Bundesverband
Kooperierender Mittelstand

BKM

Bundesverband Kooperierender Mittelstand e.V. (BKM)
Unter den Linden 17 | 10117 Berlin

PER E-MAIL AN: VIIA5@bmf.bund.de
Bundesministerium der Finanzen
Referat VII A 5
Wilhelmstraße 97
11016 Berlin

Berlin, 19.11.2026

Betr.: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Sechsten EU-Geldwäscherichtlinie und zur Stärkung der Geldwäscheprävention

GZ: VII A 5 – WK 5023/01042/016/004 | DOK: COO.7005.100.4.15886746

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bundesverband Kooperierender Mittelstand e.V. (BKM) bedankt sich für die Gelegenheit, zum oben genannten Referentenentwurf Stellung nehmen zu können. Die nachfolgenden Ausführungen benennen zunächst grundsätzliche Bedenken (Generalverdacht, Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Transparenz) und konzentrieren sich sodann auf den Zugang zu den Angaben im Transparenzregister und die Beschränkung der Einsichtnahme. Eine wirksame Geldwäscheprävention ist ein wichtiges Gemeinwohlziel. Ihre Ausgestaltung muss jedoch die unionsrechtlichen Vorgaben zum Schutz personenbezogener Daten und die hierzu ergangene Rechtsprechung beachten. Dies ist im vorgelegten Referentenentwurf aktuell noch nicht der Fall.

1. Grundsätzliche Bedenken: Generalverdacht und Widerspruch zwischen Datenschutz und Transparenz

Die Pflichten nach dem GwBG stellen Unternehmer und wirtschaftlich Berechtigte nach wie vor unter einen Generalverdacht. Die Meldepflicht gilt für jeden, ohne Anlass und unabhängig vom tatsächlichen Risiko im Einzelfall. Weder ein konkreter Anhaltspunkt für unlauteres Verhalten noch eine Risikoeinstufung der betroffenen Gesellschaft oder Person ist Voraussetzung. Im Ergebnis wird damit jeder so behandelt, als könnte er unlauter handeln; eine umfassende Offenlegung wird zur

Regel statt zur begründeten Ausnahme. Dies betrifft gerade den Mittelstand, etwa inhabergeführte Unternehmen, Genossenschaften und Verbundgruppen, auch dort, wo nichts auf einen Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung hindeutet. Hinzu tritt der laufende Aufwand für Meldung, Aktualisierung und Fehlervermeidung.

Diese Ausgangslage hat Folgen für die Ausgestaltung des Zugangs. Je weiter eine Pflicht reicht, desto sorgfältiger muss geprüft werden, wem die dadurch gewonnenen Daten zugänglich gemacht werden. Wer ohne jeden Verdacht zur Offenlegung verpflichtet wird, muss sich darauf verlassen können, dass Dritte nur unter strengen, tatsächlich geprüften Voraussetzungen Einsicht erhalten und dass der Umfang der Angaben auf das Erforderliche begrenzt bleibt. Der BKM fordert deshalb, den Zugang Dritter und den Umfang der zugänglichen Angaben besonders strikt am Grundsatz der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit auszurichten. Ein anlassloses Meldesystem ist nur dann vertretbar, wenn es mit wirksamen Sicherungen gegen Missbrauch und zweckfremde Weiterverwendung verbunden ist.

Hinzu kommt ein Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Transparenz. In anderen Bereichen gelten strenge Datenschutzanforderungen, etwa der Grundsatz der Zweckbindung und der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. b und c DSGVO), deren Einhaltung Unternehmen mit erheblichem Aufwand sicherstellen müssen und deren Verletzung empfindlich sanktioniert werden kann (Art. 83 DSGVO). Hier dagegen müssen persönliche Angaben der wirtschaftlich Berechtigten offengelegt werden. Neben Behörden und Verpflichteten können auch Journalisten sowie Nichtregierungsorganisationen Einsicht erhalten, sofern sie ein berechtigtes Interesse darlegen. Dieser Widerspruch ist nicht nur theoretischer Natur. Die Angaben betreffen natürliche Personen und berühren nach dem Urteil des EuGH vom 22.11.2022 die Grundrechte aus Artikel 7 und 8 der Charta. Eine einmal gewährte Einsicht lässt sich nicht rückgängig machen. Der Entwurf sollte daher sicherstellen, dass die Prüfung des berechtigten Interesses nachvollziehbar und belastbar erfolgt und dass die weitere Verwendung der erlangten Daten durch Dritte wirksam begrenzt wird. Das Schutzniveau darf nicht hinter dem zurückbleiben, welches der Gesetzgeber Unternehmen in anderen Bereichen selbst abverlangt.

Am Beispiel des GwBG zeigt sich besonders deutlich, wie widersprüchlich manche gesetzlichen Vorhaben zueinanderstehen: Von Unternehmen wird strikter Datenschutz verlangt, zugleich werden personenbezogene Daten für einen weiten Kreis geöffnet. Der BKM erwartet, dass dieser Widerspruch nicht zulasten der Betroffenen aufgelöst wird. Die Prüfung des berechtigten Interesses ist so auszugestalten, dass die datenschutzrechtlichen Anforderungen tatsächlich eingehalten werden (dazu im Einzelnen nachfolgend).

2. Zugang zum Transparenzregister: unionsrechtliche Grenzen und Anforderungen

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seinem Urteil vom 22. November 2022 entschieden, dass die Regelung der Fünften Geldwäscherichtlinie ungültig ist, soweit sie einen voraussetzungslosen Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer vorsah. Die Bereitstellung personenbezogener Angaben an eine potenziell unbegrenzte Zahl von Personen greift schwer in die durch Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützten Rechte ein. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er klar und präzise geregelt, auf das Erforderliche beschränkt und verhältnismäßig ist. Dass öffentliche Zugänglichkeit einen Beitrag zur Geldwäschebekämpfung leisten kann, belegt für sich genommen nicht, dass ein uneingeschränkter Zugang absolut erforderlich wäre. (EuGH, Urt. v. 22.11.2022 – verb. Rs. C-37/20 und C-601/20, NZG 2023, 890, insbesondere Rn. 38–44, 63–76 und 83–88.)

Das Urteil schließt einen gesetzlich begrenzten Zugang bei nachgewiesenem berechtigtem Interesse nicht generell aus. Es unterscheidet vielmehr zwischen dem uneingeschränkten Zugang der gesamten Öffentlichkeit und dem Zugang zuständiger Behörden sowie Verpflichteter, soweit dieser zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Geldwäschepflichten erforderlich ist. Das neue unionsrechtliche Modell knüpft den Zugang weiterer Personen an ein berechtigtes Interesse. Der BKM begrüßt, dass der Entwurf diesen Ansatz in § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und § 26 GwBG aufgreift. Entscheidend ist dabei, dass die Zugangsvoraussetzungen nicht zu einem allgemeinen Jedermann-Zugang umgedeutet werden.

Die Prüfung nach § 26 sollte deshalb sicherstellen, dass das geltend gemachte Interesse einer unionsrechtlich vorgesehenen Kategorie zugeordnet werden kann oder im Einzelfall konkret auf die Verhütung und Bekämpfung von Geldwäsche, damit zusammenhängender krimineller Tätigkeiten oder Terrorismusfinanzierung bezogen ist. Der Zugang sollte auf die für den dargelegten Zweck erforderlichen Angaben und den konkreten Umfang des Antrags beschränkt bleiben. Ein allgemeines Interesse an Unternehmens- oder Beteiligungsinformationen genügt hierfür ausdrücklich nicht. Die in § 25 Absatz 3 vorgesehenen Angaben, insbesondere historische Daten und Eigentums- oder Kontrollstrukturübersichten, sollten nur zugänglich sein, soweit sie für den jeweiligen zulässigen Zweck tatsächlich benötigt werden.

Die vom EuGH geforderten klaren und präzisen Regeln betreffen auch die Verfahrensgestaltung. Online-Registrierung oder Protokollierung allein ersetzen keine inhaltliche Zugangsschwelle. Die Identität der antragstellenden Person, der Zweck und der Umfang des Zugangs sollten verlässlich geprüft und Einsichtnahmen nachvollziehbar protokolliert werden. Zweckbindung, angemessene

Löschfristen, Schutz vor Weiterverwendung und Weitergabe sowie wirksame technische und organisatorische Sicherungen sind so auszugestalten, dass die mit der Einsichtnahme verbundenen Risiken begrenzt werden.

3. Schutzwürdige Interessen und wirksame Beschränkung der Einsichtnahme

§ 25 Absatz 4 GwBG enthält eine wichtige Schutzmöglichkeit, indem die Einsichtnahme und Übermittlung vollständig oder teilweise beschränkt werden können, wenn im Einzelfall überwiegende schutzwürdige Interessen entgegenstehen. Diese Möglichkeit muss praktisch wirksam sein. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln vom 7. Mai 2026 konkretisiert hierzu die Anforderungen des geltenden § 23 Absatz 2 GwG: Für eine Gefährdung kann eine abstrakte Gefahr genügen; eine konkrete, unmittelbar bevorstehende Bedrohung darf nicht verlangt werden. Erforderlich bleibt eine auf Tatsachen gestützte, hinreichend dichte Gesamtwürdigung, die außergewöhnliche Umstände des Einzelfalls belegt. (VG Köln, Urt. v. 7.5.2026 – 13 K 1026/22, NZG 2026, 1098, Rn. 41–45.) Zu den in einer solchen Gesamtwürdigung relevanten Umständen können insbesondere ein außergewöhnlicher und öffentlich bekannter Vermögensumfang, frühere schwere Straftaten oder Bedrohungen im persönlichen oder familiären Umfeld sowie die Frage gehören, ob erst die Angaben im Transparenzregister Beteiligungen, Stimmrechte oder Einflussmöglichkeiten offenlegen, aus denen sich Rückschlüsse auf Vermögen ziehen lassen. Entscheidend ist nicht ein schematischer Schwellenwert, sondern ob die beantragte Einsichtnahme das Risiko für die betroffene Person gegenüber der allgemeinen Gefahrenlage signifikant erhöht. (VG Köln, a. a. O., Rn. 46–53.)

Der Entwurf sollte deshalb klarstellen, dass § 25 Absatz 4 nicht erst bei einer konkret angekündigten Straftat greift. Die Tatsachen müssen eine individuelle, über das allgemeine Lebensrisiko hinausgehende Gefährdung plausibel machen; sie müssen aber keine konkrete Tatplanung oder unmittelbar bevorstehende Gefahr belegen. Zugleich ist die Kausalität der Offenlegung zu prüfen: Maßgeblich ist, ob gerade die Registerangaben zusätzliche Rückschlüsse ermöglichen oder die Auffindbarkeit und Verknüpfbarkeit sensibler Informationen erleichtern.

4. Keine Versagung des Schutzes bei nur teilweiser anderweitiger Veröffentlichung

Besonders präzisierungsbedürftig ist die Regelung in § 25 Absatz 4 Satz 3 des Entwurfs. Danach sollen schutzwürdige Interessen nicht vorliegen, wenn sich „die Daten“ bereits aus den in § 16 Absatz 1 genannten Registern oder anderen öffentlich zugänglichen Quellen ergeben. Das VG Köln hat für die vergleichbare registerbezogene Ausschlussregelung des geltenden GwG entschieden, dass ein Schutzanspruch nur dann entfällt, wenn die maßgeblichen Daten vollständig aus einem anderen

öffentlichen Register ersichtlich sind. Eine lediglich teilweise Überschneidung reicht nicht aus; insbesondere genügt es nicht, wenn ein anderes Register zwar Name oder Funktion, nicht aber Art und Umfang der Beteiligung oder Stimmrechte ausweist. (VG Köln, a. a. O., Rdn. 54–57.)

Der BKM fordert daher, § 25 Absatz 4 Satz 3 ausdrücklich auf Fälle zu begrenzen, in denen sämtliche für die beantragte Einsichtnahme relevanten Angaben bereits vollständig und in vergleichbarer inhaltlicher Tiefe aus einem anderen öffentlichen Register hervorgehen. Einzelangaben oder verstreute Informationen aus sonstigen Quellen dürfen den Schutz nicht ausschließen, wenn erst das Transparenzregister die maßgebliche Verknüpfung zu einer Beteiligung oder Vermögensposition herstellt.

5. Vollständige Beschränkung muss im Einzelfall möglich bleiben

Der Entwurf sieht eine vollständige oder teilweise Beschränkung vor und eröffnet damit grundsätzlich eine abgestufte Entscheidung. Das VG Köln hat hierzu ausgeführt, dass bei überwiegenden schutzwürdigen Interessen eine vollständige Beschränkung geboten sein kann, wenn sich das Ermessen hinsichtlich des Umfangs auf Null reduziert. Eine bloße Teilbeschränkung genügt dann nicht, wenn sie die konkrete Gefährdung nicht wirksam abwendet. (VG Köln, a. a. O., Rn. 35–40 und 58–60.)

Die registerführende Stelle muss daher die konkrete Schutzwirkung einer Teilbeschränkung prüfen und begründen. Eine vollständige Beschränkung gegenüber sonstigen Einsichtnehmenden muss möglich sein, wenn nur sie den betroffenen Grundrechten wirksam Rechnung trägt. Der Zugang zuständiger Behörden und derjenigen Verpflichteten, die ihn zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten benötigen, kann davon unberührt bleiben, soweit dies unionsrechtlich vorgesehen ist. Positiv bewertet der BKM, dass § 26 Absatz 4 Nummer 4 den Zugangsantrag zurückweist, solange einem Antrag auf Beschränkung stattgegeben wurde oder über ihn noch nicht bestandskräftig entschieden ist. Diese vorläufige Schutzwirkung sollte erhalten bleiben und ein rechtzeitiges, nachvollziehbares Verfahren ergänzt werden.

6. Zusammenfassung und Forderung zur Klarstellung

Der BKM bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren klarzustellen, dass der Zugang auf ein nachgewiesenes und zweckgebundenes berechtigtes Interesse sowie die erforderlichen Daten begrenzt bleibt; dass eine substantiiert belegte abstrakte Gefahr für eine Beschränkung genügt; dass ander-

weitige Veröffentlichung nur bei vollständiger und gleichwertiger Datenverfügbarkeit entgegensteht; dass eine vollständige Beschränkung möglich ist, wenn eine teilweise nicht ausreichend schützt; und dass Identitätsprüfung, Zweckbindung, Protokollierung, Löschung und Datensicherheit verbindlich geregelt werden. Zugleich weist der BKM darauf hin, dass eine anlasslose Offenlegungspflicht aller Unternehmer und wirtschaftlich Berechtigten diese unter Generalverdacht stellt und das Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Transparenz nicht zulasten der Betroffenen aufgelöst werden darf.

Diese Klarstellungen tragen sowohl einer wirksamen Geldwäscheprävention als auch den unionsrechtlichen Anforderungen an den Schutz personenbezogener Daten und den vom VG Köln konkretisierten Schutzinteressen wirtschaftlich Berechtigter Rechnung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. RA Dr. Marc Zgaga
stellv. Hauptgeschäftsführer