

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten

zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr¹,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2² –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG

1.1. Konsultation des EDSB

1. Am 9. April 2014 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter („Vorschlag“)³ an. Noch am selben Tag wurde der Vorschlag von der Kommission dem EDSB zur Konsultation übermittelt.

1.2. Ziel und Anwendungsbereich des Vorschlags

2. Das übergeordnete Ziel des Vorschlags besteht darin, „potenziellen Unternehmensgründern und insbesondere KMU die Gründung von Gesellschaften im

¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

² ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

³ COM(2014) 212 final.

Ausland zu erleichtern“. Zu diesem Zweck strebt der Vorschlag an, „die Voraussetzungen für die Gründung und die Tätigkeit beschränkt haftender Gesellschaften mit einem einzigen Gesellschafter zu harmonisieren“. Der Vorschlag sieht „die Möglichkeit der Online-Eintragung, einer Standardvorlage für die Satzung, einem Mindestkapitalerfordernis von 1 EUR sowie einem Bilanztest und einer Solvenzbescheinigung“ vor. Als Beitrag zur Transparenz wird die Offenlegung bestimmter Informationen über die Einpersonengesellschaft in einem der Öffentlichkeit zugänglichen Register vorgeschrieben.⁴

2. ANALYSE DES VORSCHLAGS

2.1. Personenbezogene Daten, die nach dem Vorschlag verarbeitet werden sollen

3. Die Verarbeitung personenbezogener Daten steht zwar nicht im Mittelpunkt des Vorschlags, doch verlangt der Vorschlag die Verarbeitung nicht unerheblicher Mengen personenbezogener Daten. Dabei geht es in der Regel um die einzigen Gesellschafter, sofern es sich um natürliche Personen handelt, sowie um die natürlichen Personen, die die Gesellschaften vertreten. Aus dem Blickwinkel des Datenschutzes sind vor allem die folgenden Bestimmungen des Vorschlags von Belang:

Eintragungserfordernisse

- Artikel 13 verlangt die Eintragung bestimmter Informationen über die Gesellschaft, den einzigen Gesellschafter und seine Vertreter. Dazu gehören die Namen, Anschriften und sonstigen Informationen, die für die Identifizierung des Gründungsgesellschafters, des wirtschaftlichen Eigentümers sowie des Vertreters, der die Gesellschaft eintragen lässt, erforderlich sind; ferner die Namen, Anschriften und sonstigen Informationen, die für die Identifizierung der zur Vertretung der Gesellschaft befugten Personen erforderlich sind, und die Angabe, ob die Vertreter der Gesellschaft nicht für ungeeignet erklärt worden sind.

Informationsaustausch über das Binnenmarkt-Informationssystem („IMI“)

- Erwägungsgrund 17 und die Artikel 14 und 22 sehen im Zusammenhang mit der Eintragung die Möglichkeit eines Informationsaustauschs über das IMI vor. Auch hier geht es um Informationen über die Identität des Gründers und die Eignung der vorgeschlagenen Vertreter.

Erfordernis der Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit

- Gemäß Erwägungsgrund 2 und Artikel 3 muss die Identität des einzigen Gesellschafters in einem der Öffentlichkeit zugänglichen Register vermerkt werden. Falls es sich hierbei um eine natürliche Person handelt, sind personenbezogene Daten betroffen.
- In Erwägungsgrund 14 heißt es, dass alle die Gesellschaft betreffenden im Handelsregister hinterlegten Unterlagen öffentlich zugänglich gemacht werden sollten.

⁴ Begründung, Abschnitte 1, 2 und 3.

2.2. Verweise auf das anzuwendende Datenschutzrecht und die Konsultation des EDSB

4. In Anbetracht der vorstehend erwähnten Verarbeitungen personenbezogener Daten empfehlen wir, eine Bestimmung in den verfügbaren Teil oder zumindest einen Erwägungsgrund zu den anzuwendenden Datenschutzvorschriften, einschließlich der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG, aufzunehmen.
5. Weiter empfehlen wir, in der Präambel auf die Konsultation des EDSB hinzuweisen.

2.3. Eintragungserfordernisse (Kapitel 4)

6. Gemäß Artikel 13 sind bestimmte Angaben zur Gesellschaft, ihrem einzigen Gesellschafter und dessen Vertretern in das bei der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats geführte Handelsregister einzutragen. Dazu gehören der Name, die Anschrift und sonstige Informationen, die für die Identifizierung des Gründungsgesellschafters erforderlich sind, sowie die Angabe, ob die Vertreter der Gesellschaft nicht für ungeeignet erklärt wurden.
7. Die Erteilung dieser Informationen bei den für die Eintragung zuständigen Stellen dürfte auf den ersten Blick dem Zweck der Eintragung der betreffenden Einpersonengesellschaft entsprechen, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen und somit im Einklang mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 95/46/EG stehen. Daher erhebt der EDSB keine Einwände gegen die zu erhebenden Daten, selbst wenn dazu in erheblichem Umfang personenbezogene Daten gehören. Es geht hier um etwas anderes als die Frage, welche personenbezogenen Daten über das Register *der Öffentlichkeit zugänglich gemacht* werden, die wir weiter unten in Abschnitt 2.5 erörtern werden.

2.4. Informationsaustausch über das IMI

8. Erwägungsgrund 17 und die Artikel 14 und 22 sehen im Zusammenhang mit der Eintragung die Möglichkeit eines Informationsaustauschs über das IMI vor. Auch hier geht es um Informationen über die Identität des Gründers und die Eignung der vorgeschlagenen Vertreter.
9. Wir begrüßen, dass die Kommission die Nutzung eines bestehenden Informationsaustauschinstrumentes wie des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) in Erwägung zieht, und berücksichtigen dabei, dass sie sich bereits intensiv darum bemüht hat, zu gewährleisten, dass das IMI unter Beachtung des Grundsatzes des Datenschutzes durch Technik entwickelt wird.
10. Gleichzeitig würden wir es jedoch begrüßen, wenn der Vorschlag nähere Aussagen zu den möglicherweise über das IMI ausgetauschten Daten enthielte. So geht aus dem Vorschlag insbesondere nicht hervor, ob personenbezogene Daten routinemäßig, als Standardvorgehensweise zur Überprüfung der Identität des Gründers der einzutragenden Einpersonengesellschaft ausgetauscht werden sollen oder nur in Fällen, in denen Zweifel an der Identität des Gründers auftreten.

11. Ebenso wenig wird klar, ob die Absicht besteht, in jedem Einzelfall über das IMI routinemäßig abzufragen, ob die Angaben zur fehlenden Eignung der Vertreter der Gesellschaft zutreffen, oder ob dies nur im Zweifelsfall geschieht.
12. Weiter ist unklar, ob das IMI nur daraufhin abgefragt werden kann, ob eine Angabe zu einer fehlenden Eignung zutrifft (ja oder nein), oder ob mit der Abfrage auch weitere Einzelheiten zu den Gründen für die fehlende Eignung in Erfahrung gebracht werden können.
13. Wir empfehlen eine Klarstellung dieser Punkte im verfügbaren Teil des Vorschlags, damit Rechtssicherheit gegeben ist und ein inkohärentes Vorgehen aufgrund unterschiedlicher Umsetzungen in den betreffenden Mitgliedstaaten vermieden wird.
14. Der EDSB würde ferner eine allgemeine Anforderung im Wortlaut des Vorschlags dahingehend begrüßen, dass die ausgetauschten personenbezogenen Daten gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 95/46/EG in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel des Informationsaustauschs stehen müssen.

2.5 Erfordernis der Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit

15. Gemäß Erwägungsgrund 2 und Artikel 3 muss die Identität des einzigen Gesellschafters in einem öffentlichen Register oder in einem Register vermerkt werden, das bei der Gesellschaft geführt wird und der Öffentlichkeit zugänglich ist. Falls es sich hierbei um eine natürliche Person handelt, sind personenbezogene Daten betroffen.
16. Erwägungsgrund 14 besagt darüber hinaus Folgendes: „Zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Transparenz sollten alle im Handelsregister hinterlegten Unterlagen über das in Artikel 4a Absatz 2 der Richtlinie 2009/101/EG genannte System der Registervernetzung öffentlich zugänglich gemacht werden.“ Zu diesen Daten gehören die Namen, Anschriften und sonstigen Informationen, die für die Identifizierung des Gründungsgesellschafters, des wirtschaftlichen Eigentümers sowie des Vertreters, der die Gesellschaft eintragen lässt, erforderlich sind; ferner die Namen, Anschriften und sonstigen Informationen, die für die Identifizierung der zur Vertretung der Gesellschaft befugten Personen erforderlich sind, und die Angabe, ob die Vertreter der Gesellschaft nicht für ungeeignet erklärt worden sind.

Abwägung von Transparenz und Datenschutz/Privatsphäre

17. Der EDSB sieht durchaus die Bedeutung der Zielsetzungen Transparenz und Rechenschaftspflicht, denen diese Bestimmungen dienen.
18. Bezüglich des Wechselspiels zwischen EU-Recht und einzelstaatlichem Recht in dieser Hinsicht weist der EDSB darauf hin, dass im Gegensatz zu den Datenschutzgesetzen, die auf der Grundlage der Richtlinie 95/46/EG bis zu einem gewissen Maß harmonisiert sind, zwischen den Gesetzen der EU-Mitgliedstaaten über den Zugang zu Informationen erhebliche Unterschiede bestehen. Gleiches gilt für Gesetze, in denen geregelt ist, welche Informationen in Handelsregistern und in bei Unternehmen selbst geführten Registern zu veröffentlichen sind und wie die Öffentlichkeit Zugang zu diesen Informationen erhält.

19. Grundsätzlich sehen die Zugangsregelungen meist eine Abwägung zwischen den Interessen, die durch Vorschriften über Privatsphäre und Datenschutz geschützt werden, und dem Nutzen von Offenheit und Transparenz vor. In Anbetracht der Unterschiede dürfte das Ergebnis dieser Abwägung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat anders ausfallen. So dürfen beispielsweise die Handelsregister in einigen Mitgliedstaaten die Anschriften der Vertreter der Gesellschaft veröffentlichen, während in anderen Mitgliedstaaten dies als eine Information gilt, die zwar eingetragen wird, jedoch der Öffentlichkeit nicht zugänglich sein sollte.
20. Auf jeden Fall müssen die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung von EU-Recht im Einklang mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention („EMRK“) sowie Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („EU-Charta“) stehen. Das impliziert, wie der Europäische Gerichtshof in den Rechtssachen *Österreichischer Rundfunk* und *Schecke*⁵ ausgeführt hat, dass nachgeprüft werden sollte, ob die Offenlegung für das gesetzlich festgelegte rechtmäßige Ziel erforderlich ist und dazu in einem angemessenen Verhältnis steht.
21. Da es in diesen Fragen an Harmonisierung auf EU-Ebene mangelt, hätte der EDSB mehr Klarheit und Rechtssicherheit im Wortlaut des Vorschlags und detailliertere und konkretere Überlegungen zu Alternativen in der Folgenabschätzung begrüßt. Das bedeutet allerdings keinesfalls, dass er sich grundsätzlich gegen die Möglichkeit der Veröffentlichung von Informationen aus dem Register ausspricht, solange klar geregelt ist, welche Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, und sofern feststeht, dass jede Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und vorbehaltlich angemessener Garantien erfolgt, die im Vorschlag und/oder im einzelstaatlichen Recht niedergelegt sind.⁶ Dies sollte im Wortlaut des Vorschlags ausdrücklich erwähnt werden.

Welche Eintragsdaten sollten vorbehaltlich welcher Garantien gegenüber der Öffentlichkeit offengelegt werden?

22. Anscheinend sieht Erwägungsgrund 14 die Offenlegung aller „im Register hinterlegten Unterlagen“ über die dort erwähnte gemeinsame europäische Plattform vor. Allerdings enthält der verfügbare Teil des Vorschlags keine Bestimmung, die diese Anforderung näher spezifizieren würde. Lediglich Artikel 3 enthält eine Bestimmung bezüglich der Identität des einzigen Gesellschafters.
23. Wir empfehlen, Erwägungsgrund 14 dahin gehend zu überarbeiten, dass er eindeutig die Unterlagen aufführt, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen, und nicht nur einfach besagt, „alle“ sollten öffentlich zugänglich sein. Weiter empfehlen wir

⁵ Siehe EuGH, *Rundfunk*, verbundene Rechtssachen C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Urteil vom 20. Mai 2003, und EuGH, *Volker und Markus Schecke*, verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, Urteil vom 9. November 2010.

⁶ Siehe das bereits zitierte Urteil *Schecke und Eifert*, insbesondere die Randnrn. 81, 85 und 86. In dieser Rechtssache betonte der EuGH, dass sich Ausnahmen und Beschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen. Der EuGH vertrat insbesondere die Auffassung, die europäischen Organe sollten andere Modalitäten der Veröffentlichung erkunden, die im Einklang mit dem Zweck einer solchen Veröffentlichung stehen, zugleich aber auch in das Recht der betroffenen Personen auf Achtung ihres Privatlebens und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten weniger stark eingreifen.

im Sinne der Rechtssicherheit, eine Artikel 3 ähnelnde Bestimmung zu diesem Thema in den verfügbaren Teil aufzunehmen.

24. Schließlich empfehlen wir den Gesetzgebern bezüglich der Veröffentlichung von Anschriften und sonstigen Angaben, die der Identifizierung natürlicher Personen dienen (seien es nun Gründungsgesellschafter, wirtschaftlicher Eigentümer oder Vertreter), eine sorgfältige Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Offenlegung personenbezogener Daten gegenüber der Öffentlichkeit; außerdem sollte der Vorschlag vorsehen, dass ein öffentlicher Zugang nur vorbehaltlich der im innerstaatlichen Recht festgelegten Datenschutzgarantien erfolgen darf.

Angaben zur Ungeeignetheit

25. Der EDSB begrüßt, dass Artikel 22 Absatz 6 die Eintragung und Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit von Angaben zur Ungeeignetheit auf Fälle beschränkt, in denen die Ungeeignetheit tatsächlich feststeht. Dies bedeutet, dass bei der Eintragung keine Angaben zu einer nicht mehr (oder noch nicht) bestehenden Ungeeignetheit gemacht werden (oder offengelegt werden) müssen.

Zweckbindung und Einschränkungen der Zugänglichkeit

26. Der EDSB weist als weitere Garantie auf den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG niedergelegten Grundsatz der Zweckbindung hin. Er empfiehlt, im Vorschlag klar und deutlich festzuhalten, dass die gemäß dem Vorschlag der Öffentlichkeit zugänglich gemachten personenbezogenen Daten für Zwecke der Transparenz und Rechenschaftspflicht verwendet werden dürfen, dass sie aber (von niemand) für Zwecke verwendet werden dürfen, die mit dem ursprünglichen Zweck nicht vereinbar sind (wie beispielsweise für Verkäufe an diese Personen oder die Erstellung von Profilen dieser Personen).
27. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass es bei Daten, die, insbesondere über das Internet, einmal der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, extrem schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, über den weiteren Umgang mit diesen Daten letztendlich die Kontrolle zu behalten. So ist es beispielsweise unmöglich, die Löschung der Daten oder die Sperrung des Zugangs zu ihnen nach Ablauf einer bestimmten Zeit zu gewährleisten.
28. In Anbetracht der Tatsache jedoch, dass die öffentlich zugänglichen Informationen nach Ablauf eines angemessenen befristeten Zeitraums grundsätzlich nicht mehr ihren ursprünglichen Zwecken dienen werden⁷, empfehlen wir, im Vorschlag vorzuschreiben, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Gesellschaften/Register die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen ergreifen, um die Zugänglichkeit personenbezogener Daten nach Ablauf eines angemessenen befristeten Zeitraums einzuschränken. So kann mit Maßnahmen beispielsweise gewährleistet werden, dass die betreffenden Gesellschaften/Register entweder überholte diesbezügliche Informationen von ihren Websites löschen oder dass die in den

⁷ So dürfte generell nur geringes oder gar kein Interesse bestehen an dem Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Identität des einzigen Gesellschafters einer Gesellschaft mehrere Jahre, nachdem diese natürliche Person aufgehört hat, der einzige Gesellschafter der Gesellschaft zu sein.

Archiven des Registers verfügbaren personenbezogenen Daten nicht mehr nach den Namen der betreffenden einzigen Gesellschafter durchsucht und damit auch von externen Suchmaschinen nicht mehr durchsucht werden können.

29. Bei eher sensiblen Informationen wie Daten über Ungeeignetheit sind genaue und sofortige Aktualisierungen besonders wichtig. Es ist ferner unbedingt sicherzustellen, dass der Zugriff auf Name, Anschrift und andere zur Identifizierung beitragende Merkmale des einzigen Gesellschafters, sofern es sich um eine natürliche Person handelt, soweit wie möglich eingeschränkt wird, wenn diese Person nicht länger einziger Gesellschafter ist.

Rechte der betroffenen Person, einschließlich Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

30. Die Abschnitte IV bis VII der Richtlinie 95/46/EG verlangen, dass betroffenen Personen bestimmte Auskünfte erteilt werden, und sie verleihen betroffenen Personen bestimmte Rechte, so das Recht auf Auskunft und das Recht auf Widerspruch.
31. Zur Information der betroffenen Person halten wir fest, dass, wie bereits an anderer Stelle erörtert, bestimmte Informationen bereits im Vorschlag und/oder im einzelstaatlichen Recht erteilt werden sollten, so z. B. die Art der Verarbeitung der Daten (eingetragen, über IMI ausgetauscht bzw. öffentlich zugänglich gemacht) und der Zweck der Verarbeitung (Rechenschaftspflicht und Transparenz im Falle der Offenlegung für die Öffentlichkeit). Informiert werden sollten die betroffenen Personen von den für die Verarbeitung Verantwortlichen (Gesellschaften bzw. Handelsregister) auch über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten, wie in Artikel 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG geregelt (also über die Fristen für die Speicherung personenbezogener Daten und über die Modalitäten für die Wahrnehmung ihrer Rechte).

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Wir begrüßen die Konsultation des EDSB zu diesem Vorschlag und die Tatsache, dass der Vorschlag die Erhebung von Daten über Ungeeignetheit auf die Fälle beschränkt, in denen eine solche tatsächlich besteht, und dass er einen Datenaustausch über das IMI-System vorsieht.
- Wir empfehlen in dieser Stellungnahme folgende weitere Verbesserungen:
 - Es sollte ein Artikel oder zumindest ein Erwägungsgrund hinzugefügt werden, der auf das anzuwendende Datenschutzrecht, einschließlich „der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG“, verweist.
 - In der Präambel sollte die Konsultation des EDSB erwähnt werden.
 - Der Vorschlag sollte konkreter ausführen, welche personenbezogenen Daten über das IMI ausgetauscht werden dürfen und ob weitere Daten betreffend Fälle von Ungeeignetheit erhoben werden können.

- In einem Artikel sollte der Vorschlag klar die Unterlagen aufzählen, die vorbehaltlich einer sorgfältigen Prüfung der Verhältnismäßigkeit öffentlich zugänglich gemacht werden sollen, und auch angeben, dass eine Offenlegung nur vorbehaltlich im einzelstaatlichen Recht vorgesehener Garantien erfolgen darf.
- Des Weiteren sollte der Vorschlag klarstellen, dass die gemäß dem Vorschlag der Öffentlichkeit zugänglich gemachten personenbezogenen Daten für Zwecke der Transparenz und Rechenschaftspflicht verwendet werden dürfen, nicht jedoch für Zwecke, die mit den ursprünglichen nicht vereinbar sind.
- Schließlich sollte der Vorschlag von den Registern/Gesellschaften verlangen, mit technischen und organisatorischen Maßnahmen zu gewährleisten, dass nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums der Zugang zu Informationen über natürliche Personen (wie einzige Gesellschafter oder Vertreter einer Gesellschaft) eingeschränkt wird.

Brüssel, 23. Juli 2014

(gezeichnet)

Giovanni Buttarelli