeine Bemerkungen zum Grundsatz der Transparenz im Unionsrecht machen, der in den vorliegenden Rechtssachen eine grundlegende Rolle spielt. Als Zweites werde ich die Hauptmerkmale der durch die Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen darlegen. Als Drittes werde ich einige Überlegungen zum Verhältnis zwischen der Richtlinie 2015/849 und der DSGVO anstellen.

A. Vorbemerkungen

1. Zum Grundsatz der Transparenz

38. Demokratie ist „die Regierung der öffentlichen Macht in der Öffentlichkeit“. Diese von dem angesehenen politischen Philosophen Norberto Bobbio⁹ geprägte Definition der Demokratie verdeutlicht die wechselseitige Durchdringung von Demokratie und Transparenz. In den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten hat sich immer mehr die Vorstellung durchgesetzt, dass die staatliche Tätigkeit von Transparenz bestimmt sein muss und dieser Transparenz nur in absolut außergewöhnlichen Fällen Grenzen gesetzt sein dürfen (eine Regierung wie ein „Glashaus“).

39. Der Transparenz der öffentlichen Gewalt steht das Geheimnis der Privatsphäre gegenüber, das durch die Anerkennung eines nunmehr in Art. 7 der Charta verankerten Grundrechts geschützt wird, das die Achtung des Privatlebens zum Gegenstand hat. Dieses Recht wurde vor allem nach der Ausbreitung der digitalen Technologien durch das Recht auf Schutz personenbezogener Daten erweitert, das ebenfalls in der Charta verankert ist, nämlich in ihrem Art. 8. Der konzeptionellen Dichotomie zwischen öffentlicher und privater Sphäre entspricht die Dichotomie zwischen Transparenz und der Vertraulichkeit des Privatlebens.

40. In den komplexen Gesellschaften der heutigen Zeit ist die Trennlinie zwischen öffentlicher und privater Sphäre jedoch nicht immer klar. Zwischen beiden kommt es nämlich immer häufiger zu Interferenzen und Überschneidungen. Insbesondere können bestimmte private Verhaltensweisen aufgrund ihrer Art erhebliche Auswirkungen auf die öffentliche Dimension haben oder aufgrund der öffentlichen Rolle desjenigen, der diese Verhaltensweisen an den Tag legt, für die Öffentlichkeit einer demokratischen Gesellschaft und ihre Ausprägungen (Medien, politische Parteien, Organisationen der Zivilgesellschaft), die eine weitgehende Kontrolle über das staatliche Handeln ausüben, von Bedeutung sein.

⁹ Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Turin, S. 76.

41. So kann aus Gründen objektiver oder subjektiver Art ein allgemeines Interesse daran bestehen, bestimmte Aspekte zu kennen, die zur Privatsphäre eines Einzelnen gehören. Folglich häufen sich die Fälle, in denen die Privatsphäre und der Schutz personenbezogener Daten einerseits und das Bedürfnis nach Transparenz andererseits im Konflikt miteinander stehen, was heikle Bemühungen um eine ausgewogene Gewichtung erforderlich macht.

42. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Transparenz im Unionsrecht eine immer wichtigere Rolle spielt und inzwischen auch auf der Ebene des Primärrechts, nämlich in den Art. 1 und 10 EUV sowie in Art. 15 AEUV, verankert ist¹⁰. Im Rahmen des Unionsrechts konkretisiert sich dieser Grundsatz zunächst in Anforderungen an die institutionelle Transparenz und die Verfahrenstransparenz, die für Tätigkeiten öffentlicher Art wie etwa die gesetzgeberische oder administrative Tätigkeit gelten. In dieser Hinsicht trägt Transparenz zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Art. 6 EUV und in der Charta verankert sind¹¹. Der Gerichtshof selbst hat den Zusammenhang zwischen Transparenz und Demokratie anerkannt, indem er in seiner Rechtsprechung den Zweck des Transparenzprinzips so beschrieben hat, dass ein möglichst umfassender Zugang der Bürger zu Informationen gewährleistet werden soll, um den demokratischen Charakter der Organe und der Verwaltung zu stärken¹².

43. Der insbesondere nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erweiterte Anwendungsbereich des Transparenzgrundsatzes¹³ hat dessen Bedeutung jedoch auf Bereiche wie die Regulierung der Finanzmärkte ausgedehnt, in denen dieser Grundsatz zur Bekämpfung von Phänomenen wie Korruption oder Terrorismus beiträgt, die, weil sie die Demokratie zersetzen können, diesen in Art. 2 EUV verankerten Grundwert der Union gefährden können.

44. Darüber hinaus zeigt die Rechtsprechung des Gerichtshofs Beispiele für Situationen auf, in denen sich die beiden oben genannten Dichotomien, öffentliche Sphäre/Privatsphäre und Anforderungen an die Transparenz/Vertraulichkeit der Privatsphäre, überschneiden.

45. So hat der Gerichtshof im Urteil vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert (C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662), entschieden, dass die Veröffentlichung von Daten unter Nennung der Namen der Empfänger von Agrarbeihilfen sowie unter Angabe der genauen Beträge, die diese erhalten haben, im Internet geeignet ist, die Transparenz in Bezug auf die Verwendung dieser Beihilfen zu erhöhen. Er hat ausgeführt, dass solche den Bürgern zur Verfügung gestellten Informationen die öffentliche Kontrolle der Verwendung der betreffenden Beträge stärken und einen Beitrag zur bestmöglichen Verwendung öffentlicher Mittel leisten¹⁴.

46. Ein weiteres, kürzlich von der Großen Kammer des Gerichtshofs erlassenes Urteil¹⁵ betraf ein ungarisches Gesetz, das u. a. einigen Kategorien von Organisationen der Zivilgesellschaft, die ausländische Unterstützung erhalten, die Verpflichtung auferlegte, Informationen über die

¹⁰ Vgl. auch Art. 298 Abs. 1 AEUV sowie Art. 42 der Charta.

¹¹ Vgl. hierzu zweiter Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) sowie Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹² Urteil vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert (C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 68). Vgl. hierzu auch die Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in diesen Rechtssachen (EU:C:2010:353, Nr. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹³ Vgl. Urteil vom 18. Juli 2017, Kommission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁴ Vgl. u. a. Rn. 75 des Urteils vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert (C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662).

¹⁵ Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn (Transparenz von Vereinigungen) (C-78/18, EU:C:2020:476).

Personen, die die Unterstützung aus dem Ausland bereitstellen, sowie über diese finanzielle Unterstützung öffentlich bekannt zu geben. In diesem Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, dass das in Rede stehende Gesetz diskriminierende und ungerechtfertigte Beschränkungen einführt und gegen Art. 63 AEUV sowie gegen die Art. 7, 8 und 12 der Charta verstößt.

47. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof ausdrücklich anerkannt, dass das Ziel, die Transparenz der diesen Organisationen gewährten finanziellen Unterstützungen zu erhöhen, auch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann, weil bestimmte Organisationen der Zivilgesellschaft in Anbetracht der Ziele, die sie verfolgen, und der Mittel, über die sie verfügen, erheblichen Einfluss auf das öffentliche Leben und die öffentliche Debatte haben können¹⁶.

48. Wie die angeführten Beispiele zeigen, kann die für den öffentlichen Sektor typische Transparenz unter bestimmten Bedingungen auch bestimmte Aktivitäten – und damit verbundene Daten – von Privatpersonen betreffen, die aus verschiedenen Gründen grundlegende Interessen der Gemeinschaft berühren. Diese Entwicklung überrascht nicht, wenn man bedenkt, dass die Transparenz ein „Mittel“ ist, das außerhalb des Bereichs öffentlicher Behörden eingesetzt wird, um dem Gemeinwohl dienende Ziele zu erreichen. Die verfassungsrechtliche Frage, die sich in den vorliegenden Rechtssachen stellt, betrifft die Art und Weise, in der die Anforderungen an die Transparenz mit dem Schutz der Grundrechte, insbesondere dem Recht auf Schutz des Privatlebens und dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten, in Einklang gebracht werden können.

2. Zur mit der Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen

49. Es erscheint angebracht, die wichtigsten Elemente der Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen, die Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen in den vorliegenden Rechtssachen ist, kurz darzustellen.

50. Wie aus Art. 1 und dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2015/849 hervorgeht, soll diese Richtlinie dem Risiko für die Integrität, das ordnungsgemäße Funktionieren, das Ansehen und die Stabilität des Finanzsystems entgegenwirken, das sich aus der Nutzung dieses Systems zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ergibt¹⁷. Hierzu schafft sie einen wirksamen und umfassenden Rechtsrahmen für das Vorgehen gegen die Sammlung von Geldern oder Vermögenswerten für terroristische Zwecke, bei dem den Mitgliedstaaten die Aufgabe obliegt, bestehende Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu ermitteln, zu analysieren und zu mindern¹⁸.

¹⁶ Vgl. Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn (Transparenz von Vereinigungen) (C-78/18, EU:C:2020:476, Rn. 79).

¹⁷ Vgl. hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Richard de la Tour in der Rechtssache Ecotex BULGARIA (C-544/19, EU:C:2020:931, Nr. 46).

¹⁸ Vgl. erster Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843.

51. In diesem Rahmen ist die Verpflichtung zum Vorhalten präziser und aktueller Daten zum wirtschaftlichen Eigentümer von im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten errichteten Gesellschaften und anderen juristischen Personen, wie er in Art. 3 Nr. 6 der Richtlinie 2015/849 definiert ist, eine wichtige Voraussetzung für das Aufspüren von Straftätern, die ihre Identität ansonsten hinter einer Gesellschaftsstruktur verbergen könnten¹⁹.

52. Nach Art. 3 Nr. 6 der Richtlinie 2015/849 sind wirtschaftliche Eigentümer alle natürlichen Personen, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle der Kunde letztlich steht, und/oder die natürliche(n) Person(en), in deren Auftrag eine Transaktion oder Tätigkeit ausgeführt wird.

53. So schreibt Art. 30 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2015/849 den Mitgliedstaaten vor, zum einen dafür zu sorgen, dass die in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder sonstigen juristischen Personen²⁰ angemessene, präzise und aktuelle Angaben zu ihren wirtschaftlichen Eigentümern, einschließlich genauer Angaben zum wirtschaftlichen Interesse, einholen und aufbewahren müssen, und zum anderen sicherzustellen, dass diese Angaben in einem zentralen Register in jedem Mitgliedstaat aufbewahrt werden. Diese Vorschriften legen nicht genau fest, welche Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer dem Zentralregister zu übermitteln sind, sondern überlassen es den einzelnen Mitgliedstaaten, diese zu bestimmen.

54. In Bezug auf den Zugang zu diesen Angaben hieß es in der ursprünglichen Fassung von Art. 30 Abs. 5 der Richtlinie 2015/849, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern in allen Fällen für die zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen, ohne Einschränkung (Buchst. a), für Verpflichtete im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden (Buchst. b) und für alle Personen oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können (Buchst. c), zugänglich sind.

55. Aus dem zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 geht hervor, dass es in Anbetracht „neue[r] Tendenzen, ... insbesondere bei der Art und Weise der Finanzierung terroristischer Gruppen und bei ihrer Vorgehensweise“, für notwendig erachtet wurde, „weitere Maßnahmen zur Stärkung der Transparenz von finanziellen Transaktionen, von Gesellschaften oder anderen juristischen Personen“ zu treffen. Wie aus dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 hervorgeht, müssen bei den durch die Änderung der Richtlinie 2015/849 eingeführten weiteren Maßnahmen jedoch „das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten gebührend berücksichtigt und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten und angewendet werden“.

56. Im Hinblick auf die Förderung eines höheren Maßes an Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer wurde die ursprüngliche Fassung von Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 daher durch die Richtlinie 2018/843 dahin gehend geändert, dass die Möglichkeit des Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer nunmehr für „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ besteht, ohne dass ein wie auch immer geartetes Interesse nachgewiesen werden muss.

57. Genauer gesagt haben alle Mitglieder der Öffentlichkeit nach Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 „Zugang mindestens zum Namen, Monat und Jahr der Geburt, dem Wohnsitzland und der Staatsangehörigkeit des wirtschaftlichen Eigentümers sowie zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses“. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten nach

¹⁹ Die Mitgliedstaaten können hierfür eine zentrale Datenbank, in der Informationen über wirtschaftliche Eigentümer gespeichert werden, das Handelsregister oder ein anderes Zentralregister verwenden.

²⁰ Besondere Vorschriften für die Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern von Trusts oder Rechtsvereinbarungen mit ähnlicher Struktur oder Funktion sind in Art. 31 der Richtlinie 2015/849 enthalten.

Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 3 „den Zugang zu weiteren Informationen vorsehen, die die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers ermöglichen“, wobei diese weiteren Informationen „im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen mindestens das Geburtsdatum oder die Kontaktdaten“ umfassen.

58. Was die Modalitäten des Zugangs zu diesen Daten betrifft, wurde durch die Richtlinie 2018/843 in Art. 30 der Richtlinie 2015/849 ein Abs. 5a eingefügt, wonach die Mitgliedstaaten entscheiden können, die in ihren nationalen Registern gespeicherten Informationen unter der Bedingung zur Verfügung zu stellen, dass eine Online-Registrierung erfolgt und eine Gebühr gezahlt wird, die die Verwaltungskosten für die Bereitstellung der Informationen nicht überschreiten darf.

59. Der Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ist jedoch nicht unbegrenzt. Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 räumt den Mitgliedstaaten nämlich die Möglichkeit ein, Ausnahmen vom Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer vorzusehen. Art. 30 Abs. 9 dieser Richtlinie in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für außergewöhnliche, nach nationalem Recht festzulegende Umstände, unter denen der wirtschaftliche Eigentümer durch den den Verpflichteten oder der Öffentlichkeit gewährten Zugang einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde, oder für den Fall, dass der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist, Ausnahmen vom Zugang zu diesen Informationen vorsehen können.

60. Wie aus den Erwägungsgründen 30²¹, 31²², 32²³ und 33²⁴ der Richtlinie 2018/843 hervorgeht, zielten die durch sie eingeführten Änderungen von Art. 30 der Richtlinie 2015/849 – und insbesondere die Möglichkeit des Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer für „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ ohne das Erfordernis, ein wie auch immer geartetes Interesse nachzuweisen – darauf ab, ein höheres Maß an Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer und die Kontrollstrukturen der Unternehmen zu fördern, wobei das Hauptziel darin bestand, ein Umfeld zu schaffen, das weniger leicht für die Zwecke von Geldwäschern und Geldgebern des Terrorismus genutzt werden kann²⁵. Die Schaffung von mehr Transparenz sollte zugleich den positiven Nebeneffekt haben, das Vertrauen in die Finanzmärkte zu verbessern²⁶.

61. Während die durch die Richtlinie 2018/843 eingeführten Änderungen der Richtlinie 2015/849 das oben genannte Hauptziel der Förderung eines höheren Maßes an Transparenz verfolgten, wird jedoch im 34. Erwägungsgrund²⁷ der erstgenannten Richtlinie ausdrücklich anerkannt, dass es erforderlich ist, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse an der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einerseits und den Grundrechten der betroffenen Personen andererseits anzustreben.

²¹ Der 30. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 lautet: „Durch den Zugang der Öffentlichkeit zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer wird eine größere Kontrolle der Informationen durch die Zivilgesellschaft (einschließlich Presse und zivilgesellschaftlichen Organisationen) ermöglicht und das Vertrauen in die Integrität der Geschäftstätigkeit und des Finanzsystems gestärkt. Auf diese Weise kann insofern ein Beitrag zur Bekämpfung des Missbrauchs von Gesellschaften und anderen juristischen Personen und ähnlichen Rechtsvereinbarungen für die Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung geleistet werden, als Ermittlungen erleichtert und Reputationseffekte bewirkt werden können, da jedem, der Geschäfte abschließen könnte, die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer bekannt ist. Schließlich wird auch eine zeitnahe und effiziente Verfügbarkeit von Informationen für Finanzinstitute sowie Behörden, einschließlich Behörden von Drittländern, die an der Bekämpfung solcher Straftaten mitarbeiten, erleichtert. Der Zugang zu diesen Informationen würde dazu beitragen, Ermittlungen in Bezug auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten und Terrorismusfinanzierung durchzuführen.“

²² Der 31. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 lautet: „Das Vertrauen der Anleger und der breiten Öffentlichkeit in die Finanzmärkte hängt zu einem großen Teil von der Existenz einer präzisen Offenlegungspflicht ab, die für Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer und die Kontrollstrukturen der Unternehmen sorgt. Dies gilt insbesondere für Unternehmensführungsmodelle, die – wie in der Union – von konzentrierten Eigentumsverhältnissen gekennzeichnet sind. Einerseits können Großanleger, die umfangreiche Stimm- und Dividendenrechte besitzen, zu langfristigem Wachstum und einer soliden Unternehmensleistung beitragen. Andererseits könnten kontrollierende wirtschaftliche Eigentümer mit umfangreichen Stimmrechten dazu angeregt werden, zulasten der Minderheitsinvestoren Unternehmensvermögen umzuleiten und Möglichkeiten zur persönlichen Bereicherung zu schaffen. Die mögliche Verbesserung des Vertrauens in die Finanzmärkte sollte als positiver Nebeneffekt und nicht als Zweck erhöhter Transparenz angesehen werden, der darin besteht, ein Umfeld zu schaffen, das weniger leicht für die Zwecke von Geldwäschern und Geldgebern des Terrorismus genutzt werden kann.“

²³ Der 32. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 lautet: „Das Vertrauen der Anleger und der breiten Öffentlichkeit in die Finanzmärkte hängt zu einem großen Teil von der Existenz einer präzisen Offenlegungspflicht ab, die für Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer und die Kontrollstrukturen von Gesellschaften und anderen juristischen Personen sowie bestimmter Arten von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen sorgt. Die Mitgliedstaaten sollten daher in hinreichend kohärenter und koordinierter Weise einen Zugang zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer ermöglichen, indem sie eindeutige Vorschriften für den Zugang der Öffentlichkeit festlegen, sodass Dritte in der gesamten Union feststellen können, wer die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen sowie bestimmter Arten von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen sind.“

²⁴ Im 33. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 heißt es: „Die Mitgliedstaaten sollten daher in hinreichend kohärenter und koordinierter Weise einen Zugang zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen ermöglichen, der über die zentralen Register erfolgt, in denen die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer erfasst werden; sie sollten zu diesem Zweck klare Regeln für den Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Informationen festlegen, damit Dritte in der gesamten Union in Erfahrung bringen können, wer die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen sind.“

²⁵ Vgl. 31. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843, der in Fn. 23 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben ist, insbesondere der letzte Satz.

²⁶ Ebd.

²⁷ Nach dem ersten Satz des 34. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2018/843 sollten „[i]n allen Fällen, sowohl in Bezug auf Gesellschaften und andere juristische Personen als auch in Bezug auf Trusts und ähnliche Rechtsvereinbarungen, ... insbesondere das allgemeine öffentliche Interesse an der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie die Grundrechte der betroffenen Personen in ausgewogener Weise berücksichtigt werden“.

62. So sieht die Richtlinie 2015/849, wie aus dem 36. Erwägungsgrund²⁸ der Richtlinie 2018/843 hervorgeht, im Interesse der Sicherstellung eines angemessenen und ausgewogenen Ansatzes und zur Wahrung des Rechts auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten Ausnahmen von der Offenlegungspflicht der Register für Angaben über den wirtschaftlichen Eigentümer und von der Zugriffsmöglichkeit der Öffentlichkeit auf solche Informationen unter den oben genannten, in Art. 30 Abs. 9 der erstgenannten Richtlinie festgelegten Voraussetzungen vor.

3. Zum Verhältnis zwischen den Richtlinien 2015/849 und 2018/843 und der DSGVO

63. Mit der in Nr. 35 der vorliegenden Schlussanträge erwähnten zweiten Gruppe von Fragen, d. h. den Fragen, die im Rahmen der dritten Vorlagefrage in der Rechtssache C-601/20 gestellt wurden, soll der Gerichtshof ersucht werden, die Gültigkeit der mit der Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer im Hinblick auf mehrere Bestimmungen der DSGVO zu beurteilen.

64. Unter diesen Umständen erscheint es angebracht, zunächst einige Überlegungen zum Verhältnis zwischen diesen Rechtsakten der Union anzustellen, nämlich den Richtlinien 2015/849 und 2018/843 auf der einen Seite und der DSGVO auf der anderen Seite.

65. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass es sich um Rechtsakte des abgeleiteten Rechts handelt, die in der Hierarchie der Quellen des Unionsrechts gleichrangig sind.

66. Aus der Rechtsprechung geht hervor, dass in Fällen, in denen zwei gleichrangige Rechtsakte des abgeleiteten Rechts keine Bestimmung enthalten, die ausdrücklich einen Vorrang des einen vor dem anderen vorsieht, eine Anwendung jedes dieser Akte sicherzustellen ist, die mit der des jeweils anderen vereinbar ist und somit eine kohärente Anwendung ermöglicht²⁹.

67. Im vorliegenden Fall bestehen ausdrückliche Zusammenhänge zwischen den betreffenden Rechtsakten. Der unmittelbarste Zusammenhang wird durch Art. 41 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 hergestellt, wonach in der durch die Richtlinie 2019/2177 geänderten Fassung „[f]ür die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Richtlinie ... die [DSGVO gilt]“. Der 38. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 sieht ebenfalls vor, dass die DSGVO „[f]ür die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Richtlinie [gilt]“ und dass „die Begünstigten über ihre Rechte nach dem geltenden Rechtsrahmen für den Datenschutz in der Union – [DSGVO] – ... belehrt werden“. Auch Art. 43 der Richtlinie 2015/849 enthält einen Verweis auf die DSGVO.

²⁸ Der 36. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 lautet: „Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Sicherstellung eines angemessenen und ausgewogenen Ansatzes und zur Wahrung des Rechts auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten die Möglichkeit haben, Ausnahmen von der Offenlegungspflicht der Register für Angaben über den wirtschaftlichen Eigentümer und von der Zugriffsmöglichkeit auf solche Informationen für außergewöhnliche Fälle vorzusehen, in denen der wirtschaftliche Eigentümer durch die Informationen einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde. Die Mitgliedstaaten sollten auch die Möglichkeit haben, eine Online-Registrierung zur Identifizierung aller Personen, die Informationen aus dem Register anfordern, zu verlangen, ebenso wie die Zahlung einer Gebühr für den Zugang zu den im Register enthaltenen Informationen.“

²⁹ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 110). Vgl. auch Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 56).

68. Trotz des in Art. 41 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 verwendeten Ausdrucks „[f]ür ... gelten“ [in der französischen Sprachfassung: „est soumis“]³⁰ sehen diese Verweise meines Erachtens keinen Vorrang der DSGVO vor den Richtlinien 2015/849 und 2018/843 in dem Sinne vor, dass die DSGVO als solche ein Rechtmäßigkeitsmaßstab für die Beurteilung der Gültigkeit der Bestimmungen dieser Richtlinien sein sollte³¹.

69. Diese Zusammenhänge sind vielmehr Ausdruck des Erfordernisses, die Verarbeitung personenbezogener Daten, die sich aus der Anwendung der genannten Richtlinien ergibt, mit dem durch die DSGVO geschaffenen allgemeinen Rechtsrahmen des Unionsrechts für den Datenschutz in Einklang zu bringen.

70. Darüber hinaus setzt der durch die DSGVO geschaffene allgemeine Rechtsrahmen – insbesondere (aber nicht ausschließlich) in den Art. 5 und 6 dieser Verordnung – die Erfordernisse um, die sich aus dem durch Art. 8 der Charta geschützten Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten ergeben, und zwar insbesondere die in Art. 8 Abs. 2 der Charta ausdrücklich vorgesehenen Erfordernisse³².

71. Daraus folgt, dass die mit der Richtlinie 2015/849 eingeführte Regelung für die Verarbeitung von Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer, um den Anforderungen von Art. 8 der Charta zu genügen, im Einklang mit den Bestimmungen der DSGVO ausgelegt werden muss, wie dies in Art. 41 Abs. 1 dieser Richtlinie ausdrücklich vorgesehen ist.

72. Zudem müssen die Anforderungen, die sich aus den Bestimmungen der DSGVO ergeben, auch von den Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere vom nationalen Gesetzgeber, berücksichtigt werden, wenn diese die Regelung zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, die durch die oben genannten Richtlinien eingeführt wurde, und insbesondere die Regelung zur Verarbeitung von Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer, die in diesen beiden Richtlinien vorgesehen ist, festlegen und anwenden.

73. Im Licht dieser Grundsätze sind die Vorabentscheidungsfragen des vorlegenden Gerichts zu prüfen.

B. Zur Gültigkeit von Art. 30 Abs. 5 Buchst. c und Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 (erste Frage und zweite Frage, Buchst. b, in der Rechtssache C-601/20)

74. Mit der ersten Frage in der Rechtssache C-601/20 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849, soweit er die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer allen Mitgliedern der Öffentlichkeit ohne

³⁰ Es ist nämlich die Verarbeitung personenbezogener Daten, für die die DSGVO „gelten“ soll, und nicht die Richtlinie selbst. Darüber hinaus stelle ich fest, dass der Ausdruck „[f]ür ... gilt“ auch in der ursprünglichen Fassung von Art. 41 – dort unter Verweis auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995, L 281, S. 31) – verwendet wurde.

³¹ Zwischen der DSGVO und den beiden oben genannten Richtlinien besteht auch kein Verhältnis der Art „*lex generalis – lex specialis*“, anders als dies zwischen der DSGVO und anderen Richtlinien der Fall sein kann (vgl. hierzu u. a. 173. Erwägungsgrund und Art. 95 der DSGVO).

³² Vgl. in diesem Sinne, u. a. in Bezug auf die Art. 6 und 7 der Richtlinie 95/46, die den Art. 5 und 6 der DSGVO entsprechen, Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 40). Für eine aus jüngster Zeit stammende Analyse der Tragweite der DSGVO vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Richard de la Tour in der Rechtssache Facebook Ireland (C-319/20, EU:C:2021:979, Nrn. 50 bis 52).

Nachweis eines berechtigten Interesses zugänglich zu machen, im Licht des durch Art. 7 bzw. 8 der Charta garantierten Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf Schutz personenbezogener Daten gültig ist.

75. Mit der in derselben Rechtssache gestellten zweiten Frage, Buchstabe b, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, Ausnahmen vom Zugang u. a. aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer vorzusehen, im Licht der oben genannten, in der Charta verankerten Grundrechte gültig ist.

76. Meines Erachtens sind diese beiden Fragen, die die Gültigkeit von zwei Absätzen desselben Artikels der Richtlinie 2015/849 betreffen, zusammen zu prüfen. Beide Fragen zielen nämlich auf zwei Aspekte derselben durch diese Richtlinie eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ab, deren Gültigkeit nach meiner Auffassung in ihrer Gesamtheit beurteilt werden muss. Die erste Frage in der Rechtssache C-601/20, die die Öffnung des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen Informationen ohne Nachweis eines wie auch immer gearteten Interesses betrifft, wird sich nämlich meines Erachtens nicht beantworten lassen, ohne zugleich das in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 vorgesehene System von Ausnahmen zu berücksichtigen. Die beiden Fragen sind daher miteinander verknüpft.

77. Vorab stelle ich noch fest, dass aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, dass die erste Frage in der Rechtssache C-601/20 nicht darauf abzielt, die Mitteilung und Speicherung der Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer in einem Zentralregister oder die Regelung des Zugangs zu diesen Informationen als solche, wie sie in Art. 30 Abs. 5 der Richtlinie 2015/849 vorgesehen ist, in Frage zu stellen. Diese Frage bezieht sich vielmehr ausschließlich auf die Änderung von Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849, die sich aus der Richtlinie 2018/843 ergibt. Sie betrifft daher allein die Abschaffung des in der ursprünglichen Fassung dieser Bestimmung enthaltenen Erfordernisses, dass jede Person oder Organisation ein „berechtigtes Interesse“ nachweisen muss, um Zugang zu den Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer zu erhalten, und somit die für „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ eröffnete Möglichkeit des Zugangs zu solchen Informationen, ohne dass ein wie auch immer geartetes Interesse nachgewiesen werden muss.

1. Die durch die Art. 7 und 8 der Charta geschützten Rechte und die Voraussetzungen, die für Eingriffe in diese Rechte erfüllt sein müssen

78. Zu den Grundrechten, auf die sich die beiden oben genannten Fragen zur Beurteilung der Gültigkeit beziehen, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 7 der Charta das Recht jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation garantiert. Art. 8 Abs. 1 der Charta erkennt seinerseits ausdrücklich das Recht jeder Person auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten an. Nach ständiger Rechtsprechung sind diese Rechte, die sich auf jede Information erstrecken, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betrifft, eng miteinander verknüpft, weil der Zugriff auf personenbezogene Daten einer natürlichen Person zum Zweck ihrer Speicherung oder Verwendung das Recht dieser Person auf Achtung des Privatlebens berührt³³.

³³ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2020, Facebook Ireland und Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, Rn. 170 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79. Die in den Art. 7 und 8 der Charta niedergelegten Rechte können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden³⁴. So erlaubt Art. 8 Abs. 2 der Charta die Verarbeitung personenbezogener Daten, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Bestimmung sieht vor, dass personenbezogene Daten „nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden“ dürfen.

80. Jede Einschränkung des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten und des Rechts auf Privatleben muss darüber hinaus den Vorgaben des Art. 52 Abs. 1 der Charta genügen. So muss eine solche Einschränkung gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt des in Rede stehenden Rechts achten, den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

81. Bei der Beurteilung einer Maßnahme, die diese Rechte einschränkt, muss auch berücksichtigt werden, welche Bedeutung den in den Art. 3, 4, 6 und 7 der Charta verankerten Rechten und den Zielen des Schutzes der nationalen Sicherheit und der Bekämpfung schwerer Kriminalität als Beitrag zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer zukommt³⁵.

82. Darüber hinaus soll Art. 52 Abs. 3 der Charta die notwendige Kohärenz zwischen den in der Charta enthaltenen Rechten und den entsprechenden durch die EMRK garantierten Rechten gewährleisten, die als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen sind³⁶. Das in Art. 7 der Charta verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens entspricht dem in Art. 8 der EMRK garantierten Recht, so dass ihm die gleiche Bedeutung und Tragweite zuzuerkennen ist³⁷.

83. Im Licht dieser Grundsätze sind die beiden Fragen nach der Gültigkeit zu prüfen.

2. Zum Vorliegen von Eingriffen in die durch die Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte und zu ihrer Schwere

84. Um die Gültigkeit der vom vorlegenden Gericht in Frage gestellten Bestimmungen der Richtlinie 2015/849 zu beurteilen, ist zunächst zu prüfen, ob Vorgänge wie die in diesen Bestimmungen vorgesehenen geeignet sind, die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte zu beeinträchtigen und Eingriffe in diese Rechte darzustellen. Wenn dies der Fall ist, ist auch die Schwere dieser Eingriffe zu bestimmen³⁸.

³⁴ Vgl. Urteil vom 16. Juli 2020, Facebook Ireland und Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, Rn. 172 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁵ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 122).

³⁶ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 124 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁷ Vgl. Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn (Transparenz von Vereinigungen) (C-78/18, EU:C:2020:476, Rn. 122 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁸ Dies ist erforderlich, weil die Rechtsprechung im Rahmen der Beurteilung der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anerkannt hat, dass die Schwere des mit einer Einschränkung dieser Rechte verbundenen Eingriffs in angemessenem Verhältnis zur Bedeutung der damit verfolgten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung stehen muss, um diese Einschränkung zu rechtfertigen. Vgl. hierzu u. a. Urteile vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, Rn. 55), und vom 2. März 2021, Prokuratuur (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. hierzu im Einzelnen die in den Nrn. 152 und 153 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung.

85. Was zunächst das *Vorliegen von Eingriffen* betrifft, ist erstens darauf hinzuweisen, dass sich das in den Art. 7 und 8 der Charta anerkannte Recht auf Achtung des Privatlebens bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf jede Information erstreckt, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betrifft³⁹, was im vorliegenden Fall zutrifft, weil es sich bei den wirtschaftlichen Eigentümern der Gesellschaften und anderen juristischen Personen, wie sie in Art. 3 Nr. 6 der Richtlinie 2015/849 definiert sind, um bestimmbare natürliche Personen handelt.

86. Zweitens ist auch darauf hinzuweisen, dass es sich bei den in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 aufgeführten und oben in Nr. 57 erwähnten Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, zu denen die Öffentlichkeit Zugang hat, um personenbezogene Daten handelt⁴⁰. Insoweit geht aus der Rechtsprechung hervor, dass der berufliche Zusammenhang, in dem diese Informationen stehen, ihrer Einstufung als personenbezogene Daten nicht entgegensteht⁴¹.

87. Ferner geht aus der Rechtsprechung hervor, dass es für die Feststellung, ob personenbezogene Daten unter den vom Unionsrecht vorgesehenen Schutz fallen müssen, nicht darauf ankommt, ob die betreffenden Informationen besonders sensibel sind oder nicht. Außerdem hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass es für die Feststellung eines Eingriffs in das in Art. 7 der Charta verankerte Grundrecht keine Rolle spielt, ob die betreffenden Informationen über das Privatleben sensiblen Charakter haben und ob die Betroffenen durch diesen Eingriff Nachteile erlitten haben könnten⁴².

88. Drittens ist – mit allen Beteiligten, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben – festzustellen, dass Vorgänge wie die in Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 vorgesehenen, d. h. die Bereitstellung und Offenlegung der in Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge genannten personenbezogenen Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer durch die mit der Führung eines Registers betraute Stelle gegenüber der Öffentlichkeit, die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte verletzen können. Diese Vorgänge stellen somit Eingriffe in die in Art. 7 der Charta garantierten Rechte dar⁴³. Sie stellen zugleich einen Eingriff in das in Art. 8 der Charta garantierte Recht auf Schutz personenbezogener Daten dar, weil es sich bei ihnen um Verarbeitungen personenbezogener Daten handelt⁴⁴, die unter Art. 8 Abs. 2 fallen⁴⁵ und für die die genannte Stelle der Verantwortliche ist⁴⁶.

89. Darüber hinaus können diese Daten im vorliegenden Fall nach ihrer Bereitstellung von den Mitgliedern der Öffentlichkeit, die auf die im Register enthaltenen und zugänglich gemachten Informationen zugreifen, eingesehen und gegebenenfalls von diesen Personen gespeichert oder

³⁹ Vgl. u. a. Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 122 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴⁰ Vgl. entsprechend Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 34). Vgl. hierzu auch die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ in Art. 4 Nr. 1 der DSGVO.

⁴¹ Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴² Urteil vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 115 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴³ Vgl. entsprechend Urteil vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert (C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 58).

⁴⁴ Vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 126 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴⁵ Darüber hinaus definiert Art. 4 Nr. 2 der DSGVO die Verarbeitung u. a. als die „Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung“ von Daten.

⁴⁶ Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 35), und vom 22. Juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte) (C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 101).

verbreitet werden⁴⁷. Dieser Zugang stellt einen weiteren Eingriff in die in Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte dar⁴⁸. Sobald ein Mitglied der Öffentlichkeit auf die im Register enthaltenen Daten zugreift, kann es ebenfalls als für diese Verarbeitung sowie für alle nachfolgenden Verarbeitungen verantwortlich angesehen werden⁴⁹.

90. Daher sind Vorgänge, wie sie sich aus der Anwendung von Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 ergeben, als Eingriffe in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte anzusehen.

91. Was sodann die Beurteilung der *Schwere dieser Eingriffe* betrifft, ist zunächst festzustellen, dass im vorliegenden Fall die Anzahl der möglicherweise von dem Eingriff Betroffenen nicht unbegrenzt, undefiniert und undifferenziert, sondern im Gegenteil beschränkt ist⁵⁰. Die natürlichen Personen, die als wirtschaftliche Eigentümer von Gesellschaften oder anderen juristischen Personen im Sinne der in Nr. 85 der vorliegenden Schlussanträge genannten Definition identifizierbar sind, stellen nämlich eine spezifische Gruppe von Personen dar. Diese Personen werden anhand ihrer Rolle in Gesellschaften und anderen juristischen Personen bestimmt, d. h. aufgrund ihrer Stellung als wirtschaftliche Eigentümer dieser juristischen Personen. Außerdem erfolgt diese Bestimmung in Abhängigkeit von den Zielen⁵¹, die mit der Verpflichtung zur Meldung der betreffenden Daten an das Register der wirtschaftlichen Eigentümer verfolgt werden. Es besteht also eine Beziehung zwischen den betroffenen Personen (d. h. den wirtschaftlichen Eigentümern) und dem Zweck der Verarbeitung.

92. Zweitens ist allerdings auch festzustellen, dass die Modalitäten der Verarbeitung der in Rede stehenden Daten, die zu den Eingriffen führt, d. h. die grundsätzlich keiner Zugangsschranke unterliegende öffentliche Bereitstellung dieser Daten, potenziell geeignet sind, eine weiträumige Verbreitung dieser Daten zu ermöglichen.

93. Art. 30 der Richtlinie 2015/849 belässt dem nationalen Gesetzgeber jedoch einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Art und Weise des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer sowie bei der Festlegung der Verfahren, die dabei zu befolgen sind. In einem solchen Kontext kann das Ausmaß der Auswirkungen auf die in Rede stehenden Grundrechte in Abhängigkeit davon variieren, wie der Zugang der Öffentlichkeit gewährleistet wird.

94. So kann dieser Zugang in einigen Mitgliedstaaten wie z. B. in Luxemburg, dem Land, um das es in den vorliegenden Rechtssachen geht, mit Hilfe automatisierter Verfahren erfolgen, weil die Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen im Internet verfügbar sind. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Zugangsmodalität,

⁴⁷ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte) (C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 101), das jedoch Daten betraf, die unter die Kategorie von Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten und damit unter besondere Garantien nach Art. 10 der DSGVO fielen.

⁴⁸ Vgl. entsprechend Urteil vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, Rn. 51). Vgl. auch Urteil vom 16. Juli 2020, Facebook Ireland und Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, Rn. 171 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴⁹ Im Sinne von Art. 4 Nr. 7 der DSGVO. Vgl. hierzu entsprechend Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache SS (Verarbeitung personenbezogener Daten zu steuerlichen Zwecken) (C-175/20, EU:C:2021:690, Nr. 45).

⁵⁰ Zur Analyse eines Falls, in dem die Anzahl der von dem Eingriff möglicherweise betroffenen Personen begrenzt war, vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:300, Nr. 34).

⁵¹ Zur dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung, die mit der Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer verfolgt wird, siehe im Einzelnen die Nrn. 137 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

nämlich die Möglichkeit des freien Zugangs zu diesen Daten über das Internet, zu einer maximalen Verbreitung dieser Daten führen kann. Eine solche Modalität der Datenverarbeitung kann also eine weiträumige Verbreitung dieser Daten ermöglichen⁵².

95. Was drittens die von den Eingriffen betroffenen Daten angeht, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass der Eingriff umso eher als „schwer“ eingestuft werden kann, je zahlreicher die Kategorien von Daten sind, zu denen Zugang gewährt wird⁵³.

96. Aus Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 geht jedoch hervor, dass diese Daten im vorliegenden Fall – vorbehaltlich der Frage des den Mitgliedstaaten eingeräumten Gestaltungsspielraums, die ich in den Nrn. 105 bis 107 noch erörtern werde – zwei Kategorien entsprechen: zum einen einer Reihe von Daten über die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer (Name, Geburtsmonat und -jahr sowie Staatsangehörigkeit) und über ihr Wohnsitzland ohne weitere Spezifizierung sowie zum anderen Daten über die Art und den Umfang ihrer wirtschaftlichen Interessen. Die weiteren im Register der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Informationen sind von den in den Nrn. 88 und 89 der vorliegenden Schlussanträge erwähnten Vorgängen, die Eingriffe darstellen und Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen in der vorliegenden Rechtssache sind, nicht betroffen.

97. Bei der ersten Kategorie von Daten handelt es sich um eine begrenzte Anzahl von Daten, die zweifellos die Individualisierung einer Person ermöglichen, aber Daten sind, die als „Kontaktdaten“⁵⁴ und Identifikationsdaten bezeichnet werden können, und nicht etwa sozusagen „qualifizierte“ Daten, die sich hauptsächlich auf das Privat- und Intimleben beziehen oder die Erstellung eines zuverlässigen, genauen und umfassenden Profils der privaten Identität der betroffenen Person ermöglichen⁵⁵. Diese Daten ermöglichen es zwar, die betreffende Person, d. h. den wirtschaftlichen Eigentümer, mit einem gewissen Grad an Genauigkeit zu identifizieren; aus ihnen lassen sich meines Erachtens aber keine besonders genauen Schlüsse auf das Privatleben der Personen ziehen, deren Daten betroffen sind⁵⁶.

98. Bei der zweiten Kategorie von Daten handelt es sich um wirtschaftliche Daten, die die Art der wirtschaftlichen Interessen an der Gesellschaft oder juristischen Person – wie z. B. den Besitz von Anteilen oder Aktien – und den Umfang dieser Interessen offenlegen, der z. B. als Prozentsatz der Beteiligung an der juristischen Person ausgedrückt werden kann. Zwar ermöglichen solche Daten es zweifellos, den Umfang der Interessen des wirtschaftlichen Eigentümers an der betreffenden Gesellschaft oder juristischen Person zu bestimmen, und haben daher eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung, aber auch aus ihnen lassen sich meines Erachtens, wie bei der ersten Kategorie von Daten, keine genauen Rückschlüsse auf das Privatleben der betroffenen Personen ziehen⁵⁷.

⁵² Der Gerichtshof hat sich bereits mehrfach mit Fällen befasst, in denen personenbezogene Daten öffentlich zugänglich gemacht wurden. Neben den bereits angeführten Urteilen vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert (C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662), vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197), und vom 22. Juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte) (C-439/19, EU:C:2021:504), ist eine ähnliche Rechtssache noch anhängig (Rechtssache C-184/20, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija) und betrifft eine nationale Rechtsvorschrift, die zum Zweck der Verhütung von Interessenkonflikten und von Korruption im öffentlichen Sektor vorsieht, dass in Interessenerklärungen enthaltene personenbezogene Daten im Internet veröffentlicht werden (vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Pikamäe in dieser Rechtssache (EU:C:2021:991)).

⁵³ Vgl. hierzu meine Schlussanträge in der Rechtssache Prokuratour (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18, EU:C:2020:18, Nr. 79).

⁵⁴ Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:300, Nr. 35).

⁵⁵ Vgl. hierzu und in diesem Sinne Erwägungen des Generalanwalts Cruz Villalón in seinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2013:845, Nrn. 64, 65 und 74).

⁵⁶ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, Rn. 60 a. E.).

⁵⁷ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, Rn. 60 a. E.).

99. Die für alle Mitglieder der Öffentlichkeit zugänglichen Daten über wirtschaftliche Eigentümer sind daher offenbar weniger sensibel als bestimmte andere Kategorien personenbezogener Daten⁵⁸.

100. In ihren Erklärungen hat Sovim jedoch geltend gemacht, dass der freie Zugang der Öffentlichkeit zu den in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 genannten Daten eine Bewertung des Vermögens der betroffenen Person ermögliche und deren Präferenzen hinsichtlich der Art und des Umfangs ihrer Investitionen erkennen lasse. In der mündlichen Verhandlung hat Sovim ferner geltend gemacht, dass der Zugang zu diesen Daten es ermögliche, Wirtschaftsinformationen (Business Intelligence) zusammenzutragen, um ein Profil zu erstellen.

101. Hierzu stelle ich fest, dass der Zugang zu Daten über die Art und das Ausmaß des wirtschaftlichen Interesses an einer Gesellschaft es zwar ermöglicht, bestimmte Informationen über das Vermögen einer Person zu erhalten, insoweit aber zwei Erwägungen relevant sind. Zum einen machen Investitionen in Gesellschaften in der Regel nur einen Teil des Vermögens einer Person aus, weil sich dieses Vermögen in der Regel aus einer Reihe verschiedenartiger Investitionen zusammensetzt, die auch andere Arten von Investitionen wie solche in Finanzinstrumente oder Immobilien umfassen. Der alleinige Zugang zu den Daten über Investitionen in Gesellschaften ermöglicht somit in der Regel nur einen begrenzten Einblick in das Vermögen einer Person. Zum anderen ist es – sofern sich das wirtschaftliche Interesse, dessen Art und Umfang offengelegt werden, nicht auf Gesellschaften bezieht, deren Wert ohnehin in irgendeiner Weise öffentlich bekannt ist – nicht ersichtlich, wie der genaue Wert einer Gesellschaft oder einer Investition, die aus Anteilen an ihr besteht, ohne weitergehende Informationen ermittelt werden könnte. Daraus folgt, dass selbst dann, wenn der Zugang zu diesen Daten einen begrenzten Einblick in das Vermögen einer Person gewährt, daraus in der Regel keine genauen Rückschlüsse auf den Umfang dieses Vermögens gezogen werden können.

102. Ähnliche Überlegungen gelten meines Erachtens für das Risiko, dass der Zugang zu diesen Informationen die Erstellung eines wirtschaftlichen Profils einer Person ermöglichen könnte. Der Zugang zu den in Nr. 98 der vorliegenden Schlussanträge genannten Daten ermöglicht es zwar, die Bereiche (oder zumindest einige Bereiche) zu identifizieren, in die eine Person investiert, doch lässt dieser Zugang nicht notwendigerweise auch genaue Rückschlüsse auf das Investitionsprofil dieser Person zu. In diesem Zusammenhang weise ich außerdem darauf hin, dass die konkreten Modalitäten, nach denen der Zugang der Öffentlichkeit zum Register erfolgt, in dieser Hinsicht eine Rolle spielen und dieses Risiko weiter einschränken können. So stelle ich fest, dass in Luxemburg bei der Internetrecherche hinsichtlich der in Rede stehenden Daten ausschließlich nach der juristischen Person gesucht werden kann, nicht aber nach der Person des wirtschaftlichen Eigentümers. Der Umstand, dass das Register nicht nach natürlichen Personen durchsucht werden kann, schränkt das mögliche Risiko der Erstellung eines wirtschaftlichen Profils der betroffenen Person weiter ein.

103. Allerdings stelle ich auch fest, dass genaue Angaben zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses an einer Gesellschaft oder einer anderen juristischen Person eine eigenständige wirtschaftliche und geschäftliche Bedeutung haben können, weil sie es in einigen Fällen ermöglichen können, die tatsächliche Kontrollstruktur bestimmter Gesellschaften zu verstehen, die aus Angaben anderer Informationsquellen möglicherweise nicht klar ersichtlich ist.

⁵⁸ Hierzu weise ich darauf hin, dass Art. 9 der DSGVO besondere Vorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie für die Verarbeitung von genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person vorsieht.

104. Zusammenfassend ergibt sich aus dem Vorstehenden, dass die Bereitstellung und Offenlegung der in Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge genannten personenbezogenen Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer durch die mit der Führung eines Registers betraute Stelle gegenüber der Öffentlichkeit zweifelsfrei Eingriffe in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte darstellen. Ich bin jedoch der Auffassung, dass die potenziell schädlichen Auswirkungen für die von den Eingriffen betroffenen Personen – trotz der Tatsache, dass im Rahmen des Gestaltungsspielraums, den die Richtlinie 2015/849 den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Art und Weise der Verarbeitung der in Rede stehenden personenbezogenen Daten lässt, deren weite Verbreitung nicht ausgeschlossen ist – in Anbetracht des eher begrenzten Umfangs und der nicht besonders sensiblen Natur der personenbezogenen Daten, die Gegenstand dieser Eingriffe sind, als moderat angesehen werden können. Somit halte ich diese Eingriffe in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte, die mit den in den Nrn. 88 und 89 der vorliegenden Schlussanträge genannten Vorgängen einhergehen, nicht für besonders schwerwiegend, weil Daten eines solchen Umfangs und einer solchen Natur für sich allein keine genauen Erkenntnisse über die betroffenen Personen ermöglichen und deshalb die Intimität ihres Privatlebens nicht unmittelbar und stark beeinträchtigen.

105. Allerdings ist in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, dass Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 und 3 der Richtlinie 2015/849 den Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Daten einräumt, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Erstens sieht Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 dieser Richtlinie nämlich vor, dass alle Mitglieder der Öffentlichkeit „mindestens“ Zugang zu den dort angegebenen Daten haben, was darauf hindeutet, dass die Mitgliedstaaten Zugang zu weiteren Daten gewähren können. Zweitens sieht Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 3 dieser Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten unter Bedingungen, die im nationalen Recht festzulegen sind, den Zugang zu „weiteren Informationen“ vorsehen können, die die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers ermöglichen und im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen *mindestens* das Geburtsdatum oder die Kontaktdaten umfassen.

106. Der Unionsgesetzgeber hat den Mitgliedstaaten somit einen Gestaltungsspielraum belassen, den Umfang der Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer, zu denen die Öffentlichkeit Zugang haben kann, zu erweitern und damit über die in der Aufzählung in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 genannten und in Nr. 96 der vorliegenden Schlussanträge aufgeführten Daten hinauszugehen.

107. Es liegt auf der Hand, dass diese Möglichkeit, den Umfang der öffentlich zugänglichen Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer zu erweitern, potenziell zu weiteren Eingriffen in die in Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte dieser Personen führen kann. Abgesehen von der Frage der Unbestimmtheit der zusätzlichen Daten, die die Mitgliedstaaten den in der Aufzählung Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 genannten und in Nr. 96 der vorliegenden Schlussanträge aufgeführten öffentlich zugänglichen Daten hinzufügen können⁵⁹, weise ich darauf hin, dass die in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 3 dieser Richtlinie in Betracht gezogene Gewährung des öffentlichen Zugangs zu den genauen Kontaktdaten einer Person (verstanden als Wohn- oder Heimatadresse) meines Erachtens – im Gegensatz zu meiner Schlussfolgerung in Nr. 104 der vorliegenden Schlussanträge – einen schwerwiegenden Eingriff in das Privatleben einer Person bedeuten kann. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, zusätzliche Daten zugänglich zu machen, bedarf daher einer eigenständigen Prüfung.

⁵⁹ Diese Frage wird in den Nrn. 114 ff. der vorliegenden Schlussanträge analysiert.

3. Zur Rechtfertigung der Eingriffe

108. Da die durch die Richtlinie 2015/849 eingeführte Regelung des öffentlichen Zugangs mit Eingriffen in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte einhergeht, ist zu prüfen, ob die Einschränkungen dieser Rechte in Anwendung der in den Nrn. 79 und 80 der vorliegenden Schlussanträge genannten Bestimmungen und Grundsätze gerechtfertigt werden können.

a) Zur Einhaltung des Erfordernisses, dass jede Einschränkung der Ausübung der in Art. 7 und 8 der Charta genannten Rechte gesetzlich vorgesehen sein muss

109. Die erste der Voraussetzungen, denen Einschränkungen der Ausübung der in Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte unterliegen, ist sowohl in Art. 8 Abs. 2 der Charta als auch allgemein in Art. 52 Abs. 1 der Charta vorgesehen und verlangt, dass solche Einschränkungen „gesetzlich vorgesehen“ sind.

110. Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs⁶⁰, die sich an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte⁶¹ orientiert, bezieht sich das Erfordernis, dass jede Einschränkung der Ausübung eines Grundrechts „gesetzlich vorgesehen“ sein muss, nicht allein auf die „gesetzliche“ Grundlage des Eingriffs, sondern bedeutet auch, dass die gesetzliche Grundlage für den Eingriff dessen Umfang selbst *klar* und *genau* festlegen muss. Dieser zweite Aspekt des Ausdrucks „gesetzlich vorgesehen“ im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta, Art. 8 Abs. 2 der Charta und Art. 8 EMRK, der sich auf die „Qualität des Gesetzes“ und damit auf die Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme bezieht, soll nicht nur die Beachtung des Gebots rechtmäßigen Handelns und einen angemessenen Schutz vor Willkür gewährleisten⁶², sondern entspricht auch einem Gebot der Rechtssicherheit.

111. Im vorliegenden Fall stelle ich erstens fest, dass die Verpflichtung der Stelle, die das Register der wirtschaftlichen Eigentümer führt, bestimmte von ihr erhobene und gespeicherte Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, sowie die der Öffentlichkeit eingeräumte Möglichkeit des freien Zugangs zu diesen Daten auf Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 sowie auf die Bestimmung des nationalen Rechts, mit der diese Vorschrift umgesetzt wurde, gestützt sind.

112. Zweitens wurden sowohl die in Rede stehenden Richtlinien, d. h. die Richtlinien 2015/849 und 2018/843, als auch das nationale Gesetz zu ihrer Umsetzung in Amtsblättern veröffentlicht, die jedermann zugänglich sind. Unter diesen Umständen können die Anforderungen an die Transparenz der Rechtsgrundlage, die die fraglichen Einschränkungen rechtfertigt, als erfüllt angesehen werden⁶³.

⁶⁰ Vgl. u. a. Urteile vom 16. Juli 2020, Facebook Ireland und Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, Rn. 175), vom 8. September 2020, Recorded Artists Actors Performers (C-265/19, EU:C:2020:677, Rn. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie Urteil vom 6. Oktober 2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, Rn. 65).

⁶¹ Vgl. u. a. EGMR, Urteile vom 8. Juni 2006, Lupsa/Rumänien (CE:ECHR:2006:0608JUD001033704, §§ 32 f.), und vom 15. Dezember 2020, Piskin/Türkei (CE:ECHR:2020:1215JUD00333991, § 206). Zur Notwendigkeit, den Ausdruck „gesetzlich vorgesehen“ in Art. 52 Abs. 1 der Charta in gleicher Weise auszulegen wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:606, Nrn. 134 bis 143).

⁶² Vgl. Urteil vom 17. Dezember 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, Rn. 81).

⁶³ Das Erfordernis der Transparenz der Verarbeitung personenbezogener Daten ist in Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der DSGVO ausdrücklich vorgesehen und wird vom vorliegenden Gericht im Zusammenhang mit der dritten Frage, Buchst. a, in der Rechtssache C-601/20 angesprochen.

113. Drittens stelle ich fest, dass Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 klar und genau die erhobenen und gespeicherten Daten auflistet, die die mit der Führung des Registers betraute Stelle der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen muss, damit diese darauf zugreifen kann.

114. Diese Feststellung erfolgt jedoch vorbehaltlich der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, der Öffentlichkeit aufgrund der Verwendung des Wortes „mindestens“ in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 sowie gemäß Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 3 dieser Richtlinie weitere Daten zugänglich zu machen. Zwar muss der Zugang der Öffentlichkeit zu den „weiteren Informationen“, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 3 dieser Richtlinie vorsehen können, ebenfalls im nationalen Recht vorgesehen sein, den Datenschutzbestimmungen entsprechen und ausschließlich dem Zweck dienen, die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers zu ermöglichen; diese Bestimmung ist jedoch einer sogenannten „free text“-Bestimmung⁶⁴ vergleichbar, mit der über die in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 dieser Richtlinie genau aufgeführten Informationen hinaus eine Reihe weiterer Informationen einbezogen werden sollen, die weder genau definiert noch genau bestimmbar sind.

115. Wenn Eingriffe in die durch die Charta festgelegten Grundrechte ihre Quelle in einem Gesetzgebungsakt der Union haben, ist es Sache des Unionsgesetzgebers, unter Beachtung der Kriterien der Klarheit und Genauigkeit, die in der in Nr. 110 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung genannt werden⁶⁵, die genaue Tragweite dieser Eingriffe festzulegen. Daraus folgt meines Erachtens, dass der Unionsgesetzgeber, wenn das von ihm gewählte Instrument eine Richtlinie ist, den Mitgliedstaaten nicht die Aufgabe übertragen kann, bei der Umsetzung dieser Richtlinie in ihr nationales Recht die wesentlichen Elemente zu bestimmen, die den Umfang des Eingriffs festlegen, wie etwa, wenn es sich um Einschränkungen der in den Art. 7 und 8 der Charta niedergelegten Grundrechte handelt, die Art und den Umfang der personenbezogenen Daten, die der Verarbeitung unterliegen.

116. Im vorliegenden Fall hat der Unionsgesetzgeber durch den Erlass der Richtlinien 2015/849 und 2018/843 die in Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte selbst eingeschränkt. Die Eingriffe in diese Rechte, die diese Richtlinien erlauben, können daher trotz des Gestaltungsspielraums, den die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in ihr nationales Recht haben, nicht als Folge ihrer eigenen Entscheidung angesehen werden⁶⁶, sondern finden ihre Rechtsgrundlage in diesen Richtlinien selbst. Unter diesen Umständen war es Aufgabe des Unionsgesetzgebers, im Einklang mit der in Nr. 110 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung und den hohen Standards für den Schutz der u. a. in der Charta enthaltenen Grundrechte den Umfang und die Art der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, klar und genau zu festzulegen. Eine solche Festlegung stellt nämlich einen wesentlichen Vorgang dar, der bei jeder Rechtsgrundlage, die eine Maßnahme einführt, die die Ausübung der in den Art. 7 und 8 der Charta festgelegten Grundrechte einschränkt, zwingend auf möglichst klare und genaue Weise erfolgen muss⁶⁷.

117. Folglich ist festzustellen, dass im vorliegenden Fall die Rechtsgrundlage, die die Eingriffe ermöglicht, nämlich die Richtlinie 2015/849, den Umfang der Einschränkung der betroffenen Grundrechte nur insoweit selbst klar und genau festlegt, als es um die in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 aufgezählten öffentlich zugänglichen Daten geht. Dagegen

⁶⁴ Vgl. hierzu Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 160).

⁶⁵ Sowie unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Siehe dazu Nr. 165 der vorliegenden Schlussanträge.

⁶⁶ Vgl. im Umkehrschluss Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 135).

⁶⁷ Eine vergleichbare Situation ergibt sich in der Rechtssache *Ligue des droits humains* (C-817/19), in der ich meine Schlussanträge demnächst vorlegen werde.

erfüllt die in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 und 3 dieser Richtlinie vorgesehene Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, der Öffentlichkeit nicht genau bestimmte weitere Daten zugänglich zu machen, diese Voraussetzung nicht.

118. Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Einschränkungen der Ausübung der in Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte, um die es hier geht, nur hinsichtlich der in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 aufgezählten Daten im Einklang mit Art. 52 der Charta gesetzlich vorgesehen sind.

119. Was speziell die in Art. 8 Abs. 2 der Charta vorgesehenen Erfordernisse betrifft, habe ich bereits in Nr. 70 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, dass sie u. a. in den Art. 5 und 6 der DSGVO konkretisiert werden.

120. Das Erfordernis der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung, d. h. das Erfordernis, dass die betreffenden Daten mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen zulässigen Rechtsgrundlage verarbeitet werden⁶⁸, ist in Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der DSGVO vorgesehen⁶⁹ und wird in Art. 6 der DSGVO konkretisiert, der eine erschöpfende und abschließende Liste der Fälle enthält, in denen eine Verarbeitung personenbezogener Daten als rechtmäßig angesehen werden kann. Daher muss eine Verarbeitung unter einen der in Art. 6 vorgesehenen Fälle subsumierbar sein, um als rechtmäßig angesehen werden zu können⁷⁰.

121. In diesem Zusammenhang sind meines Erachtens zwei Überlegungen relevant.

122. Als Erstes ist festzustellen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, die von der mit der Führung des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer betrauten Stelle in Durchführung von Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 vorgenommen wird, mehreren der in Art. 6 der DSGVO angeführten Zulässigkeitsgründe genügt⁷¹.

123. Diese Verarbeitung genügt nämlich erstens dem in Art. 6 Abs. 1 Buchst. c der DSGVO vorgesehenen Zulässigkeitsgrund der Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, weil die genannte Stelle, wie in Nr. 111 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, kraft Gesetzes verpflichtet ist, eine solche Verarbeitung durchzuführen.

124. Zweitens genügt diese Verarbeitung dem in Art. 6 Abs. 1 Buchst. e der DSGVO vorgesehenen Zulässigkeitsgrund der Wahrnehmung einer dieser Stelle übertragenen Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt⁷². Indem sie das Register der wirtschaftlichen Eigentümer führt und alle in Art. 30 der Richtlinie 2015/849 in Bezug auf dieses Register vorgesehenen Aufgaben wahrnimmt, trägt diese Stelle nämlich dazu bei, das in dieser Richtlinie genannte, dem Gemeinwohl dienende Ziel zu erreichen, nämlich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen und zu verhindern⁷³. Darüber hinaus geht aus Art. 43 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849

⁶⁸ Vgl. 40. Erwägungsgrund der DSGVO.

⁶⁹ Das vorliegende Gericht hat das Erfordernis der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der DSGVO im Zusammenhang mit der dritten Frage, Buchst. a, angeführt, die in der Rechtssache C-601/20 gestellt wurde.

⁷⁰ Vgl. u. a. Urteil vom 22. Juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte)* (C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 99 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁷¹ Vgl. entsprechend im Hinblick auf die mit der Führung des Gesellschaftsregisters betraute Stelle Urteil vom 9. März 2017, *Manni* (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 42).

⁷² Vgl. hierzu auch Urteil vom 22. Juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte)* (C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 99 letzter Satz).

⁷³ Vgl. hierzu im Einzelnen Nrn. 137 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

ausdrücklich hervor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Grundlage dieser Richtlinie zu Zwecken der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als Angelegenheit von öffentlichem Interesse gemäß der DSGVO anzusehen ist.

125. Drittens genügt diese Verarbeitung dem in Art. 6 Abs. 1 Buchst. f der DSGVO genannten Zulässigkeitsgrund der Verwirklichung eines berechtigten Interesses, das vom für die Verarbeitung Verantwortlichen oder von Dritten, die Zugang zu diesen Daten haben, verfolgt wird. Indem die genannte Stelle den Zugang zu diesen Daten erlaubt, ermöglicht sie es diesen Dritten nämlich, zur oben erwähnten Zielsetzung beizutragen.

126. Als Zweites stelle ich fest, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs weder Art. 5 noch Art. 6 der DSGVO es allgemein und absolut verbietet, dass nach nationalem Recht eine Behörde oder eine Stelle, die gesetzlich mit der Führung eines Registers wie z. B. des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer betraut ist, ermächtigt oder sogar gezwungen wird, personenbezogene Daten an die Öffentlichkeit zu übermitteln, wenn diese Übermittlung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt⁷⁴.

127. Daraus folgt, dass die Art. 5 und 6 der DSGVO nicht *per se* der Führung eines Registers mit personenbezogenen Daten entgegenstehen, zu dem die Öffentlichkeit, d. h. eine unbegrenzte und unbestimmte Zahl von Personen, ohne Kontrolle und Nachweis eines berechtigten Interesses Zugang hat und ohne dass die betroffene Person wissen kann, wer Zugang zu diesen Daten hat. Vielmehr stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit eines solchen Ansatzes im Licht der verfolgten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und unter Berücksichtigung des Schweregrads des Eingriffs in die Grundrechte der betroffenen Personen.

128. Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Verarbeitungen, die sich aus Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 ergeben, nach Art. 8 Abs. 2 der Charta und Art. 5 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 6 der DSGVO rechtmäßig sind.

b) Zur Achtung des Wesensgehalts der in Art. 7 und 8 der Charta niedergelegten Rechte

129. Jede Einschränkung der Ausübung von Grundrechten muss nicht nur auf einer hinreichend genauen gesetzlichen Grundlage beruhen, sondern auch den Wesensgehalt dieser Rechte beachten. Das in Art. 52 Abs. 1 der Charta aufgestellte Erfordernis, dass jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta garantierten Rechte und Freiheiten den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss, bedeutet, dass kein legitimes Ziel einen Eingriff rechtfertigen kann, der diesen Wesensgehalt beeinträchtigt. Der Eingriff wird dann als eine Verletzung der Charta beurteilt, ohne dass zu prüfen ist, ob er zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und verhältnismäßig ist⁷⁵.

⁷⁴ So ausdrücklich Urteil vom 22. Juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte)* (C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 103 und 104). Auch die Rechtssache, in der das Urteil vom 9. März 2017, *Manni* (C-398/15, EU:C:2017:197), ergangen ist, betraf den Zugang Dritter zu einem Register, das personenbezogene Daten enthielt.

⁷⁵ Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache *Facebook Ireland und Schrems* (C-311/18, EU:C:2019:1145, Nr. 272).

130. In dieser Hinsicht geht sowohl aus dem Wortlaut von Art. 52 Abs. 1 der Charta als auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass die Beurteilung, ob ein Eingriff in den Wesensgehalt des betreffenden Grundrechts vorliegt, vor – und unabhängig von – der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der fraglichen Maßnahme erfolgen muss, und dass es sich folglich um ein eigenständiges Prüfungskriterium handelt⁷⁶.

131. Im vorliegenden Fall bin ich allerdings der Auffassung, dass die in Rede stehenden Einschränkungen der Ausübung der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte, die sich aus der Verarbeitung der in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 aufgezählten Daten ergeben, den Wesensgehalt dieser Rechte nicht beeinträchtigen.

132. Was das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens betrifft, ermöglichen die Eingriffe, die sich aus den in der vorstehenden Nummer genannten Verarbeitungen ergeben, nämlich keine genauen Erkenntnisse über die betroffenen Personen, wie aus den Nrn. 96 bis 104 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, und stellen daher keine unmittelbare und starke Beeinträchtigung der Intimität ihres Privatlebens dar. Daraus folgt, dass die Einschränkungen dieses Rechts, die sich aus der durch die Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ergeben, nicht als Beeinträchtigung des Wesensgehalts des in Art. 7 der Charta verankerten Grundrechts angesehen werden können⁷⁷.

133. In Bezug auf das in Art. 8 der Charta garantierte Recht auf Schutz personenbezogener Daten vertritt der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung die Auffassung, dass der Wesensgehalt dieses Rechts gewahrt ist, wenn die Zwecke der Verarbeitung begrenzt sind und für diese Verarbeitung Regeln gelten, mit denen u. a. die Sicherheit, die Vertraulichkeit und die Integrität dieser Daten gewährleistet und die Daten vor unbefugten Zugriffen und unrechtmäßiger Verarbeitung geschützt werden sollen⁷⁸.

134. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass die Zwecke, die die Verarbeitung der Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften im Rahmen der durch Art. 30 der Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung rechtfertigen, begrenzt sind. Die Verarbeitung dieser Informationen ist nämlich ausschließlich gerechtfertigt, soweit damit die in dieser Richtlinie genannten, dem Gemeinwohl dienenden Ziele – und, soweit es um den Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Daten geht, die die unten in Nrn. 138 ff. angeführten Ziele – erreicht werden sollen, insbesondere das Ziel der Bekämpfung und Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

135. Sodann geht aus Art. 41 der Richtlinie 2015/849 sowie aus dem 38. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 hervor, dass die DSGVO für die Verarbeitung personenbezogener Daten gilt, die im Rahmen der durch diese beiden Richtlinien eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer erfolgt. Wie in den Nrn. 65 und 72 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, müssen diese Richtlinien im Einklang mit der DSGVO ausgelegt werden. Die DSGVO enthält Vorschriften, die u. a. die Sicherheit, die Vertraulichkeit und die Integrität von Daten gewährleisten sowie diese Daten vor unbefugten Zugriffen und unrechtmäßiger Verarbeitung schützen sollen.

⁷⁶ Für eine eingehendere Analyse der Frage der Achtung des Wesensgehalts der in Art. 7 und 8 der Charta festgelegten Rechte verweise ich auf meine Schlussanträge in der Rechtssache *Ligue des droits humains* (C-817/19), die ich demnächst vorlegen werde.

⁷⁷ Vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 150).

⁷⁸ Vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 150).

136. Unter diesen Umständen können auch die Einschränkungen des in Art. 8 der Charta garantierten Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, die sich aus der durch die Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ergeben, nicht als Beeinträchtigung des Wesensgehalts dieses Grundrechts angesehen werden.

137. Was hingegen die in den Nrn. 105 bis 107 und 114 bis 116 der vorliegenden Schlussanträge erwähnten „weiteren Informationen“ betrifft, lässt sich aufgrund der Tatsache, dass sie nicht genau definiert sind, nicht feststellen, ob die Einschränkungen der in Rede stehenden Grundrechte, die sich aus der Regelung des öffentlichen Zugangs zu diesen Daten ergeben, den Wesensgehalt der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte berühren können oder nicht.

c) Zu den dem Gemeinwohl dienenden Zielen, die mit der Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer verfolgt werden

138. Um nach Art. 52 Abs. 1 der Charta gerechtfertigt werden zu können, müssen Einschränkungen der in Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte dem Gemeinwohl dienenden Zielen entsprechen.

139. Hierzu stelle ich fest, dass die Richtlinie 2018/843 in ihren Erwägungsgründen 4 und 30 bis 38⁷⁹ recht ausführlich darlegt, welche Beweggründe den Unionsgesetzgeber veranlasst haben, die ursprünglich in der Richtlinie 2015/849 vorgesehene Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer zu ändern.

140. Wie bereits in den Nrn. 50 und 60 der vorliegenden Schlussanträge erwähnt, geht aus diesen Erwägungsgründen hervor, dass die genannte Regelung dem Hauptziel der Richtlinie 2015/849 dient, wie es in ihrem Art. 1 Abs. 1 festgelegt ist, nämlich der Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. In diesem Zusammenhang zielten die mit der Richtlinie 2018/843 eingeführten Änderungen darauf ab, ein höheres Maß an Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer und die Kontrollstrukturen der Unternehmen zu fördern, mit dem Hauptziel, ein Umfeld zu schaffen, das weniger leicht für die Zwecke von Geldwäschern und Geldgebern des Terrorismus genutzt werden kann⁸⁰. Da die Richtlinie 2018/843 nicht nur das Ziel verfolgt, Geldwäsche zu ermitteln und zu untersuchen, sondern auch ihr Vorkommen zu *verhindern*, soll die Verbesserung der Transparenz eine starke abschreckende Wirkung entfalten⁸¹.

141. In diesem Rahmen erwähnt der 30. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 eine Reihe spezifischer Ziele, die mit der Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer verfolgt werden. So soll dieser Zugang erstens eine größere Kontrolle der Informationen durch die Zivilgesellschaft (einschließlich Presse und zivilgesellschaftlichen Organisationen) ermöglichen. Zweitens stärkt er das Vertrauen in die Integrität der Geschäftstätigkeit und des Finanzsystems. Drittens leistet er insofern einen Beitrag zur Bekämpfung des Missbrauchs von Gesellschaften und anderen juristischen Personen und ähnlichen Rechtsvereinbarungen für die Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, als er Ermittlungen erleichtert und Reputationseffekte bewirkt, weil

⁷⁹ Diese Erwägungsgründe sind in den Fn. 21 bis 24 und 27 sowie in den Nrn. 161, 181, 184, 204 und 212 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben.

⁸⁰ Vgl. 31. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843, insbesondere letzter Satz, der in Fn. 23 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben ist.

⁸¹ Vgl. 4. Erwägungsgrund, a. E., der Richtlinie 2018/843.

jedem, der Geschäfte abschließen könnte, die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer bekannt ist. Viertens soll er eine zeitnahe und effiziente Verfügbarkeit von Informationen für Finanzinstitute sowie Behörden, einschließlich Behörden von Drittländern, die an der Bekämpfung solcher Straftaten mitarbeiten, erleichtern. Fünftens soll er dazu beitragen, Ermittlungen in Bezug auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten und Terrorismusfinanzierung durchzuführen.

142. Das grundlegende materielle Ziel der in Rede stehenden Maßnahme – nämlich der durch die Richtlinie 2018/843 bewirkten Änderung von Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849, durch die das Erfordernis, dass alle Personen oder Organisationen ein „berechtigtes Interesse“ nachweisen müssen, um Zugang zu den Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer erhalten zu können, gestrichen wurde – besteht somit darin, die Transparenz zu erhöhen, um zur Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung beizutragen.

143. Hierzu stelle ich erstens fest, dass sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, dass die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ein legitimes Ziel darstellt, dem sich die Mitgliedstaaten sowohl auf internationaler Ebene⁸² als auch auf Unionsebene verschrieben haben und das eine Beschränkung von durch die Rechtsordnung der Union geschützten Rechten rechtfertigen kann⁸³.

144. Zweitens ist das Ziel der oben in Nr. 142 erwähnten Maßnahme mit dem Grundsatz der Transparenz verbunden, der, wie in den Nrn. 38 bis 48 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt wurde, primärrechtliche Bedeutung hat.

145. Drittens hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung anerkannt, dass das Ziel der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit dem Ziel des Schutzes der öffentlichen Ordnung verknüpft ist⁸⁴. Im Einklang mit dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die in Rede stehende Maßnahme das Ziel verfolgt, schwere Straftaten (Geldwäsche) und schwere Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit (Terrorismus) zu verhindern, Ziele, die nach der Rechtsprechung sogar schwere Eingriffe in die in Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte rechtfertigen können⁸⁵.

d) Zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

146. Nach Art. 52 Abs. 1 Satz 2 der Charta dürfen Einschränkungen der Ausübung eines in der Charta anerkannten Grundrechts nur vorgenommen werden, wenn sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

⁸² Dieses Ziel fügt sich nämlich in Entwicklungen auf internationaler Ebene ein, die darauf abzielen, die globale Transparenz des wirtschaftlichen und finanziellen Umfelds zu verbessern. Vgl. Vorschlag der Kommission für die Richtlinie 2018/843 (COM[2016] 450 final, S. 4). Vgl. auch 4. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843.

⁸³ Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. April 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, Rn. 62 und 64 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 10. März 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, Rn. 102). Zur *Bekämpfung* der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung vgl. auch Urteil vom 31. Mai 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, Rn. 38).

⁸⁴ Vgl. Urteile vom 25. April 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, Rn. 64), und vom 10. März 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, Rn. 102).

⁸⁵ Urteile vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, Rn. 56 und 57), vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 140), sowie vom 2. März 2021, Prokuratuur (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, Rn. 35). Vgl. auch Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 149).

147. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane geeignet sind, die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist⁸⁶.

1) Zur Eignung der Maßnahme, das verfolgte Ziel zu erreichen

148. Zunächst stellt sich die Frage, ob die oben in Nr. 142 erwähnte Maßnahme geeignet ist, die damit verfolgten und in den Nrn. 140 bis 142 dieser Schlussanträge genannten Ziele zu erreichen.

149. In diesem Zusammenhang dürfte unstrittig sein, dass ein erweiterter Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, wie er durch die genannte Maßnahme geschaffen wurde, einen weiteren Beitrag zur Aufdeckung möglicher Missbräuche von Gesellschaften oder anderen juristischen Personen und Rechtsvereinbarungen zum Zweck der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung leisten kann und dass ein solcher Zugang ein geeignetes Mittel ist, um ein Umfeld zu schaffen, das weniger leicht für solche Aktivitäten genutzt werden kann.

150. Daraus folgt, dass dieser erweiterte Zugang ein zusätzliches Mittel zur Abschreckung von solchen Verhaltensweisen darstellt, das *geeignet* ist, zur *Verhinderung* von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beizutragen⁸⁷.

2) Zur absoluten Notwendigkeit der Eingriffe

151. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs erfordert der Schutz des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens auf Unionsebene, dass sich die Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen auf das *absolut Notwendige* beschränken⁸⁸.

152. Dieses Erfordernis der Notwendigkeit ist nicht erfüllt, wenn das angestrebte Gemeinwohlziel in zumutbarer Weise ebenso wirksam mit anderen Mitteln erreicht werden kann, die weniger stark in die Grundrechte der betroffenen Personen, insbesondere die in den Art. 7 und 8 der Charta verbürgten Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten, eingreifen, wobei sich die Ausnahmen und Einschränkungen hinsichtlich des Grundsatzes des Schutzes solcher Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen⁸⁹.

⁸⁶ Vgl. u. a. Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁸⁷ Dies wird auch im 4. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 hervorgehoben, in dem es heißt: „Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung können nur wirkungsvoll verhindert werden, wenn das Umfeld für Betrüger, die ihre Finanzen durch undurchsichtige Strukturen schützen möchten, ungünstig ist“.

⁸⁸ Vgl. Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 140), und Urteil vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 130 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁸⁹ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte) (C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 109 und 110). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Pikamäe in der Rechtssache Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, Nr. 54).

153. Außerdem kann eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung nicht verfolgt werden, ohne den Umstand zu berücksichtigen, dass sie mit den von der Maßnahme betroffenen Grundrechten in Einklang gebracht werden muss, indem eine ausgewogene Gewichtung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der fraglichen Rechte vorgenommen wird⁹⁰.

154. Insbesondere ist die Verhältnismäßigkeit einer Einschränkung der in Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte zu beurteilen, indem die Schwere des mit einer solchen Beschränkung verbundenen Eingriffs bestimmt und geprüft wird, ob die mit dieser Beschränkung verfolgte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung in angemessenem Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht⁹¹.

155. Um dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit zu genügen, muss die betreffende Regelung, die den Eingriff enthält, klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der in Rede stehenden Maßnahme vorsehen und Mindestanforderungen aufstellen, so dass die Personen, deren personenbezogene Daten betroffen sind, über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz dieser Daten vor Missbrauchsrisiken ermöglichen. Sie muss Angaben dazu enthalten, unter welchen Umständen und unter welchen Voraussetzungen eine Maßnahme, die die Verarbeitung solcher Daten vorsieht, getroffen werden darf, damit gewährleistet ist, dass sich der Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt. Das Erfordernis, über solche Garantien zu verfügen, ist umso bedeutsamer, wenn die personenbezogenen Daten automatisiert verarbeitet werden, vor allem wenn eine erhebliche Gefahr des unberechtigten Zugangs zu ihnen besteht⁹².

156. Im Licht dieser Grundsätze ist zu prüfen, ob die in Rede stehenden Eingriffe absolut notwendig sind.

i) Zum Umfang der offengelegten Informationen

157. Zunächst stellt sich die Frage, ob die in Rede stehenden Verarbeitungen im Hinblick auf die Arten von Daten, die offengelegt werden und zu denen die Öffentlichkeit Zugang hat, absolut notwendig sind, um die genannten, dem Gemeinwohl dienenden Ziele zu erreichen. Zu den Gesichtspunkten, die der Gerichtshof berücksichtigt, um die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zu beurteilen, die Eingriffe in die in Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte mit sich bringt, gehören nämlich die Angemessenheit, die Relevanz und der nicht übermäßige Umfang der verarbeiteten personenbezogenen Daten⁹³.

158. Zudem ist die Voraussetzung der Erforderlichkeit der Datenverarbeitung zusammen mit dem sogenannten Grundsatz der „Datenminimierung“ zu prüfen, der in Art. 5 Abs. 1 Buchst. c der DSGVO verankert ist und verlangt, dass die personenbezogenen Daten „dem Zweck

⁹⁰ Vgl. Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 140), und Urteil vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 130 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁹¹ Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, (EU:C:2018:788, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 131), sowie vom 2. März 2021, Prokuratour (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, Rn. 32).

⁹² Vgl. Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 141), und Urteil vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 132).

⁹³ Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 57). Zu der Anforderung, dass die Datenkategorien, auf die sich eine Zugangsmaßnahme bezieht, auf das beschränkt werden, was für das verfolgte Ziel absolut notwendig ist, siehe zuletzt Urteil vom 2. März 2021, Prokuratour (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152, Rn. 38).

angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein [müssen]⁹⁴. Das vorlegende Gericht erwähnt diese Bestimmung der DSGVO ausdrücklich in seiner dritten Frage, Buchstabe c, in der Rechtssache C-601/20.

159. Wie bereits erwähnt, ist nur ein Teil der personenbezogenen Daten, die gemäß Art. 30 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2015/849 von den Gesellschaften und anderen juristischen Personen an das Register der wirtschaftlichen Eigentümer übermittelt werden, für die Öffentlichkeit zugänglich. Vorbehaltlich der in den Nrn. 105 bis 107 und 114 bis 116 der vorliegenden Schlussanträge erwähnten „weiteren Informationen“ handelt es sich um die in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 dieser Richtlinie aufgezählten Daten, die unter Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge genannt sind. Andere Daten, die in diesem Register gespeichert werden können und den für die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden zugänglich sind, wie z. B. in Luxemburg die nationale Identifikationsnummer und die genaue Anschrift, sind der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Abgesehen von den genannten „weiteren Informationen“ werden die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, daher klar und präzise festgelegt, wie es die Rechtsprechung verlangt⁹⁵.

160. Gleichwohl wird man sich fragen müssen, ob der Umfang dieser Daten im Hinblick auf die Zwecke, die mit der durch die Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs verfolgt werden, als nicht übermäßig angesehen werden kann.

161. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der 34. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 ausdrücklich vorsieht, dass das Erfordernis der Datenminimierung einzuhalten ist, soweit es dort heißt: „Die Daten, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, sollten von ihrem Umfang her begrenzt sowie klar und erschöpfend definiert werden; sie sollten zudem allgemeiner Art sein, damit mögliche Beeinträchtigungen für wirtschaftliche Eigentümer auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Gleichzeitig sollten sich die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Informationen nicht wesentlich von den derzeit erhobenen Daten unterscheiden. Zur Begrenzung des Eingriffs in das Recht auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und in das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten im Besonderen sollten sich diese Informationen im Wesentlichen auf die Stellung der wirtschaftlichen Eigentümer ... beziehen und ausschließlich die wirtschaftliche Tätigkeit, in deren Rahmen die wirtschaftlichen Eigentümer tätig sind, betreffen.“

162. Wie in den Nrn. 96 bis 98 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, fallen die öffentlich zugänglichen Daten in zwei Kategorien, von denen die eine dazu dient, die Person des wirtschaftlichen Eigentümers zu identifizieren, und die andere, Aufschluss über die Art und den Umfang der von ihm gehaltenen wirtschaftlichen Interessen zu geben.

163. Was die erste Kategorie von Daten betrifft, kann die Angabe des Namens sowie des Monats und des Jahres der Geburt meines Erachtens als ein minimaler und ausreichender Satz von Daten angesehen werden, der eine genaue Identifizierung der Person des wirtschaftlichen Eigentümers

⁹⁴ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Dezember 2019, Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA (C-708/18, EU:C:2019:1064, Rn. 48). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Pikamäe in der Rechtssache Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, Nr. 64)

⁹⁵ Vgl. in diesem Sinne u. a. Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 154).

ermöglicht. Was die Staatsangehörigkeit⁹⁶ und das Wohnsitzland betrifft, ermöglichen es diese Daten zum einen, diese Identifizierung zu präzisieren, und zum anderen, zu klären, ob es sich bei der Investition oder Beteiligung um eine lokale Investition handelt oder nicht, was als relevante und notwendige Information zur Bestimmung möglicher Risiken der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung erscheint.

164. Hinsichtlich der zweiten Kategorie von Daten bin ich ebenfalls der Auffassung, dass die Angabe von Art und Umfang der wirtschaftlichen Interessen einen minimalen und ausreichenden Satz von Daten darstellt, der es ermöglicht, den Umfang der Investition oder Beteiligung festzustellen, was ebenfalls für die Beurteilung des Risikos des Missbrauchs von Gesellschaften und anderen juristischen Personen zum Zweck der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung relevant ist.

165. Was die oben genannten „weiteren Informationen“ betrifft, die die Mitgliedstaaten in Anwendung des ihnen nach Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 und 3 der Richtlinie 2015/849 belassenen Gestaltungsspielraums der Öffentlichkeit zugänglich machen können, sind diese erstens, wie in den Nrn. 114 bis 116 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt wurde, nicht klar und genau festgelegt. Sie genügen daher nicht dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit, wie aus der in Nr. 155 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung hervorgeht. Darüber hinaus dürften sie für die Zwecke der Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers auch nicht notwendig sein. Die Person des wirtschaftlichen Eigentümers kann nämlich im Einklang mit dem Grundsatz der Datenminimierung anhand der in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 aufgezählten Informationen identifiziert werden⁹⁷.

ii) Zum Kreis der Personen, die Zugang zu den Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer haben, und zur Regelung des Zugangs zu diesen Daten

166. Sodann stellt sich die Frage, ob es zur Erreichung der angestrebten, dem Gemeinwohl dienenden Ziele absolut erforderlich ist, dass die Öffentlichkeit, d. h. ein unbeschränkter und nicht bestimmbarer Personenkreis, Zugang zu diesen Daten haben kann. Damit ist die Frage verknüpft, ob es absolut erforderlich ist, den Zugang zu diesen Daten ohne Kontrolle und ohne Nachweis eines Interesses vorzusehen. Diese zweite Frage, die die Voraussetzungen für den Zugang Dritter betrifft, ergibt sich unmittelbar daraus, dass das Erfordernis, für den genannten Zugang ein berechtigtes Interesse nachzuweisen, wie es zuvor in der ursprünglichen Fassung von Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 vorgesehen war, durch die Richtlinie 2018/843 abgeschafft wurde. Das vorlegende Gericht spricht alle diese Fragen im Rahmen seiner dritten Vorlagefrage, Buchst. a, in der Rechtssache C-601/20 an.

167. Zur Frage des Zugangs einer unbeschränkten und nicht bestimmbar Zahl von Personen zu den in Rede stehenden Daten stelle ich fest, dass es sich um eine inhärente Folge der Entscheidung handelt, eine Regelung des öffentlichen Zugangs zu einem Register einzuführen. Jedes öffentliche Register ist nämlich potenziell für eine unbeschränkte und nicht bestimmbar Anzahl von

⁹⁶ So heißt es im 34. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 auch: „Bei Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Angabe zur Staatsangehörigkeit in das zentrale Register aufgenommen wird, insbesondere bei ausländischen wirtschaftlichen Eigentümern. Um die Registrierungsverfahren zu vereinfachen und da die übergroße Mehrheit der wirtschaftlichen Eigentümer Staatsangehörige des Staats sein werden, der das zentrale Register unterhält, können die Mitgliedstaaten davon ausgehen, dass ein wirtschaftlicher Eigentümer ihr eigener Staatsangehöriger ist, sofern keine gegenteilige Eintragung erfolgt.“

⁹⁷ Hierzu stelle ich fest, dass das vorlegende Gericht mit seiner dritten Frage, Buchst. c, in der Rechtssache C-601/20 wissen möchte, ob das luxemburgische Recht in Anwendung des den Mitgliedstaaten durch Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 3 dieser Richtlinie eingeräumten Gestaltungsspielraums das vollständige Geburtsdatum einschließlich des Tages und des Geburtsorts des wirtschaftlichen Eigentümers hinzufügen durfte. In ihren Erklärungen hat auch Sovim die Notwendigkeit der Hinzufügung dieser Daten in Frage gestellt.

Personen zugänglich. Insoweit geht aus den Nrn. 126 und 127 der vorliegenden Schlussanträge hervor, dass das Unionsrecht nach der Rechtsprechung der Führung eines Registers mit personenbezogenen Daten, das öffentlich zugänglich ist, nicht *per se* entgegensteht.

168. Wie in Nr. 77 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt, zielt die erste Frage in der Rechtssache C-601/20 jedoch nicht darauf ab, die Entscheidung des Unionsgesetzgebers in Frage zu stellen, ein Register der wirtschaftlichen Eigentümer einzurichten, das öffentlich, d. h. für Dritte und nicht nur für Behörden, zugänglich ist. Diese Frage betrifft vielmehr ausschließlich die Voraussetzungen für den Zugang Dritter zu diesem Register, d. h. den Umstand, dass das Erfordernis, für die Zwecke dieses Zugangs ein berechtigtes Interesse nachzuweisen, durch die Richtlinie 2018/843 abgeschafft wurde.

169. Dennoch bezweifelt Sovim in ihren Erklärungen die Notwendigkeit des Zugangs der Öffentlichkeit für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Konkret macht Sovim geltend, dass der öffentliche Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer für diese Zwecke weder nützlich noch notwendig sei, weil diese Bekämpfung von den zuständigen Behörden sichergestellt werde, denen umfangreiche Mittel und rechtliche Instrumente zur Verfügung stünden. Meines Erachtens verkennt dieses Argument jedoch, dass die Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer zwar die Aufgaben der Behörden zur *Aufdeckung* und *Verfolgung* der genannten kriminellen Aktivitäten ergänzt, aber speziell das Ziel der *Verhinderung* dieser Aktivitäten verfolgt. Wie aus den Erwägungsgründen 30 bis 33 der Richtlinie 2018/843 hervorgeht⁹⁸ und in den Nrn. 140 ff. der vorliegenden Schlussanträge festgestellt wurde, hat sich der Unionsgesetzgeber bei der Reform von 2018 von der Verfolgung dieses Präventionsziels leiten lassen.

170. Wenn es darum geht, ein Umfeld zu schaffen, das weniger leicht für die Zwecke von Geldwäschern und Geldgebern des Terrorismus genutzt werden kann, und wenn das Mittel der Wahl darin besteht, die Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer zu erhöhen, um eine größere Kontrolle der Informationen durch die Zivilgesellschaft zu gewährleisten, erscheint es in diesem Zusammenhang notwendig, ein öffentliches Register der wirtschaftlichen Eigentümer einzurichten, das für Dritte zugänglich ist, um diese Ziele zu erreichen. Zu diesen Dritten gehören u. a. (aber nicht ausschließlich) die Presse oder zivilgesellschaftliche Organisationen⁹⁹, d. h. diejenigen, die als „demokratische Hilfsorgane“¹⁰⁰ bezeichnet werden und eine grundlegende Rolle dabei spielen, die Kontrolle der Zivilgesellschaft über Aktivitäten zu gewährleisten, die sich auf wesentliche Interessen der Gemeinschaft auswirken können¹⁰¹. Ein solches Ziel lässt sich mit anderen Mitteln offenbar nicht erreichen¹⁰².

171. Gleichwohl muss nach der in Nr. 152 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung bei der Prüfung der absoluten Notwendigkeit des in Rede stehenden Eingriffs untersucht werden, ob sich dieses Ziel der *Verhinderung* der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, das durch die erhöhte Transparenz erreicht werden soll, nicht auch

⁹⁸ Siehe Fn. 22 bis 25 der vorliegenden Schlussanträge.

⁹⁹ Vgl. Erwägungsgründe 30 bis 32 der Richtlinie 2018/843, die in Fn. 22 bis 24 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben sind.

¹⁰⁰ So wörtlich Schlussanträge des Generalanwalts Pikamäe in der Rechtssache Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, EU:C:2021:991, Fn. 49).

¹⁰¹ Siehe hierzu Nr. 48 der vorliegenden Schlussanträge.

¹⁰² Meines Erachtens kann dieses Ziel der Verhinderung der in Rede stehenden kriminellen Aktivitäten nicht ausschließlich von den Behörden erreicht werden, die für deren Aufdeckung und Verfolgung zuständig sind. Ich kann mich daher dem insoweit vom Europäischen Datenschutzbeauftragten in der mündlichen Verhandlung erteilten Hinweis auf Rn. 88 des Urteils vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a. (C-465/00, C-138/01 und C-139/01, EU:C:2003:294), nicht anschließen.

auf eine andere, die Rechte der betroffenen Personen weniger einschränkende Weise erreichen lässt als durch die Gewährung des Zugangs für alle Mitglieder der Öffentlichkeit ohne Kontrolle oder Nachweis eines Interesses. Genauer gesagt muss geprüft werden, ob dieses Ziel nicht dadurch erreicht werden kann, dass der Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, wie vor der Reform von 2018, allein auf Personen beschränkt wird, die ein berechtigtes Interesse am Zugang zu diesen Daten nachweisen können. Dies ist die zweite in Nr. 165 der vorliegenden Schlussanträge erwähnte Frage, die sich auf die Voraussetzungen des Zugangs bezieht.

172. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass aus der von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzung¹⁰³ – die den Richtlinienvorschlag begleitete, der zur Annahme der Richtlinie 2018/843 führte¹⁰⁴ – hervorgeht, dass die Anwendung des Kriteriums des berechtigten Interesses, dessen Definition unter der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 2015/849 dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten überlassen war, zu übermäßigen Beschränkungen der Möglichkeit des Zugangs zum Register der wirtschaftlichen Eigentümer und zu uneinheitlichen Voraussetzungen des Zugangs zu diesem Register in der Union geführt hatte.

173. Konkret hatten die Mitgliedstaaten auf Schwierigkeiten hingewiesen, den Begriff des berechtigten Interesses zu definieren und die Kategorien von Personen und Organisationen zu bestimmen, die in der Lage sein sollten, ein berechtigtes Interesse an der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nachzuweisen. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, hatte die Schwierigkeit, diesen Begriff zu definieren, in einigen Fällen zu einer übermäßigen Einschränkung des Zugangs zu den im Register enthaltenen Informationen geführt.

174. Die Anwendung des Kriteriums des „berechtigten Interesses“ hatte auch den „unionsinternen“ Zugang zum Register kompliziert und verlangsamt, d. h. den Zugang von Verpflichteten aus anderen Mitgliedstaaten und von zentralen Meldestellen anderer Mitgliedstaaten. Insbesondere musste eine zentrale Meldestelle eines Mitgliedstaats, um auf das Register eines anderen Mitgliedstaats zugreifen zu können, den Zugang bei dessen Meldestelle beantragen, was das Verfahren weitaus mühsamer und langsamer machen konnte.

175. Dagegen ergab diese Folgenabschätzung, dass eine vollständige Öffnung des Registers durch Abschaffung der Voraussetzung, zuvor ein berechtigtes Interesse am Zugang nachzuweisen, den Zugang auf Unionsebene einfacher, schneller, weniger komplex und kohärenter gemacht hätte.

176. Meines Erachtens zeigen diese Erwägungen deutlich, dass es – wenn die betreffende Maßnahme zur Erreichung des in den Nrn. 140 bis 142 und 170 der vorliegenden Schlussanträge genannten Präventionsziels den höchstmöglichen Grad an Transparenz in Bezug auf die in Rede stehenden Daten herbeiführen und die Hindernisse minimieren soll, die einen wirksamen und schnellen Zugang zu diesen Daten sowohl für Mitglieder der Öffentlichkeit als auch für alle anderen am Zugang zu diesen Daten interessierten Personen oder Organisationen behindern könnten – erforderlich ist, die Voraussetzung abzuschaffen, dass zuvor ein berechtigtes Interesse

¹⁰³ Dokument SWD(2016) 223 final vom 5. Juli 2016 (vgl. insbesondere S. 99 bis 104).

¹⁰⁴ Dokument COM(2016) 450 final vom 5. Juli 2016.

am Zugang nachzuweisen ist¹⁰⁵. Da der Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer generell ein Schlüsselfaktor für das Aufspüren von Straftätern ist¹⁰⁶, kann nur so, nämlich durch die besagte Abschaffung, sichergestellt werden, dass dem Zugang zu diesen Daten keine Hindernisse entgegenstehen und das höchstmögliche Maß an Transparenz erreicht wird.

177. Daraus folgt, dass es absolut notwendig erscheint, die Voraussetzung des Nachweises eines berechtigten Interesses abzuschaffen, um durch eine erhöhte Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen das genannte Ziel der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu erreichen.

178. Ähnliche Erwägungen gelten meines Erachtens für einen weiteren Aspekt der durch die Richtlinie 2015/849 geschaffenen Regelung des öffentlichen Zugangs, nämlich für den – vom vorliegenden Gericht im Rahmen seiner dritten Frage, Buchst. a erster Gedankenstrich und Buchst. e zweiter Gedankenstrich in der Rechtssache C-601/20 hervorgehobenen – Umstand, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer zugänglich sind, ohne dass die betroffene Person erfahren kann, wer Zugang zu den sie betreffenden personenbezogenen Daten hatte.

179. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, kann die Benachrichtigung des wirtschaftlichen Eigentümers vom Zugriff auf die ihn betreffenden Informationen, insbesondere wenn sie automatisch erfolgt, potenziell eine abschreckende Wirkung für den Zugang zu diesen Informationen haben und somit das Ziel untergraben, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch eine erhöhte Transparenz zu verhindern. Wie in der mündlichen Verhandlung ausgeführt wurde, ist es nämlich nicht ausgeschlossen, dass in bestimmten Fällen Personen wie z. B. Journalisten, die Zugang zu Informationen suchen, um kriminelles Verhalten zu untersuchen, potenziellen Vergeltungsmaßnahmen ausgesetzt sein können. Darüber hinaus könnte das Vorsehen einer solchen Mitteilung an die betroffene Person auch mögliche Ermittlungsaktivitäten gefährden, indem diese Person vorgewarnt wird. Daraus folgt, dass auch dieser Aspekt der Regelung des öffentlichen Zugangs notwendig erscheint, um das in den Nrn. 140 bis 142 und 170 der vorliegenden Schlussanträge erwähnte Präventionsziel zu erreichen.

180. Hierzu ist noch darauf hinzuweisen, dass nach Art. 14 Abs. 5 Buchst. c der DSGVO die Bestimmungen über die Informationspflicht im Fall von personenbezogenen Daten, die nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden, unter anderem dann nicht gelten, „wenn ... die Erlangung oder Offenlegung [der Informationen] durch Rechtsvorschriften der Union [...], denen der Verantwortliche unterliegt und die geeignete Maßnahmen zum Schutz der berechtigten Interessen der betroffenen Person vorsehen, ausdrücklich geregelt ist“. Diese Bestimmung findet gerade dann Anwendung, wenn das Unionsrecht eine Regelung des öffentlichen Zugangs zu einem Register vorsieht, das bestimmte personenbezogene Daten enthält, sofern diese Regelung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Eine andere Möglichkeit, die offenbar nicht in Betracht gezogen wurde (zumindest geht dies aus den verfügbaren Dokumenten nicht hervor), hätte darin bestehen können, den Begriff des „berechtigten Interesses“, das den Zugang zum Register rechtfertigt, auf der Ebene des Unionsrechts zu definieren. Abgesehen von den Schwierigkeiten, diesen Begriff zu definieren, und der stets vorhandenen Gefahr, dass die für das Register zuständigen Behörden oder Stellen diesen Begriff in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich auslegen oder anwenden, liegt jedoch auf der Hand, dass jeder Nachweis eines Interesses am Zugang zum Register ein Hindernis für diesen Zugang darstellt und somit den Zugang zu den Informationen weniger schnell und effizient machen kann.

¹⁰⁶ Wie aus dem 25. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 hervorgeht, ist „[d]ie Pflicht, präzise und aktuelle Daten zum wirtschaftlichen Eigentümer vorzuhalten, ... eine wichtige Voraussetzung für das Aufspüren von Straftätern, die ihre Identität ansonsten hinter einer Gesellschaftsstruktur verbergen könnten“.

¹⁰⁷ Der Verweis auf diese Bestimmung widerlegt meines Erachtens die von Sovim in ihren Erklärungen vorgebrachten Argumente für eine Unvereinbarkeit der fraglichen Regelung des öffentlichen Zugangs mit den Anforderungen nach Art. 14 der DSGVO, die sich aus der Transparenzpflicht nach Art. 5 Abs. 1 der DSGVO ergeben soll.

181. Allerdings weise ich darauf hin, dass die Mitgliedstaaten, wie aus Art. 30 Abs. 5a der Richtlinie 2015/849 hervorgeht, entscheiden können, die in den Registern der wirtschaftlichen Eigentümer gespeicherten Informationen unter der Bedingung zur Verfügung zu stellen, dass eine Online-Registrierung erfolgt. Aus dem 36. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 geht hervor, dass diese Registrierung „zur Identifizierung aller Personen, die Informationen aus dem Register anfordern“, vorgesehen werden kann. Wie ich in den Nrn. 204 bis 208 der vorliegenden Schlussanträge noch näher erörtern werde, könnte sich eine nachträgliche Offenlegung dieser Identität als notwendig erweisen, damit die betroffene Person, d. h. der wirtschaftliche Eigentümer, etwaige Missbräuche verfolgen kann, die sich aus einer unrechtmäßigen Verwendung seiner Daten ergeben.

iii) Zum System der in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 vorgesehenen Ausnahmen

182. Wie in Nr. 76 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, kann die Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen der in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte, die sich aus der in Art. 30 Abs. 5 der Richtlinie 2015/849 vorgesehenen Regelung des öffentlichen Zugangs zu den im Register der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Informationen ergeben, nur unter Berücksichtigung der in Art. 30 Abs. 9 dieser Richtlinie vorgesehenen Regelung der Ausnahmen von diesem Zugang beurteilt werden. Das vorlegende Gericht wirft das Problem der Gültigkeit dieser Ausnahmeregelung im Hinblick auf die genannten Grundrechte in seiner zweiten Frage, Buchst. b, in der Rechtssache C-601/20 auf.

183. Art. 30 Abs. 9 dieser Richtlinie bestimmt: „Für außergewöhnliche, nach nationalem Recht festzulegende Umstände, unter denen der wirtschaftliche Eigentümer durch den in Absatz 5 Unterabsatz 1 Buchstaben b und c genannten Zugang einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde, oder für den Fall, dass der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist, können die Mitgliedstaaten im Einzelfall eine Ausnahme von dem besagten vollständigen oder teilweisen Zugang zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer vorsehen“.

184. Aus dem 36. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 geht hervor, dass diese Ausnahmen „mit dem Ziel der Sicherstellung eines angemessenen und ausgewogenen Ansatzes und zur Wahrung des Rechts auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten“ vorgesehen sind¹⁰⁸.

185. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 den Mitgliedstaaten offenbar einen Gestaltungsspielraum einräumt, wenn er den Ausdruck „können ... vorsehen“ verwendet. Dieser Ausdruck räumt den Mitgliedstaaten offenbar die schlichte Möglichkeit ein, Ausnahmen hinsichtlich des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer vorzusehen.

186. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung einer Richtlinie durch die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung jedenfalls unter die von Art. 51 der Charta erfasste Situation der Durchführung des Rechts der Union durch die Mitgliedstaaten fällt und

¹⁰⁸ Siehe Fn. 29 der vorliegenden Schlussanträge.

deshalb bei einer solchen Umsetzung das in der Charta vorgesehene grundrechtliche Schutzniveau unabhängig vom Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten erreicht werden muss¹⁰⁹.

187. Der Gerichtshof hat daraus abgeleitet, dass die Mitgliedstaaten daher verpflichtet sind, sich bei der Umsetzung einer Richtlinie und insbesondere der in ihr genannten Ausnahmen oder Beschränkungen auf eine Auslegung dieser Ausnahmen oder Beschränkungen zu stützen, die es erlaubt, einen angemessenen Ausgleich zwischen den verschiedenen durch die Rechtsordnung der Union geschützten Grundrechten sicherzustellen¹¹⁰.

188. Daraus folgt, dass die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht nur ihr nationales Recht im Einklang mit dieser Richtlinie auszulegen, sondern auch darauf zu achten haben, dass sie sich nicht auf eine Auslegung der Richtlinie stützen, die mit den genannten Grundrechten oder anderen allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts wie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kollidiert¹¹¹.

189. Diese aus der Rechtsprechung hervorgegangenen Grundsätze gelten im vorliegenden Fall umso mehr, als es darum geht, Ausnahmen vom öffentlichen Zugang zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer vorzusehen. Obwohl dieser Zugang für die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von erheblicher Bedeutung ist und mit dem Grundsatz der Transparenz zusammenhängt, der, wie ich in den Nrn. 38 bis 48 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, primärrechtliche Bedeutung hat, fällt er nämlich gleichwohl nicht unter die Grundrechte.

190. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten in einer Situation wie der der vorliegenden Rechtssachen, in der sie die in der Richtlinie 2015/849 vorgesehene Regelung des öffentlichen Zugangs zu den im Register der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Informationen umsetzen, nicht davon absehen dürfen, den in der Charta vorgesehenen Schutz der Grundrechte der wirtschaftlichen Eigentümer zu gewährleisten.

191. Bei der Umsetzung und Durchführung der Richtlinie 2015/849 sind die Mitgliedstaaten daher unabhängig von dem Gestaltungsspielraum, den ihnen diese Richtlinie einräumt, verpflichtet, den Schutz der Grundrechte vor unverhältnismäßigen Eingriffen in diese Rechte zu gewährleisten. Dieser Schutz ist daher nicht ausschließlich auf die unverhältnismäßigen Risiken in den sieben in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 ausdrücklich genannten Risikofällen beschränkt, sondern umfasst *sämtliche Grundrechte* der wirtschaftlichen Eigentümer. Daher ist in Übereinstimmung mit der Charta davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die Möglichkeit haben, Ausnahmen zuzulassen, sondern dass sie Ausnahmen zulassen *müssen*, die den Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über einen wirtschaftlichen Eigentümer beschränken, wenn dessen Grundrechte unverhältnismäßig stark beeinträchtigt werden.

¹⁰⁹ Vgl. Urteile vom 29. Juli 2019, Pelham u. a. (C-476/17, EU:C:2019:624, Rn. 79), vom 29. Juli 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, Rn. 20), und vom 15. April 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) u. a. (C-798/18 und C-799/18, EU:C:2021:280, Rn. 31).

¹¹⁰ Vgl. zu den Ausnahmen und Beschränkungen nach Art. 5 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (ABl. 2001, L 167, S. 10) Urteil vom 29. Juli 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹¹¹ Vgl. Urteile vom 29. Juli 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 27. März 2014, UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

192. Daraus folgt, dass Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 im Licht der Charta und insbesondere ihres Art. 51 Abs. 1 dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die Möglichkeit haben, Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den in den nationalen Registern der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen vorzusehen, sondern verpflichtet sind, solche Ausnahmen vorzusehen und zu gewähren, wenn dieser Zugang den wirtschaftlichen Eigentümer unter außergewöhnlichen Umständen dem unverhältnismäßigen Risiko einer Beeinträchtigung seiner in der Charta verankerten Grundrechte aussetzen würde.

193. Wird Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in dieser Weise ausgelegt, vermag ich keine Gesichtspunkte zu erkennen, die seine Gültigkeit in Frage stellen könnten.

iv) Zum Vorhandensein ausreichender Garantien gegen Missbrauchsgefahren

194. Schließlich stellt sich eine ganze Reihe von Fragen in Bezug darauf, ob die in Rede stehende Regelung, die den Eingriff mit sich bringt, ausreichende Garantien vorsieht, die die betroffenen Personen, d. h. die wirtschaftlichen Eigentümer, vor Missbrauchsgefahren schützen können. Diese Erfordernisse, die notwendig sind, um die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten, ergeben sich sowohl aus der in Nr. 155 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung als auch aus verschiedenen Bestimmungen der DSGVO, auf die das vorliegende Gericht im Rahmen seiner dritten Frage in der Rechtssache C-601/20 verweist.

– Zum Grundsatz der Zweckbindung

195. Als Erstes stellt sich die vom vorlegenden Gericht im Rahmen seiner dritten Vorlagefrage, Buchst. b, aufgeworfene Frage nach der Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung, der in Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der DSGVO ausdrücklich vorgesehen ist¹¹².

196. Somit ist zu fragen, ob es im Licht der genannten Bestimmung mit dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist, dass die Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer der Öffentlichkeit zugänglich sind, ohne dass der für die Verarbeitung dieser Daten Verantwortliche, d. h. die für die Führung des Registers zuständige Behörde oder Stelle, gewährleisten kann, dass diese Daten ausschließlich zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie erhoben wurden, d. h. im Wesentlichen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung¹¹³.

197. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung jede Verarbeitung personenbezogener Daten zum einen mit den in Art. 5 der DSGVO aufgestellten Grundsätzen für die Verarbeitung der Daten im Einklang stehen und zum anderen einem der in Art. 6 der DSGVO aufgeführten Grundsätze in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung entsprechen muss¹¹⁴. Wie bereits in Nr. 119 der vorliegenden Schlussanträge erwähnt, konkretisieren diese beiden Bestimmungen die in Art. 8 Abs. 2 der Charta festgelegten Anforderungen.

¹¹² Im Rahmen dieser dritten Frage, Buchst. e dritter Gedankenstrich, wird die gleiche Frage auch im Hinblick auf Art. 25 Abs. 2 der DSGVO gestellt.

¹¹³ In seiner dritten Frage, Buchst. b, in der Rechtssache C-601/20 weist das vorliegende Gericht auch darauf hin, dass die Öffentlichkeit für die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung nicht zuständig ist. Hierzu verweise ich auf meine Überlegungen in Nr. 169 der vorliegenden Schlussanträge.

¹¹⁴ Vgl. u. a. Urteil vom 22. Juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte) (C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. entsprechend auch Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 41).

198. Wenn verschiedene Personen an der Verarbeitung bestimmter Daten beteiligt sind, prüft der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung die konkreten Vorgänge beim Verarbeiten von Daten, um den oder die jeweiligen Verantwortlichen zu bestimmen¹¹⁵. In solchen Fällen hat der Gerichtshof festgestellt, dass der Begriff des „Verantwortlichen“ nicht zwingend auf eine einzige Stelle verweist und mehrere an dieser Verarbeitung beteiligte Akteure betreffen kann, wobei dann jeder von ihnen den Datenschutzvorschriften unterliegt¹¹⁶.

199. Im vorliegenden Fall sind die Bereitstellung der in Rede stehenden Daten für die Öffentlichkeit durch den Verwalter des Registers und der Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Daten zwei Seiten derselben Medaille. Indem der Verwalter des Registers gemäß der Verpflichtung nach Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer offenlegt, gibt er nämlich den Mitgliedern der Öffentlichkeit die Möglichkeit, frei auf diese Informationen zuzugreifen. Wie aus den Erwägungen in den Nrn. 142 und 171 bis 177 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, hat der Unionsgesetzgeber die Bereitstellung dieses freien Zugangs für notwendig gehalten, um durch eine erhöhte Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen zur Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung beizutragen.

200. Wie jedoch in Nr. 89 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt wurde, kann auch das Mitglied der Öffentlichkeit als für die Verarbeitung Verantwortlicher im Sinne von Art. 4 Nr. 2 der DSGVO angesehen werden, *sobald* es auf die im Register enthaltenen Daten zugreift, aber auch, soweit es sie anschließend weiter verarbeitet¹¹⁷.

201. Daraus folgt, dass das Mitglied der Öffentlichkeit gemäß der in Nr. 197 der vorliegenden Schlussanträge genannten Anforderung bei der Durchführung aller nachfolgenden Datenverarbeitungsvorgänge ebenfalls die in Art. 5 der DSGVO festgelegten Grundsätze hinsichtlich der Qualität der Daten einhalten und dabei seine Verarbeitungsvorgänge gemäß einem der in Art. 6 Abs. 1 der DSGVO enthaltenen Szenarien ausrichten muss¹¹⁸.

202. In diesem Zusammenhang ergibt sich zum einen – in Bezug auf den vom vorlegenden Gericht dargelegten Umstand, dass die für die Führung des Registers verantwortliche Stelle nicht in der Lage ist, zu gewährleisten, dass die genannten Daten ausschließlich zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie erhoben wurden – aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass eine natürliche oder juristische Person für *vor- oder nachgelagerte Vorgänge* in der Verarbeitungskette, für die sie weder die Zwecke noch die Mittel festlegt, nicht als verantwortlich angesehen werden kann¹¹⁹.

¹¹⁵ Vgl. hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache SS (Verarbeitung personenbezogener Daten zu steuerlichen Zwecken) (C-175/20, EU:C:2021:690, Nr. 44), der sich auf das Urteil vom 29. Juli 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, insbesondere Rn. 72 bis 74), bezieht.

¹¹⁶ Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache SS (Verarbeitung personenbezogener Daten zu steuerlichen Zwecken) (C-175/20, EU:C:2021:690, Nr. 44), der sich auf das Urteil vom 29. Juli 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, insbesondere Rn. 72 bis 74), bezieht. Vgl. hierzu auch Urteil vom 10. Juli 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, Rn. 65).

¹¹⁷ Vgl. in diesem Sinne und entsprechend Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache SS (Verarbeitung personenbezogener Daten zu steuerlichen Zwecken) (C-175/20, EU:C:2021:690, Nr. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹¹⁸ Vgl. in diesem Sinne und entsprechend Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache SS (Verarbeitung personenbezogener Daten zu steuerlichen Zwecken) (C-175/20, EU:C:2021:690, Nr. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹¹⁹ Urteil vom 29. Juli 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, insbesondere Rn. 72 bis 74). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache SS (Verarbeitung personenbezogener Daten zu steuerlichen Zwecken) (C-175/20, EU:C:2021:690, Nr. 44).

203. Zum anderen ergibt sich aus der in Nr. 197 der vorliegenden Schlussanträge genannten Anforderung, dass jede weitere Nutzung der Daten durch ein Mitglied der Öffentlichkeit, die nicht im Einklang mit Art. 6 der DSGVO steht, unrechtmäßig ist. Sie kann daher Gegenstand von Maßnahmen zu ihrer Unterbindung sein, einschließlich Löschanträgen gegen den für die Suchmaschine Verantwortlichen nach Art. 17 Abs. 1 Buchst. d der DSGVO.

204. Hierzu weise ich noch darauf hin, dass aus dem 38. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 hervorgeht, dass die Mitgliedstaaten, um zu verhindern, dass die in den Registern gespeicherten Informationen missbraucht werden und um den Rechten der wirtschaftlichen Eigentümer angemessene Rechnung zu tragen, in Erwägung ziehen könnten, die Informationen über die Person, die den Antrag stellt, sowie die Rechtsgrundlage für den Antrag auch dem wirtschaftlichen Eigentümer zur Verfügung zu stellen.

205. Eine solche Möglichkeit setzt jedoch voraus, dass die mit der Führung des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer betraute Stelle oder Behörde, wie im vorliegenden Fall die LBR, Kenntnis von der Identität der Personen hat, die auf die darin enthaltenen Daten zugreifen, was voraussetzt, dass eine Registrierung, insbesondere online, erforderlich ist, um auf diese Daten zugreifen zu können, wobei eine solche Registrierung in Art. 30 Abs. 5a der Richtlinie 2015/849 nur als Möglichkeit vorgesehen ist.

206. Obwohl ich in den Nrn. 99 und 104 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, dass die betreffenden Daten im vorliegenden Fall nicht als besonders sensibel erscheinen und die potenziell schädlichen Auswirkungen auf die von den in Rede stehenden Eingriffen betroffenen Personen als moderat angesehen werden können, lässt sich das Risiko einer möglichen unrechtmäßigen oder missbräuchlichen Verwendung dieser Daten nicht ausschließen.

207. Um sicherzustellen, dass die betroffenen Personen, d. h. die wirtschaftlichen Eigentümer, über ausreichende Garantien verfügen, die sie wirksam vor Missbrauchsrisiken schützen können, erweist es sich daher meines Erachtens als erforderlich, dass die in den Mitgliedstaaten mit der Führung der Register der wirtschaftlichen Eigentümer betrauten Stellen oder Behörden in der Lage sind, Kenntnis von der Identität der Mitglieder der Öffentlichkeit zu haben, die auf diese Register zugreifen, und dem wirtschaftlichen Eigentümer Informationen über diese Personen zur Verfügung zu stellen, wenn sich dies als notwendig erweist, um die Wahrung der Grundrechte, insbesondere der in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten, zu gewährleisten.

208. Eine mit den in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechten im Einklang stehende Auslegung der Richtlinie 2015/849 erfordert es daher nach meiner Auffassung, dass die in Art. 30 Abs. 5a dieser Richtlinie vorgesehene Möglichkeit, die Bereitstellung der in den nationalen Registern der wirtschaftlichen Eigentümer gespeicherten Informationen von einer Online-Registrierung abhängig zu machen, als eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten angesehen wird, sicherzustellen, dass die mit der Führung der Register der wirtschaftlichen Eigentümer betrauten Stellen oder Behörden Kenntnis von der Identität der Personen haben, die auf das Register zugreifen¹²⁰.

¹²⁰ Diese Antwort erübrigt es meines Erachtens, die dritte Frage, Buchst. e erster Gedankenstrich, in der Rechtssache C-601/20 zu beantworten.

– *Zur Integrität und Vertraulichkeit der Daten*

209. Als Zweites stellt sich die vom vorlegenden Gericht im Rahmen der dritten Vorlagefrage, Buchst d, in der Rechtssache C-601/20 angesprochene Frage nach der Einhaltung des Grundsatzes der Integrität und Vertraulichkeit der Daten, wie er in Art. 5 Abs. 1 Buchst. f der DSGVO vorgesehen ist.

210. Somit ist zu fragen, ob der unbeschränkte, bedingungslose und keiner Vertraulichkeitsverpflichtung unterliegende Zugang zu den personenbezogenen Daten der wirtschaftlichen Eigentümer, die in dem gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849 eingerichteten Register verfügbar sind, mit dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist, und zwar im Licht der Anforderungen, die sich aus Art. 5 Abs. 1 Buchst. f DSGVO ergeben, der vorschreibt, dass die Daten in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich des Schutzes vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung, und so die Integrität und Vertraulichkeit dieser Daten sicherstellt.

211. Der Grundsatz der Integrität und Vertraulichkeit umfasst den sogenannten Grundsatz der „Datensicherheit“, der u. a. verlangt, dass geeignete technische oder organisatorische Maßnahmen getroffen werden, um schädliche Auswirkungen auf die betroffene Person zu verhindern. Dieser Grundsatz steht in Verbindung mit den Art. 24 und 32 der DSGVO und wird durch diese ergänzt, weil sie die Bestimmungen über die Verantwortung des für die Verarbeitung Verantwortlichen bzw. die Sicherheit der Verarbeitung enthalten.

212. Was speziell die Datenintegrität betrifft, stelle ich fest, dass aus dem 38. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 hervorgeht, dass „nur solche personenbezogenen Daten verfügbar gemacht werden [sollten], die sich auf dem neuesten Stand befinden und sich auf die tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer beziehen“. Daraus folgt, dass nur korrekte Informationen, wie sie dem Register von der Gesellschaft oder anderen betroffenen juristischen Personen mitgeteilt wurden, verbreitet und zugänglich gemacht werden dürfen. Im Einklang mit meinen Ausführungen in Nr. 202 der vorliegenden Schlussanträge kann der Verwalter in einem Fall wie dem vorliegenden für mögliche Änderungen oder Manipulationen, die im Rahmen der weiteren Verarbeitung auftreten, nicht als verantwortlich angesehen werden.

213. Den Mitgliedstaaten obliegt es jedoch, sicherzustellen, dass die mit der Führung des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer betraute Stelle oder Behörde ausreichende technische und organisatorische Maßnahmen ergreift, um jede unbefugte Verarbeitung der im Register enthaltenen Daten zu verhindern. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, im Einzelnen zu prüfen, ob das im vorliegenden Fall geschehen ist¹²¹.

¹²¹ Insoweit weise ich darauf hin, dass Sovim in ihren Erklärungen behauptet hat, dass jüngste Beispiele von Presseartikeln die Existenz von Sicherheitslücken aufgezeigt hätten, die damit zusammenhängen sollen, dass das LBR keine angemessenen technischen und organisatorischen Maßnahmen ergriffen habe. Diese Sicherheitslücken hätten eine nicht autorisierte Verarbeitung der im Register der wirtschaftlichen Eigentümer in Luxemburg enthaltenen Daten ermöglicht. Insbesondere soll es zu einer Entnahme des Inhalts der Datenbank des Registers gekommen sein, so dass die Datenbank nicht nur nach dem Namen der Gesellschaft, sondern auch nach den Namen der wirtschaftlichen Eigentümer habe durchsucht werden können.

v) Zur ausgewogenen Gewichtung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der in Rede stehenden Grundrechte

214. Meines Erachtens müssen alle in den vorliegenden Schlussanträgen untersuchten Gesichtspunkte bei der ausgewogenen Gewichtung, die zwischen der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung, die mit der durch die Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zum Register der wirtschaftlichen Eigentümer verfolgt wird, und den in Rede stehenden Grundrechten, d. h. den in Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechten, vorzunehmen ist, berücksichtigt werden.

215. Zunächst ist in den Nrn. 110 bis 118 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt worden, dass die sich aus dieser Regelung ergebenden Einschränkungen der Ausübung der Grundrechte nur insoweit im Einklang mit Art. 52 der Charta gesetzlich vorgesehen sind, als sie die in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 aufgezählten Daten betreffen. Daraus folgt, dass diese Gewichtung ausschließlich im Hinblick auf diese Daten vorzunehmen ist und nicht im Hinblick auf die in den Nrn. 105 bis 107, 114 bis 116, 159 und 165 der vorliegenden Schlussanträge erwähnten „weiteren Informationen“.

216. Sodann gewährleistet die Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, wie in der Analyse der Eingriffe, insbesondere in den Nrn. 91 bis 94 der vorliegenden Schlussanträge, ausgeführt wurde, einen sehr weiten Zugang zu diesen Informationen, ohne dass ein wie auch immer geartetes Interesse am Zugang zu ihnen nachgewiesen werden muss. In Verbindung mit automatisierten Zugangsmodalitäten, wie z. B. in Luxemburg dem freien Zugang über das Internet, kann diese Regelung zu einer weitreichenden Verbreitung der in Rede stehenden Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer führen.

217. Gleichwohl führt diese Regelung meines Erachtens nicht zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen, insbesondere nicht in ihre durch die Art. 7 und 8 der Charta gewährleisteten Rechte auf Achtung des Privatlebens und Schutz der personenbezogenen Daten.

218. Erstens ermöglicht diese Regelung nämlich, wie aus den Nrn. 95 bis 102 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, – vorbehaltlich der erwähnten „weiteren Informationen“ – den öffentlichen Zugang nur zu eher wenigen personenbezogenen Daten¹²². So kann diese Regelung zwar zu einer weiten Verbreitung dieser Daten führen, aber aufgrund des begrenzten Umfangs der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Eingriffe sind, und ihrer nicht besonders sensiblen Natur sind die potenziell schädlichen Auswirkungen für die von den Eingriffen betroffenen Personen moderat.

219. Zweitens betrifft die mit der Richtlinie 2015/849 eingeführte Regelung des öffentlichen Zugangs, wie in Nr. 91 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, nicht eine unbestimmte und undifferenzierte Anzahl von Personen, sondern erfordert eine Beziehung zwischen diesen Personen, d. h. den wirtschaftlichen Eigentümern, und dem Zweck der Verarbeitung, d. h. der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

220. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof es bereits als gerechtfertigt angesehen hat, dass natürliche Personen, die sich dafür entscheiden, über Gesellschaften oder andere juristische Personen am Wirtschaftsleben teilzunehmen, im Rahmen

¹²² Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 58).

der Verfolgung dem Gemeinwohl dienender Ziele, die mit dieser Entscheidung in einem gewissen Zusammenhang stehen, verpflichtet sind, bestimmte Daten zu ihrer Identität und ihrer Rolle oder ihren Interessen innerhalb dieser Gesellschaften oder anderer juristischen Personen offenzulegen¹²³.

221. Wie in Nr. 79 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, können die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden. In diesem Zusammenhang halte ich es für gerechtfertigt, Personen, die sich dafür entschieden haben, über Gesellschaften oder andere juristische Personen am Wirtschaftsleben teilzunehmen, nicht schwerwiegenden Einschränkungen dieser Rechte zu unterwerfen, um schwere Straftaten wie Geldwäsche oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreffende Straftaten wie Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

222. Dem ist allerdings hinzuzufügen, dass die Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer pauschal sämtliche wirtschaftlichen Eigentümer betrifft, ohne dass sich die Personen, deren Daten offengelegt werden, auch nur mittelbar in einer Lage befinden müssen, die einen Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung begründen könnte. Diese Regelung gilt also auch für Personen, bei denen keinerlei Anhaltspunkt dafür besteht, dass ihr Verhalten in einem auch nur mittelbaren oder entfernten Zusammenhang mit schweren Straftaten stehen könnte¹²⁴.

223. Drittens sieht die Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer jedoch – abgesehen davon, dass sie nicht zu schwerwiegenden Eingriffen in die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte führt – in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 das in den Nrn. 182 ff. der vorliegenden Schlussanträge erwähnte System von Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Informationen vor. Dieses System von Ausnahmen wurde ausdrücklich eingeführt, um einen angemessenen und ausgewogenen Ansatz und die Wahrung der Grundrechte sicherzustellen¹²⁵. Es trägt in vollem Umfang zu dem vom Unionsgesetzgeber gewährleisteten Ausgleich der widerstreitenden Interessen bei und ist ein wesentlicher Bestandteil der Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, der mögliche schwere Schäden begrenzt und die wirtschaftlichen Eigentümer vor einem möglichen Missbrauch ihrer Grundrechte schützt¹²⁶.

224. Der in Art. 30 Abs. 5 und 9 der Richtlinie 2015/849 gewählte Ansatz für das Zusammenspiel zwischen dem öffentlichen Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer einerseits und dem System von Ausnahmen andererseits steht im Übrigen im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Aus ihr geht nämlich hervor, dass bei der vorzunehmenden Abwägung zwischen dem verfolgten, dem Gemeinwohl dienenden Ziel und den in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechten – angesichts der Bedeutung des mit den Einschränkungen dieser Rechte verfolgten, dem Gemeinwohl dienenden Ziels im Verhältnis zur mäßigen Schwere des Eingriffs – die Notwendigkeit, schwere Straftaten und mögliche Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit zu verhindern, zwar grundsätzlich Vorrang haben

¹²³ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 59).

¹²⁴ Sovim hat in ihren Erklärungen auf diesen Umstand hingewiesen, indem sie sich entsprechend auf das Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, insbesondere Rn. 58), bezogen hat.

¹²⁵ Vgl. 36. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843, der in Fn. 29 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben ist.

¹²⁶ Dieser Aspekt unterscheidet den vorliegenden Fall wesentlich von der Situation, die der Gerichtshof im Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238), analysiert hat.

muss, dass jedoch nicht auszuschließen ist, dass es besondere Situationen gibt, in denen es aus überwiegenden, schutzwürdigen, sich aus dem konkreten Fall der betroffenen Person ergebenden Gründen ausnahmsweise gerechtfertigt ist, den Zugang zu den im Register eingetragenen personenbezogenen Daten, die sie betreffen, zu beschränken¹²⁷.

225. Darüber hinaus und viertens sieht die Richtlinie 2015/849 die Anwendung der DSGVO auf die Verarbeitung personenbezogener Daten vor, die im Rahmen dieser Regelung erfolgt. Daher unterliegt diese Verarbeitung Vorschriften, die die Sicherheit und den Schutz der betreffenden Daten gewährleisten sollen¹²⁸.

226. Um das Ausmaß der Eingriffe und insbesondere die in Nr. 102 der vorliegenden Schlussanträge erörterten, wenn auch begrenzten Risiken der Erstellung eines wirtschaftlichen Profils der betroffenen Person zu beschränken, sind die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang verpflichtet, im Rahmen ihres durch die Richtlinie 2015/849 eingeräumten Gestaltungsspielraums Modalitäten für den Zugang zu den betreffenden Daten und insbesondere für die Suche in der das Register bildenden Datenbank einzuführen, die darauf abzielen, die Eingriffe in die Grundrechte der wirtschaftlichen Eigentümer so gering wie möglich zu halten.

227. Um sicherzustellen, dass die betroffenen Personen, d. h. die wirtschaftlichen Eigentümer, über ausreichende Garantien verfügen, die sie wirksam vor Missbrauchsrisiken schützen können, muss die Bereitstellung der in den nationalen Registern der wirtschaftlichen Eigentümer gespeicherten Informationen schließlich, wie aus den in Nrn. 207 und 208 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Erwägungen hervorgeht, von einer Registrierung, insbesondere online, abhängig gemacht werden, so dass die mit der Führung der Register der wirtschaftlichen Eigentümer betrauten nationalen Stellen oder Behörden in der Lage sind, die Identität der Personen zu kennen, die auf das Register zugreifen, und dem wirtschaftlichen Eigentümer Informationen über diese Personen zur Verfügung zu stellen, wenn sich dies als notwendig erweist, um die Wahrung der Grundrechte, insbesondere der in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten, zu gewährleisten.

228. Bei dieser Auslegung können die Bestimmungen von Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1, Abs. 5a und Abs. 9 der Richtlinie 2015/849, mit denen die Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer eingeführt wurde, im Licht der in Art. 7 bzw. 8 der Charta garantierten Rechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf Schutz personenbezogener Daten nicht als ungültig angesehen werden.

229. Hingegen ergibt sich aus meinen Erwägungen in den Nrn. 105 bis 107, 114 bis 116, 159 und 165 der vorliegenden Schlussanträge, dass meines Erachtens Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 teilweise für ungültig und der Unterabs. 3 dieser Bestimmung für ungültig erklärt werden muss.

¹²⁷ Vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 59).

¹²⁸ Auch dieser Aspekt unterscheidet den vorliegenden Fall wesentlich von der Situation, die der Gerichtshof im Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238), analysiert hat.

4. Schlussfolgerung zur Gültigkeit des durch die Richtlinie 2015/849 eingeführten Systems des öffentlichen Zugangs

230. Nach alledem sind die erste Frage und die zweite Frage Buchst. b in der Rechtssache C-601/20 meines Erachtens wie folgt zu beantworten:

- Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 ist ungültig, soweit er vorsieht, dass alle Mitglieder der Öffentlichkeit „mindestens“ Zugang zu den dort genannten Daten haben, und somit die Möglichkeit vorsieht, dass alle Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu anderen als den im selben Unterabsatz genannten Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer haben;
- Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 3 der Richtlinie 2015/849 ist ungültig;
- Art. 30 Abs. 5a der Richtlinie 2015/849 ist im Licht der Art. 7, 8 und 52 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, sicherzustellen, dass die mit der Führung der Register der wirtschaftlichen Eigentümer betrauten nationalen Stellen oder Behörden Kenntnis von der Identität der Personen haben, die auf dieses Register zugreifen;
- Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849, im Licht der Charta und insbesondere ihres Art. 51 Abs. 1 dahin ausgelegt, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die Möglichkeit haben, Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den in den nationalen Registern der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen vorzusehen, sondern verpflichtet sind, solche Ausnahmen vorzusehen und zu gewähren, wenn dieser Zugang den wirtschaftlichen Eigentümer unter außergewöhnlichen Umständen dem unverhältnismäßigen Risiko einer Beeinträchtigung seiner in der Charta verankerten Grundrechte aussetzen würde, ist gültig;
- die Prüfung der ersten Frage und der zweiten Frage, Buchst. b, in der Rechtssache C-601/20 hat keine weiteren Gesichtspunkte ergeben, die die Gültigkeit von Art. 30 Abs. 5 und 9 der Richtlinie 2015/849 in Frage stellen könnten.

C. Zur dritten, die Auslegung der DSGVO betreffenden Frage in der Rechtssache C-601/20

231. Im Rahmen der dritten Frage in der Rechtssache C-601/20 stellt das vorlegende Gericht sechs Unterfragen, die im Wesentlichen darauf abzielen, die Vereinbarkeit der durch die Richtlinie 2015/849 eingeführten Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer mit mehreren Bestimmungen der DSGVO zu überprüfen.

232. Insoweit habe ich zunächst in den Nrn. 63 bis 72 der vorliegenden Schlussanträge die Gründe dargelegt, aus denen die DSGVO als solche meines Erachtens kein Rechtmäßigkeitsmaßstab für die Beurteilung der Gültigkeit der Bestimmungen der Richtlinien 2015/843 und 2018/849 sein kann. Ich habe jedoch auch klargestellt, dass diese Richtlinien im Einklang mit den Bestimmungen der DSGVO ausgelegt werden müssen, was im Übrigen im Einklang mit dem steht, was in Art. 41 Abs. 1 der Richtlinie 2015/843 in der durch die Richtlinie 2019/2177 geänderten Fassung ausdrücklich vorgesehen ist.

233. Ferner bin ich der Auffassung, dass im Licht der Erwägungen, die im Zusammenhang mit der Prüfung der Gültigkeit der Regelung über den öffentlichen Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer in den Nrn. 74 bis 229 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt wurden, eine Antwort auf die dritte Frage, Buchst. a bis e, in der Rechtssache C-601/20

nicht erforderlich ist. Diese Analyse enthält nämlich eine Antwort auf alle Zweifel, die das vorliegende Gericht im Rahmen dieser Unterfragen in Bezug auf verschiedene Bestimmungen der DSGVO geäußert hat.

234. Daraus folgt, dass nur noch Buchst. f dieser dritten Frage zu prüfen ist. Mit dieser Unterfrage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, in welchem Verhältnis die Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer zu den Art. 44 bis 50 der DSGVO steht, die die Übermittlung personenbezogener Daten an ein Drittland an strenge Voraussetzungen knüpfen, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die in einem Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers in allen Fällen allen Mitgliedern der Öffentlichkeit ohne Nachweis eines berechtigten Interesses und ohne Beschränkungen hinsichtlich der Lokalisierung dieser Öffentlichkeit zugänglich sind.

235. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Kapitel V der DSGVO, das die Art. 44 bis 55 umfasst, die Übermittlung personenbezogener Daten an ein Drittland oder eine internationale Organisation regelt.

236. In diesem Zusammenhang sieht Art. 49 der DSGVO, wie die Kommission und die finnische Regierung ausgeführt haben, für den Fall, dass weder ein Angemessenheitsbeschluss nach Art. 45 Abs. 3 der DSGVO vorliegt noch geeignete Garantien nach Art. 46 der DSGVO bestehen, eine Reihe von Ausnahmen für besondere Situationen vor, in denen eine Übermittlung oder eine Reihe von Übermittlungen personenbezogener Daten an ein Drittland zulässig sind.

237. Insbesondere regelt Art. 49 Abs. 1 Buchst. g der DSGVO speziell die Übermittlungen aus Registern, die gemäß dem Recht der Union oder der Mitgliedstaaten zur Information der Öffentlichkeit bestimmt sind.

238. Aus dieser Bestimmung sowie aus Abs. 2 dieses Artikels geht im Licht des 111. Erwägungsgrundes der DSGVO hervor, dass diese Ausnahme gilt, wenn die Übermittlung erstens aus einem Register erfolgt, das nach dem Recht des Mitgliedstaats der Union zur Information der Öffentlichkeit bestimmt ist (und entweder der gesamten Öffentlichkeit oder allen Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, zur Einsichtnahme offensteht), zweitens nur erfolgt, soweit die im Recht der Union oder der Mitgliedstaaten festgelegten Voraussetzungen für die Einsichtnahme gegeben sind, und drittens nicht die Gesamtheit oder ganze Kategorien der im Register enthaltenen personenbezogenen Daten umfasst.

239. Hierzu stelle ich fest, dass Art. 49 Abs. 1 Buchst. g und Abs. 2 der DSGVO, wie die Kommission zu Recht erwähnt, speziell für jede Übertragung „aus“ einem öffentlichen Register gilt. Der Umstand, dass ein Register öffentlich ist, stellt an sich aber noch keine Übermittlung dar.

240. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass auf die dritte Frage Buchst. f in der Rechtssache C-601/20 zu antworten ist, dass die Bestimmungen des Kapitels V der DSGVO dahin auszulegen sind, dass sie einem Register, das teilweise öffentlich zugänglich ist, ohne dass ein berechtigtes Interesse nachgewiesen werden muss oder eine Beschränkung hinsichtlich der Lokalisierung der Öffentlichkeit besteht, nicht entgegenstehen. Die Übermittlung aus diesem Register darf jedoch gemäß Art. 49 Abs. 1 Buchst. g der DSGVO nur erfolgen, wenn die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen für die Einsichtnahme in das Register gegeben sind und sich diese Einsichtnahme nicht auf das gesamte Register erstreckt.

D. Zur Auslegung von Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 (erste, zweite und dritte Frage in der Rechtssache C-37/20 und zweite Frage, Buchst. a, in der Rechtssache C-601/20)

241. Im Rahmen der Fragen in der Rechtssache C-37/20 sowie der zweiten Frage, Buchst. a, in der Rechtssache C-601/20 möchte das vorlegende Gericht wissen, wie Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849, der ein System von Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den im Register der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Informationen vorsieht, auszulegen ist.

242. Dieses System und diese Bestimmung habe ich bereits in den Nrn. 182 bis 193 der vorliegenden Schlussanträge untersucht. Auf der Grundlage der in diesen Nummern angestellten Überlegungen sind jedoch die vom vorlegenden Gericht gestellten spezifischen Fragen zu prüfen.

1. Zum Begriff „außergewöhnliche Umstände“ (erste Frage in der Rechtssache C-37/20)

243. Die erste Frage in der Rechtssache C-37/20 betrifft den Begriff „außergewöhnliche Umstände“, wie er in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 verwendet wird. Diese Frage gliedert sich in zwei Teile.

244. Mit dem ersten Teil möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat sich darauf beschränken kann, in seinem nationalen Recht den in dieser Bestimmung verwendeten Begriff „außergewöhnliche Umstände“ nur als gleichbedeutend mit „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung“ zu definieren, d. h. mit Begriffen, die jedenfalls schon nach dem Wortlaut dieser Bestimmung eine Voraussetzung für die Anwendung der Ausnahmen darstellen, die den Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer beschränken. Im zweiten Teil fragt das vorlegende Gericht im Wesentlichen nach seinen Befugnissen und den Kriterien, die es zur Bestimmung des Inhalts des Begriffs „außergewöhnliche Umstände“ heranziehen muss, falls das zur Umsetzung erlassene nationale Recht diesen Begriff einzig durch einen Verweis auf die bereits ausdrücklich in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 genannten Umstände definiert hat.

245. Hierzu stelle ich zunächst fest, dass der in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 enthaltene ausdrückliche Verweis auf das nationale Recht hinsichtlich der außergewöhnlichen Umstände, die es rechtfertigen, Ausnahmen vorzusehen, die den Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer beschränken, die Absicht des Unionsgesetzgebers erkennen lässt, den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung dieser außergewöhnlichen Umstände einen Gestaltungsspielraum zu belassen.

246. Wie in Nrn. 186 ff. der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, ergibt sich jedoch aus ständiger Rechtsprechung, dass die Mitgliedstaaten unabhängig von dem Spielraum, über den sie bei der Umsetzung einer Richtlinie verfügen, verpflichtet sind, den Schutz der Grundrechte vor unverhältnismäßigen Eingriffen zu gewährleisten.

247. Aus diesen Nummern geht auch hervor, dass Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 im Licht von Art. 51 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den in den nationalen Registern der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer

von Gesellschaften und anderen juristischen Personen zuzulassen, wenn dieser Zugang den wirtschaftlichen Eigentümer unter außergewöhnlichen Umständen dem unverhältnismäßigen Risiko einer Beeinträchtigung seiner in der Charta verankerten Grundrechte aussetzen würde.

248. Die Schutzpflicht der Mitgliedstaaten ist daher nicht ausschließlich auf die unverhältnismäßigen Risiken in den sieben in Art. 30 Abs. 9 dieser Richtlinie ausdrücklich genannten Risikofällen beschränkt, sondern erstreckt sich auf unverhältnismäßige Risiken einer Verletzung aller Grundrechte des wirtschaftlichen Eigentümers.

249. Unter diesen Umständen ist Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 nach meiner Auffassung dahin auszulegen, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, in ihrem nationalen Recht zu definieren, welche Situationen „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne dieser Bestimmung darstellen. Da diese Bestimmung keine zusätzliche Vorgabe dafür enthält, in welcher Form die Mitgliedstaaten diesen Begriff zu definieren haben, ist ein Mitgliedstaat in keiner Weise gehindert, die „außergewöhnlichen Umstände“ ausschließlich unter Bezugnahme auf die bereits in der Richtlinie genannten Fälle zu definieren, wie das Großherzogtum Luxemburg es getan hat, sofern die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht den Schutz der wirtschaftlichen Eigentümer vor unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen ihrer Grundrechte ermöglicht.

250. Wie ich in Nr. 188 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, ist das nationale Gericht verpflichtet, das nationale Recht im Einklang mit der Richtlinie 2015/849 auszulegen; es muss aber auch sicherstellen, dass es sich nicht auf eine Auslegung dieser Richtlinie stützt, die mit den Grundrechten kollidiert. Daraus folgt, dass sich dieses Gericht auf eine Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie 2015/849, die Ausnahmen zulassen, stützen muss, die unter Beachtung ihres Wortlauts und unter Wahrung ihrer praktischen Wirksamkeit voll und ganz mit den durch die Charta garantierten Grundrechten in Einklang steht¹²⁹.

251. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, kann sich das nationale Gericht zu diesem Zweck veranlasst sehen, die Art und den Umfang der außergewöhnlichen Umstände, die Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer rechtfertigen, selbst konkret bestimmen zu müssen, allerdings nur, soweit dies erforderlich ist, um die Grundrechte der wirtschaftlichen Eigentümer in vollem Umfang zu schützen.

252. Zu dieser Bestimmung, die das nationale Gericht gegebenenfalls vornehmen muss, um die Richtlinie 2015/849 im Einklang mit den durch die Charta garantierten Grundrechten auszulegen, weise ich erstens darauf hin, dass bei dieser Bestimmung zu berücksichtigen ist, dass die detaillierte Beurteilung, ob die Umstände „außergewöhnlich“ sind, im Einzelfall vorzunehmen ist, wie sich schon aus dem Wortlaut von Art. 30 Abs. 9 dieser Richtlinie ergibt.

253. Zweitens muss das Gericht bei dieser Bestimmung den Umstand berücksichtigen, dass Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 grundsätzlich eng auszulegen ist, weil er Ausnahmen von einer allgemeinen Regel vorsieht, nämlich der des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer¹³⁰.

¹²⁹ Vgl. Urteil vom 29. Juli 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, Rn. 59).

¹³⁰ Vgl. Urteile vom 29. Juli 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, Rn. 53), und vom 17. Januar 2013, Kommission/Spanien (C-360/11, EU:C:2013:17, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).

254. Drittens muss das nationale Gericht bei dieser Bestimmung berücksichtigen, dass die Verwendung des Begriffs „außergewöhnlich“ darauf hinweist, dass die Umstände, die die Ausnahme rechtfertigen können, außerhalb des Üblichen liegen und zu einem unverhältnismäßigen Risiko der Beeinträchtigung der Grundrechte führen müssen¹³¹. In diesem Zusammenhang bietet der Umstand, dass die in Rede stehende Vorschrift ausdrücklich die Risiken für das Recht auf Leben, das Recht auf Unversehrtheit und das Recht auf Sicherheit der Person erwähnt, die durch die Art. 2, 3 bzw. 6 der Charta geschützt sind, einen Anhaltspunkt für die Bestimmung des hohen Schweregrads der Beeinträchtigung der Grundrechte, der eine Ausnahme rechtfertigen kann.

2. Zum Begriff „Risiko“ (zweite Frage in der Rechtssache C-37/20)

255. Die zweite Vorlagefrage in der Rechtssache C-37/20 betrifft den in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 verwendeten Begriff „Risiko“. Diese Frage gliedert sich in drei Teile.

256. Mit dem ersten Teil dieser Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen ist, dass das Vorliegen eines „unverhältnismäßigen Risikos“ einen eigenständigen Grund darstellt, der die Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer rechtfertigt, oder ob das Erfordernis, dass das Risiko unverhältnismäßig sein muss, vielmehr eine Bedingung darstellt, die für die in dieser Bestimmung genannten spezifischen Risiken gilt, d. h. für das Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung.

257. Dieser Frage liegt der vom vorlegenden Gericht festgestellte Umstand zugrunde, dass es eine redaktionelle Abweichung zwischen verschiedenen Sprachfassungen von Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 sowie in einigen Sprachfassungen eine Abweichung zwischen dem Wortlaut dieser Bestimmung und dem Wortlaut des 36. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2018/843 gibt, der die geänderte Fassung der Richtlinie 2015/849 erläutert und begründet¹³².

258. Nach ständiger Rechtsprechung kann die in einer der Sprachfassungen einer unionsrechtlichen Vorschrift verwendete Formulierung aber nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen oder ihr insoweit Vorrang vor den anderen Sprachfassungen eingeräumt werden. Die Bestimmungen des Unionsrechts müssen nämlich im Licht der Fassungen in allen Sprachen der Union einheitlich ausgelegt und angewandt werden.

¹³¹ Zum Kriterium der „Unverhältnismäßigkeit“ siehe – ebenfalls in den vorliegenden Schlussanträgen – die Antwort auf die dritte Frage in der Rechtssache C-37/20.

¹³² In einigen Sprachfassungen, darunter die französische, die spanische und die englische, bezieht sich der geänderte Wortlaut von Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 auf eine Situation, in der der Zugang zu den Informationen „*exposerait le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné, à un risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou d'intimidation* [den wirtschaftlichen Eigentümer einem unverhältnismäßigen Risiko, einem Risiko des Betrugs, der Entführung, der Erpressung, der Schutzgelderpressung, der Gewalt oder der Einschüchterung aussetzen würde]“, während der 36. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 auf die Situation abstellt, in der der Zugang „*exposer[ait] le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion de fonds, de harcèlement, de violence ou d'intimidation* [den wirtschaftlichen Eigentümer einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Gewalt oder Einschüchterung aussetzen würde]“. Der Wortlaut der Bestimmung in diesen verschiedenen Sprachfassungen spricht für die Annahme, dass das „unverhältnismäßige Risiko“ einen gegenüber den sieben anderen aufgeführten Risikoarten eigenständigen Risikofall darstellen soll, während der Wortlaut dieses Erwägungsgrundes im Gegensatz dazu naheulegen scheint, dass das Erfordernis der Unverhältnismäßigkeit vielmehr eine Voraussetzung dafür ist, dass die Exposition gegenüber diesen sieben Risikoarten eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer rechtfertigen kann (in ihren Erklärungen führt die Kommission aus, dass die tschechische, dänische, kroatische, niederländische, polnische, portugiesische, rumänische und schwedische Sprachversion ebenfalls zu dieser Gruppe von Sprachversionen gehören). In anderen Sprachfassungen, darunter die deutsche und die italienische, gibt es diese Diskrepanz nicht (in ihren Erklärungen führt die Kommission aus, dass die griechische, ungarische, slowakische und slowenische Sprachfassung ebenfalls zu dieser Gruppe von Sprachfassungen gehören).

Weichen die verschiedenen Sprachfassungen eines Rechtstextes der Union voneinander ab, muss die fragliche Vorschrift anhand des Zusammenhangs und des Zwecks der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört¹³³.

259. Dies vorausgeschickt, ergibt sich aus den Erwägungen in den Nrn. 185 bis 192 der vorliegenden Schlussanträge, dass nicht nur das Bestehen eines unverhältnismäßigen Risikos in den sieben in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 ausdrücklich genannten Risikofällen eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer rechtfertigen kann, sondern jedes unter außergewöhnlichen Umständen bestehende unverhältnismäßige Risiko einer Beeinträchtigung der Grundrechte des wirtschaftlichen Eigentümers.

260. Insbesondere die Beurteilung, ob ein solches unverhältnismäßiges Risiko einer Beeinträchtigung der Grundrechte des wirtschaftlichen Eigentümers besteht, muss im Einzelfall erfolgen. Diese Beurteilung muss eine detaillierte Bewertung der außergewöhnlichen Umstände umfassen und auf einer Prüfung aller relevanten Umstände des konkreten Falles beruhen.

261. Mit dem zweiten Teil dieser zweiten Frage in der Rechtssache C-37/20 möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen ist, dass das Bestehen oder die Unverhältnismäßigkeit des Risikos, von denen die Beschränkung des Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer abhängt, allein unter Berücksichtigung der Beziehungen zu bestimmen ist, die der betroffene wirtschaftliche Eigentümer zu der juristischen Person unterhält, in Bezug auf die die Beschränkung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Informationen beantragt wird, oder auch unter Berücksichtigung seiner Beziehungen zu anderen juristischen Personen. Falls Letzteres zutrifft, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob nur die Eigenschaft als wirtschaftlicher Eigentümer oder auch jedwede Beziehung zu anderen juristischen Personen zu berücksichtigen ist. Ebenfalls für diesen Fall möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art dieser Beziehung Einfluss auf die Beurteilung des Bestehens des Risikos und seines Ausmaßes hat.

262. Hierzu stelle ich fest, dass der Text der Richtlinie 2015/849 keinen präzisen Aufschluss zu diesen Fragen gibt. Wie ich jedoch in Nr. 260 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, muss die Beurteilung, ob ein unverhältnismäßiges Risiko der Beeinträchtigung der Grundrechte des wirtschaftlichen Eigentümers besteht, im Einzelfall erfolgen, wobei die außergewöhnlichen Umstände zu bewerten sind und ein angemessener Schutz des wirtschaftlichen Eigentümers vor unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen seiner Grundrechte angestrebt werden muss.

263. Unter diesen Umständen kann nicht ausgeschlossen werden, dass es, um einen solchen angemessenen Schutz zu gewährleisten, in einigen Fällen notwendig ist, nicht nur die Beziehungen des wirtschaftlichen Eigentümers zu der juristischen Person zu berücksichtigen, die Gegenstand des Antrags auf eine spezifische Ausnahme ist, sondern auch die Beziehungen, die dieser wirtschaftliche Eigentümer zu anderen juristischen Personen unterhält.

264. In dieser Hinsicht teile ich jedoch zum einen die Auffassung der Kommission, dass die Risiken, denen eine Person als wirtschaftlicher Eigentümer einer oder mehrerer juristischer Personen ausgesetzt ist, anhand der Beziehungen zu beurteilen sind, die mit der Eigenschaft als

¹³³ Vgl. u. a. Urteil vom 23. Januar 2020, Bundesagentur für Arbeit (C-29/19, EU:C:2020:36, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

wirtschaftlicher Eigentümer dieser juristischen Personen einhergehen, so dass andere Beziehungen jeglicher Art bei dieser Beurteilung grundsätzlich nicht berücksichtigt werden können.

265. Zum anderen obliegt es dem wirtschaftlichen Eigentümer oder der juristischen Person, der oder die eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen beantragt, nachzuweisen, dass die Beziehungen des wirtschaftlichen Eigentümers zu anderen juristischen Personen als denjenigen, auf die sich der Antrag auf eine Ausnahme bezieht, einen relevanten Aspekt für die Beurteilung des unverhältnismäßigen Risikos einer Beeinträchtigung seiner Grundrechte darstellen, und dass diese Beziehungen das Bestehen eines solchen unverhältnismäßigen Risikos oder dessen Unverhältnismäßigkeit belegen oder untermauern. Eine solche Beweislastverteilung¹³⁴, die dem Antragsteller die Beweislast für das Bestehen und die Relevanz dieser Beziehungen für die Zwecke der Gewährung der Ausnahme auferlegt, ist von wesentlicher Bedeutung, um zu verhindern, dass sich die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, wie von der österreichischen Regierung befürchtet, verpflichtet sehen, von Amts wegen unvertretbar umfangreiche Ermittlungen durchzuführen, um das Bestehen unverhältnismäßiger Risiken einer Beeinträchtigung der Grundrechte der wirtschaftlichen Eigentümer ausschließen zu können.

266. Mit dem dritten Teil der zweiten Frage in der Rechtssache C-37/20 möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen ist, dass eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer gewährt werden kann, wenn diese Informationen für Dritte leicht auf anderen Wegen zugänglich sind.

267. Da die Richtlinie 2015/849, wie bereits in den Nrn. 260 und 262 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt, die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer auf der Grundlage einer eingehenden Prüfung der außergewöhnlichen Art der Umstände und im Hinblick auf die Risiken gewährt werden, die sich aus der Offenlegung dieser Informationen ergeben, bin ich in diesem Punkt mit der Kommission und der österreichischen Regierung der Auffassung, dass Art. 30 Abs. 9 dieser Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er implizit die Möglichkeit ausschließt, eine solche Ausnahme zu gewähren, wenn diese Informationen für Dritte leicht auf anderen Wegen zugänglich sind.

3. Zu den Anforderungen an den Nachweis eines unverhältnismäßigen Risikos (zweite Frage, Buchst. a, in der Rechtssache C-601/20)

268. Mit der zweiten Frage, Buchst. a, in der Rechtssache C-601/20 möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, welche Anforderungen an den Nachweis des unverhältnismäßigen Risikos und der außergewöhnlichen Umstände zu stellen sind, der erbracht werden muss, um eine Ausnahme nach Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 zu rechtfertigen.

269. Was erstens die *Beweislast* betrifft, steht außer Streit, dass diese beim wirtschaftlichen Eigentümer liegt. Ihm obliegt es, der mit der Führung des Registers betrauten Behörde oder Stelle nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 erfüllt sind. Unter diesem Gesichtspunkt kann diese Behörde oder Stelle nicht

¹³⁴ Zu den Anforderungen an den Beweis siehe – ebenfalls in den vorliegenden Schlussanträgen – die Antwort auf die zweite Frage, Buchst. a, in der Rechtssache C-601/20.

verpflichtet sein, eigene und möglicherweise weltweite Ermittlungen durchzuführen, um festzustellen, ob außergewöhnliche Umstände vorliegen und ein unverhältnismäßiges Risiko besteht. Die zuständige Behörde oder Stelle muss sich auf die Angaben stützen, die der wirtschaftliche Eigentümer zur Unterstützung seines Antrags auf Anwendung der Ausnahmeregelung gemacht hat.

270. Was zweitens die *Beweisanforderungen* betrifft, bin ich der Auffassung, dass der wirtschaftliche Eigentümer das Bestehen des unverhältnismäßigen Risikos einer Beeinträchtigung seiner Grundrechte und das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nachweisen muss.

271. Unter diesem Gesichtspunkt kann das bloße Bestehen eines entfernten oder hypothetischen Risikos einer Beeinträchtigung nicht ausreichen. Auch darf die Wahrnehmung eines unverhältnismäßigen Risikos nicht subjektiv sein, sondern muss auf konkreten, tatsächlichen und aktuellen objektiven Anhaltspunkten beruhen. Zu diesem Zweck muss der wirtschaftliche Eigentümer konkrete, präzise und substantiierte Angaben zur drohenden Beeinträchtigung seiner Grundrechte und zu den außergewöhnlichen Umständen machen.

4. Zum Kriterium der „Unverhältnismäßigkeit“ (dritte Frage in der Rechtssache C-37/20)

272. Im Rahmen der dritten Frage in der Rechtssache C-37/20 fragt das vorliegende Gericht nach dem in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/843 vorgesehenen Kriterium der „Unverhältnismäßigkeit“ des Risikos, die die Beschränkung des Zugangs zu den Informationen rechtfertigt.

273. Das vorliegende Gericht möchte wissen, welche widerstreitenden Interessen bei der Beurteilung des Bestehens eines unverhältnismäßigen Risikos für den wirtschaftlichen Eigentümer, das nach Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über ihn rechtfertigt, zu berücksichtigen sind. Es geht davon aus, dass dieses Kriterium allgemein auf die Abwägung zwischen zwei gleichermaßen schutzwürdigen Interessen abstellt, und fragt sich, welche widerstreitenden Interessen bei der Anwendung dieses Kriteriums zu berücksichtigen sind. Nach seiner Ansicht stehen sich offenbar einerseits das mit der Richtlinie 2015/849 verfolgte Ziel der Transparenz und andererseits der Schutz der körperlichen, seelischen und vermögensrechtlichen Integrität des wirtschaftlichen Eigentümers gegenüber, der durch die angestrebte Vermeidung eines allgemeinen Risikos und/oder der in Art. 30 Abs. 9 dieser Richtlinie genannten spezifischen Risiken bewirkt werden soll. Allerdings würden im 36. Erwägungsgrund Richtlinie 2018/843 auch das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten erwähnt.

274. In dieser Hinsicht ist in den Nrn. 138 ff der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt worden, dass das primäre Ziel der Regelung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, die mit den durch die Richtlinie 2018/843 bewirkten Änderungen eingeführt wurde, in der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch eine erhöhte Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen besteht. Dieses Ziel fällt jedoch nicht unmittelbar unter die Grundrechte. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die in Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 vorgesehenen Ausnahmen vom Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen Informationen, die als solche eng auszulegen sind, darauf abzielen, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem genannten Ziel – das, wie in den Nrn. 38 bis 48, 144 und 189 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, mit Erfordernissen von primärrechtlicher Bedeutung

verbunden ist – und der Achtung der Grundrechte der wirtschaftlichen Eigentümer herzustellen, wie sich im Übrigen ausdrücklich aus dem 34. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 ergibt. Außerdem darf die Auslegung der Richtlinie 2015/849, wie aus den in den Nrn. 188 und 250 der vorliegenden Schlussanträge genannten Rechtsprechungsgrundsätzen hervorgeht, nicht mit den in der Charta verankerten Grundrechten kollidieren.

275. Statt sich, wie das vorlegende Gericht, auf eine Abwägung „divergierender Interessen“ zu beziehen, halte ich es in diesem Zusammenhang für eher angebracht, die Prüfung darauf zu konzentrieren, dass Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit bestehen, die darauf abzielen, Beeinträchtigungen der Grundrechte des wirtschaftlichen Eigentümers zu verhindern, die sich unter außergewöhnlichen Umständen aus diesem Zugang ergeben können. Unter diesen Umständen besteht die Aufgabe der nationalen Behörden, die einen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme zu beurteilen haben, darin, zu prüfen, ob außergewöhnliche Umstände vorliegen, die den wirtschaftlichen Eigentümer dem unverhältnismäßigen Risiko einer Beeinträchtigung eines oder mehrerer der in der Charta verankerten Grundrechte aussetzen würden.

276. Dagegen sind die Gründe, die den öffentlichen Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer rechtfertigen, in den Erwägungsgründen 30 und 31 der Richtlinie 2018/843 erläutert und wurden in den Nrn. 139 bis 142 der vorliegenden Schlussanträge erwähnt. Sie betreffen u. a. erstens die Möglichkeit einer größeren Kontrolle der Informationen durch die Zivilgesellschaft, die dazu beiträgt, das Vertrauen in die Integrität der Geschäftstätigkeit und des Finanzsystems zu stärken, zweitens einen Beitrag zur Bekämpfung des Missbrauchs von Gesellschaften und sonstigen Rechtsvereinbarungen zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung sowie drittens die Erleichterung der effizienten und zeitnahen Verfügbarkeit von Informationen für Finanzinstitute und Behörden, die an der Bekämpfung dieser Straftaten mitarbeiten.

277. Darüber hinaus habe ich bereits in den Nrn. 220 und 221 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, dass es, wie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgeht, gerechtfertigt erscheint, dass natürliche Personen, die sich dafür entscheiden, als wirtschaftliche Eigentümer von Gesellschaften oder anderen juristischen Personen am Wirtschaftsleben teilzunehmen, verpflichtet sind, bestimmte Informationen zur Verfügung zu stellen und zugänglich zu machen, die es ermöglichen, sie als wirtschaftliche Eigentümer dieser juristischen Personen zu identifizieren, zumal sie sich dieser Verpflichtung in dem Augenblick, in dem sie sich für eine solche Tätigkeit entscheiden, bewusst sind¹³⁵.

278. Sollte sich jedoch im Rahmen der bei der Anwendung von Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 vorzunehmenden Beurteilung aus dem Vorstehenden ergeben, dass das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer als allgemeiner Grundsatz bei der im Rahmen dieser Vorschrift gebotenen Abwägung Vorrang hat, ist ausdrücklich vorgesehen, dass es besondere Situationen geben kann, in denen es aus überwiegenden, legitimen und sich aus dem konkreten Fall des betroffenen wirtschaftlichen Eigentümers ergebenden Gründen ausnahmsweise gerechtfertigt ist, den Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer zu beschränken, um diesen nicht dem unverhältnismäßigen Risiko einer Beeinträchtigung seiner Grundrechte auszusetzen¹³⁶.

¹³⁵ Vgl. entsprechend Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 59).

¹³⁶ Vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, Rn. 60).

279. In Anbetracht aller vorstehenden Erwägungen ist die dritte Frage meines Erachtens dahin zu beantworten, dass bei der Beurteilung, ob ein unverhältnismäßiges Risiko für den wirtschaftlichen Eigentümer besteht, das nach Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer rechtfertigt, zum einen die in dieser Bestimmung genannten spezifischen Risiken sowie die Grundrechte der betroffenen Person, insbesondere die durch Art. 7 bzw. 8 der Charta garantierten Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten, zu berücksichtigen sind, sowie zum anderen das Interesse der Öffentlichkeit und der Gesellschaft insgesamt, die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer zu kennen, um die Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

IV. Ergebnis

280. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Luxemburg) in den Rechtssachen C-37/20 und C-602/20 wie folgt zu beantworten:

1. Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission in der durch die Richtlinie (EU) 2018/843 des Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 geänderten Fassung ist ungültig, soweit er vorsieht, dass alle Mitglieder der Öffentlichkeit „mindestens“ Zugang zu den dort genannten Daten haben, und somit die Möglichkeit vorsieht, dass alle Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu anderen als den im selben Unterabsatz genannten Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer haben.
2. Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 3 der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung ist ungültig.
3. Art. 30 Abs. 5a der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung ist im Licht der Art. 7, 8 und 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, sicherzustellen, dass die mit der Führung der Register der wirtschaftlichen Eigentümer betrauten nationalen Stellen oder Behörden Kenntnis von der Identität der Personen haben, die auf das Register zugreifen.
4. Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung, im Licht der Charta und insbesondere ihres Art. 51 Abs. 1 dahin ausgelegt, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die Möglichkeit haben, Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den in den nationalen Registern der wirtschaftlichen Eigentümer enthaltenen Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen vorzusehen, sondern verpflichtet sind, solche Ausnahmen vorzusehen und zu gewähren, wenn dieser Zugang den wirtschaftlichen Eigentümer unter außergewöhnlichen Umständen dem unverhältnismäßigen Risiko einer Beeinträchtigung seiner in der Charta verankerten Grundrechte aussetzen würde, ist gültig.

5. Die Prüfung der ersten Frage und der zweiten Frage, Buchst. b, in der Rechtssache C-601/20 hat keine weiteren Gesichtspunkte ergeben, die die Gültigkeit von Art. 30 Abs. 5 und 9 der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung in Frage stellen könnten.
- 6) Die Bestimmungen des Kapitels V der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) sind dahin auszulegen, dass sie einem Register, das teilweise öffentlich zugänglich ist, ohne dass ein berechtigtes Interesse nachgewiesen werden muss oder eine Beschränkung hinsichtlich der Lokalisierung der Öffentlichkeit besteht, nicht entgegenstehen. Die Übermittlung aus diesem Register darf jedoch gemäß Art. 49 Abs. 1 Buchst. g der DSGVO nur erfolgen, wenn die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen für die Einsichtnahme in das Register gegeben sind und sich diese Einsichtnahme nicht auf das gesamte Register erstreckt.
7. Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, in ihrem nationalen Recht zu definieren, welche Situationen „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne dieser Bestimmung darstellen. Da diese Bestimmung keine zusätzliche Vorgabe dafür enthält, in welcher Form die Mitgliedstaaten diesen Begriff zu definieren haben, ist ein Mitgliedstaat nicht daran gehindert, die „außergewöhnlichen Umstände“ ausschließlich unter Bezugnahme auf die bereits in der Richtlinie genannten Fälle zu definieren, sofern die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht den Schutz der wirtschaftlichen Eigentümer vor unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen ihrer Grundrechte ermöglicht. Zu diesem Zweck kann es erforderlich sein, dass das nationale Gericht selbst konkret die Art und den Umfang der außergewöhnlichen Umstände bestimmen muss, die Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer rechtfertigen, allerdings nur, soweit dies erforderlich ist, um die Grundrechte der wirtschaftlichen Eigentümer in vollem Umfang zu schützen. Bei dieser Bestimmung ist erstens zu berücksichtigen, dass die detaillierte Bewertung, ob die Umstände „außergewöhnlich“ sind, im Einzelfall vorzunehmen ist, zweitens, dass Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 grundsätzlich eng auszulegen ist, weil er Ausnahmen von einer allgemeinen Regel vorsieht, und drittens, dass die Umstände, die die Ausnahme rechtfertigen können, außerhalb des Üblichen liegen und zu einem unverhältnismäßigen Risiko der Beeinträchtigung der Grundrechte führen müssen.
8. Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass das Erfordernis der Unverhältnismäßigkeit des Risikos eine Bedingung darstellt, die für die in dieser Bestimmung genannten spezifischen Risiken, d. h. für das Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung, sowie für jede Verletzung der Grundrechte des wirtschaftlichen Eigentümers gilt, die eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über ihn rechtfertigt. Ob ein solches Risiko besteht und ob es unverhältnismäßig ist, kann gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Beziehungen festgestellt werden, die der betroffene wirtschaftliche Eigentümer zu Gesellschaften, anderen juristischen Personen, Treuhandgesellschaften/Trusts und Rechtsvereinbarungen mit ähnlicher Struktur oder ähnlichen Funktionen wie Treuhandgesellschaften/Trusts, bei denen es sich nicht um das Unternehmen handelt, für das eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den ihn betreffenden Informationen beantragt wird, in seiner Eigenschaft

als deren wirtschaftlicher Eigentümer unterhält. Es obliegt jedoch dem wirtschaftlichen Eigentümer oder dem Unternehmen, der oder das eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen beantragt, nachzuweisen, dass diese Beziehungen einen relevanten Aspekt darstellen, der das Bestehen des unverhältnismäßigen Risikos einer Beeinträchtigung der Grundrechte des betreffenden wirtschaftlichen Eigentümers belegt oder untermauert. Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung schließt die Möglichkeit aus, eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über einen wirtschaftlichen Eigentümer zu gewähren, wenn diese Informationen für Dritte auf anderen Wegen leicht zugänglich sind.

9. Es obliegt dem betroffenen wirtschaftlichen Eigentümer, das unverhältnismäßige Risiko und die außergewöhnlichen Umstände nachzuweisen, die eine Ausnahme nach Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung rechtfertigen können. Zu diesem Zweck muss der wirtschaftliche Eigentümer das Bestehen des unverhältnismäßigen Risikos einer Beeinträchtigung seiner Grundrechte und das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nachweisen und konkrete, präzise und substantiierte Angaben zur drohenden Beeinträchtigung seiner Grundrechte und zu den außergewöhnlichen Umständen machen.
10. Bei der Beurteilung, ob ein unverhältnismäßiges Risiko für den wirtschaftlichen Eigentümer besteht, das nach Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer rechtfertigt, sind zum einen die in dieser Bestimmung genannten spezifischen Risiken sowie die Grundrechte der betroffenen Person zu berücksichtigen, insbesondere die durch Art. 7 bzw. 8 der Charta garantierten Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten, sowie zum anderen das Interesse der Öffentlichkeit und der Gesellschaft insgesamt, die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer zu kennen, um die Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung zu verhindern.