

## **Referentenentwurf Transparenz- Finanzinformationsgesetz Geldwäsche**

Referentenentwurf eines Gesetzes zur europäischen Vernetzung der Transparenzregister und zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Nutzung von Finanzinformationen für die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen schweren Straftaten

### I. Vorwort

DIE FAMILIENUNTERNEHMER unterstützen den Kampf der EU und der Bundesregierung gegen Geldwäsche, Steuerhinterziehungen sowie die Finanzierung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus. Ein wichtiges Element ist dabei die Identifikation von wirtschaftlich Berechtigten. Deshalb bedarf es in der Tat besserer Informationen über diese Personen, insbesondere derer, die sich womöglich Strohmännern bedienen. Wichtig ist auch ein effizienterer Austausch der nationalen Daten zwischen verschiedenen Staaten. Das im Sommer 2017 geschaffene und eingerichtete Transparenzregister wirtschaftlich Berechtigter, zu dem Behörden uneingeschränkter Zugang haben, kann hierfür nützlich sein. Auch die nun vorgesehene Vernetzung der Register innerhalb der EU vermag den Kampf gegen Geldwäsche weiter voranzutreiben, wenn gleichzeitig die entsprechenden Datenschutz-, Europa- und Grundrechte der wirtschaftlich Berechtigten gewahrt werden.

Bei allen Bestrebungen für mehr Transparenz dürfen jedoch die Rechte des wirtschaftlich Berechtigten nicht verletzt werden. Diese sind zum größten Teil redliche Familienunternehmer, deren Daten zu schützen sind. Allerdings erleichtert bereits das nach derzeitigem Stand betriebene Transparenzregister - mit einem Recht zur Einsichtnahme von Personen mit einem sogenannten berechtigtem Interesse - erhebliche Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung von Familienunternehmern.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER haben daher in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass die Öffnung des Transparenzregisters für jedermann das Europarecht und die Grundrechte des Grundgesetzes verletzt. DIE FAMILIENUNTERNEHMER davon aus, dass damit rechtswidriges Europarecht erlassen wurde. Denn die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die Grundrechtecharta (GRC) und das allgemeine europäische Datenschutzrecht verlangen, mit Daten angemessen umzugehen.

So regelt Art. 7 GRC das Recht jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation. Des Weiteren schützt das Datenschutzgrundrecht nach Art. 8 GRC personenbezogene Daten des Einzelnen, die nach Treu und Glauben nur für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden dürfen. Art. 8 EMRK entspricht weitgehend Art. 7 und 8 GRC.

Auf die Wechselwirkung zwischen EU-Grundrechten und öffentlicher Ordnung sind auch schon die Gerichte aufmerksam geworden. In der Rechtssache „Digital Rights Ireland“<sup>1</sup> erkannte der EuGH, dass die Bekämpfung von internationalem Terrorismus und schwerer Kriminalität eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung ist. 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. Auch EU-datenschutzrechtlich muss jede Verarbeitung personenbezogener Daten einem rechtmäßigen, festgelegten und genau umrissenen Zweck dienen, für das Erreichen dieses Zwecks erforderlich sein und zu ihm in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Es fehlt an jeglicher Verhältnismäßigkeit zwischen Transparenz und Persönlichkeitsrechten. Der Rechtsbruch würde nicht verhindert, aber reduziert, wenn Schutzrechte von Personen, die im Transparenzregister geführt werden, umfassend erweitert werden.

Die in § 23 Abs. 2 GwG bereits aufgezählten Straftaten – Betrug, erpresserischer Menschenraub, Geiselnahme, Erpressung oder räuberische Erpressung, eine strafbare Handlung gegen Leib oder Leben, Nötigung oder Bedrohung – veranschaulichen, wie groß die Gefahr für wirtschaftlich Berechtigte und deren Familienangehörige ist. Insofern sollte jedem wirtschaftlich Berechtigten ermöglicht werden, einen Antrag gem. § 23 Abs. 2 GWG darauf zu stellen, dass eine vollständige oder teilweise Beschränkung der Einsichtnahme vorgenommen wird. Dieser wird Familienunternehmern jedoch aus rechtlichen wie auch praktischen Gründen versagt. Ein analoges Verfahren zur Auskunftssperre wegen Gefährdung gem. § 51 BMG wäre eine zielführende Maßnahme.

## II. Übergang zum Vollregister

DIE FAMILIENUNTERNEHMER sehen die Überführung des Transparenzregisters von einem Auffangregister zu einem Vollregister kritisch. Denn die elektronische Zusammenfassung der bereits veröffentlichten Daten bewirkt eine erhebliche eigene grundrechtliche Betroffenheit, weil neue Möglichkeiten der Datenverarbeitung geschaffen werden.<sup>2</sup> Die sich stetig erweiternde Technik setzt zahlreiche Daten „intelligent“ wie Mosaiksteine zusammen, um genaue Bilder der Betroffenen zu zeichnen. Diese Daten sind im Wettbewerb maßgeblich,

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 8. April 2014, verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland

<sup>2</sup> BVerfG vom 21.06.2016 – 2 BvR 637/09

insbesondere wenn ein Unternehmer in andere Branchen investiert, sein Geschäftsmodell verändert. Vielmehr noch, die erhebliche grundrechtliche Betroffenheit wird durch die modernen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten von Daten gesteigert. Profile, wie sie Unternehmen wie Google oder Amazon von Nutzern erstellen, veranschaulichen die Gefahren eindrucksvoll. Solche genauen Strukturen rechtsverbindlich zu ermöglichen widerspricht dem Schutzauftrag der öffentlichen Hand.

Der im Recht auf informationelle Selbstbestimmung innewohnende Anspruch, dass jedes Individuum entscheiden kann, welche Informationen es wem gegenüber wie preisgeben möchte, läuft nunmehr ins Leere.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER fordern daher konkret:

### **1. Nationale Register nur bei einheitlichem Datenschutzstandard innerhalb der EU vernetzen**

Die nationalen Register in allen EU Mitgliedstaaten verursachen bereits ohne die zusätzliche öffentliche Transparenz einen immensen Austausch von persönlichen Daten. In Deutschland gibt es immer noch Zweifel an den nötigen Sicherheitsmaßnahmen der Registerbehörde, um die Daten ausreichend vor Missbrauch zu schützen oder um zu vermeiden, dass die falschen Daten übermittelt werden, bevor ein solcher Austausch überhaupt erfolgen sollte. Bevor es also zu einer angestrebten Vernetzung kommt, müssen diese Bedenken ausgeräumt werden.

### **2. Kriminalität bekämpfen, nicht dagegen ermöglichen**

Die öffentliche Hand darf nicht – hier laufen die Erwägungen parallel zum europäischen Recht – genaue öffentliche Bilder von Unternehmen ermöglichen. Es ist ihr untersagt, die ausdrücklich benannten erheblichen Gefahren der Betroffenen, Opfer eines Betrugs, einer Entführung, von Erpressung, Gewalt und Einschüchterung zu werden, dramatisch zu erhöhen. Zu einer durch das Transparenzregister angeleiteten Entführung darf es von vornherein nicht kommen. Das Register will die Kriminalität bekämpfen. Mit einem Umbau des Transparenzregisters mit dem es mit einem Mausklick möglich ist alle Daten zu erhalten ohne zusätzliche Berechtigungsschranken dient das Register jedoch der Kriminalität.

Durch die europaweite Vernetzung des Registers und den größeren Umfang einsehbarer Daten geht ein unvorstellbares hohes Risiko einher als wirtschaftlich Berechtigter Opfer von Straftaten zu werden. Das wird allein schon deutlich anhand des langen Straftatenkatalogs, der nochmals im Rahmen der 5. EU-Geldwäscherichtlinie erweitert wurde. Für Familienunternehmer und ihre Angehörigen werden Betrug, Entführung, Erpressung, Gewalt Schutzgelderpressung, Schikane oder Einschüchterung zu einer alltäglichen Gefahr.

Die im Transparenzregister zugänglichen Daten erhöhen außerdem das Risiko des Identitätsdiebstahls oder –missbrauchs von Familienunternehmern exponentiell. Je mehr zueinander passende Daten der Missbrauchende hat, desto sicherer wird ihm z. B. eine sogenannte Vorspiegelung gelingen. Dadurch werden betrügerische Vermögensvorteile erreicht oder die rechtmäßigen Inhaber der Identität in Misskredit gebracht. Mit dem Ausbau

des Transparenzregisters ist es nun noch einfacher Daten für einen Identitätsdiebstahl zu beschaffen.

### **3. Suchanfragen protokollieren, Gebühren und Registrierungspflicht beibehalten**

Um Missbrauchsgefahren zu minimieren, sind technische und organisatorische Maßnahmen für das Betreiben des Transparenzregisters und dem öffentlichen Zugang unumgänglich. Derzeit ist deshalb für die Einsichtnahme eine Registrierung mit einer E-Mail-Adresse und einem Nachweisdokument bezüglich der Person, der Institution, der Berufskategorie oder Gesellschaftsart notwendig. Natürliche Personen müssen an dieser Stelle obligatorisch zum Beispiel die Kopie des Personalausweises oder Reisepasses zur Identifizierung vorlegen. Es kann nur nach einzelnen Rechtseinheiten gesucht werden, nicht nach Privatpersonen oder ganzen Datensätzen. Pro Antrag wird eine Gebühr von 4,50 Euro erhoben. An diesen Regularien sollte auch nach Abschluss der europäischen Transparenzregistervernetzung festgehalten werden.

Jede Suchanfrage sollte außerdem weiterhin protokolliert werden, um nachzuvollziehen, wer welche Daten eingesehen hat. Dies ist auch für mögliche spätere Strafverfolgungszwecke und Beweisführung nützlich, sollten die eingesehenen Daten missbraucht werden.

### **4. Datenverarbeitung und Nutzung definieren und eingrenzen**

Die personenbezogenen Daten haben erheblichen wirtschaftlichen Wert, so dass eine missbräuchliche Weiterverwendung als sehr naheliegend erscheint, welches insbesondere zu Wettbewerbsnachteilen von Familienunternehmen führen kann. Insofern ist zwingend gesetzgeberisches Handeln gefragt um zu klären, was mit den erlangten Daten europaweit (nicht) gemacht werden darf. Wichtig wäre auch der Hinweis, die Daten dürfen nicht frei und ohne jede Zweckbindung weiterverarbeitet werden.

### **5. Auskunftsrecht von wirtschaftlich Berechtigten einführen**

DIE FAMILIENUNTERNEHMER unterstreichen nochmals ihr Unverständnis darüber, warum es der registerführenden Stelle gem. § 23 Abs. 2 Satz 2 GWG untersagt ist, den Gesellschaften mitteilen zu können, wer Einsicht in die Angaben genommen hat. Die hier einschlägige EU-Richtlinie sieht gem. Artikel 1 Nummer 15 Buchstabe e eine solche Untersagung nur für zuständige Behörden und zentrale Meldestellen, aber gerade nicht für die Öffentlichkeit vor, wie es nun in der Gesetzesbegründung genannt wird. Damit wird wieder ein entscheidendes Schutz- und Datenschutzrecht des wirtschaftlich Berechtigten untergraben, denn es wird ihm verboten, herauszufinden, wer Einsicht in seine Daten genommen hat.

Gerade vor dem Hintergrund der mangelnden Verhältnismäßigkeit von Transparenz und Datenschutz wäre genau das Gegenteil nötig. Wenn bereits die Einsichtnehmenden registriert werden und Suchanfragen protokolliert, wäre es ein Leichtes, diese dem wirtschaftlich

Berechtigten mindestens auf Anfrage (wenn nicht sogar automatisch) im Sinne der DSGVO zur Verfügung zu stellen. DIE FAMILIENUNTERNEHMER fordern den Gesetzgeber daher ausdrücklich auf im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs ein Auskunftsrecht von wirtschaftlich Berechtigten einzuführen.

## II. Bürokratischer Aufwand

Wie erwähnt sind nicht zuletzt durch die sprunghaften Entwicklungsschritte künstlicher Intelligenz die technischen Möglichkeiten zur Datenanalyse und -migration seit Einführung der verschiedenen Register in Deutschland enorm gestiegen.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER nehmen daher mit völligem Unverständnis zur Kenntnis, dass das Zusammenführen der für ein Vollregister notwendigen Daten aus den von staatlicher Hand betriebenen Registern den Unternehmen auferlegt werden soll.

Mitten in einer globalen Wirtschaftskrise ausgelöst durch die Covid-19 Pandemie werden der deutschen Wirtschaft Bürokratiekosten in Millionenhöhe zugemutet. Es überzeugt nicht, dass der Gesetzgeber mit einem „unvertretbar hohen Verwaltungsaufwand“ gegen eine Aufbereitung durch eine registerführende Stelle selbst argumentiert.

Weiterhin wird mit der nicht einzuhaltenden Frist für die europäische Registervernetzung argumentiert. Diese Zusammenführung der nationalen Transparenzregister war zunächst zum 10. März 2021 vorgesehen. Diese Frist aus Art. 67 Abs. 1 der EU-Geldwäscherichtlinie wird aufgrund der Covid-10 Pandemie ohnehin nicht zu halten sein. Der Gesetzgeber selbst spricht von einer stufenweisen Umsetzung der Vernetzung. Auch das Argument „Zeitdruck“ ist daher nicht tragfähig, um die Unternehmen in Deutschland mit zusätzlicher Bürokratie zu belasten.

Mit dem Transparenzregister als zusätzliches Vollregister verringert sich der wiederkehrende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft nach Auffassung von DIE FAMILIENUNTERNEHMER entgegen der Behauptung des Gesetzgebers nicht. Vielmehr ist damit bei jeder rechtlichen Veränderung im Unternehmen für ein weiteres Register ein Änderungsbedarf zu überprüfen. Der Bürokratieaufwand steigt somit auch über die einmalige Erfassung im Wege des Ausbaus zum Vollregister enorm.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER plädieren daher eindringlich dafür, dass bei Ausweitung des Transparenzregisters zu einem Vollregister die Aufbereitung der notwendigen und aus den bisherigen Offenlegungspflichten ohnehin vorliegenden Daten durch das Transparenzregister selbst oder durch die Registerstellen der Länder erfolgt.