

Teilweise Rechtswidrigkeit der Geldwäsche-RL

RL (EU) 2018/843 Art. 1 Nr. 15 Buchst. c; RL (EU) 2015/849 Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c

Art. 1 Nr. 15 Buchst. c der RL (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Änderung der RL (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der RL 2009/138/EG und der RL 2013/36/EU ist ungültig, soweit durch diese Bestimmung Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c der RL (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der VO (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der RL 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der RL 2006/70/EG der Kommission dahin geändert wurde, dass dieser Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c RL (EU) 2015/849 in seiner so geänderten Fassung vorsieht, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer der in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen in allen Fällen für alle Mitglieder der Öffentlichkeit zugänglich sind.

EuGH (Große Kammer) Urteil vom 22.11.2022 – C-37/20, C-601/20 (WM ua/Luxembourg Business Registers)

Zum Sachverhalt

Das Urteil betrifft im Wesentlichen die Gültigkeit von Art. 1 Nr. 15 Buchst. c der RL (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Änderung der RL (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der RL 2009/138/EG und der RL 2013/36/EU (ABl. 2018 L 156, 43; im Folgenden RL 2018/843), soweit durch diese Bestimmung Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c der RL (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der VO (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der RL 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der RL 2006/70/EG der Kommission (ABl. 2015 L 141, 73) geändert wurde, sowie die Auslegung zum einen von Art. 30 IX RL 2015/849 idF der RL 2018/843 (im Folgenden: geänderte RL 2015/849) und zum anderen von Art. 5 I Buchst. a bis c und f, von Art. 25 II sowie der Art. 44–50 VO (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der RL 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016 L 119, 1; im Folgenden DS-GVO).

Es ergeht im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen, erstens, WM (Rechtssache C-37/20) und, zweitens, der Sovim SA (Rechtssache C-601/20) auf der einen und Luxembourg Business Registers (im Folgenden LBR) jeweils auf der anderen Seite wegen dessen Weigerung, den Zugang der breiten Öffentlichkeit zu Angaben über zum einen die Eigenschaft von WM als wirtschaftlicher Eigentümer einer Immobiliengesellschaft und zum anderen über den wirtschaftlichen Eigentümer von Sovim zu verhindern.

Rechtssache C-37/20 YO, eine Immobiliengesellschaft, stellte bei LBR einen Antrag gem. Art. 15 des Gesetzes vom 13.1.2019, den Zugang zu den im RBE verzeichneten Angaben betreffend WM, ihren wirtschaftlichen Eigentümer, ausschließlich auf die Einrichtungen im Sinne dieser Bestimmung zu beschränken, da der Zugang der breiten Öffentlichkeit zu diesen Angaben ihn und seine Familie spezifisch, real und gegenwärtig einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung aussetzen würde. Mit Entscheidung vom 20.11.2019 wurde dieser Antrag abgelehnt.

Am 5.12.2019 erhob WM Klage beim Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (BezirksGer. Luxemburg), dem vorlegenden Gericht, mit der er geltend machte, dass seine Eigenschaft als Leiter und wirtschaftlicher Eigentümer von YO und einer Reihe von Handelsgesellschaften die Verpflichtung mit sich bringe, häufig in Länder mit politisch instabilen Regimen zu reisen, die einer erhöhten Kriminalität ausgesetzt seien, so dass für ihn ein erhebliches Risiko von Entführung, Freiheitsberaubung, Gewalt und sogar Tod bestehe. LBR tritt diesem Vorbringen entgegen und meint, dass die Situation von WM nicht den Anforderungen von Art. 15 des Gesetzes vom 13.1.2019 genüge, da sich WM weder auf „außergewöhnliche Umstände“ noch auf eines der Risiken im Sinne dieses Artikels berufen könne.

In diesem Zusammenhang fragt sich das vorlegende Gericht, wie die Begriffe „außergewöhnliche Umstände“, „Risiko“ und „unverhältnismäßiges“ Risiko iSv Art. 30 IX der geänderten RL 2015/849 auszulegen sind. Unter diesen Umständen hat das Tribunal d'arrondissement de Luxembourg das Verfahren ausgesetzt und dem EuGH seine Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Rechtssache C-601/20 Sovim stellte bei LBR einen Antrag gem. Art. 15 des Gesetzes vom 13.1.2019, den Zugang zu den im RBE enthaltenen Angaben über ihren wirtschaftlichen Eigentümer auf die Einrichtungen im Sinne dieser Bestimmung zu beschränken. Mit Entscheidung vom 6.2.2020 wurde dieser Antrag abgelehnt.

Am 24.2.2020 erhob Sovim Klage beim vorlegenden Gericht. Die Gesellschaft beantragt, Art. 12 des Gesetzes vom 13.1.2019, wonach der Zugang zu bestimmten im RBE enthaltenen Angaben „jeder Person“ offensteht, und/oder Art. 15 dieses Gesetzes unangewendet zu lassen sowie die von ihr gem. Art. 3 dieses Gesetzes übermittelten Angaben nicht öffentlich zugänglich zu machen.

Hierzu macht Sovim als Erstes geltend, dass die Gewährung eines öffentlichen Zugangs zur Identität und zu den persönlichen Daten ihres wirtschaftlichen Eigentümers das Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens sowie das Recht auf Schutz personenbezogener Daten, die in den Art. 7 bzw. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankert seien, verletze. Die geänderte RL 2015/849, auf deren Grundlage das Gesetz vom 13.1.2019 in das luxemburgische Recht eingeführt worden sei, ziele

200

nämlich darauf ab, die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften zu identifizieren, die zum Zweck der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung eingesetzt würden, und die Sicherheit der Geschäftsbeziehungen und das Vertrauen in die Märkte zu gewährleisten. Es sei jedoch nicht erwiesen, wie der Zugang der Öffentlichkeit ohne jegliche Kontrolle zu den im RBE enthaltenen Daten das Erreichen dieser Zielsetzungen ermögliche.

Als Zweites macht Sovim geltend, der Zugang der Öffentlichkeit zu den im RBE enthaltenen personenbezogenen Daten stelle einen Verstoß gegen mehrere Bestimmungen der DS-GVO dar, insbesondere gegen eine Reihe von in Art. 5 I DS-GVO genannten tragenden Grundsätzen. Hilfsweise beantragt Sovim die Feststellung, dass im vorliegenden Fall ein unverhältnismäßiges Risiko iSv Art. 15 I des Gesetzes vom 13.1.2019 besteht, und begehrt daher, der LBR aufzugeben, den Zugang zu den in Art. 3 dieses Gesetzes genannten Informationen zu beschränken.

Insoweit weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass nach Art. 15 I des Gesetzes vom 13.1.2019 LBR im Einzelfall prüfen müsste, ob außergewöhnliche Umstände vorlägen, die eine Beschränkung des Zugangs zum RBE rechtfertigten. Zwar seien im Kontext dieses Gesetzes dem EuGH bereits in der Rechtssache C-37/20 mehrere Fragen zur Auslegung der Begriffe „außergewöhnliche Umstände“, „Risiko“ und „unverhältnismäßiges“ Risiko gestellt worden, doch werfe das vorliegende Verfahren

auch andere Probleme auf, insbesondere die Frage, ob der Zugang der breiten Öffentlichkeit zu bestimmten im RBE enthaltenen Daten mit der Charta und der DS-GVO vereinbar sei.

Unter diesen Umständen hat das Tribunal d'arrondissement de Luxembourg das Verfahren ausgesetzt und dem EuGH seine Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Der EuGH hat nach Anhörung des Generalanwalts Pitruzzella (ECLI:EU:C:2022:43 = BeckRS 2022, 428) wie aus dem Leitsatz ersichtlich entschieden.

Aus den Gründen

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Vorlagefrage in der Rechtssache C-601/20

34 Mit der ersten Frage in der Rechtssache C-601/20 möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob im Licht von die Art. 7 und 8 der Charta Art. 1 Nr. 15 Buchst. c RL 2018/843 gültig ist, soweit mit dieser Bestimmung Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c RL 2015/849 dahin geändert wurde, dass er in seiner geänderten Fassung vorsieht, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer der in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen in allen Fällen für alle Mitglieder der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Zum Eingriff, der sich aus dem Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer in die in den Art. 7 und 8 der Charta verbürgten Grundrechte ergibt 35 Nach Art. 7 der Charta hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation, während in Art. 8 I der Charta jeder Person ausdrücklich das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten zuerkannt wird.

36 Wie aus Art. 30 I und III der geänderten RL 2015/849 hervorgeht, müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder sonstigen juristischen Personen angemessene, präzise und aktuelle Angaben zu ihren wirtschaftlichen Eigentümern einholen und aufbewahren müssen, sowie sicherstellen, dass diese Angaben in einem zentralen Register in jedem Mitgliedstaat aufbewahrt werden. Nach Art. 3 Nr. 6 dieser Richtlinie sind wirtschaftliche Eigentümer alle natürlichen Personen, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle der Kunde letztlich steht, und/oder die natürliche(n) Person(en), in deren Auftrag eine Transaktion oder Tätigkeit ausgeführt wird.

37 Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c der geänderten RL 2015/849 verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer in allen Fällen zugänglich sind für „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“, während Art. 30 V UAbs. 2 klarstellt, dass Letztere in diesem Sinne „Zugang mindestens zum Namen, Monat und Jahr der Geburt, dem Wohnsitzland und der Staatsangehörigkeit des wirtschaftlichen Eigentümers sowie zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses (haben)“. Art. 30 V fügt in UAbs. 3 hinzu, dass „(d)ie Mitgliedstaaten ... unter Bedingungen, die im nationalen Recht festzulegen sind, den Zugang zu weiteren Informationen vorsehen (können), die die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers ermöglichen“, die „im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen mindestens das Geburtsdatum oder die Kontaktdaten (umfassen)“.

38 Hierzu ist festzustellen, dass, da die in Art. 30 V genannten Daten Informationen über bestimmte natürliche Personen, und zwar die wirtschaftlichen Eigentümer von im Gebiet der Mitgliedstaaten eingetragenen Gesellschaften und anderen juristischen Personen, enthalten, der Zugang von allen Mitgliedern der Öffentlichkeit dazu das durch Art. 7 der Charta garantierte Grundrecht auf Achtung des Privatlebens berührt (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2022:491 = EuZW 2022, 706 Rn. 94 mwN = NJW

2022, 2903 Ls. – Ligue des droits humains), ohne dass in diesem Zusammenhang der Umstand von Belang ist, dass sich die betreffenden Daten auf berufliche Tätigkeiten beziehen (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2010:662 = EuZW 2010, 939 Rn. 59 = NJW 2011, 1338 Ls. – Volker und Markus Schecke und Eifert). Außerdem stellt diese öffentliche Zugänglichmachung dieser Daten eine Verarbeitung personenbezogener Daten iSv Art. 8 der Charta dar (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2010:662 = EuZW 2010, 939 Rn. 52 u. 60 = NJW 2011, 1338 Ls. – Volker und Markus Schecke und Eifert).

39-42 (Die Ausführungen sind im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 32382.)

43 Außerdem werden die möglichen Folgen einer etwaigen missbräuchlichen Verwendung ihrer personenbezogenen Daten für die betroffenen Personen dadurch verschärft, dass diese Daten, sobald sie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt worden sind, nicht nur frei abgerufen, sondern auch auf Vorrat gespeichert und verbreitet werden können und es für diese Personen im Fall von solchen anschließenden Verarbeitungen umso schwieriger, wenn nicht sogar illusorisch wird, sich wirksam gegen Missbräuche zur Wehr zu setzen.

44 Daher stellt der in Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c der geänderten RL 2015/849 vorgesehene Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer einen schwerwiegenden Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte dar (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2022:601 = BeckRS 2022, 18630 Rn. 105 – Vyriausioji tarnybinės etikos komisija).

201

Zur Rechtfertigung des Eingriffs, der sich aus dem Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ergibt

45 Die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte können keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden (EuGH ECLI:EU:C:2022:491 = EuZW 2022, 706 Rn. 112 mwN = NJW 2022, 2903 Ls. – Ligue des droits humains).

46 Nach Art. 52 I 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und ihren Wesensgehalt achten. Nach Art. 52 I 2 der Charta dürfen Einschränkungen dieser Rechte und Freiheiten unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Insoweit heißt es in Art. 8 II der Charta, dass personenbezogene Daten ua nur „für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage“ verarbeitet werden dürfen.

– Zur Beachtung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit

47 Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für jede Einschränkung der Ausübung der Grundrechte bedeutet, dass der Rechtsakt, der den Eingriff in die Grundrechte ermöglicht, den Umfang der Einschränkung der Ausübung des betreffenden Rechts selbst festlegen muss. Dieses Erfordernis schließt zum einen aber nicht aus, dass die fragliche Einschränkung hinreichend offen formuliert ist, um Anpassungen an verschiedene Fallgruppen und an Änderungen der Lage zu erlauben. Zum anderen kann der EuGH gegebenenfalls die konkrete Tragweite der Einschränkung im Wege der Auslegung präzisieren, und zwar anhand sowohl des Wortlauts als auch der Systematik und der Ziele der fraglichen Unionsregelung, wie sie im Licht der durch die Charta garantierten Grundrechte auszulegen sind (EuGH ECLI:EU:C:2022:491 = EuZW 2022, 706 Rn. 114 mwN = NJW 2022, 2903 Ls. – Ligue des droits humains).

48 Hierzu ist festzustellen, dass die Einschränkung der Ausübung der in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte, die sich aus dem Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ergibt, in einem Gesetzgebungsakt der Union, nämlich der geänderten RL 2015/849, vorgesehen ist. Außerdem sieht Art. 30 I und V der Richtlinie zum einen den Zugang der Öffentlichkeit zu Daten hinsichtlich der Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer und des wirtschaftlichen Interesses vor, wobei er bestimmt, dass diese Daten angemessen, präzise und aktuell sein müssen, und indem er einige dieser Daten, zu denen jedem Mitglied der Öffentlichkeit Zugang zu gewähren ist, ausdrücklich aufzählt. Zum anderen legt Art. 30 IX dieser Richtlinie die Voraussetzungen fest, unter denen die Mitgliedstaaten Ausnahmen von einem solchen Zugang vorsehen können.

49 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit gewahrt ist.

– Zur Achtung des Wesensgehalts der durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte

50-54 (Die Ausführungen sind im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 32382.)

– Zu der von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung

55 Ziel der geänderten RL 2015/849 ist nach dem Wortlaut ihres Art. 1 I die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Insoweit stellt der vierte Erwägungsgrund der RL 2018/843 klar, dass die Verfolgung dieses Ziels nur wirkungsvoll sein kann, wenn das Umfeld für Betrüger ungünstig ist, und dass durch die Verbesserung der allgemeinen Transparenz des wirtschaftlichen und finanziellen Umfelds der Union eine starke abschreckende Wirkung entfaltet werden könnte.

56 Speziell zu dem Ziel, das mit dem durch Art. 1 Nr. 15 Buchst. c RL 2018/843 eingeführten Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer verfolgt wird, heißt es im 30. Erwgr. dieser Richtlinie, dass durch einen solchen Zugang zunächst „eine größere Kontrolle der Informationen durch die Zivilgesellschaft (einschließlich Presse und zivilgesellschaftlichen Organisationen) ermöglicht und das Vertrauen in die Integrität der Geschäftstätigkeit und des Finanzsystems gestärkt (wird)“. Des Weiteren „kann“ durch den fraglichen Zugang „insofern ein Beitrag zur Bekämpfung des Missbrauchs von Gesellschaften und anderen juristischen Personen und ähnlichen Rechtsvereinbarungen für die Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung geleistet werden, als Ermittlungen erleichtert und Reputationseffekte bewirkt werden können, da jedem, der Geschäfte abschließen könnte, die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer bekannt ist“. Schließlich wird durch diesen Zugang „auch eine zeitnahe und effiziente Verfügbarkeit von Informationen für Finanzinstitute sowie Behörden, einschließlich Behörden von Drittländern, die an der Bekämpfung solcher Straftaten mitarbeiten, erleichtert“ und dieser Zugang „würde dazu beitragen, Ermittlungen in Bezug auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten und Terrorismusfinanzierung durchzuführen“.

57 Zudem erläutert der 31. Erwgr. der RL 2018/843, dass „(d)ie mögliche Verbesserung des Vertrauens in die Finanzmärkte ... als positiver Nebeneffekt und nicht als Zweck erhöhter Transparenz angesehen werden (sollte), der darin besteht, ein Umfeld zu schaffen, das weniger leicht für die Zwecke von Geldwäschern und Geldgebern des Terrorismus genutzt werden kann“.

58 Demnach will der Unionsgesetzgeber dadurch, dass er den Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer vorsieht, die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung verhindern, indem er mit erhöhter Transparenz ein Umfeld schafft, das weniger leicht für diese Zwecke genutzt werden kann.

59 Dabei handelt es sich um eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung, die auch schwere Eingriffe in die in den Art. 7 und 8 der Charta niedergelegten Grundrechte rechtfertigen kann (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2022:491 = EuZW 2022, 706 Rn. 122 mwN = NJW 2022, 2903 Ls. – Ligue des droits humains).

202

60 Soweit der Rat der Europäischen Union in diesem Zusammenhang außerdem ausdrücklich auf den Transparenzgrundsatz Bezug nimmt, wie er sich aus den Art. 1 und 10 EUV sowie aus Art. 15 AEUV ergibt, ist darauf hinzuweisen, dass dieser Grundsatz, wie der Rat selbst betont, eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess ermöglicht und eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System gewährleistet (EuGH ECLI:EU:C:2010:662 = EuZW 2010, 939 Rn. 68 mwN = NJW 2011, 1338 Ls. – Volker und Markus Schecke und Eifert).

61 Dieser Grundsatz findet insoweit seinen konkreten Ausdruck vor allem durch Anforderungen an die Transparenz auf der Ebene der Institutionen und Verfahren für Tätigkeiten öffentlicher Natur, einschließlich der Verwendung öffentlicher Mittel, doch fehlt es an einem solchen Zusammenhang mit öffentlichen Einrichtungen, wenn die fragliche Maßnahme, wie im vorliegenden Fall, darauf abzielt, der Öffentlichkeit die Daten über die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer sowie über Art und Umfang ihres wirtschaftlichen Interesses an Gesellschaften oder anderen juristischen Personen zugänglich zu machen.

62 Folglich kann der Transparenzgrundsatz, wie er sich aus den Art. 1 und 10 EUV sowie aus Art. 15 AEUV ergibt, nicht als solcher als eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung angesehen werden, die den Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte, der aus dem Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer resultiert, rechtfertigen könnte.

– Zur Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des fraglichen Eingriffs

63 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, aus denen sich ein Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte ergibt, dass nicht nur die Anforderungen an die Geeignetheit und Erforderlichkeit, sondern auch die Anforderung an die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen im Hinblick auf das verfolgte Ziel erfüllt sein müssen (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = BeckRS 2022, 6441 Rn. 93 – Commissioner of An Garda Síochána ua).

64 Insbesondere beschränken sich die Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen auf das absolut Erforderliche, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Erreichung der verfolgten legitimen Ziele zur Verfügung stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist. Außerdem darf eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung nicht verfolgt werden, ohne dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sie mit den von der Maßnahme betroffenen Grundrechten in Einklang gebracht werden muss, indem eine ausgewogene Gewichtung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der fraglichen Rechte vorgenommen wird, um sicherzustellen, dass die durch diese Maßnahme verursachten Unannehmlichkeiten nicht außer Verhältnis zu den verfolgten Zielsetzungen stehen. Daher ist die Möglichkeit, eine Einschränkung der durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte zu rechtfertigen, zu beurteilen, indem die Schwere des mit einer solchen Einschränkung verbundenen Eingriffs bestimmt und geprüft wird, ob die mit ihr verfolgte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung in angemessenem Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2022:297 = NJW 2022, 1663 Rn. 65 – Polen/Parlament und Rat und EuGH ECLI:EU:C:2022:491 = EuZW 2022, 706 Rn. 115 u. 116 mwN = NJW 2022, 2903 Ls. – Ligue des droits humains).

65 Um im Übrigen den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit zu genügen, muss die betreffende Regelung, die den Eingriff enthält, auch klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der vorgesehenen Maßnahmen sowie Mindestanforderungen aufstellen, so dass die betroffenen Personen über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz ihrer personenbezogenen Daten vor Missbrauchsrisiken ermöglichen. Sie muss insbesondere angeben, unter welchen Umständen und unter welchen Voraussetzungen eine Maßnahme, die die Verarbeitung solcher Daten vorsieht, getroffen werden darf, damit gewährleistet ist, dass der Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt wird. Werden die personenbezogenen Daten der Öffentlichkeit und somit einer potenziell unbegrenzten Zahl von Personen zugänglich gemacht und lassen sich diesen Daten sensible Informationen über die betroffenen Personen entnehmen, erhält die Notwendigkeit, über solche Garantien zu verfügen, umso mehr Gewicht (vgl. idS EuGH ECLI:EU:C:2022:491 = EuZW 2022, 706 Rn. 117 mwN = NJW 2022, 2903 Ls. – Ligue des droits humains).

66 Im Einklang mit dieser Rechtsprechung ist erstens zu prüfen, ob der Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer geeignet ist, die dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung zu erreichen, zweitens, ob der sich aus einem solchen Zugang ergebende Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte in dem Sinne auf das absolut Notwendige beschränkt ist, dass diese Zielsetzung vernünftigerweise nicht ebenso wirksam mit anderen Mitteln erreicht werden kann, die diese Grundrechte der betroffenen Personen weniger beeinträchtigen, und drittens, ob dieser Eingriff nicht außer Verhältnis zu dieser Zielsetzung steht, was insbesondere eine Gewichtung der Bedeutung dieser Zielsetzung und der Schwere dieses Eingriffs impliziert.

67-69 (Die Ausführungen sind im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 32382.)

70 In der mündlichen Verhandlung ist die Kommission aufgefordert worden, anzugeben, ob sie, um der Gefahr abzuwehren, dass das ursprünglich in der RL 2015/849 vorgesehene Erfordernis für jede Person oder Organisation, ein „berechtigtes Interesse“ nachzuweisen, wegen der unterschiedlichen Definition dieses Begriffs in den Mitgliedstaaten zu übermäßigen Beschränkungen des Zugangs zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer führt, die Möglichkeit berücksichtigt habe, eine einheitliche Definition dieses Begriffs vorzuschlagen.

71 In Beantwortung dieser Frage hat die Kommission darauf hingewiesen, dass das Kriterium des „berechtigten Interesses“ ein Begriff sei, der sich nur schwer für eine Legaldefinition eigne, und dass sie, obwohl sie die Möglichkeit in Betracht gezogen habe, eine einheitliche Definition dieses Kriteriums vorzuschlagen, letztlich darauf verzichtet habe, dies zu tun, weil das Kriterium, selbst wenn es mit einer Definition versehen sei, schwer umzusetzen sei und seine Anwendung zu willkürlichen Entscheidungen führen könne.

203

72 Insoweit ist festzustellen, dass das etwaige Vorliegen von Schwierigkeiten bei der genauen Bestimmung der Fälle und Bedingungen, in bzw. unter denen die Öffentlichkeit Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer haben kann, nicht rechtfertigen kann, dass der Unionsgesetzgeber den Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu diesen Informationen vorsieht (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2022:258 = BeckRS 2022, 6441 Rn. 84 – Commissioner of An Garda Síochána ua).

73 Auch die geltend gemachten Wirkungen und der Verweis in diesem Zusammenhang auf die Erläuterungen im 30. Erwgr. der RL 2018/843 können die absolute Erforderlichkeit des in Rede stehenden Eingriffs nicht belegen.

74 Soweit es in diesem Erwägungsgrund heißt, dass durch den Zugang der Öffentlichkeit zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer eine größere Kontrolle der Informationen durch die Zivilgesellschaft ermöglicht werde und insoweit ausdrücklich Presse und zivilgesellschaftliche Organisationen erwähnt werden, ist nämlich darauf hinzuweisen, dass sowohl die Presse als auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die einen Bezug zur Verhütung und zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung aufweisen, ein berechtigtes Interesse am Zugang zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer haben. Gleiches gilt für die ebenfalls in diesem Erwägungsgrund erwähnten Personen, die die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer einer Gesellschaft oder einer anderen juristischen Person in Erfahrung bringen möchten, da sie mit dieser Geschäfte abschließen könnten, oder für Finanzinstitute und Behörden, die an der Bekämpfung von Straftaten im Bereich der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung mitarbeiten, soweit die letztgenannten Einrichtungen nicht ohnehin bereits auf der Grundlage von Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. a und b der geänderten RL 2015/849 Zugang zu den fraglichen Angaben haben.

75 Im Übrigen ist, soweit im selben Erwägungsgrund klargestellt wird, dass der Zugang der Öffentlichkeit zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer zur Bekämpfung des missbräuchlichen Einsatzes von Gesellschaften und anderen juristischen Personen „einen Beitrag ... leisten kann“ und dass er zu Strafermittlungen „beitragen (würde)“, festzustellen, dass auch mit diesen Erwägungen nicht dargetan werden kann, dass diese Maßnahme absolut erforderlich ist, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

76 Nach alledem kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte, der sich aus dem Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ergibt, auf das absolut Erforderliche beschränkt ist.

77 Was drittens die Gesichtspunkte betrifft, die zum Nachweis der Verhältnismäßigkeit des in Rede stehenden Eingriffs vorgetragen werden und wonach insbesondere der in Art. 30 V der geänderten RL 2015/849 vorgesehene Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer auf einer ausgewogenen Gewichtung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der in Rede stehenden Grundrechte beruhe und es hinreichende Garantien gegen die Missbrauchsrisiken gebe, ist Folgendes hinzuzufügen.

78 Zunächst macht die Kommission geltend, der Unionsgesetzgeber habe, wie sich aus dem 34. Erwgr. der RL 2018/843 ergebe, klargestellt, dass die Daten, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, von ihrem Umfang her begrenzt sowie klar und erschöpfend definiert werden sollten; sie sollten zudem allgemeiner Art sein, damit mögliche Beeinträchtigungen für wirtschaftliche Eigentümer auf ein Mindestmaß beschränkt werden. In diesem Kontext seien auf der Grundlage von Art. 30 V der geänderten RL 2015/849 der Öffentlichkeit nur die Daten zugänglich, die absolut erforderlich seien, um die wirtschaftlichen Eigentümer sowie Art und Umfang ihres Interesses zu identifizieren.

79-80 (Die Ausführungen sind im Volltext abrufbar unter BeckRS 2022, 32382.)

81 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass, wie in Rn. 51 des vorliegenden Urteils ausgeführt, Art. 30 V der geänderten RL 2015/849 in UAbs. 2 vorsieht, dass jedes Mitglied der Öffentlichkeit „mindestens“ Zugang zu den in dieser Bestimmung genannten Daten hat, und in UAbs. 3 ergänzt, dass die Mitgliedstaaten „Zugang zu weiteren Informationen vorsehen (können), die die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers ermöglichen“, wobei diese „mindestens“ das Geburtsdatum oder die Kontaktdaten des betreffenden wirtschaftlichen Eigentümers umfassen.

82 Aus der Verwendung des Ausdrucks „mindestens“ ergibt sich jedoch, dass diese Bestimmungen die öffentliche Zugänglichmachung von Daten gestatten, die weder hinreichend bestimmt noch identifizierbar sind. Daher genügen die materiellen Regeln für den Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte nicht dem in Rn. 65 des vorliegenden Urteils genannten Erfordernis der Klarheit und Präzision (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2017:592 = BeckRS 2017, 123252 Rn. 160 – Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU-Kanada))

83 Außerdem ist in Bezug auf die Gewichtung der in den Rn. 41-44 des vorliegenden Urteils festgestellten Schwere dieses Eingriffs und der Bedeutung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung der Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung davon auszugehen, dass diese Zielsetzung in Anbetracht ihrer Bedeutung, wie in Rn. 59 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, zwar – selbst schwerwiegende – Eingriffe in die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte zu rechtfertigen vermag, zum einen die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung aber vorrangig den Behörden sowie Einrichtungen wie etwa Kreditinstituten und Finanzinstituten, denen aufgrund ihrer Tätigkeiten spezifische Pflichten in diesem Bereich auferlegt sind, obliegt.

84 Aus diesem Grund müssen auch nach Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. a und b der geänderten RL 2015/849 die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer in jedem Fall den zuständigen Behörden und den zentralen Meldestellen ohne Einschränkung sowie den Verpflichteten im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden zugänglich sein.

85 Zum anderen stellt im Vergleich zu einer Regelung wie Art. 30 V RL 2015/849 in seiner vor dem Inkrafttreten der RL 2018/843 geltenden Fassung, die neben dem Zugang

204

der zuständigen Behörden und bestimmter Einrichtungen den Zugang aller Personen oder Organisationen vorsah, die ein berechtigtes Interesse nachweisen konnten, die mit der letztgenannten Richtlinie eingeführte Regelung, die den Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer vorsieht, einen erheblich schwereren Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta verbürgten Grundrechte dar, ohne dass diese zusätzliche Schwere durch etwaige Vorteile kompensiert würde, die sich aus der letztgenannten Regelung im Vergleich zur früheren hinsichtlich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergeben könnten (vgl. entspr. EuGH ECLI:EU:C:2022:601 = BeckRS 2022, 18630 Rn. 112 – Vyriausioji tarnybinės etikos komisija).

86 Unter diesen Umständen sind die fakultativen Bestimmungen von Art. 30 V a und IX der geänderten RL 2015/849, die es den Mitgliedstaaten erlauben, die Bereitstellung der Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von einer Online-Registrierung abhängig zu machen und für außergewöhnliche Umstände Ausnahmen vom Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu diesen Informationen vorzusehen, als solche weder geeignet, zu belegen, dass eine ausgewogene Gewichtung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte vorgenommen wurde, noch, dass hinreichende Garantien bestehen, die es den betroffenen Personen ermöglichen, ihre personenbezogenen Daten gegen Missbrauchsrisiken zu schützen.

87 Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang der Verweis der Kommission auf das Urteil in der Rs. C-398/15 (EuGH ECLI:EU:C:2017:197 = BeckRS 2017, 103300 – Manni) betreffend die Pflicht zur Offenlegung hinsichtlich der Gesellschaften, einschließlich ihrer gesetzlichen Vertreter, gemäß der Ersten RL 68/151/EWG des Rates vom 9.3.1968 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften iSd Art. 58 II des Vertrags im Interesse der Gesellschafter

sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten (ABl. 1968 L 65, 8) idF der RL 2003/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.7.2003 (ABl. 2003 L 221, 13) nicht relevant. Die in dieser Richtlinie vorgesehene Pflicht zur Offenlegung auf der einen und der Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer gemäß der geänderten RL 2015/849 auf der anderen Seite unterscheiden sich nämlich sowohl hinsichtlich ihrer jeweiligen Zielsetzungen als auch hinsichtlich des Umfangs der erfassten personenbezogenen Daten.

88 Nach alledem ist auf die erste in der Rechtssache C-601/20 vorgelegte Frage zu antworten, dass Art. 1 Nr. 15 Buchst. c RL 2018/843 insoweit ungültig ist, als er Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c RL 2015/849 dahin geändert hat, dass dieser in seiner neuen Fassung vorsieht, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer der in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen in allen Fällen für alle Mitglieder der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Zur zweiten und zur dritten in der Rechtssache C-601/20 vorgelegten Frage sowie zu den in der Rechtssache C-37/20 vorgelegten Fragen

89 Die zweite in der Rechtssache C-601/20 vorgelegte Frage und die in der Rechtssache C-37/20 vorgelegten Fragen beruhen auf der Prämisse der Gültigkeit von Art. 30 V der geänderten RL 2015/849, soweit er den öffentlichen Zugang zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer vorsieht.

90 In Anbetracht der Antwort auf die erste in der Rechtssache C-601/20 gestellte Frage sind diese Fragen jedoch nicht zu prüfen.

91 Außerdem muss im Licht dieser Antwort auch nicht über die dritte in der Rechtssache C-601/20 vorgelegte Frage befunden werden.

Anmerkung

I. 2018 erfuhr die 4. Geldwäsche-RL (EU) 2015/849 signifikante Verschärfungen durch die RL (EU) 2018/843. Insbesondere wurde der Zugang zu den im Transparenzregister gespeicherten Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften auf „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ ausgeweitet (Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c RL 2015/849). Zuvor hatten Private das Recht zur Einsichtnahme nur bei Nachweis „berechtigter Interessen“. Die Mitgliedstaaten mussten „mindestens“ den Namen, Geburtsjahr und -monat, das Wohnsitzland und die Staatsangehörigkeit des wirtschaftlichen Eigentümers sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses zugänglich machen. Art. 30 IX RL (EU) 2015/849 ermöglicht zum Schutz der wirtschaftlichen Eigentümer Ausnahmen vom allgemeinen Zugang, wenn „außergewöhnliche, nach nationalem Recht festzulegende Umstände“ vorliegen, die diese „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung“ aussetzen. Zwei Gesellschaften hatten sich erfolglos auf diese Ausnahme berufen. Gegen die Verweigerung der luxemburgischen Registerbehörde klagten sie vor dem Bezirksgericht. Dieses legte dem EuGH Fragen zur Auslegung und Gültigkeit der geänderten Geldwäsche-RL vor. Die Große Kammer beschränkte sich auf die die Gültigkeitsfrage und erklärte Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. c RL (EU) 2015/849 für unionsrechtswidrig. Generalanwalt Pitruzzella hatte in den Schlussanträgen noch für eine grundrechtskonforme Auslegung plädiert (GA Pitruzzella 20.1.2022 ECLI:EU:C:2022:43 = BeckRS 2022, 428 – Luxembourg Business Registers).

II. 1. Unproblematisch erkannte der EuGH in der Zugänglichmachung der persönlichen und wirtschaftlichen Daten für alle Mitglieder der Öffentlichkeit und im Zugriff jeweils Eingriffe in Art. 7 und 8 GRCh (Rn. 35 ff.). Da es sich nicht um sensible Daten (Art. 9 DS-GVO) handelt und das Transparenzregister nicht die gezielte natürliche Personensuche ermöglicht, erscheint die Annahme eines „schwerwiegenden“ Eingriffs (Rn. 44) indes arg übertrieben.

Zwar mag der Online-Abruf zur Intensivierung beitragen, allerdings ist mit dem Generalanwalt darauf hinzuweisen, dass eine Registrierungspflicht diesen abmildern könnte (GA Pitruzzella 20.1.2022 ECLI:EU:C:2022:43 = BeckRS 2022, 428 Rn. 208 – Luxembourg Business Registers). Auch ist der Zugang auf wenige Daten beschränkt, ausgeschlossen sind der Geburtstag und Wohnort. Für die Eingriffsintensität verweist der EuGH auf eine etwaige missbräuchliche Verwendung oder gar Vorratsspeicherung (Rn. 43), doch bei der beschränkten Registeröffentlichkeit ist das nicht überzeugend. Ein auch nur impliziter Vergleich mit der TK-Datenspeicherung ist verfehlt, zumal die zuständigen Behörden weiterhin „ohne Einschränkung“ Einsicht in das Transparenzregister nehmen können (Art. 30 V UAbs. 1 Buchst. a RL (EU) 2015/

205

849). Eingriffserhöhend wäre aber die Vernetzung mit anderen öffentlichen Registern zu berücksichtigen, auf die der EuGH allerdings nicht einging.

2. Bei der Rechtfertigung zieht der EuGH den Transparenzgrundsatz (Art. 1, 10 EUV, Art. 15 AEUV) zu Recht nicht heran, da sich dieser primär an die öffentlichen Einrichtungen der Union richtet (Rn. 60 ff.). Allerdings kann die Verhinderung des Missbrauchs des Finanzsystems zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung schwere Eingriffe rechtfertigen. Erhöhte Transparenz soll insofern ein abschreckendes „Umfeld“ schaffen (Rn. 55). Das sonst im Datenschutzrecht eingriffsintensivierend gewertete „Gefühl ständiger Überwachung“ (EuGH ECLI:EU:C:2014:238 = NJW 2014, 2169 Rn. 37 – Digital Rights Ireland und Seitlinger ua) ist hier erklärtes gesetzgeberisches Ziel. Dies wirkt sich auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung aus. Zuständig für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind primär die Strafverfolgungsbehörden sowie die Kredit- und Finanzinstitute, nicht aber die allgemeine Öffentlichkeit (Rn. 83). Um der in einem demokratischen Rechtsstaat notwendigen Kontrollfunktion von Presse und Zivilgesellschaft als „demokratische Hilfsorgane“ (GA Pitruzzella 20.01.2022 ECLI:EU:C:2022:43 = BeckRS 2022, 428 Rn. 170 – Luxembourg Business Registers) gerecht zu werden, genüge der bisherige Art. 30 V RL (EU) 2015/849, der ein „berechtigtes Interesse“ für den Zugang voraussetzt. Hierfür gibt der EuGH den Mitgliedstaaten in Rn. 74 verbindliche Auslegungshinweise. Journalisten und Geschäftspartner werden stets, zivilgesellschaftliche Organisationen jedenfalls dann, wenn sie einen Bezug zur Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung aufweisen, ein berechtigtes Interesse haben.

Das Vorbringen, „berechtigtes Interesse“ ließen sich kaum unionsweit legaldefinieren, weist der EuGH zu Recht zurück (Rn. 71). Sowohl im Informationszugangs- als auch im Datenschutzrecht hat der Begriff eine lange Auslegungspraxis.

III. Die Umsetzung in § 23 I 1 Nr. 3 GwG stand seit ihrer Einführung datenschutzrechtlich in der Kritik (Schenke/Teichmann ZIP 2019 1260; Müller ZG 2019 362) und ist nun entsprechend unionsrechtskonform auszulegen. „Personen oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können“ sind weit zu verstehen, insbesondere bedarf es für die Presse keines Nachweises eines Bezugs zu konkreten sachbezogenen Recherchen (so aber noch BT-Drs. 18/11555, 133 zur a.F). Die Entscheidung zeigt, dass das Unionsrecht die Dichotomie zwischen öffentlicher und privater Sphäre durchaus kennt (vgl. Sandhu Grundrechtsunitarisierung durch Sekundärrecht, 2021, S. 93). Die aus dem Demokratieprinzip fließenden Transparenzansprüche gegenüber dem öffentlichen Sektor lassen sich aus rechtsstaatlichen Gründen nicht ohne Weiteres auf den Privatsektor übertragen. Nur

in ersterem Fall mag ein Zugangsanspruch zugleich (unions-)grundrechtlich verbürgt sein (Rossi Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004). Für Jedermann-Zugangsansprüche gegenüber Daten Privater gilt: Je relevanter ein privater Akteur für die demokratische Öffentlichkeit ist, desto weitreichender sind diesem gegenüber Transparenzansprüche im Sinne des Gemeinwohls gerechtfertigt.

Akademische Rätin a.Z. Dr. Aqilah Sandhu, Augsburg/Florenz