

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten

über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus, und über einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr¹,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr², insbesondere Artikel 28 Absatz 2,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG

1.1. Konsultation des EDSB

1. Die Kommission hat am 5. Februar 2013 zwei Vorschläge angenommen: einen für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung³ („vorgeschlagene Richtlinie“), und einen für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers⁴ („vorgeschlagene Verordnung“), im Folgenden zusammen die „Vorschläge“ genannt. Diese Vorschläge wurden dem EDSB am 12. Februar 2013 zur Konsultation übermittelt.
2. Der EDSB begrüßt, dass die Kommission ihn konsultiert und in den Präambeln der Vorschläge auf diese Stellungnahme hingewiesen wird.

¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

² ABl. L 8, 12.01.2001, S. 1.

³ KOM (2013) 45 endgültig

⁴ KOM (2013) 44 endgültig

3. Vor der Annahme der Vorschläge hatte der EDSB die Möglichkeit, der Kommission informelle Kommentare zu übermitteln. Einige dieser Kommentare wurden berücksichtigt.

1.2. Zielsetzungen und Anwendungsbereich der Vorschläge

4. Geldwäsche bedeutet allgemein die Umwandlung von Erträgen aus Straftaten in scheinbar legale finanzielle Mittel, und zwar gewöhnlich über Finanzsysteme⁵. Dies erfolgt durch Verschleierung der Herkunft des Geldes, Änderung seiner Form oder durch Bewegung der finanziellen Mittel zu Orten, wo sie mit geringer Wahrscheinlichkeit Aufmerksamkeit erregen. Als Terrorismusfinanzierung gelten die direkte oder indirekte Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie dazu verwendet werden oder verwendet werden sollen, terroristische Straftaten zu begehen⁶.
5. Auf EU-Ebene wurden ab 1991 Vorschriften mit dem Ziel der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingeführt. Diese strafbaren Handlungen gelten als Bedrohung der Integrität und Stabilität des Finanzsektors und allgemeiner als Bedrohung für den Binnenmarkt. Die Rechtsgrundlage für die Vorschläge ist Artikel 114 AEUV.
6. Die EU-Vorschriften zur Verhinderung von Geldwäsche beruhen weitgehend auf den Standards der Arbeitsgruppe „Financial Action Task Force“ (FATF)⁷. Ziel der Vorschläge ist die EU-weite Anwendung der überarbeiteten internationalen Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche, die im Februar 2012 von der FATF eingeführt wurden. Die aktuelle, sogenannte dritte Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche (AML)⁸, ist seit 2005 in Kraft. Sie liefert einen europäischen Rahmen für Standards der FATF.
7. Die dritte AML-Richtlinie gilt für den Finanzsektor (Kredit- und Finanzinstitute) sowie für Angehörige bestimmter Berufszweige wie Rechtsanwälte, Notare, Buchprüfer, Immobilienmakler, Kasinos und Dienstleister für Gesellschaften. Unter ihren Anwendungsbereich fallen auch alle Lieferanten von Gütern, wenn Barzahlungen von mehr als 15 000 EUR erfolgen. Alle diese Empfänger gelten als „Verpflichtete“. Die Richtlinie verlangt von diesen Verpflichteten, die Identität der Kunden und der wirtschaftlichen Eigentümer festzustellen und zu überprüfen (sogenannte Sorgfaltspflichten gegenüber dem Kunden, im Folgenden „CDD“) sowie die finanziellen Transaktionen der Kunden zu überwachen. Des Weiteren enthält sie neben anderen Zusatzverpflichtungen die Obliegenheit, einen Verdacht über Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung der zuständigen zentralen Meldestelle zu melden. Die Richtlinie führt auch zusätzliche Anforderungen und

⁵ Siehe Artikel 1 Absatz 2 der vorgeschlagenen Richtlinie.

⁶ Siehe Artikel 1 Absatz 4 der vorgeschlagenen Richtlinie.

⁷ Die FATF legt weltweit Standards für Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und (seit Kurzem) Proliferationsfinanzierung fest. Es handelt sich um eine zwischenstaatliche Einrichtung mit 36 Mitgliedern unter Beteiligung von mehr als 180 Ländern. Die Europäische Kommission gehört zu den Gründungsmitgliedern der FATF. 15 EU-Mitgliedstaaten sind selbst Mitglieder der FATF.

⁸ Richtlinie 2005/60/EG vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

Garantien für Situationen mit erhöhtem Risiko ein (wie das Erfordernis verstärkter Sorgfaltspflichten).

8. Die vorgeschlagene Richtlinie erweitert den Geltungsbereich des derzeitigen Rahmens und beabsichtigt die Stärkung dieser Pflichten. So werden zum Beispiel Anbieter von Glücksspieldiensten und Personen, die gewerblich mit Gütern handeln, ab einer Schwelle von 7 500 EUR unter die Verpflichteten aufgenommen, erweiterte Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer verlangt, die Vorgaben für „politisch exponierten Personen“ verschärft und Anforderungen an die Überprüfung von Familienmitgliedern und nahe stehender Personen aller politisch exponierten Personen eingeführt. Die Liste der Vortaten⁹ für Geldwäsche wurde um Steuerstraftaten im Zusammenhang mit direkten und indirekten Steuern erweitert.
9. Die vorgeschlagene Verordnung ersetzt die Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers (im Folgenden auch die „Geldtransferverordnung“ genannt). Ihr Ziel ist es, die Rückverfolgbarkeit von Zahlungen zu verbessern. Die Geldtransferverordnung ergänzt diese Maßnahmen, indem sie sicherstellt, dass grundlegende Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers den zuständigen Strafverfolgungs- bzw. Justizbehörden sofort zur Verfügung stehen, womit ihnen die Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Terroristen und anderen Straftätern sowie die Rückverfolgung ihres Vermögens erleichtert wird.

2. ALLGEMEINE PRÜFUNG DER VORSCHLÄGE

2.1. Einführende Bemerkungen

Notwendigkeit der Berücksichtigung der Datenschutzanforderungen

10. Der EDSB versteht die Notwendigkeit, die von der FATF im Februar 2012¹⁰ erteilten neuen Empfehlungen in den europäischen Rahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche umzusetzen. Er erkennt die Wichtigkeit der Politik der Geldwäschebekämpfung für den wirtschaftlichen und finanziellen Ruf der Mitgliedstaaten und allgemeiner als Mittel zur Bekämpfung schwerer Straftaten an. Er möchte jedoch hervorheben, dass die europäischen Datenschutzvorschriften auf internationaler Ebene der FATF keine Entsprechung haben und dass das Suchen einer einheitlichen Politik der Geldwäschebekämpfung auf internationaler Ebene nicht zu einer fehlenden Beachtung der Datenschutzanforderungen der EU führen sollte. Der EDSB erinnert an die Gewährleistung des Rechts natürlicher Personen auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten in Artikel 16 AEUV und in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.
11. Die Transparenz bei der Herkunft von Zahlungen, Geldeinlagen und Geldtransfers zur Bekämpfung von Terrorismus und Geldwäsche stellt ein berechtigtes Interesse dar. Jedoch muss bei Verfolgung dieses Interesses die Einhaltung der

⁹ Als Vortat gilt jede Straftat, deren Erträge dazu verwendet werden, eine andere Straftat zu begehen. So können zum Beispiel Betrug, Korruption, Drogenhandel und andere schwere Straftaten Vortaten zur Geldwäsche begründen.

¹⁰ Siehe insbesondere Empfehlung 16.

Datenschutzanforderungen gewährleistet sein. Deshalb besteht der EDSB auf der Notwendigkeit, diese Anforderungen bei der Umsetzung der Standards der FAFT in die EU-Rechtsordnung zu berücksichtigen.

12. Der EDSB möchte die Aufmerksamkeit der Gesetzgeber auch auf die Auswirkung lenken, die sowohl die vorgeschlagene Richtlinie als auch die vorgeschlagene Verordnung auf die Beziehungen zwischen dem Diensteanbieter und den Kunden haben, sowie auf den Umstand, dass die Erhebung der Daten für die Zwecke der Geldwäschebekämpfung gleichzeitig mit der Erhebung der Daten für geschäftliche Zwecke erfolgt. So erhebt der Verpflichtete zum Beispiel für Zwecke der CDD Daten, die gleichzeitig für die Begründung der Geschäftsbeziehung erforderlich sind (siehe Artikel 10 der vorgeschlagenen Richtlinie), oder zum Zweck der Überprüfung, wenn ein Zahlungsdienstleister mit Sitz in der Union einen Geldtransfer in Auftrag gibt oder entgegennimmt (siehe Artikel 3 der vorgeschlagenen Verordnung). Dasselbe Datum (wie die Identität des Kunden) wird manchmal gleichzeitig für gewerbliche Zwecke und für Anti-Geldwäschewecke erhoben.
13. Zu den Bedenken des EDSB gehört unter anderem die fehlende angemessene Information des Kunden bei der Erhebung über den Zweck der Datenanforderung und Datenverarbeitung. Dieses Informationsrecht ist in der Richtlinie 95/46/EG festgelegt und zur Umsetzung der Auskunfts- und Berichtigungsrechte notwendig, die in Artikel 8 der Charta enthalten sind.
14. Der EDSB stellt auch die wachsende Menge von Daten fest, die aufgrund der Vorschläge für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismus erhoben werden, was die möglichen Folgen für die betroffenen Personen erhöht. Insbesondere bedingt die vorgeschlagene Richtlinie die Prüfung finanzieller Transaktionen der Kunden von Finanz- und Kreditinstituten sowie der Kunden einer Reihe anderer Kategorien von Diensteanbietern, deren Dienstleistungen wirtschaftliche Tätigkeiten betreffen. Damit geht eine intensive Verarbeitung von personenbezogenen Daten der Kunden einher, was schließlich zu Ermittlungen seitens der Strafverfolgungsbehörden führen kann. Die vorgeschlagene Richtlinie besitzt *per se* eine erhebliche Auswirkung auf die Rechte der Personen bezüglich des Schutzes ihrer personenbezogenen Daten. Die vorgeschlagene Verordnung begründet eine Pflicht zur Erhebung personenbezogener Daten über den Auftraggeber und den Begünstigten der Geldmittel und betrifft manchmal die Übermittlung dieser Daten an Organisationen oder Zweigstellen mit Sitz in Drittländern.
15. Deshalb besteht der EDSB auf der Notwendigkeit der Sicherstellung der konkreten Anwendung der Datenschutzgarantien in diesem besonderen Bereich sowie ihrer Aufnahme in den Text, damit das Bewusstsein der Kunden geweckt wird und sie die Rechtssicherheit und den vollen Schutz der EU-Datenschutzbestimmungen genießen. Mit den nachfolgend beschriebenen Garantien wird auch sichergestellt, dass der Kunde keinen Entscheidungen unterworfen wird, die auf unzulässig erhobenen, gespeicherten oder nicht mehr korrekten Daten beruhen. In diesem Zusammenhang wird auf Artikel 8 Absatz 2 der Charta hingewiesen, der jeder Person das Recht auf Berichtigung der sie betreffenden Daten gewährt.

16. Diese Datenschutzgarantien nutzen nicht nur den Kunden. Auch die Angehörigen von Berufszweigen, die für die Ausübung der Sorgfaltspflichten gemäß der vorgeschlagenen Richtlinie oder die Datenerhebung und notwendige Überprüfung für den Transfer von Geldmitteln zuständig sind, genießen im Fall einer eventuellen Nichterfüllung ihrer Pflichten einen angemessenen Schutz gegen die willkürliche Bekanntmachung von Sanktionen und ihren Daten. Der Datenschutz sollte nicht als Hindernis für die Pflichten zur Bekämpfung von Geldwäsche erachtet werden, sondern als notwendige Grundvoraussetzung zur Erreichung dieses Zwecks unter Achtung des Grundrechts auf Schutz der eigenen personenbezogenen Daten.
17. Der EDSB unterstreicht, dass weder die vorgeschlagene Richtlinie noch die Verordnung die Anwendung der EU-Datenschutzvorschriften auf die betreffenden konkreten Verarbeitungen klären, noch materiellrechtliche Bestimmungen über den Datenschutz enthalten. Er verlangt in dieser Stellungnahme die Aufnahme von Garantien, die bei jeder Verarbeitung von personenbezogenen Daten gelten.
18. Der EDSB weist schließlich darauf hin, dass der Datenschutz als Thema in die Studie der Kommission über die Anwendung der Verordnung über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers¹¹ aufgenommen wurde. Die Studie empfiehlt auch die Klärung der Datenschutzerfordernisse bei Erweiterung des Anwendungsbereichs der Geldtransferverordnung. Die Folgenabschätzung für die vorgeschlagene Richtlinie hebt in verschiedenen Fällen die Schwierigkeiten der privaten Akteure bezüglich „ihrer Fähigkeit“ hervor, „die AML-Anforderungen unter gleichzeitiger Befolgung der Regeln zu erfüllen, die ein hohes Schutzniveau für personenbezogene Daten sicherstellen wollen“. Zu den festgestellten Schwierigkeiten gehören der Austausch von Informationen innerhalb der Unternehmensgruppe, die Zustimmung der betroffenen Personen, das Aufbewahren von Aufzeichnungen und die rechtlichen Unsicherheiten bezüglich der Verarbeitung von Daten betreffend die Bekämpfung der Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung¹², innerhalb der Organisationen. Auch der Austausch von Informationen zwischen den zentralen Meldestellen wird als problematisch angesehen.

2.2. Folgen

Bezugnahme auf das geltende Datenschutzrecht

19. Der EDSB besteht darauf, dass es unerlässlich ist, das geltende EU-Datenschutzrecht in einer materiellrechtlichen Bestimmung der Vorschläge ausdrücklich zu erwähnen: eine reine Bezugnahme auf die allgemeinen Grundsätze in den Erwägungsgründen¹³ kann nicht als ausreichend angesehen werden. Eine solche materiellrechtliche Bestimmung ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit notwendig, um jegliche Unklarheit darüber zu vermeiden,

¹¹ Europäische Kommission – GD Binnenmarkt und Dienstleistungen (GD MARKT), über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers, MARKT/2011/054/F.

¹² Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

¹³ Derzeitige Erwägungsgründe 30 und 34 in der vorgeschlagenen Richtlinie und Erwägungsgrund 7 in der vorgeschlagenen Verordnung.

dass die Vorschläge keine Abweichung zum Datenschutzrahmen darstellen, der uneingeschränkt für die geplanten Verarbeitungen gültig bleibt. Der EDSB empfiehlt deshalb die ausdrückliche Erklärung, dass die Vorschläge die geltenden Datenschutzbestimmungen nicht beeinträchtigen. Der Klarheit halber empfiehlt er des Weiteren, die Bezugnahmen auf die geltenden Rechtsvorschriften zum Datenschutz in eine einzige Bestimmung der vorgeschlagenen Richtlinie sowie der vorgeschlagenen Verordnung zusammenzufassen.

20. Es sollte eine Bezugnahme auf die nationalen Umsetzungsvorschriften der Richtlinie 95/46/EG erfolgen. Außerdem sollte wegen der Beteiligung europäischer Aufsichtsbehörden eine Bezugnahme auf die Geltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 aufgenommen werden.
21. Ein gutes Beispiel einer derartigen materiellrechtlichen Bestimmung ist Artikel 22 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation¹⁴, in dem ausdrücklich die allgemeingültige Regel enthalten ist, dass die Richtlinie 95/46/EG (und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001) in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieses Vorschlags Anwendung finden.
22. Der EDSB erinnert daran, dass der Erwägungsgrund 33 der vorgeschlagenen Richtlinie auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, Bezug nimmt¹⁵. Dieser Rahmenbeschluss, der einer Reihe von Ausnahmen unterliegt, gilt für die Verarbeitung zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten oder der Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen.
23. Der EDSB weist darauf hin, dass die Vorschläge auf Artikel 114 AEUV (Binnenmarkt) und nicht auf Artikel 87 AEUV (polizeiliche Zusammenarbeit) beruhen. Diese Wahl der Rechtsgrundlage bedingt, dass zu den geplanten Tätigkeiten gemäß den Vorschlägen nicht die Tätigkeiten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 87 AEUV gehören, zu denen die Polizei, der Zoll und andere Spezialstrafverfolgungsbehörden zählen, die mit der Verhütung, Feststellung und Ermittlung von Straftaten zu tun haben.
24. Diese Wahl der Rechtsgrundlage würde zur Nichtanwendbarkeit des Rahmenbeschlusses des Rates im Zusammenhang mit den Vorschlägen führen. Die Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Geldwäsche würde dagegen die Tätigkeiten von Diensteanbietern im Binnenmarkt umfassen¹⁶ und nicht „eine die öffentliche Sicherheit und die Tätigkeiten des Staates im

¹⁴ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation, KOM(2011) 651. Dieser Text unterliegt derzeit einer Überprüfung seitens des Europäischen Parlaments und des Rates nach dem gewöhnlichen Rechtsetzungsverfahren.

¹⁵ ABl. L 350, 30.12.2008, S. 60.

¹⁶ Urteil des Gerichtshofes vom 10. Februar 2009, Irland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (C-301/06), Slg. S. I-00593, Randnummer 91.

strafrechtlichen Bereich betreffende Verarbeitung“.¹⁷ Daher würden alle Verarbeitungen unter die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 fallen. Die Bezugnahme auf den Rahmenbeschluss des Rates in den Erwägungsgründen wäre daher nicht mehr notwendig und sollte gestrichen werden. Der EDSB würde eine diesbezügliche Folgerichtigkeit begrüßen.

25. Zu diesem Ergebnis kann man aber nur gelangen, wenn die „zuständigen Behörden“ und die „zentrale Meldestelle“ in der vorgeschlagenen Richtlinie keine Behörden im Sinne von Artikel 87 AEUV darstellen und ihre Tätigkeiten in keinem Fall unter den Anwendungsbereich der polizeilichen Zusammenarbeit fallen. Nur in diesem Fall wären die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 uneingeschränkt anwendbar. Die Kommentare über die zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen (siehe Punkte 29-32) sind in diesem Kontext zu sehen.

Weitere Folgen

26. Der EDSB erinnert daran, dass die Klärung der geltenden Datenschutzbestimmungen wesentlich, aber nicht ausreichend ist. Die Bezugnahmen auf die geltenden Datenschutzbestimmungen sollten konkret die einzelnen Garantien benennen, die in jeder Situation gelten, in der eine Verarbeitung personenbezogener Daten vorgesehen ist (siehe dazu Punkt 62 ff).
27. Darüber hinaus ist die Begründung aller Angaben über die Datenschutzgrundsätze, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche darzulegen sind, erforderlich. Die gewählte Datenaufbewahrungsfrist sollte zum Beispiel einer nachgewiesenen Erforderlichkeit der Aufbewahrung der Daten für einen bestimmten Zeitraum entsprechen. Ebenso sollte die Beschränkung der Rechte der betroffenen Personen nur im Ausnahmefall und auf Grundlage einer klar beschriebenen und erläuterten Erforderlichkeit erfolgen und beinhalten, dass eine solche Beschränkung grundsätzlich nur im Hinblick auf die erteilten Begründungen zulässig ist. Des Weiteren fehlt die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der systematischen Bekanntmachung verwaltungsrechtlicher Sanktionen.
28. Der EDSB will zudem die Notwendigkeit hervorheben, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dies bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, das angemessene Gleichgewicht zwischen zwei verschiedenen Interessen, d. h. zwischen dem Kampf gegen Geldwäsche einerseits und dem Schutz personenbezogener Daten andererseits, zu finden.

2.3. Allgemeine Kommentare

2.3.1. „Zuständige Behörden“ und „Zentrale Meldestellen“

29. Die vorgeschlagene Richtlinie sorgt für den Austausch von Informationen und eventuell personenbezogener Daten zwischen den zentralen Meldestellen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten eingerichtet wurden, zwischen den zuständigen

¹⁷ Urteil des Gerichtshofes vom 30. Mai 2006, Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union (C-317/04) und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (C-318/04), Slg. S. I-04721.

Behörden und EBA, EIOPA und ESMA¹⁸, und zwischen zentralen Meldestellen und der Kommission (siehe Artikel 46 bis 53).

30. Die vorgeschlagene Richtlinie oder die „Dritte AML-Richtlinie“ definieren den Begriff „zuständige Behörden“ nicht. Die in der ersten und zweiten AML-Richtlinie vorhandenen Definitionen bestimmen das Wesen dieser Behörden nicht genauer. Die erste AML-Richtlinie (91/308/EWG)¹⁹ enthält für zuständige Behörden die folgende Definition: „zuständige Behörden: diejenigen nationalen Behörden, die von Gesetzes wegen die Aufsicht über Kredit- oder Finanzinstitute innehaben“. In der zweiten AML-Richtlinie (2001/97/EC)²⁰ bedeutet der Begriff „zuständige Behörden“ „Behörden, die von Gesetzes wegen die Aufsicht über die dieser Richtlinie unterliegenden Institute und Personen innehaben“.
31. Auch das Wesen der zentralen Meldestellen verlangt eine Klärung. In Artikel 31 der vorgeschlagenen Richtlinie wird die zentrale Meldestelle als nationale Zentralstelle definiert, deren Aufgabe es ist, Informationen, die potenzielle Geldwäsche, damit zusammenhängende Vorfälle oder potenzielle Terrorismusfinanzierung betreffen oder aufgrund nationaler Vorschriften oder Regelungen verlangt sind, entgegenzunehmen (und, soweit zulässig, anzufordern), zu analysieren und an die zuständigen Behörden weiterzugeben. Auch Artikel 49 klärt ihre Natur nicht. Laut ihm handelt es sich bei den zentralen Meldestellen um „Strafverfolgungs- oder Justizbehörden oder um Mischformen solcher Behörden“. In der Tat kann die Natur der zentralen Meldestellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten von Einheiten mit polizeiähnlichen Aufgaben bis hin zu Abteilungen von Organisationen, die nur die Rolle einer Finanzüberwachung besitzen, variieren²¹.
32. Zur Sicherstellung des übergangslosen und tatsächlichen Datenschutzes und angesichts der für die Vorschläge gewählten Rechtsgrundlage²² sollte kein Zweifel darüber bestehen, dass die Tätigkeiten der zuständigen Behörden und der zentralen Meldestellen gemäß der vorgeschlagenen Richtlinie nur den nationalen Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG unterliegen werden. Der EDSB empfiehlt daher, der vorgeschlagenen Richtlinie eine Definition für die „zuständigen Behörden“ und für die „zentralen Meldestellen“ hinzuzufügen, um zumindest klarzustellen, dass es sich bei den „zuständigen Behörden“ im Kontext der vorgeschlagenen Richtlinie nicht um die „zuständigen Behörden“ im Sinne

¹⁸ Europäische Bankaufsichtsbehörde („EBA“), Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (im Folgenden „EIOPA“) sowie Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (im Folgenden „ESMA“).

¹⁹ Richtlinie des Rates 91/308/EWG vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, Abl. 166, 28.06.1991, S. 77-83.

²⁰ Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, Abl. L 344, 28.12.2001, S. 76-82.

²¹ Die Mitgliederliste der Egmont-Gruppe – ein 1995 gegründeter informeller Zusammenschluss von zentralen Meldestellen – umfasst zum Beispiel eine Abteilung der Bank von Italien, die englischen zentralen Meldestellen innerhalb der Serious Organised Crime Agency – SOCA, die TRACFIN im französischen Wirtschafts- und Finanzministerium. Siehe www.egmontgroup.org.

²² Siehe oben Punkte 27-30.

von Artikel 2 Buchstabe h des Rahmenbeschlusses 2008/977/JHA handelt²³. Auch wenn sie möglicherweise ähnliche Aufgaben wie die Strafverfolgungsbehörden haben, sollen sie bei den Tätigkeiten gemäß der vorgeschlagenen Richtlinie nicht als Polizei oder Justizbehörden angesehen werden.

2.3.2. Rechtsgrundlage für die Verarbeitung und Grundsatz der Zweckbindung

Legitime Gründe für die Verarbeitung

33. Der EDSB stellt fest, dass der Erwägungsgrund 32 der vorgeschlagenen Richtlinie die Anerkennung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als wichtiges öffentliches Interesse aller Mitgliedstaaten erwähnt. Diese Anerkennung hat jedoch für die legitimen Gründe der Datenverarbeitung gemäß Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG keine Bedeutung. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Richtlinie sollte der bedeutende legitime Grund für die Verarbeitung personenbezogener Daten eher in der Notwendigkeit bestehen, die Verpflichtungen zu erfüllen, denen die Verpflichteten, die zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen unterliegen (d. h. Artikel 7 Buchstabe c der Richtlinie 95/46/EG). Der EDSB schlägt aus Gründen der Rechtssicherheit vor, dies in dem Erwägungsgrund genau anzugeben.

Grundsatz der Zweckbindung

34. Der EDSB begrüßt, dass der Erwägungsgrund 31 der vorgeschlagenen Richtlinie auf die Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung abstellt, da er als einzigen Zweck für die Verarbeitung die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erlaubt. Die Daten dürfen für unvereinbare Zwecke nicht weiterverarbeitet werden. Der EDSB erinnert an das Verbot der Weiterverarbeitung personenbezogener Daten in der Richtlinie 95/46/EG, die für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke und in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise erhoben wurden (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b). Die vor Kurzem angenommene Stellungnahme der Artikel-29-Arbeitsgruppe über die Zweckbindung²⁴ klärt das Kriterium, auf dessen Grundlage eine Beurteilung der Zweckvereinbarkeit erfolgen soll. Insbesondere gelten Faktoren wie die Auswirkung der Weiterverarbeitung auf die einzelnen Personen und die konkreten möglichen negativen Folgen als Zeichen einer wahrscheinlich unvereinbaren Nutzung.

Über das Verbot der Verarbeitung von Daten, die für Zwecke der Geldwäschebekämpfung für gewerbliche Zwecke erhoben wurden

35. Laut dem Erwägungsgrund 31 der vorgeschlagenen Richtlinie und dem Erwägungsgrund 7 der vorgeschlagenen Verordnung ist die Verarbeitung

²³ Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABl. L 350, 30.12.2008, S. 6071.

²⁴ Stellungnahme der Artikel-29-Arbeitsgruppe 3/2013 über die Zweckbindung, angenommen am 3. April 2013, S. 26, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf.

personenbezogener Daten für gewerbliche Zwecke verboten.²⁵ Der EDSB unterstreicht das bestehende Risiko einer „schleichenden Ausweitung der Zweckbestimmung“, die zu einer weiteren Nutzung der ursprünglich zur Bekämpfung der Geldwäsche und von Terrorismus erhobenen Daten für gewerbliche Zwecke oder Marketingzwecke führen kann. Aus diesen Gründen kann die Bezugnahme in einem Erwägungsgrund nicht als ausreichend angesehen werden. Der EDSB empfiehlt in diesem Zusammenhang die Aufnahme des konkreten Verbots der Datenverarbeitung für gewerbliche Zwecke in einer materiellrechtlichen Bestimmung der vorgeschlagenen Richtlinien und der vorgeschlagenen Verordnung.

Die mögliche Aufnahme von Steuerstraftaten in die Liste der kriminellen Aktivitäten in der vorgeschlagenen Richtlinie

36. Der EDSB nimmt die vorgeschlagene Erweiterung der Liste der „kriminellen Aktivitäten“ zur Kenntnis, die als Vortaten für Geldwäsche erachtet werden können (Artikel 3 Absatz 2, 4 Buchstabe f der vorgeschlagenen Richtlinie) und die auch Steuerstraftaten enthält. Dies ist für die Anforderung an die Verpflichteten, die zuständige zentrale Meldestelle darüber zu informieren, wenn sie wissen oder den Verdacht oder berechtigten Grund zu der Annahme haben, dass Gelder aus kriminellen Tätigkeiten stammen (Artikel 32), von Bedeutung. Laut der Begründung²⁶ soll die Nutzung von Erträgen aus einer Aktivität gemäß der Definition in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 4 Buchstabe f qualifizierten Steuerstraftat auch als Geldwäsche gelten. Die Verpflichteten müssten daher die zentrale Meldestelle umgehend informieren.
37. Der EDSB stellt jedoch einen klaren Widerspruch mit der weiteren Aussage in der Begründung fest, die wie folgt lautet: „Durch die vorgeschlagene Ausweitung der Sorgfaltspflichten für die Zwecke der Geldwäschebekämpfung *würde zudem die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung unterstützt*“.²⁷ Die vorgeschlagene Richtlinie bezieht sich auf die Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung²⁸. Danach könnte durch die Ausweitung der Sorgfaltspflichten und durch die verstärkte Transparenz über das wirtschaftliche Eigentum „auch die Verwendung einschlägiger Daten für steuerliche Zwecke vereinfacht werden, etwa um die Wirksamkeit der Behandlung von Offshore-Investmentstrukturen im Rahmen der Zinsertragsrichtlinie der EU zu verbessern“.
38. Der EDSB ist der Meinung, dass solche Bezugnahmen in der Begründung nicht dazu führen und nicht dazu führen sollen, die Bekämpfung von

²⁵ Siehe dazu: Studie über die Anwendung der Verordnung über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers, MARKT/2011/054/F, S. 97: „jeder umfassende Bericht über Angaben zum Begünstigten kann den Datenschutz und die Datenschutzrechte der Kunden verletzen und von den Anbietern von Zahlungsdiensten („PSP“) für gewerbliche Zwecke missbraucht werden, die diese Informationen entgegennehmen (sie könnten diese Informationen für direkte Kontaktaufnahmen mit den Kunden ihrer Konkurrenten nutzen).

²⁶ Begründung S. 5

²⁷ Begründung S. 5

²⁸ Mitteilung der Kommission, Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, von der Kommission angenommen am 6. Dezember 2012, COM(2012)722 final, S. 10.

Steuerhinterziehung unter die Zwecke der Datenverarbeitung gemäß den Vorschlägen aufzunehmen. Dies folgt aus dem oben erläuterten allgemein geltenden Grundsatz der Zweckbindung, der in der Richtlinie 95/46/EG enthalten ist. Deshalb wäre die rechtliche Auswirkung der Aufnahme von Steuerstraftaten in die Liste der Vortaten die Ausweitung der Informationspflichten auf Fälle, in denen die Verpflichteten wissen oder den Verdacht haben, dass einem Geldtransfer eine Steuerstraftat zugrunde liegt. Die allgemeinen Ziele der Vorschläge, also die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, würden unverändert bleiben. Zur Vermeidung eines jeden Zweifels und im Interesse der Rechtssicherheit empfiehlt der EDSB, diesen Gesichtspunkt in einem eigenen Erwägungsgrund zu klären.

2.3.3. Informationsaustausch mit Drittländern

39. Sowohl die vorgeschlagene Richtlinie wie die vorgeschlagene Verordnung beinhalten einen bedeutenden Austausch personenbezogener Daten mit Drittländern, die nicht unbedingt ein angemessenes Schutzniveau für diese Daten bieten.
40. Die Regeln für eine Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer sind in Artikel 25 und 26 der Richtlinie 95/46/EG festgelegt. Sie verbieten die Übermittlung personenbezogener Daten, wenn das Schutzniveau in dem Empfängerland nicht angemessen ist, wobei für Ausnahmen strenge Bedingungen gelten. Gemäß Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG bestehen begrenzte Gründe, auf deren Basis eine Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer in Abweichung des Grundsatzes der „Angemessenheit“ des Artikels 25 zulässig ist.
41. Darüber hinaus darf laut der Stellungnahme der Artikel-29-Arbeitsgruppe über die Auslegung von Artikel 26 der Richtlinie 95/46/EG²⁹ ein multinationales Unternehmen keine „bedeutenden Datenübermittlungen an Drittländer ohne Bereitstellung eines geeigneten Rahmens für die Übermittlung durchführen, wenn es die praktischen Mittel für die Bereitstellung eines solchen Schutzes besitzt (z. B. Vertrag, verbindliche unternehmensinterne Datenschutzregelungen, Vereinbarung)“.³⁰ Die Artikel-29-Arbeitsgruppe empfiehlt dann, dass die als wiederholt, massenhaft oder routinemäßig eingestufte Übermittlung personenbezogener Daten angesichts ihrer Bedeutung nur erfolgt, wenn und soweit möglich angemessene Garantien erbracht werden, die etwa in Verträgen oder verbindlichen unternehmensinternen Datenschutzregelungen bestehen können.

Transfers gemäß der vorgeschlagenen Richtlinie

42. Im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie können internationale Übermittlungen von personenbezogenen Daten bezüglich Verpflichteter mit Zweigstellen oder mehrheitlich in ihrem Besitz befindlichen Tochterunternehmen in Ländern

²⁹ Arbeitsdokument zu einer gemeinsamen Auslegung von Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG vom 25. November 2005, 2093/05/EN, WP 114, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114_en.pdf.

³⁰ Ibidem, S. 9.

außerhalb der EU (gemäß Artikel 42 Absatz 2) erfolgen. Diese Verpflichteten müssen zum Beispiel für den Informationsaustausch über bestimmte Tätigkeiten ihrer Kunden CDD-Daten an ihre Zweigstellen und Tochterunternehmen übermitteln.

Transfers gemäß der vorgeschlagenen Verordnung

43. Jeder Geldtransfer über 1 000 EUR an einen PSP eines Empfängers mit Sitz außerhalb der Union bedingt, dass der PSP des Auftraggebers gleichzeitig den Namen, die Kontonummer, die Anschrift oder nationale Kennziffer oder die Kundennummer oder das Geburtsdatum und den Geburtsort des Letztgenannten, den Namen des Begünstigten und dessen Kontonummer übermittelt³¹. Ein solcher Transfer kann als wiederholt (dies gilt immer, wenn ein Geldtransfer unter Einhaltung der oben genannten Bedingungen stattfindet), massenhaft (die eventuell erhobene Datenmenge ist ziemlich hoch) und routinemäßig (die Datenübermittlung stellt sich als allgemeine Regel dar und kann nicht als Ausnahme qualifiziert werden) eingestuft werden. Zudem werden mehr Daten über den Auftraggeber und den Begünstigten erhoben, wenn der Geldtransfer von der Union in ein Drittland (vollständige Information) und nicht innerhalb der Union (vereinfachte Information) erfolgt³².

Folgen

44. In Anbetracht der wiederholten, massenhaft und routinemäßigen Übermittlung personenbezogener Daten im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie und Verordnung empfiehlt der EDSB die Aufnahme eigener materiellrechtlicher Bestimmungen über die Übermittlung personenbezogener Daten, um einen geeigneten Schutz der betroffenen Personen bei der Übermittlung sicherzustellen.
45. Leider ist Artikel 42 der vorgeschlagenen Richtlinie sehr vage bezüglich Datenübermittlungen und lässt den Verpflichteten in jedem Fall einen weiten Ermessensspielraum, da sie die immer behaupten können, dass die Datenschutzerfordernisse in dem Drittland nicht mit den örtlichen Gesetzen vereinbar seien.
46. Das Thema von Massenübermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer, die kein angemessenes Datenschutzniveau besitzen, wird nur im Erwägungsgrund 32 der vorgeschlagenen Richtlinie angesprochen, der die Anerkennung aller Mitgliedstaaten der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

³¹ Artikel 4 listet die Angaben über den Auftraggeber und den Begünstigten auf, die einen Geldtransfer begleiten sollen. Artikel 5 begrenzt die Anzahl der übermittelten Daten, wenn die PSP des Auftraggebers und des Begünstigten ihren Sitz in der Union haben. *Dagegen* verlangt er jedoch mit den in Artikel 6 genannten Ausnahmen die Zusendung einer umfassenden Reihe von Angaben, die in Artikel 4 aufgelistet sind, wenn der PSP des Begünstigten seinen Sitz außerhalb der Union hat.

³² Dies spiegelt sich in den Erwägungsgründen 11 und 12 wieder. ³² Siehe auch die vorgeschlagene Verordnung über Geldtransfers, S. 88. „[...] das Risiko für die betroffenen Personen kann hoch sein, wenn Geldmittel in Länder gesandt werden, in denen es keine oder nur geringe Garantien dafür gibt, dass das empfangende Institut die Informationen nicht nutzt bzw. missbraucht, oder sie an Dritte weitergibt. Da circa 85 % der von MVTSA A verarbeiteten Transaktionen an Länder außerhalb der EU gerichtet sind, zu denen auch einige mit einem schwachen Rechtssystem gehören, stellt diese Angelegenheit ein wirkliches Besorgnis dar“.

als wichtiges öffentliches Interesse unterstreicht. Ähnlich hebt der Erwägungsgrund 7 der vorgeschlagenen Verordnung die Notwendigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten für ein wichtiges öffentliches Interesse hervor. Deshalb fallen laut beiden Vorschlägen Übermittlungen, die ein wichtiges öffentliches Interesse verfolgen, unter den Anwendungsbereich der Abweichung nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG, sodass sie die Datenschutzbestimmungen einhalten würden.

47. Der EDSB ist der Meinung, dass die Nutzung der Abweichung gemäß Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d nicht durch eine Erklärung gerechtfertigt werden kann, nach der die Übermittlung im Rahmen eines wichtigen öffentlichen Interesses durchgeführt wird. Übermittlungen im Rahmen eines anerkannten wichtigen öffentlichen Interesses können nur nach einer sorgfältigen Prüfung jedes einzelnen Falls zulässig sein³³. Er empfiehlt deshalb, sowohl in der vorgeschlagenen Richtlinie als auch in der vorgeschlagenen Verordnung eine materiellrechtliche Bestimmung aufzunehmen, die eine angemessene Rechtsgrundlage für konzerninterne/PSP an PSP Übermittlungen liefert und den Text und die Auslegung des Artikels 26 der Richtlinien 95/46/EG beachtet.

2.3.4. Bekanntmachung von Verwaltungssanktionen

48. Gemäß Artikel 56 Absatz 2 Buchstabe a der vorgeschlagenen Richtlinie und Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a der vorgeschlagenen Verordnung sollen Mitgliedstaaten in die Liste der Sanktionen bezüglich bestimmter Verstöße³⁴ zumindest „die öffentliche Bekanntgabe der natürlichen oder juristischen Person und der Art des Verstoßes“ aufnehmen.
49. Beide Texte sehen auch die umgehende automatische Bekanntmachung einer Sanktion oder Maßnahme vor, die wegen eines Verstoßes verhängt wurde. Dazu gehören auch die Angaben über die Identität der verantwortlichen Personen (Artikel 57 der vorgeschlagenen Richtlinie und Artikel 19 der vorgeschlagenen Verordnung). Eine Bekanntmachung kann vermieden werden, wenn sie „die Stabilität der Finanzmärkte ernsthaft gefährden“ würde. Auch wenn die Bekanntmachung „den Beteiligten einen unverhältnismäßig großen Schaden“ zufügen würde, werden die Sanktionen auf anonymer Basis bekannt gegeben. Diese Verpflichtung gilt für natürliche Personen, jedoch werden die zu erhebenden und bekanntzugebenden Datenkategorien nicht im Einzelnen benannt.
50. Wie der EDSB bei mehreren Gelegenheiten hervorgehoben hat³⁵, entspricht die obligatorische und die automatische Bekanntmachung von Sanktionen in ihrer

³³ Vgl. die Stellungnahme des EDSB über das Datenschutz-Reformpaket vom 7. März 2012, S. 225-227.

³⁴ Dies bezieht sich auf CDD-Regeln, Meldung verdächtiger Transaktionen, Aufbewahrung von Aufzeichnungen und interne Kontrollen.

³⁵ Siehe zum Beispiel die Stellungnahme des EDSB über die Vorschläge der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente zur Aufhebung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, und für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister, die auf folgender Website des EDSB abrufbar sind:

derzeitigen Formulierung nicht den Anforderungen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen, wie sie vom Gerichtshof in dem *Schecke*-Urteil klargestellt wurden. Es sei daran erinnert, dass es bei der Beurteilung der Einhaltung der Datenschutzerfordernisse einer Bestimmung, welche die öffentliche Bekanntmachung personenbezogener Daten vorsieht, von grundlegender Bedeutung ist, dass der Zweck, der mit der vorgesehenen Bekanntmachung verfolgt werden soll, eindeutig definiert ist. Nur wenn der Zweck eindeutig definiert ist, kann festgestellt werden, ob die Bekanntmachung der betroffenen personenbezogenen Daten tatsächlich notwendig und verhältnismäßig ist. In diesem Zusammenhang reicht der Inhalt von Artikel 17 Absatz 1, der die gewöhnliche Bestimmung enthält, dass Mitgliedstaaten „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festlegen“, nicht aus. Der Gerichtshof vertritt die Ansicht, dass die Institutionen verschiedene Methoden prüfen müssen, um die zu finden, die mit dem Zweck einer Bekanntmachung im Einklang stehen und dabei zugleich in das Recht der Person auf Achtung ihrer Privatsphäre und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten am wenigsten eingreifen.

51. Nach Meinung des EDSB sind der Zweck, die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit einer automatischen Bekanntmachung der Sanktionen nicht angemessen beurteilt worden. Es hätten in jedem Fall geeignete Garantien gegen die Risiken für die Rechte des Einzelnen festgelegt werden müssen. Der EDSB stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Sanktionen zwar in den meisten Mitgliedstaaten bekannt gemacht werden können, aber die Bekanntmachung nie automatisch erfolgt³⁶. Aus der Folgenabschätzung geht nicht hervor, ob weniger eingreifende Methoden als die Pflicht zur Bekanntmachung der Sanktionen oder Maßnahmen im Hinblick auf das verfolgte Ziel dieselben Ergebnisse hätten garantieren können und dabei gleichzeitig weniger in die Datenschutzrechte der betroffenen Personen eingegriffen hätten.
52. Außerdem ist nicht klar, in welcher Beziehung die Pflicht zur Bekanntmachung nach Artikel 57 der vorgeschlagenen Richtlinie zu der Befugnis einer öffentlichen Bekanntgabe nach Artikel 56 Absatz 2 Buchstabe d steht, da zu den Sanktionsbefugnissen der zuständigen Behörde gemäß der letztgenannten Bestimmung bereits gehört, eine öffentliche Bekanntgabe unter Benennung des Verantwortlichen und der Art des Verstoßes durchzuführen.
53. Die Möglichkeit einer Prüfung der Notwendigkeit der Bekanntmachung auf Einzelfallbasis im Licht der konkreten Umstände (zum Beispiel der Ernsthaftigkeit und der Art des Verstoßes) würde einen verhältnismäßigeren Ansatz begründen und deshalb im Vergleich zur obligatorischen und automatischen Bekanntmachung aller Fälle die zu bevorzugende Alternative darstellen. Deshalb sollte der Text der vorgeschlagenen Richtlinie in diesem Sinne geändert werden.

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-02-10_Financial_instruments_EN.pdf

³⁶ Folgenabschätzung, Seiten 92-93 und Anhang VIII, Seiten 123 fortfolgende. Auf Seite 128 wird auch die Meinung fast aller Beteiligten aus dem öffentlichen Sektor wiedergegeben, wonach die verfügbaren Sanktionen ausreichend und in Bezug auf die Schwere des Verstoßes angemessen seien.

54. Des Weiteren sind Garantien im Hinblick auf das Recht der beschuldigten Personen, eine Entscheidung vor der zuständigen Behörde anzufechten, sowie im Hinblick auf die Unschuldsvermutung erforderlich. Der Text der Richtlinie sollte genau darlegen, dass die zuständigen Behörden angemessene Maßnahmen ergreifen müssen, und zwar sowohl in den Fällen, in denen Rechtsmittel gegen die Entscheidung eingelegt werden, als auch, wenn diese letztendlich von einer zuständigen Behörde aufgehoben wird.
55. Außerdem werfen Internetveröffentlichungen die spezifische Frage auf, wie sichergestellt werden kann, dass die Informationen nur so lange online bekannt gemacht werden, wie dies erforderlich ist, und dass die Daten nicht manipuliert oder verändert werden können. Die Verwendung externer Suchmotoren birgt des Weiteren das Risiko, dass die Informationen aus dem Kontext gerissen werden und über und außerhalb des Webs auf eine nicht einfach zu kontrollierende Weise verbreitet werden.
56. Angesichts dieser Erwägungen empfiehlt der EDSB, Alternativen und weniger einschneidende Optionen zur allgemeinen obligatorischen Bekanntmachung zu erwägen. Dabei ist in der vorgeschlagenen Richtlinie in jedem Fall das Folgende detailliert darzulegen:
- der Zweck der Bekanntmachung, wenn diese beizubehalten ist;
 - die bekannt zu machenden personenbezogenen Daten;
 - die Informationspflicht gegenüber den betroffenen Personen vor der Bekanntmachung der Entscheidung und die Garantie des Rechts, vor der Bekanntmachung gegen diese Entscheidung ein Rechtsmittel einlegen zu können;
 - das Widerspruchsrecht der betroffenen Personen aus überwiegenden, legitimen Gründen gemäß Artikel 14 der Richtlinie 95/46/EG.
57. Des Weiteren sollten die vorgeschlagene Richtlinie und die vorgeschlagene Verordnung die Pflicht der für die Bekanntmachung verantwortlichen Behörden regeln, sicherzustellen, dass die personenbezogenen Daten der betreffenden Personen nur für eine angemessene Zeit online gestellt und danach systematisch gelöscht werden. Sie sollten auch die regelmäßige Aktualisierung dieser Daten garantieren. Außerdem sollte von den Behörden die Sicherstellung angemessener Sicherheitsmaßnahmen und Garantien verlangt werden, insbesondere im Hinblick auf den Schutz der betroffenen Personen gegen die Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung externer Suchmaschinen.

2.3.5. Datenaufbewahrung

58. Die Art und Weise, in der das Thema der Datenaufbewahrungsfrist in der vorgeschlagenen Richtlinie und in der vorgeschlagenen Verordnung behandelt wird, wirft Bedenken auf.
59. Nach der Richtlinie 95/46/EG können ausgetauschte Daten nur für die Zeit aufbewahrt werden, die zur Realisierung der Zwecke, für die sie erhoben wurden, erforderlich ist³⁷. Sie müssen zudem automatisch nach dem Ende dieser

³⁷ Siehe Artikel 6 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG.

Aufbewahrungspflicht gelöscht werden. Dieser Zeitraum sollte gerechtfertigt sein und muss begründet werden.

60. Artikel 39 der vorgeschlagenen Richtlinie benennt als Aufbewahrungsfrist für die personenbezogenen Daten, die die Sorgfaltspflichten betreffen, eine Dauer von fünf Jahren nach Beendigung der Geschäftsbeziehung zwischen den Verpflichteten und dem Kunden. Ebenso besteht nach Artikel 16 der vorgeschlagenen Verordnung eine Datenaufbewahrungsfrist von fünf Jahren nach Durchführung der Zahlung. Beide Artikel sehen eine Verlängerung der Aufbewahrungsfrist durch nationale Gesetze vor, „wenn dies für die Zwecke der Verhinderung, Aufdeckung und Untersuchung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderlich ist. Die maximale Aufbewahrungsfrist nach Beendigung der Geschäftsbeziehung darf zehn Jahre nicht überschreiten“.
61. Der EDSB erachtet die maximale mögliche Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren als zu allgemein. Es empfiehlt deshalb Folgendes:
 - Das Kriterium für die Notwendigkeit einer Verlängerung der Aufbewahrungsfrist wird genau dargelegt und/oder es werden Verfahrensgarantien zur Sicherstellung hinzugefügt, dass die Aufbewahrungsfristen nur in Ausnahmefällen mehr als 5 Jahre und im Höchstfall weitere 5 Jahre betragen können.
 - Die Vorschläge legen das Verbot einer weiteren Aufbewahrung der Daten nach dem Ablauf der Aufbewahrungsfrist unabhängig von nationalen Gesetzen fest.
 - Die Dauer der gewählten Aufbewahrungsfrist ist für jeden einzelnen Fall zu begründen. In einem Erwägungsgrund soll klargestellt werden, dass die Aufbewahrungsfrist im Fall ihrer willkürlichen und ohne eine eindeutige Verbindung mit beruflichen oder praktischen Obliegenheiten erfolgten Wahl nicht mehr den Anforderungen der Richtlinie 95/46/EG entspricht.

3. BESONDERE BEMERKUNGEN ZU DEN VORSCHLÄGEN

3.1. Besondere Bemerkungen zu der vorgeschlagenen Richtlinie

3.1.1. Beschränkung der Rechte der betroffenen Personen

62. Angesichts der potenziell starken einschneidenden Natur der Pflichten zur Geldwäschebekämpfung sollen die Auskunftsrechte der betroffenen Personen sowie die Modalitäten möglicher Einschränkungen ihrer Rechte in der vorgeschlagenen Richtlinie klar ausgearbeitet werden. Des Weiteren müssen alle Beschränkungen der Grundrechte der Personen begründet werden und verhältnismäßig sein. Der EDSB erinnert daran, dass das Auskunftsrecht ein Kernelement des Grundrechts auf Datenschutz ist, wie es ausdrücklich in Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausgeführt ist. Deshalb müssen Ausnahmen restriktiv ausgelegt werden.
63. Der EDSB empfiehlt, die vorgeschlagene Richtlinie mit einer Bestimmung zu ergänzen, die genau anführt, wer für die Auskunft der betroffenen Personen verantwortlich ist: Er würde eine Pflicht der Verpflichteten befürworten, die Kunden darüber gleichzeitig mit der Information über die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Kunden-/Dienstleistungsbeziehung in Kenntnis zu setzen.
64. Daneben legt Artikel 38 Absatz 1 der vorgeschlagenen Richtlinie eine allgemeine Abweichung von dem Auskunftsrecht nieder. Der EDSB stellt fest, dass die einzige Begründung im Erwägungsgrund 34 zu finden ist, der Bezug auf die Beschränkung der Auskunftsrechte der betroffenen Personen gemäß Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG nimmt. Der Grund hierfür ist, das Risiko einer erheblichen Beeinträchtigung der Wirksamkeit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu vermeiden. Zudem ist der Wortlaut der Ausnahme bezüglich Verdachtsmeldungen in Artikel 38 Absatz 1 sehr weit.
65. Außerdem enthält Artikel 38 Absatz 1 nicht die verlangten Garantien. Die Bestimmung weist ein allgemeines Verbot auf, den betroffenen Personen Auskunft zu erteilen, ohne dabei irgendeine zeitliche Grenze zu setzen. Aufgrund der möglichen Folgen der im Rahmen der Geldwäschebekämpfung durchgeführten Ermittlungen für die betroffenen Personen, zu denen auch die Unmöglichkeit gehört, eine Geschäftsbeziehung zu begründen und damit ein Bankkonto zu eröffnen, ist die Einführung eines solchen pauschalen Verbots ohne zeitliche Begrenzung unverhältnismäßig. Auch scheint die Beschränkung des Auskunftsrechts bezüglich der Verdachtsmeldungen unverhältnismäßig, die sich später als unbegründet oder unbedeutend herausstellen. Es wäre kaum zu begründen, das Auskunftsrecht der betroffenen Person zu beschränken, nachdem die Verdachtsmeldung als unbedeutend oder unbegründet beurteilt wurde, da die Offenlegung die „Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung [oder] Verfolgung“ von möglichen Straftaten nicht verhindern würde. Schließlich ist nicht klar, wie die Verpflichteten, Leiter und Mitarbeiter wissen sollen, ob eine Ermittlung durch die zuständigen Behörden „eingeleitet“ wurde, da Ermittlungen von Strafverfolgungsbehörden normalerweise geheim und vertraulich bleiben. Die

Bestimmung enthält keine Angabe darüber, welche Person oder Einrichtung für die Feststellung verantwortlich ist, ob eine Ermittlung „eingeleitet“ werden kann.

66. Der EDSB empfiehlt, dass die vorgeschlagene Richtlinie in einer eigenen materiellrechtlichen Bestimmung detailliert die Bedingungen für eine eventuelle Beschränkung der Rechte der betroffenen Personen und den verfolgten Zweck darlegt. Daneben empfiehlt er die Aufnahme der folgenden zeitlichen Grenzen und Bedingungen: Wenn eine gewisse Zeit nach der Meldung an die zentrale Meldestelle beschlossen wurde, keine Ermittlungen einzuleiten oder sich die Meldung als unbedeutend herausgestellt hat, muss die betroffene Person unter der Voraussetzung, dass sie keinen Verdacht erweckt, über die eingeleitete Überprüfung informiert werden und die Möglichkeit haben, ihre Rechte auf Auskunft und Berichtigung auszuüben. Er regt auch die Aufnahme einer Verpflichtung für die zentralen Meldestellen an, die Verpflichteten darüber zu informieren, wenn eine Meldung zu keinen Ermittlungen führt.

3.1.2. Risikobewertung

67. Die vorgeschlagene Richtlinie legt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Durchführung von Risikobewertungen auf, damit diese ihre eigenen Risiken ermitteln, verstehen und abschwächen können (siehe Erwägungsgründe 15, 16 und 17 und Abschnitt 2 des Vorschlags, Artikel 7 und 8).
68. Trotz der Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit dieser Risikobewertungen führt der Text nicht aus, ob personenbezogenen Daten betroffen sind. Diese Unklarheit findet sich vor allem in Artikel 8 Absatz 1, gemäß dem die Verpflichteten bei der Risikobewertung „Faktoren wie *Kunden*, *Länder* oder *geografische Gebiete*, *Produkte*, *Dienstleistungen*, *Transaktionen* oder *Vertriebskanäle*“ zu berücksichtigen haben. Nach dieser Aufzählung scheint die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Vorbereitung der Risikobewertung nicht kategorisch ausgeschlossen werden zu können.
69. Der EDSB empfiehlt daher eine klare Erklärung, ob die von den zuständigen Behörden oder Verpflichteten durchgeführten Risikobewertungen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen können.
70. Ist die Verarbeitung personenbezogener Daten vorgesehen, sollte die vorgeschlagene Richtlinie von den Mitgliedstaaten die Einführung der notwendigen Datenschutzgarantien gemäß ihrer jeweiligen nationalen Gesetze verlangen. Die Mitgliedstaaten haben unter anderem (i) den Zweck der Verarbeitung zu benennen und festzulegen, welche Nutzungen damit vereinbar sind; (ii) die Einrichtungen zu benennen und streng zu begrenzen, die Zugang zu diesen Risikobewertungen haben (die Kommission, EBA, ESMA und EIOPA auf Anfrage); (iii) das Recht auf Zugang und auf angemessene Auskunft für alle betroffenen Personen sicherzustellen, deren personenbezogenen Daten verarbeitet werden könnten und (iv) die Aufbewahrungsfrist der personenbezogenen Daten zu definieren und auf das für die Zweckerfüllung notwendige Minimum zu begrenzen. Eine längere Aufbewahrung der Risikobewertungen wäre zum Beispiel nach einer vollständigen Anonymisierung möglich.

71. Gemäß Artikel 7 Absatz 5 werden die Ergebnisse der von den zuständigen Behörden durchgeführten Risikobewertungen der Kommission, EBA, ESMA und EIOPA auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Wenn diese Berichte eine Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, so würde ihre Verarbeitung ebenfalls unter die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 fallen.

3.1.3. Sorgfaltspflichten

Detaillierte Angabe der Daten, die zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten erhoben werden können, um willkürliche Entscheidungen und Diskriminierungen zu verhindern

72. Erwägungsgründe 19, 20, 23 und 47 und Kapitel II (Artikel 9 bis 28) der vorgeschlagenen Richtlinie widmen sich dem Thema der Sorgfaltspflichten (CDD), die vereinfacht, verstärkt oder von Dritten erbracht werden können.
73. Dieses Thema wird ziemlich ausführlich behandelt und die Umstände, die die CDD erfordern, sind klar genannt (Artikel 9 und 10). Die Überprüfung ihrer Kunden wird von allen Verpflichteten (zum Beispiel Kredit- und Finanzinstitute, Abschlussprüfer, Juristen, Immobilienmakler, Anbieter von Glücksspieldiensten (Artikel 2) verlangt. Jedoch werden der konkrete Inhalt der Überprüfung und die Daten, die über einen Kunden bei Ausübung der CDD zu erheben sind (auch in Bezug auf die verstärkten oder vereinfachten Sorgfaltspflichten) in der vorgeschlagenen Richtlinie nicht ausreichend detailliert genannt. Dies lässt den durchführenden Verpflichteten einen weiten Spielraum, was zu einer willkürlichen und/oder übertriebenen Verarbeitung personenbezogener Daten, wenn nicht sogar sensibler Daten führen kann.
74. Die Ergebnisse dieser Überprüfung können einigen Personen zum Beispiel die Möglichkeit nehmen, ein Bankkonto zu eröffnen oder eine Geschäftsbeziehung einzugehen. Deshalb begrüßt der EDSB den Umstand, dass der Erwägungsgrund 47 Bezug auf den Nichtdiskriminierungsgrundsatz nimmt, der in Artikel 21 der EU-Charta der Grundrechte enthalten ist. Diese Bezugnahme enthält jedoch keine ausreichende Angabe darüber, welche Datenart bei der CDD verarbeitet werden kann³⁸.
75. Der EDSB erachtet die Aufnahme einer präzisen Liste der Informationen in den Text der vorgeschlagenen Richtlinie für wichtig, die bei der Ausübung der CDD berücksichtigt bzw. nicht berücksichtigt werden dürfen (und inwieweit sensible Daten betroffen sein können, wie es weiter unten erklärt wird). Der EDSB empfiehlt zusätzlich die Nutzung von Mustern mit Antworten auf Multiple-Choice-Fragen, da sie jede subjektive Entscheidung verhindern und eine harmonisierte Anwendung der Pflichten in der ganzen EU gewährleisten würden. Vorgaben für solche Muster könnten in Durchführungsbestimmungen oder Leitlinien geliefert werden.
76. Wenn dieser Ansatz nicht umsetzbar ist, sollte die vorgeschlagene Richtlinie zumindest die Pflicht der Mitgliedstaaten enthalten, die Daten detailliert aufzuführen, die die Verpflichteten bei der Durchführung der CDD gegenüber

³⁸ Anhang II und III nennen nur die allgemeinen Risikofaktoren.

dem Kunden erheben können. Der EDSB möchte aber das Risiko der Rechtsunsicherheit und Inkohärenz zwischen den Mitgliedstaaten unterstreichen, die sich aus dem Fehlen harmonisierter Regelungen auf europäischer Ebene ergeben können.

Sensible Daten

77. Es ist zu unterstreichen, dass die Verarbeitung von sensiblen Daten, wie sie in Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG beschrieben wird, für den zu erzielenden Zweck der vorgeschlagenen Richtlinie nicht notwendig erscheint. Die Notwendigkeit einer solchen Verarbeitung wird im Text selbst nicht erwähnt. Es kann jedoch (angesichts der Definition von „kriminellen Aktivitäten“ in Artikel 3) nicht ausgeschlossen werden, dass die Verpflichteten bei der CDD sensible Daten nach Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG wie etwa bezüglich der Straftaten oder der Tatverdächtigungen, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen der Kunden zu verarbeiten haben³⁹. Gemäß der letztgenannten Richtlinie ist die Verarbeitung in diesem Fall nur dann zulässig, wenn sie „unter behördlicher Aufsicht und aufgrund von einzelstaatlichem Recht, das angemessene Garantien vorsieht, [...]“ erfolgt. Dieses Thema wird jedoch von der vorgeschlagenen Richtlinie nicht behandelt.
78. Außerdem können die Umstände, in denen die CDD durchzuführen ist, bei einer uneingeschränkten Verarbeitung sensibler Daten zu einer Diskriminierung führen. Den Verpflichteten die Entscheidung darüber zu überlassen, inwieweit sensible Daten für die Ausübung der CDD notwendig sind, beinhaltet das Risiko willkürlicher Entscheidungen. Dazu können zum Beispiel gehören, Kunden, die aufgrund einer bestimmten ethnischen Herkunft als verdächtig erachtet werden, oder Kunden mit anderen politischen oder religiösen Ansichten, von dem Recht auf Durchführung von Transaktionen auszuschließen.
79. Der EDSB erachtet es als notwendig, in der vorgeschlagenen Richtlinie zu klären, ob sensible Daten im Sinne von Artikel 8 Absatz a der Richtlinie 95/46/EG für die Durchführung der CDD erhoben werden können. Sollte eine solche Verarbeitung erforderlich sein, haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass diese unter behördlicher Aufsicht und aufgrund von einzelstaatlichem Recht, das angemessene Garantien vorsieht, erfolgt.

Verstärkte Sorgfaltspflichten

80. In den Fällen nach Artikel 17 bis 223 der vorgeschlagenen Richtlinie und in anderen, von den Mitgliedstaaten ermittelten Fällen mit höheren Risiken, besteht

³⁹ Der EDSB möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass er Daten bezüglich vermuteter Straftaten als sensible Daten gemäß Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG einstuft, da sie zu Klagen gegen Personen vor den Zivil- und auch vor den Strafgerichten führen können. Siehe insbesondere die Stellungnahme über Ratingagenturen http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-02-09_EU_US_Joint_Customs_DE.pdf, vor allem Randnr. 22 und auch die Stellungnahme über ACTA http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2010/10-02-22_ACTA_DE.pdf, Randnr. 32 (ii).

eine verstärkte Sorgfaltspflicht. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen Bank-/Transaktionsbeziehungen ein Korrespondenzinstitut, eine politisch exponierte Person aus der EU oder dem Ausland⁴⁰ oder Personen, die bei einer internationalen Organisation ein wichtiges Amt bekleiden oder mit einem solchen betraut wurden, betreffen. Die verstärkten Sorgfaltspflichten sind in Artikel 16 Absatz 2 als Pflicht definiert, den *„Hintergrund und Zweck aller komplexen, ungewöhnlichen großen Transaktionen und aller ungewöhnlichen Transaktionsmuster ohne erkennbaren wirtschaftlichen oder rechtmäßigen Zweck zu untersuchen, soweit dies bei vertretbarem Aufwand möglich ist“*. Artikel 18 und 19 verlangen *„angemessene risikobasierte Verfahren“*, bei denen die *„Zustimmung der Führungsebene“* einzuholen ist, *„bevor Geschäftsbeziehungen mit diesen Kunden“* aufgenommen oder fortgeführt werden, sowie *„die Geschäftsbeziehung einer verstärkten fortlaufenden Überwachung“* zu unterziehen.

81. Der Text stellt klar, dass im Fall der verstärkten Sorgfaltspflichten auch Familienmitglieder und Personen, die solchen politisch exponierten Personen bekanntermaßen nahe stehen, dieser Überprüfung unterzogen werden können. Nach Ansicht des EDSB kann Artikel 21 zu einer übertriebenen Prüfung der Geschäfts- und Finanztätigkeiten von Familienmitgliedern oder bekanntermaßen politisch exponierten Personen nahe stehenden Personen führen. Er empfiehlt daher eine eindeutige Begrenzung der Situationen, in denen die Risiken so erheblich sind, dass sie verstärkte Sorgfaltspflichten rechtfertigen. Daneben müssen auch Verfahrensgarantien gegen einen Missbrauch aufgenommen werden.

3.1.4. Vertraulichkeit und Datenschutz

82. Artikel 42 verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die Verpflichteten angemessene Maßnahmen ergreifen, damit die Mitarbeiter die geltenden Bestimmungen sowie die einschlägigen Datenschutzbestimmungen kennen. Diese Maßnahmen müssen auch besondere Fortbildungsprogramme enthalten (Artikel 43). Artikel 45 Absatz 2 verlangt von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass das Personal der zuständigen nationalen Behörden in Fragen der Vertraulichkeit und des Datenschutzes bei ihrer Arbeit einen hohen professionellen Standard einhält. Der EDSB begrüßt diese Bestimmungen, die die Notwendigkeit für die Mitarbeiter, die mit personenbezogenen Daten über Geldwäsche zu tun haben, die Grundsätze des Datenschutzes zu beachten, hervorhebt. Er empfiehlt, dass Artikel 42 auch die Vertraulichkeit aufnimmt, da die zuständigen Mitarbeiter mit CDD-Verfahren zu tun haben werden.

3.1.5. Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten

83. Artikel 29 verlangt von den Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, *„dass die in ihrem Gebiet niedergelassenen Gesellschaften oder sonstigen juristischen Personen angemessene, präzise und aktuelle Angaben zu den wirtschaftlich an ihnen Berechtigten einholen und aufbewahren“*. Dabei benennt er jedoch nicht, welche

⁴⁰ Artikel 3 Absatz 7 definiert *„politisch exponierte Personen aus dem Ausland“* als *„natürliche Personen, die in einem Drittland wichtige öffentliche Ämter bekleiden oder mit solchen betraut wurden“* und *„politisch exponierte Personen aus der EU“* als *„natürliche Personen, die in einem Mitgliedstaat wichtige öffentliche Ämter bekleiden oder mit solchen betraut wurden“*.

Daten über den wirtschaftlich Berechtigten erhoben werden können. Dagegen zählt Artikel 30 über Treuhänder folgende zu verarbeitende Daten auf: Identität des Treugebers, des/der Treuhänder/s, des Protectors (falls relevant), der Begünstigten oder Kategorie von Begünstigten sowie jeder anderen natürlichen Person, unter deren effektiver Kontrolle das Treuhandvermögen steht. Die einzige (sehr allgemeine) Information, die die vorgeschlagene Richtlinie über die zu erhebenden Daten unter Einhaltung dieser Verpflichtung gibt, findet sich im Erwägungsgrund 10, nach dem die „Identität jeder natürlichen Person, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle eine juristische Person steht“ festgestellt werden soll.

84. Da es sich bei den Daten, die eine Bestimmung natürlicher Personen zulässt, um den Namen oder um biometrische Daten oder eine Kennnummer handeln kann, ist eine genauere Angabe erforderlich. Der EDSB empfiehlt daher, in einer materiellrechtlichen Bestimmung der vorgeschlagenen Richtlinie die Identifikationsdaten aufzulisten, die über den wirtschaftlich Berechtigten erhoben werden, auch wenn keine Dienstleister für Treuhandvermögen beteiligt sind. Zumindest soll die Pflicht für die Mitgliedstaaten zur Erteilung präziser Regeln aufgenommen werden, welche Daten die Verpflichteten über die wirtschaftlich Berechtigten erheben können.

3.1.6. Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen zentralen Meldestellen

85. Die vorgeschlagene Richtlinie regt die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen zentralen Meldestellen an (Unterabschnitt III, Artikel 48 bis 54). Eine Zusammenarbeit bedingt notwendigerweise einen Austausch von Informationen und deshalb möglicherweise von wichtigen personenbezogenen Daten der Kunden, die der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung verdächtigt werden. In den Erwägungsgründen 39 und 40 werden eine bessere Koordination und Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten gefördert, vor allem durch gesicherte Übertragungswege für den Informationsaustausch, wie etwa das dezentralisierte Computernetzwerk „*zentrale Meldestelle.net*“ und die technischen Möglichkeiten, die dieses Mittel anbietet.
86. Aufgrund der Natur der personenbezogenen Daten, die von dem geplanten Austausch betroffen sind (wobei insbesondere berücksichtigt wird, dass die Daten über den Verdacht einer Straftat⁴¹ erhoben werden), müssen konkrete Sicherheits- und Datenschutzgarantien gelten. Der EDSB begrüßt, dass Artikel 52 die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sicherzustellen, dass die zentralen Meldestellen alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich Sicherheitsvorkehrungen ergreifen, und dass der Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen anderen Behörden oder Abteilungen nicht ohne im Voraus erteilte Zustimmung der übermittelnden zentrale Meldestelle zugänglich gemacht werden.
87. Der EDSB begrüßt auch die besondere Vorgabe für Mitgliedstaaten, von den zentralen Meldestellen die Nutzung „moderner Technologien“ zu verlangen, was ihnen ermöglicht, ihre Daten mit denen anderer zentraler Meldestelle anonym und

⁴¹ Siehe oben Randnr. 87 und Fußnote 45.

unter Gewährleistung eines „vollständigen Schutzes personenbezogener Daten“ abzugleichen (Artikel 53 Absatz 1). Er rät jedoch, den Ausdruck „moderne Technologien“ mit „modernster Technologie unter Anwendung des eingebauten Datenschutz“ zu ersetzen. Der EDSB empfiehlt auch, (i) die Aufbewahrungsfrist des Datenaustausches zu definieren und auf das für den Zweck der Verarbeitung unbedingt Erforderliche zu begrenzen, (ii) die Datenaktualisierung durch eigens dafür zuständige Akteure sicherzustellen, die hierfür innerhalb der zentralen Meldestellen verantwortlich sind und (iii) das Verfahren für die Gewährleistung der Sicherheit der verarbeiteten Daten genau zu benennen.

3.2. Besondere Bemerkungen zu der vorgeschlagenen Verordnung

3.2.1. Eingeholte Informationen über den Auftraggeber und den Begünstigten

88. Gemäß Artikel 4 der vorgeschlagenen Verordnung haben PSP in jedem elektronischen Zahlungsverkehr im Allgemeinen den vollständigen Namen und die Kontonummer des Auftraggebers und des Begünstigten sowie die Wohnsitzanschrift des Auftraggebers aufzunehmen. Jedes Mal, wenn eine Person in der EU Geld in ein anderes Land transferiert, werden ihre personenbezogenen Daten an den erhaltenden PSP einschließlich des vollständigen Namens, der Wohnsitzanschrift oder des Geburtsortes und des Geburtsdatums oder die nationale Kennziffer sowie die Transaktionsnummer gesendet.
89. Der EDSB begrüßt, dass Artikel 4 gemäß dem Grundsatz der Datenminimierung (Artikel 6 Buchstabe c der Richtlinie 95/46) die Daten genau benennt, die sowohl über den Auftraggeber als auch über den Begünstigten erhoben werden.
90. Er stellt jedoch die Aufnahme der nationalen Kennziffer in Frage und erinnert an Artikel 8 Absatz 7 der Richtlinie 95/46/EG, wonach die *„Mitgliedstaaten bestimmen, unter welchen Bedingungen eine nationale Kennziffer oder andere Kennzeichen allgemeiner Bedeutung Gegenstand einer Verarbeitung sein dürfen“*. Der EDSB unterstreicht, dass die Verarbeitung der nationalen Kennziffer in verschiedenen Mitgliedstaaten besonderen Beschränkungen und/oder Garantien unterliegt. Er empfiehlt deshalb, stattdessen die Transaktionsnummer zu verwenden. Wenn dies nicht möglich ist, sollte in Artikel 4 der Geldtransferverordnung detailliert aufgenommen werden, dass die Einbeziehung der nationalen Kennziffer in den übermittelten Daten an den entgegennehmenden PSP strengeren nationalen Gesetzen unterworfen ist, die Artikel 8 Absatz 7 der Richtlinie 95/46/EG umsetzen.
91. Der in Artikel 6 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG festgelegte Grundsatz der Datengenauigkeit macht eine Prüfung bezüglich der Richtigkeit der verarbeiteten Daten, eventueller Schreibfehler oder Verwechslungen notwendig. Zudem ist mit der Geldwäsche häufig die Problematik des Identitätsdiebstahls verbunden. Der EDSB möchte deshalb die Notwendigkeit für die PSP hervorheben, die Informationen über den Begünstigten einer Transaktion vor der Meldung zu prüfen⁴². Er begrüßt in diesem Zusammenhang die Ausführungen im

⁴² Die Studie über die Anwendung der Verordnung über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers hebt die Bedeutung dieser Genauigkeitsprüfung hervor, MARKT/2011/054/F, S. 97.

Erwägungsgrund 14. Da eine große Wahrscheinlichkeit einer Datenungenauigkeit besteht und der Zahlungsdienstleister für die Lieferung genauer Daten verantwortlich ist, begrüßt der EDSB die Bestimmung in den Artikeln 4 Absatz 3, 4 Absatz 4, 7 und 12 über ein Überprüfungsverfahren zur Sicherstellung der Vollständigkeit sowie der Genauigkeit der Daten.

3.2.2. Zugang zu Informationen / Vertraulichkeit

92. Artikel 16 und 17 der Richtlinie 95/46/EG verlangen Garantien zur Sicherstellung der Vertraulichkeit und Sicherheit der Daten. Personen, die Zugang zu den Daten haben, dürfen diese nur auf Anweisung des für die Verarbeitung Verantwortlichen und mit geeigneten technischen Maßnahmen verarbeiten. Zudem sind organisatorische Maßnahmen einzuführen, um Daten gegen zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung, den zufälligen Verlust, die Änderung, die unbefugte Weitergabe usw. zu schützen. Vertraulichkeit bedeutet auch, dass nur die Personen Zugang zu den Daten haben dürfen, die „wissen müssen“, wie z. B. diejenigen, die den Datenzugang zur Ausübung ihrer beruflichen Pflichten benötigen.
93. Der EDSB stellt in diesem Zusammenhang die fehlende Erwähnung der Vertraulichkeit der Daten in der vorgeschlagenen Verordnung fest. In Anbetracht der zu verarbeitenden großen Datenmenge im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung und aufgrund der hohen Sensibilität des Kontextes bevorzugt der EDSB die Einführung einer Bestimmung folgenden Inhalts: „Zu den Informationen haben nur die hierfür bestimmten Personen oder Personenklassen Zugang“. Er empfiehlt, dass die neu eingeführte Bestimmung von den Mitgliedstaaten verlangt, im nationalen Gesetz die Funktion genau zu benennen, die die Personen mit Datenzugangsberechtigung innerhalb der Organisation besitzen müssen.
94. Der EDSB stellt auch das Fehlen einer Bestimmung fest, mit der sichergestellt wird, dass die Verpflichteten geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die Mitarbeiter die einschlägigen Datenschutzerfordernungen und insbesondere die Vertraulichkeit und Sicherheitsbestimmungen kennen (ähnlich der Bestimmung in Artikel 42 und 45 Absatz 2 der vorgeschlagenen Richtlinie). Deshalb empfiehlt der EDSB eine Bestimmung aufzunehmen, die die Notwendigkeit für die Mitarbeiter hervorhebt, die mit personenbezogenen Daten über den Auftraggeber und dem Begünstigten zu tun haben und die deshalb die verarbeiteten Daten vertraulich zu behandeln und die Datenschutzerfordernungen einzuhalten haben. Die Bestimmung sollte daneben den Mitgliedstaaten auch auferlegen, besondere Schulungen für die Mitarbeiter durchzuführen, die regelmäßig personenbezogene Daten erheben, und an diese Leitlinien auszugeben, in denen sie daran erinnert werden, was zulässig und was nicht zulässig ist und insbesondere, welche Daten verarbeitet werden dürfen.

3.2.3. Pflicht zur Zusammenarbeit

95. Artikel 15 verlangt von den PSP die umgehende Beantwortung von Informationsanfragen über den Auftraggeber seitens der für die Bekämpfung der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden in den

Mitgliedstaaten. Im Erwägungsgrund 20 wird die Notwendigkeit dieser Pflicht unterstrichen. Aufgrund der Natur der betroffenen personenbezogenen Daten in dem geplanten Austausch sind Garantien zu geben. Die Behörden, an die die Daten übermittelt werden, müssen daher sowohl die Sicherheitsanforderungen sowie den Datenschutz einhalten. Sie sollen auch darauf hingewiesen werden, dass die ausgetauschten Informationen nur an andere Behörden, Einrichtungen oder Abteilungen zugänglich gemacht werden dürfen, wenn diese ein Recht auf den Zugang haben. Der EDSB rät deshalb, den Satz in Artikel 15 wie folgt zu ergänzen: „Es sind besondere Garantien vorzusehen, die die Einhaltung der Datenschutzerfordernungen im Rahmen des Informationsaustauschs sicherstellen“.

96. Der EDSB stellt fest, dass die in den Mitgliedstaaten zur Geldwäschebekämpfung und Terrorismusfinanzierung verantwortlichen Behörden gemäß Artikel 15 zu den Dritten gehören, die auf Anfrage Zugang zu verarbeiteten Daten haben. Er empfiehlt zur Sicherstellung, dass andere fremde Behörden oder Parteien, die kein Interesse an der Bekämpfung von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung haben, keinen Zugang zu gespeicherten Daten haben können, eine Vervollständigung des Artikels 15.

3.2.4. Meldung von Verstößen

97. Der EDSB stellt die Pflicht der Mitgliedstaaten nach Artikel 21 fest, wirksame Mechanismen einzurichten, um die Meldung von Verstößen gegen die Bestimmungen der Verordnung zu fördern. Er begrüßt den Inhalt des Artikels 21 Absatz 2 Buchstabe c, wonach dieser Mechanismus den Schutz personenbezogener Daten gemäß den Grundsätzen der Richtlinie 95/46/EG sowohl für die Person, die die Verstöße meldet, als auch für die natürliche Person, die mutmaßlich für einen Verstoß verantwortlich ist, umfasst. Er empfiehlt jedoch die Vervollständigung der Bestimmung, um genau zu erklären, an welche Behörde die Mitteilung zu richten ist, und um die Einführung geeigneter technischer und organisatorischer Maßnahmen zu verlangen, die die Daten gegen zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung, den zufälligen Verlust, die Änderung oder die unbefugte Weitergabe schützen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

98. Der EDSB erkennt die Wichtigkeit der Politik der Geldwäschebekämpfung für den wirtschaftlichen und finanziellen Ruf der Mitgliedstaaten an. Er unterstreicht jedoch, dass das rechtmäßige Ziel der Transparenz über die Herkunft von Zahlungen, Geldeinlagen und Geldtransfers, um Terrorismus und Geldwäsche entgegenzutreten, gleichzeitig die Einhaltung der Datenschutzerfordernungen sicherstellen muss.
99. Folgende Themen sollten in beiden Vorschlägen angesprochen werden:
- Es ist ein ausdrücklicher Bezug auf das geltende Datenschutzrecht der EU in einer eigenen materiellrechtlichen Bestimmung aufzunehmen, die insbesondere die Richtlinie 95/46/EG und die sie umsetzenden nationalen Gesetze erwähnt, sowie die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der EU und ihrer Einrichtungen. Diese Bestimmung soll auch ausdrücklich erklären, dass die

Vorschläge die geltenden Datenschutzbestimmungen nicht beeinträchtigen. Der Bezug im Erwägungsgrund 33 auf den Rahmenbeschluss des Rates 2008/977/JHA vom 27. November 2008 ist zu streichen.

- In der vorgeschlagenen Richtlinie sollte eine Definition der „zuständigen Behörden“ und der „zentralen Meldestellen“ aufgenommen werden. Diese Definition sollte garantieren, dass die „zuständigen Behörden“ nicht als „zuständige Behörden“ im Sinne von Artikel 2 Buchstabe h des Rahmenbeschlusses 2008/977/JHA gelten.
- Es sollte im Erwägungsgrund 32 geklärt werden, dass die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung aus der Notwendigkeit entsteht, die rechtliche Verpflichtung zu erfüllen, der die Verpflichteten, die zuständigen Behörden und die zentrale Meldestelle unterliegen (Artikel 7 Buchstabe c der Richtlinie 95/46/EG).
- Es soll darauf hingewiesen werden, dass der einzige Zweck der Verarbeitung die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sein darf und dass die Daten nicht für andere unvereinbare Zwecke weiter verarbeitet werden dürfen.
- Für das konkrete Verbot der Datenverarbeitung für geschäftliche Zwecke, das derzeit im Erwägungsgrund 31 der vorgeschlagenen Richtlinie und im Erwägungsgrund 7 der vorgeschlagenen Verordnung genannt ist, soll eine eigene Bestimmung aufgenommen werden.
- Es soll ein eigener Erwägungsgrund hinzugefügt werden, der klärt, dass die Bekämpfung von Steuerhinterziehung nur als Vortat aufgenommen wird.
- In Bezug auf internationale Transfers sollen eigene materiellrechtliche Bestimmungen über die Übermittlung personenbezogener Daten hinzugefügt werden, die eine angemessene Rechtsgrundlage für die gruppeninterne Übermittlung/PSP an PSP geben und dem Text und der Auslegung des Artikels 26 der Richtlinie 95/46/EG durch die Artikel-29-Arbeitsgruppe der Europäischen Datenschutzbehörden entsprechen. Der EDSB empfiehlt, die Verhältnismäßigkeit der Anforderung an Massenübermittlungen von personenbezogenen und sensiblen Daten an ausländische Staaten für den Zweck der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erneut zu überprüfen und einen verhältnismäßigeren Ansatz zu fördern.
- In Bezug auf die Bekanntmachung von Sanktionen empfiehlt der EDSB die Abwägung von Alternativen und weniger einschneidender Optionen zu der allgemeinen obligatorischen Bekanntmachung, wobei in jedem Fall in der vorgeschlagenen Richtlinie das Folgende detailliert darzulegen ist:
 - der Zweck der Bekanntmachung, wenn sie beizubehalten ist;
 - die bekannt zu machenden personenbezogenen Daten;
 - die Informationspflicht gegenüber den betroffenen Personen vor der Bekanntmachung der Entscheidung und die Garantie des Rechts, gegen diese Entscheidung vor der Bekanntmachung ein Rechtsmittel einlegen zu können;
 - das Widerspruchsrecht der betroffenen Personen aus überwiegenden, legitimen Gründen gemäß Artikel 14 der Richtlinie 95/46/EG;
 - zusätzliche Beschränkungen bezüglich Online-Bekanntmachungen;
- bezüglich der Datenaufbewahrung sollte eine materiellrechtliche Bestimmung mit einer Mindestaufbewahrungsfrist und zusätzlichen

Anforderungen hinzugefügt werden, die die Mitgliedstaaten einzuhalten haben.

100. In Bezug auf die vorgeschlagene Richtlinie empfiehlt der EDSB des Weiteren Folgendes:

- Hinzufügung einer besonderen Bestimmung mit dem Hinweis auf den Grundsatz, den betroffenen Personen Informationen über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu liefern (gemäß Artikel 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG) und Benennung des Verantwortlichen dieser Informationen für die betroffenen Personen;
- Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei Beschränkung der Rechte der betroffenen Personen und daher Hinzufügung einer besonderen Bestimmung zur Erläuterung der Bedingungen für die eventuelle Beschränkung der Rechte der betroffenen Personen;
- eindeutige Erklärung, ob die von den zuständigen Behörden oder Verpflichteten durchgeführten Risikobewertungen die Verarbeitung personenbezogener Daten bedingen kann. Sollte dies der Fall sein, so hat die vorgeschlagene Richtlinie die Einführung der notwendigen Datenschutzgarantien zu verlangen.
- Hinzufügung einer präzisen Liste über die Informationen, die bei Ausübung der Sorgfaltspflichten zu berücksichtigen sind. Klärung, ob sensible Daten gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG für diesen Zweck erhoben werden. Sollte eine solche Verarbeitung erforderlich sein, haben die Mitgliedstaaten die Durchführung unter behördlicher Aufsicht und aufgrund von nationalen Gesetzen, die angemessene Garantien vorsehen, sicherzustellen.
- Abänderung des Artikels 21, um eindeutiger die Situationen zu beschränken, in denen die Risiken so wesentlich sind, dass sie verstärkte Sorgfaltspflichten rechtfertigen, und um Verfahrensgarantien gegen Missbrauch aufzunehmen;
- Abänderung des Artikels 42, um einen Bezug auf die Vertraulichkeit aufzunehmen, die von allen Mitarbeitern, die mit den CDD-Verfahren zu tun haben, eingehalten werden muss;
- Auflistung der Arten der über den wirtschaftlich Berechtigten zu erhebenden Identitätsdaten in eine materiellrechtliche Bestimmung, auch wenn kein Dienstleister für Treuhandvermögen beteiligt ist.

101. In Bezug auf die vorgeschlagene Verordnung empfiehlt der EDSB des Weiteren Folgendes:

- Anstatt der Verwendung der nationalen Kennziffer als Bezug ohne besondere Beschränkungen und/oder Garantien Verwendung der Transaktionsnummer;
- Hinweis auf die Bedeutung der Einhaltung des Grundsatzes der Datengenauigkeit gemäß Artikel 6 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG im Zusammenhang mit Verfahren der Geldwäschebekämpfung;
- Hinzufügen einer Bestimmung folgenden Inhalts: „Zu den Informationen haben nur die hierfür bestimmten Personen oder Personenklassen Zugang“;
- Hinzufügen einer Bestimmung bezüglich der Beachtung der Vertraulichkeit und der Datenschutzpflichten seitens der Mitarbeiter, die mit

personenbezogenen Daten über den Auftraggeber und den Begünstigten zu tun haben;

- Klarstellung in Artikel 15, dass andere fremde Behörden oder Parteien, die kein Interesse an der Bekämpfung von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung haben, keinen Zugang zu gespeicherten Daten haben dürfen;
- Vervollständigung des Artikels 21 durch genaue Erklärung, an welche Behörde die Mitteilung zu richten ist und mit der Forderung, geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, die die Daten gegen zufällige oder unrechtmäßige Zerstörung, den zufälligen Verlust, die Änderung oder die unbefugte Weitergabe schützen.

Brüssel, 4. Juli 2013

(unterzeichnet)

Giovanni BUTTARELLI