



Herrn  
Regierungsdirektor Rachstein  
Leiter des Referats VII A 5  
Bundesministerium der Finanzen  
Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

Ausschließlich per E-Mail an [VIIA5@bmf.bund.de](mailto:VIIA5@bmf.bund.de)

29. Mai 2019  
KS

**Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie**

Sehr geehrter Herr Rachstein,  
sehr geehrte Damen und Herren!

Wir danken Ihnen für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie und die Möglichkeit, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen.

**1 Grundsätzliche Erwägungen**

Die klassischen Publizitätspflichten, wie sie insbesondere im Handels- und Kapitalmarktrecht zu finden sind, ergeben sich aus ihrer Bedeutung für das Funktionieren einzelner Märkte. Die mit dem Transparenzregister auferlegten Publizitätspflichten haben mit dem Funktionieren von Märkten hingegen wenig zu tun. Erstens werden ausschließlich personenbezogene Daten natürlicher Personen erfasst. Zweitens wird nicht auf das Marktfunktionieren abgestellt, sondern auf das Allgemeininteresse. Drittens dient das Transparenzregister auch als Informationsquelle für die Öffentlichkeit.

Familienunternehmen sind in besonderer Weise vom Transparenzregister betroffen. Denn sie müssen der Öffentlichkeit im Zusammenspiel der verschiedenen – insbesonde-



re handelsrechtlichen – Publizitätspflichten und der Preisgabe der Gesellschafterstrukturen, wie sie sich aus dem Transparenzregister ergeben, tiefe Einblicke in die Vermögensstruktur und Einkommenssituation der Unternehmen und ihrer Gesellschafter gewähren. Die damit verbundenen Einschränkungen und Belastungen wurden offensichtlich nicht bedacht. Sie reichen von einem erhöhten Risiko, Opfer von Straftaten zu werden, bis hin zu einer Beeinträchtigung vielfältiger sozialer Beziehungen.<sup>1</sup> Zudem steht zu befürchten, dass derartige Informationen in der öffentlichen Diskussion nicht immer nur zu den Zwecken verwendet werden, die der Gesetzgeber im Blick hatte.

Eine ausführliche Darstellung der Problematik findet sich in der Studie „Publizitätspflichten von Familienunternehmen – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung“ der Professoren Ralf P. Schenke und Christoph Teichmann von der Universität Würzburg.<sup>2</sup>

## 2 Zusammenfassung

Die ab 2020 geltende Einsichtnahme in das Transparenzregister ohne berechtigtes Interesse verschärft den Konflikt zwischen Datenschutz und vermeintlich öffentlichem Interesse am wirtschaftlich Berechtigten. Der europäische Gesetzgeber hält daran fest, Unternehmer unter Generalverdacht zu stellen und deren personenbezogene Daten zu erheben, zu speichern und jedermann zugänglich zu machen. Für den damit verbundenen massiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bleibt der europäische Gesetzgeber jede Erklärung schuldig. Diesen Mangel heilt auch der vorliegende Referentenentwurf nicht. Dieser bestätigt vielmehr das fehlerhafte Verständnis von Datenschutz und Privatsphäre, indem er den Unternehmen, die ihre wirtschaftlich Berechtigten im Transparenzregister eingetragen haben, ausdrücklich die Auskunft darüber verweigert, wer diese Einträge eingesehen hat. Nicht einmal den registrierten wirtschaftlich Berechtigten wird im vorliegenden Referentenentwurf ein Auskunftsrecht eingeräumt. Dabei ist es für den nationalen Gesetzgeber im Rahmen des Umsetzungsgesetzes durchaus möglich und europarechtlich zulässig, solche Auskunftsrechte einzuräumen.

---

<sup>1</sup> Aus diesem Grund hat die Bundestagsfraktion DIE LINKE in ihrem Antrag vom 12. Februar 2019 die Bundesregierung aufgefordert, ein Gesetz vorzulegen, „welches die Verpflichtung zur Angabe der privaten Wohnadresse im Impressum von Websites von Privatpersonen, Kleinstunternehmer\*innen sowie in privat betriebenen Blogs streicht und optional stattdessen die Angabe der ladungsfähigen Adresse über die Benennung eines bzw. einer Zustellungsbevollmächtigten ermöglicht.“ (Bundestagsdrucksache 19/7714).

<sup>2</sup> Die Studie ist abrufbar unter [https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Publizitaetspflichten-von-Familienunternehmen\\_Studie\\_Stiftung-Familienunternehmen.pdf](https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Publizitaetspflichten-von-Familienunternehmen_Studie_Stiftung-Familienunternehmen.pdf).



### 3 Stellungnahme

Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings gehen die Bestimmungen zum Transparenzregister zu weit.

#### 3.1 Datenschutzrechtliche Bedenken

Im Zentrum der Datenschutzdebatte steht traditionell das vor rund 35 Jahren im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts entwickelte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Das Grundrecht soll die eigenständige Entscheidung über die Verwendung personenbezogener Daten garantieren. Die mit dem Transparenzregister einhergehende Offenlegung persönlicher Daten gegenüber der Allgemeinheit berührt in besonderer Weise das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Denn eine den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Bearbeitung und Verwertung lässt sich bei Daten, die jedermann bekannt sind, rechtlich und faktisch nicht mehr durchsetzen. Diesen Aspekt hat der europäische Gesetzgeber nicht berücksichtigt.

Misst man die Einführung des Transparenzregisters an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>3</sup>, insbesondere an den Entscheidungen zur Vorratsdatenspeicherung, treten weitere Mängel in Erscheinung: Erstens hätte geprüft werden müssen, ob es mildere Mittel zur Erreichung der legitimen Ziele gibt. Zweifelsohne hätte schon an dieser Stelle erkannt werden müssen, dass die Veröffentlichung der Daten für die Verfolgung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht erforderlich sind. Zweitens dürfen Daten nicht anlasslos erhoben werden. Es müsste also zumindest dargelegt werden, dass bei den jeweils Betroffenen in irgendeiner Weise ein erhöhtes Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko besteht. Schließlich hätten auch verfahrensrechtliche Sicherungen eingezogen werden müssen. Dies hätten zumindest Bestimmungen über Auskunftsrechte darüber sein müssen, wer die Daten abgerufen hat und wie sie verwendet werden. Auch hätten Widerspruchsrechte vor der Erteilung der Auskünfte und Lösungsansprüche vorgesehen werden müssen.

Beim Erlass der 4. Geldwäscherichtlinie hat der europäische Gesetzgeber diese datenschutzrechtlichen Anforderungen<sup>4</sup> weitgehend außer Acht gelassen und die mit der

---

<sup>3</sup> Die wesentlichen Entscheidungen sind: EuGH, Urt. v. 16.12.2008, C-73/07 (Satamedia), EuGH, Urt. v. 9.11.2010, C-92/09 und C-93/09, C-92/09, C-93/09 (Schecke GbR), EuGH, Urt. v. 8.4.2014, C-293/12, C-594/12 (Digital Rights Ireland Ltd) und EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-203/15 (Vorratsdaten III).

<sup>4</sup> Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh).



5. Geldwäscherichtlinie einhergehende Gelegenheit, dieses Versäumnis nachzuholen, nicht ergriffen.

Der europäische Gesetzgeber hätte also begründen müssen, inwieweit die Weitergabe der personenbezogenen Daten wirtschaftlich Berechtigter an jedermann für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dienlich sein soll. Es ist Aufgabe des Staates, Straftaten zu verfolgen und zu ahnden. Zu diesem Zweck wurde das Transparenzregister eingeführt. Dagegen sollen Journalisten über alles berichten, was von öffentlichem Interesse ist. Die Veröffentlichung der persönlichen Daten von Menschen, die zwar im Register genannt sind, weil sie wirtschaftlich Berechtigte sind, die aber der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung gar nicht verdächtigt werden, ist vom öffentlichen Interesse allerdings nicht umfasst. Die Tatsache allein, dass jemand wirtschaftlich Berechtigter ist, ist jedenfalls kein Veröffentlichungsgrund. Letztlich macht der Staat sich nur zum Helfer des Sensationsjournalismus.<sup>5</sup> Dies insbesondere dann, wenn es nicht um die objektive Information der Öffentlichkeit geht, sondern lediglich um das Eindringen in die Privatsphäre.<sup>6</sup>

### 3.2 Sicherheitsbedenken

Der europäische Gesetzgeber hat erkannt, dass das Persönlichkeitsrecht und insbesondere die persönliche Sicherheit der wirtschaftlich Berechtigten nicht gewährleistet werden können, wenn deren Geburtsdaten und Wohnsitze veröffentlicht werden. Aus diesem Grund hat er sich auf die Weitergabe von Wohnsitzland, Staatsangehörigkeit sowie Geburtsmonat und -jahr beschränkt. Dass dies in Zeiten der Digitalisierung nicht ausreichend ist, wurde bereits 2013 in den USA bewiesen. Selbst ohne den Namen genügte schon damals das Geburtsdatum, die Postleitzahl und das Geschlecht, um in den USA 87 Prozent der Bürger eindeutig zu identifizieren.<sup>7</sup> Es hilft auch nicht weiter, dass Betroffene beantragen können, dass ihre Daten nicht herausgegeben werden, wenn sie sich dadurch der Gefahr ausgesetzt sehen, Opfer einer schweren Straftat zu werden. Vermögende Menschen sind das bevorzugte Ziel krimineller Machenschaften, insbesondere

<sup>5</sup> Dass Journalisten gewillt sind, persönliche Daten zu veröffentlichen, ist erwiesen. Auf Brand Eins wurden 2013 bspw. neben der Privatadresse auch das Kennzeichen und der Typ des von Anton Schlecker genutzten Fahrzeugs veröffentlicht. <https://www.brandeins.de/archiv/2013/trennung/der-geist-von-ehingen/>.

<sup>6</sup> Nur so lässt sich erklären, dass der Spiegel in seiner Printausgabe Nr. 10/2017 anlässlich des Gerichtsverfahrens gegen die Familie Schlecker bereits im ersten Absatz deren Privatadresse veröffentlicht, später behauptet, die Familie hätte ein Millionenvermögen, und anschließend über eine Entführung der Kinder schreibt.

<sup>7</sup> Jannis Mutafis, in: „Re-Identifizierung: Die neue Kunst der Datenkraken – Anonymität kann geknackt werden“, Zeitschrift Chip, abrufbar unter [http://www.chip.de/artikel/Re-Identifizierung-Die-neue-Kunst-der-Datenkraken-3\\_140297704.html](http://www.chip.de/artikel/Re-Identifizierung-Die-neue-Kunst-der-Datenkraken-3_140297704.html).



von Erpressung und Entführung. Sie sind also ständig einer gesteigerten abstrakten Gefahr ausgesetzt. Aus diesem Grund streben viele der Betroffenen den Rückzug aus dem öffentlichen Raum und die Verheimlichung des Wohnortes an. Dieses Bemühen wird durch das Transparenzregister ad absurdum geführt und die Gefährdung der Betroffenen erheblich vergrößert. Vor diesem Hintergrund müsste eigentlich jedem Widerspruch gegen die Veröffentlichung persönlicher Daten stattgegeben werden, zumindest im Falle von Personen mit deutlich überdurchschnittlichem Vermögen. Eine andere Vorgehensweise ist nicht zielführend. Insbesondere ist es wenig hilfreich, erst dann den Schutz zu gewähren, wenn sich das abstrakte Risiko manifestiert hat, der Schaden also eingetreten ist. Bis Oktober 2018 beantragten 444 Unternehmen den Schutz der Daten.<sup>8</sup> Davon wurden lediglich 32 Anträge genehmigt. Es ist also ein hohes Schutzbedürfnis zu erkennen, dem der Staat allerdings keine Beachtung schenkt.

Hier könnte durch den nationalen Gesetzgeber ohne besonderen Aufwand zumindest eine Entschärfung der Situation herbeigeführt werden: Wird eine Auskunft an einen Dritten erteilt, ergeht automatisch der Hinweis an den wirtschaftlich Berechtigten, an wen diese Auskunft erteilt wurde. Statt sich dieser einfachen Möglichkeit zu bedienen, wird den wirtschaftlich Berechtigten im jetzt vorliegenden Referentenentwurf nicht einmal ein derartiges Auskunftsrecht eingeräumt. Dieses Informationsdefizit führt dazu, dass die Betroffenen keinerlei Präventivmaßnahmen ergreifen können, selbst dann nicht, wenn sie mit einem Einsichtnehmenden in der Vergangenheit negative Erfahrungen gemacht haben.

### 3.3 Verfahrensfehler

Noch während der Umsetzungsfrist der 4. Geldwäscherichtlinie in nationales Recht hat der europäische Gesetzgeber am 30. Mai 2018 die 5. Geldwäscherichtlinie zur Änderung der 4. Geldwäscherichtlinie verabschiedet und den Mitgliedstaaten deren Umsetzung in nationales Recht bis zum 10. Januar 2020 aufgetragen. Dies widerspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Der Europäische Gerichtshof verlangt, dass vor der Einführung von Publizitätspflichten stets die Interessen der Europäischen Union einerseits und die Grundrechte der Betroffenen andererseits berücksichtigt werden müssen.<sup>9</sup> Dies setzt zwingend voraus, die Wirksamkeit der 4. Geldwäscherichtlinie zu evaluieren, bevor eingriffsvertiefende Maßnahmen beschlossen werden. Dementsprechend ist

<sup>8</sup> Wirtschaftswoche Nr. 42 vom 12. Oktober 2018.

<sup>9</sup> EuGH, Urt. v. 9.11.2010, C-92/09 und C-93/09, C-92/09, C-93/09 (Schecke GbR) Rn. 79.



in der 4. Geldwäscherichtlinie ausdrücklich bestimmt, dass die EU-Kommission bis zum 26. Juni 2019 einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie erstellen und ihn dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen muss.<sup>10</sup> Warum dieser Prüfauftrag nicht abgewartet wurde, ist nicht ersichtlich.

#### 4 Petita

Der neue § 23 Abs. 3 S. 2 GwG sollte abgelöst werden durch zwei Bestimmungen: Erstens sollte den betroffenen Vereinigungen ein Auskunftsanspruch darüber eingeräumt werden, ob eine Einsichtnahme durch eine in § 23 Abs. 1 Nr. 3 GwG genannte Person erfolgt ist. Zweitens sollte den wirtschaftlich Berechtigten, deren Daten an eine in § 23 Abs. 1 Nr. 3 GwG genannte Person weitergegeben wurden, automatisch eine sie darüber informierende Mitteilung gemacht werden, wer der Empfänger der Daten war. Die EU-Geldwäscherichtlinie lässt solche Bestimmungen zu, Art. 15 Abs. 1 DS-GVO verlangt sie geradezu.

Grundsätzlich wäre es hilfreich, die Bundesregierung würde sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, die 5. Geldwäscherichtlinie so auszugestalten, dass sie den Anforderungen der Europäischen Charta der Grundrechte und dem Grundgesetz entspricht.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus-Dieter Sohn  
Leiter Wirtschaftspolitik

---

<sup>10</sup> Art. 65 RL 2015/849.