

An den
Deutschen Bundestag
– Finanzausschuss –
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ein öffentlicher Zugang zum Transparenzregister verletzt das Grundgesetz.

Stellungnahme, Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Öffentliche Anhörung am 24. April 2017 zum Entwurf eines „Geldwäschegesetzes“ (BT-Drs. 18/11555)

I. Zentrale Anliegen und der grundrechtliche Datenschutz – Zusammenfassung

Die Vierte EU-Geldwäscherichtlinie¹ und der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu deren Umsetzung² regeln ein neues zentrales elektronisches Transparenzregister. Das Register will über die wirtschaftlich Berechtigten an Vereinigungen und bestimmten Rechtsgestaltungen informieren.³ Durch die gesammelten Daten soll der Kampf gegen Geldwäsche, gegen Steuerhinterziehungen sowie gegen die Finanzierung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus gestärkt werden.⁴ Das Transparenzregister dient damit Gemeinwohlbelangen von erheblicher Bedeutung.⁵

¹ Richtlinie (EU) 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; im Folgenden: Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849.

² Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (BT-Drs. 18/11555, 17.3.2017; Entwurf eines „Geldwäschegesetzes“ – im Folgenden: GwG-E).

³ § 20 Abs. 1, § 21, § 19 Abs. 1, § 3 Abs. 1 GwG-E.

⁴ Siehe hierzu GwG-E, BT-Drs. 18/11555, S. 1, 87; Erwägungsgründe 1 und 12 ff. der Vierten Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849.

⁵ Siehe hierzu BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 126 f.) – Kontenabfrage.

Unternehmen werden verpflichtet, den Vor- und Nachnamen, das Geburtsdatum, den Wohnort und die Art und den Umfang des wirtschaftlichen Interesses der wirtschaftlich Berechtigten zu erheben, aufzubewahren, auf dem aktuellen Stand zu halten und der registerführenden Stelle unverzüglich zur Eintragung in das Transparenzregister mitzuteilen.⁶ Die Mitteilungspflicht gilt als erfüllt, wenn sich die Angaben bereits aus bestehenden elektronisch abrufbaren Registern ergeben – dem Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts-, Vereins- oder Unternehmensregister.⁷ So sollen „Doppelbelastungen der Unternehmen durch Mehrfachmeldungen“ vermieden werden.⁸

Die Vierte EU-Geldwäscherichtlinie⁹ und der Gesetzentwurf¹⁰ gewähren nicht jedem, sondern insbesondere öffentlichen Stellen und Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen, Einsicht in das Transparenzregister. **Würde der deutsche Gesetzgeber die europarechtlichen Vorgaben überschießend umsetzen und – wie durch den Bundesrat erwogen¹¹ – das Register für die Allgemeinheit öffnen, wird das Grundgesetz verletzt.**

Angesichts der modernen und sich stetig erweiternden technischen Möglichkeiten des Umgangs mit Daten hat der grundrechtliche Datenschutz erheblich an Bedeutung gewonnen.¹² Die Profile, die Unternehmen wie Google oder Amazon von Nutzern erstellen können, veranschaulichen die Gefahren eindrucksvoll. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) schützt aufgrund dieser Entwicklung bereits vor grundrechtlichen Gefährdungen, also im Vorfeld konkreter Bedrohungen.¹³ Angesichts der elektronischen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten gibt es – auch dies betont das Bundesverfassungsgericht bereits seit dem Jahr 1983 – „kein ‚belangloses‘ Datum mehr.“¹⁴

⁶ § 20 Abs. 1, § 21 Abs. 1 § 19 Abs. 1 GwG-E; siehe für die wirtschaftlich Berechtigten § 3 GwG-E.

⁷ § 20 Abs. 2 GwG-E.

⁸ GwG-E, BT-Drs. 18/11555, S. 128.

⁹ Art. 30 Abs. 5 und Erwägungsgrund 14 der Vierten Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849; siehe aber auch Art. 30 Abs. 3 und den Erwägungsgrund 15 der Richtlinie.

¹⁰ § 23 Abs. 1 GwG-E.

¹¹ Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19; siehe unter II. m. w. N.

¹² Deutlich BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07 –, BVerfGE 120, 274 (Rz. 169, 181) – Online-Durchsuchung; siehe unter III. 2. und 4. m. w. N.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 87 f.) – Kontenabfrage; BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (Rz. 147 ff.) – Volkszählung; siehe unter III. 2. m. w. N.

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (Rz. 152) – Volkszählung; BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 88) – Kontenabfrage; siehe sogleich unter III. 2. m. w. N.

Das Transparenzregister erfasst zuweilen neue Daten, führt aber insbesondere bereits in anderen Registern verfügbare Informationen elektronisch zusammen.¹⁵ Das Register bewirkt auch in dieser Zusammenführung eine eigene grundrechtliche Betroffenheit, weil es neue Verarbeitungen und Verknüpfungen der Daten ermöglicht (BVerfG).¹⁶ Ein öffentlicher Registerzugang würde diesen Grundrechtseingriff in hohem Maße intensivieren. Jeder könnte die gespeicherten Daten nutzen, mit bereits bekannten Daten abgleichen und sensible Informationen über Vermögen und Geschäftsmodelle erlangen. Die Ziele, die durch den allgemeinen Zugang zum Register verfolgt werden sollen, können die Intensivierung des grundrechtlichen Eingriffs durch die Registeröffnung nicht rechtfertigen.¹⁷

Der öffentliche Zugang soll vor allem den Kampf gegen Geldwäsche sowie gegen die Finanzierung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus stärken, die Kontrolle und Verfügbarkeit der Daten verbessern, hilfreiche „Reputationseffekte“ erzeugen und das allgemeine Systemvertrauen stärken.¹⁸ Die Vierte EU-Geldwäscherichtlinie¹⁹ und der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung²⁰ gewähren Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen, Zugang zum Transparenzregister. Angesichts dieses Registerzugangs ist bereits zweifelhaft, ob ein öffentliches Transparenzregister den Kampf gegen die genannten illegalen Finanzpraktiken maßgeblich stärken würde.²¹ Die Öffnung für jeden würde die im Gesetz ausdrücklich betonten Risiken der Betroffenen, Opfer eines Betrugs, einer Entführung, von Erpressung, Gewalt und Einschüchterung zu werden,²² erheblich erhöhen. Die Vierte EU-Geldwäscherichtlinie gewährt den Zugang zum Register ausdrücklich nur im Einklang mit dem Datenschutzrecht.²³ Ein für jeden einsichtiges Transparenzregister würde die Daten öffentlich machen und so den Datenschutz entgegen dieser Vorgabe und entgegen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip²⁴ in der Regel vollständig verdrängen. Das Grundgesetz würde so ersichtlich verletzt.

¹⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung, 17.3.2017, BT-Drs. 18/11555, S. 91 f.; siehe unter III. 2.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 (Rz. 95) – Antiterrordatei; BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 88) – Kontenabfrage; BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (Rz. 152 f.) – Volkszählung; siehe unter III. 2. m. w. N.

¹⁷ Siehe unter III. 3. und 4.

¹⁸ Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19; Europäische Kommission, 5.7.2016 COM(2016) 450 final, Art. 2, S. 18 f., Erwägungsgründe 22 ff.; siehe unter II.

¹⁹ Art. 30 Abs. 5 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849.

²⁰ § 23 Abs. 1 GwG-E.

²¹ Siehe unter III. 3.

²² Art. 30 Abs. 9 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849; § 23 Abs. 2 GwG-E.

²³ Art. 30 Abs. 5 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849.

²⁴ Vgl. zu den parallelen Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Europäischen Grundrechtecharta sowie der supranationalen und nationalen Datenschutzgesetze unter IV.

II. Debatte über den öffentlichen Registerzugang im Gesetzgebungsverfahren

Im Gesetzgebungsverfahren wird auf nationaler und europäischer Ebene erwogen, einen öffentlichen Zugang zum Transparenzregister zu gewähren.

Insbesondere die Europäische Kommission²⁵ und der Bundesrat²⁶ schlagen vor, das Register jedem zu öffnen. Der öffentliche Zugang soll – so die Kommission im Jahre 2016 – eine bessere Kontrolle der Daten sowie deren zeitnahe und effiziente Verfügbarkeit ermöglichen, dienliche „Reputationseffekte“ schaffen, Missbrauch entgegenwirken und allgemein das Vertrauen in die Integrität der Geschäftstätigkeiten und des Finanzsystems stärken.²⁷ Der Bundesrat ergänzt, dass im Falle der sog. „Panama Papers“ nicht nur öffentliche Stellen, sondern eine Vielzahl von Personen – insbesondere Journalisten – bei der Aufdeckung von Briefkastenfirmen beteiligt waren, denen daher Zugang zum Register gewährt werden müsse. Zudem sprächen ein Vorgriff auf den genannten Kommissionsvorschlag und der Umstand, dass zahlreiche Daten bereits über das Handelsregister und weitere Register der Öffentlichkeit zugänglich sind, für den öffentlichen Zugang. Härtefällen könne durch die vorgesehene Zugangsbeschränkung²⁸ im Einzelfall wirksam begegnet werden.²⁹

Der Rat der Europäischen Union³⁰ und die Bundesregierung³¹ treten demgegenüber dafür ein, keine allgemeine Einsicht in das Transparenzregister zu gewähren. Ein uneingeschränkter öffentlicher Zugang ist – so die Bundesregierung –,„überschießend“ und nicht „erforderlich.“ „Die angestrebte Erhöhung der Transparenz durch verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft kann auch mittels eines Zugangs bei berechtigtem Interesse erreicht werden“, insbesondere wenn Journalisten unter diesen Voraussetzungen Einsicht nehmen können.³² Nach der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie darf der Zugang zum Register nur „im Einklang mit den Datenschutzvorschriften“ gewährt werden.³³ Die Richtlinie und der Gesetzentwurf betonen sodann erhebliche Gefahren eines öffentlich zugänglichen Transparenz-

²⁵ Europäische Kommission, 5.7.2016 COM(2016)450 final, Art. 2, S. 18 f., Erwägungsgründe 22 ff.

²⁶ Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19; Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, BR-Drs. 182/1/17, 20.3.2017, S. 19; Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/8133, 15.4.2017, S. 2.

²⁷ Europäische Kommission, 5.7.2016 COM(2016)450 final, Art. 2, S. 18 f., Erwägungsgründe 22 ff.; Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, 15.12.2016, S. 34 f., 137 f.

²⁸ § 30 Abs. 9 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849; § 23 Abs. 2 GwG-E; siehe sogleich im Text.

²⁹ Insgesamt: Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19; Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, BR-Drs. 182/1/17, 20.3.2017, S. 19.

³⁰ Council of the European Union, 19.12.2016, 2016/0208 (COD), 15605/16, S. 26 f.

³¹ Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 18/11928 (zu BT-Drs. 18/11555), 12.4.2017, S. 37 f.

³² Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 18/11928 (zu BT-Drs. 18/11555), 12.4.2017, S. 37 f.

³³ Art. 30 Abs. 5 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849.

registers, wenn die Mitgliedstaaten Ausnahmen von der Transparenz vorsehen dürfen, falls der Zugang den Betroffenen „dem Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Gewalt oder Einschüchterung aussetzen würde oder der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist.“³⁴

III. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung würde verletzt

1. Verfassungsrechtliches Regel-Ausnahme-Verhältnis

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) gibt dem „Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen.“³⁵ Die Vertraulichkeit der Daten ist die verfassungsrechtliche Regel, die Weitergabe an andere und insbesondere an die Öffentlichkeit sind ohne Einwilligung der Betroffenen Ausnahmen, die je gesteigerten Rechtfertigungshürden unterliegen. Ein öffentlich zugängliches Transparenzregister würde dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis verfassungswidrig verkehren.

2. Grundrechtseingriffe, auch wenn öffentliche Daten zusammengefasst werden

Der Bundesrat begründet den öffentlichen Zugang zum Transparenzregister u. a. damit, dass zahlreiche Daten bereits über das Handelsregister und weitere Register öffentlich verfügbar sind.³⁶ Er stellt so die grundrechtliche Betroffenheit durch ein öffentliches Transparenzregister in Frage. Jedoch müssen Aktiengesellschaften, die nicht börsennotiert sind, Stiftungen des bürgerlichen Rechts und Europäische Genossenschaften nach der Begründung des Gesetzentwurfs gesonderte Meldungen an das Transparenzregister leisten. Im Übrigen vermutet der Gesetzentwurf je nach Organisationsform für 2 bis 10 Prozent der Meldepflichtigen eine durch das Transparenzregister erhöhte Meldelast.³⁷

³⁴ Art. 30 Abs. 9 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849; § 23 Abs. 2 GwG-E; siehe insgesamt auch Council of the European Union, 19.12.2016, 2016/0208 (COD), 15605/16, S. 26 f.

³⁵ BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 86) – Kontenabfrage; BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 239/90 –, BVerfGE 84, 192 (Rz. 10) – Offenbarungspflicht; BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (Rz. 146, 149) – Volkszählung.

³⁶ Insgesamt: Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19; Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, BR-Drs. 182/1/17, 20.3.2017, S. 19.

³⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, 17.3.2017, BT-Drs. 18/11555, S. 91 f.

Auch in Fällen, in denen die im Transparenzregister aufgeführten Daten in anderen Registern öffentlich zugänglich sind, bewirkt das Transparenzregister eine eigene grundrechtliche Betroffenheit. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat angesichts der sich verändernden Bedingungen der Datenverarbeitung eine herausragende und wachsende Bedeutung. Die moderne Datentechnik erhöht die grundrechtliche Gefährdung. Der individualrechtliche Schutz greift daher bereits „auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung,“ also „im Vorfeld konkreter Bedrohungen benennbarer Rechtsgüter.“³⁸ Das Bundesverfassungsgericht betont sodann, dass in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen wird, wenn öffentlich verfügbare Daten elektronisch zusammengetragen werden.³⁹ Aufgrund der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung können aus bestehenden Daten weitere Informationen gewonnen und neue Schlüsse gezogen werden. Das Transparenzregister soll gerade diesen Mehrwert schaffen. „Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich“ – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben. Insofern gibt es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin, also ungeachtet des Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum.“⁴⁰

Das Transparenzregister sammelt jedoch sensible Informationen über Vermögen, über wirtschaftliche Verhältnisse und damit auch über Strukturen von Unternehmen. Diese Daten können im Wettbewerb maßgeblich sein, insbesondere wenn ein Unternehmer in andere Branchen investiert, sein Geschäftsmodell verändert. Diese er-

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 87 f.) – Kontenabfrage; BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (Rz. 147) – Volkszählung; BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07 –, BVerfGE 120, 274 (Rz. 169, Zitat: 181) – Online-Durchsuchung: „Aus der Bedeutung der Nutzung informationstechnischer Systeme für die Persönlichkeitsentfaltung und aus den Persönlichkeitsgefährdungen, die mit dieser Nutzung verbunden sind, folgt ein grundrechtlich erhebliches Schutzbedürfnis.“

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2016 – 2 BvR 637/09, ArbuR 2017, 85 (Rz. 31) – Konvention über Computerkriminalität; BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 (Rz. 95) – Antiterrordatei: Dem Eingriff „steht nicht entgegen, dass es sich bei den Daten um bereits anderweitig erhobene Daten handelt, denn sie werden nach eigenen Kriterien zusammengeführt und aufbereitet, um sie anderen Behörden als denen, die sie erhoben haben, zu deren Zwecken zur Verfügung zu stellen.“ Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07 –, BVerfGE 120, 274 (Rz. 171 ff.) – Online-Durchsuchung.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 88) – Kontenabfrage; BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (Rz. 152 f.) – Volkszählung; siehe zudem die Nachweise in Fn. 39.

hebliche grundrechtliche Betroffenheit wird durch die Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten der Daten gesteigert.

3. Zweifel, ob der öffentliche Zugang die anvisierten Ziele erreicht

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird nicht schrankenlos gewährleistet. Verhältnismäßige Einschränkungen, die legitime Ziele geeignet, erforderlich und angemessen verfolgen, muss der Einzelne hinnehmen.⁴¹

Das vom Bundesrat geäußerte Anliegen, den Kommissionsvorschlag aus dem Jahre 2016 vorgreifend umzusetzen,⁴² ist bereits angesichts der auf europäischer Ebene geäußerten grundrechtlichen Kritik an einem für jeden zugänglichen Transparenzregister⁴³ zweifelhaft. Die Erwägung, einer nicht bestehenden und in der Umsetzung jedenfalls fragwürdigen europäischen Vorgabe zu folgen, vermag aber ohnehin einen Grundrechtseingriff nicht zu rechtfertigen.

Die Öffnung des Transparenzregisters für die Allgemeinheit soll insbesondere den Kampf gegen Geldwäsche und gegen die Finanzierung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus stärken. Wenn jedem die Informationen zugänglich sind, werden diese – so die Erwägung – von mehr Akteuren gegen die zu bekämpfenden Praktiken genutzt.⁴⁴ Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen, wird allerdings bereits nach der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie⁴⁵ und dem Gesetzentwurf⁴⁶ der Zugang zum Transparenzregister gewährt, sodass insbesondere Journalisten und weitere berechtigte Personen ihrer Arbeit mit Hilfe des Registers nachgehen können. Insofern kann bezweifelt werden, dass ein öffentlicher Zugang den Kampf gegen Geldwäsche und gegen die Finanzierung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus maßgeblich stärken würde.⁴⁷ Auch die Erwägung der Kommission, der Kontrolle und Verfügbarkeit der Daten durch den allgemeinen Zugang zum Register zu dienen, so hilfreiche „Reputationseffekte“ zu schaffen und das Systemvertrauen

⁴¹ Mit Blick auf den Datenschutz BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 116, 125) – Kontenabfrage; BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (Rz. 150) – Volkszählung; jeweils m. w. N. auf die st. Rpsr.

⁴² Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19; siehe bereits unter II.

⁴³ European Data Protection Supervisor, Opinion 1/2017, 2 February 2017, EDPS Opinion on a Commission Proposal amending Directive (EU) 2015/849 and Directive 2009/101/EC, S. 3, 8 ff.; vgl. Council of the European Union, 19.12.2016, 2016/0208 (COD), 15605/16, S. 26 f.; siehe unter II. und sogleich unter IV.

⁴⁴ Europäische Kommission, 5.7.2016 COM(2016)450 final, S. 18 f., Erwägungsgründe 22 ff.; Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19; siehe bereits unter II.

⁴⁵ Art. 30 Abs. 5 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849.

⁴⁶ § 23 Abs. 1 GwG-E.

⁴⁷ Siehe hierzu die Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 18/11928 (zu BT-Drs. 18/11555), 12.4.2017, S. 37 f.

zu stärken,⁴⁸ ist angesichts des Registerzugangs für Personen mit einem berechtigten Interesse jedenfalls unsicher. Aber selbst wenn der öffentliche Zugang diese wichtigen Anliegen des Registers stärken würde, wäre dieser Gewinn wegen der erheblichen datenschutzrechtlichen Betroffenheit nicht angemessen. Eine Öffnung des Registers für die Öffentlichkeit ist – in den Worten der Bundesregierung – nicht „erforderlich“ und „überschießend“.⁴⁹

4. Ein öffentlicher Zugang verdrängt den Datenschutz verfassungswidrig

Das Transparenzregister sammelt neue Daten und verknüpft bereits bestehende Informationen. Das Register erzeugt so neue Verknüpfungs- und Verarbeitungsmöglichkeiten und damit – selbst wenn die Daten bereits öffentlich zugänglich sind und nur einen geringen Informationsgehalt hätten – eine eigene grundrechtliche Betroffenheit, die verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist.⁵⁰ Die Informationen im Register über den Namen, das Geburtsdatum, den Wohnort sowie über die Art und den Umfang des wirtschaftlichen Interesses sind als solche sensibel und schützenswert, weil wirtschaftliche Verhältnisse offengelegt und einer Person mit Namen, Geburtsdatum und Wohnort zugewiesen werden. Die grundrechtliche Last durch das Transparenzregister ist erheblich.⁵¹

Ein öffentlicher Zugang zum Transparenzregister würde diese grundrechtliche Betroffenheit in einem hohen Maße intensivieren. Die sensiblen Daten wären für jeden verfügbar, könnten mit weiteren öffentlich zugänglichen Daten verbunden werden und so zu neuen Erkenntnissen führen. Geschäftspartner und Dritte, die bereits Informationen über die Betroffenen haben, erhalten weitere Daten. Die erheblichen und sich erweiternden Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung intensivieren den grundrechtlichen Schutz, fordern einen behutsamen Umgang mit Daten⁵² und stehen so einer schrankenlosen Veröffentlichung strukturell entgegen.

⁴⁸ Europäische Kommission, 5.7.2016 COM(2016)450 final, S. 18 f., Erwägungsgründe 22 ff.; Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19.

⁴⁹ Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 18/11928 (zu BT-Drs. 18/11555), 12.4.2017, S. 37 f.; European Data Protection Supervisor, Opinion 1/2017, 2 February 2017, EDPS Opinion on a Commission Proposal amending Directive (EU) 2015/849 and Directive 2009/101/EC, S. 3, 8 ff.; siehe bereits unter II.

⁵⁰ Siehe bereits unter 2. m. w. N.

⁵¹ Siehe hierzu bereits unter 2. und BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2016 – 2 BvR 637/09, ArbuR 2017, 85 (Rz. 31) – Konvention über Computerkriminalität; BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 (Rz. 95) – Antiterrordatei; BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 88) – Kontenabfrage.

⁵² Siehe bereits unter 2. und BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 87 f.) – Kontenabfrage; BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (Rz. 147) – Volkszählung.

Die Richtlinie und der Gesetzentwurf heben die Gefahren eines öffentlich zugänglichen Transparenzregisters hervor, wenn Ausnahmen von der Transparenz vorgesehen werden dürfen, falls der Zugang den Betroffenen „dem Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Gewalt oder Einschüchterung aussetzen würde oder der wirtschaftlichen Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist.“⁵³ Diese Risiken würden durch einen Registerzugang für jeden erheblich gesteigert. Die nachträgliche Ausnahme von der Transparenz begegnet diesen Risiken nicht hinreichend,⁵⁴ wenn den Opfern und den maßgeblichen Stellen nicht bewusst ist, dass ein Betroffener im Visier von Kriminellen steht.

Zu Recht betont die Vierte EU-Geldwäscherichtlinie, dass der Zugang zum Register nur „im Einklang mit den Datenschutzvorschriften“ gewährt werden darf.⁵⁵ Ein allgemeiner Registerzugang würde den Datenschutz aber in der Regel vollständig verdrängen – die Daten wären öffentlich. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Abwägung der betroffenen Güter,⁵⁶ die praktische Konkordanz⁵⁷ würden so ersichtlich verletzt.

IV. Weitere rechtliche Einwände gegen den öffentlichen Registerzugang

Der Datenschutzbeauftragte der Europäischen Union hat für die europäische Ebene betont, dass ein öffentlicher Registerzugang unverhältnismäßig ist und „erhebliche und unnötige Risiken für das allgemeine Persönlichkeitsrecht und den Datenschutz“ bewirken würde.⁵⁸ In einem vergleichbaren Fall kam der Französische Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) ebenfalls zu dem Ergebnis, dass ein allgemein zugängliches Register unverhältnismäßig ist.⁵⁹ Ein öffentlicher Zugang zum Transparenzregister ist am Maß des Grundgesetzes, aber auch an der Europäischen Menschenrechtskonvention,⁶⁰ der Europäischen Grundrechtecharta⁶¹ und an weiteren suprana-

⁵³ Art. 30 Abs. 9 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849; § 23 Abs. 2 GwG-E; siehe insgesamt Council of the European Union, 19.12.2016, 2016/0208 (COD), 15605/16, S. 26 f.

⁵⁴ In eine andere Richtung weist die Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19.

⁵⁵ Art. 30 Abs. 5 Vierte Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849.

⁵⁶ Mit Blick auf den Datenschutz BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 116, 125 m. w. N. auf die st. Rspr.) – Kontenabfrage.

⁵⁷ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rz. 317 ff.

⁵⁸ European Data Protection Supervisor, Opinion 1/2017, 2 February 2017, EDPS Opinion on a Commission Proposal amending Directive (EU) 2015/849 and Directive 2009/101/EC, S. 3, 8 ff.

⁵⁹ Conseil Constitutionnel, Entscheidung vom 21. Oktober 2016 – 2016-591 QPC – Registre public des trusts.

⁶⁰ Siehe hierzu nur EGMR, Urteil vom 21. Juli 2015 – 931/13 –, AfP 2016, 346 (Rz. 71 ff.) – Veröffentlichung von Steuerdaten.

tionalen Vorgaben des Europarechts⁶² zu messen. Zudem sind die deutschen Datenschutzgesetze zu beachten.⁶³

Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt ist die Selbstbestimmung über eigene Daten. Jeder bestimmt grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten.⁶⁴ Ein allgemein zugängliches Transparenzregister verlässt diesen rechtlichen Ausgangspunkt, macht die Daten öffentlich und gewährt so grundsätzlich keinen Datenschutz. Würde der deutsche Gesetzgeber die europarechtlichen Vorgaben überschießend umsetzen und einen öffentlichen Zugang zum Transparenzregister gewähren, wird der Datenschutz verfassungswidrig verdrängt – das Grundgesetz ist verletzt.

Augsburg, 22. April 2017

gez.

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M.

⁶¹ Siehe hierzu nur EuGH, Urteil vom 9. November 2010 – C-92/09 und C-93/09 –, ABl. EU 2011, Nr. C 13, 6 (Rz. 58, 77, 83, 86) – Agrarbeihilfen.

⁶² Siehe hierzu nur EuGH, Urteil vom 9. November 2010 – C-92/09 und C-93/09 –, ABl. EU 2011, Nr. C 13, 6 (Rz. 58, 77, 83, 86) – Agrarbeihilfen; EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008 – C-524/06 –, ABl. EU 2009, Nr. C 44, 5 (Rz. 58, 61) – zentrales Ausländerregister.

⁶³ Siehe zur Datenvermeidung, Datensparsamkeit und zur Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen nur §§ 3a, 16 BDSG.

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 (Rz. 86) – Kontenabfrage; siehe unter III. 1. m. w. N.