



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

**Stellungnahme 1/2017**  
**Stellungnahme 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

*Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU. Der Datenschutzbeauftragte hat nach Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 „[i]m Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten [...] sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Privatsphäre, von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft geachtet werden“ und ist „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und der betroffenen Personen in allen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Angelegenheiten“ zuständig.*

*Der Datenschutzbeauftragte und der Stellvertretende Datenschutzbeauftragte wurden im Dezember 2014 mit dem konkreten Auftrag ernannt, konstruktiver und proaktiver vorzugehen, und haben im März 2015 eine Fünfjahresstrategie veröffentlicht, in der sie darlegten, wie sie diesen Auftrag umzusetzen und darüber Rechenschaft abzulegen gedenken.*

*Diese Stellungnahme steht im Zusammenhang mit dem Auftrag des EDSB, die EU-Organe bezüglich der Auswirkungen ihrer Politik auf den Datenschutz zu beraten und eine verantwortliche Politikgestaltung zu fördern. Dies steht im Einklang mit Maßnahme 9 der Strategie des EDSB: „Förderung einer verantwortungsvollen und fundierten politischen Entscheidungsfindung“.*

## Zusammenfassung

Am 5. Juli 2016 veröffentlichte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen zur Änderung der Geldwäsche-Richtlinie und der Richtlinie 2009/101/EG, mit denen direkt und energisch gegen Steuerhinterziehung sowie Geldwäsche vorgegangen und ein gerechteres und effizienteres Steuersystem aufgebaut werden soll. Diese Stellungnahme befasst sich mit den Implikationen solcher Änderungen für den Datenschutz.

Diese Änderungen verfolgen offensichtlich im Sinne einer wirksamen Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einen strengeren Ansatz als früher. Im Mittelpunkt der vorgeschlagenen Maßnahmen stehen unter anderem neue Kanäle und Modalitäten für die Einschleusung illegaler Gelder in die legale Wirtschaft (z. B. virtuelle Währungen, Umtausch-Plattformen usw.).

Zwar wollen wir den Wert der mit dem Gesetz verfolgten politischen Ziele gar nicht beurteilen, doch hegen wir in diesem konkreten Fall Bedenken ob der Tatsache, dass mit den Änderungen auch andere politische Ziele - außer Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung - verfolgt werden, die nicht völlig klar umrissen werden.

Die Verarbeitung von für einen Zweck erhobenen Daten für einen anderen Zweck, der mit dem ersten überhaupt nichts zu tun hat, ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Zweckbindung und gefährdet die Umsetzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die Änderungen werfen insbesondere Fragen dazu auf, ob bestimmte Formen der weit in die Privatsphäre eingreifenden Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche und des Terrorismus akzeptabel sind, außerhalb dieser Kontexte notwendig sind, und ob sie verhältnismäßig sind.

Zur Verhältnismäßigkeit sei angemerkt, dass die Änderungen vom risikobasierten Ansatz in der derzeitigen Fassung der Geldwäsche-Richtlinie mit dem Argument abrücken, das höhere Risiko für Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängende Vortaten lasse dessen rechtzeitige Aufdeckung und Bewertung nicht zu.

Außerdem entfernen sie bestehende Garantien, die für ein gewisses Maß an Verhältnismäßigkeit gesorgt hätten, beispielsweise die Formulierung von Bedingungen für den Zugang zentraler Meldestellen zu Informationen über finanzielle Transaktionen.

Am wichtigsten ist jedoch schließlich, dass die Änderungen den Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer sowohl für zuständige Behörden als auch die Öffentlichkeit erheblich erweitern, und zwar als politisches Instrument, mit dem sich die Durchsetzung steuerlicher Pflichten erleichtern und optimieren lässt. Unserer Auffassung nach fehlt es bei der Umsetzung einer solchen Lösung an Verhältnismäßigkeit und bestehen erhebliche und unnötige Risiken für das Recht natürlicher Personen auf Privatsphäre und Datenschutz.

# INHALT

## Inhalt

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG.....</b>	<b>5</b>
1.1	HINTERGRUND DER RICHTLINIE ZUR BEKÄMPFUNG DER GELDWÄSCHE.....	5
1.2	DER VORSCHLAG: BEKÄMPFUNG VON STEUERHINTERZIEHUNG UND TERRORISMUSFINANZIERUNG.....	6
1.3	GELTUNGSBEREICH DIESER STELLUNGNAHME.....	6
<b>2</b>	<b>DER ENTWURF DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS.....</b>	<b>7</b>
2.1	DER POLITISCHE ANSATZ DER DERZEITIGEN FASSUNG DER GELDWÄSCHE-RICHTLINIE 7	
2.2	VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN AN DER GELDWÄSCHE-RICHTLINIE UND DER RICHTLINIE 2009/101/EG MIT AUSWIRKUNGEN AUF DAS RECHT AUF DATENSCHUTZ.....	8
<b>3</b>	<b>WICHTIGSTE DATENSCHUTZIMPLIKATIONEN DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS .....</b>	<b>8</b>
3.1	GRUNDSATZ DER ZWECKBINDUNG.....	8
	<i>Der Grundsatz der Zweckbindung in dem Vorschlag .....</i>	<i>9</i>
	<i>Die Kompromisslösung im Standpunkt des Rates .....</i>	<i>10</i>
3.2	VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT .....	12
	<i>Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in dem Vorschlag .....</i>	<i>13</i>
<b>4</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNG.....</b>	<b>16</b>
	<b>Endnoten .....</b>	<b>18</b>

## 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 Datenverkehr,

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 Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2, Artikel 41 Absatz 2 und Artikel 46 Buchstabe d) —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

### 1 EINLEITUNG

#### 1.1 Hintergrund der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche

1. Im Mai 2015 wurde eine neue EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche („Geldwäsche-Richtlinie“)<sup>1</sup> angenommen. Erklärtes Ziel des neuen Rechtsakts ist es, das Instrumentarium für die Bekämpfung der Geldwäsche zu verbessern, da Ströme von illegalem Geld die Integrität, Stabilität und das Ansehen des Finanzsektors schädigen und eine Bedrohung für den Binnenmarkt der Union sowie die internationale Entwicklung darstellen.
2. Der Schutz der Solidität, Integrität und Stabilität von Kreditinstituten und Finanzinstituten sowie des Vertrauens in das Finanzsystem insgesamt sind nicht die einzigen politischen Ziele, die mit der Geldwäsche-Richtlinie verfolgt werden. Im Juni 2003 überarbeitete nämlich die Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force (FATF<sup>2</sup>)) ihre Empfehlungen, dehnte sie auf die Terrorismusfinanzierung aus und sah detailliertere Anforderungen an die Identifizierung und Überprüfung von Kunden vor. Sie wies auf Situationen hin, in denen ein höheres Risiko von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung möglicherweise strengere politische Maßnahmen erforderlich macht, aber auch auf Situationen, in denen aufgrund geringerer Risiken vielleicht weniger strenge Kontrollen erforderlich sind.
3. Die Geldwäsche-Richtlinie enthält daher ein Regelwerk, das sowohl Geldwäsche als auch Terrorismusfinanzierung durch illegale Finanzströme verhindern soll. Sie sieht eine risikobasierte Anwendung von Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden bei verdächtigen Transaktionen vor. Sie stützt sich auf die Beschaffung und Auswertung von Informationen über wirtschaftliches Eigentum und auf koordinierte Untersuchungstätigkeiten von zentralen Meldestellen in den Mitgliedstaaten.

## 1.2 Der Vorschlag: Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Terrorismusfinanzierung

4. Am 2. Februar 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung mit einem Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung, der unter anderem Änderungen an der Geldwäsche-Richtlinie vorsah, mit denen gezielter gegen Geldwäsche mit Hilfe von Umtauschplattformen und virtuellen Währungen vorgegangen werden soll, und der die Rolle zentraler Meldestellen neu definiert<sup>3</sup>.
5. Auch Finanzskandale<sup>4</sup> und ein steigendes Risiko von Steuerhinterziehung scheinen der Kommission die Notwendigkeit vor Augen geführt zu haben, dass es notwendig ist, die Wirkung der Geldwäsche-Richtlinie neu zu justieren und sie direkter gegen Steuerhinterziehung auszurichten, die in der derzeitigen Fassung der Richtlinie lediglich als Quelle illegaler Gelder betrachtet, nicht jedoch gezielt bekämpft wird.
6. Am 5. Juli 2016 veröffentlichte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen („Vorschlag“) zur Änderung der Geldwäsche-Richtlinie und der Richtlinie 2009/101/EG, die vor dem Hintergrund eines mit den G20 und der OECD abgestimmten Vorgehens darauf abzielen, direkt und energisch gegen Steuerhinterziehung durch sowohl juristische als auch natürliche Personen vorzugehen, um so ein gerechteres und effizienteres Steuersystem aufzubauen<sup>5</sup>. Wir halten in diesem Zusammenhang fest, dass anders als in Erwägungsgrund 42 ausgeführt, der EDSB vor der Annahme des Vorschlags nicht konsultiert wurde<sup>6</sup>.
7. Die Stellungnahme des EDSB wurde später vom Rat der Europäischen Union angefordert, der am 19. Dezember einen Kompromisswortlaut zu dem Vorschlag („Standpunkt des Rates“<sup>7</sup>) annahm. Im Standpunkt des Rates wird lediglich eine Änderung der Geldwäsche-Richtlinie (und nicht der Richtlinie 2009/101/EG) angestrebt und geht es schwerpunktmäßig um die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Der Zweck der Bekämpfung der Steuerhinterziehung wird zwar nicht länger ausdrücklich erwähnt, doch bleiben Instrumente bestehen, mit denen gemäß dem Vorschlag dieser Zweck verfolgt werden sollte (z. B. Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer und Zugriff für Steuerbehörden auf Informationen über Bekämpfung von Geldwäsche), wenn auch in leicht abgeänderter Form.

## 1.3 Geltungsbereich dieser Stellungnahme

8. In der vorliegenden Stellungnahme werden die Auswirkungen des Vorschlags auf die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz geprüft. Wir erläutern ferner, inwiefern sich diese Auswirkungen nach der Annahme des Standpunktes des Rates geändert haben.
9. Des Weiteren bewertet die Stellungnahme die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der im Einklang mit den vorgeschlagenen Änderungen der Geldwäsche-Richtlinie mit Blick auf die im Gesetz definierten politischen Zwecke vorgenommenen Verarbeitung personenbezogener Daten. Der Vorschlag sieht zwar Änderungen an zwei verschiedenen Richtlinien vor, doch betrachten wir ihn als ein einziges integriertes politisches Instrument und sprechen von ihm im Singular.
10. Auf die Wechselwirkung zwischen öffentlicher Ordnung und Grundrechten sind auch schon die Gerichte aufmerksam geworden. In seiner Rechtssache *Digital Rights Ireland*<sup>8</sup> anerkennt der Gerichtshof, dass die Bekämpfung von internationalem Terrorismus und

schwerer Kriminalität eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung ist<sup>9</sup>. Da jedoch die zum Erreichen dieser Zielsetzung erlassenen Rechtsakte einen Eingriff in die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz darstellen, ist es nach Auffassung des Gerichtshofs erforderlich, die Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen zu prüfen<sup>10</sup>.

11. Zweck dieser Stellungnahme ist es daher nicht, irgendein Werturteil über die Wahl der politischen Ziele abzugeben, die der Gesetzgeber anstreben will. Unser Hauptaugenmerk gilt vielmehr den Instrumenten und Vorgehensweisen, die das Gesetz vorsieht. Unser Ziel besteht darin, sicherzustellen, dass legitime politische Ziele wirksam und zeitnah verfolgt werden, und dies mit einem Minimum an Eingriffen in die Ausübung von Grundrechten und unter umfassender Wahrung der Anforderungen von Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der EU.

## **2 DER ENTWURF DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS**

### **2.1 Der politische Ansatz der derzeitigen Fassung der Geldwäsche-Richtlinie**

12. Ziel der Geldwäsche-Richtlinie ist die Aufdeckung illegaler Geldwäsche, und zwar sowohl in Fällen, in denen das Finanzsystem dazu verwendet wird, aus illegalen Aktivitäten stammende Gelder in die legale Wirtschaft einzuschleusen, als auch in Fällen, in denen solche Gelder der Finanzierung terroristischer Organisationen dienen sollen. Steuerstraftaten sind zwar relevant, aber nur insofern, als sie illegale Gelder generieren, die später in die legale Wirtschaft eingeschleust werden<sup>11</sup>.
13. Der Ansatz für die Bekämpfung von Geldwäsche ist risikobasiert: In weniger risikobehafteten Situationen sind weniger in die Privatsphäre eindringender Verfahren gerechtfertigt<sup>12</sup>. Damit dürfte klar sein, dass ein risikobasierter Ansatz eher mit dem zentralen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang steht und tendenziell auch zu einem positiven Befund bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten führt.
14. Die Geldwäsche-Richtlinie sieht die Verarbeitung von Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer vor, um ein entschiedeneres Vorgehen gegen Geldwäsche zu ermöglichen. Ferner bestimmt sie, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass Personen, die ein legitimes Interesse im Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängenden Vortaten - wie Bestechung, Steuerstraftaten und Betrug - nachweisen können, im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen Zugang zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer gewährt wird<sup>13</sup>.
15. Die Geldwäsche-Richtlinie anerkennt weiter Steuerstraftaten, wie sie in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften definiert sind, als kriminelle Tätigkeiten, die finanzielle Erträge hervorbringen, die in den illegalen Kreislauf der Geldwäsche eingehen. Allerdings benennt die Richtlinie in ihrer derzeitigen Fassung die Bekämpfung von „Steuerhinterziehung“ nicht als einen ihrer Zwecke zum Erhalt der öffentlichen Ordnung. Diese Aufgabe wird nämlich schon von anderen EU-Rechtsakten wie der Richtlinie 2011/16/EU wahrgenommen.
16. Gemäß der Geldwäsche-Richtlinie sind die Untersuchung und Strafverfolgung krimineller Tätigkeiten den zuständigen Behörden vorbehalten. In diesem Zusammenhang sind auf den Finanzmärkten tätige private Akteure (ob nun Finanzinstitute oder Trustees) lediglich aufgefordert, der betreffenden zuständigen Behörde Informationen bereitzustellen. Unter

keinen Umständen wird einer Privatperson oder einer privaten Einrichtung förmlich oder informell, direkt oder indirekt eine Aufgabe in der Strafverfolgung übertragen.

## **2.2 Vorgeschlagene Änderungen an der Geldwäsche-Richtlinie und der Richtlinie 2009/101/EG mit Auswirkungen auf das Recht auf Datenschutz**

17. Mit Blick auf die Tatsache, dass der Terrorismus über zahlreiche Kanäle unterstützt wird, darunter virtuelle Währungen und Geldüberweisungsplattformen, hat sich die Kommission dazu entschlossen, die Geldwäsche-Richtlinie zu überarbeiten und bezüglich der Sorgfaltspflicht einen strengeren Ansatz anzuwenden. Veranlasst auch durch den Skandal um die *Panama Papers* schlug die Kommission Maßnahmen vor, um die Transparenz des Finanzsystems zu stärken, und erklärte das Thema Steuerhinterziehung zu einem zentralen Anliegen der Richtlinie (in der sie nicht länger nur als Vortat gilt)<sup>14</sup>.
18. Im Standpunkt des Rates wird Steuerhinterziehung als Anlass für die Änderungen an der Geldwäsche-Richtlinie nicht ausdrücklich erwähnt. Dennoch erhalten Steuerbehörden umfassenden Zugang zu Daten, die für Zwecke der Bekämpfung der Geldwäsche erhoben wurden. Auch die Bestimmungen betreffend Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer verbleiben im Wortlaut, jedoch mit Änderungen, auf die wir in den nachstehenden Absätzen noch näher eingehen werden.
19. Ohne den Wert solcher politischen Entscheidungen in Frage stellen zu wollen, müssen wir jedoch gleichzeitig die Änderungen auch aus dem Blickwinkel des Datenschutzes betrachten und prüfen, inwieweit der Vorschlag (und der Standpunkt des Rates) Zweckbindung und Verhältnismäßigkeit berühren würde.

## **3 WICHTIGSTE DATENSCHUTZIMPLIKATIONEN DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS**

### **3.1 Grundsatz der Zweckbindung**

20. Nach dem Grundsatz der Zweckbindung dürfen personenbezogene Daten nur für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden<sup>15</sup>. Wir halten diese Bestimmung im Hinblick auf Maßnahmen zum Erhalt der öffentlichen Ordnung für besonders wichtig, die Einfluss auf die Verarbeitung personenbezogener Daten haben, weil die Verhältnismäßigkeit der Verarbeitung an dem vom Gesetzgeber gewählten politischen Ziel gemessen werden muss<sup>16</sup>.
21. Wir sind in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass Rechtsinstrumente, die eine mehrfache und/oder gleichzeitige Verarbeitung personenbezogener Daten durch verschiedene für die Verarbeitung Verantwortliche zu miteinander nicht zu vereinbarenden Zwecken ohne Angabe des Zwecks der jeweiligen Datenverarbeitung die Gefahr erheblicher Verwirrung bezüglich der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit birgt.
22. Daher kommt der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zentrale Bedeutung zu, insbesondere in Fällen, in denen das Gesetz zwei Kategorien von für die Verarbeitung Verantwortlichen die Verarbeitung von Daten erlaubt und diese die Daten nicht zwangsläufig für den gleichen Zweck verarbeiten<sup>17</sup>.



23. In Fällen, in denen die Zweckbestimmungen der Datenverarbeitung sehr umfassend oder vage festgelegt sind, in denen die für die Verarbeitung Verantwortlichen zu dem angestrebten Zweck eine völlig andere Beziehung haben, und dies sowohl im Hinblick auf Struktur und Ressourcen als auch auf die Fähigkeit des einzelnen für die Verarbeitung Verantwortlichen, unter bestimmten Umständen die Vorschriften einhalten zu können, wird der Grundsatz der Zweckbindung formal und inhaltlich mit der Folge unterlaufen, dass auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht ordnungsgemäß gewahrt werden kann.

Der Grundsatz der Zweckbindung in dem Vorschlag

24. Der Entwurf des Vorschlags zielt eindeutig auf die Bekämpfung der Geldwäsche ab, wobei im Mittelpunkt neue Kanäle und Modalitäten für die Einschleusung illegaler Gelder in die legale Wirtschaft stehen (z. B. virtuelle Währungen, Umtausch-Plattformen usw.). Generell besteht der Eindruck, dass er einen strengeren Ansatz als bisher bezüglich einer wirksamen Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verfolgt, doch berührt dies nicht unsere Prüfung der Frage, ob die Änderungen dem Grundsatz der Zweckbindung Genüge tun.
25. Uns beunruhigt vielmehr die Tatsache, dass der Vorschlag neue politische Zwecke einführt - andere als Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung -, die nicht ganz eindeutig definiert sind und daher die Frage aufwerfen, warum bestimmte Formen der weit in die Privatsphäre eingreifenden Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche und des Terrorismus akzeptabel sind, außerhalb dieser Kontexte notwendig sind, und ob sie verhältnismäßig sind.
26. Wir beziehen uns hier insbesondere auf die Bekämpfung von Steuerhinterziehung als eigenständigem Ziel im neuen Rechtstext (in der ursprünglichen Geldwäsche-Richtlinie waren Steuerstraftaten nur als Quelle illegaler Gelder relevant, wurden jedoch nicht gezielt behandelt und verfolgt).
27. Der Vorschlag spricht ferner ganz allgemein von der „*Bekämpfung der Finanzkriminalität*“ und von „*verbesserter Transparenz*“ als politischen Zielen<sup>18</sup>. In Zusammenhang mit letztgenanntem Ziel zum Schutz von Minderheitsanteilseignern<sup>19</sup> und Dritten<sup>20</sup> ist der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer vorgesehen.
28. Wir stellen diesbezüglich fest, dass sich die Beschreibung des Zwecks der Verarbeitung personenbezogener Daten schrittweise von dem ursprünglichen Ziel der Bekämpfung der Geldwäsche entfernt und daher auch weniger bestimmt wird. An einer Stelle des Vorschlags heißt es beispielsweise: „*Die Offenlegung von Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer sollte so geregelt werden, dass Regierungen und Regulierungsbehörden bei alternativen Anlageformen wie Derivaten, bei denen die Abwicklung durch eine Ausgleichszahlung ohne physische Übergabe des zugrunde liegenden Werts erfolgt, rasch reagieren können*“<sup>21</sup>.
29. Wenn wir an dieser Stelle das im Vorschlag entworfene Misch-Szenario betrachten, halten wir fest, dass gemäß den neuen Bestimmungen personenbezogene Daten für eine ganze Reihe von Zwecken verarbeitet würden: Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; Bekämpfung von Steuerhinterziehung (und -vermeidung); Verhütung von Finanzkriminalität und/oder Missbrauch der Finanzmärkte; Verbesserung

der Transparenz von Unternehmen (wiederum erforderlich für den Schutz von Minderheitsanteilseignern von Unternehmen sowie von Dritten, die Geschäfte mit solchen Unternehmen machen); Möglichkeit für Regierungen und Regulierungsbehörden, rasch auf alternative Anlageformen zu reagieren; Möglichkeit einer Prüfung durch die Öffentlichkeit der Funktionsweise von Finanzmärkten, von Anlegern und Steuerhinterziehern.

30. Die Verarbeitung von für einen Zweck erhobenen Daten für einen anderen Zweck, der mit dem ersten überhaupt nichts zu tun hat, ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Zweckbindung und gefährdet die Umsetzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.
31. Abgesehen von den bereits erwähnten Zwecken stellen wir ferner fest, dass für die Verarbeitung personenbezogener Daten verschiedene für die Verarbeitung Verantwortliche vorgesehen sind: zuständige Behörden, in deren Aufgabenbereich die Untersuchung von Geldwäsche fällt; Verpflichtete gemäß der Geldwäsche-Richtlinie (z. B. Banken, Finanzinstitute, Anbieter virtueller Währungen usw.); für die Untersuchung von Terrorismus zuständige Behörden; zentrale Meldestellen (unabhängig von ihrer Rechtsform und ihrem Status nach innerstaatlichem Recht); NRO, die die Funktionsweise von Finanzmärkten und Steuerhinterziehung untersuchen; die Presse sowie die breite Öffentlichkeit. Das Problem hierbei ist, dass sich diese für die Verarbeitung Verantwortlichen erheblich voneinander unterscheiden. Sie handeln für verschiedene Zwecke, die, wie bereits erwähnt, nicht eindeutig genug definiert sind. Verfolgen sie hingegen den gleichen Zweck, könnten sie gemäß unterschiedlicher „Standards“ vorgehen, was die Fähigkeit zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen angeht, oder könnten sie eine Verarbeitung von Daten vornehmen, die in keinem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht.
32. Mit Blick auf die vorstehenden Absätze merken wir an, dass der Vorschlag mit seiner Erweiterung des Zwecks der Datenverarbeitung über den ursprünglichen Zweck der Bekämpfung der Geldwäsche hinaus ein erhebliches Maß an Unsicherheit bezüglich der angestrebten Zwecke und der jeweiligen für die Verarbeitung Verantwortlichen mit sich bringt<sup>22</sup>. Diese Unsicherheit mindert den Wert von Datenschutzgarantien wie der Verhältnismäßigkeit zwischen der Verarbeitung personenbezogener Daten und dem Zweck dieser Verarbeitung. Wie bereits erwähnt, wollen wir keinerlei Werturteil über die vom Gesetzgeber definierten politischen Ziele und auch nicht über die gesetzgeberischen Instrumente abgeben, mit denen diese Ziele angestrebt werden sollen. Unser Anliegen lautet, dass jede Verarbeitung personenbezogener Daten einem rechtmäßigen, festgelegten und genau umrissenen Zweck dienen muss, für das Erreichen dieses Zwecks erforderlich sein und zu ihm in einem angemessenen Verhältnis stehen muss. Der die Verarbeitung personenbezogener Daten vornehmende für die Verarbeitung Verantwortliche muss bekannt sein und über die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen Rechenschaft ablegen.

#### *Die Kompromisslösung im Standpunkt des Rates*

33. Es hat den Anschein, als würde der Standpunkt des Rates, wahrscheinlich als Folge der durch den Vorschlag hervorgerufenen Debatte, den Zweck etwas klarer definieren und den Schwerpunkt von der Bekämpfung der Steuerhinterziehung zur Bekämpfung der Geldwäsche zurück verlagern.

34. Wir halten jedoch fest, dass bestimmte Datenverarbeitungsvorgänge, die mit keinem konkreten Zweck verknüpft werden können, noch immer im Gesetz stehen. Hier meinen wir vor allem den Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer.
35. Der Standpunkt des Rates sieht nämlich in den Erwägungsgründen vor, dass Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen allen Personen zugänglich gemacht werden sollten, die ein rechtmäßiges Interesse nachweisen können. Solche Informationen dürften auch zu einem „gesteigerten Vertrauen in die Integrität des Finanzsystems beitragen, indem es diejenigen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, in die Lage versetzt, Auskunft über die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers zu erhalten“. Darüber hinaus würde Zugang zu diesen Informationen bei Ermittlungen bei Geldwäsche, damit zusammenhängenden Vortaten und Terrorismusfinanzierung helfen<sup>23</sup>.
36. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, das Konzept des „berechtigten Interesses“ zu definieren. Außerdem können die Mitgliedstaaten „zur weiteren Verbesserung der Transparenz von Geschäftsvorgängen und Finanzsystem“ in ihrem innerstaatlichen Recht einer noch größeren Öffentlichkeit Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer gewähren. Wenn sie dies tun, müssen sie angemessen auf ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und dem Schutz der Grundrechte natürlicher Personen achten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten<sup>24</sup>.
37. Wir halten fest, dass dieser neue Ansatz seinen Ausdruck in der Änderung von Artikel 30 und 31 der Geldwäsche-Richtlinie findet. Artikel 30 bekräftigt das (bereits bestehende) Recht aller Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, auf Zugang zu den Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer, und Artikel 31 führt dieses Recht auch mit Blick auf Trusts ein. Beide Artikel räumen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, einem noch größeren Kreis Zugang zu gewähren (möglicherweise Unternehmen ohne berechtigtes Interesse?) Beide Bestimmungen sehen bei der Umsetzung dieses Zugangs die Zusammenarbeit mit der Kommission (und Artikel 30 auch zwischen Mitgliedstaaten) vor.
38. Der Standpunkt des Rates ist ferner bemüht, eine Verknüpfung zwischen dem Zugang zu Angaben über den wirtschaftlichen Eigentümer und dem Zweck der Bekämpfung der Geldwäsche herzustellen. In Erwägungsgrund 35 heißt es nämlich: „Das Erfordernis genauer und aktueller Information über den wirtschaftlichen Eigentümer ist ein zentraler Faktor für das Aufspüren von Kriminellen, die ihre Identität ansonsten hinter einer Gesellschaftsstruktur verstecken könnten“. Zwar stellt eine solche Aussage den Zweck der Verarbeitung personenbezogener Daten durch zuständige Behörden klar, doch gibt sie keine Auskunft über den Zweck eines „Zugangs für Personen mit berechtigtem Interesse“ und einem möglichen „umfangreicheren Zugang“ für Mitgliedstaaten, und selbst wenn der in anderen Erwägungsgründen (siehe oben) geltend gemachte Zweck der Transparenz für stichhaltig erachtet wird, tauchen doch ernsthafte Zweifel bezüglich der Verhältnismäßigkeit solcher Zugangsbestimmungen auf.
39. Betrachten wir den aus den Diskussionen im Rat hervorgegangenen Kompromissvorschlag, können wir keine wesentlichen Änderungen am Kommissionsvorschlag feststellen. Im Standpunkt des Rates wird der Zweck der Bekämpfung der Steuerhinterziehung als Zweck nicht mehr erwähnt. Dessen ungeachtet

wird der Zugang zu Angaben über den wirtschaftlichen Eigentümer bestätigt (für Zwecke wie Bekämpfung der Geldwäsche und Verbesserung der Transparenz von Finanzmärkten), denn den Mitgliedstaaten wird die Befugnis erteilt, den Begriff des berechtigten Interesses zu definieren und sogar noch umfangreicheren Zugang zu gewähren.

40. Wir begrüßen die Tatsache, dass im Standpunkt des Rates wiederholt die Notwendigkeit erwähnt wird, bei der Umsetzung dieses Zugangs den Datenschutzbestimmungen Genüge zu tun, doch befürchten wir, dass diese Vorgabe nicht in die Praxis umgesetzt wird.
41. Der Wortlaut der oben zitierten Änderung signalisiert nämlich den Mitgliedstaaten, dass sie bei der Gewährung des Zugangs, der Festlegung der Bedingungen hierfür und vor allem seines Zwecks über einen recht großen Ermessensspielraum verfügen. Sie sind auch verantwortlich für die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Zugang zu Angaben über den wirtschaftlichen Eigentümer und der Wahrung des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten. In der Praxis führen solche Bestimmungen dazu, dass ein Mitgliedstaat, der zur Wahrung der Vertraulichkeit über Trusts in seinem Zuständigkeitsbereich bereit ist, und ein Mitgliedstaat, der im Gegensatz hierzu eine „öffentliche Kontrolle“ im Hinblick auf Steuerhinterzieher wünscht, hierzu jeweils auf der Grundlage ein- und derselben Bestimmung der Geldwäsche-Richtlinie berechtigt ist. Die Funktion von Datenschutzbestimmungen besteht nicht darin, für die eine oder andere politische Lösung den Ausschlag zu geben, doch ist genau dies der Weg, den der Rat offensichtlich eingeschlagen hat, als er den Mitgliedstaaten Spielraum einräumte, ohne irgendwelche Leitlinien für die Anwendung von Datenschutzgarantien zu formulieren und diese zur Interpretation freizugeben.

### 3.2 Verhältnismäßigkeit

42. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist in Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Er sieht vor, dass jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss, und dass unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Einschränkungen nur vorgenommen werden dürfen, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.
43. Trotz der Änderungen, die im Standpunkt des Rates am Vorschlag der Kommission vorgenommen wurden, sind wir noch immer der Auffassung, dass die Umsetzung des zentralen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit unklar bleibt<sup>25</sup>.
44. Der Europäische Gerichtshof hat sich mit dem Thema Verhältnismäßigkeit in der Rechtssache *Digital Rights Ireland* befasst<sup>26</sup>. Der Gerichtshof stellt insbesondere fest, dass *„der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane geeignet sind, die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist“*<sup>27</sup>.
45. In der Begründung, die zur Nichtigerklärung der Richtlinie 2006/24 führte, weist der Gerichtshof ferner darauf hin, dass angesichts der besonderen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten und der Schwere des mit der Richtlinie verbundenen Eingriffs

*„der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers eingeschränkt ist, so dass die Richtlinie einer strikten Kontrolle unterliegt“<sup>28</sup>.*

46. Der Gerichtshof erklärt die Richtlinie ferner für ungültig, weil *„sie (...) auch für Personen gilt, bei denen keinerlei Anhaltspunkt dafür besteht, dass ihr Verhalten in einem auch nur mittelbaren oder entfernten Zusammenhang mit schweren Straftaten stehen könnte“<sup>29</sup>*, womit er unterstreicht, dass zwischen Maßnahmen, die einen Eingriff in den Schutz personenbezogener Daten darstellen, und einem Risiko für die Gesellschaft eine Verbindung bestehen muss.
47. In anderen Rechtssachen, in denen es um die Veröffentlichung von Finanzinformationen über natürliche Personen ging, stellte der Europäische Gerichtshof fest, es müsse *„geprüft werden, ob eine solche Veröffentlichung notwendig ist und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel steht (...), und es müsse insbesondere untersucht werden, ob dieser Zweck nicht ebenso wirksam erreicht werden kann, wenn die personenbezogene Daten nur den Kontrollorganen zugänglich gemacht würden“<sup>30</sup>.*
48. Die Artikel 29-Datenschutzgruppe hat sich in einer ihrer Stellungnahmen gründlich mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit befasst<sup>31</sup>. Insbesondere nach Durchsicht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>32</sup> kam die Artikel 29-Datenschutzgruppe zu dem Schluss, das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit sei in Fällen nicht erfüllt, in denen unter anderem die vorgeschlagene gesetzgeberische Maßnahme zwar ein berechtigtes Ziel verfolgt, aber eine „pauschale Maßnahme“ vorsieht, nicht die Effektivität der vorhandenen Maßnahmen prüft<sup>33</sup> oder für die Person keine angemessenen rechtlichen Garantien bietet<sup>34</sup>.

#### *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in dem Vorschlag*

49. Die Tatsache, dass der Vorschlag sehr unterschiedliche politische Ziele verfolgt, die mit den Hauptzielen der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung verflochten sind, gestaltet die Umsetzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit recht kompliziert. Insbesondere scheint die Kommission auf eine gründliche Bewertung der Verhältnismäßigkeit verzichtet und sich für „pauschale Maßnahmen“ entschieden zu haben. In den folgenden Absätzen gehen wir auf Gesetzesänderungen ein, die die ordnungsgemäße Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch die Kommission fragwürdig erscheinen lassen.

##### *a. Abrücken von einem risikobasierten Ansatz*

50. Der Vorschlag rückt nämlich von dem risikobasierten Ansatz in der derzeitigen Fassung der Geldwäsche-Richtlinie mit dem Argument ab, das höhere Risiko für Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängende Vortaten lasse dessen rechtzeitige Aufdeckung und Bewertung nicht zu. *„Deshalb ist es wichtig, dass bestimmte klare festgelegte Kategorien bereits bestehender Kunden ebenfalls methodisch überwacht werden“<sup>35</sup>*. Es ist jedoch unklar, anhand welcher Kriterien, wenn es nicht das Risiko ist, derartige Kundenkategorien festgelegt werden sollen.
51. Bezüglich des Abrückens von einem risikobasierten Ansatz halten wir fest, dass die rechtzeitige Aufdeckung und Bewertung eines Risikos nur im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung von wesentlicher Bedeutung ist; für die Bekämpfung von Steuerhinterziehung spielen sie eine wesentlich weniger wichtige Rolle. Diese Überlegung

unterstreicht noch einmal die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Prüfung der Frage, ob politische Maßnahmen zu den angestrebten Zielen in einem angemessenen Verhältnis stehen, da auf Dringlichkeit beruhende Maßnahmen, die für den Umgang mit dem Risiko terroristischer Anschläge annehmbar sind, bei der Prävention des Risikos von Steuerhinterziehung völlig überzogen sein könnten.

*b. Umfangreichere Befugnisse für zentrale Meldestellen*

52. Der Vorschlag streicht ferner bestehende Garantien, die ein gewisses Maß an Verhältnismäßigkeit gewährleistet hätten. Beispielsweise bei der Festlegung der Voraussetzungen für den Zugang von zentralen Meldestellen zu Informationen über finanzielle Transaktionen sieht der Vorschlag vor, dass in Zukunft der Bedarf zentraler Meldestellen an zusätzlichen Informationen nicht länger und nicht nur durch verdächtige Transaktionen ausgelöst werden kann (wie es jetzt der Fall ist), sondern auch durch eigene Analysen und Erkenntnisse der zentralen Meldestelle, und dies sogar ohne dass zuvor verdächtige Transaktionen gemeldet wurden<sup>36</sup>. Aufgabe der Meldestellen ist es daher, sich als Einrichtungen nicht mehr auf „*Untersuchungen*“, sondern auf „*Erkenntnisse*“ zu stützen<sup>37</sup>. Letztere Vorgehensweise ähnelt eher der Datenminimierung als einer gezielten Untersuchung und hat natürlich Auswirkungen auf den Schutz personenbezogener Daten.

*c. Umfangreicherer Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer*

53. Zum Thema Verhältnismäßigkeit sei ferner angemerkt, dass der Vorschlag strikere Vorschriften auch im Hinblick auf Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer bei Trusts und ähnlichen privaten Vereinbarungen vorsieht, wodurch die Transparenz bei „allen Trusts“ unabhängig von dem von ihnen tatsächlich ausgehenden Risiko verbessert werden soll.
54. In ihrer aktuellen Fassung gibt die Geldwäsche-Richtlinie zuständigen Behörden (und zentralen Meldestellen) zeitnahen Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer von Trusts und anderen Rechtsvereinbarungen. Die derzeitigen Vorschriften sehen darüber hinaus vor, dass in Fällen, in denen mit dem Trust steuerliche Folgen verbunden sind, ein Mitgliedstaat in einem Register Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer aufbewahren muss.
55. Der Vorschlag erweitert den Anwendungsbereich dieser Vorschrift, indem er den Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer solcher Konstrukte von den zuständigen Behörden auf die Öffentlichkeit mit dem Argument ausdehnt, dass sie häufig wie normale Gesellschaften gewerbliche oder unternehmensartige Tätigkeiten ausüben, und dass Dritte, die mit ihnen Geschäfte machen, besser geschützt wären, wenn sie wüssten, wer die Eigentümer solcher Trusts sind.
56. Der Vorschlag dehnt den Anwendungsbereich dieser Vorschrift aus, indem er öffentlichen Zugang zu Angaben über den wirtschaftlichen Eigentümer von *nicht-unternehmensartigen* Trusts unter der Voraussetzung vorsieht, dass die Antragsteller auf Zugang ein berechtigtes Interesse haben.
57. Als Grund für die Gewährung des Zugangs zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer gesellschaftsrechtlicher Strukturen für die Öffentlichkeit heißt es: „*Ein öffentlicher Zugang ermöglicht auch eine bessere Kontrolle durch die Zivilgesellschaft, einschließlich Presse und Organisationen der Zivilgesellschaft...*“<sup>38</sup>. Wir folgern daraus,

dass die gleiche Begründung auch für öffentlichen Zugang zu nicht-unternehmensartigen Trusts gilt. In letzterem Fall funktioniert das Erfordernis eines berechtigten Interesses allerdings als Erfordernis der Verhältnismäßigkeit, durch das möglicherweise die Zahl der auf diesen Informationszugang Berechtigten beschränkt wird. Wir werden daher prüfen, wie der Vorschlag das berechnigte Interesse definiert.

58. Hierzu heißt es in Erwägungsgrund 35 des Vorschlags: *„Das berechnigte 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 Vorgeschichte von Erhebungen oder sonstigen Maßnahmen in diesem Bereich nachgewiesen werden“*.
59. Diese Definition erscheint recht weit gefasst und wirft mehrere Fragen auf. Zunächst eine ganz praktische Frage: Wie soll opportunistisches Verhalten verhindert werden? Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer sind wertvolle Informationen, die auf vielerlei Weise verwendet werden können, und eine so weit gefasste Definition des Konzepts des berechtigten Interesses wäre ein Anreiz für diejenigen, die Zugang zu diesen Angaben nur aus rein opportunistischen Gründen möchten.
60. Aber auch andere Aspekte rufen Bedenken hervor. Zunächst einmal ist das berechnigte Interesse definiert im Hinblick auf Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit zusammenhängende Vortaten. Der Vorschlag definiert also nicht das berechnigte Interesse im Hinblick auf den Zugang zu Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer zwecks Aufdeckung von Steuerhinterziehung<sup>39</sup> und zur Verfolgung aller anderen im vorgeschlagenen Rechtstext erwähnten Zwecke<sup>40</sup>. Diese Kluft ist umso auffälliger, als die Entscheidung, die Transparenz zu verbessern, auf den Skandal um die *Panama Papers* zurückzuführen ist, und als Maßnahme zur Vermeidung von Steuerhinterziehung gedacht ist.
61. An zweiter Stelle geht es um die Rolle der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft bei der Verbesserung der Transparenz. Wie schon in der Einleitung zu dieser Stellungnahme ausgeführt, behält die Geldwäsche-Richtlinie die Untersuchung und Strafverfolgung krimineller Tätigkeiten den zuständigen Behörden vor. In diesem Zusammenhang sind auf den Finanzmärkten tätige private Akteure lediglich aufgefordert, der betreffenden zuständigen Behörde Informationen bereitzustellen. Unter keinen Umständen wird einer Privatperson oder einer privaten Einrichtung förmlich oder informell, direkt oder indirekt eine Aufgabe in der Strafverfolgung übertragen<sup>41</sup>.
62. Anerkannterweise tragen NRO, die im Bereich Finanzstraftaten und Missbrauch arbeiten, die Presse und investigativer Journalismus tatsächlich dazu bei, die Behörden auf für die Strafverfolgung möglicherweise relevante Phänomene hinzuweisen. Im vorliegenden Fall sollte jedoch der Gesetzgeber den Zugang zu Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer als Bestandteil des Rechts von Bürgern bzw. der Presse darauf auffassen, Informationen zu erhalten und zu geben. Damit erhielte der öffentliche Zugang einen neuen Zweck, und dies mit der Folge, dass die Verhältnismäßigkeit einer solchen Vorschrift mit Blick auf dieses Recht und nicht mit Blick auf politische Ziele (z. B. Bekämpfung von Terrorismus

oder Steuerhinterziehung) beurteilt werden, die nicht mit privaten Maßnahmen in Verbindung gebracht werden können<sup>42</sup>.

63. Als Abschluss zu diesem Punkt erinnern wir an die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache *Österreichischer Rundfunk*<sup>43</sup>, wo der Gerichtshof befand, es müsse geprüft werden, ob das mit der Veröffentlichung angestrebte Ziel „*nicht ebenso wirksam erreicht werden könnte, wenn die personenbezogenen Daten nur den Kontrollorganen zugänglich gemacht würden*“. Diese Frage sollte bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen sorgfältig geprüft werden, bei denen es um den öffentlichen Zugang zu personenbezogenen Daten geht.
64. Ein Vergleich des Vorschlags mit dem Standpunkt des Rates ermöglicht uns eine bessere Einschätzung der Frage, inwieweit letzterer nicht zu wesentlichen Verbesserungen bei der Verhältnismäßigkeit geführt hat. Im Standpunkt des Rates ist nicht länger von Steuerhinterziehung die Rede, wird aber die Bestimmung über einen umfangreichen Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer (der auf Wunsch der Mitgliedstaaten noch umfangreicher sein kann) von anderen als den mit der Strafverfolgung beauftragten Stellen beibehalten. Wie lässt sich der Zugang durch diese Stellen mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Einklang bringen?

## 4 SCHLUSSFOLGERUNG

65. Die Kommission schlägt Änderungen an der Geldwäsche-Richtlinie vor, um diese so zu gestalten, dass sie mit den technischen und finanziellen Neuerungen und neuen Möglichkeiten von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Schritt halten kann. Gleichzeitig verfolgt der Vorschlag das Ziel, die Transparenz der Finanzmärkte für eine Reihe von Zwecken zu verbessern, zu denen wir die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, den Anlegerschutz und die Bekämpfung von missbräuchlicher Nutzung des Finanzsystems zählen.
66. Wir haben den Vorschlag geprüft, und unserer Auffassung nach hätte er
  - gewährleisten sollen, dass jede Verarbeitung personenbezogener Daten einem rechtmäßigen, festgelegten und genau umrissenen Zweck dient, für das Erreichen dieses Zwecks erforderlich ist und zu ihm in einem angemessenen Verhältnis steht. Der die Verarbeitung personenbezogener Daten vornehmende für die Verarbeitung Verantwortliche muss bekannt sein und über die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen Rechenschaft ablegen;
  - gewährleisten sollen, dass jede Einschränkung der Ausübung der Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz gesetzlich vorgesehen ist, ihren Wesensgehalt achtet und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur vorgenommen wird, wenn sie erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder dem Erfordernis des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entspricht;
  - gewährleisten sollen, dass eine ordnungsgemäße Prüfung der Frage vorgenommen wird, ob die vorgeschlagenen politischen Maßnahmen mit den angestrebten Zielen in einem angemessenen Verhältnis stehen, da auf Dringlichkeit beruhende Maßnahmen, die für den



Umgang mit dem Risiko terroristischer Anschläge annehmbar sind, bei der Prävention des Risikos von Steuerhinterziehung völlig überzogen sein könnten;

- bestehende Garantien beibehalten sollen, die für ein gewisses Maß an Verhältnismäßigkeit gesorgt hätten (beispielsweise die Formulierung von Bedingungen für den Zugang zentraler Meldestellen zu Informationen über finanzielle Transaktionen);
- den Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer unter anderem so gestalten sollen, dass Zugang nur Stellen gewährt wird, die für die Durchsetzung des Rechts zuständig sind.

Brüssel, den 2. Februar 2017

**(unterzeichnet)**

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
Europäischer Datenschutzbeauftragter

## Endnoten

---

<sup>1</sup> 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 vom 5.6.2015, S. 73–117.

<sup>2</sup> Die Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) ist ein 1989 von den Ministern ihrer Mitgliedstaaten eingerichtetes zwischenstaatliches Gremium. Zu den Zielen der FATF gehören die Festlegung von Standards und die Förderung der wirksamen Umsetzung gesetzlicher, regulatorischer und operationeller Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und anderer damit zusammenhängender Bedrohungen für die Integrität des internationalen Finanzsystems.

<sup>3</sup> COM(2016) 050 final.

<sup>4</sup> In ihrer *Mitteilung über weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung* (COM(2016) 451 final) erwähnt die Kommission ausdrücklich den Skandal um die „Panama Papers“.

<sup>5</sup> Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EG, COM(2016) 450 final.

<sup>6</sup> Ein Entwurf des Wortlauts wurde dem EDSB vor der Veröffentlichung am 5. Juli 2016 nicht zugeleitet.

<sup>7</sup> Siehe <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15468-2016-INIT/en/pdf>.

<sup>8</sup> EuGH, Urteil vom 8. April 2014, verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

<sup>9</sup> *Digital Rights Ireland*, Rn. 41-42.

<sup>10</sup> Weiter stellt der Gerichtshof klar, dass „*angesichts der besonderen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten für das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und des Ausmaßes und der Schwere der mit der Richtlinie 2006/24 verbundenen Eingriffe in dieses Recht der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers eingeschränkt ist, so dass die Richtlinie einer strikten Kontrolle unterliegt*“, *Digital Rights Ireland*, Rn. 45-48.

<sup>11</sup> Geldwäsche-Richtlinie, Erwägungsgrund 11.

<sup>12</sup> So räumt die Richtlinie beispielsweise ein, dass das Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht in allen Fällen gleich hoch ist, weshalb nach einem ganzheitlichen, risikobasierten Ansatz verfahren werden sollte. Ferner stellt sie klar, dass ein solcher Ansatz nicht die Möglichkeit einer ungebührlich ausufernden Freistellung für Mitgliedstaaten und so genannte Verpflichtete darstellt, sondern eher eine Möglichkeit, eine faktengestützte Entscheidungsfindung zu nutzen, um gezielter auf die Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einzugehen. Siehe Geldwäsche-Richtlinie, Erwägungsgrund 22.

<sup>13</sup> Geldwäsche-Richtlinie, Erwägungsgrund 14 und Artikel 30 Absatz 5 Buchstabe c).

<sup>14</sup> Mitteilung der Kommission über weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, COM(2016) 451 final, S. 5. Die Kommission führt hierzu aus: „*Die „Panama Papers“ bestätigten, dass Geldwäsche, Korruption und Steuerhinterziehung durch mangelnde Transparenz in Bezug auf wirtschaftliches Eigentum begünstigt werden können. Die Maßnahmen zur Bewältigung dieser Probleme sollten daher komplementär sein und miteinander verknüpft werden*“.

<sup>15</sup> Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG; Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b) der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 679/2016; siehe ferner Artikel 8 Absatz 2 der Charta der Grundrechte.

<sup>16</sup> Zur Anwendung dieses Grundsatzes bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu Strafverfolgungszwecken siehe die Erklärung der Artikel 29-Datenschutzgruppe zum automatischen Austausch personenbezogener Daten zwischen Staaten für steuerliche Zwecke ([WP 230](#)) und ihre Stellungnahme 03/2015 zum Entwurf einer Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr ([WP 233](#)).

<sup>17</sup> So kann beispielsweise eine Polizeibehörde personenbezogene Daten zur strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten verarbeiten, und ein bei derselben Behörde beschäftigter Statistiker hat Zugriff auf die gleichen Daten, um daraus eine statistische Studie über die Wirksamkeit strafrechtlicher Verfolgung zusammenzustellen.

<sup>18</sup> In der Begründung heißt es: „*Durch diesen Vorschlag soll verhindert werden, dass Gelder in großem Maßstab beiseite geschafft werden, da dies die wirksame Bekämpfung der Finanzkriminalität erschweren kann. Gleichzeitig wird die Transparenz verbessert, so dass die tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer von*

---

*Gesellschaften oder sonstigen Rechtsvereinbarungen sich nicht hinter einer anonymen Identität verstecken können“.*

<sup>19</sup> COM(2016) 450 final, Erwägungsgrund 24.

<sup>20</sup> COM(2016) 450 final, Erwägungsgrund 25.

<sup>21</sup> COM(2016) 450 final, Erwägungsgrund 27.

<sup>22</sup> Die durch den Vorschlag herbeigeführte Vermengung von Zweckbestimmungen wird auch durch die breite Palette von Verarbeitungen personenbezogener Daten bestätigt, die gemäß den neuen Bestimmungen vorgenommen werden dürfen: Sorgfaltspflicht gegenüber Kunden (entweder „einfach“ oder „verstärkt“, bei hohem Risiko); Einrichtung von Zahlungsregistern; Einrichtung von Registern mit Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer (sowohl für Unternehmen als auch für Trusts, unabhängig von der Art ihres Geschäfts); Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden; Zugang für zentrale Meldestellen (und Austausch zwischen ihnen) zu Informationen über die Bekämpfung der Geldwäsche (Zahlungsbelege) und steuerlich relevanten Informationen (Angaben zum Begünstigten, Angaben zum Kontoinhaber); Zugang für NRO, die Presse und die breite Öffentlichkeit zu Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer.

<sup>23</sup> Standpunkt des Rates, Erwägungsgrund 22a.

<sup>24</sup> Standpunkt des Rates, Erwägungsgrund 35a.

<sup>25</sup> Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der EU besagt: „Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“.

<sup>26</sup> Siehe weiter oben Endnote 8.

<sup>27</sup> *Digital Rights Ireland*, Rn. 46.

<sup>28</sup> a.a.O., Rn. 48.

<sup>29</sup> a.a.O. Rn. 58.

<sup>30</sup> EuGH, Urteil vom 20. Mai 2003 in den verbundenen Rechtssachen *Rechnungshof (C-465/00) gegen Österreichischer Rundfunk und andere* und *Christa Neukomm (C-138/01) und Joseph Lauerermann (C-139/01) gegen Österreichischer Rundfunk*, Rn. 88.

<sup>31</sup> Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 01/2014 vom 27. Februar 2014 zur Anwendung der Begriffe der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit

sowie des Datenschutzes im Bereich der Strafverfolgung, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp211\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp211_de.pdf)

<sup>32</sup> Zum Beispiel *S & Marper v United Kingdom*, Beschwerden Nr. 30562/04 und 30566/04 (EGMR, 4. Dezember 2008)

<sup>33</sup> In diesem Zusammenhang empfiehlt die Artikel 29-Datenschutzgruppe einen „ganzheitlichen Ansatz“, wobei gilt: „Um sagen zu können, ob eine neuer Gesetzesvorschlag noch verhältnismäßig ist, muss bewertet werden, wie die neue Maßnahme bestehende Maßnahmen ergänzt und ob die Einschränkung der Grundrechte auf Datenschutz und Privatsphäre durch alle zusammengenommen noch im richtigen Verhältnis steht.“

<sup>34</sup> Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe, S. 7. Der Begriff „Schutzvorkehrungen“ in diesem Zusammenhang ist ebenfalls weit gefasst und kann zum Beispiel Schritte zur Begrenzung des Geltungsbereichs einer Maßnahme oder Vorbehalte für ihre Anwendung umfassen. Zum anderen kann auch eine andere objektive Entscheidung vor dem Einsatz einer Maßnahme zur Auflage gemacht werden. Schutzvorkehrungen können auch verfügbare Rechtsbehelfe für Personen gegen eine bestimmte Maßnahme bzw. deren Wirkungen sowie den Umfang dieser Rechtsbehelfe beinhalten.

<sup>35</sup> COM(2016) 450 final, Erwägungsgrund 19.

<sup>36</sup> COM(2016) 450 final, Erwägungsgrund 14.

<sup>37</sup> COM(2016) 50 final, S. 8. „Wie gegenwärtig auf internationaler Ebene erörtert wird, könnte es sich als erforderlich erweisen, dass die Meldestellen künftig weniger auf Verdachtsmeldungen hin tätig werden als vielmehr aufgrund gewonnener Informationen“.

<sup>38</sup> Folgenabschätzung des Dokuments COM(2016) 450 final, S. 16.

<sup>39</sup> Natürlich können wir Steuerhinterziehung als unter den Begriff „damit zusammenhängende Vortaten“ fallend betrachten. Wenn wir das tun, bricht allerdings die ganze Architektur politischer Maßnahmen zusammen, die eine (weit in die Privatsphäre eindringende) Verarbeitung personenbezogener Daten zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung als eigenständigem politischem Ziel rechtfertigt, und dann wäre das oberste politische Ziel,

---

das als Parameter einer rechtmäßigen Datenverarbeitung herangezogen würde, die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

<sup>40</sup> Siehe weiter oben Absatz 29.

<sup>41</sup> Die Vorstellung vom Bürger, der als privater Generalstaatsanwalt tätig wird, dürfte kein Bestandteil der europäischen Rechtstradition sein, auch wenn sie in anderen Rechtsordnungen durchaus verankert ist. So befand der Supreme Court in den Vereinigten Staaten, dass *„aufgrund der Tatsache, dass potenziellen Streitparteien die Aussicht auf eine Entschädigung in dreifacher Höhe der ihnen entstandenen Schäden entsteht, der Kongress diese Personen dazu ermutigte, sich als „private Generalstaatsanwälte“ zu betätigen“*. Siehe *Hawaii v. Standard Oil Co.*, 405 U.S. 251, 262 (1972).

<sup>42</sup> Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit politischer Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz war Gegenstand eines Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache *Schecke*, in dem der Gerichtshof befand: *„Die Einrichtungen sind verpflichtet, vor der Offenlegung von eine natürliche Person betreffenden Informationen das Interesse der Union daran, die Transparenz ihrer Handlungen zu gewährleisten, und die Verletzung der durch die Artikel 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte zum Ausgleich zu bringen. Dem Ziel der Transparenz kann aber nicht ohne Weiteres Vorrang gegenüber dem Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten (...) zuerkannt werden, selbst wenn erhebliche wirtschaftliche Interessen betroffen sind“*. Siehe EuGH, Urteil vom 9. November 2010 in den verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR*, Rn. 85.

<sup>43</sup> Siehe weiter oben Absatz 47.