

# KURZGUTACHTEN

Zur datenschutzrechtlichen Zulässigkeit  
des Online-Portals handelsregister.de



## Kontakt

### Ein Kurzgutachten von

Prof. Dr. Benedikt Buchner, LL.M. (UCLA)

### Ansprechpartner

Dr. Julian Dörr | Leiter Digitalisierungspolitik

DIE FAMILIENUNTERNEHMER

Tel. 030 300 65-443

doerr@familienunternehmer.eu

Berlin, November 2022

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Problemstellung</b>	<b>4</b>
<b>2. Rechtsgrundlage des Online-Portals</b>	<b>4</b>
<b>3. Datenschutzrechtliche Zulässigkeit</b>	<b>5</b>
3.1 Geeignetheit	5
3.2 Erforderlichkeit	5
<b>4. Konsequenzen</b>	<b>7</b>

## 1. Problemstellung

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG) hat das Bekanntmachungswesen für Handelsregister eine grundlegende Neukonzeption erfahren. »Bekannt gemacht« werden Eintragungen in das Handelsregister nunmehr nach § 10 Abs. 1 HGB durch ihre erstmalige Abrufbarkeit über das Online-Portal handelsregister.de, welches seit dem 1. August 2022 Registerinformationen umfassend ohne Nutzerregistrierung und Abrufgebühren zugänglich macht. Mit der Neufassung des § 10 HGB sollen die neuen Regelungen zur Offenlegung von Registerinformationen in Art. 16 GesRRL umgesetzt werden, nach dessen Absatz 3 Satz 1 die Offenlegung dadurch erfolgt, dass Urkunden und Informationen im Register »öffentlich zugänglich« gemacht werden.<sup>1</sup>

Wurde anfangs diese Umstellung als Stärkung der Registerpublizität und des damit einhergehenden Vertrauensschutzes noch ausdrücklich begrüßt,<sup>2</sup> ist mittlerweile auch massive Kritik zu verzeichnen, die sich in erster Linie daran entzündet, dass über dieses Online-Portal auch sensible Daten wie Privatadressen, Bankverbindungen, Unterschriften oder Ausweiskopien frei für jedermann zugänglich sind. Im Folgenden soll aus datenschutzrechtlicher Perspektive erörtert werden, ob das Online-Portal handelsregister.de in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung rechtskonform ist oder aber wegen Unvereinbarkeit mit datenschutzrechtlichen Vorgaben dessen Betrieb einzustellen ist.

## 2. Rechtsgrundlage des Online-Portals

Einschlägige Rechtsgrundlage im europäischen Datenschutzrecht für den Betrieb des Online-Portals handelsregister.de und die damit einhergehende Verarbeitung personenbezogener Daten ist Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DS-GVO. Die Vorschrift erlaubt eine Verarbeitung personenbezogener Daten, soweit eine solche für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DS-GVO für sich allein liefert allerdings keine Legitimationsgrundlage für die Datenverarbeitung, vielmehr bedarf es nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 DS-GVO einer entsprechenden Rechtsgrundlage im Unions- oder nationalen Recht.

Der eigentliche Erlaubnistatbestand für die Datenverarbeitung durch das Online-Handelsregister ist daher § 9 HGB, der die Einsichtnahme in das Handelsregister regelt.<sup>3</sup> Dabei erfasst § 9 HGB die Eintragungen in das Handelsregister sowie die zum Handelsregister eingereichten Dokumente. Erfasst werden vom Einsichtsrecht alle eingereichten Unterlagen.<sup>4</sup> Die Einsicht in diese Unterlagen ist »jedem« zu Informationszwecken zu gewähren, ohne dass insoweit eine Überprüfung des Informationszwecks stattfinden würde; festgelegt ist lediglich, dass sich die Einsicht auf einzelne Abrufe beschränken muss.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG) v. 18.12.2020, S. 85.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Linke, NZG 2021, 309, 314; s.a. Schmidt, NZG 2021, 849, 850: »Erfreulich couragiert ist das DiRUG indes in puncto Registerpublizität.«

<sup>3</sup> Für Genossenschafts-, Partnerschafts- sowie Vereinsregistereintragungen finden sich die einschlägigen Rechtsvorschriften in § 156 GenG, § 5 PartGG und § 79 BGB.

<sup>4</sup> BeckOK HGB/Müther (37. Ed. 01.08.2022), § 9 HGB Rn. 3.

<sup>5</sup> BeckOK HGB/Müther (37. Ed. 01.08.2022), § 9 HGB Rn. 2.

## 3. Datenschutzrechtliche Zulässigkeit

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Online-Portals auf Grundlage des § 9 HGB ist mit seiner undifferenzierten und de facto unkontrollierten öffentlichen Zugänglichmachung auch von Dokumenten mit teils sehr sensiblen personenbezogenen Daten mit EU-Datenschutzrecht nicht vereinbar. Dreh- und Angelpunkt der datenschutzrechtlichen Zulässigkeitsprüfung ist dabei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 52 Abs. 1 der Grundrechte-Charta hat und für mitgliedstaatliche Regelungen zum Datenschutz nochmals ausdrücklich seinen Niederschlag in Art. 6 Abs. 3 DSGVO gefunden hat. Der EuGH hat in seinen Entscheidungen immer wieder betont, dass gerade bei Veröffentlichungen, die letztlich dazu führen, dass allen Personen, die Zugang zum Internet haben, ein Zugang auch zu den veröffentlichten Daten möglich ist, **besonders strenge Anforderungen** an die Verhältnismäßigkeit der Datenveröffentlichung anzulegen sind, zuletzt ganz aktuell in seiner Entscheidung vom 01.08.2022 in der Rechtssache C-184/20.<sup>6</sup> Die zentralen Anforderungen, die der EuGH in dieser Entscheidung (ebenso wie in vorangegangenen Entscheidungen) an die Zulässigkeit einer staatlich veranlassten Veröffentlichung von personenbezogenen Daten aufgestellt hat, gelten auch für das hier inmitten stehende Online-Portal.

### 3.1 Geeignetheit

Unproblematisch ist zunächst einmal der Punkt der Geeignetheit: Die Veröffentlichung von Registerinformationen über das Online-Portal verfolgt ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel und ist dem Grunde nach auch geeignet, diese Zielsetzung zu erreichen. Die mit dem DiRUG angestrebte Stärkung der Registerpublizität ist ganz im Sinne der Digitalisierungsrichtlinie, die ausweislich ihrer Erwägungsgründe, »[i]m Interesse der Transparenz und des Schutzes der Interessen der Arbeitnehmer, der Gläubiger und von Minderheitsgesellschaftern, sowie zur Förderung des Vertrauens bei Unternehmenstransaktionen« darauf abzielt, dass »Investoren, Interessenträger, Geschäftspartner und Behörden einen einfachen Zugang zu Informationen über Gesellschaften haben.«<sup>7</sup>

Die mit der Veröffentlichung im Online-Handelsregister einhergehende Verarbeitung personenbezogener Daten zielt daher grundsätzlich darauf ab, von der Union anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen i.S.v. Art. 52 Abs. 1 der Charta bzw. im öffentlichen Interesse liegende und daher legitime Zielsetzungen i.S.v. Art. 6 Abs. 3 DS-GVO zu verwirklichen. Dass eine – möglichst niedrigschwellige – öffentliche Zugänglichmachung von Registerinformationen, wie sie das Online-Portal ermöglicht, zunächst einmal auch grundsätzlich geeignet ist, die Transparenz für den Rechtsverkehr zu erhöhen und eine entsprechende Vertrauensbasis zu schaffen, liegt auf der Hand.

### 3.2 Erforderlichkeit

Die legitime Zielsetzung des Online-Handelsregisters als solche und dessen grundsätzliche Geeignetheit sind jedoch lediglich zwei Bausteine einer rechtmäßigen und datenschutzkonformen Ausgestaltung dieses Portals. Eine weitere zentrale Anforderung ist die der **Erforderlichkeit**, die nur dann erfüllt ist, wenn das mit dem Online-Portal verfolgte Ziel nicht ebenso wirksam auch in einer Form erreicht werden kann, die weniger stark in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der von der Veröffentlichung betroffenen Personen eingreift. Die Einschränkungen des Schutzes personenbezogener Daten durch die öffentliche Zugänglichmachung von Registerinformationen müssen sich nach ständiger Rechtsprechung des EuGH »auf das absolut Notwendige beschränken«.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> EuGH, Urteil v. 01.08.2022 – C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601

<sup>7</sup> EG 30 DigiRL.

<sup>8</sup> EuGH, Urt. v. 01.08.2022 – C-184/20, Rn. 85; ebenso auch schon EuGH, Urt. v. 22.6.2021 – C-439/19, Rn. 110 sowie Urt. v. 11.12.2019 – C-708/18, Rn. 46 (alle Hervorhebungen hier und im Folgenden durch den Verfasser)

In Konstellationen wie der vorliegenden ist dabei insbesondere dem Umstand Rechnung zu tragen, dass »eine **potenziell unbegrenzte Zahl von Personen** die fraglichen personenbezogenen Daten einsehen kann.«<sup>9</sup> Problematisch ist insoweit aus Sicht des EuGH, dass bei einer solchen Form der öffentlichen Zugänglichmachung auch Personen, die sich aus Gründen, die nichts mit dem eigentlichen Zweck der Datenveröffentlichung zu tun haben, über die persönliche und materielle Situation der erklärungspflichtigen Personen Kenntnis verschaffen wollen, »ungehindert auf diese Daten zugreifen können.«<sup>10</sup> Beispielhaft verweist der Gerichtshof in diesem Zusammenhang auf die Gefahr, dass die Betroffenen aufgrund der freien Abrufbarkeit persönlicher Daten gezielten Werbe- oder Kundenakquisemaßnahmen ausgesetzt werden können oder sogar Gefahr laufen, Opfer von Straftaten zu werden. Ausschlaggebend für die Frage der Rechtmäßigkeit einer öffentlichen Zugänglichmachung ist daher in einem solchen Fall, »ob es **unbedingt erforderlich** ist, diese Daten im Internet **ohne jegliche Zugangsbeschränkung** zu veröffentlichen.«<sup>11</sup>

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Online-Portals ist mit diesen Grundsätzen offensichtlich nicht vereinbar. Wenn über das Portal sämtliche Angaben und Urkunden, die zuvor in dezentrale und nur mit einem gewissen Aufwand zugängliche Register eingereicht worden sind, nunmehr differenzierungslos und ohne Zugangsbeschränkung zentral für jeden online abrufbar sind,<sup>12</sup> fehlt es gerade an einer Beschränkung auf das absolut Notwendige. Dies gilt insbesondere für Daten wie Privatadressen, Bankverbindungen, Unterschriften oder Ausweiskopien, die ein besonderes Potential für Datenmissbrauch, Identitätsdiebstahl und andere Straftaten eröffnen und die über das Online-Portal bislang ebenfalls frei zugänglich sind.

Rechtfertigen lässt sich die gegenwärtige Ausgestaltung des Online-Handelsregisters auch nicht mit den neuen Vorgaben durch die Digitalisierungsrichtlinie. Art. 14 GesRRRL sieht zwar einen umfassenden Katalog von Urkunden und Angaben vor, deren Offenlegung die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben und die nach Art. 16 Abs. 3 Satz 1 GesRRRL nunmehr in Form einer öffentlichen Zugänglichmachung zur Verfügung gestellt werden müssen. Weder schreibt die Digitalisierungsrichtlinie aber eine Veröffentlichung von Daten in dem Umfang vor, wie sie gegenwärtig über das Online-Portal praktiziert wird, noch ist eine öffentliche Zugänglichmachung im Sinne der Richtlinie mit der Schrankenlosigkeit eines Zugangs gleichzusetzen, wie sie für das Online-Portal aktuell kennzeichnend ist. Dass ein solcher Zugang, zumindest zum Datenbestand im Ganzen, durchaus mit Schranken, sogar mit Bezahlschranken, verbunden sein kann, ergibt sich schon im Umkehrschluss aus Art. 19 Abs. 2 GesRRRL, wonach nur ein enger Ausschnitt aus dem in Art. 14 GesRRRL aufgeführten Katalog an Urkunden und Angaben auch kostenfrei zugänglich sein muss.

Letztlich erfordern die Neuerungen durch die Digitalisierungsrichtlinie damit eine feingranulare Zugriffssteuerung, weil nur auf diese Weise sowohl den gesellschaftsrechtlichen Publizitätserfordernissen einerseits als auch den datenschutzrechtlichen Schranken andererseits angemessen Rechnung getragen werden kann. Mit einer solchen feingranularen Steuerung hat die pauschale Online-Zugänglichmachung sämtlicher Angaben und Urkunden nach gegenwärtigem Muster nichts zu tun. Letztere mag ihren Grund darin haben, dass eine ausdifferenzierte Ausgestaltung der öffentlichen Zugänglichmachung anstatt einer pauschalen Freigabe aller Registerunterlagen mit einem erheblichen zeitlichen, administrativen und finanziellen Mehraufwand verbunden gewesen wäre, den die mit der Umsetzung betrauten Stellen so möglicherweise mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gar nicht rechtzeitig hätten leisten können. Allerdings hat auch insoweit der EuGH unmissverständlich klargestellt, dass die unzureichende Ausstattung von Behörden niemals einen legitimen Grund darstellen kann, um einen Eingriff in die durch die Charta verbürgten Grundrechte auf Privatheit und Datenschutz zu rechtfertigen.<sup>13</sup>

9 Vgl. EuGH, Urt. v. 01.08.2022 – C-184/20, Rn. 92.

10 A.a.O. Rn. 102 f.; in diesem Sinne auch schon EuGH, Urt. v. 22.6.2021 – C-439/19, Rn. 118.

11 EuGH, Urt. v. 01.08.2022 – C-184/20, Rn. 92.

12 Vgl. zu diesem Aspekt DVD, Presseerklärung v. 15.08.2022 (»Online-Registerveröffentlichungen verstoßen gegen Datenschutz«).

13 EuGH, Urt. v. 01.08.2022 – C-184/20, Rn. 89: »Es ist jedoch zu betonen, dass die mangelnde Zuweisung von Mitteln an Behörden keinesfalls einen legitimen Grund darstellen kann, der einen Eingriff in die durch die Charta verbürgten Grundrechte rechtfertigen könnte.«

## 4. Konsequenzen

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Online-Portals handelsregister.de ist mit europäischem Datenschutzrecht nicht vereinbar. Sie verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil sich der Eingriff in die nach Art. 7 und 8 GRCh verbürgten Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten nicht auf das absolut Notwendige beschränkt. Anstatt einer pauschalen Einsichtnahmemöglichkeit, wie sie in § 9 HGB angelegt ist, hätte es in Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie einer ausdifferenzierten Ausgestaltung der öffentlichen Zugänglichmachung von Registerinformationen bedurft. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH müssen die nationalen Regelungen, die wie hier einen Eingriff in die Rechte auf Privatheit und Datenschutz vorsehen, »klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der betreffenden Maßnahme vorsehen.«<sup>14</sup> Dem ist der deutsche Gesetzgeber bislang nicht nachgekommen.

Bis zu einer datenschutzkonformen Neuregelung und Neukonzeption des Online-Portals ist dessen Betrieb in der gegenwärtigen Form einzustellen. Die bisherige Rechtswidrigkeit des Portals kann auch nicht dadurch kompensiert werden, dass die betroffenen Personen auf die Geltendmachung ihrer Lösungs- oder Widerrufsrechte nach Art. 17 und 21 DS-GVO verwiesen werden, um individuell die Rechtswidrigkeit der Zugänglichmachung bestimmter Dokumente zu unterbinden. Die Sicherstellung einer rechtskonformen Datenverarbeitung ist nicht Aufgabe der von der Datenverarbeitung betroffenen Person, sondern des für die Datenverarbeitung Verantwortlichen, also derjenigen Einrichtung, die im konkreten Fall »allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet« (Art. 4 Nr. 7 DS-GVO). Diesen Verantwortlichen trifft nach Art. 5 Abs. 2 DS-GVO die materielle Pflicht zur Einhaltung der datenschutzrechtlichen Grundsätze nach der DS-GVO. Im Fall des Online-Handelsregisters ist dies der Betreiber des Portals, das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen.

An der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit des Justizministeriums NRW ändert auch der Umstand nichts, dass die im Portal abrufbaren Daten von den zuständigen Registergerichten stammen und Letztere allein bestimmen, welche Daten in die Register eingetragen werden und damit über das Registerportal abrufbar sind.<sup>15</sup> Die im Registerportal publizierten Daten mögen damit aus Sicht des Ministeriums »in die Datenhoheit des jeweils zuständigen Registergerichts« fallen.<sup>16</sup> Selbst wenn man eine solche Datenhoheit der Registergerichte bejahen würde, ist damit der eigentliche Betreiber des Registerportals jedoch nicht aus seiner – gemeinsamen – Verantwortlichkeit nach Art. 26 DS-GVO entlassen, weil es für die öffentliche Zugänglichmachung der Registerinformationen gerade des Zusammenwirkens von Registergerichten und Portalbetreiber bedarf und die Mittel und Zwecke der Zugänglichmachung von deren gemeinsamem Willen getragen werden.<sup>17</sup>

Nach Art. 57 Abs. 1 lit. a DS-GVO ist es wiederum Aufgabe der zuständigen Aufsichtsbehörde, die Anwendung der DS-GVO zu überwachen und auch durchzusetzen. Zu dieser Durchsetzung kann die Aufsichtsbehörde, im konkreten Fall die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen, auf eine ganze Reihe von Abhilfebefugnissen zurückgreifen – und hat insoweit auch die Pflicht, die geeigneten Maßnahmen zu erlassen, wenn ein Datenschutzverstoß zu verzeichnen ist.<sup>18</sup> Diese Abhilfemaßnahmen reichen bis hin zu einem vollständigen Verbot der Datenverarbeitung, falls den verantwortlichen Stellen ein rechtskonformer Betrieb des Online-Portals mit abgestuften Einsichtnahmemöglichkeiten nach gegenwärtigem Stand nicht möglich ist.<sup>19</sup>

14 A.a.O. Rn. 70.

15 Vgl. dazu die Datenschutzhinweise des Ministeriums unter [https://www.handelsregister.de/rp\\_web/datenschutz.xhtml](https://www.handelsregister.de/rp_web/datenschutz.xhtml)

16 Datenschutzhinweise a.a.O.

17 Zum weiten Verständnis einer gemeinsamen Verantwortlichkeit seitens des EuGH vgl. Hartung in Kühling/Buchner, DS-GVO/BDSG (3. Aufl. 2020), Art. 26 DS-GVO Rn. 26 ff.

18 BeckOK DatenschutzR/Eichler (41. Ed. 01.05.2022), Art. 58 DS-GVO Rn. 18.

19 Polenz in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht (2019), Art. 58 Rn. 40.

