

## **Antwort der Bundesregierung**

### **auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/4214 –**

#### **Veröffentlichung sensibler Daten im Handelsregister – Umsetzung des Gesetzes zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie**

##### Vorbemerkung der Fragesteller

Das Gesetz zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG), basierend auf der EU-Richtlinie (EU) 2019/1151, dient dem Zweck, durch den Einsatz digitaler Instrumente und Verfahren die Gründung von Gesellschaften und die Errichtung von Zweigniederlassungen europaweit grenzüberschreitend zu vereinfachen. Die Verfahren sollen im Hinblick auf Kosten und Zeit effizienter gestaltet werden. Dazu enthält die Richtlinie eine Reihe von Regelungen, so etwa die Verpflichtung zur Einführung der Online-Gründung der GmbH, zu Online-Verfahren bei Registeranmeldungen für Kapitalgesellschaften und Zweigniederlassungen, zur Einreichung und Offenlegung von Urkunden und Informationen im Handels- und Unternehmensregister sowie zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch über das Europäische System der Registervernetzung (Quelle: <https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Digitalisierungsrichtlinie.html>).

Die Federführung im Gesetzgebungsverfahren lag in der 19. Legislaturperiode beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unter Leitung der Bundesministerin Christine Lambrecht. Der Deutsche Bundestag stimmte am 10. Juni 2021 in zweiter und dritter Lesung dem Gesetzentwurf zu.

In der 20. Legislaturperiode brachte das Bundesministerium der Justiz unter Leitung des Bundesministers Dr. Marco Buschmann den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ergänzung der Regelungen zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften ein. Am 23. Juni 2022 stimmte der Deutsche Bundestag dem Gesetzentwurf in zweiter und dritter Lesung zu (Quelle: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Digitalisierungsrichtlinie\\_Ergaenzung.html#:~:text=Der%20Referententwurf%20dient%20der%20Erweiterung,August%202022](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Digitalisierungsrichtlinie_Ergaenzung.html#:~:text=Der%20Referententwurf%20dient%20der%20Erweiterung,August%202022)).

Seit dem 1. August 2022 können nun alle Registerinhalte aus dem Handels-, Genossenschafts-, Vereins- und Partnerschaftsregister und elektronisch verfügbarer Dokumente kostenfrei, sofort und ohne Anmeldung und Registrierung eingesehen werden.

Die Fraktion der CDU/CSU begrüßt ausdrücklich die Digitalisierung der Verwaltung und die damit verbundene Modernisierung und Digitalisierung von Registern.

Gemäß Medienberichten wurde im Handelsregister aber eine erhebliche Anzahl vertraulicher und sensibler persönlicher Daten entdeckt (Quelle: <https://www.zeit.de/2022/38/lilith-wittmann-handelsregister-digitalisierung-buerokratie-datenschutz>). Bei den Daten soll es sich beispielsweise um Kopien von Personalausweisen, Ausweisnummern, die auf Dokumenten vermerkt wurden, Privatadressen oder zum Teil auch persönliche Kontoverbindungen bei Vereinsdatensätzen handeln. Die freie einfache Zugänglichkeit von für den Zweck nicht zwingend erforderlichen persönlichen Daten kann aus Sicht der fragestellenden Fraktion nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen. Es handelt sich aus Sicht der Fragesteller vielmehr um eine problematische Umsetzung des DiRUG in Verantwortung des Bundesministeriums der Justiz in der 19. und 20. Wahlperiode.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Seit es das Handelsregister gibt, enthält es teilweise personenbezogene Daten. Bereits seit dem 1. Januar 2007 wird das Handelsregister vollständig elektronisch geführt und jedermann kann im Internet über das von den Ländern betriebene Handelsregisterportal Einsicht in das Handelsregister nehmen und die zum Handelsregister eingereichten Dokumente online abrufen. Die Tatsache, dass im Handelsregister teilweise personenbezogene Daten abrufbar sind, beruht nicht auf dem Gesetz zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG). Neu aufgrund des DiRUG ist lediglich, dass seit dem 1. August 2022 der Abruf von Registerauszügen und von zum Handelsregister eingereichten Dokumenten kostenlos möglich ist. Bis zum 31. Juli 2022 war für jeden Dokumentenabruf eine Gebühr in Höhe von jeweils 1,50 Euro zu entrichten, für Registerauszüge eine Gebühr von 4,50 Euro. Bei Gericht konnten die Unterlagen sogar unentgeltlich eingesehen werden. Auch schon vor Einführung des elektronischen Handelsregisters zum 1. Januar 2007 konnten die zum Handelsregister eingereichten Dokumente kostenlos vor Ort beim Gericht eingesehen und gegebenenfalls kopiert beziehungsweise abfotografiert werden. Infolge des Wegfalls der Bezahlschranke für den Abruf über das Internet scheinen viele Unternehmen erstmalig Einsicht in die sie betreffenden Eintragungen im Handelsregister und die dort abrufbaren Dokumente genommen zu haben. Vor diesem Hintergrund ist auch die betreffende Presseberichterstattung zu erklären.

1. Ist der Bundesregierung bekannt, dass sich im Handelsregister sensible persönliche Daten wie etwa Privatadressen, persönliche Kontonummern oder Kopien von Ausweisen, abrufen lassen sollen, und wenn ja, seit wann?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass in den im Handelsregister abrufbaren Dokumenten teilweise auch private Wohnanschriften enthalten sind. Hintergrund ist das Zusammenspiel registerrechtlicher und beurkundungsrechtlicher Vorschriften. So umfasst das Einsichtnahmerecht des § 9 Absatz 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuches (HGB) auch die zum Handelsregister eingereichten Dokumente, insbesondere notarielle Urkunden. Hierzu zählen insbesondere auch Handelsregisteranmeldungen, welche gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 HGB elektronisch in öffentlich beglaubigter Form einzureichen sind. Der Handelsregisteranmeldung muss daher ein Beglaubigungsvermerk beigelegt werden. Das Beurkundungsgesetz schreibt vor, dass der Beglaubigungsvermerk die Person, deren Unterschrift beglaubigt wird, so genau bezeichnen soll, dass Zweifel und Verwechslungen ausgeschlossen sind (§ 40 Absatz 4, § 10 Absatz 2 des Beurkundungsgesetzes (BeurkG)). Die Vorschriften des BeurkG werden durch die von den Landesjustizverwaltungen erlassene Dienstordnung für Notarinnen und Notare (DONot) ergänzt. Gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 DONot sind bei der Bezeichnung natürlicher Personen der Name, das Geburtsdatum, der Wohnort und

die Anschrift anzugeben. In besonders gelagerten Ausnahmefällen ist jedoch zum Schutz vor etwaigen Gefährdungen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 DONot von der Angabe der Anschrift abzusehen. Gemäß § 5 Absatz 1 Satz 4 Nummer 1 DONot kann darüber hinaus bei Vertreterinnen und Vertretern von juristischen Personen des Privatrechts anstelle des Wohnorts und der Anschrift die Dienst- oder Geschäftsanschrift der vertretenen Person angegeben werden.

Dass über das Handelsregisterportal zum Teil auch Ausweiskopien oder persönliche Kontoverbindungen bei Vereinsdatensätzen abrufbar sein sollen, war der Bundesregierung bis zu der betreffenden Presseberichterstattung im August 2022 hingegen nicht bekannt.

2. Welche personenbezogenen Daten sind nach Kenntnis der Bundesregierung öffentlich im Handelsregister zugänglich?

Im Handelsregister öffentlich zugänglich sind zunächst die personenbezogenen Daten, deren Eintragung registerrechtlich vorgeschrieben ist. Werden natürliche Personen zum Beispiel als Einzelkaufleute, Gesellschafter einer Personenhandelsgesellschaft, Geschäftsführer einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Vorstände einer Aktiengesellschaft in das Handelsregister eingetragen, umfasst die Eintragung persönlicher Daten den Familiennamen, die Vornamen, das Geburtsdatum und den Wohnort (§ 40 Nummer 3 Buchstabe b, Nummer 4 und 5 Buchstabe c, § 43 Nummer 4 Buchstabe b der Handelsregisterverordnung (HRV)). Ausreichend für den Wohnort ist die Angabe der politischen Gemeinde. Bei Aufsichtsratsmitgliedern einer Aktiengesellschaft ist zusätzlich der Beruf in der Liste der Aufsichtsratsmitglieder anzugeben (§ 37 Absatz 4 Nummer 3a des Aktiengesetzes).

Daneben sind, wie in der Antwort zu Frage 1 bereits dargelegt, in den im Handelsregister abrufbaren Dokumenten in Einzelfällen auch private Wohnanschriften enthalten. Weitere personenbezogene Daten können in Einzelfällen auch in Dokumenten enthalten sein, welche wie beispielsweise Erbscheine oder öffentliche Testamente zum Nachweis einer Rechtsnachfolge nach § 12 Absatz 1 Satz 5 HGB zum Handelsregister eingereicht wurden.

Eine Pflicht zur Einreichung von Ausweiskopien oder persönlicher Kontonummern zum Handelsregister besteht nicht. Es kann nur gemutmaßt werden, dass Ausweiskopien zum Beispiel als Bestandteil von Vollmachten zum Handelsregister eingereicht worden sein könnten.

3. Welche personenbezogenen online einsehbaren Daten sind nach Auffassung der Bundesregierung für eine gesetzeskonforme Umsetzung des DiRUG erforderlich?

Soweit sich die Frage auf die Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie bezieht, ist darauf hinzuweisen, dass sich aus dieser keine neuen Pflichten zur Veröffentlichung personenbezogener Daten ergeben. Entsprechend enthält auch das DiRUG keine solchen neuen Pflichten.

4. Wie viele Dokumente sind nach Kenntnis der Bundesregierung von möglichen Datenschutzverstößen betroffen?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis von Datenschutzverstößen und folglich auch keine Kenntnis darüber, wie viele im Handelsregister abrufbare Dokumente von möglichen Datenschutzverstößen betroffen sein könnten.

5. Ist der Bundesregierung bekannt, dass entgegen den gesetzlich bestimmten technischen Abrufbeschränkungen im DiRUG (Artikel 7 Nummer 15 DiRUG) ein Abruf in Hochfrequenz möglich ist?

Dieser Umstand ist der Bundesregierung aus der Presseberichterstattung bekannt.

6. Sind der Bundesregierung Einwände hinsichtlich eines automatisierten oder hochfrequentierten Abrufs von Informationen während der Beratungen zum DiRUG bekannt gewesen, und wenn ja, welche?

Nein.

7. Welche Zuständigkeit haben die Landesdatenschutzbeauftragten bezüglich der Umsetzung des DiRUG aus Sicht der Bundesregierung?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 3 ausgeführt, enthält das DiRUG keine neuen Pflichten zur Veröffentlichung personenbezogener Daten.

Grundsätzlich fallen die im Registerportal veröffentlichten Daten in die Datenhoheit des jeweils zuständigen Registergerichts. Dieses bestimmt allein, welche Daten in die Register aufgenommen werden und damit über das Registerportal abrufbar sind. Bei den jeweiligen Landesdatenschutzbeauftragten kann nach Artikel 77 der Datenschutz-Grundverordnung gegen die Verarbeitung personenbezogener Daten im Handelsregister Beschwerde eingelegt werden.

8. Sieht die Bundesregierung in der freien Zugänglichkeit der genannten sensiblen persönlichen Daten, wie etwa Privatadressen, persönliche Kontonummern oder Kopien von Ausweisen, ein Missbrauchspotenzial?

Das elektronische Handelsregister wird in der beschriebenen Form seit dem 1. Januar 2007 betrieben. Missbrauchsfälle im Hinblick auf die im Handelsregisterportal abrufbaren Dokumente sind seitdem nicht bekannt geworden. Insofern ist auch zu beachten, dass die Suchmasken des Handelsregisterportals aus Datenschutzgründen nur die Recherche nach Unternehmen, nicht jedoch nach natürlichen Personen ermöglichen. Bislang kann infolge des Wegfalls der geringfügigen Abrufgebühr noch kein gesteigertes Missbrauchspotenzial erkannt werden.

9. Welche Möglichkeiten haben Betroffene, um ihre sensiblen persönlichen Daten, die nicht zweckgebunden sind, wieder aus dem digitalen Handelsregister entfernen zu lassen?

Sind im Einzelfall Dokumente im Registerordner abrufbar, die sensible persönliche Daten enthalten und die dort nicht hingehören, haben die Betroffenen die Möglichkeit, ein neues Dokument ohne diese sensiblen persönlichen Daten einzureichen. Das alte Dokument kann dann im Einzelfall durch die Registergerichte für die Auskunft gesperrt oder ausgetauscht werden.

10. Lässt sich im Falle eines gemeldeten Missbrauchs der eingangs genannten sensiblen persönlichen Daten, wie etwa Privatadressen, persönliche Kontonummern oder Kopien von Ausweisen, die verursachende Person des Missbrauchs angesichts der kostenfreien und ohne vorherige Anmeldung möglichen Zugänglichkeit des Handelsregisters zurückverfolgen und ermitteln?

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

11. Sind der Bundesregierung derartige Missbräuche der eingangs genannten sensiblen persönlichen Daten im digitalisierten Handelsregister, wie etwa Privatadressen, persönliche Kontonummern oder Kopien von Ausweisen, bekannt?

Nein.

12. Sind der Bundesregierung derartige Missbräuche der eingangs genannten sensiblen persönlichen Daten im digitalisierten Handelsregister, wie etwa Privatadressen, persönliche Kontonummern oder Kopien von Ausweisen, vor dem 1. August 2022 bekannt geworden?

Nein.

13. Sind bereits Maßnahmen bezüglich einer Nachbesserung der aktuellen Umsetzung des digitalisierten Handelsregisters durch die Bundesregierung eingeleitet worden, und wenn ja, welche?

Auch wenn infolge des Wegfalls der geringfügigen Abrufgebühr kein gesteigertes Missbrauchspotenzial im Hinblick auf einen möglichen Datenmissbrauch gesehen wird, prüft das Bundesministerium der Justiz derzeit im Zusammenwirken mit den Landesjustizverwaltungen, deren Gerichte die Handelsregister führen, und der Bundesnotarkammer, wie künftig die Angabe personenbezogener Daten in zum Handelsregister eingereichten Dokumenten reduziert werden kann. Insbesondere wurde hierzu bereits eine Änderung der von den Landesjustizverwaltungen erlassenen DONot in Aussicht genommen, wonach bei zum Handelsregister einzureichenden notariellen Urkunden von der Angabe der Privatanschrift abgesehen werden kann und in an das Handelsregister zu übermittelnden notariellen Urkunden Unterschriftszüge nicht enthalten sein sollen. Die Bundesnotarkammer beabsichtigt zudem, zu der avisierten Änderung der DONot ein Rundschreiben zu veröffentlichen und hierbei die Notarinnen und Notare noch einmal im Hinblick auf die Datensparsamkeit und den Datenschutz zu sensibilisieren.

Daneben ist eine Klarstellung in der Verordnung über die Einrichtung und Führung des Handelsregisters geplant, wonach in den Registerordner nur solche Dokumente aufgenommen werden sollen, deren Einreichung wie beispielsweise in § 12 Absatz 1 Satz 1 HGB (Handelsregisteranmeldungen) oder § 8 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Gesellschaftsvertrag) durch besondere (handels-)rechtliche Vorschriften angeordnet ist, nicht jedoch solche, welche erst auf Anforderung durch das Registergericht im Wege der Amtsermittlung eingereicht werden. Gleichzeitig soll klargestellt werden, dass Erbscheine, Erbverträge, öffentliche Testamente und sonstige Dokumente, welche nach § 12 Absatz 1 Satz 5 HGB eingereicht werden, nicht in den Registerordner aufgenommen werden sollen. Der Entwurf der Verordnung über die Einrichtung und Führung des Gesellschaftsregisters

und zur Änderung der HRV wurde dem Bundesrat am 2. November 2022 übermittelt (vergleiche Bundesratsdrucksache 560/22).

Aus Sicht des Bundesministeriums der Justiz erscheint es ferner möglich, mit Hilfe einer ausschließlich durch die Länder einzusetzenden behördlichen Software den Datenbestand der Handelsregister automatisiert zu durchsuchen und auf dieser Grundlage die in Betracht kommenden Abhilfemöglichkeiten, wie beispielsweise Schwärzung, zu klären. Ob der Einsatz einer solchen Software gewünscht wird, ist durch die Länder zu entscheiden.

14. Welche Möglichkeiten zur Nachbesserung der Umsetzung des digitalisierten Handelsregisters, mit Blick auf den Aspekt der kostenlosen und ohne vorherige Anmeldung möglichen Zugänglichkeit von für den Zweck erforderlichen persönlichen Daten, sieht die Bundesregierung?

Die Wiedereinführung einer Anmelde- und/oder Kostenpflicht – soweit dies mit EU-Recht vereinbar wäre – für Abrufe aus dem Registerportal würde das Problem, dass einzelne Dokumente nicht erforderliche persönliche Daten enthalten, aus Sicht der Bundesregierung nicht lösen, da die Dokumente weiter abrufbar blieben. Die technische Ausgestaltung des Registerportals ist Sache der Länder.

15. Plant die Bundesregierung, die Dokumente des Handelsregisters maschinenlesbar zu machen?

Welche rechtlichen und technischen Voraussetzungen sind dafür notwendig?

Durch das DiRUG wurde § 12 Absatz 2 Satz 1 HGB dahingehend geändert, dass die zum Handelsregister einzureichenden Dokumente in maschinenlesbarem Datenformat eingereicht werden müssen. Strukturierte Datensätze im XML-Dateiformat sind hierfür nicht zwingend erforderlich, können aber verwendet werden. Ausreichend sind auch durchsuchbare Dateien, zum Beispiel im PDF-Format. Vor dem Inkrafttreten des DiRUG am 1. August 2022 zum Handelsregister eingereichte Dokumente maschinenlesbar zu machen war nicht geplant.

16. Ist das Handelsregister in analoger Form kostenlos und anonym zugänglich?

Die Einsicht in das Handelsregister und in die zum Register eingereichten Dokumente ist auch auf der Geschäftsstelle des Registergerichts für jedermann, ohne Nachweis eines berechtigten Interesses, kostenlos und anonym möglich. Persönliche Daten der Einsichtnehmenden werden nicht erhoben.

17. Sind der Bundesregierung Beschwerden hinsichtlich der kostenfreien Zugänglichkeit des Handelsregisters in der Zeit bis zum Inkrafttreten, innerhalb des Übergangszeitraums, bekannt gewesen, und wenn ja, wie wurde darauf reagiert?

Nein.



