



# Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

22. November 2022\*<sup>i</sup>

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung – Richtlinie (EU) 2018/843 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 – Erfolgte Änderung von Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 – Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer – Gültigkeit – Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Achtung des Privat- und Familienlebens – Schutz personenbezogener Daten“

In den verbundenen Rechtssachen C-37/20 und C-601/20

betreffend zwei Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Bezirksgericht Luxemburg, Luxemburg) mit Entscheidungen vom 24. Januar 2020 und vom 13. Oktober 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 24. Januar 2020 bzw. am 13. November 2020, in den Verfahren

**WM** (C-37/20),

**Sovim SA** (C-601/20)

gegen

**Luxembourg Business Registers**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, der Kammerpräsidentinnen A. Prechal und K. Jürimäe, der Kammerpräsidenten C. Lycourgos, E. Regan, M. Safjan und P. G. Xuereb, der Kammerpräsidentin L. S. Rossi, der Richter S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, I. Jarukaitis und A. Kumin (Berichterstatter) sowie der Richterin I. Ziemele,

Generalanwalt: G. Pitruzzella,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 19. Oktober 2021,

\* Verfahrenssprache: Französisch.

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von WM, vertreten durch M. Jammaers, A. Komninos, L. Lorang und V. Staudt, Avocats,
- der Sovim SA, vertreten durch P. Elvinger und K. Veranneman, Avocats,
- der luxemburgischen Regierung, vertreten durch A. Germeaux, C. Schiltz und T. Uri als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch M. Augustin, A. Posch und J. Schmoll als Bevollmächtigte,
- der finnischen Regierung, vertreten durch M. Pere als Bevollmächtigte,
- der norwegischen Regierung, vertreten durch J. T. Kaasin und G. Østerman Thengs als Bevollmächtigte,
- des Europäischen Parlaments, vertreten durch J. Etienne, O. Hrstková Šolcová und M. Menegatti als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch M. Chavrier, I. Gurov und K. Plešniak als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch V. Di Bucci, C. Giolito, L. Havas, H. Kranenborg, D. Nardi, T. Scharf und H. Tserepa-Lacombe als Bevollmächtigte,
- des Europäischen Datenschutzbeauftragten, vertreten durch C.-A. Marnier als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. Januar 2022

folgendes

### Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen im Wesentlichen die Gültigkeit von Art. 1 Nr. 15 Buchst. c der Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (ABl. 2018, L 156, S. 43), soweit durch diese Bestimmung Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. 2015, L 141, S. 73) geändert wurde, sowie die Auslegung zum einen von Art. 30 Abs. 9 der Richtlinie 2015/849 in der Fassung der Richtlinie 2018/843 (im Folgenden: geänderte Richtlinie 2015/849) und zum anderen von Art. 5 Abs. 1 Buchst. a bis c und f, von Art. 25 Abs. 2 sowie der Art. 44 bis 50 der Verordnung (EU) 2016/679

des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1, im Folgenden: DSGVO).

- 2 Diese Ersuchen ergehen 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.

## Rechtlicher Rahmen

### *Unionsrecht*

*Richtlinie 2015/849, Richtlinie 2018/843 und geänderte Richtlinie 2015/849*

- 3 In den Erwägungsgründen 4, 30, 31, 34, 36 und 38 der Richtlinie 2018/843 heißt es:
  - „(4) ... [D]ie allgemeine Transparenz des wirtschaftlichen und finanziellen Umfelds der Union [muss] weiter verbessert werden ... Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung können nur wirkungsvoll verhindert werden, wenn das Umfeld für Betrüger, die ihre Finanzen durch undurchsichtige Strukturen schützen möchten, ungünstig ist. Die Integrität des Finanzsystems der Union hängt von der Transparenz von Gesellschaften oder sonstigen juristischen Personen, Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen ab. Ziel dieser Richtlinie ist es nicht nur, Geldwäsche zu ermitteln und zu untersuchen, sondern auch ihr Vorkommen zu verhindern. Durch mehr Transparenz könnte eine starke abschreckende Wirkung entfaltet werden.
  - ...
  - (30) Durch den Zugang der Öffentlichkeit zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer wird 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. Auf diese Weise kann 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 auch eine zeitnahe und effiziente Verfügbarkeit von Informationen für Finanzinstitute sowie Behörden, einschließlich Behörden von Drittländern, die an der Bekämpfung solcher Straftaten mitarbeiten, erleichtert. Der Zugang zu diesen Informationen würde dazu beitragen, Ermittlungen in Bezug auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten und Terrorismusfinanzierung durchzuführen.

(31) Das Vertrauen der Anleger und der breiten Öffentlichkeit in die Finanzmärkte hängt zu einem großen Teil von der Existenz einer präzisen Offenlegungspflicht ab, die für Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer und die Kontrollstrukturen der Unternehmen sorgt. ... Die mögliche Verbesserung des Vertrauens in die Finanzmärkte sollte als positiver Nebeneffekt und nicht als Zweck erhöhter Transparenz angesehen werden, der darin besteht, ein Umfeld zu schaffen, das weniger leicht für die Zwecke von Geldwäschern und Geldgebern des Terrorismus genutzt werden kann.

...

(34) In allen Fällen, sowohl in Bezug auf Gesellschaften und andere juristische Personen als auch in Bezug auf Trusts und ähnliche Rechtsvereinbarungen, sollten insbesondere das allgemeine öffentliche Interesse an der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie die Grundrechte der betroffenen Personen in ausgewogener Weise berücksichtigt werden. Die Daten, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, sollten von ihrem Umfang her begrenzt sowie klar und erschöpfend definiert werden; sie sollten zudem allgemeiner Art sein, damit mögliche Beeinträchtigungen für wirtschaftliche Eigentümer auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Gleichzeitig sollten sich die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Informationen nicht wesentlich von den derzeit erhobenen Daten unterscheiden. Zur Begrenzung des Eingriffs in das Recht auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und in das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten im Besonderen sollten sich diese Informationen im Wesentlichen auf die Stellung der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen und von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen beziehen und ausschließlich die wirtschaftliche Tätigkeit, in deren Rahmen die wirtschaftlichen Eigentümer tätig sind, betreffen. ...

...

(36) Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Sicherstellung eines angemessenen und ausgewogenen Ansatzes und zur Wahrung des Rechts auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten die Möglichkeit haben, Ausnahmen von der Offenlegungspflicht der Register für Angaben über den wirtschaftlichen Eigentümer und von der Zugriffsmöglichkeit auf solche Informationen für außergewöhnliche Fälle vorzusehen, in denen der wirtschaftliche Eigentümer durch die Informationen einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde. Die Mitgliedstaaten sollten auch die Möglichkeit haben eine Online-Registrierung zur Identifizierung aller Personen, die Informationen aus dem Register anfordern, zu verlangen, ebenso wie die Zahlung einer Gebühr für den Zugang zu den im Register enthaltenen Informationen.

...

(38) Die [DSGVO] gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Richtlinie. Demnach sollten natürliche Personen, deren personenbezogene Daten in den nationalen Registern als wirtschaftliche Eigentümer vorgehalten werden, entsprechend in Kenntnis gesetzt werden. Ferner sollten nur solche personenbezogenen Daten verfügbar gemacht werden, die sich auf dem neuesten Stand befinden und sich auf die tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer beziehen; außerdem sollten die Begünstigten über ihre

Rechte nach dem geltenden Rechtsrahmen für den Datenschutz in der Union ... und die geltenden Verfahren für die Ausübung dieser Rechte belehrt werden. Um zu verhindern, dass die in den Registern gespeicherten Informationen missbraucht werden und den Rechten der wirtschaftlichen Eigentümer angemessen Rechnung zu tragen, könnten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, die Informationen über die Person, die den Antrag stellt, sowie die Rechtsgrundlage für den Antrag auch dem wirtschaftlichen Eigentümer zur Verfügung zu stellen.“

4 Art. 1 Abs. 1 der geänderten Richtlinie 2015/849 bestimmt:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.“

5 Art. 3 der geänderten Richtlinie 2015/849 lautet:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

...

6. ‚wirtschaftlicher 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; hierzu gehört zumindest folgender Personenkreis:

a) bei Gesellschaften:

i) alle natürliche(n) Person(en), in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle eine juristische Person ... über das direkte oder indirekte Halten eines ausreichenden Anteils von Aktien oder Stimmrechten oder eine Beteiligung an jener juristischen Person ... letztlich steht.

...

ii) wenn nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten und sofern keine Verdachtsmomente vorliegen, keine Person nach Ziffer i ermittelt worden ist oder wenn der geringste Zweifel daran besteht, dass es sich bei der/den ermittelten Person(en) um den/die wirtschaftlichen Eigentümer handelt, die natürliche(n) Person(en), die der Führungsebene angehört/angehören; ...

...“

6 Art. 30 Abs. 1 und 3 der geänderten Richtlinie 2015/849 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in ihrem Gebiet eingetragenen Gesellschaften oder anderen juristischen Personen angemessene, präzise und aktuelle Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, einschließlich genauer Angaben zum wirtschaftlichen Interesse, einholen und aufbewahren müssen. ...

...

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in Absatz 1 genannten Angaben in einem zentralen Register in jedem Mitgliedstaat aufbewahrt werden ...

...“

7 In seiner vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2018/843 geltenden Fassung hieß es in Art. 30 Abs. 5 und 9 der Richtlinie 2015/849 wie folgt:

„(5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern in allen Fällen zugänglich sind für

- a) die zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen, ohne Einschränkung,
- b) Verpflichtete im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden gemäß Kapitel II,
- c) alle Personen oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können.

Die Personen oder Organisationen nach Buchstabe c haben Zugang mindestens zum Namen, Monat und Jahr der Geburt, der Staatsangehörigkeit und dem Wohnsitzland des wirtschaftlichen Eigentümers sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses.

...

(9) Die Mitgliedstaaten können auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung unter außergewöhnlichen Umständen eine Ausnahmeregelung für den in Absatz 5 Buchstaben b und c genannten vollständigen oder teilweisen Zugang zu den Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer vorsehen, falls der Zugang den wirtschaftlichen Eigentümer dem Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Gewalt oder Einschüchterung aussetzen würde oder der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist. ...“

8 Durch Art. 1 Nr. 15 Buchst. c, d und g der Richtlinie 2018/843 wurde Art. 30 Abs. 5 der Richtlinie 2015/849 geändert, ein Abs. 5a eingefügt und Art. 30 Abs. 9 letzterer Richtlinie geändert. Art. 30 Abs. 5, 5a und 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 sieht somit vor:

„(5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer in allen Fällen zugänglich sind für

- a) die zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen, ohne Einschränkung,
- b) Verpflichtete im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden gemäß Kapitel II,
- c) alle Mitglieder der Öffentlichkeit.

Die Personen nach Buchstabe c haben 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.

Die Mitgliedstaaten können unter Bedingungen, die im nationalen Recht festzulegen sind, den Zugang zu weiteren Informationen vorsehen, die die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers ermöglichen. Diese weiteren Informationen umfassen im Einklang mit den Datenschutzbestimmungen mindestens das Geburtsdatum oder die Kontaktdaten.

(5a) Die Mitgliedstaaten können entscheiden, die in ihren nationalen Registern gemäß Absatz 3 gespeicherten Informationen unter der Bedingung zur Verfügung zu stellen, dass eine Online-Registrierung erfolgt und eine Gebühr gezahlt wird, die die Verwaltungskosten für die Bereitstellung der Informationen einschließlich der Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung des Registers nicht überschreiten darf.

...

(9) Für außergewöhnliche, nach nationalem Recht festzulegende Umstände, unter denen der wirtschaftliche Eigentümer durch den in Absatz 5 Unterabsatz 1 Buchstaben b und c genannten Zugang einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde, oder für den Fall, dass der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist, können die Mitgliedstaaten im Einzelfall eine Ausnahme von dem besagten vollständigen oder teilweisen Zugang zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer vorsehen. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese Ausnahmen nach eingehender Bewertung der außergewöhnlichen Natur der Umstände gewährt werden. Rechte auf eine verwaltungsrechtliche Prüfung des Beschlusses über die Ausnahme und auf einen wirksamen Rechtsbehelf werden gewahrt. Ein Mitgliedstaat, der Ausnahmen gewährt hat, veröffentlicht jährlich statistische Daten über die Anzahl der gewährten Ausnahmen und deren Begründungen und legt diese Daten der Kommission vor.

...“

9 Art. 41 Abs. 1 der geänderten Richtlinie 2015/849 bestimmt:

„Für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Richtlinie gilt die in nationales Recht umgesetzte Richtlinie 95/46/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995, L 281, S. 31)]. ...“

*DSGVO*

10 Art. 5 („Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten“) Abs. 1 DSGVO bestimmt:

„Personenbezogene Daten müssen

- a) auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden (,Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz‘);
- b) für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden; ... (,Zweckbindung‘);
- c) dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein (,Datenminimierung‘);

...

f) in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen („Integrität und Vertraulichkeit“).

11 Art. 25 („Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen“) Abs. 2 dieser Verordnung sieht vor:

„Der Verantwortliche trifft geeignete technische und organisatorische Maßnahmen, die sicherstellen, dass durch Voreinstellung nur personenbezogene Daten, deren Verarbeitung für den jeweiligen bestimmten Verarbeitungszweck erforderlich ist, verarbeitet werden. Diese Verpflichtung gilt für die Menge der erhobenen personenbezogenen Daten, den Umfang ihrer Verarbeitung, ihre Speicherfrist und ihre Zugänglichkeit. Solche Maßnahmen müssen insbesondere sicherstellen, dass personenbezogene Daten durch Voreinstellungen nicht ohne Eingreifen der Person einer unbestimmten Zahl von natürlichen Personen zugänglich gemacht werden.“

12 Art. 44 („Allgemeine Grundsätze der Datenübermittlung“) DSGVO lautet:

„Jedwede Übermittlung personenbezogener Daten, die bereits verarbeitet werden oder nach ihrer Übermittlung an ein Drittland oder eine internationale Organisation verarbeitet werden sollen, ist nur zulässig, wenn der Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter die in diesem Kapitel niedergelegten Bedingungen einhalten und auch die sonstigen Bestimmungen dieser Verordnung eingehalten werden; dies gilt auch für die etwaige Weiterübermittlung personenbezogener Daten aus dem betreffenden Drittland oder der betreffenden internationalen Organisation an ein anderes Drittland oder eine andere internationale Organisation. Alle Bestimmungen dieses Kapitels sind anzuwenden, um sicherzustellen, dass das durch diese Verordnung gewährleistete Schutzniveau für natürliche Personen nicht untergraben wird.“

13 Art. 49 („Ausnahmen für bestimmte Fälle“) DSGVO sieht vor:

„(1) Falls weder ein Angemessenheitsbeschluss nach Artikel 45 Absatz 3 vorliegt noch geeignete Garantien nach Artikel 46, einschließlich verbindlicher interner Datenschutzvorschriften, bestehen, ist eine Übermittlung oder eine Reihe von Übermittlungen personenbezogener Daten an ein Drittland oder an eine internationale Organisation nur unter einer der folgenden Bedingungen zulässig:

...

g) die Übermittlung erfolgt aus einem Register, das gemäß dem Recht der Union oder der Mitgliedstaaten zur Information der Öffentlichkeit bestimmt ist und entweder der gesamten Öffentlichkeit oder allen Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, zur Einsichtnahme offensteht, aber nur soweit die im Recht der Union oder der Mitgliedstaaten festgelegten Voraussetzungen für die Einsichtnahme im Einzelfall gegeben sind.

...“

14 In Art. 94 dieser Verordnung heißt es:

„(1) Die Richtlinie 95/46/EG wird mit Wirkung vom 25. Mai 2018 aufgehoben.



(2) Verweise auf die aufgehobene Richtlinie gelten als Verweise auf die vorliegende Verordnung.  
...“

### ***Luxemburgisches Recht***

- 15 Art. 2 der Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Gesetz vom 13. Januar 2019 zur Schaffung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer) (*Mémorial* A 2019, Nr. 15, im Folgenden: Gesetz vom 13. Januar 2019) lautet folgendermaßen:

„Es wird unter der Aufsicht des Justizministers ein als ‚Registre des bénéficiaires effectifs [Register der wirtschaftlichen Eigentümer]‘, abgekürzt ‚RBE‘, bezeichnetes Register eingerichtet, dessen Zweck darin besteht, Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern der eingetragenen Einrichtungen zu speichern und bereitzustellen.“

- 16 Art. 3 Abs. 1 dieses Gesetzes bestimmt:

„Folgende Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern der eingetragenen Einrichtungen sind in das Register der wirtschaftlichen Eigentümer einzutragen und zu speichern:

1° Name;

2° Vorname(n);

3° Staatsangehörigkeit(en);

4° Geburtstag;

5° Geburtsmonat;

6° Geburtsjahr;

7° Geburtsort;

8° Wohnsitzstaat;

9° Genaue Privatadresse oder genaue berufliche Adresse ...

...

10° für Personen, die in das Nationale Register natürlicher Personen eingetragen sind:  
Identifikationsnummer ...;

11° für gebietsfremde Personen, die nicht im Nationalen Register natürlicher Personen eingetragen sind: eine ausländische Identifikationsnummer;

12° Art des wirtschaftlichen Interesses;

13° Umfang des wirtschaftlichen Interesses.“

17 In Art. 11 Abs. 1 des Gesetzes heißt es:

„Die nationalen Behörden haben bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zugang zu den in Artikel 3 genannten Angaben.“

18 Art. 12 dieses Gesetzes sieht vor:

„Der Zugang zu den in Art. 3 Abs. 1 Nrn. 1 bis 8, 12 und 13 genannten Angaben steht jeder Person offen.“

19 Art. 15 Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 bestimmt:

„(1) Eine eingetragene Einrichtung oder ein wirtschaftlicher Eigentümer kann von Fall zu Fall und unter den nachstehend aufgeführten außergewöhnlichen Umständen aufgrund eines ordnungsgemäß begründeten Antrags, der an den Verwalter gerichtet ist, verlangen, den Zugang zu den in Artikel 3 genannten Informationen auf nationale Behörden, Kreditinstitute und Finanzinstitute sowie auf Gerichtsvollzieher und Notare, die in ihrer Eigenschaft als Amtsträger handeln, zu beschränken, wenn durch diesen Zugang der wirtschaftliche Eigentümer einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde oder der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist.

(2) Der Verwalter beschränkt vorübergehend ab dem Erhalt des Antrags bis zur Zustellung seiner Entscheidung und im Fall der Ablehnung des Antrags für einen weiteren Zeitraum von 15 Tagen den Zugang zu den in Artikel 3 genannten Informationen ausschließlich auf die nationalen Behörden. Für den Fall, dass ein Rechtsbehelf gegen eine ablehnende Entscheidung eingelegt wird, bleibt die Beschränkung des Zugangs zu den Informationen solange aufrecht, bis die ablehnende Entscheidung nicht mehr angefochten werden kann.“

## **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

### ***Rechtssache C-37/20***

20 YO, eine Immobiliengesellschaft, stellte bei LBR einen Antrag gemäß Art. 15 des Gesetzes vom 13. Januar 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. November 2019 wurde dieser Antrag abgelehnt.

21 Am 5. Dezember 2019 erhob WM Klage beim Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Bezirksgericht Luxemburg, 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.

- 22 LBR tritt diesem Vorbringen entgegen und meint, dass die Situation von WM nicht den Anforderungen von Art. 15 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 genüge, da sich WM weder auf „außergewöhnliche Umstände“ noch auf eines der Risiken im Sinne dieses Artikels berufen könne.
- 23 In diesem Zusammenhang fragt sich das vorlegende Gericht, wie die Begriffe „außergewöhnliche Umstände“, „Risiko“ und „unverhältnismäßiges“ Risiko im Sinne von Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 auszulegen sind.
- 24 Unter diesen Umständen hat das Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Bezirksgericht Luxemburg) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Zum Begriff „außergewöhnliche Umstände“
    - a) Kann Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 im Hinblick darauf, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer von „außergewöhnliche[n], nach nationalem Recht festzulegende[n] Umstände[n]“ abhängig macht, dahin ausgelegt werden, dass er es erlaubt, im nationalem Recht den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ einzig dahin gehend festzulegen, dass er gleichbedeutend ist mit „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung“, Begriffen, die bereits nach dem Wortlaut dieses Art. 30 Abs. 9 eine Voraussetzung für die Anwendung der Zugangsbeschränkung darstellen?
    - b) Falls die Frage Nr. 1 a) verneint werden sollte und für den Fall, dass das zur Umsetzung erlassene nationale Recht den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ einzig durch einen Verweis auf die nicht weiterführende Wendung „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung“ definiert hat, muss dann Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 dahin ausgelegt werden, dass er es einem nationalen Richter erlaubt, die Bedingung „außergewöhnliche Umstände“ außer Acht zu lassen, oder muss der nationale Richter das Versäumnis des nationalen Gesetzgebers dadurch ausgleichen, dass er die Tragweite des Begriffs „außergewöhnliche Umstände“ richterrechtlich bestimmt? Wenn Letzteres gilt, kann dann der Gerichtshof im Hinblick darauf, dass es sich nach dem Wortlaut von Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 um eine Bedingung handelt, deren Inhalt durch nationales Recht bestimmt wird, den nationalen Richter bei seiner Aufgabe anleiten? Wenn ja, was sind die Leitlinien für den nationalen Richter bei der Bestimmung des Inhalts des Begriffs „außergewöhnliche Umstände“?
  2. Zum Begriff „Risiko“
    - a) Muss Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 im Hinblick darauf, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung“ abhängig macht, dahin ausgelegt werden, dass er auf eine Gesamtheit von acht Fällen verweist, von denen der erste auf ein allgemeines Risiko abstellt, für das die Bedingung der Unverhältnismäßigkeit gilt, und die sieben folgenden auf spezifische Risiken abstellen, für die die Unverhältnismäßigkeit keine Bedingung ist, oder dahin, dass er auf eine Gesamtheit von sieben Fällen verweist, von denen jeder ein spezifisches Risiko betrifft, das unverhältnismäßig sein muss?

- b) Muss Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 im Hinblick darauf, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von „einem Risiko“ abhängig macht, dahin ausgelegt werden, dass er die Prüfung, ob dieses Risiko besteht und wie ernst es ist, auf die Beziehungen beschränkt, die der wirtschaftliche Eigentümer zu der konkreten juristischen Person unterhält, für die er den Antrag stellt, den Zugang zu Informationen über seine Eigenschaft als wirtschaftlicher Eigentümer zu beschränken, oder dahin, dass auch die Beziehungen zu berücksichtigen sind, die der betreffende wirtschaftliche Eigentümer zu anderen juristischen Personen unterhält? Wenn man die Beziehungen berücksichtigen muss, die zu anderen juristischen Personen unterhalten werden, muss man nur die Eigenschaft als wirtschaftlicher Eigentümer im Verhältnis zu anderen juristischen Personen berücksichtigen oder muss man jedwede Beziehung, die zu anderen juristischen Personen unterhalten wird, berücksichtigen? Wenn man jedwede Beziehung, die zu anderen juristischen Personen unterhalten wird, berücksichtigen muss, wirkt sich dann die Art dieser Beziehung darauf aus, ob das Risiko besteht und wie ernst es ist?
- c) Muss Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 im Hinblick darauf, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer von „einem Risiko“ abhängig macht, dahin ausgelegt werden, dass der Schutz, der sich aus einer Zugangsbeschränkung ergibt, nicht in Anspruch genommen werden kann, wenn diese Informationen bzw. andere Informationen, die der wirtschaftliche Eigentümer vorlegt, um zu belegen, dass ein ernstes „Risiko“ besteht, für Dritte leicht auf anderen Wegen erhältlich sind?

### 3. Zum Begriff des „unverhältnismäßigen“ Risikos

Welche widerstreitenden Interessen müssen im Rahmen der Anwendung von Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 im Hinblick darauf berücksichtigt werden, dass er die Beschränkung des Zugangs zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer von einem „unverhältnismäßigen“ Risiko abhängig macht?

### *Rechtssache C-601/20*

- 25 Sovim stellte bei LBR einen Antrag gemäß Art. 15 des Gesetzes vom 13. Januar 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. Februar 2020 wurde dieser Antrag abgelehnt.
- 26 Am 24. Februar 2020 erhob Sovim Klage beim vorlegenden Gericht.
- 27 Die Gesellschaft beantragt, Art. 12 des Gesetzes vom 13. Januar 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 gemäß Art. 3 dieses Gesetzes übermittelten Angaben nicht öffentlich zugänglich zu machen.
- 28 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.

- 29 Die geänderte Richtlinie 2015/849, auf deren Grundlage das Gesetz vom 13. Januar 2019 in das luxemburgische Recht eingeführt worden sei, zielt 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.
- 30 Als Zweites macht Sovim geltend, der Zugang der Öffentlichkeit zu den im RBE enthaltenen personenbezogenen Daten stelle einen Verstoß gegen mehrere Bestimmungen der DSGVO dar, insbesondere gegen eine Reihe von in Art. 5 Abs. 1 DSGVO genannten tragenden Grundsätzen.
- 31 Hilfsweise beantragt Sovim die Feststellung, dass im vorliegenden Fall ein unverhältnismäßiges Risiko im Sinne von Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 besteht, und begehrt daher, der LBR aufzugeben, den Zugang zu den in Art. 3 dieses Gesetzes genannten Informationen zu beschränken.
- 32 Insoweit weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass nach Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 13. Januar 2019 die LBR im Einzelfall prüfen müsste, ob außergewöhnliche Umstände vorlägen, die eine Beschränkung des Zugangs zum RBE rechtfertigten. Zwar seien im Kontext dieses Gesetzes dem Gerichtshof 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 DSGVO vereinbar sei.
- 33 Unter diesen Umständen hat das Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Bezirksgericht Luxemburg) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist Art. 1 Nr. 15 Buchst. c der Richtlinie 2018/843 zur Änderung von Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 der Richtlinie 2015/849, soweit die Mitgliedstaaten damit verpflichtet werden, die Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer in allen Fällen allen Mitgliedern der Öffentlichkeit ohne Nachweis eines berechtigten Interesses zugänglich zu machen,
    - im Licht des in Art. 7 der Charta verbürgten und in Einklang mit Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgelegten Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens, unter Berücksichtigung der namentlich in den Erwägungsgründen 30 und 31 der Richtlinie 2018/843 genannten Ziele, die insbesondere auf die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung abstellen, und
    - im Licht des in Art. 8 der Charta verbürgten Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, soweit es insbesondere darauf abzielt, die Verarbeitung personenbezogener Daten auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise sowie die Zweckbindung der Erhebung und der Verarbeitung und die Datenminimierung zu gewährleisten, gültig?

2. a) Ist Art. 1 Nr. 15 Buchst. g der Richtlinie 2018/843 dahin auszulegen, dass die außergewöhnlichen Umstände, auf die Bezug genommen wird und unter denen die Mitgliedstaaten Ausnahmen von dem vollständigen oder teilweisen Zugang zu den Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer vorsehen können, wenn der wirtschaftliche Eigentümer durch den Zugang der Öffentlichkeit einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde, nur dann vorliegen, wenn der Beweis eines unverhältnismäßigen Risikos von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung, das tatsächlich die konkrete Person des wirtschaftlichen Eigentümers betrifft und außergewöhnlich, qualifiziert, echt und gegenwärtig ist, erbracht wird?
- b) Falls dies bejaht wird: Ist der so ausgelegte Art. 1 Nr. 15 Buchst. g der Richtlinie 2018/843 im Licht des in Art. 7 der Charta verbürgten Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens und des in Art. 8 der Charta verbürgten Rechts auf Schutz personenbezogener Daten gültig?
3. a) Ist Art. 5 Abs. 1 Buchst. a DSGVO, der zu einer Verarbeitung der Daten auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verpflichtet, dahin auszulegen, dass er weder dem entgegensteht,
- dass die personenbezogenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers, die in einem gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849 in der durch Art. 1 Nr. 15 der Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung eingerichteten Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragen sind, jedermann ohne Kontrolle und ohne Rechtfertigung öffentlich zugänglich sind und ohne dass die betroffene Person (wirtschaftlicher Eigentümer) Kenntnis davon haben kann, wer zu diesen personenbezogenen Daten, die sie betreffen, Zugang hatte; noch dem entgegensteht,
  - dass der Verantwortliche eines solchen Registers der wirtschaftlichen Eigentümer einem unbeschränkten und nicht bestimmbar Personenkreis Zugang zu den personenbezogenen Daten der wirtschaftlichen Eigentümer gibt?
- b) Ist Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO, der zur Zweckbindung verpflichtet, dahin auszulegen, dass die personenbezogenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers, die in einem gemäß Art. 30 der geänderten Richtlinie 2015/849 eingerichteten Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragen sind, öffentlich zugänglich sind, ohne dass der für die Verarbeitung dieser Daten Verantwortliche gewährleisten kann, dass diese Daten ausschließlich zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie erhoben wurden, nämlich im Wesentlichen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, einem Zweck, für dessen Einhaltung die Öffentlichkeit nicht zuständig ist?
- c) Ist Art. 5 Abs. 1 Buchst. c DSGVO, der zur Datenminimierung verpflichtet, dahin auszulegen, dass er nicht daran hindert, dass die Öffentlichkeit über ein gemäß Art. 30 der geänderten Richtlinie 2015/849 eingerichtetes Register der wirtschaftlichen Eigentümer nicht nur Zugang zum Namen, dem Geburtsmonat und -jahr, der Staatsangehörigkeit und dem Wohnsitzstaat eines wirtschaftlichen Eigentümers sowie zu Art und Umfang seines wirtschaftlichen Interesses, sondern auch zu seinem Geburtstag und -ort hat?
- d) Steht Art. 5 Abs. 1 Buchst. f DSGVO, der dazu verpflichtet, Daten in einer Weise zu verarbeiten, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung, wodurch die Integrität und die Vertraulichkeit dieser Daten gewährleistet wird, dem unbeschränkten und unbedingten Zugang ohne Vertraulichkeitsverpflichtung zu den personenbezogenen

Daten von wirtschaftlichen Eigentümern, die in dem gemäß Art. 30 der geänderten Richtlinie 2015/849 eingerichteten Register der wirtschaftlichen Eigentümer verfügbar sind, nicht entgegen?

- e) Ist Art. 25 Abs. 2 DSGVO, der den Datenschutz durch Voreinstellung gewährleistet und nach dem insbesondere personenbezogene Daten durch Voreinstellungen nicht ohne Eingreifen der Person einer unbestimmten Zahl von natürlichen Personen zugänglich gemacht werden dürfen, dahin auszulegen, dass er weder dem entgegensteht,
- dass ein gemäß Art. 30 der geänderten Richtlinie 2015/849 eingerichtetes Register der wirtschaftlichen Eigentümer keine Anmeldung auf der Webseite dieses Registers seitens der öffentlichen Nutzer, die die personenbezogenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers abfragen, verlangt, noch dem entgegensteht,
  - dass keinerlei Informationen über die Abfrage der in einem solchen Register eingetragenen personenbezogenen Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers an diesen übermittelt werden, und auch nicht dem entgegensteht,
  - dass keinerlei Einschränkung des Umfangs und der Zugänglichkeit der betreffenden personenbezogenen Daten im Hinblick auf den Zweck ihrer Verarbeitung zur Anwendung kommt?
- f) Sind die Art. 44 bis 50 DSGVO, die die Übermittlung personenbezogener Daten an ein Drittland an strenge Voraussetzungen knüpfen, dahin auszulegen, dass sie nicht daran hindern, dass solche Daten eines wirtschaftlichen Eigentümers, die in einem gemäß Art. 30 der geänderten Richtlinie 2015/849 eingerichteten Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragen sind, in allen Fällen allen Mitgliedern der Öffentlichkeit ohne Nachweis eines berechtigten Interesses und ohne Beschränkungen hinsichtlich der Lokalisierung dieser Öffentlichkeit zugänglich sind?

## **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 der Richtlinie 2018/843 gültig ist, soweit mit dieser Bestimmung Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 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 Abs. 1 der Charta jeder Person ausdrücklich das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten zuerkannt wird.

- 36 Wie aus Art. 30 Abs. 1 und 3 der geänderten Richtlinie 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 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der geänderten Richtlinie 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 Abs. 5 Unterabs. 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 Abs. 5 fügt in Unterabs. 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 Abs. 5 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. entsprechend Urteil vom 21. Juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung), ohne dass in diesem Zusammenhang der Umstand von Belang ist, dass sich die betreffenden Daten auf berufliche Tätigkeiten beziehen (vgl. entsprechend Urteil vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke und Eifert*, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 59). Außerdem stellt diese öffentliche Zugänglichmachung dieser Daten eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 8 der Charta dar (vgl. entsprechend Urteil vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke und Eifert*, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 52 und 60).
- 39 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Zurverfügungstellung personenbezogener Daten an Dritte unabhängig von der späteren Verwendung der übermittelten Informationen einen Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte darstellt. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die betreffenden Informationen über das Privatleben als sensibel anzusehen sind oder ob die Betroffenen durch den Vorgang irgendwelche Nachteile erlitten haben (Urteil vom 21. Juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 Daher stellt der in Art. 30 Abs. 5 der geänderten Richtlinie 2015/849 vorgesehene Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer einen Eingriff in die in den Art. 7 und 8 der Charta verbürgten Grundrechte dar.
- 41 Zur Schwere dieses Eingriffs ist festzustellen, dass sich die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Informationen, auf die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers sowie die Art und den Umfang seines wirtschaftlichen Interesses an Gesellschaften oder anderen juristischen Personen beziehen und sich anhand dieser Informationen somit ein je nach Ausgestaltung des



nationalen Rechts mehr oder weniger umfassendes Profil mit bestimmten persönlichen Identifizierungsdaten, der Vermögenslage des Betroffenen sowie den Wirtschaftssektoren, Ländern und spezifischen Unternehmen, in die er investiert hat, erstellen lässt.

- 42 Hinzu kommt, dass es untrennbar mit einer solchen öffentlichen Zugänglichmachung dieser Angaben verbunden ist, dass diese damit einer potenziell unbegrenzten Zahl von Personen zugänglich sind, so dass durch eine solche Verarbeitung personenbezogener Daten auch Personen, die sich aus nicht mit der Zielsetzung, die mit dieser Maßnahme verfolgt wird, zusammenhängenden Gründen u. a. über die materielle und finanzielle Situation eines wirtschaftlichen Eigentümers Kenntnis verschaffen wollen, ungehindert auf diese Angaben zugreifen können (vgl. entsprechend Urteil vom 1. August 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, Rn. 102 und 103). Diese Möglichkeit erweist sich als umso leichter, wenn die fraglichen Daten, wie es in Luxemburg der Fall ist, im Internet abgerufen werden können.
- 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 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der geänderten Richtlinie 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. entsprechend Urteil vom 1. August 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, Rn. 105).

*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 (Urteil vom 21. Juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 112 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 46 Nach Art. 52 Abs. 1 Satz 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 Abs. 1 Satz 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 Abs. 2 der Charta, dass personenbezogene Daten u. a. 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 Gerichtshof 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 (Urteil vom 21. Juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 114 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 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 Richtlinie 2015/849, vorgesehen ist. Außerdem sieht Art. 30 Abs. 1 und 5 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 Abs. 9 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 Zur Achtung des Wesensgehalts der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte ist festzustellen, dass die Angaben, auf die in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der geänderten Richtlinie 2015/849 ausdrücklich Bezug genommen wird, in zwei verschiedene Kategorien von Daten eingeteilt werden können, deren erste Daten über die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers (Name, Monat und Geburtsjahr sowie Staatsangehörigkeit) und die zweite Daten wirtschaftlicher Natur (Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses) umfasst.
- 51 Außerdem trifft es zwar zu, dass Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 2 der geänderten Richtlinie 2015/849, wie sich aus der Verwendung des Ausdrucks „mindestens“ ergibt, keine erschöpfende Aufzählung der Daten enthält, zu denen jedem Mitglied der Öffentlichkeit der Zugang erlaubt werden muss, und dass Art. 30 Abs. 5 der geänderten Richtlinie 2015/849 in seinem Unterabs. 3 klarstellt, dass die Mitgliedstaaten den Zugang zu weiteren Informationen vorsehen können, gleichwohl aber gemäß Art. 30 Abs. 1 dieser Richtlinie nur „angemessene“ Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer und das wirtschaftliche Interesse eingeholt, aufbewahrt und somit potenziell der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen, was insbesondere Angaben ausschließt, die keinen angemessenen Bezug zu den Zielsetzungen dieser Richtlinie aufweisen.
- 52 Es ist daher nicht ersichtlich, dass die öffentliche Zugänglichmachung von Angaben, die einen solchen Bezug aufweisen, in irgendeiner Weise den Wesensgehalt der in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte beeinträchtigen würde.

53 In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass Art. 41 Abs. 1 der geänderten Richtlinie 2015/849 ausdrücklich vorsieht, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß dieser Richtlinie der Richtlinie 95/46 und damit der DSGVO unterliegt, nach deren Art. 94 Abs. 2 Verweise auf letztere Richtlinie als Verweise auf diese Verordnung gelten. Somit steht fest, dass jede Sammlung, Aufbewahrung und Bereitstellung von Angaben gemäß der geänderten Richtlinie 2015/849 den Anforderungen der DSGVO in vollem Umfang genügen muss.

54 Unter diesen Umständen beeinträchtigt der Eingriff, der mit dem in Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der geänderten Richtlinie 2015/849 vorgesehenen Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer verbunden ist, nicht den Wesensgehalt der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte.

– *Zu der von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung*

55 Ziel der geänderten Richtlinie 2015/849 ist nach dem Wortlaut ihres Art. 1 Abs. 1 die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Insoweit stellt der vierte Erwägungsgrund der Richtlinie 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 der Richtlinie 2018/843 eingeführten Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer verfolgt wird, heißt es im 30. Erwägungsgrund 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. Erwägungsgrund der Richtlinie 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. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 122 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 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 (Urteil vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke und Eifert*, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 68 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 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. in diesem Sinne Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 93).
- 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. in diesem

Sinne Urteile vom 26. April 2022, Polen/Parlament und Rat, C-401/19, EU:C:2022:297, Rn. 65, und vom 21. Juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 115 und 116 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

- 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. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, Rn. 117 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 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 Erstens ist davon auszugehen, dass der Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer geeignet ist, zur Verwirklichung der in Rn. 58 des vorliegenden Urteils angeführten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung der Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung beizutragen, da der öffentliche Charakter dieses Zugangs und die daraus resultierende erhöhte Transparenz zur Schaffung eines Umfelds beitragen, das weniger leicht für diese Zwecke genutzt werden kann.
- 68 Zweitens verweisen der Rat und die Kommission zum Nachweis der absoluten Erforderlichkeit des sich aus dem Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ergebenden Eingriffs auf die Folgenabschätzung, die dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EG (COM[2016] 450 final) beigefügt ist, der der Richtlinie 2018/843 zugrunde liege. Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 in seiner vor ihrer Änderung durch die Richtlinie 2018/843 geltenden Fassung habe den Zugang jeder Person zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer von der Voraussetzung abhängig gemacht, dass sie ein „berechtigtes Interesse“ habe nachweisen können, doch sei in dieser Folgenabschätzung festgestellt worden, dass das Fehlen einer einheitlichen Definition des Begriffs „berechtigtes Interesse“ praktische Schwierigkeiten bereitet habe, so dass die geeignete Lösung darin bestanden habe, diese Voraussetzung zu streichen.

- 69 Außerdem weisen das Parlament, der Rat und die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen unter Bezugnahme u. a. auf den 30. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 darauf hin, dass der Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, wie er in der geänderten Richtlinie 2015/849 vorgesehen sei, eine abschreckende Wirkung habe, eine verstärkte Kontrolle ermögliche und die Durchführung der Ermittlungen, einschließlich jener, die von den Behörden von Drittländern geführt würden, erleichtere, und darauf, dass diese Folgen nicht in anderer Weise erreicht werden könnten.
- 70 In der mündlichen Verhandlung ist die Kommission aufgefordert worden, anzugeben, ob sie, um der Gefahr abzuwehren, dass das ursprünglich in der Richtlinie 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.
- 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. entsprechend Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 84).
- 73 Auch die geltend gemachten Wirkungen und der Verweis in diesem Zusammenhang auf die Erläuterungen im 30. Erwägungsgrund der Richtlinie 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 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a und b der geänderten Richtlinie 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 Abs. 5 der geänderten Richtlinie 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. Erwägungsgrund der Richtlinie 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 Abs. 5 der geänderten Richtlinie 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 Sodann unterstreichen das Parlament, der Rat und die Kommission, dass von dem Grundsatz des Zugangs aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer abgewichen werden könne, da Art. 30 Abs. 9 der geänderten Richtlinie 2015/849 vorsehe, dass für „außergewöhnliche ... Umstände“ „die Mitgliedstaaten im Einzelfall eine Ausnahme von dem besagten vollständigen oder teilweisen Zugang zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer vorsehen [können]“, wenn durch den Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu diesen Informationen der „wirtschaftliche Eigentümer ... einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde, oder für den Fall, dass der wirtschaftliche Eigentümer minderjährig oder anderweitig geschäftsunfähig ist“.
- 80 Schließlich weisen sowohl das Parlament als auch die Kommission darauf hin, dass die Mitgliedstaaten ausweislich des Art. 30 Abs. 5a der geänderten Richtlinie 2015/849 in Verbindung mit dem 36. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/843 die Bereitstellung von Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer von einer Online-Registrierung abhängig machen könnten, damit sie die Identität der Person, die um diese Angaben ersuche, in Erfahrung bringen könnten. Außerdem könnten die Mitgliedstaaten nach dem 38. Erwägungsgrund der letztgenannten Richtlinie, um zu verhindern, dass die Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer missbraucht werden, Letzteren Informationen über die Person, die den Antrag stellt, sowie die Rechtsgrundlage für den Antrag zur Verfügung stellen.

- 81 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass, wie in Rn. 51 des vorliegenden Urteils ausgeführt, Art. 30 Abs. 5 der geänderten Richtlinie 2015/849 in Unterabs. 2 vorsieht, dass jedes Mitglied der Öffentlichkeit „mindestens“ Zugang zu den in dieser Bestimmung genannten Daten hat, und in Unterabs. 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. entsprechend Gutachten 1/15, [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 160).
- 83 Außerdem ist in Bezug auf die Gewichtung der in den Rn. 41 bis 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 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a und b der geänderten Richtlinie 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 Abs. 5 der Richtlinie 2015/849 in seiner vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2018/843 geltenden Fassung, die neben dem Zugang 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. entsprechend Urteil vom 1. August 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, Rn. 112).
- 86 Unter diesen Umständen sind die fakultativen Bestimmungen von Art. 30 Abs. 5a und 9 der geänderten Richtlinie 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 vom 9. März 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197), betreffend die Pflicht zur Offenlegung hinsichtlich der Gesellschaften, einschließlich ihrer gesetzlichen Vertreter, gemäß der Ersten Richtlinie 68/151/EWG des Rates vom 9. März 1968 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten (ABl. 1968, L 65, S. 8) in der Fassung der Richtlinie 2003/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 (ABl. 2003, L 221, S. 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 Richtlinie 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 der Richtlinie 2018/843 insoweit ungültig ist, als er Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 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 Abs. 5 der geänderten Richtlinie 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.

**Kosten**

- 92 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

**Art. 1 Nr. 15 Buchst. c der Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU ist ungültig, soweit durch diese Bestimmung Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission dahin geändert wurde, dass dieser Art. 30 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 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.**

Unterschriften

<sup>1</sup> — Die vorliegende Sprachfassung ist im Rubrum und in der Kopfzeile gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.