

08.05.23

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zur Verordnung über die Einrichtung und Führung des Gesellschaftsregisters und zur Änderung der Handelsregisterverordnung

Bundesministerium
der Justiz
Parlamentarischer Staatssekretär

Berlin, 8. Mai 2023

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Dr. Peter Tschentscher

Sehr geehrter Herr Prsident,

der Bundesrat hat am 16. Dezember 2022 folgende Entschließung gefasst: *„Der Bundesrat stellt fest, dass die Zugriffe auf die zum Handelsregister einzureichenden Dokumente in einer Weise zugenommen haben, die die Befürchtung begründet, dass damit auch Datensammlungen außerhalb des Handelsregisters aufgebaut und ausgewertet werden. Der Bundesrat fordert daher das Bundesministerium der Justiz auf, unter Einbindung der Länder zu prüfen, auf welche Weise einer missbräuchlichen Verwendung der Daten, insbesondere durch sog. Data-Mining, begegnet werden kann, und entsprechende Vorschläge vorzulegen.“*

siehe Drucksache 560/22 (Beschluss)

Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

In Umsetzung der Vorgaben der sogenannten Digitalisierungsrichtlinie erfolgt seit dem 1. August 2022 keine gesonderte Bekanntmachung der im Handelsregister vorgenommenen Eintragungen mehr. Dieser Umstand sowie der zeitgleiche, ebenfalls auf Vorgaben der Digitalisierungsrichtlinie beruhende Wegfall der Gebührenschranke für den Abruf von Auszügen und Dokumenten aus dem Handelsregisterportal hat zu einer starken Steigerung des Abrufs von Handelsregisterinformationen über das Registerportal geführt. Presseberichte über massenhafte Abrufe haben Sorgen vor einer missbräuchlichen Verwendung der darin enthaltenen personenbezogenen Daten ausgelöst. Von Missbrauchsfällen ist insoweit aber nichts bekannt geworden.

Allerdings könnten die im Handelsregister abrufbaren Daten dazu genutzt werden, um Datensammlungen anzulegen. Ein vollkommener Schutz vor einer missbräuchlichen Analyse personenbezogener Daten wäre aber nur möglich, wenn die entsprechenden Daten gar nicht erst erfasst und gespeichert werden. Dies ist im Hinblick auf die Publizität des Handelsregisters und den hierdurch bezweckten Schutz des Rechtsverkehrs allerdings nicht möglich; bestimmte personenbezogene Daten sind zur rechtssicheren Identifizierung vertretungsberechtigter Personen unerlässlich. In Übereinstimmung mit Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe e; Absatz 3 Satz 2 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) muss die Verarbeitung und Speicherung personenbezogener Daten jedoch auf das beschränkt werden, was zur Erreichung des Registerzwecks erforderlich ist.

Zur Sicherstellung dieses Zieles hat das Bundesministerium der Justiz mit Zustimmung des Bundesrates in § 9 Absatz 1 Satz 2 der Handelsregisterverordnung (HRV) eine Klarstellung dahingehend aufgenommen, dass in den der Einsicht über das Registerportal unterliegenden Registerordner nur noch solche Dokumente aufgenommen werden, deren Einreichung zum Handelsregister durch Rechtsvorschriften besonders angeordnet ist. Durch § 9 Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 HRV werden Erbnachweise zudem ausdrücklich von der Aufnahme in den Registerordner ausgenommen. § 9 Absatz 7 HRV regelt nunmehr zum Schutz personenbezogener Daten ausdrücklich den Austausch von Dokumenten im Handelsregister. Am 1. Juni 2023 soll zudem eine Änderung der von den Landesjustizverwaltungen erlassenen Dienstordnung für Notarinnen und Notare (DONot) dahingehend in Kraft treten, dass Privatanschriften in notariellen Urkunden nicht mehr erfasst werden, wenn diese zur Übermittlung an das Handelsregister oder ein ähnliches Register bestimmt sind.

Über diese bereits beschlossenen Maßnahmen hinaus kommen zum Schutz personenbezogener Daten im Handelsregister und zur Verhinderung missbräuchlicher Massenabrufe folgende technische und rechtliche Möglichkeiten in Betracht, die bereits am 9. Februar 2023 im Bundesministerium der Justiz in einer Besprechung mit den Landesjustizverwaltungen erörtert wurden:

1. Mittels einer Software könnten alle im Handelsregisterportal abrufbaren Ausweiskopien und Unterschriften automatisiert geschwärzt werden, wobei nur für den Abruf eine geschwärzte Kopie hergestellt würde, so dass das Originaldokument mit der notariellen Signatur unangetastet bliebe. Hierbei könnte entweder neben dem Ausgangsdokument ein neues geschwärztes Dokument generiert und separat für den Abruf gespeichert oder bei jedem Abruf eines Dokuments dieses nach Ausweisdokumenten und Unterschriften durchsucht und die betroffenen Stellen geschwärzt werden. Eine Rechtsgrundlage wäre insoweit nicht erforderlich, da sich das Einsichtnahmerecht aus § 9 Absatz 1 Satz 1 Handelsgesetzbuch (HGB) nicht auf Ausweiskopien erstreckt und die Veröffentlichung von Ausweiskopien zur Erreichung der Ziele, die mit dem Handelsregister und dem öffentlichen Zugang durch das Online-Registerportal verfolgt werden (Registerpublizität), nicht erforderlich ist. Dies steht schon deshalb außer Frage, weil die Einreichung von Ausweiskopien zum Handelsregister weder durch Rechtsvorschriften angeordnet ist, noch zum Nachweis von Eintragungsvoraussetzungen dient. Der Einsatz einer solchen Schwärzungssoftware würde die Anzahl der abrufbaren personenbezogenen Daten und entsprechend auch das Missbrauchsrisiko bei Massenabrufen verringern. Das Bundesministerium der Justiz hat bei den Ländern bereits dafür geworben, den Einsatz einer solchen Software zu prüfen.

2. Um Massenabrufe zu verhindern, kommt ferner der Einsatz von barrierefreien Captchas, aber auch eine weitere Begrenzung der Abrufzahl in Betracht. Eine gesetzliche Grundlage für diese Maßnahmen ist nicht erforderlich, da die Nutzungsordnung des Registerportals entsprechende Einschränkungen zulässt. Die Nutzungsordnung regelt das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis bei Inanspruchnahme der Dienste des Handelsregisterportals. Rechtsgrundlage der Nutzungsordnung ist § 9 Absatz 1 Satz 2 HGB, wonach die Landesjustizverwaltungen für die Abwicklung des elektronischen Abrufverfahrens zuständig sind, was auch Einschränkungen der Abrufbarkeit von Registerinformationen umfasst.

Im Gegensatz zu den zuvor genannten Maßnahmen würde die Einführung einer bloßen Registrierungspflicht Massenabrufe nicht verhindern. Da auch eine Registrierung mit Fantasienamen möglich wäre, wäre nicht nachvollziehbar, wer tatsächlich Massenabrufe tätigt. Eine Identifizierung (z.B. mit elektronischem Personalausweis) begegnet datenschutzrechtlichen Bedenken. Eine Verarbeitung personenbezogener Daten nur für die Nachvollziehbarkeit, durch wen Abrufe getätigt werden, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht problematisch.

3. Durch eine Wiedereinführung der Gebührenpflicht für den Abruf von Dokumenten – soweit europarechtlich zulässig – würde der Abruf durch eine Zahlschranke zwar (wieder) von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht, die einen massenhaften Abruf von Dokumenten aus dem Handelsregisterportal rein faktisch erschweren und damit möglicherweise reduzieren könnten. Die datenschutzrechtliche Problematik würde jedoch insbesondere im Hinblick auf eine missbräuchliche Verwendung personenbezogener Daten nicht gelöst. Eine Gebührenpflicht für den Abruf von Dokumenten hätte zudem zur Folge, dass diese (aus technischen Gründen) nicht mehr über das europäische Portal der Registervernetzung abrufbar wären.

Um Massenabrufe über das Handelsregisterportal zu verhindern und die dort abrufbaren personenbezogenen Daten zu verringern, kommen somit unterschiedliche technische und rechtliche Maßnahmen in Betracht. Das Bundesministerium der Justiz wird den Abruf von Informationen über das Handelsregisterportal weiter beobachten, insbesondere im Hinblick auf die Wirksamkeit der bereits implizierten Maßnahmen. Die Umsetzung weiterer Maßnahmen behält sich das Bundesministerium der Justiz ausdrücklich vor.

Mit freundlichen Grüßen
Benjamin Strasser