



Ausarbeitung

**Reformbedarf nach der Entscheidung des EuGH zum luxemburgischen
Transparenzregister**
(EuGH, Urteil v. 22. November 2022, Rs. C-37/20, C-601/20)

**Reformbedarf nach der Entscheidung des EuGH zum luxemburgischen Transparenzregister
(EuGH, Urteil v. 22. November 2022, Rs. C-37/20, C-601/20)**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 075/22
Abschluss der Arbeit: 24. Januar 2023 (zugleich Datum des letzten Zugriffs auf Internetquellen)
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1.	Rechtlicher Hintergrund: Die 4. und 5. Geldwässcherichtlinie sowie aktuelle Reformvorhaben	5
1.1.1.	Die 4. und 5. Geldwässcherichtlinie	5
1.1.2.	Umsetzung in Deutschland	9
1.1.3.	Reformvorhaben auf EU-Ebene	9
1.2.	Darstellung und Einordnung des <i>WM u.a.-Urteils</i>	11
1.2.1.	Die Urteilsbegründung	11
1.2.2.	Rechtswirkung des Urteils	16
1.2.3.	Exkurs: Einordnung des <i>WM u.a.-Urteils</i> in den öffentlichen Diskurs unter Berücksichtigung der Schlussanträge des GA	17
1.3.	Fragestellung	21
2.	Analyse des EuGH-Urteils	22
2.1.	Anforderungen an eine grundrechtskonforme Öffnung des Transparenzregisters für die gesamte Öffentlichkeit / Notwendigkeit der Zugangsschranke „berechtigtes Interesse“	22
2.1.1.	Unbeschränkter Zugang der Öffentlichkeit per se unzulässig?	22
2.1.2.	Bestimmtheit der betroffenen Datenkategorien und Missbrauchskontrolle	25
2.2.	Auslegung des berechtigten Interesses	27
2.2.1.	Zugang von NGOs	28
2.2.2.	Zugang der Presse	28
2.2.3.	Zugang potentieller Geschäftspartner	30
2.2.4.	Zugang weiterer Personengruppen	30
2.2.5.	Autorisierung einer im Vergleich zu § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GWG weiteren Auslegung durch den EuGH?	31
2.2.6.	Zwischenergebnis zur Auslegung des berechtigten Interesses	32
2.3.	Zwischenergebnis zu den Anforderungen an ein EU-grundrechtskonformes Zugangsregime	33
3.	Folgerungen für einen Reformbedarf im Unions- und deutschen Recht	33
3.1.	Reformbedarf der Geldwässcherichtlinie	34
3.2.	Reformbedarf im nationalen Recht	36
4.	Ergebnis	38

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung mehrerer Fragen im Zusammenhang mit der Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den verbundenen Rechtssachen (Rs.) C-37/20 und C-601/20 zum luxemburgischen Transparenzregister gebeten. Diese betreffen den möglichen Reformbedarf infolge des Urteils in den nationalen Regelungen zum deutschen Transparenzregister, etwaige Vorgaben des EuGH für eine Anpassung oder zukünftige Auslegung dieser Bestimmungen und die Notwendigkeit von Änderungen im EU-Recht.

In den zugrundeliegenden Ausgangsverfahren klagten zwei Unternehmen (WM und Sovim SA) gegen Luxembourg Business Registers (LBR) wegen dessen Weigerung, den Zugang der breiten Öffentlichkeit zu Angaben über ihre wirtschaftlichen Eigentümer im Transparenzregister zu begrenzen. In der im Folgenden als *WM u.a.-Urteil* bezeichneten Entscheidung erklärte der EuGH die den Rechtsstreitigkeiten zugrundliegende Richtlinie 2018/843 (sog. 5. Geldwäscherichtlinie, GWRL 2018)¹ insoweit für ungültig, als sie den Zugang der breiten Öffentlichkeit zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer von Wirtschaftsunternehmen eröffnete. Nach Ansicht des EuGH stellt dieser schrankenlose Zugang einen unverhältnismäßigen und damit ungerechtfertigten Eingriff in das in Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) geschützte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie in das in Art. 8 GRCh verankerte Recht auf den Schutz personenbezogener Daten dar.²

Im Folgenden wird zunächst der rechtliche Hintergrund des *WM u.a.-Urteils* dargestellt (Ziff. 1.1.), bevor unter Ziff. 1.2. die Begründung des EuGH wiedergegeben und unter Berücksichtigung der Schlussanträge sowie des öffentlichen Diskurses eingeordnet wird. Unter Ziff. 1.3. werden die von der Auftraggeberin im Einzelnen aufgeworfenen Fragen dargestellt. Diese werden dann unter Ziff. 2 und Ziff. 3 geprüft und die Ergebnisse unter Ziff. 4. zusammengefasst.

¹ Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU, 2013/36/EU, [Abl. L 156, 19. Juni 2018, S. 43](#).

² EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 88. Nach ständiger EuGH-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 berührt, vgl. EuGH, Urteil vom 16. Juli 2020, Rs. C-311/18, *Facebook Ireland u.a.*, Rn. 170 m.w.N.; Schlussanträge des Generalanwalts Pitruzzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 78.

1.1. Rechtlicher Hintergrund: Die 4. und 5. Geldwäscherichtlinie sowie aktuelle Reformvorhaben

1.1.1. Die 4. und 5. Geldwäscherichtlinie

Die im *WM u.a.-Urteil* für teilweise ungültig erklärte GWRL 2018 änderte und ergänzte die Richtlinie 2015/849³ (sog. 4. Geldwäscherichtlinie, GWRL 2015). Die 4. GWRL zielt – auch in ihrer geänderten Fassung – gemäß Art. 1 Abs. 1 auf die Verhinderung der Nutzung des EU-Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

Die GWRL 2015 verpflichtete die Mitgliedstaaten Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von den in den jeweiligen Mitgliedstaaten eingetragenen Unternehmen in einem Register zu speichern, vgl. Art. 30 Abs. 3, Art. 31 Abs. 4 GWRL 2015. Der Begriff des „wirtschaftlichen Eigentümers“ umfasst gemäß Art. 3 Nr. 6 1. Halbsatz (HS) der geänderten GWRL 2015:

„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“.

Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 GWRL 2015 eröffnete folgendem Personenkreis Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer einer juristischen Person, die i.S.v. Art. 54 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einen Erwerbszweck⁴ verfolgt:

- den zuständigen Behörden und zentralen Meldestellen (Buchst. a),
- den Verpflichteten⁵ im Rahmen der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden (Buchst. b),
- allen anderen Personen und Organisationen, die ein „berechtigtes Interesse“ nachweisen können (Buchst. c).

3 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, [ABL L 141, 5. Juni 2015, S. 73.](#)

4 Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [KOM\(2016\) 450 endg.](#), S. 19.

5 Die Verpflichteten sind in Art. 2 der (geänderten) GWRL 2015 definiert. Zu ihnen zählen beispielsweise Kredit- und Finanzinstitute sowie Notare und Rechtsanwälte im Rahmen näher definierter Bedingungen der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit.

Art. 31 GWRL 2015 enthielt hiervon abweichende Regelungen für Trusts und vergleichbare Rechtsvereinbarungen.⁶ Nach Art. 31 Abs. 4 GWRL 2015 war der Zugang zu entsprechenden Informationen über Trusts, mit denen steuerlichen Folgen verbunden waren, auf die zuständigen Behörden und zentralen Meldestellen und – sofern die Mitgliedstaaten dies vorsahen – für Verpflichtete im Rahmen der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden beschränkt.

Die GWRL 2018 schaffte die Zugangsschranke des berechtigten Interesses ab. Art. 1 Nr. 15 Buchst. c GWRL 2018 änderte Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c GWRL 2015 dahingehend, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen **in allen Fällen für alle Mitglieder der Öffentlichkeit zugänglich** sind. Die GWRL 2018 ließ Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 GWRL 2015, wonach den gemäß Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c Zugangsberechtigten „*mindestens*“ bestimmte Daten zur Verfügung gestellt werden mussten, im Wesentlichen unverändert. Diese Daten sind: Name, Monat und Jahr der Geburt, Wohnsitzland und Staatsangehörigkeit sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses. Ein neu hinzugefügter Art. 30 Abs. 5 UAbs. 3 gestattet den Mitgliedstaaten, im nationalen Recht den Zugang zu weiteren Informationen vorzusehen. Diese weiteren Informationen umfassen „*mindestens*“ das Geburtsdatum oder die Kontaktdaten. Nach einem in die geänderte GWRL 2015 eingefügten Abs. 5a können die Mitgliedstaaten entscheiden, die in ihren nationalen Registern gespeicherten Informationen nur nach Online-Registrierung und gegen Gebühr zur Verfügung zu stellen. Die den Mitgliedstaaten schon in der GWRL 2015 eingeräumte Möglichkeit, bei außergewöhnlichen Umständen eine Ausnahme vom vollständigen oder teilweisen Informationszugang des nach Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. b und c zugangsberechtigten Personenkreises vorzusehen, lässt die GWRL 2018 im Wesentlichen unverändert.⁷

Für Trusts und andere Rechtsvereinbarungen sieht der durch die GWRL 2018 geänderte Art. 31 Abs. 4 UAbs. 1 vor, dass folgende Personengruppen Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer erhalten:

- Die zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen, ohne Einschränkung (Buchst. a),
- Verpflichtete im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden gemäß Kapitel II (Buchst. b),
- alle natürlichen oder juristischen Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können (Buchst. c)

6 Siehe zu diesem Begriff: *Figura*, in: Herzog (Hrsg.), Geldwäschegesetz, 4. Auflage 2020, § 21 GWG, Rn. 1.

7 Art. 30 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 sieht eine Zugangsbeschränkung vor „*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 [...]*

-
- sowie auf Antrag allen natürlichen oder juristischen Personen in Bezug auf einen Trust oder eine ähnliche Rechtsvereinbarung stellen, die direkt oder indirekt eine Kontrolle verleihende Beteiligung an einer Gesellschaft oder einer anderen juristischen Person mit Ausnahme der in Artikel 30 Absatz 1 genannten hält oder besitzt, einschließlich in Form von Inhaberaktien oder durch andere Formen der Kontrolle (Buchst. d).

Die Differenzierung in Art. 30 Abs. 4 UAbs. 1 Buchst. c und d soll gewährleisten, dass Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen, die „wie normale Gesellschaften“ gewerbliche oder unternehmensartige Tätigkeiten ausüben, der gesamten Öffentlichkeit zugänglich sind. Demgegenüber sollen Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen ohne Gewinnerzielungsabsicht⁸ nur von Personen eingesehen werden können, die ein von den Mitgliedstaaten näher zu definierendes legitimes Interesse i.S.v. ErwG 41 f. GWRL 2018 nachweisen können.⁹ Die Europäische Kommission (Kommission) vertrat insofern in ihrem Vorschlag zur GWRL 2018 die Ansicht, dass Trusts und vergleichbare Rechtsvereinbarungen ohne unternehmensartigen Charakter anderen Regelungen für den Schutz der Privatsphäre unterliegen.¹⁰ Art. 31 Abs. 4 UAbs. 3 S. 3 der geänderten GWRL 2015 eröffnet den Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit, für Trusts und ähnliche Rechtsvereinbarungen einen weitergehenden Zugang zu den in den in dem Register enthaltenen Informationen im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften zu erlauben. Die Art. 31 Abs. 4 UAbs. 2 und UAbs. 3 der geänderten GWRL 2015 entsprechen im Übrigen Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 und UAbs. 3 der geänderten GWRL 2015.

Die Kommission arbeitete den Vorschlag zur GWRL 2018 Mitte 2016 und damit noch vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist der GWRL 2015 am 26. Juni 2017 aus.¹¹ Als Grund für diese schnelle Reform führte die Kommission die Notwendigkeit an, mit neuen Trends und Entwicklungen Schritt zu halten.¹² Handlungsbedarf ergebe sich zum einen infolge jüngster Terroranschläge und zum anderen der Enthüllungen durch die sog. Panama Papers.¹³ Anders als die schließlich verabschiedete GWRL 2018 nannte die Kommission insofern noch das Ziel, durch eine Änderung der

8 Der Kommissionsvorschlag nennt hier folgende Zwecke: Erhalt und Festlegung von Bedingungen für die Verwendung von Familienvermögen, mildtätige Zwecke oder andere gemeinnützige Zwecke, vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [KOM\(2016\) 450 endg.](#), S. 20.

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Vgl. Art. 66 GWRL 2015; Kommission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [SWD\(2016\) 223 final](#), S. 6 (das Dokument liegt nur in englischer Sprache vor).

12 Ibid.

13 Ibid., S. 6 ff.; S. 81 ff.

GWRL 2015 auch die identifizierten Probleme der Steuerhinterziehung anzugehen.¹⁴ Nach Einschätzung der Kommission ließe sich die Erweiterung des Transparenzregisterzugangs auf die gesamte Öffentlichkeit „gut begründen“.¹⁵ So erfordere der Schutz von Minderheitsinvestoren und Interessenträgern wie Dritten, die mit einem Unternehmen oder einer gesellschaftsrechtlichen Struktur Geschäfte machen wollen, den Zugang zu verlässlichen Informationen über die Eigentumsverhältnisse, einschließlich der Identität der kontrollierenden Eigentümer. Der öffentliche Zugang ermögliche zudem eine bessere Kontrolle der Informationen durch die Zivilgesellschaft einschließlich der Presse sowie der Organisationen der Zivilgesellschaft und trage dazu bei, das Vertrauen in die Integrität der Geschäftstätigkeiten und des Finanzsystems zu erhalten. . Darüber hinaus könne durch die Vereinfachung von Ermittlungen und die Schaffung von Reputationseffekten dazu beigetragen werden, die missbräuchliche Verwendung der Rechtsform einer juristischen Personen und anderer Rechtsvereinbarungen zu bekämpfen, da jeder potentielle Vertragspartner die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer kenne.¹⁶ Diese von der Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag angeführte Begründung wurde in die Erwägungsgründe (ErwG) 30 f. GWRL 2018 übernommen. Darüber hinaus führte die Kommission – zu einem Zeitpunkt, in dem noch nicht alle Mitgliedstaaten die GWRL 2015 in nationales Recht umgesetzt hatten¹⁷ – an, dass der den Mitgliedstaaten bei der Konkretisierung des berechtigten Interesses gewährte Spielraum die Gefahr eines EU-weit uneinheitlichen Informationszugangs berge.¹⁸ Die Kommission hielt die in Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c und Art. 31 Abs. 4 Buchst. d der geänderten GWRL 2015 normierte öffentliche Zugänglichmachung auch deshalb für einen verhältnismäßigen Eingriff in die Art. 7 f. GRCh, weil die Regelungen auf Wirtschaftsunternehmen beschränkt seien, während es

14 Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [KOM\(2016\) 450 endg.](#), S. 2 f.; Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [SWD\(2016\) 223 final](#), S. 84. Kritisch zur Integration des Ziels der Bekämpfung der Steuerhinterziehung in der Geldwäschereichtlinie: Der Europäische Datenschutzbeauftragte, [Stellungnahme 1/2017](#) des EDSB zu einem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und der Richtlinie 2009/101/EG Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer und Implikationen für den Datenschutz, 2. Februar 2017, Rn. 4 ff. Dazu auch: Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 16.

15 Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [KOM\(2016\) 450 endg.](#), S. 19.

16 Ibid., S. 13, 19.

17 Kritisch: Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 48, die betonen, dass es der Kommission belastbaren Anhaltspunkten für die befürchteten Negativeffekte gemangelt habe.

18 Kommission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [SWD\(2016\) 223 final](#), S. 100 f.

bei Rechtsvereinbarungen ohne Gewinnerzielungsabsicht beim beschränkten Zugang bleiben sollte.¹⁹

1.1.2. Umsetzung in Deutschland

In Deutschland wurden die Vorschriften der GWRL 2015 durch das Geldwäschegegesetz aus dem Jahr 2017 (GWG 2017)²⁰ umgesetzt. § 23 Abs. 1 S. 1 GWG 2017 enthielt die entsprechenden Regelungen zum zugangsberechtigten Personenkreis. Die konkreten Modalitäten der Einsichtnahme wurden in der auf § 23 Abs. 5 GWG 2017 beruhenden Transparenzregistereinsichtnahmeverordnung (TrEinV 2017)²¹ geregelt.

Die durch die GWRL 2018 bewirkte Zugangserweiterung vollzog der deutsche Gesetzgeber in § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GWG²² nach. Die TrEinV wurde entsprechend geändert.²³ Der durch diese Bestimmung eröffnete Informationszugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit erstreckt sich auch auf sämtliche Trusts und vergleichbare Rechtsvereinbarungen i.S.v. Art. 31 der geänderten GWRL 2015. Der deutsche Gesetzgeber hat insoweit von Art. 31 Abs. 4 UAbs. 3 S. 3 der geänderten GWRL 2015 Gebrauch gemacht und von einer Einschränkung des Zugangs zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen ohne Erwerbszweck abgesehen.²⁴

1.1.3. Reformvorhaben auf EU-Ebene

Die Kommission schlug im Juli 2021 – und damit vor dem WM u.a.-Urteil – eine neue Geldwäschereichtlinie vor, die die GWRL 2015 aufheben soll (im Folgenden: GWRL-Reformvorschlag).²⁵ Der Reformvorschlag befindet sich derzeit in erster Lesung beim Rat der Europäischen Union (Rat), wobei sowohl der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als auch der Europäische

19 Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [KOM\(2016\) 450 endg.](#), S. 8, 13.

20 Geldwäschegegesetz vom 23. Juni 2017, BGBl. 2017 I S. 1822.

21 Verordnung über die Einsichtnahme in das Transparenzregister vom 19. Dezember 2017, BGBl. 2017 I S. 398.

22 Geldwäschegegesetz vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist.

23 Der den Nachweis des berechtigten Interesses regelnde § 8 TrEinV 2017 wurde gestrichen.

24 BT-Drs. 19/13827, S. 90; *Figura*, in: Herzog (Hrsg.), Geldwäschegegesetz, 4. Auflage 2020, § 23 GWG, Rn. 5.

25 Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849, [KOM\(2021\) 423 endg.](#), 20. Juli 2021.

Datenschutzbeauftragte (EDSB) und die Europäische Zentralbank (EZB) Stellungnahmen abgeben haben.²⁶

Der GWRL-Reformvorschlag ist Teil eines Legislativpakets, mit dem ein neuer und kohärenter Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung innerhalb der EU geschaffen werden soll.²⁷ Zu diesem Legislativpaket zählt insbesondere der „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung“.²⁸ In diesem sollen die bisher in der geänderten GWRL 2015 niedergelegten Pflichten für den Privatsektor einheitlich nunmehr in Form einer Verordnung geregelt werden. Demgegenüber soll die Organisation des institutionellen Systems für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angesichts des insofern bestehenden mitgliedstaatlichen Bedarfs an Flexibilität weiterhin in Form einer Richtlinie geregelt werden.²⁹ Der GWRL-Reformvorschlag zielt auf ein höheres Maß an Konvergenz insbesondere im Bereich der Beaufsichtigung von Verpflichteten, dem Verfahren der zentralen Meldestellen und deren Zusammenarbeit.³⁰

Die Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit bleiben im GWRL-Reformvorschlag indes im Wesentlichen unverändert. So haben die Mitgliedstaaten nach Art. 12 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a des GWRL-Reformvorschlags sicherzustellen, dass der breiten Öffentlichkeit „zumindest“ die genannten Datenkategorien bezüglich wirtschaftlicher Eigentümer von juristischen Personen zur Verfügung gestellt werden. Weitere Informationen, die „mindestens“ das Geburtsdatum und die Kontaktdata umfassen, können gemäß Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 im Einklang mit dem nationalen Recht öffentlich zugänglich gemacht werden.³¹ Im Fall von Trusts oder ähnlichen Rechtsgestaltungen haben die Mitgliedstaaten die in Art. 12 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. b (abschließend) genannten Datenkategorien bei Nachweis eines berechtigten Interesses zur Verfügung zu stellen. Der Richtlinievorschlag gibt also die Unterscheidung zwischen unternehmensartigen

26 Verfahrensstand und Dokumente abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:52021PC0423>.

27 Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849, [KOM\(2021\) 423 endg., 20. Juli 2021](#), S. 1 f., wonach dieses Legislativpaket den Aktionsplan der Kommission vom 7. Mai 2020 umsetzt.

28 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, [KOM\(2021\) 420 endg., 20. Juli 2021](#).

29 Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849, [KOM\(2021\) 423 endg., 20. Juli 2021](#), S. 3.

30 Vgl. zusammenfassend: ibid., S. 2. ff. Zu den dort genannten wesentlichen Änderungen zählt auch die Einführung von Anforderungen an die Verarbeitung bestimmter personenbezogener Daten im Einklang mit den EU-Datenschutzbestimmungen.

31 Vgl. zur Festlegung dieses „Mindestdatensatzes“ auch ErwG 33.

Trusts und Trusts ohne Erwerbszweck zugunsten des stets erforderlichen Nachweises eines berechtigten Interesses auf.³² Nach Art. 12 Abs. 2 können die Mitgliedstaaten die öffentliche Zugänglichkeit von einer Authentifizierung und der Zahlung einer Gebühr abhängig machen. Die Regelungen des Art. 30 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 über die Ausnahmen vom Zugang sind in Art. 13 des GWRL-Reformvorschlags enthalten.

Es ist davon auszugehen, dass die *WM u.a.*-Entscheidung im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu mehr oder weniger umfänglichen Anpassungen des RL-Entwurfs führen wird. Einzelheiten hierzu sind bisher nicht öffentlich bekannt.

1.2. Darstellung und Einordnung des *WM u.a.*-Urteils

Nachfolgend werden die Begründung des EuGH (Ziff. 1.2.1.) und die Rechtswirkung des *WM u.a.*-Urteils (Ziff. 1.2.2.) dargestellt. Unter Ziff. 1.2.3. erfolgt im Rahmen eines Exkurses eine Einordnung der vom EuGH getroffenen Entscheidung in den zu der streitigen Thematik geführten öffentlichen Diskurs unter Berücksichtigung der Schlussanträge des Generalanwalts (GA).

1.2.1. Die Urteilsbegründung

Nach Einschätzung des EuGH verstößt die GWRL 2018 gegen Art. 7 und Art. 8 GRCh, soweit sie das Transparenzregister als ein der gesamten Öffentlichkeit zugängliches Register ausgestaltet. Da somit bereits die öffentliche Zugänglichmachung primärrechtswidrig und ungültig ist, befasste sich der EuGH nicht mit den weiteren Vorlagefragen des luxemburgischen Gerichts.³³ Diese betrafen die Auslegung der in Art. 30 Abs. 9 GWRL normierten Ausnahmebestimmung sowie die Vereinbarkeit der in Streit stehenden Bestimmungen mit den Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung³⁴ (DSGVO).³⁵

Der EuGH stellt im *WM u.a.*-Urteil zunächst heraus, dass es sich beim Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von juristischen Personen mit Erwerbszweck um einen schwerwiegenden Eingriff in Art. 7 und Art. 8 GRCh handele.³⁶ Dies begründet der EuGH zum einen mit der Art der zugänglichen Daten, die die Erstellung eines mehr oder weniger umfassenden Profils des Betroffenen ermöglichten.³⁷ Der Gerichtshof teilt

32 Vgl. ErwG 32 S. 4 f. des Reformvorschlags.

33 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 89 ff.

34 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), [Abl. L 119, 4. Mai 2016, S. 1](#).

35 Vgl. EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 24, 33.

36 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 44. Zur Eingriffsqualität als solcher vgl. ibid., Rn. 35-39; Schlussanträge GA Pitruzzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 84-90.

37 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 41.

folglich nicht die Ansicht der Kommission, dass der Eingriff in die Art. 7 f. GRCh im Wesentlichen deshalb gerechtfertigt sei, weil die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Daten streng beschränkt seien und sich nur auf wirtschaftliche Eigentümer in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsteilnehmer bezögen.³⁸ Zudem verweist der EuGH auf die ungehinderten Zugriffsmöglichkeiten auch von Personen, die keine mit der Zielsetzung der Regelung (Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung) zusammenhängenden Motive verfolgten. Diese Zugriffsmöglichkeit werde durch eine Abrufbarkeit im Internet noch erleichtert.³⁹ Schließlich verschärften sich die möglichen Folgen einer missbräuchlichen Datenverwendung noch dadurch, dass einmal abgerufene Daten auf Vorrat gespeichert und verbreitet werden könnten. Es sei für die Betroffenen kaum möglich, sich gegen missbräuchliche Datenweiterverarbeitungen wirksam zur Wehr zu setzen.⁴⁰

Der so festgestellte schwerwiegende Eingriff in die EU-Datenschutz- und Persönlichkeitsrechte ist nach Ansicht des EuGH unverhältnismäßig und daher ungerechtfertigt. Maßgebliche Normen sind insofern die allgemeine Norm für die Rechtfertigung von Eingriffen in Art. 52 Abs. 1 GRCh sowie Art. 8 Abs. 2 GRCh, der vorsieht, 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. Der EuGH verweist insofern auf seine ständige Rechtsprechung, wonach in Art. 7 f. GRCh eingreifende Maßnahmen zur Erreichung eines bestimmten legitimen Gemeinwohlziels geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen.⁴¹

Der EuGH entnimmt den ErwG 30 f. der GWRL 2018, dass der Unionsgesetzgeber mit der Ausgestaltung des Transparenzregisters als öffentliches Register Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verhindern will, indem er mit erhöhter Transparenz ein Umfeld schaffen wolle, das weniger leicht für diese Zwecke genutzt werden könne.⁴² Die Maßnahme diene folglich dem in Art. 1 Abs. 1 der geänderten GWRL 2015 niedergelegten Ziel, zu verhindern, dass das EU-Finanzsystem

38 So: Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [KOM\(2016\) 450 endg.](#), S. 13. Kritisch etwa: Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 101: „Wer wirtschaftlich vermögend ist, hat daher ein legitimes Interesse daran, frei darüber zu entscheiden, wem die Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenbart werden. Diese Freiheit wird durch die Einrichtung des Transparenzregisters wesentlich beeinträchtigt. Der einschränkende Hinweis der Europäischen Kommission, es würden ja nur Wirtschaftsunternehmen erfasst, ist insoweit ohne Relevanz. Denn auch wirtschaftliche und unternehmensbezogene Daten unterliegen [...] dem datenschutzrechtlichen Regime. In Familienunternehmen gilt dies umso mehr, wo die Beteiligung am Unternehmen nicht allein einem wirtschaftlichen Interesse entspringt, sondern ebenso der Verbundenheit innerhalb der Familie Rechnung trägt“.

39 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 42.

40 Ibid., Rn. 43.

41 Vgl. EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 63 unter Verweis auf: Urteil vom 5. April 2022, Rs. C-140/20, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, Rn. 93. Vgl. auch: EuGH, Urteil vom 26. April 2022, Rs. C-401/19, *Polen/Parlament und Rat*, Rn. 65.

42 Ibid., Rn. 56-58.

für Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung genutzt wird.⁴³ Hierbei handele sich um eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung, die grundsätzlich auch schwerwiegende Eingriffe in Art. 7 f. GRCh rechtfertigen könne.⁴⁴ Nach Einschätzung des EuGH ist zwar davon auszugehen, dass der Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit und die daraus resultierende Transparenz zur Erreichung dieses Ziels geeignet sind.⁴⁵ Um dem Kriterium der Erforderlichkeit zu genügen, müssen sich Eingriffe in die EU-Datenschutz- und Persönlichkeitsrechte nach ständiger EuGH-Rechtsprechung aber auf das absolut Notwendige beschränken.⁴⁶ Nach Ansicht des EuGH konnten die vom Unionsgesetzgeber – also Rat, Parlament und Kommission – zu Art. 30 Abs. 5 Buchst. c der geänderten GWRL 2015 vorgetragenen Argumente die absolute Erforderlichkeit des in Rede stehenden Eingriffs jedoch nicht belegen.

Soweit Rat und Kommission die Abschaffung der Zugangsschranke des berechtigten Interesses mit der auf Ebene der Mitgliedstaaten uneinheitlichen Ausgestaltung und daraus resultierenden übermäßigen Beschränkungen des Informationszugangs bzw. „*praktische[n] Schwierigkeiten*“ begründeten (siehe schon oben Ziff. 1.1.1.), erachtet der EuGH die unionsweite Definition des Begriffs offenbar als im Vergleich zur vollständigen Abschaffung der Zugangsschranke milderes und taugliches Mittel.⁴⁷ Insbesondere könnte die von der Kommission angeführte Schwierigkeit, das Kriterium des berechtigten Interesses unionsweit einheitlich zu definieren, es nicht rechtfertigen, die Informationen des Transparenzregisters sämtlichen Mitgliedern der Öffentlichkeit voraussetzungslos zur Verfügung zu stellen.⁴⁸

Der Unionsgesetzgeber habe zudem nicht belegen können, dass (allein) durch den Zugang der gesamten Öffentlichkeit zum Transparenzregister eine im Vergleich zur Vorgängerregelung effektivere Verhinderung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung möglich sei. Das Europäische

43 Ibid., Rn. 55.

44 Ibid., Rn. 59 unter Verweis auf: Urteil vom 21. Juni 2022, Rs. C-817/19, *Ligue des droits humains*, Rn. 122.

45 Ibid., Rn. 67.

46 Ibid., Rn. 64,66, wonach darzulegen ist, dass die mit dem jeweiligen Rechtsakt verfolgte Zielsetzung „*vernünftigerweise nicht ebenso wirksam mit anderen Mitteln erreicht werden kann, die [die] Grundrechte der betroffenen Personen weniger beeinträchtigen*“. Vgl. zudem etwa: EuGH, Urteil vom 9. November 2010, verb. Rs. C-92/09 und C-93/09, C-92/09, C-93/09, *Schecke*, Rn. 77; Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-73/07, *Satamedia*, Rn. 56.

47 Vgl. EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 68, 70, 71. Vgl. schon: *Schenke/Teichmann*, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 48.

48 Vgl. EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 72 unter Verweis auf: Urteil vom 5. April 2022, C-140/20, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, Rn. 84. Bemerkenswert ist insoweit, dass die Kommission in ihrer Folgenabschätzung zur Einführung der GWRL 2018 die Option der unionsweit einheitlichen Definition des Begriffs gar nicht behandelt, sondern allein die Beibehaltung des auf mitgliedstaatlicher Ebene zu definierenden berechtigten Interesses und die vollständige Abschaffung dieses Kriteriums erwogen hat, vgl. Kommission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC, 5. Juli 2016, [SWD\(2016\) 223 final](#), S. 100.

Parlament, der Rat und die Kommission führten im Verfahren vor dem EuGH insofern u.a. unter Bezugnahme auf ErwG 30 GWRL 2018 eine abschreckende Wirkung, verstärkte Kontrollmöglichkeiten und erleichterte Ermittlungen auch von Behörden aus Drittländern an. Der EuGH hält dem entgegen, dass die in ErwG 30 GWRL 2018 angeführten positiven Auswirkungen des Öffentlichkeitszugangs allein anhand von Personengruppen illustriert würden, die ohnehin ein berechtigtes Interesse hätten (Presse, zivilgesellschaftliche Organisationen, potentielle Vertragspartner).⁴⁹ Auch die in diesem ErwG getroffene (allgemeine) Klarstellung, dass der Zugang der gesamten Öffentlichkeit zu den Angaben des Transparenzregisters einen Beitrag zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung leisten könne und zu Strafermittlungen beitrage, ist nach Ansicht des EuGH nicht ausreichend, um darzulegen, dass die Erweiterung des zugangsberechtigten Personenkreises auf die gesamte Öffentlichkeit insoweit absolut erforderlich ist.⁵⁰

Der EuGH weist auch das von der Kommission vorgebrachte Argument zurück, dass hinreichend sichergestellt sei, dass der Öffentlichkeit allein die zur Identifikation des wirtschaftlichen Eigentümers sowie seines wirtschaftlichen Interesses absolut erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt würden.⁵¹ Aus der Verwendung des Begriffs „*mindestens*“ in den Bestimmungen über die der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellenden Datenkategorien in Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 und UAbs. 3 der geänderten GWRL 2015 folgert der EuGH vielmehr, dass diese materiellen Regelungen für den Eingriff in Art. 7 f. GRCh nicht dem Erfordernis der Klarheit und Präzision und damit nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen.⁵² Gerade dann, wenn sensible personenbezogene Daten einem potenziell unbegrenzten Personenkreis zugänglich gemacht würden, gebiete es der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass die Eingriffsregelung so klar und präzise formuliert sei, dass die Beschränkung auf das absolut Erforderliche und die Gewährleistung ausreichenden Schutzes vor Missbrauchsrisiken sichergestellt seien.⁵³ Die Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 und UAbs. 3 genügten diesen Anforderungen nicht, da sie die öffentliche Zugänglichmachung von Daten gestatten, die weder hinreichend bestimmt noch identifizierbar seien.⁵⁴

Der EuGH kommt zudem auch zu der Einschätzung, dass die in Streit stehende Erweiterung des Zugangs zum Transparenzregister nicht den Anforderungen an die Angemessenheit genüge. Für die Frage der Angemessenheit kommt es darauf an, ob „*eine ausgewogene Gewichtung zwischen der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der fraglichen Rechte vorgenommen wird, um sicherzustellen, dass die durch diese Maßnahme verursachten Unannehmlichkeiten nicht außer*

49 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 74.

50 Ibid., Rn. 75.

51 Vgl. zu diesem Argument: ibid., Rn. 78.

52 Ibid., Rn. 82.

53 Ibid., Rn. 65.

54 Ibid., Rn. 82. Dieser Bestimmtheitsmangel wird nach Ansicht des EuGH auch nicht durch den von der Kommission angeführten ErwG 34 S. 2 GWRL 2018 beseitigt, wonach die „*Daten, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, [...] 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.*“

Verhältnis zu den verfolgten Zielsetzungen stehen.“ Hierzu ist eine Gewichtung der Bedeutung der Zielsetzung und der Schwere des Eingriffs erforderlich (Zweck-Mittel-Relation).⁵⁵

Während der EuGH bekräftigt, dass das Ziel der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung schwerwiegende Eingriffe in Art. 7 f. GRCh rechtfertigen könne,⁵⁶ hält er die Zugangsmöglichkeiten für sämtliche Mitglieder der Öffentlichkeit gleichwohl auch aus Angemessenheitsgesichtspunkten für grundrechtswidrig. So obliege die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorrangig den Behörden und sonstigen mit dieser Aufgabe betrauten Einrichtungen (etwa Kreditinstituten). Deshalb bestimme Art. 30 Abs. 5 Buchst. a der geänderten GWRL 2015, dass die zuständigen Behörden und zentralen Meldestellen einschränkungslos zugangsberechtigt seien und sehe Art. 30 Abs. 5 Buchst. b der geänderten GWRL 2015 eine Zugangsberechtigung der durch GWRL Verpflichteten vor. Im Vergleich zu einer Regelung, die die Zugangsbeschränkung des berechtigten Interesses enthält, handele es sich bei der Zugangseröffnung für die gesamte Öffentlichkeit um einen „*erheblich schwereren Eingriff*“. Nach Einschätzung des EuGH wird diese zusätzliche Eingriffsintensität nicht durch etwaige Vorteile kompensiert, die „*sich aus der letztgenannten Regelung im Vergleich zur früheren hinsichtlich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergeben könnten*“.⁵⁷

Nach Ansicht des EuGH können unter diesen Umständen schließlich die fakultativen Richtlinienbestimmungen in Art. 30 Abs. 5a und 9 der geänderten GWRL 2015, nach denen Mitgliedstaaten die Informationsbereitstellung von einer Online-Registrierung abhängig machen und für außergewöhnliche Umstände Ausnahmen vom Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu diesen Informationen vorsehen dürfen, nicht belegen, dass eine ausgewogene Gewichtung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der in Art. 7 f. GRCh verankerten Rechte vorgenommen wurde. Auch ergebe sich nicht, dass hinreichende Garantien bestünden, die es den betroffenen Personen ermöglichen, ihre personenbezogenen Daten gegen Missbrauchsrisiken zu schützen.⁵⁸ Diese Defizite im operativen Teil der Richtlinie werden nach Ansicht des EuGH insbesondere nicht dadurch behoben, dass der ErwG 34 GWRL 2018 auf die Notwendigkeit einer ausgewogenen Gewichtung zwischen dem öffentlichen Interesse und den Grundrechten sowie die Datenminimierung verweist.⁵⁹

55 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 64, 66. Vgl. auch: EuGH, Urteil vom 21. Juni 2022, Rs. C-817/19, *Ligue des droits humains*, Rn. 115 und 116 m.w.N.

56 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 83.

57 Ibid., Rn. 83-85.

58 Ibid., Rn. 86.

59 Ibid., Rn. 78 ff.

1.2.2. Rechtswirkung des Urteils

Das im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 Abs. 1 Buchst. b AEUV ergangene WM u.a.-Urteil entfaltet jedenfalls im Umfang des Tenors Bindungswirkung, wobei dieser im Licht der Entscheidungsgründe auszulegen ist.⁶⁰

Im Tenor hat der EuGH Art. 1 Nr. 15 Buchst. c GWRL 2018 für ungültig erklärt, „*soweit durch diese Bestimmung Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c [GWRL 2015] dahin geändert wurde, dass dieser [...] vorsieht, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer der in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen in allen Fällen für alle Mitglieder der Öffentlichkeit zugänglich sind.*“ Die Ungültigerklärung bezieht sich also allein auf den geänderten Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c (Öffnung für „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“), nicht aber auf die durch Art. 1 Nr. 15 Buchst. c GWRL 2018 eingefügten Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2⁶¹ und UAbs. 3. Diese genügen laut EuGH aber nicht den aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden Anforderungen der Klarheit und Präzision. Folglich sprechen gute Gründe dafür, diese Bestimmungen im Fall einer Neuregelung des Zugangsregimes ebenfalls den Maßgaben des EuGH anzupassen (siehe noch Ziff. 2.1., Ziff. 3.1.).⁶²

Die Ungültigerklärung bindet alle Unionsorgane und nationalen Rechtsanwender und gilt rückwirkend (*ex tunc*).⁶³ Sämtliche Stellen sind also verpflichtet, die durch die GWRL 2018 bewirkte Änderung des Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c GWRL 2015 als von Anfang an ungültig anzusehen. Maßgeblich ist daher aktuell wieder Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c in der Fassung der GWRL 2015.⁶⁴ Eine Handlungspflicht des Unionsgesetzgebers besteht aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich insoweit, als durch die Ungültigerklärung rechtliche Lücken oder Inkohärenzen entstehen (zum Reformbedarf auf EU-Ebene: Ziff. 3.1.).⁶⁵ Soweit das aktuelle mitgliedstaatliche (Umsetzungs-)Recht nicht der GWRL 2015 und der Entscheidung des EuGH entspricht, müssen die jeweiligen nationalen Bestimmungen zunächst unionsrechtskonform ausgelegt werden bzw. unangewendet bleiben.⁶⁶ Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich darüber hinaus,

60 Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 267 AEUV, Rn. 49 m.w.N. auch zu Stimmen, die darüber hinaus eine Bindung der tragenden Entscheidungsgründe befürworten.

61 Wobei Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 GWRL 2015 und Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 GWRL 2018 fast wortgleich sind.

62 Wie unter Ziff. 1.2.3. noch dargestellt wird, sah der GA diese Bestimmungen als (teil-)ungültig an.

63 Vgl. allgemein: Schwarze/Wunderlich, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 267 AEUV, Rn. 70, 73; Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 267 AEUV, Rn. 51, 53.

64 Hiervon geht auch der Bundesanzeiger Verlag als registerführende Stelle bezüglich des Zugangs zum deutschen Transparenzregister aus, vgl. den auf der [Internetseite des Transparenzregisters](#) veröffentlichten Hinweis vom 12. Dezember 2022.

65 Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 267 AEUV, Rn. 51.

66 Siehe allgemein zum Anwendungsvorrang und zur unionsrechtskonformen Auslegung: Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), 6. Auflage 2022, Art. 1 EUV und AEUV, Rn. 19 ff.

dass die Mitgliedstaaten mit dem Unionsrecht unvereinbare Regelungen anzupassen haben, um Ungewissheiten hinsichtlich der maßgeblichen Rechtslage zu vermeiden. Hierfür reichen (rein interne) Verwaltungsanweisungen nicht aus (zum Reformbedarf auf nationaler Ebene: Ziff. 3.2.).⁶⁷

Aktuell haben offenbar mehrere EU-Registerbehörden den Zugang zu ihren Transparenzregistern für öffentliche Abfragen ausgesetzt.⁶⁸ Auch der Bundesanzeiger Verlag als registerführende Stelle des deutschen Transparenzregisters weist auf seiner Internetseite darauf hin, dass den Einsichtnahmeanträgen nach § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GwG nicht vorbehaltlos entsprochen werden könne, sondern nur unter Berücksichtigung der Rechtslage nach der Entscheidung des EuGH sowie der im Einzelfall durch eine Einsichtnahme betroffenen Rechte. Im Hinblick auf den nun wieder maßgeblichen Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c. GWRL 2015, der im Rahmen einer unionsrechtskonformen Auslegung des GWG heranzuziehen sei, sei eine Einsichtnahme weiterhin möglich, wenn das berechtigte Interesse an einer Einsichtnahme durch Mitglieder der Öffentlichkeit dargelegt werde.⁶⁹

1.2.3. Exkurs: Einordnung des WM u.a.-Urteils in den öffentlichen Diskurs unter Berücksichtigung der Schlussanträge des GA

Die Entscheidung kam EuGH insofern nicht erwartet, als der Gerichtshof schon in der Vergangenheit im Bereich des Datenschutzes einen besonders grundrechtsfreundlichen Ansatz verfolgt hat.⁷⁰ Allerdings war GA Pitruzella in seinen Schlussanträgen im WM u.a.-Verfahren zu einem vom EuGH-Urteil abweichenden Ergebnis gelangt.

Der GA bestätigte auf der einen Seite die Grundrechtskonformität der öffentlichen Zugänglichmachung gemäß Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c der geänderten GWRL 2015 und stellte auch keine Verstöße gegen die DSGVO fest.⁷¹ Dieses Ergebnis machte er auf der anderen Seite aber von folgenden Annahmen bzw. Maßgaben abhängig: Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 sei im Sinne einer geltungserhaltenden Reduktion nur hinsichtlich der in dieser Bestimmung ausdrücklich genannten Datenkategorien gültig. Die über den Begriff „mindestens“ eröffnete Möglichkeit, weitere Datenkategorien zugänglich zu machen sei ebenso grundrechtswidrig und damit ungültig wie Art. 30

67 Vgl. in diesem Sinne etwa: EuGH, Urteil vom 18. Januar 2001, Rs. C-162/99, *Kommission/Italienische Republik*, Rn. 33; Urteil vom 29. Oktober 1998, Rs. C-185/96, *Kommission/Griechische Republik*, Rn. 32; Urteil vom 11. Juni 1991, Rs. C-307/89, *Kommission/Frankreich*, Rn. 13 m.w.N.

68 So die von Ernst & Young zur Verfügung gestellte Information: EuGH mit weitreichenden Folgen für die Einsichtnahme in das Transparenzregister, [1. Dezember 2022](#).

69 Dieser Hinweis vom 12. Dezember 2022 ist [hier](#) abrufbar.

70 Vgl. zu dieser im Vergleich zu anderen Rechtsbereichen stark grundrechtsfreundlichen Haltung des EuGH etwa: Gärditz, Grundrechts-Mobile statt starrer Kompetenzschichten – Die Beschlüsse des BVerfG in „Recht auf Vergessenwerden I & II“, [Verfassungsblog v. 19.1.2020](#); Meyer, Transnationaler ne-bis-in-idem-Schutz nach der GRC – Zum Fortbestand des Vollstreckungselements aus Sicht des EuGH – zugleich Besprechung zu EuGH HRRS 2014 Nr. 484, [HRRS 2014, S. 269](#) (277).

71 Vgl. dazu im Einzelnen: Schlussanträge GA Pitruzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 119 ff., 195 ff., 209 ff., 231 ff.

Abs. 5 UAbs. 3 der geänderten GWRL 2015. Diese Bestimmungen seien zu unbestimmt und gingen hinsichtlich des Umfangs der potentiell zugänglichen Daten über das absolut Notwendige hinaus.⁷² Zudem seien die fakultativen Schutzbestimmungen in Art. 30 Abs. 5a und Abs. 9 im Einklang mit der GRCh als *Verpflichtung* der Mitgliedstaaten auszulegen, diese Bestimmungen in nationales Recht umzusetzen, um vor unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen zu schützen⁷³ und sicherzustellen, dass die Betroffenen über ausreichende, gegen Missbrauch schützende Garantien verfügen.⁷⁴ Der Schutzbereich von Art. 30 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 sei grundrechtskonform weit auszulegen und dürfe nicht auf die in der Norm genannten unverhältnismäßigen Risiken beschränkt werden.⁷⁵ Der GA nimmt also zunächst eine grundrechtskonforme Auslegung des in Art. 30 Abs. 5, Art. 30 Abs. 5a und Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 geregelten Zugangsregimes vor und kommt dann auf Basis einer Gesamtschau⁷⁶ zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Zugänglichmachung als solche mit Art. 7 f. GRCh vereinbar sei. Die Wertungen, die dieser Einschätzung zugrunde liegen, unterscheiden sich insbesondere insofern von denen des EuGH, als der GA davon ausgeht, dass es sich bei der öffentlichen Zugänglichmachung – soweit sie sich auf die in Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 der geänderten GWRL 2015 explizit genannten Daten beschränkt – um einen nur moderaten Eingriff handele, da diese Daten nicht besonders sensibel seien und der Eingriff eine identifizierbare Gruppe betreffe.⁷⁷ Zudem hinterfragt der GA das Argument des Unionsgesetzgebers, dass die Ziele der GWRL durch eine maximale Transparenz besser verwirklicht werden können, nicht.⁷⁸ Er akzeptiert offenbar insbesondere die Annahme, dass hierdurch eine abschreckende Wirkung entstehe (vgl. ErwG 4 GWRL 2018⁷⁹), die allein durch die Tätigkeit der mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung betrauten Stellen nicht erzeugt werden könne.⁸⁰ Auf dieser Grundlage kommt er zu dem Schluss, dass die Abschaffung der Zugangsschranke des berechtigten Interesses Verwaltungsaufwand reduziere und

72 Ibid., Rn. 163-165.

73 Ibid., Rn. 230.

74 Ibid., Rn. 208.

75 Ibid., Rn. 191.

76 Vgl. ibid., Rn. 76.

77 Vgl. ibid., Rn. 104: „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“; ibid., Rn. 218 f.

78 Ibid., Rn. 170.

79 ErwG 4 a.E. lautet: „Ziel dieser Richtlinie ist es nicht nur, Geldwäsche zu ermitteln und zu untersuchen, sondern auch ihr Vorkommen zu verhindern. Durch mehr Transparenz könnte eine starke abschreckende Wirkung entfaltet werden“.

80 Ibid., Rn. 140, 169, Fn. 102.

damit den Zugang einfacher, schneller, weniger komplex und kohärenter mache.⁸¹ Die öffentliche Zugänglichmachung könne daher als absolut notwendig angesehen werden.⁸²

Während der EuGH im *WM u.a.*-Verfahren also von den Schlussanträgen des GA abwich, liegt seine Entscheidung auf einer Linie mit der Kritik, die sowohl vom Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) als auch in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion an der öffentlichen Zugänglichmachung geübt wurde.

So sah der EDSB bereits in seiner Stellungnahme zur GWRL 2018 vom 2. Februar 2017 die Gefahr, dass kein ausreichendes unionsweites Datenschutzniveau gewährleistet werde und äußerte unter verschiedenen Gesichtspunkten – u.a. auch bezüglich des Zugangs zu Informationen über wirtschaftliche Berechtigte von Trusts und vergleichbaren Rechtsvereinbarungen – Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit.⁸³ Der EDSB bewertete es zudem sowohl unter dem Gesichtspunkt der Zweckbindung von Datenverarbeitungen als auch der Verhältnismäßigkeit als kritisch, dass die Kommission ihren Vorschlag für die GWRL 2018 mit der Bekämpfung der Steuerhinterziehung und allgemein der Bekämpfung von Finanzkriminalität und verbesserter Transparenz begründete. Diese Erweiterung des Zwecks der Datenverarbeitung bringe ein erhebliches Maß an Unsicherheit bezüglich der angestrebten Zwecke mit sich, die den Wert von Datenschutzgarantien wie der Verhältnismäßigkeit zwischen der Verarbeitung personenbezogener Daten und dem Zweck dieser Verarbeitung mindere.⁸⁴ In seiner Stellungnahme zum GWRL-Reformvorschlag der Kommission (siehe Ziff. 1.1.3.) bekräftigte der EBDS seine Kritik an der öffentlichen Zugänglichmachung. Seiner Ansicht nach sei die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit eines solchen generellen Zugangs zum Zwecke der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bislang nicht eindeutig festgestellt. Dementsprechend sollte der Zugang grundsätzlich auf die zuständigen Behörden und die Verpflichteten (beispielsweise Banken und Notare) begrenzt sein. Soweit mit der öffentlichen Zugangseröffnung andere Gemeinwohlziele – wie die Verbesserung der Transparenz – verfolgt würden, gehe es nicht um die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, sondern um ein Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Informationen. Dieses müsse im Rahmen einer eigenständigen Verhältnismäßigkeitsprüfung in Einklang

81 Ibid., Rn. 173 f. Das Argument des zusätzlichen Verwaltungsaufwands führt der GA auch gegen ein unionsweit einheitlich definiertes berechtigtes Interesse ins Feld, vgl. ibid., Fn. 105.

82 Ibid., Rn. 176 f.

83 Vgl. EDSB, [Stellungnahme 1/2017](#) des EDSB zu einem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und der Richtlinie 2009/101/EG Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer und Implikationen für den Datenschutz, 2. Februar 2017, Rn. 40 f., Rn. 53 ff.

84 Ibid., Rn. 24-32. Im auf den Kommissionsvorschlag folgenden Kompromissvorschlag des Rates finde der Zweck der Bekämpfung der Steuerhinterziehung zwar keine Erwähnung mehr, an den von der Kommission vorgesehnen Maßnahmen (öffentlicher Zugang) werde aber festgehalten, vgl. EDSB, Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und der Richtlinie 2009/101/EG Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer und Implikationen für den Datenschutz, [ABl. C 85, 18. März 2017](#), S. 3 ff., Rn. 7.

mit den Grundrechten der Betroffenen gebracht werden und sollte Gegenstand eines gesonderten Regelwerks sein.⁸⁵

Auch Teile der Literatur sowie betroffene Stakeholder brachten ihre Kritik an der GWRL 2018 zum Ausdruck und stuften die öffentliche Zugänglichmachung als unionsrechtswidrig und zudem als Verstoß gegen das deutsche Grundgesetz ein.⁸⁶ Angeführt werden insbesondere die hohe Eingriffsintensität und die zweifelhafte Verhältnismäßigkeit. Es wird darauf verwiesen, dass – entgegen einem risikobasierten Ansatz – auch Daten von Personen weitergegeben werden, bei denen keinerlei Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie der Geldwäsche oder anderer Delikte verdächtig sind („Generalverdacht“).⁸⁷ Es sei nicht ersichtlich, inwiefern die Offenlegung personenbezogener Daten insbesondere gegenüber interessierten Laien für den zugrundeliegenden Regelungszweck der Bekämpfung des Geldwäscherisikos förderlich sein solle. Es sei davon auszugehen, dass der öffentliche Zugang eher allein zur Befriedung der Neugier ganz unterschiedlicher Kreise ausgenutzt werde.⁸⁸ Die Ausgestaltung des Transparenzregisters als ein allgemeines Instrument wechselseitiger sozialer Kontrolle stehe nicht im Einklang mit dem Unionsrecht und könne

85 EDSB, Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Paket von Legislativvorschlägen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CTF), [ABl. C 524, 29. Dezember 2021](#), S. 10 (11, 13). Vgl. auch: EDSB, [Stellungnahme 12/2021](#) zum Paket von Legislativvorschlägen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CTF), S. 3, Rn. 22-25.

86 Vgl. Die Familienunternehmen, Positionspapier, Transparenz zu Lasten von Grundrechten und Datenschutz Die Umsetzung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie und Öffnung des Transparenzregisters wirtschaftlich Berechtigte, Stand 21. November 2018, abrufbar unter: https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/steuerpolitik/dateien/famu_positionspapier_transparenzregister_wirtschaftlich_berechtigter.pdf, S. 5 ff.; Kirchhof, Transparenzregisterdaten für jedermann?, ZRP 2017, 127: „*Angesichts der Registereinsicht für Journalisten und weitere Personen mit einem berechtigten Interesse ist zweifelhaft, ob ein öffentlicher Zugang diese Anliegen maßgeblich fördert. Ein Registerzugang für jeden würde die im Gesetz ausdrücklich betonten Risiken der Betroffenen, Opfer von Betrug, Entführung, Erpressung, Gewalt oder Einschüchterung zu werden, erheblich erhöhen. [...] Ein für jeden einsichtiges Transparenzregister würde sensible Daten öffentlich machen und so den Datenschutz entgegen den europarechtlichen Vorgaben in der Regel vollständig und endgültig verdrängen: Das grundgesetzliche Maß der Verhältnismäßigkeit wird verletzt.*“ Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 100 ff. A.A. etwa: Meinzer, Transparenzregisterdaten für jedermann?, ZRP 2017, 127.

87 Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 102; Die Familienunternehmen, Positionspapier, Transparenz zu Lasten von Grundrechten und Datenschutz Die Umsetzung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie und Öffnung des Transparenzregisters wirtschaftlich Berechtigte, Stand 21. November 2018, abrufbar unter: https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/steuerpolitik/dateien/famu_positionspapier_transparenzregister_wirtschaftlich_berechtigter.pdf, S. 7.

88 Die Familienunternehmen, Positionspapier, Transparenz zu Lasten von Grundrechten und Datenschutz Die Umsetzung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie und Öffnung des Transparenzregisters wirtschaftlich Berechtigte, Stand 21. November 2018, abrufbar unter: https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/steuerpolitik/dateien/famu_positionspapier_transparenzregister_wirtschaftlich_berechtigter.pdf, S. 6 f. Reuter, Neues vom Transparenzregister, NZG 2020, 178 (181), verweist zusätzlich darauf, dass sich nicht nur die interessierte Öffentlichkeit, sondern auch Wettbewerber detailliert über die inneren Strukturen direkt mit ihnen im Wettbewerb stehender Unternehmen informieren könnten.

– wie auch der EuGH bestätigt hat⁸⁹ – insbesondere nicht aus dem Transparenzgrundsatz aus Art. 1 und 10 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Art. 15 AEUV abgeleitet werden.⁹⁰ Der Unionsgesetzgeber habe in der GWRL 2018 Verschärfungen vorgenommen, ohne zunächst die Umsetzung der GWRL 2015 abzuwarten.⁹¹ Hinsichtlich der hohen Hürde, die die Darlegung der absoluten Notwendigkeit darstellt, wird u.a. darauf verwiesen, dass selbst die sogenannte „Financial Action Task Force“ in ihren internationalen Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung kein öffentliches Transparenzregister fordere. Wolle der Unionsgesetzgeber über diesen internationalen Standard hinausgehen und ein öffentlich zugängliches Transparenzregister einführen, müsse dem eine sorgfältige Bedarfsprüfung vorausgehen, in der dargelegt würde, dass und warum es zu diesem gesteigerten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung keine funktionsäquivalente Alternative gebe.⁹²

1.3. Fragestellung

Die Auftraggeberin bittet im Wesentlichen um die Prüfung folgender Fragestellungen:

Ist es unter Berücksichtigung des WM u.a.-Urteils möglich, die GWRL – einschließlich ihrer Gesetzesbegründung – so zu ändern, dass sie eine EU-grundrechtskonforme Rechtsgrundlage für eine im nationalen Recht vorgesehene Zugänglichmachung des Transparenzregisters für die gesamte Öffentlichkeit darstellt oder muss der Zugang zwingend vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig gemacht werden? Diese Frage wird nachfolgend unter Ziff. 2.1. erörtert.

Inwieweit ist der Begriff des berechtigten Interesses unter Berücksichtigung des WM u.a.-Urteils einer weiten Auslegung zugänglich? Ist es insbesondere mit dem Urteil des EuGH vereinbar, bei Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ein weites Verständnis des Bezugs zur Verhütung und zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zugrunde zu legen? Haben Pressevertreter (verfassungsrechtlicher Pressebegriff) ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme? Lässt die Rechtsprechung es ggf. auch zu, ein berechtigtes Interesse bei weiteren Personengruppen anzunehmen, deren primäres Ziel nicht die Verhütung und Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ist (Mieter und Mieterinnen, Pächter und Pächterinnen, potentielle Käufer und Käuferinnen, weitere Personengruppen) und ist eine im Vergleich zur Auslegung von § 23 GWG 2017 weitere Auslegung möglich? Diese Fragen werden unter Ziff. 2.2. behandelt.

89 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 60 ff.

90 Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 103, 110 f.: „Ein Register mit der art sensiblen personenbezogenen Daten voraussetzungslos zugänglich zu machen, verkennt, dass soziale Kontrolle Machtausübung bedeutet, die im Rechtsstaat prinzipiell nur akzeptabel ist, wenn sie grundrechtlich eingehetzt ist oder zumindest vergleichbaren Sicherungen unterworfen ist. Hiervon kann bei einer voraussetzunglosen Öffnung des Transparenzregisters für jedermann keine Rede mehr sein“.

91 Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 100-102.

92 Ibid., S. 102.

Welchen Reformbedarf löst das *WM u.a.*-Urteil insbesondere mit Blick auf § 23 GWG aus und wäre die vorstehend skizzierte weite Auslegung des berechtigten Interesses von der aktuell gültigen GWRL gedeckt? Dieser Fragenkreis wird unter Ziff. 3 erörtert.

2. Analyse des EuGH-Urteils

Im Folgenden wird zunächst Frage beleuchtet, ob der Zugang zum Transparenzregister nach dem *WM u.a.*-Urteil des EuGH zwingend durch ein berechtigtes Interesse eingeschränkt werden muss oder ob es durch Anpassungen der GWRL möglich wäre, die öffentliche Zugänglichmachung des Transparenzregisters im Einklang mit Art. 7 f. GRCh auszugestalten (Ziff. 2.1.). Unter Ziff. 2.2. wird anhand der im Auftrag im Einzelnen angesprochenen Aspekte geprüft, inwieweit die *WM u.a.*-Entscheidung eine weite Auslegung des Begriffs „berechtigtes Interesse“ zulässt.

2.1. Anforderungen an eine grundrechtskonforme Öffnung des Transparenzregisters für die gesamte Öffentlichkeit / Notwendigkeit der Zugangsschranke „berechtigtes Interesse“

Der EuGH hat in seinem *WM u.a.*-Urteil weder ausdrücklich festgestellt, dass die Öffnung des Transparenzregisters für die gesamte Öffentlichkeit unter keinen Umständen gerechtfertigt werden kann, noch hat er entschieden, dass der Zugang zum Transparenzregister stets vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig gemacht werden muss. Nachfolgend wird unter Ziff. 2.1.1. analysiert, ob unter welchen Umständen eine öffentliche Zugänglichmachung unter Berücksichtigung des EuGH-Urteils ggf. grundrechtskonform ausgestaltet werden könnte. Ziff. 2.1.2. ergänzt diese Überlegungen um weitere vom EuGH festgestellte Defizite, deren Behebung insbesondere die Eingriffsschwere reduzieren könnte.

2.1.1. Unbeschränkter Zugang der Öffentlichkeit per se unzulässig?

Dem Urteil lässt sich gesichert nur entnehmen, dass die Erweiterung des zugangsberechtigten Personenkreises auf die gesamte Öffentlichkeit, wie sie durch die GWRL 2018 erfolgte und vom Unionsgesetzgeber begründet wurde, den Anforderungen aus Art. 7 und Art. 8 GRCh nicht entsprach und dass der EuGH den durch den Nachweis eines berechtigten Interesses beschränkten Zugang als milderes Mittel einstuft. Zusammengefasst stellte der Gerichtshof folgende Defizite fest (siehe ausführlich Ziff. 1.2.1.):

- Der Unionsgesetzgeber konnte nicht hinreichend darlegen, dass die Erweiterung der Zugangsberechtigung zum Transparenzregister bezüglich wirtschaftlicher Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen (mit Erwerbszweck) absolut notwendig ist, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wirksam zu verhindern. Als milderes Mittel sieht der EuGH die unionsweite Definition des berechtigten Interesses an.
- Es ist nicht ersichtlich, dass die Öffnung des Transparenzregisters für die gesamte Öffentlichkeit mit Vorteilen einherginge, die im Vergleich zur Vorgängerregelung (Zugangsschranke berechtigtes Interesse) eine stärkere Eingriffsintensität aufwiegen könnten. Nach Ansicht des EuGH obliegt die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in erster Linie den Behörden und Einrichtungen mit spezifischen Pflichten in diesem Bereich (vgl. Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. a und b GWRL), nicht aber der Öffentlichkeit als solcher.

- Die Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 und UAbs. 3 der geänderten GWRL 2015 genügen nicht dem aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden Bestimmtheitserfordernis.
- Die lediglich fakultativen und damit in die Regelungsfreiheit der Mitgliedstaaten gestellten Bestimmungen in Art. 30 Abs. 5a und Art. 30 Abs. 9 zu der geänderten GWRL 2015 zur Online-Registrierung des Einsichtnehmenden und ausnahmsweisen Zugangsbeschränkung könnten insoweit keine ausgewogene Gewichtung herstellen.

Sollte es dem Unionsgesetzgeber gelingen, diese Defizite im Rahmen eines neuen, den Öffentlichkeitszugang zum Transparenzregister ermöglichen Rechtsakt zu beseitigen, wäre die Grundrechtskonformität eines solchen Zugangsregimes also grundsätzlich auch ohne die Zugangsbeschränkung durch ein berechtigtes Interesse herstellbar.⁹³ Die insofern zu nehmenden Hürden sind angesichts der grundrechtsfreundlichen Haltung des EuGH im Bereich des Datenschutzes aber hoch (vgl. schon Ziff. 1.2.3.).

Entscheidend dürfte insbesondere sein, ob den vom EuGH in seiner ständigen Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen an die Darlegung der Verhältnismäßigkeit Genüge getan werden kann. Insofern gilt, dass der Gerichtshof dem Gesetzgeber im Rahmen der Geeignetheitsprüfung einer Maßnahme zwar grundsätzlich einen weiten politischen Handlungsspielraum zubilligt.⁹⁴ In der Rechtssache *Digital Rights Ireland u.a.*, in der der EuGH die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung für ungültig erklärte, stellte der Gerichtshof jedoch fest, dass dieser Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers anhand einer Reihe von Gesichtspunkten eingeschränkt sein könne, zu denen u.a. der betroffene Bereich, das Wesen des fraglichen durch die Charta gewährleisteten Rechts, Art und Schwere des Eingriffs sowie dessen Zweck zählten. Mit Blick auf die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung kam er zu der Einschätzung, dass diese angesichts der besonderen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten für das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens sowie des mit ihr verbundenen Ausmaßes und der Eingriffsschwere einer strikten Kontrolle unterliege.⁹⁵ Hinsichtlich der öffentlichen Zugänglichmachung von Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer ist das Ausmaß des Eingriffs zwar beschränkt, da der betroffene Personenkreis begrenzt und identifizierbar ist.⁹⁶ Der EuGH kam aber auch hier zu der Einschätzung, dass eine besondere Eingriffsschwere vorliege.⁹⁷ Entsprechend beschränkte sich

93 Zusätzlich müssten die Grundsätze der DSGVO beachtet werden.

94 Vgl. etwa: *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde/Boysen, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 52 GrCh, Rn. 26. Zu den Anforderungen auch: *Kingreen*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 52 GRCh, Rn. 68.

95 EuGH, Urteil vom 8. April 2014, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland u.a.*, Rn. 47 f.

96 Vgl. zur Übertragbarkeit auch: *Schenke/Teichmann*, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Publizitätspflichten von Familienunternehmen – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 102.

97 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 44.

der EuGH auch in seinem *LBR WM u.a.*-Urteil nicht auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle⁹⁸ bzw. ein nur prozedurales Verständnis des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes⁹⁹. Vielmehr legte er die von ihm entwickelten Mindestanforderungen an die Klarheit und Präzision der Eingriffsregelung zugrunde und forderte vom Unionsgesetzgeber den „Nachweis“ der absoluten Erforderlichkeit der Zugangserweiterung.¹⁰⁰ Hinsichtlich des Nachweises der Erforderlichkeit von Maßnahmen, die das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten einschränken, verweist der EDSB darauf, dass es einer kombinierten, faktengestützten Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahme mit Blick auf das angestrebte Ziel und die Frage bedürfe, ob sie im Vergleich zu anderen Optionen für das Erreichen desselben Ziels weniger eingreifend ist.¹⁰¹ Der vom EuGH im Rahmen datenschutzrechtlicher Grundrechtseingriffe angelegte besonders strenge Prüfungsmaßstab, wonach sich Eingriffe auf das „absolute Notwendige“ beschränken müssen, erhöht die Darlegungsanforderungen an den Gesetzgeber.¹⁰²

Um diesen Anforderungen im Zusammenhang mit der Öffnung des Transparenzregisters für die Öffentlichkeit zu genügen, müsste der Unionsgesetzgeber also – in den Gesetzgebungsmaterialien und insbesondere den ErwG einer neuen GWRL – begründen können, dass die Zugangseröffnung ohne Überprüfung des berechtigen Interesses der Einsichtnehmenden absolut notwendig und angemessen ist, um die mit der GWRL verfolgten Ziele zu erreichen. Insofern dürfte es darauf ankommen, ob dargelegt werden kann, dass die Zugangserweiterung positive Auswirkungen auf die Bekämpfung und Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hat, die durch die unionsweite Definition des berechtigten Interesses nicht ebenso wirksam hergestellt werden könnten und dass diese Vorteile die erhöhte Eingriffsintensität aufwiegen. Letztlich müsste also

98 Vgl. Pache, in: Pechstein/Nowak/Häde/Boysen, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 52 GrCh, Rn. 29: „Mittlerweile sind allerdings Veränderungen in der Rechtsprechung erkennbar. Zum einen weitete der EuGH seine Kontrolldichte hinsichtlich der Abwägung von Interessen aus. Zum anderen hat sich in der neueren Rechtsprechung generell eine Abkehr von der bisherigen Vertretbarkeitskontrolle zu einer strengeren Verhältnismäßigkeitsprüfung abgezeichnet, die spätestens in der Entscheidung »Digital Rights Ireland« zu einer differenzierten und materiell anspruchsvollen Prüfung aller Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unter Berücksichtigung des betroffenen Bereichs, des Wesens der eingeschränkten Rechte, der Art und der Schwere des Eingriffs und des Zwecks desselben geführt hat. Insoweit kann nicht länger die Rede davon sein, dass der EuGH grundsätzlich keine gehaltvolle Verhältnismäßigkeitsprüfung im Bereich des Grundrechtsschutzes durchführe, und ebenso wenig davon, dass er insbesondere bei der Überprüfung von Unionsrechtsakten besondere Zurückhaltung zeige“.

99 Vgl. bezogen auf die Rechtssache Digital Rights Ireland: Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 103: „Abweichend von der Entscheidung Schecke scheitert die Verhältnismäßigkeit nicht mehr allein daran, dass es die Unionsorgane versäumt haben, mögliche, weniger belastende Alternativen darauf zu prüfen, ob sie gleich geeignet sind, die verfolgten Ziele zu verwirklichen. Vielmehr postuliert der EuGH Mindestanforderungen, die einen wirksamen Schutz personenbezogener Daten vor Missbrauchsrisiken, vor jedem unberechtigten Zugang zu den Daten und jeder unberechtigten Nutzung gewährleisten sollen“.

100 Vgl. EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 65, 68 ff., 82 sowie oben unter Ziff. 1.2.1.

101 Vgl. allgemein zur Erforderlichkeit: EDSB, Beurteilung der Erforderlichkeit von Maßnahmen, die das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten einschränken: [Ein Toolkit](#), 11. April 2017, S. 5.

102 Vgl. ibid., S. 7 f., der auf die Verbindung zwischen diesem Kriterium und einer strengen gerichtlichen Kontrolle verweist.

entweder die Frage beantwortet werden, warum es zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung absolut notwendig und angemessen ist, Personen, die kein berechtigtes Interesse am Zugang zum Transparenzregister nachweisen können (zur Auslegung unten Ziff. 2.2.), gleichwohl die Einsichtnahme zu gewähren¹⁰³, oder es müsste die Frage beantwortet werden, warum es zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung absolut notwendig und angemessen ist, das Vorliegen des berechtigten Interesses jedenfalls nicht als positive Zugangsvoraussetzung zu überprüfen, sodass *auch* Personen ohne berechtigtes Interesse (mit möglicher Missbrauchsabsicht) Einsicht nehmen können. Soweit der GA die absolute Notwendigkeit in seinen Schlussanträgen im Hinblick auf diesen prozeduralen Aspekt (keine Nachweispflicht und keine Kontrolle des berechtigten Interesses) bejaht, weil so am effizientesten das höchste Maß an Transparenz hergestellt werden könnte,¹⁰⁴ ist damit noch nicht die Frage beantwortet, inwieweit diese Transparenzmaximierung für die Erreichung der Ziele der Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung absolut erforderlich ist. Der EuGH – anders als der GA¹⁰⁵ – ließ dem Unionsgesetzgeber in seinem *WM u.a.*-Urteil insoweit keinen Beurteilungsspielraum und erkennt die Transparenz auch nicht als Selbstzweck bzw. als gewichtiges, den schwerwiegenden Eingriff rechtfertigendes Gemeinwohl an.¹⁰⁶

2.1.2. Bestimmtheit der betroffenen Datenkategorien und Missbrauchskontrolle

Als weiteres Defizit ist die Unbestimmtheit der der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellenden Datenkategorien zu nennen. Sowohl der EuGH als auch der GA gelangten zu der Einschätzung,

103 Soweit die Kommission die Zugangserweiterung in ihrem Vorschlag der GWRL 2018 mit verbesserten Garantien für potentielle Geschäftspartner begründete (siehe oben Ziff. 1.1.), gilt, dass der EuGH diese Personengruppen bereits als Personengruppe mit berechtigtem Interesse ansehen dürfte, sodass eine Erweiterung insofern nicht notwendig erscheint. Soweit die Kommission in ihrem Vorschlag der GWRL 2018 darüber hinaus mit dem Schutz von Minderheitsinvestoren argumentierte, wird eingewendet, dass diese Beteiligungstransparenz für börsennotierte Unternehmen im Kapitalmarktrecht verwirklicht sei und dass die Kommission nicht dargelegt habe, dass dieses Transparenzerfordernis bei nicht-börsennotierten ebenso bestehe. Jedenfalls sei es möglich, diese Personengruppe als eine mit berechtigtem Interesse zu definieren, sodass eine Öffnung für die gesamte Öffentlichkeit nicht nötig sei, vgl. *Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Publizitätspflichten von Familienunternehmen* – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 50.

104 Schlussanträge GA Pitruzzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 170, 174 ff.

105 Vgl. ibid., Rn. 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 [...].*“ (Hervorhebungen hinzugefügt).

106 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Sichtweise des EDSB, der das Ziel der Verbesserung der Transparenz vom Ziel der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung abgrenzt, und seine Verfolgung nach separater Verhältnismäßigkeitsprüfung in einem gesonderten Rechtsakt fordert, vgl. EDSB, Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Paket von Legislativvorschlägen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CTF), [Abl. C 524, 29. Dezember 2021](#), S. 10 (11, 13). Vgl. auch: EDSB, [Stellungnahme 12/2021](#) zum Paket von Legislativvorschlägen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CTF), S. 3, Rn. 25.

dass die Verwendung des Begriffs „*mindestens*“ in Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 und UAbs. 3 der geänderten GWRL 2015 nicht den aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden Anforderungen an die Präzision und Klarheit einer Eingriffsnorm genügt.¹⁰⁷

In Betracht käme zudem, die vom EuGH festgestellte hohe Eingriffsintensität durch eine verbesserte Missbrauchskontrolle abzusenken.¹⁰⁸ Denkbar wäre etwa, die bisher fakultativen Art. 30 Abs. 5a und Art. 30 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 als zwingende Vorgaben für das nationale Recht auszugestalten.¹⁰⁹ Hinsichtlich Art. 30 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 ist zu bedenken, dass diese Bestimmung – auch bei obligatorischer Ausgestaltung – in sachlicher Hinsicht nur einen begrenzten Schutz gegen Missbrauchsrisiken bietet. So dient sie dem Schutz besonders vulnerabler wirtschaftlicher Eigentümer (Minderjährige und Geschäftsunfähige) und zielt darüber hinaus darauf, wirtschaftliche Eigentümer davor zu bewahren, Opfer bestimmter Straftaten zu werden. Grundrechtlich geschützte Rechtsgüter sind damit insbesondere die körperliche Unverehrtheit, der Schutz des Vermögens und der Schutz von Minderjährigen, nicht aber Datenschutz- und Persönlichkeitsrechte der Betroffenen als solche. Es handelt sich bei Art. 30 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 daher nicht um eine Klausel, die allgemein davor bewahren könnte, dass sich Personen, die sich aus nicht mit der Zielsetzung der GWRL zusammenhängenden Gründen (missbräuchlich) Kenntnis über einen wirtschaftlichen Eigentümer verschaffen wollen. Zudem wurde angesichts der hohen Hürden, die die Norm aufstellt (Vorliegen „außergewöhnlicher“ Umstände), jedenfalls in Deutschland nur eine geringe Anzahl von Anträgen positiv beschieden.¹¹⁰ Der GA hatte in seinen Schlussanträgen vertreten, dass Art. 30 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 im Einklang mit der GRCh so auszulegen sei, dass sie Schutz vor sämtlichen unver-

107 Auch der GWRL-Reformvorschlag der Kommission verfolgt in Art. 12 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a, UAbs. 2 noch den Ansatz eines „Mindestdatensatzes“ (Verwendung der Begriffe „zumindest“, „mindestens“). Der EuGH hat insofern deutlich gemacht, dass ein bloßes Bekenntnis zur Datenminimierung, wie es sich etwa ErwG 31 des GWRL-Reformvorschlags der Kommission findet, einen solchen Mangel nicht beseitigen kann (vgl. Ziff. 2.1. a.E.).

108 Vgl. weitergehende und konkrete Forderungen bei: *Schenke/Teichmann*, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 103 ff.: „*Geboten erscheinen auf Ebene des Unionsrechts folgende Festlegungen: die Normierung einer Protokollpflicht; das Recht, einer Weitergabe der Daten widersprechen zu können; die Statuierung von Löschungspflichten; ein Anspruch auf richterliche Kontrolle; die Normierung eines hinreichend wirksamen Sanktionssystems, das zur Vorbeugung möglicher Missbräuche eine abschreckende Wirkung zu entfalten vermag. Weiterhin sollten die betroffenen Personen Informationen darüber erhalten, wer ihre Daten eingesehen hat. Die Verpflichtung zur Publizität kann insoweit keine Einbahnstraße sein, die allein für den eingetragenen wirtschaftlich Berechtigten gilt, nicht aber für denjenigen, der die Daten für seine Zwecke verwenden will. Davon sind wiederum für eine zeitlich begrenzte Übergangsphase Ausnahmen denkbar, etwa bei laufenden Recherchen durch Journalisten oder NGOs*“.

109 Auch der GWRL-Reformvorschlag der Kommission sieht in Art. 12 Abs. 2, Art. 13 noch eine fakultative Ausgestaltung vor.

110 Vgl. *Reuter*, Neues vom Transparenzregister, NZG 2020, 178 (181).

hältnismäßigen Grundrechtseingriffen – nicht nur vor den in dieser Bestimmung explizit genannten Risikofaktoren gewähre (vgl. Ziff. 1.2.3.).¹¹¹ Der EBDS er hob zudem die Forderung, das Wort „außergewöhnlich“ aus der Norm zu streichen.¹¹²

Ob eine modifizierte und neu begründete abermalige Öffnung des Transparenzregisters für die gesamte Öffentlichkeit mit Art. 7 f. GRCh und darüber hinaus mit den im Urteil vom 22. November nicht geprüften Grundsätzen der DSGVO¹¹³ vereinbar wäre, könnte abschließend nur der EuGH im Rahmen eines neuerlichen Vorabentscheidungsverfahrens oder einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV entscheiden. Die Rechtfertigungsanforderungen für den Unionsgesetzgeber wären im Vergleich zu einer Regelung, die am Nachweis des berechtigten Interesses als positive Zugangsvoraussetzung festhält, jedenfalls höher. Dies liegt daran, dass der EuGH die öffentliche Zugänglichmachung im Vergleich zur Zugangsbeschränkung durch ein berechtigtes Interesse als „einen erheblich schwereren Eingriff“ einstuft.¹¹⁴ Insofern dürften diese unterschiedlichen Eingriffsintensitäten auch dann noch bestehen, wenn der Begriff des berechtigten Interesses weit ausgelegt wird (siehe noch Ziff. 2.2.). Denn eine Abkehr vom System der positiven Zugangsvoraussetzung bedeutet eine „Umkehrung der Vorzeichen“: Es obliegt in diesem Fall nicht dem Einsichtnahmepotenten darzulegen, warum er ein berechtigtes Zugangsinteresse hat. Vielmehr ist am betroffenen wirtschaftlichen Eigentümer, sich gegebenenfalls gegen missbräuchliche Zugriffe und Verwendungen seiner Daten zur Wehr zu setzen; dies unabhängig davon, ob gegen ihn ein Verdacht der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung besteht oder nicht.

2.2. Auslegung des berechtigten Interesses

Hinsichtlich der Frage, inwieweit der EuGH in seinem *WM u.a.*-Urteil eine weite Auslegung des berechtigten Interesses autorisiert hat, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der EuGH keine abschließende Aussage dazu getroffen hat, wie die Zugangsschranke des berechtigten Interesses auszugestalten wäre, um im Einklang mit den Art. 7 f. GRCh zu stehen. Wie dargelegt, lässt sich dem Urteil lediglich entnehmen, dass der Gerichtshof die Öffnung des Transparenzregisters für die gesamte Öffentlichkeit im Vergleich „zu einer Regelung wie Art. 30 Abs. 5 [GWRL 2015]“ als eingeschränkter und die unionsweite Definition des berechtigten Interesses offenbar als taugliches und milderndes Mittel für die Verwirklichung der Ziele der GWRL erachtet sowie dass er bei bestimmten Personengruppen von einem berechtigten Interesse ausgeht.¹¹⁵ Allein der Umstand, dass der EuGH bestimmten Personengruppen ein berechtigtes Interesse zugesteht, lässt aber

¹¹¹ Schlussanträge GA Pitruzzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 191.

¹¹² Vgl. EDSSB, [Stellungnahme 12/2021](#) zum Paket von Legislativvorschlägen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CTF), Rn. 27.

¹¹³ Bei der DSGVO handelt es sich – ebenso wie bei GWRL – um einen Sekundärrechtsakt, sodass die Bestimmungen keinen Vorrang vor der GWRL entfalten. Der Generalanwalt qualifizierte das Verhältnis der Rechtsakte so, dass die Regelungen der GWRL im Einklang mit der DSGVO ausgelegt werden müssten, um den Anforderungen aus Art. 8 GRCh zu genügen, vgl. Schlussanträge GA Pitruzzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 71.

¹¹⁴ EuGH, Urteil vom 22. November 2022, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, *WM u.a.*, Rn. 85.

¹¹⁵ Ibid., *WM u.a.*, Rn. 70, 74, 85.

noch nicht den Schluss zu, dass die Zugangseröffnung für diese (und vergleichbare) Personengruppen in jedem Fall im Einklang mit den Art. 7 f. GRCh stehen würde. Entsprechend den vorstehend unter Ziff. 2.1. dargestellten Grundsätzen müsste vielmehr sichergestellt sein, dass durch die Normierung etwa von bestimmten erfassten Konstellationen sowie diesbezüglichen Begründungs- und Nachweispflichten der Einsichtnahmepotenten die absolute Notwendigkeit sichergestellt ist und ausgewogene Gewichtung zwischen den verfolgten Gemeinwohlzielen und den Grundrechtseingriffen besteht.

Dies vorausgeschickt, wird im Folgenden auftragsgemäß näher auf die Personengruppen eingangen, die nach den Aussagen des EuGH ein berechtigtes Interesse am Transparenzregisterzugang haben.

2.2.1. Zugang von NGOs

Der EuGH stuft in Rn. 74 seines WM u.a.-Urteils „*zivilgesellschaftliche Organisationen, die einen Bezug zur Verhütung und zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung aufweisen*“ als Personen mit berechtigtem Interesse ein. Hinsichtlich dieser weiten Formulierung gilt die vorstehende Einschränkung, dass sich der EuGH – mangels Entscheidungsrelevanz – nicht dazu positioniert hat, wie dieser Bezug im Einzelnen aussehen, nachgewiesen und überprüft werden muss. Insofern bleibt es bei der allgemeinen Vorgabe, dass Eingriffe, um erforderlich zu sein, auf das absolut Notwendige beschränkt werden müssen und, um angemessen zu sein, eine ausgewogene Gewichtung zwischen Eingriffsschwere und Gewichtigkeit des verfolgten Gemeinwohlziels vorzunehmen ist.

2.2.2. Zugang der Presse

Soweit die Auftraggeberin wissen möchte, ob ein berechtigtes Interesse bereits angenommen werden kann, wenn der den Zugang Erbittende ein Mitglied der Presse ist, ist zunächst auf die Formulierung des EuGH in Rn. 74 hinzuweisen, nach der

„*sowohl die Presse als auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die einen Bezug zur Verhütung und zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung aufweisen, ein berechtigtes Interesse am Zugang zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer haben.*“

Fraglich ist insofern, ob auch Pressevertreter „*einen Bezug zur Verhütung und zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung aufweisen*“ müssen oder ob sich dieser Zusatz ausschließlich auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen bezieht. Die Formulierung des EuGH ist nicht eindeutig. Eine Gesamtschau der vom EuGH genannten Personengruppen sowie weiterer Aussagen im Urteil deutet jedoch darauf hin, dass der EuGH ein berechtigtes Interesse für erforderlich halten dürfte, das in einem – wenn auch weit verstandenen – Zusammenhang mit den Zielen der GWRL steht. So betont der EuGH etwa in Rn. 42 des Urteils, dass die besondere Eingriffsschwere des voraussetzunglosen Zugangs auch daraus resultiere, dass

„*Personen, die sich aus nicht mit der Zielsetzung, die mit dieser Maßnahme verfolgt wird, zusammenhängenden Gründen u. a. über die materielle und finanzielle Situation eines wirtschaftlichen Eigentümers Kenntnis verschaffen wollen, ungehindert auf diese Angaben zugreifen können.*“

Zudem nennt der EuGH in Rn. 74 seines Urteils „*Finanzinstitute und Behörden, die an der Bekämpfung von Straftaten im Bereich der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung mitarbeiten, soweit die letztgenannten Einrichtungen nicht ohnehin bereits auf der Grundlage von Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. a und b der geänderten Richtlinie 2015/849 Zugang zu den fraglichen Angaben haben*“ als Gruppen mit berechtigtem Interesse. Auch insofern geht der EuGH also davon aus, dass die Einsichtnehmenden ein Interesse verfolgen müssen, das im Zusammenhang mit der Verwirklichung der in der GWRL benannten Ziele steht.

Wie unter Ziff. 2.1. dargelegt, sprechen schließlich die strengen Rechtfertigungsanforderungen für Eingriffe in die Datenschutzgrundrechte dafür, dass der EuGH die Zugangseröffnung für Pressevertreter nur dann als verhältnismäßig bestätigen würde, wenn der jeweilige Informationszugriff von einem nachgewiesenen Bezug zur Verhütung und zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung abhängig gemacht wird.

Dieses Verständnis deckt sich mit dem 14. ErwG der GWRL 2015, wo es in Satz 6 heißt:

„*Die Mitgliedstaaten sollten des Weiteren sicherstellen, dass anderen Personen, die ein legitimes Interesse **im Zusammenhang** mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängende Vortaten — wie Bestechung, Steuerstraftaten und Betrug — nachweisen können, [...] Zugang zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer gewährt wird.*“¹¹⁶

Vor diesem Hintergrund sprechen gute Gründe dafür, dass auch von „Pressevertretern“ ein berechtigtes Interesse zu fordern wäre, dass im Zusammenhang mit den Zielen der GWRL steht.

Hinsichtlich der im Auftrag aufgeworfenen Frage, ob ein verfassungsrechtlicher Pressebegriff zu grunde zu legen ist, dürfte – solange die Definition des berechtigten Interesses den Mitgliedstaaten obliegt – insofern ein Gestaltungsspielraum bestehen. Es erscheint sachgerecht, bei der Definition des Begriffs „Presse“ für die Zwecke des zugangsberechtigten Personenkreises davon auszugehen, dass hiermit – zusammen mit den NGOs – die „demokratischen Hilfsorgane“¹¹⁷ bzw. die Angehörigen der „vierten Gewalt“ gemeint sind, die auch bestimmten Sorgfaltspflichten unterliegen.¹¹⁸ In Betracht käme auch, sich am (weiten) Medienbegriff aus Art. 11 Abs. 2 GRCh zu orientieren, der neben der Presse auch den Rundfunk und das Fernsehen schützt.¹¹⁹

116 Hervorhebung hinzugefügt.

117 Schlussanträge GA Pikamäe vom 9. Dezember 2021 zu EuGH, Rs. C-184/20, Fn. 49.

118 Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 103.

119 So sieht etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte „die Medien“ als „public watchdog“ an, vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 11 GRCh, Rn. 17. Vgl. demgegenüber zum (engeren) verfassungsrechtlichen Pressebegriff: Cornils, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 199, Rn. 74 ff.

2.2.3. Zugang potentieller Geschäftspartner

Soweit die Auftraggeberin wissen möchte, ob auch weiteren Personen – wie Mietern und Mieterinnen, Pächtern und Pächterinnen sowie potentiellen Käufer und Käuferinnen – ein berechtigtes Interesse zugesprochen werden kann, selbst wenn deren primäres Ziel nicht die Verhütung und Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sei, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass nach der in Rn. 74 des WM u.a.-Urteils geäußerten Einschätzung des EuGH auch solche Personen über ein berechtigtes Interesse verfügen, die die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer einer Gesellschaft oder einer anderen juristischen Person in Erfahrung bringen möchten, da sie mit dieser Geschäfte abschließen könnten.

Diese Formulierung des EuGH ist recht weit und umfasst daher im Ausgangspunkt sämtliche potentiellen (und wohl erst recht tatsächlichen) Geschäftspartner. Anders als bei den gesetzlich hierzu verpflichteten Institutionen sowie den vorgenannten zivilgesellschaftlichen Akteuren (Ziff. 2.2.1. und 2.2.2.), ist bei potentiellen Vertragspartnern nicht ohne weiteres davon auszugehen, dass sie sich allgemein die Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf die Fahnen geschrieben haben. Der EuGH geht in einem ersten Schritt aber offenbar gleichwohl davon aus, dass auch die Überprüfung des wirtschaftlichen Eigentümers im Vorfeld eines Vertragsabschlusses zur Verhinderung von Geldwäsche beitragen kann und daher im Zusammenhang mit den Zielen der Geldwäscherechtlinie steht. Dies wäre etwa unter dem Gesichtspunkt denkbar, dass potentielle Vertragspartner unter Berücksichtigung der Person des wirtschaftlichen Eigentümers von einem Vertragsschluss gänzlich Abstand nehmen.

Diese in einem ersten Schritt geäußerte Einschätzung des EuGH entbindet aber den Gesetzgeber auf EU- und nationaler Ebene sowie die Rechtsanwender nicht von einer Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf die Öffnung des Transparenzregisters für diese Personengruppe. Es wäre in einem zweiten Schritt also zu prüfen und zu definieren, in welchen Konstellationen (beispielsweise hinsichtlich der Art des Geschäfts, des wirtschaftlichen Umfangs) und unter welchen Anforderungen an die Darlegungsobligationen des Einsichtnahmepotenten die Zugangseröffnung absolut notwendig und angemessen wäre. Allein die Aussage des EuGH, dass potentielle Vertragspartner grundsätzlich ein berechtigtes Zugangsinteresse haben, lässt also nicht den Schluss zu, dass es verhältnismäßig wäre, sämtlichen Mietern und Mieterinnen, Pächtern und Pächterinnen sowie potentiellen Käufern und Käuferinnen Zugang zum Transparenzregister zu eröffnen.

2.2.4. Zugang weiterer Personengruppen

Bezüglich der im Auftrag aufgeworfenen Frage, ob über die in Ziff. 2.2.1. bis 2.2.3. angesprochenen Personen hinaus noch weitere Personengruppen ein berechtigtes Interesse am Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer haben können, ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass der EuGH in Rn. 74 des Urteils eine abschließende Aufzählung vornehmen wollte. Vielmehr traf er insoweit lediglich eine Aussage zu den in ErwG 30 aufgezählten und vom Unionsgesetzgeber zur Rechtfertigung der vollständigen Öffnung des Transparenzregisters angeführten Personengruppen.¹²⁰ Wie der EuGH in Rn. 72 klarstellte wäre es am Unionsgesetzgeber – oder alternativ am nationalen Gesetzgeber – die „*Fälle und Bedingungen [zu bestimmten], in bzw. unter denen*

120 Vgl. auch: Radtke, Transparenz? Ja, aber bitte nicht für alle, [Verfassungsblog vom 6. Dezember 2022](#): „*Beispiele*“.

die Öffentlichkeit Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer haben kann.“ Es wäre folglich an der Legislative, den Begriff des berechtigten Interesses unter Berücksichtigung der Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Vorgaben der DSGVO hinreichend konkret zu definieren.

Wie schon unter Ziff. 2.2.2. und Ziff. 2.2.3. dargestellt, sprechen dabei unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gute Gründe dafür, nur solchen Personen Zugang zum Transparenzregister zu eröffnen, die nachweisen können, dass ihre Einsichtnahme durch ein berechtigtes Interesse motiviert ist, das im Zusammenhang mit den GWRL-Zielen steht.

2.2.5. Autorisierung einer im Vergleich zu § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GWG weiteren Auslegung durch den EuGH?

Schließlich erbittet die Auftraggeberin eine Einschätzung, ob der EuGH eine weitere Auslegung als die Regelung des bis 31. Dezember 2019 gültigen § 23 GWG 2017 (Einsichtnahme nur bei berechtigtem Interesse) autorisiert habe. In der Sache geht es also darum, ob die bis Ende 2019 geltende nationale Rechtslage Petentengruppen von der Einsichtnahme ausschließt, bei denen nach Auffassung des EuGH ein hinreichendes berechtigtes Interesse ohne Weiteres gegeben ist. Hierzu gilt Folgendes:

In der Gesetzesbegründung zu § 23 GWG 2017 wird das berechtigte Interesse unter Bezugnahme auf § 12 der Grundbuchordnung¹²¹ dahingehend konkretisiert, dass ein „*verständiges, durch die Sachlage gerechtfertigtes Interesse*“ darzulegen sei. Ein solches Interesse bestehe „*insbesondere*“ dann, wenn nachvollziehbar ein Bezug zur Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche bzw. damit zusammenhängenden Vortaten vorgebracht werde.¹²² Ein solcher Bezug sei „*beispielweise*“ mittels leicht zugänglicher Dokumente wie etwa der Satzung oder dem Mandat von NGOs zu belegen, auf vorausgegangene Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche, damit zusammenhängenden Vortaten wie Korruption und Terrorismusfinanzierung zu stützen oder auf Untersuchungen etwa durch Fachjournalisten in diesem Bereich.

Diese Wertungen wurden in § 8 TrEinV 2017 im Wesentlichen übernommen. Die Vorschrift lautete:

(1) 1Stellt eine Person nach § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Geldwäschegesetzes einen Antrag auf Einsichtnahme in das Transparenzregister, so hat sie ihr berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme darzulegen. 2Zur Darlegung eines berechtigten Interesses können **insbesondere geeignet sein**

121 § 12 Abs. 1 S. 1 der Grundbuchordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1114), die zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist, lautet: „*Die Einsicht des Grundbuchs ist jedem gestattet, der ein berechtigtes Interesse darlegt*“.

122 BT-Drs. 18/11555, S. 133.

1. bei Nichtregierungsorganisationen ihre Satzung, aus der sich ein Einsatz gegen Geldwäsche, damit zusammenhängender Vortaten wie Korruption und gegen Terrorismusfinanzierung ergibt,

2. bei Journalisten ein Journalistenausweis und eine Darstellung von bereits getätigten oder geplanten Recherchen im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung,

3. im Übrigen eine Darstellung der bereits getätigten oder geplanten Aktivitäten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche, der damit zusammenhängenden Vortaten wie Korruption und der Terrorismusfinanzierung.

(2) 1 Die registerführende Stelle kann bei Zweifeln an der Berechtigung des Nutzers weitere Informationen zur Darlegung der Berechtigung anfordern. 2 Die Darlegung kann auf Verlangen der registerführenden Stelle auch durch eidestattliche Versicherung erfolgen.¹²³

Soweit in der Literatur unter Bezugnahme auf die Gesetzbegründung vereinzelt gefolgt wird, der EuGH habe eine gegenüber dem nationalen Verständnis weitere Definition des berechtigten Interesses zugrunde gelegt, da er auch potentielle Vertragspartner als zugangsberechtigt ansehe, kann dem nicht gefolgt werden.¹²⁴ Denn aus der Gesetzesbegründung – ebenso wie aus § 8 Abs. 1 S. 2 TrEinV 2017 – ergibt sich, dass ein berechtigtes Interesse lediglich „*beispielsweise*“ oder „*insbesondere*“, aber eben nicht nur zu bejahen sei, wenn der dort beispielhaft dargestellte Bezug zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung besteht.¹²⁵ Sowohl die Gesetzesbegründung als auch § 8 TrEinV 2017 könnten also die Möglichkeit eröffnen, im Wege der Auslegung ein berechtigtes Interesse nach Maßgabe der oben unter 2.2.1 bis 2.2.4 skizzierten Grundsätze auch in Fallkonstellationen zu bejahen, die nicht zu den ausdrücklich in den Vorschriften genannten Beispieldfällen zählen.

2.2.6. Zwischenergebnis zur Auslegung des berechtigten Interesses

Damit lässt sich hinsichtlich der (weiten) Auslegung des berechtigten Interesses durch den EuGH festhalten, dass jedenfalls NGOs und Pressevertreter mit einem Bezug zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie potentielle Geschäftspartner ein berechtigtes Interesse am Transparenzregisterzugang haben. Grundsätzlich darüber hinaus auch weitere Personengruppen ein berechtigtes Interesse haben können. Die strengen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sprechen aber dafür, dass das berechtigte Interesse stets im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Ziele der GWRL stehen muss und dass insbesondere bei

123 Hervorhebung hinzugefügt.

124 So aber: Radtke, Transparenz? Ja, aber bitte nicht für alle, [Verfassungsblog vom 6. Dezember 2022](#).

125 Müller, Transparenz auf allen Ebenen – Zur Umsetzung der Vierten Geldwäschereichtlinie – Teil 1, NZWiSt 2017, 87 (96). Zu den daher geringen Darlegungsanforderungen: *Figura*, in: Herzog (Hrsg.), *Geldwäschegesetz*. 3. Auflage 2018, § 23 GWG, Rn. 4 m.w.N.; Schenke/Teichmann, *Stiftung Familienunternehmen* (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 5, 102: „*quasi-öffentliche*“. Allgemeine zum weiten Verständnis des berechtigten Interesses in § 8 TrEinV: *Figura*, in: Herzog (Hrsg.), *Geldwäschegesetz*. 3. Auflage 2018, § 23 GWG, Rn. 4. Vgl. auch: Kotzenberg/Lorenz, *Das Transparenzregister kommt*, NJW 2017, S. 2433, 2436.

der Gruppe der potentiellen Geschäftspartner und bei sonstigen, vom EuGH nicht benannten Personengruppen, im EU- oder nationalen Recht näher zu definieren wäre, wie der Bezug zu den GWRL-Zielen aussehen und nachgewiesen werden muss (vgl. Ziff. 2.2.1. bis 2.2.4.). Zu Letzterem hat der EuGH in seinem *WM u.a.-Urteil* keine Aussagen getroffen (siehe schon oben Ziff. 2.2.).

Angesichts des in der Gesetzesbegründung zum GWG 2017 und der TrEinV 2017 zum Ausdruck kommenden weiten Verständnisses des berechtigten Interesses ist nicht davon auszugehen, dass der EuGH in seinem *WM u.a.-Urteil* eine noch weitere Auslegung zugrunde gelegt hat, die sich durch die bis Ende 2019 maßgebliche nationale Rechtslage nicht abbilden ließe (vgl. Ziff. 2.2.5.).

2.3. Zwischenergebnis zu den Anforderungen an ein EU-grundrechtskonformes Zugangsregime

Der EuGH hat in seinem *WM u.a.-Urteil* entschieden, dass die Öffnung des Transparenzregisters für die gesamte Öffentlichkeit, so, wie sie durch Art. 1 Nr. 15 Buchst. c GWRL 2018 erfolgte, einen unverhältnismäßigen Eingriff in Art. 7 und Art. 8 GRCh darstellt. Der EuGH hat also weder geurteilt, dass eine öffentliche Zugänglichmachung unter allen Umständen unionsgrundrechtswidrig ist, noch hat er entschieden, dass in jedem Fall ein berechtigtes Interesse als Zugangsschranke vorgesehen werden muss. Mangels Entscheidungserheblichkeit hat er sich gar nicht abschließend dazu positioniert, ob die Vorgängerregelung in Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c GWRL 2015, die den Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig machte, mit den Art. 7 f GRCh vereinbar ist.

Wie oben unter Ziff. 2.1. dargestellt, müssten für die grundrechtskonforme Ausgestaltung einer Zugangseröffnung hohe Anforderungen erfüllt werden. Die Rückkehr zur Zugangsschranke des berechtigten Interesses dürfte angesichts der vom EuGH ausdrücklich festgestellten geringeren Eingriffsintensität leichter zu rechtfertigen und damit leichter in Einklang mit den Art. 7 f. GRCh zu bringen sein. Dem *WM u.a.-Urteil* ist insoweit zu entnehmen, dass der EuGH die unionsweit einheitliche Definition des berechtigten Interesses als taugliches und im Vergleich zur öffentlichen Zugänglichmachung mildereres Mittel ansieht, um insbesondere auch uneinheitlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten entgegenzuwirken. Eine solche unionsweit einheitliche Definition erscheint gerade auch im Hinblick auf die in Art. 30 Abs. 10, Art. 31 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 vorgesehene Vernetzung der Register sachgerecht. Das *WM u.a.-Urteil* dürfte eine (abschließende) unionsweite Begriffsbestimmung nicht zwingend vorgeben, sodass es grundsätzlich auch bei der aktuell maßgeblichen Konkretisierung des Begriffs auf nationaler Ebene bleiben könnte. In jedem Fall müsste sichergestellt werden, dass die Bestimmungen, die die Zugangsschranke des berechtigten Interesses regeln, so ausgestaltet sind, dass sie verhältnismäßig, also insbesondere absolut notwendig und angemessen sind (vgl. Ziff. 2.2., 2.2.6.).

3. Folgerungen für einen Reformbedarf im Unions- und deutschen Recht

Nachfolgend werden auftragsgemäß der durch das *WM u.a.-Urteil* ausgelöste Reformbedarf und die Reformoptionen zum einen auf Unionsebene (Ziff. 3.1.) und zum anderen auf nationaler Ebene beleuchtet (Ziff. 3.2.).

Wie bereits unter Ziff. 1.2.1., Ziff. 1.2.2., Ziff. 2.1., Ziff. 2.3. dargestellt, hat sich der EuGH allein zur Erweiterung des Transparenzregisterzugangs durch die GWRL 2018 bezüglich wirtschaftlicher Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen positioniert. Zu anderen nicht unmittelbar entscheidungserheblichen Fragen hat er sich nicht explizit geäußert. Dies gilt

sowohl für die Grundrechtskonformität der vor dieser Erweiterung geltenden Regelung (d. h. der GWRL 2015) als auch für die Grundrechtskonformität des Zugangsregimes bezüglich wirtschaftlicher Eigentümer von Trust und vergleichbaren Rechtsvereinbarungen.

Grundsätzlich könnte die im *WM u.a.-Urteil* zum Ausdruck kommende hohe Bedeutung des Datenschutzes und der strengen Rechtfertigungsanforderungen für Eingriffe in die Art. 7 f. GRCh die Frage aufwerfen, ob etwa die Zugangseröffnung für Behörden in Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Nr. 1 der geänderten GWRL 2015¹²⁶ hinreichend begrenzt ausgestaltet ist.¹²⁷ Auch weitreichende Veröffentlichungspflichten in anderen Rechtsakten, wie sie sich etwa aus der Transparenzrichtlinie¹²⁸ ergeben, könnten kritisch hinterfragt werden.¹²⁹ Insofern lassen sich dem *WM u.a.-Urteil* aber keine konkreten Schlussfolgerungen und Wertungen entnehmen. Erforderlich wäre vielmehr eigene Verhältnismäßigkeitsprüfung, die hinsichtlich der vorgenannten Bestimmungen über die Kapitalmarkttransparenz deren spezifische Ziele berücksichtigen zu berücksichtigen hätte.

Die nachfolgenden Erörterungen beschränken sich daher auf die aus dem Urteilstenor und den wesentlichen Aussagen und Wertungen des EuGH unmittelbar ableitbaren Reformbedarf.

3.1. Reformbedarf der Geldwäscherichtlinie

Wie oben unter Ziff. 1.2.2. dargestellt, dürfte sich die im *WM u.a.-Urteil* tenorierte Ungültigkeit auf die Erweiterung des zugangsberechtigten Personenkreises von allen „Personen oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können“ auf „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ beschränken. Aktuell gilt also Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. c wieder in der ursprünglichen Fassung der GWRL 2015, die den Transparenzregisterzugang vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig macht.

126 Die Vorschrift lautet: „*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, ohne Einschränkung [...].*“

127 Hinsichtlich des GWRL-Reformvorschlags der Kommission fordert der EBDS etwa, festzulegen, dass der Zugang durch Steuerbehörden und Selbstverwaltungseinrichtungen auf den Zweck der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beschränkt und daher nur zu diesem Zweck genehmigt werden sollte, vgl. EDSB, Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Paket von Legislativvorschlägen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CTF), [ABL. C 524, 29. Dezember 2021](#), S. 10.

128 Richtlinie 2013/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2004/109/EG, [ABL. L 294, 6. November 2013, S. 13.](#)

129 Zu bedenken ist insofern, dass mit der Transparenzrichtlinie die noch in Art. 11 der Richtlinie 88/627/EWG des Rates vom 12. Dezember 1988 über die bei Erwerb und Veräußerung einer bedeutenden Beteiligung an einer börsennotierten Gesellschaft zu veröffentlichten Informationen, [ABL. L 348, 17. Dezember 1988, S. 62](#), geregelte Ausnahmemöglichkeit von der Veröffentlichungspflicht abgeschafft wurde.

Im Rahmen der GWRL-Reform könnte der Unionsgesetzgeber die neuerliche Einführung eines Zugangs für die ganze Öffentlichkeit vornehmen. Dies würde aber hohen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen (siehe oben Ziff. 2.1.). In Betracht kommt daher insbesondere die generelle Beibehaltung der Zugangsschranke des berechtigten Interesses, die entweder auf EU-Ebene oder nationaler Ebene näher zu definieren wäre (vgl. auch Ziff. 2.3.).

Soweit im Auftrag die Frage aufgeworfen wird, ob diese aktuell maßgebliche Rechtslage eine weite Definition des berechtigten Interesses auf nationaler Ebene zulassen würde, ergibt sich aus ErwG 14 S. 6 GWRL 2015 zunächst lediglich allgemein, dass ein „*legitimes Interesse im Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängende Vortaten – wie Bestechung, Steuerstrafaten und Betrug*“ nachgewiesen werden muss. Dies spricht dafür, dass die Mitgliedstaaten einen weiten Begriff des berechtigten Interesses zugrunde legen können. ErwG 42 GWRL 2018¹³⁰ der sich auf den Zugang von Informationen zu wirtschaftlichen Eigentümern von Trusts und vergleichbaren Rechtsvereinbarungen bezieht, nennt hingegen ausdrücklich lediglich die Presse und zivilgesellschaftliche Organisationen als Personen mit berechtigtem Interesse. Dies gilt ebenso für ErwG 35 des Kommissionsvorschlags für die GWRL 2018¹³¹ und ErwG 32 des GWRL-Reformvorschlags der Kommission¹³². Im Rahmen der Neufassung der GWRL könnte ggf. die Rechtsauffassung des EuGH aufgegriffen und klargestellt werden, dass bzw. unter welchen Voraussetzungen auch potentielle Geschäftspartner oder sonstige Personen ein berechtigtes Interesse haben können (vgl. Ziff. 2.2.3., Ziff. 2.2.4. und Ziff. 2.2.6.).

Weiterer Reformbedarf dürfte bestehen, weil der EuGH festgestellt hat, dass die Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 und UAbs. 3 nicht hinreichend bestimmt sind, da sie lediglich die „*mindestens*“ zur Verfügung zu stellenden Daten aufzählen. Diese Feststellung bezieht sich unmittelbar zwar nur auf eine öffentliche Zugänglichmachung, die auf das Erfordernis des berechtigten Interesses verzichtet. In diesem Fall hat das aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgende Erfordernis,

130 „Die Mitgliedstaaten sollten „berechtigtes Interesse“ sowohl als allgemeines Konzept als auch als Kriterium für den Zugang zu Angaben über den wirtschaftlichen Eigentümer in ihren nationalen Rechtsvorschriften definieren. Insbesondere sollten diese Definitionen das Konzept des berechtigten Interesses nicht auf Fälle beschränken, bei denen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren anhängig sind, und sollten es gegebenenfalls ermöglichen, die präventive Arbeit im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängenden Vortaten zu berücksichtigen, die von nichtstaatlichen Organisationen und investigativen Journalisten durchgeführt wurde.“

131 „Das berechtigte Interesse in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängender Vortaten sollte anhand leicht zugänglicher Mittel (wie etwa der Satzung oder dem Mandat von Nichtregierungsorganisationen), auf der Grundlage nachweislicher vorheriger Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängender Vortaten oder anhand einer bestehenden Vorgesichte von Erhebungen oder sonstigen Maßnahmen in diesem Bereich nachgewiesen werden.“

132 „Die Mitgliedstaaten sollten sich in ihrer Auslegung des Konzepts des berechtigten Interesses nicht auf Fälle beschränken, in denen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren anhängig sind, und vorsehen, dass auch der präventiven Arbeit nichtstaatlicher Organisationen und investigativer Journalisten im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche, damit zusammenhängender Vortaten und Terrorismusfinanzierung Rechnung getragen werden kann.“

klare und präzise Eingriffsregelungen zu treffen, nach Aussage des EuGH „*umso mehr Gewicht*“.¹³³ Das Erfordernis der Klarheit und Präzision gilt aber auch bei sonstigen in Art. 7 f. GRCh eingreifenden Datenverarbeitungen.¹³⁴ Es dürfte daher auch bei Beibehaltung der aktuell maßgeblichen Zugangsschranke des von den Mitgliedstaaten zu definierenden berechtigten Interesses oder dem Übergang zu einem insoweit unionsweit einheitlichen Konzept geboten sein, eine abschließende Aufzählung der zur Verfügung zu stellenden Datenkategorien einzuführen. Deren Umfang wiederum müsste absolut notwendig und angemessen sein. Wie oben unter Ziff. 2.1. zudem erörtert, könnte es aus unter dem Gesichtspunkt eines effektiven Grundrechtsschutzes geboten sein, die aktuell in Art. 30 Abs. 5a und Art. 30 Abs. 9 der geänderten GWRL 2015 normierten Schutzmechanismen als obligatorische Regelungen auszugestalten.

Der EuGH hat sich mangels Entscheidungserheblichkeit nicht mit den in Art. 31 Abs. 4 der geänderten GWRL 2015 enthaltenen Bestimmungen über den Zugang zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen auseinandergesetzt. Die Wertungen des EuGH dürften sich aber auf diese Bestimmung übertragen lassen. Dies gilt sowohl für die Unverhältnismäßigkeit des in Art. 31 Abs. 4 UAbs. 1 Buchst. d eröffneten öffentlichen Zugangs zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer einer Rechtsvereinbarung mit unternehmensartigem Charakter als auch für die Unbestimmtheit der gemäß Art. 31 Abs. 4 UAbs. 2 und UAbs. 3 S. 1 und 2 der geänderten GWRL 2015 zur Verfügung zu stellenden Daten und die nur fakultativ ausgestalteten Schutzbestimmungen in Art. 31 Abs. 4a und Abs. 7a der geänderten GWRL 2015. Schließlich ist auch hinsichtlich Art. 31 Abs. 4 UAbs. 3 S. 3 der geänderten GWRL 2015 fraglich, ob sie mit Art. 7 f. GRCh vereinbar ist, da sie den Mitgliedstaaten in unbestimmter Weise die Möglichkeit gibt, einen „*weitergehenden Zugang zu den im Register enthaltenen Informationen*“ zu erlauben und ggf. auch insofern einen öffentlichen Zugang einzuführen.¹³⁵ Wie bereits unter Ziff. 2.1. dargestellt, sieht bereits der GWRL-Reformvorschlag der Kommission für alle Trusts und Rechtsvereinbarungen eine Rückkehr zur Zugangsschranke des berechtigten Interesses vor und bestimmt in Art. 12 Abs. 1 Buchst b abschließend die zur Verfügung zu stellenden Daten.

3.2. Reformbedarf im nationalen Recht

Reformbedarf ergibt sich für das deutsche Recht insoweit, als die aktuellen nationalen Bestimmungen keine ordnungsgemäße Umsetzung der maßgeblichen Sekundärrechtsbestimmungen darstellen und/oder soweit die nationalen Bestimmungen nicht mit dem Primärrecht vereinbar sind bzw. primärrechtskonform ausgelegt werden können.

Diesbezüglich lässt sich zunächst feststellen, dass nicht alle Aspekte, die der EuGH für die Grundrechtswidrigkeit von Art. 1 Nr. 15 Buchst. c GWRL 2018 anführt, auch auf die nationale

133 EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 65.

134 Vgl. etwa EuGH, Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017, Rn. 154 ff.

135 Insofern ist zu bedenken, dass jedenfalls die Kommission in ihrem Vorschlag der GWRL 2018 von erhöhten Rechtfertigungsanforderungen an die Eröffnung des Informationszugangs bei Rechtsvereinbarungen ohne Erwerbszweck ausging (siehe Ziff. 1.1.). Nach dieser Logik wäre die öffentliche Zugänglichmachung bezüglich Rechtsvereinbarungen ohne Erwerbszweck „erst recht“ primärrechtswidrig.

Umsetzung im GWG zutreffen. Dies gilt zunächst hinsichtlich der Unbestimmtheit der Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 und UAbs. 3 der geänderten GWRL 2015: Die nationale Regelung normiert in § 23 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 GWG abschließend die Kategorien der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellenden Daten. Diese beschränken sich zudem auf den in Art. 30 Abs. 5 UAbs. 2 der geänderten GWRL 2015 vorgegebenen Mindestdatensatz, den jedenfalls der GA als unbedingt notwendig und damit unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten unbedenklich ansah.¹³⁶ Zudem hat der deutsche Gesetzgeber die in Art. 30 Abs. 5a und Abs. 9 als nur fakultative Bestimmungen ausgestalteten Garantien einschließlich der in ErwG 38 GWRL 2018 genannten Option der Unterrichtung des wirtschaftlichen Eigentümers über die Einsichtnehmenden (begrenzt¹³⁷) in nationales Recht umsetzt, vgl. § 23 Abs. 2, Abs. 4, Abs. 8 Nr. 4, 5 und § 24 Abs. 2 GWG sowie § 10 TrEinV.¹³⁸ Vor diesem Hintergrund erweist sich die nationale Regelung als im Vergleich zum Sekundärrecht weniger eingriffsintensiv. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die nationale Regelung isoliert betrachtet als grundrechtskonform anzusehen wäre, denn es käme auch insoweit darauf an, die absolute Notwendigkeit und die Angemessenheit der öffentlichen Zugänglichmachung darum zu können.

Letztlich dürfte es auf die Frage der (isolierten) EU-Grundrechtskonformität der nationalen Bestimmungen aber gar nicht ankommen. Entscheidend dürfte vielmehr sein, dass es sich bei der GWRL um einen „umfassenden Rechtsrahmen“¹³⁹ handelt, der die mitgliedstaatlichen Regelungsspielräume abschließend normiert. Da der EuGH den unbeschränkten Zugang mit der WM u.a.-Entscheidung für primärrechtswidrig erklärt hat, schreibt die GWRL aktuell vor, dass – abgesehen von den nach Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. a und b der geänderten GWRL 2015 Zugangsberichtigten – nur Personen mit berechtigtem Interesse Zugang zum Transparenzregister gewährt werden darf. Insoweit kann § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GWG, der der gesamten Öffentlichkeit den Zugang eröffnet, nicht als richtlinienkonforme Umsetzung der GWRL eingestuft werden.

Derzeit lässt sich ein unionsrechtskonformer Transparenzregisterzugang zwar durch eine entsprechende Verwaltungspraxis sicherstellen, die den Zugang vom Nachweis eines berechtigten Inter-

136 Vgl. Schlussanträge GA Pitruzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 163 f.

137 Begrenzt insofern, als von der in ErwG 38 S. 4 aufgezeigten Möglichkeit, dem wirtschaftlichen Eigentümer Informationen über die Einsichtspotenten zur Verfügung zu stellen, unter der Maßgabe Gebrauch gemacht wurde, dass die Angaben über einsichtnehmende natürliche Personen anonymisiert erfolgen und dass Auskünfte allenfalls einmal pro Quartal und damit nach erfolgten Einsichtnahmen gegeben werden, vgl. § 23 Abs. 8 S. 1 Nr. 4, S. 2 GWG. Vgl. auch: Schenke/Teichmann, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), [Publizitätspflichten von Familienunternehmen](#) – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, München 2018, S. 45: „Eine Benachrichtigung der betroffenen Vereinigung oder des betroffenen wirtschaftlich Berechtigten ist nicht vorgesehen. Die Betroffenen werden also im Regelfall weder von der konkreten Einsichtnahme noch von der späteren Löschung der für eine eventuelle Nachverfolgung nötigen Informationen Kenntnis erlangen“. Vgl. zu den Argumenten, die für eine Anonymität der Einsichtnehmenden sprechen: Schlussanträge GA Pitruzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 179 ff.

138 Vgl. zum mit der Registrierungspflicht verfolgten Grundrechtsschutz: BT-Drs. 19/13827, S. 90.

139 Vgl. Schlussanträge GA Pitruzella vom 20. Januar 2022 zu EuGH, verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, WM u.a., Rn. 50.

resses abhängig macht, wobei dieser Begriff unter Berücksichtigung des *WM u.a.*-Urteils auszulegen und anzuwenden ist. Wie bereits oben unter Ziff. 1.2.2. dargestellt, dürfte es das vom EuGH aufgestellte Gebot, Ungewissheiten hinsichtlich der maßgeblichen Rechtslage zu vermeiden, aber gebieten das (geschriebene) nationale Recht an das Unionsrecht anzupassen.¹⁴⁰ Sollte eine Anpassung an das aktuell maßgebliche Unionsrecht erfolgen, dürfte eine Rückkehr zu der Regelung des § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GWG a.F. angemessene Lösungen ermöglichen (vgl. schon Ziff. 2.2.5. dargelegt). Klarstellungen zum zugangsberechtigten Personenkreis könnten insbesondere in einen neuen § 8 TrEinV aufgenommen werden. Unter Berücksichtigung des EuGH-Urteils vom 22. November 2022 sprechen gute Gründe dafür, den Kreis der zugangsberechtigten Personen zwar im Sinne der Rn. 74 dieses Urteils weit zu definieren, angesichts der strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen aber das Erfordernis eines Zusammenhang des berechtigten Interesses mit der Erreichung der Ziele der Geldwäscherechtlinie zu normieren (siehe Ziff. 2.2.2., 2.3.). Wie sich aus der vorstehenden Ziff. 3.1. ergibt, ist § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GWG insofern noch formal von der geänderten GWRL 2015 gedeckt, als er den öffentlichen Zugang zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von Trusts und anderen Rechtsvereinbarungen gewährt. Wie ebenfalls unter Ziff. 4.1. dargestellt, sprechen die Wertungen im *WM u.a.*-Urteil aber dafür, dass auch die sekundärrechtlichen Rechtsgrundlagen, auf die sich die nationale Bestimmung insoweit stützt, nicht mit Art. 7 f. GRCh vereinbar sind. Auch unter Kohärenzgesichtspunkten wäre es ratsam, im Fall einer Reform des nationalen Rechts den Transparenzregisterzugang auch insoweit wieder vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig zu machen.

Reformbedarf hinsichtlich des § 23 GWG und der TrEinV ergibt sich spätestens dann, wenn im Rahmen der Neufassung der GWRL eine unionsweite Definition des Begriffs des berechtigten Interesses aufgenommen würde. Daneben ist weiterer Anpassungsbedarf als Folge einer Neufassung der GWRL nicht auszuschließen.

4. Ergebnis

Der EuGH hat in seinem *WM u.a.*-Urteil zu den verbundenen Rechtssachen C-37/20 und C-601/20 festgestellt, dass die Erweiterung des Transparenzregisterzugangs, so, wie sie durch die GWRL 2018 erfolgte, nicht mit den Grundrechten der Betroffenen aus Art. 7 und Art. 8 GRCh vereinbar und daher ungültig sei (siehe im Einzelnen Ziff. 1.2.1.). Aktuell ist daher wieder die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der GWRL 2018 maßgeblich, sodass alle Einsichtnahmepetenzen, die nicht nach Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 Buchst. a oder b der geänderten GWRL 2015 zugangsberechtigt sind, ein berechtigtes Interesse nachweisen müssen (vgl. Ziff. 1.2.2.).

Der Unionsgesetzgeber wird die im *WM u.a.*-Urteil aufgestellten Vorgaben im Rahmen der im Jahr 2021 angestoßenen erneuten Reform der GWRL zu berücksichtigen haben (siehe zur Reform Ziff. 1.1.3.). Insofern gilt, dass der EuGH die öffentliche Zugänglichmachung zwar nicht als in jedem Fall unionsrechtswidrig eingestuft hat. Um eine Vereinbarkeit mit den Art. 7 f. GRCh herzustellen, müssten aber sehr hohe Anforderungen erfüllt sein (vgl. Ziff. 2.1.). Als weitere Regelungsoptionen kommen insbesondere die unionsweite Definition eines berechtigten Interesses als

140 Vgl. in diesem Sinne etwa: EuGH, Urteil vom 18. Januar 2001, Rs. C-162/99, *Kommission/Italienische Republik*, Rn. 33; Urteil vom 29. Oktober 1998, Rs. C-185/96, *Kommission/Griechische Republik*, Rn. 32; Urteil vom 11. Juni 1991, Rs. C-307/89, *Kommission/Frankreich*, Rn. 13 m.w.N.

Zugangsschranke oder das Festhalten am derzeitigen Modell der Definition des berechtigten Interesses auf nationaler Ebene in Betracht. Diese Regelungsoptionen sind weniger eingriffsintensiv und dürften auch im Hinblick auf die Erforderlichkeit und Angemessenheit leichter zu rechtfertigen sein. Während die WM u.a.-Entscheidung im Ausgangspunkt auf ein weites Verständnis des Begriffs des berechtigten Interesses durch den EuGH hindeutet, sprechen gleichwohl Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte dafür, den Zugang stets von einem Bezug zur Verwirklichung der mit der GWRL verfolgten Ziele abhängig zu machen (d.h. Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung). Es müsste in jedem Fall sichergestellt werden, dass die getroffenen Regelungen insbesondere zum zugangsberechtigten Personenkreis absolut notwendig sowie im Verhältnis zu den GWRL-Zielen angemessen sind und den Anforderungen der DSGVO genügen (vgl. Ziff. 2.2. und Ziff. 2.3.). Dem EuGH-Urteil lässt sich zudem entnehmen, dass der Ansatz, in der GWRL bloße Mindestdatensätze zu definieren, über deren Zugänglichmachung die Mitgliedstaaten hinausgehen können, nicht mit dem Erfordernis der Klarheit und Präzision vereinbar ist (vgl. Ziff. 1.2.1. und Ziff. 2.1.2.). Darüber hinaus könnten beispielweise verpflichtende Schutzgarantien zugunsten der wirtschaftlichen Eigentümer im Richtlinienrecht die Eingriffsintensität senken (vgl. Ziff. 2.1.2.).

Der EuGH hat zwar nicht zur EU-Grundrechtskonformität des Zugangs zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von Trusts und vergleichbaren Rechtsvereinbarungen geurteilt. So weit aber die aktuellen Vorschriften der geänderten GWRL 2015 auch für wirtschaftliche Eigentümer dieser Rechtsgestaltungen die öffentliche Zugänglichmachung erlauben, dürften die Wertungen des EuGH-Urteils übertragbar sein. Es sprechen also gute Gründe für die EU-Grundrechtswidrigkeit dieser Bestimmungen (vgl. Ziff. 2.1. und zusammenfassend Ziff. 3.1.). Bereits der GWRL-Reformvorschlag der Kommission sieht für Trusts und vergleichbare Rechtsgestaltungen die Wiedereinführung der Zugangsschranke des berechtigten Interesses vor.

Der Text des aktuellen deutschen Umsetzungsrechts steht insoweit nicht im Einklang mit dem maßgeblichen Sekundärrecht, als er allen Mitgliedern der Öffentlichkeit Zugang zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von juristischen Personen mit Erwerbszweck gewährt. Darüber hinaus dürfte auch die öffentliche Zugänglichmachung von Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von Trusts und vergleichbare Rechtsgestaltungen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sein. Aktuell können unionsrechtskonforme Zustände durch eine entsprechende Verwaltungspraxis hergestellt werden, die – unter Berücksichtigung der Maßgaben des EuGH-Urteils – den Zugang zum Transparenzregister wieder vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig macht. Perspektivisch sollte eine Anpassung des nationalen Rechts im GWG und der TrEinV an die (reformierte) GWRL erfolgen (zum Ganzen Ziff. 1.1.2., 1.2.3., 3.2.).