

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen eines Gesetzes für mehr Gerechtigkeit durch die Stärkung der Zollverwaltung und die Bekämpfung der Finanzkriminalität (Zollfinanzgerechtigkeitsgesetz)

Für eine stärkere Berücksichtigung individueller Sicherheits- und Datenschutzinteressen im Transparenzregister eingetragener Personen

A.	Allgemeine Anmerkungen Besondere Betroffenheit von Familienunternehmen ..	2
B.	Ausgangslage Erfahrungen von Familienunternehmen in der Registerpraxis	3
	1. Beschränkung des Zugangs der Öffentlichkeit zum Registereintrag.....	3
	2. Unnötiger administrativer Aufwand und Verbesserungspotenziale für die Praxis ...	4
	a) Flexibilisierung bei Anlage und Pflege	4
	b) Antrag auf Einsichtnahme	5
	c) Verfahren bei Unstimmigkeitsmeldungen	5
	d) Prüfungsumfang von Unstimmigkeitsmeldungen	5
C.	Im Einzelnen zum Referentenentwurf	6
	1. Bestätigung von Vertretungsberechtigung (§ 18a GwG-E).....	6
	2. Erweiterung der Angaben auf den Geburtsort (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 GwG-E)	6
	3. Ausgestaltung der Einsichtnahme ins Transparenzregister (§§ 23, 23a GwG-E).....	7
	4. Einsichtnahme und Verfahren bei berechtigtem Interesse (§ 23a GwG-E)	8
	a) Journalismus, Berichterstattung und andere Form der medialen Meinungsäußerung.....	8
	b) Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich NGOs und Wissenschaftler	9
	5. Beschränkung der Einsichtnahme (§ 23 Abs. 2 GwG-E).....	10
	a) Zugangssperre auch ohne Antrag	11
	b) Katalogstraftaten ergänzen	11
	6. Verfahrensrechtliche Sicherungsmaßnahmen (§ 23 Abs. 8 GwG)	11
	7. Erfordernis einer umfassenden Evaluierung	13
D.	Fazit Schlussbemerkungen.....	14

A. Allgemeine Anmerkungen | Besondere Betroffenheit von Familienunternehmen

Das Anti-Money Laundering Package der EU adressiert mit seinem Fokus auf Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine höchst sensible Regelungsmaterie, die wesentlich ist für die Einhaltung rechtsstaatlicher Maßstäbe und die Gewährleistung fairen Wettbewerbs im Binnenmarkt. Gleichwohl greifen insbesondere die Regelungen zur Ausgestaltung des Transparenzregisters in primärrechtlich verbrieft Grundrechte offenlegungspflichtiger Personen ein und machen eine sorgfältige Interessenabwägung erforderlich.

Mit Blick auf Inhalt und Umfang des Registereintrags, die künftig durch die *Verordnung (EU) 2024/1624 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung* (kurz: GwVO) bestimmt werden, und die durch die *Richtlinie (EU) 2024/1640 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Änderung und Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849* (kurz: 6. GwRL) bestimmten Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zum Transparenzregister bestehen erhebliche Zweifel, ob die vom EU-Gesetzgeber gewählten Regelungen den Maßgaben der betroffenen Grundrechte tatsächlich standhalten. Insbesondere bestehen erhebliche Zweifel, dass die vom EU-Gesetzgeber gewählten Regelungen des Zugangs der Öffentlichkeit zum Transparenzregister einer entsprechenden Grundrechtsprüfung tatsächlich standhalten. Dies gilt vor dem Hintergrund der Grundsatzentscheidung des EuGH vom 22. November 2022 (C-37/20; C-601/20) insbesondere hinsichtlich der Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten, die in Art. 7 bzw. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (kurz: GRCh) verankert sind. Der nationale Gesetzgeber muss dieses grundrechtliche Spannungsfeld in den Blick nehmen und im Rahmen seiner Kompetenzen dazu beitragen, eine mangelnde Vereinbarkeit des Regulierungs-Pakets der EU mit europäischem Primärrecht zumindest zu kompensieren.

Im Folgenden soll daher insbesondere Stellung genommen werden zu den Vorgaben zur Verbesserung der Datenqualität des Transparenzregisters, auch im Hinblick auf die Umsetzung der Artikel 11 bis 15 der Richtlinie (EU) 2024/1640. Der vorliegende Referententwurf regelt diese Materie in seinem Artikel 22 [Änderungen des Geldwäschegesetzes]. Im Kontext der grundrechtskonformen Ausgestaltung der Regelungen auf nationaler Ebene ist das ZFG insoweit hinsichtlich der legislativen Ausgestaltung des „berechtigten Interesses“ an der Einsichtnahme ins Transparenzregister und an der Frage zu bewerten, ob es die schutzwürdigen Interessen der Eintragungspflichtigen hinreichend

berücksichtigt. Korrespondierend damit ist zu prüfen, ob der Gesetzgeber hinreichende verfahrensrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen vorsieht.

Familienunternehmen sind von den Vorgaben für den Zugang zum Transparenzregister in besonderer Weise betroffen. Sie müssen der Öffentlichkeit im Zusammenspiel verschiedener – insbesondere handelsrechtlicher – Publizitätspflichten und der Preisgabe der Gesellschafterstrukturen tiefe Einblicke in die Vermögensstruktur und Einkommenssituation der Unternehmen und der einzelnen Gesellschafter geben. Infolgedessen müssen sie bereits heute mit einem erhöhten Risiko leben, Opfer von Straftaten zu werden. Hinzu kommt die grundlegende Beeinträchtigung sozialer Beziehungen durch öffentliches Bekanntwerden von Einkommen oder Vermögen Offenlegungspflichtiger. Sogenannte „Reichenlisten“ und andere mediale Veröffentlichungen bedienen sich der allzu frei zugänglichen Daten staatlicher Register über Vermögensverhältnisse Privater und tragen auf diese Weise zu erheblichen Risiken für Betroffene bei. Im Rahmen staatlicher Schutzpflichten muss der Gesetzgeber dies in besonderem Maße berücksichtigen.

B. Ausgangslage | Erfahrungen von Familienunternehmen in der Registerpraxis

Große Familienunternehmen haben seit Einführung des Transparenzregisters in Deutschland regelmäßig negative Erfahrungen mit administrativen Abläufen und negativen Auswirkungen des Zugangs der Öffentlichkeit zum Register gemacht. Im Folgenden soll ein Schlaglicht geworfen werden auf Risiken für die persönliche Sicherheit wirtschaftlich Berechtigter und ihrer Familien durch den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren persönlichen Daten. Eingegangen wird zugleich auf den oft unnötig hohen administrativen Aufwand, den insbesondere die Behördenpraxis mit sich bringt. Wir bitten den Gesetzgeber, die nachfolgend skizzierten Missstände im Rahmen des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens zu beenden oder zumindest spürbar abzubauen.

1. Beschränkung des Zugangs der Öffentlichkeit zum Registereintrag

Die gesetzlich verankerte Beschränkung der Einsichtnahme nach § 23 Abs. 2 GwG läuft in der Rechtspraxis angesichts ihrer hohen Anforderungen weitgehend leer. Um eine solche Beschränkung zu erreichen, hat der wirtschaftlich Berechtigte darzulegen, dass Tatsachen außergewöhnliche Umstände belegen, nach denen er nach allgemeiner Lebenserfahrung typischerweise Opfer einer Katalogstraftat wird und die entsprechende Gefahr durch die (streitgegenständliche) Einsichtnahme ins Transparenzregister begründet oder zumindest signifikant erhöht wird. Müssen Betroffene bereits erhebliche Anstrengungen unternehmen, diesen Zusammenhang darzulegen, drohen besonders exponierte Personen gänzlich

schutzlos zu bleiben: So hat das Verwaltungsgericht Köln in seiner Entscheidung vom 17. Juli 2024 dem Betroffenen nicht etwa entgegengehalten, dass er seine Privat- bzw. Sozialsphäre ohnehin mit der Öffentlichkeit teile. Maßgeblich für die Begründung der Ablehnung war vielmehr, dass der „öffentlichkeitsscheue“ Kläger unfreiwillig(!) Gegenstand medialer Berichterstattung ist. Infolgedessen könne die Einsichtnahme ins Register die abstrakte Gefahr, die vom Gericht für den Personenkreis äußerst vermögender Personen angenommen wurde, nicht mehr erhöhen oder gar begründen. Diese Ansicht bedeutet nicht weniger, als dass es öffentlichen wie privaten Medien möglich ist, mittels Berichterstattung über wirtschaftlich Berechtigte i. S. d. GWG deren Anspruch auf Beschränkung des Zugangs der Öffentlichkeit zu ihrem eigenen Registereintrag aktiv auszuhöhlen. Hier besteht erkennbar eine Rechtsschutzlücke zu Lasten wirtschaftlich Berechtigter, die dringend geschlossen werden muss.

2. Unnötiger administrativer Aufwand und Verbesserungspotenziale für die Praxis

Bereits heute ist der Aufwand für Unternehmen, insbesondere in solchen mit Konzernstrukturen, durch fehlende Schnittstellen und in der Praxis häufig nicht funktionierende Rücksprachemöglichkeiten mit der Registerbehörde enorm. Der hohe administrative Aufwand bei Anlage und Pflege des Eintrags sowie redundante Nachweispflichten im Rahmen von Unstimmigkeitsmeldungen – insbesondere das wiederholt verlangte Einreichen identischer Dokumente – stehen hier beispielhaft.

a) Flexibilisierung bei Anlage und Pflege

Die Vornahme von Einträgen im Transparenzregister ist zu stark personenbezogen: Änderungen kann ausschließlich die Person vornehmen, die den ursprünglichen Eintrag angelegt hat. Eine Delegation an andere Mitarbeiter im Unternehmen ist nicht vorgesehen. Scheidet die zuständige Person aus oder erkrankt, bleibt nur der Weg über eine vollständige Neuanlage – fehleranfällig und zeitaufwendig. Für Unternehmensgruppen potenziert sich das Problem erheblich. Die Lösung liegt auf der Hand: Unternehmens- und konzernbezogene Nutzerkonten mit flexiblen Zugriffsrechten würden Vertretungsregelungen ermöglichen, Doppelpflege vermeiden und die Fehlerquote senken. Bestehende Register – etwa im Handelsrecht – zeigen, dass solche Modelle technisch und rechtlich umsetzbar sind. Der Gesetzgeber sollte die entsprechende Rechtsgrundlage zügig schaffen.¹

¹ zur im Referentenentwurf vorgesehenen Einführung der Möglichkeit, eine vertretungsberechtigte Person zu benennen (§ 18a GWG-E), siehe unten (Abschnitt C. Nr. 1).

b) Antrag auf Einsichtnahme

Wer eigenen Einträge im Transparenzregister einsehen möchte, muss einen separaten Antrag stellen – inklusive Berechtigungsnachweis und Selbstauskunft, beide vom Vertretungsberechtigten unterzeichnet. Im Falle von Konzernstrukturen ist für jede Gesellschaft ein gesonderter Antrag erforderlich, obwohl die Datenpflege in der Praxis zentral durch die Muttergesellschaft erfolgt. Dieser Aufwand steht in keinem Verhältnis zum Regelungszweck. Die Lösung ist denkbar einfach: Ein einziges zusammengefasstes Dokument sollte als Berechtigungsnachweis genügen, für Konzerngesellschaften sollte ein Sammelantrag möglich sein. Damit würde nicht nur der bürokratische Aufwand in den Unternehmen spürbar sinken. Auch die Fehleranfälligkeit im Verfahren würde reduziert – ohne den Transparenzzweck des Registers auch nur ansatzweise zu beeinträchtigen.

c) Verfahren bei Unstimmigkeitsmeldungen

Bei Unstimmigkeitsmeldungen gemäß § 23a GwG (derzeitige Fassung) werden Familienunternehmen verpflichtet, bei jeder Meldung erneut denselben umfangreichen Dokumentensatz einzureichen: Ausweis- und Satzungsdokumente, Personalausweiskopien, Beteiligungsquoten – obwohl diese Unterlagen dem Bundesanzeiger Verlag bereits vorliegen. Gerade bei Konzernstrukturen ist der Aufwand erheblich. Datenschutzrechtlich ist die wiederholte Übermittlung identischer Daten gerade mit Blick auf den Grundsatz der Datensparsamkeit zudem bedenklich. Einmal rechtssicher vorgelegte und geprüfte Unterlagen sollten dauerhaft anerkannt werden – zumindest so lange keine wesentlichen Veränderungen eingetreten sind. Ein registerinternes Dokumentenmanagementsystem, das bereits vorliegende Nachweise speichert und bei Folgemeldungen abrufbar macht, würde den Aufwand für alle Beteiligten erheblich reduzieren, ohne die Integrität des Verfahrens zu gefährden. Somit würde zugleich das im aktuellen Koalitionsvertrag verankerte Once-Only-Prinzip zumindest innerhalb derselben Stelle befolgt.

d) Prüfungsumfang von Unstimmigkeitsmeldungen

Meldet ein Kreditinstitut eine sachlich einfach gelagerte Unstimmigkeit – etwa eine veraltete Privatadresse eines wirtschaftlich Berechtigten, prüft der Bundesanzeiger Verlag nicht nur diesen konkreten Sachverhalt, sondern die gesamte Transparenzregistermitteilung. Bei komplexen Konzernstrukturen zieht das nicht selten fünfstellige Anwaltskosten pro Prüfungsvorgang nach sich. Eine gesetzliche Pflicht zur Vollprüfung besteht nach § 23a GwG (alte und auch neue Fassung) jedoch nicht: Die Norm verweist ausdrücklich auf die Prüfung der konkreten Unstimmigkeit. Eine Weisung des Bundesverwaltungsamts an den

Bundesanzeiger Verlag, die Prüfung auf den gemeldeten Anlass zu beschränken, könnte diesem Missstand ohne Gesetzesänderung abhelfen. Tiefergehende strukturelle Prüfungen müssen bei begründetem Anlass selbstverständlich möglich bleiben. Sie dürfen jedoch das Standardverfahren bei jedem Bagatellfall bleiben.

Bei alledem würde es erhebliche Erleichterungen für die Unternehmenspraxis mit sich bringen, wenn Unternehmen in den konkreten behördlichen Vorgängen in einen persönlichen Austausch mit Mitarbeitern des Bundesanzeiger Verlags gehen könnten. Die bestehende Hotline ermöglicht diesen fallbezogenen Dialog gerade nicht. Damit würden unbürokratische Klärungsprozesse mit niedrighwelligen Nachfrage- und Korrekturmöglichkeiten sowie Schnittstellen mit der zuständigen Behörde im Austausch mit dem Bundesanzeiger Verlag ermöglicht.

C. Im Einzelnen zum Referentenentwurf

1. Bestätigung von Vertretungsberechtigung (§ 18a GwG-E)

Bereits heute wird von den Unternehmen in der Registerpraxis der Wunsch nach mehr Flexibilisierung geäußert.² Anstatt lediglich einer Person im Unternehmen, die ein eigenes Nutzerkonto führt und den Eintrag insoweit exklusiv betreut, wäre es wesentlich praxisfreundlicher, mehrere Personen als eintragungsberechtigt vorzusehen. Auf diese Weise könnten längere personelle Ausfälle im Unternehmen kompensiert, Vertretungen bei Funktionswechsel ermöglicht und ein dauerhafter Zugriff auf den Registereintrag gewährleistet werden. Die nunmehr vorgesehene zusätzliche Überprüfung und Bestätigung der Vertretungsberechtigung einer Person verschärft diesen Zustand zusätzlich. Hier sollte der nationale Gesetzgeber alle Möglichkeiten der Flexibilisierung für die Unternehmenspraxis wahrnehmen.

2. Erweiterung der Angaben auf den Geburtsort (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 GwG-E)

Die Ergänzung der Angabepflicht des Geburtsorts erfolgt ausdrücklich im Vorgriff auf die Geltung der GwVO zum 10. Juli 2027. Ziel ist es, das sodann eintretende Erfordernis zusätzlicher Änderungsmitteilungen zu vermeiden. Die Angabe zum Geburtsort war bereits Gegenstand des Entwurfs eines Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetzes (FKBG), das in der 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestags nicht mehr zu Abschluss gebracht wurde. Mit Blick darauf, dass mit Geltung der GwVO zum 10. Juli 2027 die einschlägigen Regelungen des GwG aufgehoben werden – dies gilt insbesondere für die Angaben zum

² siehe oben (Abschnitt B. 2. a).

wirtschaftlich Berechtigten nach § 19 GwG, die sodann in Art. 62 GwVO aufgehen – ist es unverständlich, warum ohne entsprechende europarechtliche Verpflichtung hier eine einzelne Angabe im GwG ergänzt wird, die wenig später aufgehoben wird. Hier plädieren wir im Sinne der Vermeidung unnötiger Belastungen der Regelungsadressaten und der Befolgung klar definierter Zeitschienen der Geltung europäischen Rechts, auf eine vorweggenommene Erweiterung der Angabepflicht zu verzichten.

3. Ausgestaltung der Einsichtnahme ins Transparenzregister (§§ 23, 23a GwG-E)

Die gewählte Struktur der Regelung zur Einsichtnahme in das Transparenzregister nach § 23 GwG-E und den getrennt davon in § 23a GwG-E aufgeführten Fallgruppen des „berechtigten Interesses“ ist gut nachvollziehbar. In Bezug auf das Jedermann-Zugangsrecht nach § 23 Abs. 1b GwG-E bleibt der Umfang der zugänglichen Daten auf die Angaben des § 19 Abs. 1 Nr. 1 (Vor- und Nachname), Nr. 4 (Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses), Nr. 5 (alle Staatsangehörigkeiten) GwG sowie auf die Angaben über Monat und Jahr der Geburt des wirtschaftlich Berechtigten und über sein Wohnsitzland beschränkt. Es ist zu begrüßen, dass durch den nach wie vor reduzierten Datenkranz i. S. v. Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2024/1640 die grundrechtlichen Belange wirtschaftlich Berechtigter zumindest im Ansatz in die legislative Abwägung einbezogen werden und die für die Öffentlichkeit einsehbaren persönlichen Daten nicht erweitert werden.

Mit Blick auf die Vorgaben der Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) muss an dieser Stelle jedoch der Grundsatz der Datensparsamkeit in Erinnerung gerufen werden. Gerade vor dem Hintergrund der erheblichen Ausweitung der anzugebenden Daten des wirtschaftlichen Eigentümers nach Art. 62 GwVO – anzugeben sind ab dem 10. Juli 2027 insbesondere die Wohnanschrift des wirtschaftlichen Eigentümers, die Nummer eines Ausweisdokuments und die Persönliche Identifikationsnummer – müssen etwaige Risiken der Offenlegung dieser einmal im Registereintrag aufgeführten persönlichen Daten einbezogen werden. Aus der Praxis ist bekannt, dass Daten, die einmal erhoben und im Register aufgeführt werden, potenziell mit einiger Gewissheit an die Öffentlichkeit gelangen.

Die nach wie vor fehlenden Konturen zur Eingrenzung des „berechtigten Interesses“ beim Zugang der Öffentlichkeit zum Transparenzregister³ tragen erheblich dazu bei, dass sich entsprechende Risiken verwirklichen. Insbesondere Personen, die angesichts ihres über Beteiligungen an familiengeführten Unternehmen entstandenen Vermögens unfreiwillig Gegenstand boulevardesker Berichterstattung sind und vielfach im Fokus Krimineller

³ siehe unten (Abschnitt C 4).

stehen, werden über die verpflichtende Registrierung und mögliche Offenlegung solcher sensibler Daten erheblichen persönlichen und wirtschaftlichen Risiken ausgesetzt. Insofern ist seitens der Bundesregierung auf EU-Ebene dringend auf eine Eindämmung des Umfangs der anzugebenden persönlichen Daten hinzuwirken.

4. Einsichtnahme und Verfahren bei berechtigtem Interesse (§ 23a GwG-E)

Die EuGH-Entscheidung vom 22. November 2022 macht die Zugangsvoraussetzung des Vorliegens eines „berechtigten Interesses“ für die Fälle des Jedermann-Zugangs erforderlich. Hintergrund ist die Maßgabe, das Interesse an der Aufklärung von Straftaten der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung abzuwägen mit den Grundrechten der Personen, die als wirtschaftlich Berechtigte im Transparenzregister eingetragen sind.⁴

Ausweislich ErwGr. 40, RL (EU) 2024/1640 soll mit der Neuregelung ein Rahmen für die Anerkennung und Überprüfung des berechtigten Interesses auf Unionsebene geschaffen werden. Dabei ist bisher anhand der betreffenden Gruppen des § 23 Abs. 1 GwG zu differenzieren. Die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung obliegt vorrangig staatlichen Stellen sowie Kredit- und Finanzinstituten, sodass der Begriff des berechtigten Interesses tendenziell eng zu verstehen ist.⁵

In § 23a Abs. 2, Ziff. 1 und 2 GwG-E sieht der Referentenentwurf Fallgruppen für das Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ vor. Diese werden den o. g. Maßstäben nicht gerecht. Die Ausgestaltung der Fallgruppen – sowohl in der Richtlinie (EU) 2024/1640 als auch im vorliegenden Referentenentwurf – höhlt das europarechtlich vorgegebene Erfordernis eines „berechtigten Interesses“ für den Zugang der Öffentlichkeit zum Register aus.

a) Journalismus, Berichterstattung und andere Form der medialen Meinungsäußerung

Der Begriff des Journalisten ist aus Gründen der Pressefreiheit grundsätzlich weit zu verstehen. Er bezeichnet keinen konkreten Beruf und setzt keine spezifische Ausbildung oder gar einen entsprechenden Abschluss voraus. Die Erlangung eines Presseausweises ist über die einschlägigen Journalistenverbände ohne größeren Aufwand möglich. Kurzum: Der Begriff ist nicht hinreichend abgrenzbar. Insofern ist es Einzelpersonen mit unlauteren

⁴ vgl. Schenke/Teichmann in „Transparenzregister und Datenschutz – Was folgt aus der EuGH-Entscheidung zum Wegfall des uneingeschränkten Zugangs zum Transparenzregister“; Stiftung Familienunternehmen und Politik, Berlin 2023, S. VI.

⁵ vgl. Schenke/Teichmann in „Transparenzregister und Datenschutz – Was folgt aus der EuGH-Entscheidung zum Wegfall des uneingeschränkten Zugangs zum Transparenzregister“; Stiftung Familienunternehmen und Politik, Berlin 2023, S. VI

Absichten möglich, sich unter dem Deckmantel eines vermeintlichen journalistischen Interesses Zugang zu sensiblen Daten wirtschaftlich Berechtigter im Transparenzregister zu verschaffen. Hier fehlt es an einer klaren Legaldefinition oder zumindest an Mindeststandards dafür, welcher Personenkreis legitimerweise in die Fallgruppe fällt. Dies wäre dringend erforderlich, um möglichen Missbrauch zumindest zu erschweren.

b) Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich NGOs und Wissenschaftler

Sofern mit den Fallgruppen für das Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ nach § 23a Abs. 2 GwG-E eine klar konturierte Eingrenzung derjenigen Teile der Öffentlichkeit verfolgt wird, die berechtigten Zugang zu Registerdaten bekommen sollen, so scheidet dieser Versuch spätestens an dieser Stelle. Ein Zugang für „Organisationen der Zivilgesellschaft“ unter expliziter Nennung von „Nichtregierungsorganisationen“ gibt jeden Anspruch an eine beschränkende Wirkung des „berechtigten Interesses“ auf.

Weder die Richtlinie (EU) 2024/1640 noch das deutsche Recht sehen eine (Legal-)Definition des Begriffs NGO oder „Organisation der Zivilgesellschaft“ vor.⁶ Der Schutzauftrag des Staates macht an dieser Stelle jedoch einen sachgemäßen und fairen Interessenausgleich und damit einhergehend klar abgrenzbare Interessengruppen erforderlich. Der Entwurf schöpft Schutzmöglichkeiten nicht vollständig aus und versäumt es auch hier, wenigstens Mindeststandards als Anhaltspunkte zu setzen, um etwa NGOs mit tatsächlichen Aktivitäten in der Geldwäscheprävention von bloßen aktivistischen Bewegungen abzugrenzen, die eine Einsichtnahme nicht im Sinne der Bekämpfung von Finanzkriminalität, sondern aus anderen, etwa politischen Zwecken vornehmen könnten. Es sei darauf hingewiesen, dass selbst das Merkmal bestimmter Rechtsformen hier nicht ausreichen dürfte, da ein Verein (eine für NGOs typische Rechtsform) schnell gegründet ist. Hilfreich wäre hier bereits das Erfordernis einer entsprechenden Zielsetzung der Organisation in ihrer Satzung sowie die tatsächlich verfolgte Vereinspraxis.

Zugleich indiziert ErwGr 41 der Richtlinie (EU) 2024/1640, dass bei einer NGO per se von einem Interesse an der Bekämpfung von Geldwäsche ausgegangen werden kann. Das mag für zahlreiche NGOs gelten. Jedoch sind die gesellschaftlichen Ziele innerhalb der NGO-Landschaft mannigfaltig und bei weitem nicht vorrangig auf Prävention oder Bekämpfung von Finanzkriminalität gerichtet. Gerade aufgrund dieser in der Richtlinie geäußerten

⁶ vgl. hierzu bereits das Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags vom 24. November 2014, AZ: WD 3 – 3000 – 149/14; WD 4 – 3000 – 214/14; WD 7 – 3000 – 243/14, dessen Inhalt weiterhin aktuell ist.

Vermutung muss bereits beim Merkmal der NGO im Gesetzeswortlaut noch klarer und strikter differenziert werden, welche Organisationen tatsächlich darunterfallen.

Der im Entwurf enthaltene Ausschlusstatbestand des § 23a Abs. 4 Nr. 3 GwG-E bzgl. Zweifeln am berechtigten Interesse des Antragstellers schafft in beiden o. g. Fällen nur unzureichend Abhilfe, da er vom positiven Wissen der Behörden ausgeht, ohne ein Nachforschungsgebot von Amts wegen explizit vorauszusetzen.

Insofern ist es dringend erforderlich, dass die Europäische Union hier nachsteuert und klar legaldefiniert, welche Vereinigungen sie als Nichtregierungsorganisationen ansieht und außerdem klarstellt, dass die Registerbehörde hier von Amts wegen Nachforschungen anstellen muss. Wir bitten die Bundesregierung, sich dafür auf europäischer Ebene einzusetzen und alle Spielräume für nationale Regelungen auszuschöpfen.

5. Beschränkung der Einsichtnahme (§ 23 Abs. 2 GwG-E)

Mit Blick auf fehlende Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen in Einsichtnahmevorgänge durch Dritte⁷ ist es umso wichtiger, dass der Staat seinem Schutzauftrag den gefährdeten Personen gegenüber nachkommt, indem er die in der Richtlinie (EU) 2024/1640 angelegten Schutzmöglichkeiten voll ausschöpft. Vermögende Menschen sind bevorzugtes Ziel krimineller Machenschaften, insbesondere von Erpressung und Entführung. Betroffene sind ständig einer gesteigerten abstrakten Gefahr ausgesetzt. Dies unterstreicht auch das VG Köln in einer jüngeren Entscheidung, indem es einräumt, dass es „die Lebenserfahrung bei äußerst vermögenden Individuen bzw. Familien nahelegt, dass Angehörige dieser Gruppe stets der zumindest abstrakten Gefahr ausgesetzt sind, Opfer einer der in § 23 Abs. 2 Satz 2 GwG genannten Straftaten zu werden.“⁸ Aus diesem Grund streben viele der Betroffenen den Rückzug aus dem öffentlichen Raum an, bis hin zum Verbergen des Wohnortes gegenüber der Öffentlichkeit. Dieses vielfach als existenziell empfundene Bemühen des Schutzes der Privatsphäre wird durch den Zugang der Öffentlichkeit zum Transparenzregister ad absurdum geführt. Mit den nun vorgesehenen Regelungen wird die Gefährdung der Betroffenen noch einmal gesteigert.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die Maßgaben von Art. 15 der Richtlinie (EU) 2024/1640 unzureichend umgesetzt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die erheblichen Sicherheitsrisiken für wirtschaftlich Berechtigte, die in einer zu weit gefassten Gewährung

⁷ siehe u.a. auch im Folgenden unter Nr. 6.

⁸ VG Köln (13 K 5996/19) vom 17.07.2024.

des Registerzugangs für jedermann, aber eben auch in den zu restriktiven Voraussetzungen für eine Beschränkung der Einsichtnahme liegen:

a) Zugangssperre auch ohne Antrag

§ 23 Abs. 2 GwG (alte und neue Fassung) verlangt, anders als die Richtlinie, einen Antrag des wirtschaftlich Berechtigten auf Zugangsbeschränkung. Der EU-Gesetzgeber eröffnet hier den Raum für eine Zugangssperre von Amts wegen, sofern ein unverhältnismäßiges Risiko hinsichtlich der Katalogstraftaten vorliegt. An diesem Punkt sollte der Referentenentwurf angepasst werden, um eine Zugangsbeschränkung nicht allein vom Aktivwerden der Betroffenen abhängig zu machen.

b) Katalogstraftaten ergänzen

Der Straftatenkatalog der GwG-Norm im Entwurf umfasst nicht sämtliche von der Richtlinie genannten Bedrohungslagen und relevanten Rechtsgutsgefährdungen. Insbesondere sind die praxisrelevanten Tatbestände der Nachstellung und des Wohnungseinbruchs nicht aufgeführt. Das schränkt das Ermessen der Registerbehörde unsachgemäß ein. Hier ist eine Ergänzung des Katalogs des § 23 Abs. 2 GwG um die Tatbestände der § 238 StGB sowie § 244 StGB im vorliegenden Referentenentwurf dringend angezeigt.

6. Verfahrensrechtliche Sicherungsmaßnahmen (§ 23 Abs. 8 GwG)

Bei Auskunftsverlangen der wirtschaftlich Berechtigten zur Identität desjenigen, der ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme geltend macht, darf laut § 23 Abs. 8 S. 8 GwG-E lediglich zu Funktion oder Beruf der Einsicht nehmenden Person Auskunft erteilt werden. Diese zusätzliche Einschränkung des Umfangs des Auskunftsanspruchs des wirtschaftlich Berechtigten soll vermeiden helfen, dass eine Identifikation der Person ermöglicht wird. Laut Erwägungsgrund 41 der zugrundeliegenden Richtlinie werden die wirtschaftlich Berechtigten bei Einsichtnahme durch Journalisten oder NGOs in ihren Registereintrag künftig nicht mehr über deren Identität informiert, sondern lediglich über den Umstand der Einsichtnahme als solcher.

Dies stellt aus Perspektive der betroffenen wirtschaftlich Berechtigten einen erheblichen Rückschritt hinsichtlich der Wahrnehmung eigener Rechte dar. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Betroffenen hier ihr in Art. 15 DSGVO verbrieftes Auskunftsrecht hinsichtlich der Identität der Empfänger ihrer personenbezogenen Daten nicht gewährt und weshalb

dieses Recht zur Einsichtnahme in Protokolldaten zum eigenen Registereintrag abgeschnitten werden soll.

Nach geltendem Recht sind zumindest eine Auflistung der natürlichen Personen in anonymisierter Form, die Einsicht genommen haben, sowie bei Einsichtnahme durch eine juristische Person deren Bezeichnung offenzulegen, vgl. § 23 Abs. 8, S. 3 Ziff. 4 und 5 GwG. Dies ist auch dringend erforderlich, um gezielt Rechtsschutz bezüglich der Herausgabe der eigenen persönlichen Daten zu erlangen und auch darüber hinaus Maßnahmen zum Schutz der persönlichen Sicherheit der eigenen Familie treffen zu können. Der Schutz dieser Grundrechtspositionen gegen eine zweckwidrige Verwendung der Daten muss durch verfahrensrechtliche Absicherungen gewährleistet werden.⁹ Diesem Anspruch wird der vorliegende Regelungsvorschlag nicht gerecht.

Vielmehr muss der betroffene wirtschaftlich Berechtigte in die Lage versetzt werden, sich möglichst effektiv vor rechtswidrigen Angriffen schützen zu können. Auch mit Blick auf den unzureichenden Schutz der Grundrechte betroffener wirtschaftliche Berechtigter durch den Zugang der Öffentlichkeit als solchem ist eine verfahrensrechtliche Absicherung gegen eine missbräuchliche Verwendung der Daten erforderlich, die eine Identifizierung und Registrierung derjenigen Personen beinhaltet, die persönliche Daten abrufen. Dementsprechend sollte § 23 Abs. 8 GwG-E um folgende Instrumente ergänzt werden¹⁰:

- Zunächst sollte die Suchhistorie mit Blick auf einen Registereintrag dauerhaft gespeichert werden. Dies ermöglicht die (behördliche) Aufklärung für den Fall, dass sich nachträglich eine zweckwidrige Verwendung der Daten herausstellen sollte.
- Zudem sollte die Einsicht nehmende Person durch eine zu unterschreibende Verpflichtungserklärung an ihre datenschutzrechtlichen Sorgfaltspflichten erinnert werden. Dabei sollte sie sich insbesondere dazu verpflichten, die abgerufenen Daten nicht zweckwidrig zu verwenden.
- Da sich das berechtigte Interesse in Relation zur Zwecksetzung der Richtlinie, der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, bestimmt, sollten Einsicht nehmende Personen ihr berechtigtes Interesse gegenüber der registerführenden Stelle plausibel darlegen. Dies ist auch den Fallgruppen des § 23a Abs. 2 Ziff.

⁹ vgl. Schenke/Teichmann in „Transparenzregister und Datenschutz – Was folgt aus der EuGH-Entscheidung zum Wegfall des uneingeschränkten Zugangs zum Transparenzregister“; Stiftung Familienunternehmen und Politik, Berlin 2023, S. IV.

¹⁰ vgl. auch ¹⁰ vgl. Schenke/Teichmann in „Transparenzregister und Datenschutz – Was folgt aus der EuGH-Entscheidung zum Wegfall des uneingeschränkten Zugangs zum Transparenzregister“; Stiftung Familienunternehmen und Politik, Berlin 2023, S. 23 ff.

1 – 3 GwG-E, bei denen der Gesetzgeber das Bestehen eines „berechtigten Interesses“ vermutet, zuzumuten.

- Um diese Darlegungspflicht zu manifestieren, sollte sie durch eine eidesstattliche Versicherung durch die Einsicht nehmenden bekräftigt werden. Mit Blick auf die strafrechtlichen Folgen einer falsch abgegebenen eidesstattlichen Versicherung ist infolgedessen mit einem erhöhten Schutz der Betroffenen gegen missbräuchliche Verwendung der Daten zu rechnen.
- Auch sollte ergänzend in den Fällen der Einsichtnahme nach § 23 Abs. 1 Ziff. 3 i. V. m. § 23a Abs. 2 Ziff. 1-3 GwG-E eine Gebühr in Höhe der tatsächlich anfallenden Verwaltungskosten erhoben werden. Auch hier ist mit einer Entlastung der registerführenden Behörde zu rechnen, weil die Bereitschaft zur Zahlung einer moderaten Verwaltungsgebühr die Ernsthaftigkeit des Interesses an der Einsichtnahme unterstreicht.
- Bei zweckwidriger Verwendung der Daten durch die Einsicht nehmenden sollte den betroffenen wirtschaftlich Berechtigten ein subjektiver Anspruch auf Aufklärung und gegebenenfalls Schadensersatz gewährt werden.

Im Ergebnis muss sichergestellt sein, dass Sicherheitsbehörden auf jene Daten, die den Einsichtnahmeprozess betreffen, zugreifen können.

Die Ausgestaltung der verfahrensrechtlichen Absicherungen ist wesentlich für die Gewährleistung des Schutzes der betroffenen Grundrechtspositionen. An dieser Stelle kann und sollte der nationale Gesetzgeber im Rahmen einer richtliniengetreuen Umsetzung gezielt nachsteuern.

7. Erfordernis einer umfassenden Evaluierung

Bislang nicht vorgesehen im Referentenentwurf ist ein Vorschlag, anhand welcher Maßstäbe die Regelungen des Zugangs der Öffentlichkeit zum Register zu evaluieren sind. Eine solche Kontrolle der legislativen Zielsetzung ist nicht nur zentrales Element einer zeitgemäßen Gesetzgebung. Sie dient zugleich als Praxistest, welche der einzelnen Maßgaben den erwarteten Zweck tatsächlich erfüllt haben und welche geändert oder gestrichen werden sollten. Dabei sollten insbesondere die Fragen beantwortet werden, ob die Praxis der Zugangsgewährung für Journalisten und NGOs tatsächlich unter Wahrung der berechtigten und grundrechtlich verbrieften Interessen wirtschaftlich Berechtigter erfolgt. Der Bundesanzeiger Verlag sollte spätestens ein Jahr nach Geltung der Neuregelungen berichten, wie viele Einsichtsbegehren der Öffentlichkeit eingegangen sind, kategorisiert

darstellen, welche Anlässe den Anträgen zugrunde lagen, wie viele Anträge auf Zugangsbeschränkung durch wirtschaftlich Berechtigte mit welchem Ergebnis gestellt wurden und in welchem Maße negative Auswirkungen der Zugangsgewährung auf die Sicherheit der wirtschaftlich Berechtigten und ihrer Familien zu verzeichnen waren. Die Ergebnisse einer solchen Evaluierung könnten direkt in Beratungen auf EU-Ebene einfließen und für künftige Novellierungen der Geldwäsche-Regulierung nutzbar gemacht werden.

D. Fazit | Schlussbemerkungen

Die in weiten Teilen richtliniengetreue Umsetzung der Vorgaben des Anti-Money Laundering Package der EU vermag es nicht, eine grundrechtskonforme Ausgestaltung der Regelungen zu Inhalt, Einsichtnahme oder auch zu deren Beschränkung zu gewährleisten. Dies liegt im Wesentlichen im Normtext der zugrundeliegenden Richtlinie (EU) 2024/1640 begründet. Dennoch bietet dieser Bereiche, in denen es dem nationalen Gesetzgeber möglich ist, den Grundrechtsschutz Betroffener zumindest nachzubessern.

Insofern bitten wir um eine Umsetzung mit Augenmaß und um Ermöglichung einer fairen Abwägung zwischen dem Transparenzinteresse der Allgemeinheit einerseits sowie dem individuellen Interesse an persönlicher Sicherheit und einem wirkungsvollen Datenschutz der einzelnen wirtschaftlichen Berechtigten andererseits. So wichtig die Prävention und Aufklärung von Finanzkriminalität ist, so wichtig ist es auch, den Missbrauch der dafür geschaffenen Instrumente zulasten der Integrität des Einzelnen möglichst sicher auszuschließen.

Auch wenn die verschärften Regelungen zur Ermittlung wirtschaftlicher Eigentümer und die Ausweitung der persönlichen Angaben nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzgebungsvorhabens sind, sondern in der EU-Geldwäscheverordnung (GwVO) geregelt werden, bitten wir die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für eine Einschränkung des Datenkranzes der im Register aufzuführenden und der im Rahmen des Jedermann-Zugangsrechts offenzulegenden Daten sowie für einen Abbau des administrativen Aufwands durch die Ermittlung wirtschaftlicher Eigentümer oder Begünstigter einzusetzen.

Der im ZFG an anderer Stelle angelegte verbesserte behördliche Datenaustausch und die Stärkung behördlicher Befugnisse sind der wirksamere und zugleich grundrechtsschonendere Weg im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Diesen Kampf müssen Wirtschaft und Behörden gemeinsam führen. Die in den Legislativvorschlägen noch immer fehlende Differenzierung zwischen schwerkriminellen Straftätern im Bereich von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einerseits und rechtstreuen Inhabern von

Familienunternehmen andererseits zeigt, dass der legislative Generalverdacht bereits der falsche regulatorische Ansatz ist. Deutsche Familienunternehmen haben ein erhebliches Interesse, kriminelle Machenschaften zurückzudrängen und gezielt zu bekämpfen. Die Verschärfung bereits bestehender Eingriffe in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten der Art. 7 bzw. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hingegen ist der erkennbar falsche Weg.

Die Bundesregierung ist gefordert, sich auf EU-Ebene mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass die fortwährende Verletzung der Grundrechte rechts- und standorttreuer Familienunternehmer – insbesondere durch die unzureichend begrenzte Gewährung des Zugangs der Öffentlichkeit zum Transparenzregister – ein Ende findet. Nur in gemeinsamer Kraftanstrengung zwischen Behörden, Gerichten und der Wirtschaft kann kriminellen Strukturen das Handwerk gelegt werden.

Die Stiftung Familienunternehmen und Politik ist im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag unter Registernummer R000083 registriert.