



PRIVATSPHÄRE ODER ÖFFENTLICHES INTERESSE?

EIN PLÄDOYER FÜR ÖFFENTLICHE INFORMATIONEN
ZU WIRTSCHAFTLICHEN EIGENTÜMERN

**OPEN
OWNERSHIP**

THE B TEAM

THE ENGINE ROOM

Dies ist eine Übersetzung des Privacy Reports von OpenOwnership, The BTeam und Engine Room
<https://www.openownership.org/resources/>

Zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen und Regierungen auf der ganzen Welt erkennen zunehmend die Notwendigkeit größerer Transparenz über die Eigentümer von Unternehmen als nützliches Mittel zur Eindämmung illegaler Finanzströme an. Während es wichtige Impulse für rechtliche Rahmenbedingungen gibt, die mehr Eigentümertransparenz fordern, steht der Trend zur Erfassung und Veröffentlichung von Informationen über wirtschaftliche Eigentümer—insbesondere deren Verfügbarkeit in öffentlichen Registern—im Mittelpunkt der Kritik.

Ein Stolperstein, der sich dabei herauskristallisiert hat, ist die Frage der Privatsphäre. Da Daten über wirtschaftliche Eigentümer auch Daten über Personen enthalten, besteht die Sorge, dass die Veröffentlichung von Informationen über wirtschaftliche Eigentumsrechte das Recht des Einzelnen auf Privatsphäre und den Schutz seiner personenbezogenen Daten beeinträchtigt oder bedroht. Dies wirft strenge rechtliche Überlegungen auf. Verstoßen Register über wirtschaftliche Eigentümer gegen Datenschutzbestimmungen? Aber es wirft auch umfassendere Fragen auf, ob die Veröffentlichung von Informationen über

wirtschaftliche Eigentumsverhältnisse notwendig ist, um die politischen Ziele zu erreichen.

Es gibt nichts, was der Tätigkeit des Besitzes eines Unternehmens inhärent ist, das voraussetzt, dass Informationen über dieses Eigentum privat gehalten werden; tatsächlich gibt es viele stolze Geschäftsinhaber auf der ganzen Welt. Da der Besitz eines Unternehmens mit erheblichen Vorteilen verbunden ist, einschließlich der beschränkten Haftung, ist es für Behörden angemessen, die Transparenz der wirtschaftlichen Eigentümer als Gegenleistung zu verlangen. Die Art der personenbezogenen Daten, die im Rahmen der Offenlegungsvorschriften für wirtschaftliche Eigentumsrechte veröffentlicht werden, sollte jedoch ein begrenzter Datensatz sein, der die Identifizierung der letztendlichen wirtschaftlichen Eigentümer eines Unternehmens ermöglicht.

Datenschutzbedenken müssen gründlich geprüft werden, um eine verantwortungsvolle Politik in dieser Angelegenheit zu ermöglichen. In einem begleitenden Forschungsbericht betrachten wir die rechtlichen Auswirkungen von offenen Daten wirtschaftlicher Eigentümer auf die Öffentlichkeit, bewertet sowohl aus der Sicht der Unternehmen, die diese Informationen besitzen, als auch aus der Sicht der Behörden, die sie öffentlich zugänglich machen müssen. Ausgehend von einer rechtlichen Analyse, die sich aus den internationalen Menschenrechten ableitet, kommen wir zu dem Schluss, dass **die Offenlegung von Informationen zum wirtschaftlichen Eigentum mit Datenschutzbestimmungen vereinbar ist. Zudem sind Daten über das Eigentum an öffentlichen Unternehmen erforderlich, um ein legitimes Ziel zu erreichen, und ihre Veröffentlichung kann so gesteuert werden, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu etwaigen Beeinträchtigungen steht.**

Was verstehen wir unter „Privatsphäre“?

Um die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, ist es sinnvoll, die Schlüsselkonzepte Privatsphäre und Datenschutz aus juristischer Sicht zu betrachten.

Das Recht auf Privatsphäre ist in einer Reihe von internationalen Menschenrechtsinstrumenten, einschließlich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, sowie in den Verfassungen von mehr als 100 Ländern weltweit verankert. Das Recht auf Privatsphäre erfordert, dass alle Personen frei von willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in ihre Privatsphäre, ihr Zuhause, ihre Korrespondenz und ihre Familie sowie Rufschädigungen sein müssen.

Die Privatsphäre ist eng mit den Konzepten der Autonomie und der Menschenwürde verbunden. Es befähigt den Einzelnen, Entscheidungen frei von Einfluss oder Einmischung durch öffentliche oder private Akteure zu treffen. Beim Schutz der Privatsphäre geht es nicht unbedingt um Geheimhaltung oder Anonymität, sondern darum, den Einzelnen die Kontrolle über ihr Leben und ihre Entscheidungen zu geben.

Das Recht auf Privatsphäre schützt:

- die Vertraulichkeit von Briefen, Telefonaten, E-Mails, Textnachrichten und Internet-Browsing
- den Hausfrieden
- die Fähigkeit des Einzelnen, Entscheidungen über sein Leben zu treffen, einschließlich seiner sexuellen und reproduktiven Entscheidungen.
- Kontrolle der personenbezogenen Daten durch Einzelpersonen

Das Recht auf Privatsphäre ist kein absolutes Recht: es kann unter bestimmten Umständen beschränkt oder eingeschränkt werden. Die Grundidee der internationalen Menschenrechte ist, dass ein Gesetz oder eine Politik, die in ein grundlegendes Menschenrecht eingreift, begründet werden muss. Um gerechtfertigt zu sein, muss es in Übereinstimmung mit dem

Gesetz sein, das zur Erreichung eines legitimen Ziels erforderlich ist und in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel steht.

Um all diese Überlegungen miteinander in Einklang zu bringen, ist ein Regulierungsbereich entstanden, das so genannte Datenschutzrecht.

Welche Grundsätze gelten für das Datenschutzrecht?

Im digitalen Zeitalter, in dem erhebliche Mengen an personenbezogenen Daten durch neue Technologien erfasst, verarbeitet und extern gespeichert werden, herrscht ein wachsender Konsens über die Notwendigkeit eines verbesserten Datenschutzes von Individuen. Die Datenschutzgesetze setzen die Verpflichtung der Regierung zur Achtung der Persönlichkeitsrechte von Individuen in Kraft und gewährleisten, dass es angemessene Einschränkungen bei der Verwendung und Sicherung personenbezogener Daten gibt. Datenschutzgesetze gibt es in einer großen Mehrheit der Länder auf der ganzen Welt und werden von Jahr zu Jahr umfangreicher.

Im Allgemeinen versuchen diese Gesetze, zwei Dinge in Einklang zu bringen:

1. die Interessen von Einzelpersonen an der Kontrolle des Zugangs zu und der Nutzung ihrer personenbezogenen Daten (Identitätsdaten, Informationen über das Finanz- und Online-Verhalten usw.); und
2. berechnete Interessen an der Verwendung dieser Daten zur Erfüllung verschiedener Funktionen, wie Kundenbetreuung, Forschung, Marketing oder Einhaltung gesetzlicher Vorschriften—insbesondere wenn die betreffende Person ihre Zustimmung erteilt oder gesetzliche Verpflichtungen eine Datenaufzeichnung erfordern.

Die Datenschutzgesetze gelten in der Regel für alle öffentlichen und privaten Unternehmen, die Daten verarbeiten. Die Datenverarbeitung kann jede Art der Erhebung, Nutzung, Analyse, Speicherung und—vor allem—Veröffentlichung der personenbezogenen Daten einer Person umfassen. **Es ist die Arbeit der Regierungen, die Persönlichkeitsrechte von Einzelpersonen zu schützen, aber sowohl Regierungen als auch Unternehmen, die Daten über wirtschaftliche Eigentumsrechte sammeln, speichern und weitergeben, müssen die Datenschutzgesetze einhalten.**

Transparenz wirtschaftlichen Eigentums auf den Prüfstand stellen

Da sich rechtliche Überlegungen letztlich aus den Menschenrechten des Einzelnen auf den Datenschutz ergeben, unterziehen **wir die Transparenz des wirtschaftlichen Eigentums einem möglichst strengen Test**—einem Test, der nicht nur die Einhaltung der Datenschutzgesetze, sondern auch die Rolle der Regierungen beim Schutz des Grundrechts der Privatsphäre des Einzelnen berücksichtigt.

Die Datenschutzgesetze erlauben die Verarbeitung von Daten immer nur dann, wenn derjenige, der diese Daten verarbeitet, über eine angemessene Rechtsgrundlage verfügt. Drei Rechtsgrundlagen, die in allen wichtigen Datenschutzsystemen vorhanden sind, sind potenziell für die Erhebung und Offenlegung von Informationen über das wirtschaftliche Eigentum relevant, nämlich: die Zustimmung der betroffenen Person, die Notwendigkeit für die Erfüllung eines Vertrages und gesetzliche Befugnis.

Verschiedene Modelle weltweit zeigen, **dass die Offenlegung des wirtschaftlichen Eigentums unter Berücksichtigung des Datenschutzes und anderer relevanter Verpflichtungen problemlos möglich ist:**

- Wenn ein Land sowohl über Datenschutzgesetze als auch über Rechtsvorschriften verfügt, die die Offenlegung von Informationen über das wirtschaftliche Eigentum vorschreiben, können die Daten der Unternehmen, der Regierung oder jedes anderen Datenverarbeiters im Rahmen der Ausnahmeregelung „gesetzliche Befugnis“ veröffentlicht werden.
- Wenn ein Land über Datenschutzgesetze verfügt, aber keine Rechtsvorschriften, die die Offenlegung von Informationen über das wirtschaftliche Eigentum vorschreiben, können die Daten mit Zustimmung des wirtschaftlichen Eigentümers veröffentlicht werden.
- Wenn es in einem Land keine Datenschutzgesetzgebung und keine Gesetzgebung zu wirtschaftlichem Eigentum gibt, können Unternehmen Daten über ihre wirtschaftlichen Eigentümer offenlegen, wenn sie nicht gegen andere relevante Rechtsgrundsätze verstoßen (z.B. Vertrauensbruch).

Die Regeln des Völkerrechts sehen vor, dass Unternehmen, die Informationen über wirtschaftlich Berechtigte mit Wohnsitz im Ausland offenlegen, nach dem Recht dieser Staaten keine rechtliche Haftung übernehmen und nur verpflichtet sind, ihre nationalen Rechtsnormen einzuhalten. Die internationalen Verflechtungen sollten Unternehmen nicht daran hindern, die Offenlegung des wirtschaftlichen Eigentums entweder im Rahmen einer nationalen rechtlichen Verpflichtung oder, wenn die Umstände es zulassen, auf freiwilliger Basis vorzunehmen.

Sind offene Register wirtschaftlichen Eigentums notwendig, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen?

Die Ziele der öffentlichen Register sind eindeutig legitim. Es muss mehr getan werden, um die Verantwortlichen für illegale Finanzaktivitäten zu untersuchen und zur Rechenschaft zu ziehen, und es gibt kommerzielle Vorteile für mehr Transparenz und Offenheit. Die Schlüsselfrage ist, ob zur Erreichung dieser Ziele das Transparenzregister öffentlich gemacht werden muss.

Es gibt überzeugende Argumente, warum ein offenes Eigentumsregister nicht nur gerechtfertigt, sondern auch einzigartig effektiv ist. Ein offenes Register ermöglicht eine bessere Aufsicht und Kontrolle durch nichtstaatliche Akteure, einschließlich der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, was die Gesamtqualität und Genauigkeit der Daten verbessern könnte. Ein offenes Register würde Unternehmen und Behörden auch helfen, einige Barrieren und Ineffizienzen zu beseitigen, die damit verbunden sind, rechtzeitig relevante Daten über wirtschaftliche Eigentumsrechte zu erhalten.

Bedenken hinsichtlich der Genauigkeit öffentlicher Register sind berechtigt. Falsche Informationen können absichtlich an die Register übermittelt werden, und das Fehlen strenger Verifikationssysteme erhöht die Wahrscheinlichkeit der Veröffentlichung von Fehlern und irreführenden Informationen. Allerdings sind diese Probleme nicht nur auf ein öffentliches Register beschränkt. Das Ausmaß der Unternehmenstätigkeit bedeutet, dass jedes Register oder Speichersystem vor der Herausforderung der Überprüfung steht.

Auch wenn es derzeit Meinungsverschiedenheiten über die Wirksamkeit öffentlicher Register gibt, um illegale Ströme einzudämmen, Risiken zu verringern und wettbewerbsorientierte Märkte zu verbessern, sind die wahrgenommenen Vorteile der Einführung solcher Register angemessen und rational. Die Behörden hatten bisher nur begrenzte Erfolge bei der Eindämmung der illegalen Finanzströme, selbst in den Ländern, die die Wirksamkeit ihrer (geschlossenen) Register beteuern. Eine zusätzliche Überprüfung der Informationen wirtschaftlicher Eigentümer könnte sich als äußerst wertvoll erweisen.

Können potenziellen Beeinträchtigungen, die durch die Transparenz des wirtschaftlichen Eigentums entstehen, gemildert werden?

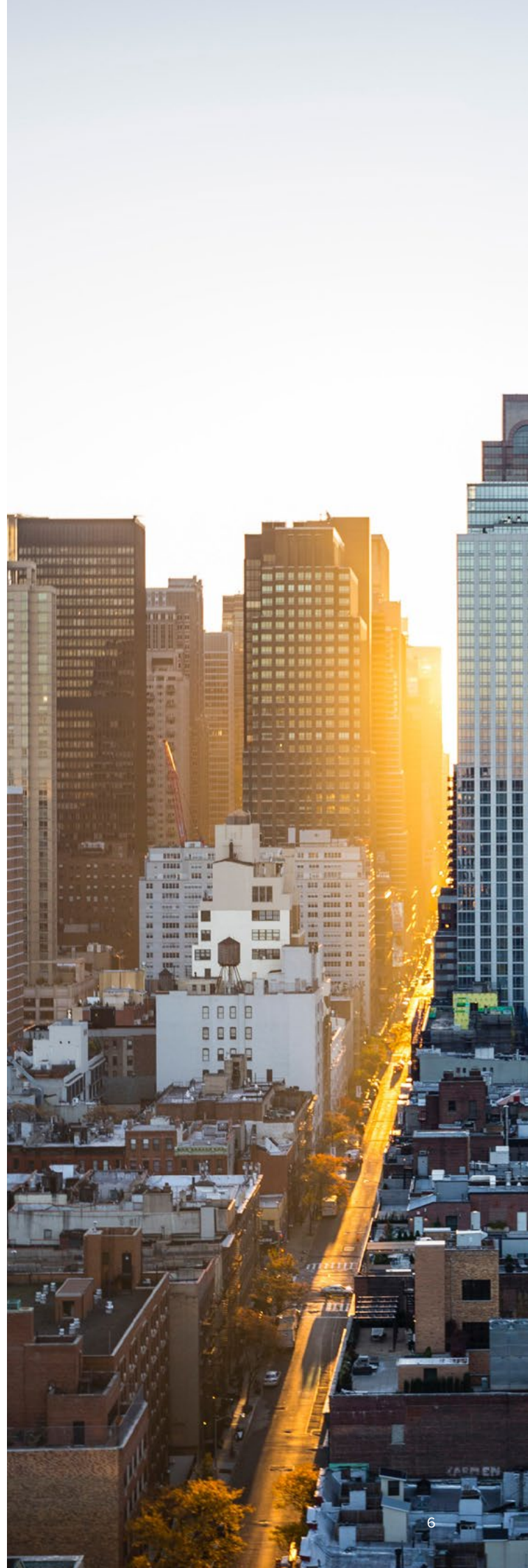
Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es keine dokumentierten Beispiele für Beeinträchtigungen, die durch die Veröffentlichung von Daten zum wirtschaftlichen Eigentum in offenen Registern entstanden sind.

Eine Sorge war, dass die Veröffentlichung von Daten über das wirtschaftliche Eigentum das Risiko von Identitätsdiebstahl erhöht. Die LexisNexis-Forschung deutet darauf hin, dass Geschäftsführer von Unternehmen mit überdurchschnittlicher Wahrscheinlichkeit Opfer von Identitätsdiebstahl werden, die etwa 9 Prozent der Bevölkerung ausmachen, aber 19 Prozent der Opfer von Identitätsangaben. Aber die gleiche Forschung betont ebenfalls, dass dieses Risiko am größten ist, wenn Informationen über sie bereits online veröffentlicht wurden, z.B. in Sozialen Medien. Im Zusammenhang mit der Offenlegung öffentlicher Vergabeinformationen fanden Untersuchungen der Open Contracting Partnership „wenig Hinweise auf Beeinträchtigungen“, die sich direkt aus der Offenlegung von Aufträgen ergeben.

Auch wenn bisher keine Beeinträchtigungen entstanden sind, muss jedes Risiko für den Einzelnen ernst genommen und proaktiv minimiert werden, da die Folgen „überproportional weitreichend sind“.

Die Durchführung einer gründlichen Folgenabschätzung für die Privatsphäre kann dazu beitragen, potenzielle Beeinträchtigungen zu identifizieren und die Entscheidungsfindung zu erleichtern. Was der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, kann eine Teilmenge der Daten sein, die von den Behörden gesammelt werden, vorausgesetzt, dass genügend Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden, um eine sinnvolle Aufsicht zu ermöglichen. Darüber hinaus ist ein sorgfältig konzipiertes und eng definiertes Freistellungsverfahren wichtig, damit Personen mit berechtigten Sicherheits- oder Datenschutzbedenken die Möglichkeit haben, zu verlangen, dass ihre Daten nicht im offenen Register veröffentlicht werden.

Transparenz kann erreicht werden, ohne die Privatsphäre und Sicherheit des Einzelnen zu gefährden, aber die Risiken müssen offen diskutiert, erkannt und gemildert werden.





Für das Gute, für die Öffentlichkeit

Indem wir eine im internationalen Menschenrecht verwendete Rechtsanalyse auf die Transparenz wirtschaftlicher Eigentümer anwenden, stellen wir fest:

- Die Offenlegung wirtschaftlicher Eigentümer kann neben dem Datenschutz und anderen relevanten Verpflichtungen problemlos berücksichtigt werden.
- Während der Bestand an Beweisen für die Wirksamkeit öffentlicher Register über die nichtöffentliche Datenquellen noch im Entstehen sind, sind die Ziele der Offenlegung von Daten über das wirtschaftliche Eigentum zweifellos legitim. Es ist angemessen und rational, dass die politischen Entscheidungsträger davon ausgehen, dass ein öffentliches Register dazu beitragen wird, illegale Finanzströme zu stoppen und anderen Bedürfnissen des öffentlichen Interesses zu entsprechen.
- Es gibt zwar keine Beweise für Schäden, die durch öffentliche Register verursacht werden, aber die Regierungen sollten Folgenabschätzungen zum Schutz der Privatsphäre durchführen und geeignete Ausnahmeregelungen zum Schutz der Schwachen schaffen.

**OPEN
OWNERSHIP**

THE B TEAM

THE ENGINE ROOM