



Baden-Württemberg

DIE MINISTERIN DER JUSTIZ UND FÜR MIGRATION

Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg • Pf. 103461 • 70029 Stuttgart

Frau
Präsidentin des Landtags
von Baden-Württemberg
Muhterem Aras MdL
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Str. 3
70173 Stuttgart

nachrichtlich – ohne Anlagen –

Staatsministerium

18. September 2023

 **Antrag des Abgeordneten Nico Weinmann u. a. FDP/DVP**

- Digitalisierung des Handelsregisters

- Drucksache 17/5310

Ihr Schreiben vom 29. August 2023

Anlagen

1 Mehrfertigung

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das Ministerium der Justiz und für Migration nimmt zu dem Antrag wie folgt
Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen*

zu berichten,

Schillerplatz 4 • 70173 Stuttgart • Telefon 0711 279-0 • Telefax 0711 279-2264 • poststelle@jum.bwl.de • www.justiz-bw.de
Parkmöglichkeiten: Tiefgarage Commerzbank Einfahrt Dorotheenstraße • VVS-Anschluss: U-Bahn Schlossplatz - S-Bahn Stadtmitte

Informationen zum Schutz personenbezogener Daten bei deren Verarbeitung durch das Ministerium finden sich im Internet unter:
www.justiz-bw.de/pb/Lde/Startseite/Ministerium/Datenschutz. Auf Wunsch werden diese Informationen in Papierform versandt.

1. *wie sie den Umstand, dass sämtliche Registerinhalte aus dem Handelsregister (inklusive privater Wohnanschriften) sowie elektronische verfügbare Dokumente seit dem 1. August 2022 kostenfrei von allen Privatpersonen mit Internetzugang heruntergeladen werden können, unter Zugrundelegung des Ziels, weitgehende Transparenz herzustellen, aber auch mit Blick auf den gebotenen Schutz personenbezogener Daten, bewertet;*

Zu 1.:

Die kostenlose Einsichtnahme in das Handelsregister und die hierzu eingereichten Dokumente einschließlich des elektronischen Abrufs der Dokumente ist unionsrechtlich beziehungsweise bundesrechtlich vorgegeben. Gemäß Art. 19 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/1132 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts, der durch Art. 1 der Richtlinie (EU) 2019/1151 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 im Hinblick auf den Einsatz digitaler Werkzeuge und Verfahren im Gesellschaftsrecht (Digitalisierungsrichtlinie) neu gefasst wurde, sind die Mitgliedstaaten zur kostenlosen Bereitstellung bestimmter enumerativ aufgezählter verkehrsrelevanter Informationen verpflichtet, wie etwa des Namens, der Rechtsform und des Sitzes der Gesellschaft sowie der Angaben aller Personen, die als Organ oder Organmitglied vertretungsbefugt sind. Im Zuge der Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie hat sich der Bundesgesetzgeber dafür entschieden, ab dem 1. August 2022 generell auf die Erhebung von Gebühren für den Abruf von Daten aus dem Handelsregister oder von Dokumenten, die zum Register eingereicht wurden, sowie auf eine Nutzerregistrierung zu verzichten. Das Handelsregister wird entsprechend der Anordnung in § 8 Absatz 1 des Handelsgesetzbuchs (HGB) bereits seit dem 1. Januar 2007 vollständig elektronisch geführt. § 9 Absatz 1 Satz 1 HGB gestattet jedem die Einsichtnahme in das Handelsregister sowie in alle zum Handelsregister eingereichten Dokumente zu Informationszwecken durch einzelne Abrufe. § 9 Absatz 1 Sätze 2 bis 5 HGB regeln das elektronische

Abrufverfahren. Die Möglichkeit der ungehinderten Einsichtnahme in das Handelsregister, die im Wesentlichen über das Internet erfolgt, dient vor allem der Transparenz im Rechtsverkehr und ist integraler Bestandteil der handelsregisterrechtlichen Publizitätsfunktion.

Die Eintragung bestimmter personenbezogener Daten, die im Handelsregister öffentlich zugänglich sind, ist registerrechtlich vorgeschrieben (siehe beispielsweise § 40 Nummer 3 Buchstabe b, Nummer 4 und 5 Buchstabe c, § 43 Nummer 4 Buchstabe b der Handelsregisterverordnung [HRV]). Der Inhalt der eingereichten Dokumente liegt darüber hinaus – auch nach der Änderung des § 9 der Handelsregisterverordnung (siehe BR-Drucksache 560/22, S. 29) – auch in der Verantwortung der einreichenden Personen. Es ist weder vorgesehen noch rechtlich und technisch möglich, dass die Registergerichte einheitlich eingereichte Dokumente nur teilweise in den Registerordner einstellen oder Änderungen hieran vornehmen.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die gegenwärtige Ausgestaltung des Handelsregisters und die Praxis der Registergerichte daher grundsätzlich nicht zu beanstanden. Auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg hält die Eintragung und Veröffentlichung von personenbezogenen Daten im Handelsregister für zulässig (vgl. Tätigkeitsbericht Datenschutz 2022, abrufbar unter https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2023/02/TB_38_Datenschutz-2022_V1-.pdf, S. 81).

2. *ob die bestehenden Vorgaben im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten der Unternehmer und leitenden Angestellten aus ihrer Sicht zurzeit ausreichen bzw. welche Änderungen sie verneinendenfalls anstrebt, um den vielfach geäußerten Sorgen der Unternehmer Rechnung zu tragen;*

Zu 2.:

Die Situation bei den Registergerichten ist rechtlich nicht zu beanstanden. Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Gleichwohl hat das Ministerium der Justiz und für Migration bereits mehrfach mit dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) und den übrigen Landesjustizverwaltungen erörtert, durch welche Maßnahmen der Schutz personenbezogener Daten im Hinblick auf die zukünftige Einreichung sowie den Abruf bereits eingestellter Dokumente noch weiter verbessert werden kann. Insoweit wird auch auf den zweiten Teil der Antwort zu Frage 5 verwiesen. Durch die Änderung des § 9 HRV werden seit 23. Dezember 2022 bei Neueinreichungen in den der unbeschränkten Einsicht in das Handelsregister unterliegenden Registerordner gemäß § 9 Absatz 1 Satz 2 HRV nur noch Dokumente aufgenommen, deren Einreichung durch besondere gesetzliche Vorschriften vorgeschrieben ist. Mit § 9 Absatz 7 HRV wurde zudem ein Anspruch auf einen Austausch bezüglich bereits eingestellter Dokumente geregelt. Der Bundesrat hat darüber hinaus im Zusammenhang mit der Änderung der HRV die EntschlieÙung gefasst, dass er befürchtet, dass mit dem zunehmenden Zugriff auf die zum Handelsregister eingereichten Dokumente auch Datensammlungen außerhalb des Handelsregisters aufgebaut und ausgewertet werden, weshalb er das BMJ aufgefordert hat, unter Einbindung der Länder zu prüfen, auf welche Weise einer missbräuchlichen Verwendung der Daten, insbesondere durch sogenanntes Data-Mining, begegnet werden kann, und entsprechende Vorschläge vorzulegen (BR-Drucksache 560/22 [Beschluss]). Daneben wurde die Dienstordnung für Notarinnen und Notare überarbeitet. Insoweit wird auf die nachfolgende Antwort zu Frage 3 verwiesen.

3. *auf wessen Initiative hin die Länder sich weshalb dazu entschieden haben, die Übermittlung personenbezogener Daten an das Handelsregister durch eine Änderung der Dienstordnung für Notarinnen und Notare (DONot) einzuschränken;*

Zu 3.:

Die Dienstordnung für Notarinnen und Notare ist eine unter den Landesjustizverwaltungen abgestimmte einheitliche Verwaltungsvorschrift. Dem Niedersächsischen Justizministerium kommt die Federführung zu für die Abstimmung dieser Dienstordnung und ihrer Änderungen zwischen den Landesjustizverwaltungen. Dementsprechend übersandte das Niedersächsische Justizministerium den übrigen Landesjustizverwaltungen mit Schreiben vom 10. Oktober 2022 erstmals einen von der Bundesnotarkammer erstellten Entwurf zur Änderung der Dienstordnung, mit dem die registerführenden Stellen dabei unterstützt werden sollen, eine aus registerrechtlichen Gründen nicht erforderliche Veröffentlichung personenbezogener Daten im Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister sowie im künftigen Gesellschafts- und Stiftungsregister zu vermeiden. Vorausgegangen war ein Schreiben des BMJ vom 9. September 2022 an das Niedersächsische Justizministerium. Nach Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg, des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, der Prüfungsbeauftragten bei den Oberlandesgerichten Karlsruhe und Stuttgart, der Notarkammer Baden-Württemberg und der Notarvereine im Land sowie Abschluss des Abstimmungsprozesses mit den übrigen Landesjustizverwaltungen erließ das Justizministerium Baden-Württemberg am 14. April 2023 eine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Verwaltungsvorschrift über die Dienstordnung für die Notarinnen und Notare, die in der Mai-Ausgabe des Amtsblatts Die Justiz 2023 S. 193 veröffentlicht wurde und – wie in den übrigen Ländern – am 1. Juni 2023 in Kraft trat.

4. *wie sie zu dem von den Ländern mehrheitlich abgelehnten Vorschlag des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) steht, der den Einsatz einer Software zum Gegenstand hatte, welche dabei helfen kann, die überschießenden Daten (beispielsweise Ausweiskopien) automatisiert unkenntlich zu machen;*

Zu 4.:

Der Einsatz einer Software, die bestimmte Daten, wie beispielsweise Ausweiskopien, automatisch unkenntlich macht, bedarf aus Sicht des Ministeriums der Justiz und für Migration zunächst einer Änderung des Bundesrechts. § 9 Absatz 1 Satz 1 HGB gestattet die Einsichtnahme in alle zum Handelsregister eingereichten Dokumente in vollem Umfang und nicht nur in Teile der Dokumente. Zudem kann nach § 9 Absatz 3 HGB eine Beglaubigung der Übereinstimmung der übermittelten Daten mit dem Inhalt des Handelsregisters und den zum Handelsregister eingereichten Dokumenten verlangt werden; im Falle einer Teilschwärzung wäre eine solche Übereinstimmung nicht mehr gegeben. Diese Regelungen stehen dem vorgeschlagenen Einsatz einer Schwärzungssoftware aus Sicht des Ministeriums der Justiz und für Migration derzeit entgegen.

Das Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg steht dem Vorschlag des BMJ angesichts der aktuellen Sachlage darüber hinaus in technischer Hinsicht kritisch gegenüber. Derzeit ist die Lösung, spezifische Daten oder Dokumente, die aus dem Gemeinsamen Registerportal der Länder abrufbar sind, mittels des Einsatzes einer sogenannten Schwärzungssoftware unkenntlich zu machen, noch nicht hinreichend ausgearbeitet, als dass einem sofortigen Einsatz zugestimmt werden könnte. Es fehlen Informationen zur Software selbst, zum konkreten technischen Einsatzort, zu den konkreten technischen Funktionalitäten und sich daran anschließenden Fragestellungen, beispielsweise zum Betrieb oder der Finanzierung. Sobald diese Informationen vorliegen, steht das Ministerium der Justiz und für Mig-

ration Baden-Württemberg einer eingehenden technischen Prüfung des Einsatzes der Schwärzungssoftware offen gegenüber. Da die Länder im Registerbereich in einem länderübergreifenden Verbund organisiert sind, hat eine Zustimmung zur Prüfung und eine spätere Zustimmung zum Einsatz in technischer Hinsicht durch den Verbund zu erfolgen.

5. *in welchem Rahmen und in welcher Häufigkeit sie sich mit welchen Stellen des Bundes und anderen Bundesländern über Fragen des digitalen Handelsregisters austauscht (bitte unter Nennung der beteiligten Stellen bzw. Personen der Landesregierung);*

Zu 5.:

Das Ministerium der Justiz und für Migration steht zum „Digitalen Handelsregister“ auf Fachebene mit den übrigen Ländern über die Arbeitsgruppe Maschinell geführte Register der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (BLK) in einem regelmäßigen Austausch; zu den letzten Sitzungen waren auch Vertreter des Bundes eingeladen. Hierzu findet zweimal im Jahr eine Sitzung statt. Thematisiert werden dort aktuelle Themen zu den Fachanwendungen AuRegis, RegisSTAR, Au-reg, dem Gemeinsamen Registerportal der Länder sowie den Registern auf EU-Ebene. Um hinsichtlich der Gesetzesänderungen im Registerbereich agiler agieren und regelmäßig über die aktuellen Entwicklungen informiert zu sein, wurde als Themenkreis der genannten Arbeitsgruppe der Themenkreis Registerreformen einberufen, der im vergangenen Jahr acht Mal getagt hat. In diesem Jahr wird die erste Sitzung Mitte Oktober stattfinden. Der Teilnehmerkreis ist derselbe wie bei der Arbeitsgruppe Maschinell geführte Register. Des Weiteren besteht auf Fachebene der Projektlenkungsausschuss AuRegis (PLA). Mitglieder sind die Länder Nordrhein-Westfalen, Berlin, Hessen, Niedersachsen und Baden-Württemberg sowie der Entwicklungsdienstleister, die Firma Eviden. Hierzu finden Sitzungen einmal im Quartal statt. Der

PLA beschäftigt sich mit der Entwicklung der neuen Fachanwendung AuRegis.

Darüber hinaus hat der Bundesjustizminister auf der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 10. November 2022 in Berlin zu dem Thema „Datenschutz beim Handelsregister“ berichtet. Die Thematik war auch Gegenstand der Frühjahrs- und der Herbstkonferenz der Amtschefinnen und Amtschefs der Landesjustizverwaltungen der Länder und des Bundes am 26. und 27. April 2023 in Weimar und am 13. und 14. September 2023 in Lübbenau sowie des 12. Treffens der Zivilrechtsabteilungsleiterinnen und -leiter am 21. und 22. November 2022 in Hannover. Zudem fanden gemeinsame Besprechungen des BMJ und der Landesjustizverwaltungen auf Fachebene per Videokonferenz zu datenschutzrechtlichen Fragen bei eingereichten Dokumenten im Registerordner am 22. September 2022 und am 9. Februar 2023 statt. Das BMJ hat die Länder im Nachgang zu der Besprechung am 22. September 2022 mit Schreiben vom 17. Oktober 2022 um Stellungnahme zu der Änderung des § 9 HRV gebeten. Im Rahmen der Länderumfrage hat das Ministerium der Justiz und für Migration schriftlich Stellung genommen und die geplanten Änderungen grundsätzlich begrüßt. Die darin ebenfalls angebrachten Verbesserungsvorschläge wurden vom BMJ übernommen.

6. *welche Maßnahmen das Land und ggf. der Bund aus ihrer Sicht im Zusammenhang mit dem Handelsregister (noch) treffen sollte;*

Zu 6.:

Im Zusammenhang mit dem Handelsregister werden derzeit weitergehende Maßnahmen geprüft, wie etwa der Einsatz sogenannter Captchas. Hierzu steht das Ministerium der Justiz und für Migration in einem engen Dialog mit dem BMJ und den übrigen Landesjustizverwaltungen. Auf die Antworten zu den Fragen 4 und 5 wird ergänzend verwiesen.

7. *welchen Beitrag das Land gegenwärtig zur technischen Umsetzung leistet bzw. wie sie es sich erklärt, dass immer wieder bestimmte Registerdaten aufgrund technischer Probleme nicht abrufbar sind;*

Zu 7.:

Die Landesjustizverwaltung Baden-Württemberg beteiligt sich im Rahmen der Teilnahme an der Arbeitsgruppe Maschinell geführte Register der BLK sowohl an der Weiterentwicklung der Fachanwendung RegisSTAR, mithilfe derer die Register in Baden-Württemberg geführt werden, als auch am Betrieb, an der Pflege und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Registerportals der Länder, das die Register und dazu eingereichte Dokumente beauskunftet. Neue technische Lösungen werden im genannten Gremium, an dem alle Länder beteiligt sind, diskutiert.

Technische Probleme größeren Ausmaßes bei dem Registerportal betreffend die Registergerichte in Baden-Württemberg, die dazu führen, dass Daten im Registerportal nicht abrufbar sind, sind hier in jüngerer Zeit nicht bekannt geworden. Auch den vier Registergerichten in Baden-Württemberg ist nicht bekannt geworden, dass über Störungen beim Zugang zu dem Portal in einzelnen Fällen hinaus immer wieder bestimmte Registerdaten aufgrund technischer Probleme nicht abrufbar gewesen wären. Sollten technische Probleme auftreten, wird darüber auf der Website des Registerportals über den Button „Länderinformationen“ informiert.

8. *welche Erkenntnisse ihr zu Datenmissbrauch (unter anderem – aber nicht ausschließlich – hinsichtlich betrügerischer Absichten durch automatisierte Datenabfragen) vorliegen;*

Zu 8.:

Dem Ministerium der Justiz und für Migration liegen keine konkreten Erkenntnisse zu Datenmissbrauch vor.

Ein Registergericht in Baden-Württemberg hat mitgeteilt, dass dort seit August 2022 wieder häufiger Beschwerden über sogenannte Fake-Rechnungen aufgetreten seien, so dass die Vermutung bestehe, dass diese aufgrund automatisierter Registerabfragen generiert werden würden. Bei zwei anderen Registergerichten hat sich die Anzahl der Beschwerden über solche betrügerischen Rechnungen hingegen reduziert. Das vierte Registergericht in Baden-Württemberg hat hervorgehoben, dass dort zwar immer wieder Fälle gefälschter Rechnungen bekannt werden würden; inwiefern in diesem Zusammenhang automatisierte Datenabfragen erfolgen würden, entziehe sich aber der Kenntnis des Registergerichts.

Nach § 9 Absatz 1 Satz 1 HGB ist die Einsichtnahme in das Handelsregister sowie in die zum Handelsregister eingereichten Dokumente jedem zu Informationszwecken gestattet. Die Einsicht hat durch Einzelabrufe zu erfolgen. In technischer Hinsicht wird die Einsichtnahme in die genannten Bereiche durch die Bereitstellung des Registerportals ermöglicht. Automatisierten Datenabfragen wird dadurch entgegengewirkt, dass im Registerportal eine IP-Sperre eingerichtet wurde: Mehr als 60 Suchen oder Aufrufe von Rechtsträgern pro Stunde durch eine IP-Adresse werden unterbunden.

9. *ob die Registergerichte bei den Amtsgerichten im Land sich in den vergangenen Monaten mit einer erhöhten Anzahl von Anträgen von Unternehmern konfrontiert sahen, die eine Löschung sensibler Daten aus dem Handelsregister erreichen wollten (wenn vorhanden, bitte unter Nennung geeigneter statistischer Daten);*

Zu 9.:

Nach Mitteilung der vier Registergerichte in Baden-Württemberg konnte keine erhöhte Anzahl von konkreten Anträgen zur Löschung sensibler Daten festgestellt werden. Ein Registergericht hat mitgeteilt, dass nach Bekanntwerden der freien Einsehbarkeit von Dokumenten zwar vermehrt der Wunsch an das Registergericht herangetragen worden sei, Daten in eingereichten Dokumenten zu schwärzen oder diese Dokumente komplett aus dem Registerordner zu entfernen. Nach Erläuterung der rechtlichen Gegebenheiten seien jedoch meist keine konkreten Anträge (mehr) gestellt worden. Ein anderes Registergericht hat angegeben, dass dort keine erhöhte Anzahl von Anträgen zur Löschung sensibler Daten zu verzeichnen gewesen sei. In den letzten Monaten seien dort nur vereinzelt Anfragen bezüglich der Löschung sensibler Daten gestellt worden, die jedoch meist den Austausch von Dokumenten nach § 9 Absatz 7 HRV beinhaltet hätten. Die Löschung sensibler Daten aus dem Handelsregister werde noch deutlich seltener erbeten, wobei dann auf § 40 Nummer 3 Buchstabe b HRV beziehungsweise § 43 Nummer 4 Buchstabe b HRV verwiesen werde. Ein weiteres Registergericht hat ebenfalls mitgeteilt, dass der Austausch von Dokumenten sehr selten beantragt werde (insgesamt bisher circa sechs bis zehn Mal) und bislang noch keine Anfrage eingegangen sei, die auf die Löschung der gesetzlich vorgeschriebenen Eintragsdaten gerichtet gewesen sei. Das vierte Registergericht hat erklärt, dass dort in einzelnen Fällen Anträge eingegangen seien, mit denen von der Möglichkeit des § 9 Absatz 7 HRV Gebrauch gemacht werde.

10. *ob sie – bejahendenfalls – einen erhöhten Personalbedarf durch die neuen Regelungen bei den Registergerichten oder sonstigen Stellen, die mit Administration des Handelsregisters betraut sind, erkennt;*

Zu 10.:

Entfällt, da Frage 10 verneint wurde.

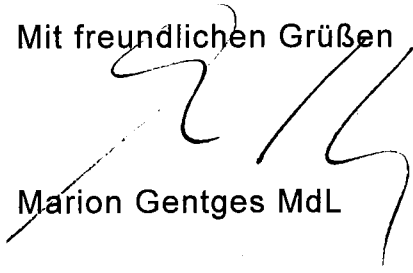
11. *wie und durch welche Institution bzw. staatliche Stelle es bewerkstelligt werden soll, jene Daten, die nicht veröffentlichungsrelevant sind, zeitnah aus dem digitalen Handelsregister zu entfernen.*

Zu 11.:

Die Grundsätze der Registerwahrheit und der Registerkontinuität verbieten es dem Registergericht grundsätzlich, ohne gesetzliche Ermächtigung Änderungen an eingereichten Dokumenten vorzunehmen beziehungsweise diese nachträglich der unbeschränkten Einsicht zu entziehen. Nach § 9 Absatz 7 HRV besteht die Möglichkeit, dass ein Dokument, in dem Angaben enthalten sind, die nicht in den Registerordner gehören, durch ein neu eingereichtes Dokument ausgetauscht wird, das lediglich die für den Rechtsverkehr erforderlichen Angaben enthält und bei dem das Datum der Aufnahme des alten Dokuments in den Registerordner angegeben ist, so dass darüber informiert wird, dass das ausgetauschte Dokument ein ursprüngliches ersetzt. Es ist – auch nach der Änderung der Handelsregisterverordnung – Aufgabe des Einreichenden beziehungsweise des ihn betreuenden Notars, den Umfang der Angaben in den Dokumenten zu überprüfen und gegebenenfalls auf das Notwendige zu beschränken beziehungsweise den Austausch von Dokumenten zu beantragen. Die Registergerichte sind nicht verpflichtet, von Amts wegen tätig zu werden. Eine händische Überprüfung durch die Registergerichte scheidet überdies schon angesichts der großen Masse an Dokumenten aus.

Mit freundlichen Grüßen

Marion Gentges MdL

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned over the printed name 'Marion Gentges MdL'.