

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 und der Richtlinie 2009/101/EG

Zugang zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer und Implikationen für den Datenschutz

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich)

(2017/C 85/04)

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.

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“) ⁽¹⁾ 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.

⁽¹⁾ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

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⁽¹⁾)) 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 mithilfe von Umtauschplattformen und virtuellen Währungen vorgegangen werden soll, und der die Rolle zentraler Meldestellen neu definiert⁽²⁾.
5. Auch Finanzskandale⁽³⁾ 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⁽⁴⁾. Wir halten in diesem Zusammenhang fest, dass anders als in Erwägungsgrund 42 ausgeführt, der EDSB vor der Annahme des Vorschlags nicht konsultiert wurde⁽⁵⁾.
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“⁽⁶⁾) 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.

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ COM(2016) 50 final.

⁽³⁾ 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“.

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ Ein Entwurf des Wortlauts wurde dem EDSB vor der Veröffentlichung am 5. Juli 2016 nicht zugeleitet.

⁽⁶⁾ Siehe <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15468-2016-INIT/en/pdf>.

10. Auf die Wechselwirkung zwischen öffentlicher Ordnung und Grundrechten sind auch schon die Gerichte aufmerksam geworden. In seiner Rechtssache *Digital Rights Ireland* ⁽¹⁾ anerkennt der Gerichtshof, dass die Bekämpfung von internationalem Terrorismus und schwerer Kriminalität eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung ist ⁽²⁾. 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 ⁽³⁾.
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.

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

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europäischer Datenschutzbeauftragter

⁽¹⁾ EuGH, Urteil vom 8. April 2014, verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

⁽²⁾ *Digital Rights Ireland*, Rn. 41-42.

⁽³⁾ 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, sodass die Richtlinie einer strikten Kontrolle unterliegt“, *Digital Rights Ireland*, Rn. 45-48.