

16.06.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2009/102/EG und (EU) 2017/1132 zur Ausweitung und Optimierung des Einsatzes digitaler Werkzeuge und Verfahren im Gesellschaftsrecht
COM(2023) 177 final; Ratsdok. 7953/23

Der Bundesrat hat in seiner 1034. Sitzung am 16. Juni 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt den Vorstoß der Kommission für eine stärkere Digitalisierung des europäischen Gesellschaftsrechts und den Abbau bürokratischer Hürden im grenzüberschreitenden Handel. Die zusätzliche Bereitstellung von Gesellschaftsinformationen und der Ausbau des Systems der Vernetzung der nationalen Register der Mitgliedstaaten sind wichtige Instrumente, um die Transparenz von Gesellschaften in Europa zu erhöhen und Informationsprozesse grenzüberschreitend zu beschleunigen. Auch die Mindestvorgaben für die behördliche oder gerichtliche Kontrolle bei der Gründung von Gesellschaften dienen dem Interesse an mehr Rechtssicherheit im Binnenmarkt und helfen, die Qualität der Registerinformationen europaweit zu verbessern.

Zu den vorgesehenen Änderungen der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Artikel 2 des Richtlinienvorschlags)

Zum Richtlinienvorschlag allgemein

2. Der Bundesrat erkennt das Bemühen des Richtlinienvorschlags an, durch die Reduktion von Pflichten zur nochmaligen Einreichung von Unterlagen sowie von Formalitäten wie Übersetzungserfordernisse und Apostillen zum Abbau des bürokratischen Aufwands für grenzüberschreitend tätige Unternehmen beizutragen.

Allerdings weist er darauf hin, dass der Richtlinienvorschlag derzeit nicht erkennen lässt, ob und wie die für die Prüfung nach Artikel 10 Richtlinie (EU) 2017/1132 zuständigen Gerichte und Behörden der Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden sollen, auf der Grundlage von aus den Registern anderer Mitgliedstaaten übernommenen Informationen und Dokumenten, die regelmäßig in einer ihnen fremden Fachsprache abgefasst und gegebenenfalls nach Vorschriften eines ihnen fremden Rechts errichtet worden sind, die ihnen obliegenden Prüfungspflichten sorgfältig und vollständig zu erfüllen. Wenn derartige Informationen nicht aus sich heraus verständlich sind, erst durch das Gericht Übersetzungen angefertigt oder Nachforschungen zur Identität oder Befugnis der Aussteller von Urkunden aus anderen Mitgliedstaaten angestellt werden müssen, ist aus Sicht des Bundesrates zudem eine Bearbeitung von Eintragungsanträgen mit der gebotenen Beschleunigung praktisch ausgeschlossen und ein hohes Fehlerrisiko unvermeidbar. Hinzu kommt, dass die Veröffentlichung von aus den Registern anderer Mitgliedstaaten übernommenen fremdsprachigen Dokumenten im Zusammenhang mit eigenen Registereintragungen das Informationsbedürfnis der Nutzer der mitgliedstaatlichen Register unter Umständen nicht vollständig erfüllt.

Der Bundesrat appelliert daher an die Bundesregierung und die Beteiligten am Normsetzungsverfahren auf Unionsebene, diese Fragen bereits jetzt und nicht erst im Rahmen der Umsetzung in mitgliedstaatliches Recht einer Klärung zuzuführen.

Zu der vorgesehenen Änderung von Artikel 10 Richtlinie (EU) 2017/1132

3. a) Soweit an einer unbeschränkten Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung von Registerinhalten festgehalten werden soll, bittet der Bundesrat zu prüfen, wie die Pflichten der mitgliedstaatlichen Stellen bei der vorbeugenden Prüfung klarer gefasst und ausreichend detailliert ausgestaltet werden können, um eine hinreichende Zuverlässigkeit aller Register sicherzustellen. Ferner sollte die Pflicht zur Anerkennung erst nach einer hinreichenden Übergangszeit wirksam werden und für jedes Register an die positive Feststellung geknüpft sein, dass der betreffende Mitgliedstaat die Anforderungen vollständig umgesetzt hat und eine hohe Registerzuverlässigkeit erreicht worden ist.
- b) Soweit in Artikel 10 Absatz 3 insbesondere vorgesehen ist, dass bei der Verwendung von Formularen auf die Prüfung wesentlicher rechtlicher Unregelmäßigkeiten im Sinne von Absatz 2 Buchstabe c verzichtet werden kann, bittet der Bundesrat eine Streichung oder Modifikation dieser Ausnahme zu prüfen, da insbesondere nicht erkennbar ist, wie durch die Verwendung von Formularen mögliche inhaltliche Rechtsverstöße, wie etwa die Verfolgung verbotener Zwecke, ausgeschlossen werden könnten.
- c) Der Bundesrat bemerkt, dass der Wortlaut des Artikels 10 Absatz 1, der eine vorbeugende behördliche oder gerichtliche Kontrolle vorsieht, sich nicht ausdrücklich zur Rolle der Notare bei dieser Prüfung verhält und der betreffende Erwägungsgrund lediglich deren „mögliche[...] Beteiligung“ erwähnt. Zur Gewährleistung der Regelungsfreiheit der Mitgliedstaaten hält er eine ausdrückliche Klarstellung für wünschenswert, dass diesen unbenommen bleibt, nach eigenem Ermessen eine Rolle der Notare im Rahmen der Prüfung neben oder anstelle der staatlichen Behörden oder Gerichte vorzusehen.
- d) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Reichweite der in Artikel 10 Absatz 2 Satz 4 enthaltenen Ausnahme für die in Anhang IIB genannten Gesellschaften, für die nach nationalem Recht keine Erstellung von Errichtungsakten und Satzungen erforderlich ist, auf Grund der systematischen Stellung unklar ist.

Zur Vermeidung eines Bürokratieaufbaus und zur Wahrung der Traditionen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Personenhandelsgesellschaften sollte die Ausnahme aus Sicht des Bundesrates zum einen so verstanden werden, dass die Mitgliedstaaten generell keine Kontrolle von Urkunden vorsehen müssen, soweit eine Gründung der Gesellschaften nach nationalem Recht grundsätzlich ohne solche – also insbesondere durch mündliche Vereinbarung möglich ist, unabhängig davon, ob die Gesellschaft im Einzelfall gegebenenfalls überobligatorisch Urkunden erstellt hat.

Zum anderen sollte sich die Regelung aus Sicht des Bundesrates – entgegen ihrer systematischen Stellung – nicht nur auf die in Absatz 2 geregelte Verpflichtung der Mitgliedstaaten beziehen, nach der diese sicherzustellen haben, dass ihre Vorschriften für die Gründung der Gesellschaften ein Verfahren zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des Errichtungsaktes und gegebenenfalls der Satzung einer Gesellschaft vorsehen. Vielmehr sollte die Ausnahme sich auch auf die in Absatz 1 enthaltene Regelung erstrecken, nach der die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Gesellschaftsgründung eine vorbeugende behördliche oder gerichtliche Kontrolle des Errichtungsakts, der Satzung der Gesellschaft und von Änderungen dieser Akte vorsehen müssen.

Der Bundesrat regt daher eine entsprechende Klarstellung im Richtlinienentext an.

- e) Er weist darauf hin, dass in Artikel 10 Absatz 4 augenscheinlich fehlerhaft auf Artikel 13 Absatz 4, 5 und 7 der Richtlinie (EU) 2017/1132 Bezug genommen wird.
 - f) Der Bundesrat erachtet die uneingeschränkte Übertragung der für die Online-Gründung geltenden Bearbeitungsfristen auf sämtliche Gründungen erfasster Gesellschaften durch den Verweis in Artikel 10 Absatz 4 auf Artikel 13 Absatz 7 (gemeint wohl: Artikel 13g Absatz 7) Richtlinie (EU) 2017/1132 nicht für angemessen, da die Fristvorgabe gerade auf die Erleichterung der Bearbeitung rein digital erfolgender Vorgänge gestützt ist.
4. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Richtlinienentwurf im Hinblick auf Prüfungsumfang und -intensität der mitgliedstaatlichen Gerichte oder gegebenenfalls der Behörden erheblichen Interpretationsspielraum belässt und möglicherweise zu erheblichen Erhöhungen des Prüfungsaufwands gegenüber dem derzeitigen Rechtszustand führen könnte.

Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die Registergerichte nach deutschem Recht derzeit weitgehend keine Überprüfung von Angaben in tatsächlicher Hinsicht vornehmen und in weitem Umfang eine materielle Prüfung entweder gesetzlich ausgeschlossen (vergleiche etwa § 9c Absatz 2 Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbHG), § 38 Absatz 4 Aktiengesetz (AktG)) oder auf Fälle beschränkt ist, in denen begründete Zweifel oder erhebliche Bedenken an der Richtigkeit der zum Register angemeldeten Tatsachen bestehen. Die – verpflichtende – Prüfung der Einlagenleistung nach Artikel 10 Absatz 2 Satz 3 Buchstabe d ist etwa im deutschen Recht bei Aktiengesellschaften umfassend nur für Geld-, nicht aber für Sacheinlagen vorgesehen, für Gesellschaften mit beschränkter Haftung erfolgt die Prüfung gemäß § 8 Absatz 2 GmbHG anhand einer Versicherung der Geschäftsführer. Ausweitungen des Prüfungsumfangs können aus Sicht des Bundesrates zu einer erheblichen Mehrbelastung der Gerichte führen und die zügige Bearbeitung von Eintragungsbegehren in Frage stellen.

Angesichts der bereits hohen Prüfungsintensität im deutschen Recht und der hohen Qualität der deutschen öffentlichen Register geht der Bundesrat davon aus, dass der aktuelle Rechtsstand ausreichend ist, und bittet die Bundesregierung hier gegebenenfalls auf Klarstellungen hinzuwirken und die Schaffung zusätzlicher Prüfungsanforderungen möglichst zu vermeiden. Ebenso sollten Fernwirkungen auf gesellschaftsrechtliche Strukturen der Mitgliedstaaten nach Möglichkeit ausgeschlossen werden.

Zu der vorgesehenen Änderung von Artikel 13g Richtlinie (EU) 2017/1132

5. a) Er bittet mit Blick auf Artikel 13g sicherzustellen, dass der Bezug von Unternehmensdaten über das System zur Verknüpfung von Unternehmensregistern (BRIS) von anderen EU-Registern technisch erfolgen kann. Das setzt voraus, dass sämtliche benötigten Daten von den anderen EU-Registern strukturiert zur Verfügung gestellt werden. Ein einheitliches europäisches Format ist derzeit aber nicht verfügbar. Der auszutauschende Datenkatalog ist zwischen den Mitgliedstaaten abzustimmen. Die Dateneingabe im Freitext ist zu vermeiden, da diese Daten nicht strukturiert verarbeitet werden können, und es sind die bestehenden Datenfelder zu aktualisieren und zu erweitern.

- b) Der Bundesrat fordert eine Klarstellung in Artikel 13g, dass die erforderlichen Daten von den anmeldenden Unternehmen zu liefern sind. Durch den Richtlinienvorschlag werden keine Nachforschungspflichten zu Lasten der Registergerichte begründet. Zudem müssen im Rahmen des Datenaustauschs die Belange des Datenschutzes berücksichtigt werden.

Zu der vorgesehenen Änderung von Artikel 14b Absatz 6 Richtlinie (EU) 2017/1132

- 6. Der Bundesrat bittet um Überprüfung der in Artikel 14b Absatz 6 vorgesehenen Verpflichtung zur (mindestens) jährlichen Aktualisierung der Konzernstruktur. Die Verpflichtung der Unternehmen, ihre Informationen betreffend die Konzernstrukturen in den Handelsregistern regelmäßig zu aktualisieren und die Aktualität der Daten einmal jährlich zu bestätigen, erfordert ein Verfahren zur Überprüfung dieser Pflicht durch die Registergerichte, wodurch ein erheblicher zusätzlicher personeller Aufwand entsteht.

Zu der vorgesehenen Änderung von Artikel 15 Richtlinie (EU) 2017/1132

- 7. a) Der Bundesrat stellt fest, dass durchgreifende Bedenken gegen die in dem Richtlinienvorschlag vorgesehene Pflicht zur jährlichen Bestätigung der Aktualität der Registerdaten bestehen. Nach dem Richtlinienvorschlag haben die Mitgliedstaaten durch geeignete Verfahren sicherzustellen, dass die Unternehmen jährlich die Aktualität der gesamten Unternehmensinformationen in den Unternehmensregistern bestätigen. Eine solche Kontrolle kann durch die Registergerichte bei der derzeitigen Personalausstattung nicht geleistet werden. Zur Kontrolle der jährlichen Bestätigung der Aktualität durch das Unternehmen müsste das Registergericht sämtliche Registerakten auf Jahresfrist legen und die Gesellschaften im Falle von Verstößen anmahnen.
- b) Er weist darauf hin, dass für eine jährliche Bestätigung der Aktualität der Registerdaten nach deutschem Recht auch keine Veranlassung besteht. Aufgrund der Publizität des Handelsregisters (§ 15 Handelsgesetzbuch (HGB)) ist ein gutgläubiger Dritter geschützt, wenn er auf überholte Eintragungen im Handelsregister vertraut. Umgekehrt besteht für die Unternehmen durch die Publizität des Handelsregisters ein wirksamer Anreiz, die

Registerdaten auf aktuellem Stand zu halten. Den Bedenken könnte dadurch Rechnung getragen werden, dass in dem Richtlinienvorschlag eine Öffnungsklausel vorgesehen wird, wonach die Verpflichtung zur jährlichen Bestätigung der Aktualität der Registerdaten in Mitgliedstaaten entfällt, deren Rechtsordnung einen Vertrauensschutz im Hinblick auf den Inhalt des Handelsregisters vorsieht.

- c) Der Bundesrat stellt fest, dass im Hinblick auf die in Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe b vorgesehene Frist von fünf Arbeitstagen zur Prüfung und Eintragung von Handelsregisteranmeldungen durchgreifende Bedenken bestehen. Es bestehen bereits Zweifel, dass diese starre Frist den Registergerichten auch bei komplexen Vorgängen eine hinreichende Prüfung der formellen und materiellen Eintragungsvoraussetzungen ermöglicht. Überdies kann die Fünftagesfrist bei der derzeitigen Personallage nicht eingehalten werden, wenn die Registergerichte insbesondere in der zweiten Augushälfte (wegen der Frist in § 17 Absatz 2 Satz 4 Umwandlungsgesetz (UmwG)) und am Jahresende (wegen Änderungen des Gesellschaftsvertrags beziehungsweise der Satzung, die noch im Kalenderjahr wirksam werden sollen) eine äußerst hohe Zahl von Anmeldungen erhalten.
8. a) Mit der Neufassung von Artikel 15 wird die bisher für die Eintragung und Offenlegung von Urkunden und Angaben geltende Frist von „in der Regel innerhalb von 21 Tagen“ nicht nur auf „fünf Arbeitstage“ verkürzt. Mit der Streichung des Zusatzes „in der Regel“ entfieie zudem auch die Möglichkeit, die Frist in atypischen Fällen zu überschreiten.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine verkürzte Frist in Einzelfällen schon aus technischen Gründen nicht eingehalten werden kann. Geänderte Urkunden und Angaben werden im elektronischen Rechtsverkehr bei dem Registergericht eingereicht. Dort wird dieser Eingang aus dem elektronischen Postfach des Gerichts möglichst automatisiert dem Register zugeordnet. Anschließend müssen der Import in das Registerfachverfahren und die Vorbereitung durch die Serviceeinheit erfolgen. Erst nach dieser Zuweisung erscheint der Fall bei der zuständigen Rechtspflegerin oder dem zuständigen Rechtspfleger. Die Offenlegung, mithin die Freigabe durch die Rechtspflegerin oder den Rechtspfleger, erfolgt erst nach einer Eintragung in das Register, müsste aber ebenfalls noch innerhalb der vorgesehenen Fünftagesfrist erfolgen. Durch die Vielzahl dieser einzelnen Zwischenschritte bis zur

Offenlegung entsteht das Risiko, dass die vorgesehene starre Frist nur aufgrund des Ausfalls einer einzelnen technischen Komponente überschritten wird. Schon nach Erwägungsgrund 18 der Richtlinie 2012/17/EU zur Änderung der Richtlinie 89/666/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2005/56/EG und 2009/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Verknüpfung von Zentral-, Handels- und Gesellschaftsregistern vom 13. Juni 2012 sollte aber „im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätzen [...] die Frist von 21 Tagen in Fällen höherer Gewalt ausgesetzt werden“. Hinzu kommt ferner, dass bestimmte Offenlegungen zu einem Stichtag zu erfolgen haben, so dass in diesen Fällen mit einem erhöhten Vorlage- und Bearbeitungsaufkommen gerechnet werden muss.

- b) Er bittet daher die Bundesregierung, im weiteren Verlauf der Rechtsetzung auf europäischer Ebene dafür Sorge zu tragen, dass der bisherige Zusatz („in der Regel“) bei der für die Eintragung und Offenlegung maßgeblichen Frist beibehalten wird.

Zu der vorgesehenen Änderung von Artikel 16c Richtlinie (EU) 2017/1132

- 9. Der Bundesrat begrüßt die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Einführung einer digitalen EU-Vollmacht zur Durchführung grenzüberschreitender Verfahren. Der genaue Inhalt und Umfang der Vollmacht sollte sich aus der Richtlinie selbst ergeben und ist weiter konkretisierungsbedürftig. Um die Wirkung und Verkehrsfähigkeit der digitalen EU-Vollmacht zu erhöhen, sollten auch die Voraussetzungen für ihre Erteilung einheitlich unionsrechtlich geregelt und die Rechtswirkungen konstitutiv an den Eintrag im Register geknüpft werden. Der Verweis des Richtlinienvorschlags auf die nationalen rechtlichen und formalen Erfordernisse für die Erstellung und den Widerruf erschwert die Funktionsfähigkeit der digitalen EU-Vollmacht, da weiterhin durch die Behörden der Mitgliedstaaten in Verfahrensfragen zu prüfen wäre, ob etwaige Wirksamkeitsmängel nach dem Recht des anderen Mitgliedstaats entgegenstehen.

10. Der Bundesrat weist auf den Beschluss der Justizministerinnen und Justizminister vom 10. November 2022 (Digitale Europäische Prokura, TOP I. 8) hin, der über die in Artikel 16c vorgeschlagene digitale EU-Vollmacht hinaus die Einführung einer einheitlichen europäischen Vertretungsmacht für Geschäftsabschlüsse zwischen Kaufleuten im europäischen Binnenmarkt befürwortet. Die Einführung einer solchen handelsrechtlichen Vertretungsmacht könnte ebenfalls mit einem digitalen Verfahren verbunden werden, das im Rechtsverkehr einen Abgleich mit den Registern der Mitgliedstaaten ermöglicht und den Inhaber mit Hilfe eines digitalen Zertifikats ausweist. Eine Erweiterung des Richtlinienvorschlags für materielle Geschäftsabschlüsse würde einen echten Mehrwert zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels darstellen und sollte zur Vereinfachung des Rechtsverkehrs bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt erwogen werden.

Zu der vorgesehenen Änderung von Artikel 16e Richtlinie (EU) 2017/1132

11. Der Bundesrat bittet um Prüfung, ob ein Informationsaustausch mit den Registern anderer Mitgliedstaaten gemäß Artikel 16e auf Fälle begründeter Zweifel beschränkt werden muss. Gegenseitiges Vertrauen in die Richtigkeit von Daten kann gerade durch eine Gewährleistung jederzeitiger Nachprüfbarkeit – etwa auch im Rahmen von Stichproben – gestärkt werden. Aus Sicht des Bundesrates wäre es auch im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand vorzugswürdig, zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten die Anforderung automatisierter Abgleiche bei allen Bezugnahmen auf Registerinhalte anderer Mitgliedstaaten zu gestatten.

Zu der vorgesehenen Änderung von Artikel 18 Richtlinie (EU) 2017/1132

12. Der Änderungsvorschlag von Artikel 18 verpflichtet die Mitgliedstaaten, für die Abrufbarkeit elektronischer Kopien der in den Artikeln 14, 14a und 14b bezeichneten Informationen zu sorgen. Der Bundesrat regt hierzu an, zumindest in einem Erwägungsgrund klarzustellen, dass es die Zwecke der Transparenz, der Nachvollziehbarkeit des Registerinhalts und der Leichtigkeit des Wirtschaftsverkehrs zwingend erforderlich machen, dass die Gesellschaften selbst eingereichte Unterlagen, soweit deren Offenlegung und der Zugang zu elektronischen Kopien in der Richtlinie zwingend geregelt ist, mit dem Inhalt zugänglich machen, welchen die verpflichteten Gesellschaften selbst verantworten. Es kann

weder eine Pflicht noch eine Befugnis der für die Registerführung zuständigen Behörden oder Gerichte der Mitgliedstaaten bestehen, an solchen Unterlagen aus eigenem Antrieb Änderungen, Kürzungen oder Unkenntlichmachungen vorzunehmen.

Zur Umsetzung der Richtlinie (Artikel 3 des Richtlinienvorschlags)

Zu Artikel 3 Absatz 1 Satz 3

13. Der Bundesrat stellt fest, dass die in Artikel 3 Absatz 1 Satz 3 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Umsetzungsfrist von 30 Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie für die betroffenen Register in technischer Hinsicht eine nicht zu bewältigende Herausforderung darstellt, wenn die Richtlinie bereits zeitnah in Kraft tritt. Die vorhandenen personellen Kapazitäten sind langfristig durch die Einführung des neuen Fachverfahrens AuRegis und die Umsetzung weiterer Gesetze (zum Beispiel Gesetz zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG), Gesetz zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts (MoPeg) und Gesetz zur Umsetzung der Umwandlungsrichtlinie (UmrUG)) gebunden. Eine Umsetzung der aufgrund des Richtlinienvorschlags vorzunehmenden Änderungen in dem derzeit noch verwendeten Fachverfahren RegisSTAR kommt aus Kostengründen nicht in Betracht. Eine Inbetriebnahme der in dem Richtlinienvorschlag aufgeführten Anpassungen kann nicht vor dem Jahr 2028 erfolgen, was im Text der Richtlinie entsprechend abgebildet werden muss.

Direktzuleitung an die Kommission

14. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.