

Klaus-Dieter Sohn und Bernhard Stehfest\*

## Verlieren Gesellschafter von Familienunternehmen ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung?

### I. Geldwäschebekämpfung und Datenschutz

Am 20.1.2022 hat der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) Giovanni Pitruzzella seine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen c-37/20 und c-601/20 vorgelegt.<sup>1</sup> Im Kern geht es in beiden Verfahren um die Frage, ob der sogenannte Jedermann-Zugang zu personenbezogenen Daten wirtschaftlich Berechtigter im Transparenzregister, geregelt in der EU-Geldwäsche-Richtlinie,<sup>2</sup> mit den Grundrechten auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie auf Schutz personenbezogener Daten, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) niedergelegt sind,<sup>3</sup> vereinbar ist. Vorausgegangen waren Verfahren vor dem Bezirksgericht Luxemburg, in denen sich die Kläger gegen den Jedermann-Zugang im luxemburgischen Transparenzregister wehrten.

Die betrachteten Vorgaben der EU-Geldwäsche-Richtlinie sehen vor, dass die Mitgliedstaaten allen Mitgliedern der Öffentlichkeit, also jedermann, mindestens Zugang zu Namen, Monat und Jahr der Geburt, dem Wohnsitzland und der Staatsangehörigkeit des wirtschaftlichen Eigentümers sowie zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses einräumen müssen.<sup>4</sup> Zudem können die Mitgliedstaaten den Zugang zu weiteren Informationen, die die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers ermöglichen, vorsehen. Diese weiteren Informationen sollen im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen mindestens das Geburtsdatum oder die Kontaktdaten umfassen.<sup>5</sup> Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass der Jedermann-Zugang von einer vorherigen Registrierung durch die Einsehenden abhängig gemacht wird.<sup>6</sup> Schließlich können die Mitgliedstaaten Ausnahmen von der Einsichtnahme durch jedermann vorsehen, wenn die Betroffenen ansonsten einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgeld-erpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würden, oder für den Fall, dass der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist.<sup>7</sup>

### II. Analyse der Schlussanträge und Kritik

Wenn man dieses Regelungskonvolut genauer betrachtet, müssen einige Fragen gestellt werden, die insbesondere unter datenschutzrechtlicher Perspektive bedenklich stimmen. Selbstverständlich müssen die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden Einblick in die Eigentümerstrukturen von Unternehmen ha-

ben. Dazu gehören auch personenbezogene Daten, die eine eindeutige Identifizierung der Gesellschafter erlauben. Aber ist auch der Jedermann-Zugriff auf diese Daten zu rechtfertigen?

Im Grunde soll jeder Bürger selbst darüber entscheiden dürfen, wer zu welchem Zweck Daten von ihm speichert, und was mit diesen Daten geschieht. Hoheitliche Eingriffe in diese persönliche Entscheidungshoheit bedürfen – in jedem Einzelfall und damit in jeder denkbaren Konstellation – einer besonderen Rechtfertigung. Zweifelsohne ist die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ein geeigneter Grund für Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Allerdings müssen diese Eingriffe stets geeignet und verhältnismäßig sein. Spätestens jetzt kommen Zweifel auf. Denn es fehlt beim Transparenzregister schon an einem wie auch immer gearteten Tatverdacht. Vielmehr handelt es sich um einen Generalverdacht, der sich gegen jeden Menschen richtet, der mit einem Anteil von mindestens 25 % an einem in der EU ansässigen Unternehmen beteiligt ist. Um den legislativen Verdacht zu unterlegen, fehlt aber ein ganz entscheidender Aspekt: der innere Zusammenhang zwischen Tatverdacht und betroffenen Personen. Jedenfalls liefert der Gesetzgeber keinen Hinweis darauf, dass Personen mit weniger als einer 25-prozentigen Beteiligung an einem Unternehmen sicher keine Geldwäsche betreiben oder Terrorismus finanzieren, oder dass umgekehrt nur Personen mit einer höheren Beteiligung solche Taten begehen. Fazit: Die Grenzziehung scheint willkürlich, was zu der Folgefrage führt, ob der Personenkreis hinreichend konkret definiert ist. Denn diese Definition des betroffenen Personenkreises verlangt der EuGH für die anlasslose Datenspeicherung.<sup>8</sup> Der Generalanwalt bejaht dies in den beiden Fällen aus Luxemburg mit dem Hinweis, dass die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen Rechtspersonen identifizierbare natürliche Personen sind.<sup>9</sup> Angesichts der Tragweite – es geht immerhin um die Offenlegung personenbezogener Daten aufgrund eines Generalver-

\* Klaus-Dieter Sohn und Bernhard Stehfest sind Mitarbeiter der Stiftung Familienunternehmen und Politik.

1 Im Folgenden als Schlussanträge bezeichnet.

2 RL (EU) 2015/849.

3 Art. 7 und 8 GRCh.

4 Art. 30 Abs. 5 UAbs. 1 lit. c, UAbs. 2 RL (EU) 2015/849.

5 Art. 30 Abs. 5 UAbs. 3 RL (EU) 2015/849.

6 Art. 30 Abs. 5 a RL (EU) 2015/849.

7 Art. 30 Abs. 9 RL (EU) 2015/849.

8 S. insbes. Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26.7.2017 (ECLI:EU:C:2017:592 Rn. 122).

9 Schlussanträge Rn. 85.

dachts – erscheint diese bloße Feststellung unbefriedigend. Selbstverständlich sind die wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen im Sinne der Geldwäscherichtlinie identifizierbare natürliche Personen. Der Logik des Generalanwalts folgend wäre dann aber jedes Kriterium, nach dem Menschen registriert werden können (zB die Haarfarbe), geeignet, ein solches Register zu rechtfertigen. Denn auch die darin registrierten Menschen wären identifizierbar. Auch hier fehlt in den Ausführungen des Generalanwalts der innere Zusammenhang des gewählten Personenkreises zum Tatvorwurf. Die Anforderungen des EuGH hinsichtlich der anlasslosen Datenspeicherung werden auf diese Weise aufgeweicht.

Der Generalanwalt kommt weiter zu dem Ergebnis, dass die Eingriffe in die garantierten Grundrechte seiner Ansicht nach bereits deshalb nicht besonders schwerwiegend sind, weil Daten mit einem solchen Umfang und einer solchen Art für sich genommen keine genauen Informationen über die betroffenen Personen liefern und daher nicht unmittelbar und schwerwiegend die Privatsphäre der betroffenen Personen beeinträchtigen.<sup>10</sup> Seine Erkenntnis fußt auf der Annahme, dass die veröffentlichten Daten noch kein vollständiges Bild auf das Privatleben geben.

Dieser theoretisierenden Perspektive seien an dieser Stelle ganz greifbare Zusammenhänge aus dem echten Leben wirtschaftlicher Eigentümer und ihrer Familien entgegengesetzt. Gerade in familiengeführten Unternehmen bestehen wirtschaftliche Beteiligungen über Generationen hinweg, ohne dass diese im Lebensalltag des Betroffenen, etwa eines Jugendlichen oder eines Kindes, eine Rolle spielen. Das normale Leben, das viele von ihnen trotz ihrer Beteiligungen führen können, würde ihnen mit der öffentlichen Zugänglichkeit der personenbezogenen Daten jedenfalls erschwert. Denn die Kenntnis über die Stellung als Gesellschafter lockt auch falsche Freunde an. Hier werden die Grenzen der Verhältnismäßigkeit klar berührt und in vielen Fällen auch überschritten.

Auch der Hinweis des Generalanwalts, dass es noch mehr Daten zur privaten Lebensführung<sup>11</sup> und auch andere Formen der wirtschaftlichen Betätigung gebe,<sup>12</sup> die nicht im Transparenzregister abgebildet würden, geht fehl. Mit anderen Worten sagt er: Alles halb so schlimm, es könnte schließlich noch mehr veröffentlicht werden. Damit gibt der Generalanwalt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein großes Stück weit preis. Denn es ist immer denkbar, dass noch weitere als die veröffentlichten Daten vorhanden sind.

Zu hinterfragen ist auch die Feststellung, der öffentliche Zugang sei unstreitig geeignet, ein Umfeld zu schaffen, das weniger anfällig für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist.<sup>13</sup> Für den Generalanwalt genügt der gesetzgeberische Wille, ein Umfeld schaffen zu wollen, in dem Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erschwert werden. Vor dem Hintergrund dieses Ziels erscheint es ihm jedenfalls legitim, ein öffentliches Register der wirtschaftlichen Eigentümer einzurichten, das für Dritte zugänglich ist. Zu diesen Dritten zählt er neben der Presse auch zivilgesellschaftliche Organisationen als „demokratische Helfer“<sup>14</sup>. Anscheinend geht er davon aus, dass jeder Bürger bei

jedem Kontakt zu einem Unternehmen zunächst hinterfragt, wer dessen wirtschaftlich Berechtigter ist, und ob dieser das Unternehmen zur Geldwäsche oder zur Terrorismusfinanzierung nutzt. Aber auch wenn jeder Bürger diese Fragen stellte, er bekäme vom Register keine Antworten darauf. Denn wie der Generalanwalt selbst sagt, sind insbesondere die wirtschaftlichen Betätigungen der Erfassten nur sehr ungenau erfasst. Sie reichen jedenfalls nicht über die Gesellschafterstellung hinaus. Es fehlt indes die Beantwortung der Frage, welche konkrete Aufgabe der Öffentlichkeit bei der Strafverfolgung zukommt. Alle EU-Mitgliedstaaten verfügen über Strafverfolgungsbehörden, ausgestattet mit den erforderlichen Befugnissen, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen. Für sie ist das Transparenzregister ursprünglich eingeführt worden, sie haben uneingeschränkten Zugang zu den dort hinterlegten Daten.

Stattdessen stellt der Generalanwalt fest, dass es laut EU-Kommission zu Problemen beim grenzüberschreitenden Zugang zum Transparenzregister in anderen EU-Mitgliedstaaten gekommen sei, als der Zugang noch nicht für jedermann möglich war, sondern neben den Behörden nur Dritten möglich war, die ein berechtigtes Interesse nachweisen konnten. Schuld daran sei eine unterschiedliche Definition des berechtigten Interesses durch die nationalen Gesetzgeber gewesen.<sup>15</sup> Er stellt weiter fest, dass sogar der grenzüberschreitende Zugang zum Transparenzregister für die Strafverfolgungsbehörden schwerfällig und langsam gewesen sei. Nun möchte man meinen, das vom Generalanwalt geschilderte legislative Unvermögen der nationalen Gesetzgeber würde kritisiert, eventuell würde gar der Blick auf die ungenauen Definitionen und Vorgaben des europäischen Gesetzgebers gelenkt. Stattdessen kommt die Feststellung, dass diese Probleme nur durch den Jedermann-Zugang gelöst werden könnten.<sup>16</sup> Hier wird also legislatives Unvermögen dadurch gelöst, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von Gesellschaftern massiv eingeschränkt wird. Es grenzt an institutionelle Selbstaufgabe, erkannte Unzulänglichkeiten der mitgliedstaatlichen Strafverfolgung schulterzuckend hinzunehmen und es stattdessen den „demokratischen Helfern“ der Zivilgesellschaft zu überlassen, die Rechtsordnung durchzusetzen. Die staatliche Schutzpflicht gegenüber jenen, deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung hier ernsthaft gefährdet wird, gerät in unzulässiger Weise aus dem Blickfeld.

Gänzlich unberücksichtigt lässt der Generalanwalt zudem die Wechselwirkung des Transparenzregisters mit den sonstigen Transparenz- und Offenlegungspflichten, mit denen Gesellschafter konfrontiert sind. Exemplarisch sei auf die öffentliche länderbezogene Berichterstattung hingewiesen. Die Verschärfungen von Publizitätspflichten, deren Kehrseite notwendigerweise Abstriche bei der informationellen Selbstbestimmung sind, verfolgen zwar unterschiedliche Zwecke und sind in den jeweiligen Fachgebieten Gegenstand einer

10 Schlussanträge Rn. 104.

11 Schlussanträge Rn. 97.

12 Schlussanträge Rn. 101.

13 Schlussanträge Rn. 149.

14 Schlussanträge Rn. 169.

15 Schlussanträge Rn. 171-173.

16 Schlussanträge Rn. 177.

intensiven rechtspolitischen Diskussion.<sup>17</sup> Die fachlich isolierte Betrachtung einzelner Publizitätsanforderungen greift aber erkennbar zu kurz. Denn sie übersieht, dass sich die besondere Intensität der Betroffenheit überhaupt erst aus dem Zusammenwirken von Einzelmaßnahmen ergibt. Das BVerfG weist in seiner datenschutzrechtlichen Rechtsprechung diesem Zusammenhang auf „additive Grundrechtseingriffe“ hin, zuletzt in der BKAG-Entscheidung.<sup>18</sup> Daher sind bei der verfassungs- und unionsrechtlichen Bewertung ebenso wie bei der rechtspolitischen Einschätzung die potenziellen Wechselwirkungen zwischen einzelnen Publizitätspflichten zu berücksichtigen.

Ebenfalls unbeachtet bleibt die Veröffentlichung der persönlichen Daten von Menschen, die zwar im Transparenzregister genannt sind, weil sie wirtschaftlich Berechtigte sind, die aber der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung nicht verdächtigt werden. Welches öffentliche Interesse an der Veröffentlichung besteht in diesem Fall? Die Tatsache allein, dass jemand wirtschaftlich Berechtigter ist, vermag jedenfalls kein Veröffentlichungsgrund zu sein. Die hier verlangte Aufopferung der Interessen des Rechtstreuen für eine bessere Bekämpfung von Rechtsbrechern lässt sich aus der deutschen Verfassung jedenfalls nicht herleiten.<sup>19</sup> Letztlich macht der Staat sich zum Helfer des Sensationsjournalismus, wenn er ein zum Zwecke der Strafverfolgung eingerichtetes Register öffentlich zugänglich macht.<sup>20</sup> Dies insbesondere dann, wenn es nicht um die objektive Informati-

on der Öffentlichkeit geht, sondern vielmehr um das Eindringen in die Privatsphäre.<sup>21</sup>

### III. Ausblick

Zwar liegen derzeit nur die Schlussanträge vor, allerdings folgt der EuGH in den meisten Fällen den Bewertungen durch die Generalanwälte. Der anlasslosen Datenspeicherung und der unkontrollierten Datenweitergabe wären damit zumindest im Falle von Unternehmensinhabern Tür und Tor geöffnet. Es droht, jedenfalls datenschutzrechtlich betrachtet, eine Zweiklassengesellschaft.

17 Teichmann/Schenke Publizitätspflichten von Familienunternehmen – Bestandsaufnahme und datenschutzrechtliche Bewertung, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2018, S. 7 mwN.

18 BVerfGE 141, 220 Rn. 130; BVerfGE 109, 279 (323); BVerfGE 112, 304 (319); BVerfGE 130, 1 (24).

19 Di Fabio Das Spannungsfeld von Transparenz und informationeller Selbstbestimmung, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2019.

20 Dass Journalisten gewillt sind, persönliche Daten zu veröffentlichen, wurde bereits bewiesen. Auf Brand Eins wurden 2013 neben der Privatadresse auch das Kennzeichen und der Typ des von Anton Schlecker genutzten Fahrzeugs veröffentlicht, <https://www.brandeins.de/archiv/2013/trennung/der-geist-von-ehingen/> (zuletzt abgerufen am 4.3.2022).

21 Nur so lässt sich erklären, dass der Spiegel in seiner Printausgabe Nr. 10/2017 anlässlich des Gerichtsverfahrens gegen die Familie Schlecker bereits im ersten Absatz deren Privatadresse veröffentlicht, später behauptet, die Familie hätte ein Millionenvermögen, und anschließend über eine Entführung der Kinder schreibt.