

Handelsregister zu den Industrie- und Handelskammern?

Die Führung der Handelsregister durch die Gerichte hat sich bewährt. Dies ist auch Ansicht des Bundesjustizministeriums. Dennoch kann nach jüngsten Plänen die Führung des Handels- und des Genossenschaftsregisters auf die Industrie- und Handelskammern (IHK) übertragen werden. Offen ist allerdings noch der Weg dorthin. Nachdem ursprünglich entsprechende Vorschläge im Justizmodernisierungsgesetz (JuMoG) enthalten waren, gehen nunmehr die maßgeblichen Bestrebungen zur Übertragung auf eine Gesetzesinitiative im Bundesrat, dem Handelsregisterführungsgesetz (HFüG), zurück.

Ausgangspunkt

Auslöser für die Überlegungen zur Übertragung des Handelsregisters auf die Industrie- und Handelskammer scheint der durch die Änderung der Offenlegungsrichtlinie für bestimmte Bundesländer verursachte Kostendruck zu sein. Die gerade verabschiedete Richtlinie erfordert eine Elektronisierung der Handelsregister bis zum Beginn des Jahres 2007 (siehe Kasten S. 3).

Länder, die mit der Elektronisierung des Handelsregisters noch nicht begonnen haben, hoffen anscheinend, die erforderlichen Investitionen auf die IHKs verlagern zu können, indem sie diese mit der Führung des Handelsregisters betrauen. Auch scheint auf der politischen Ebene die Vorstellung zu herrschen, die Führung der Handelsregister durch die IHKs stelle eine Maßnahme der Entbürokratisierung dar. Andere Länder, die schon die Elektronisierung des Handelsregisters abgeschlossen haben, stehen einer Übertragung des Handelsregisters auf andere Stellen kritisch gegenüber. Der insoweit gefundene Kompromiss besteht in der Einführung sogenannter Länderöffnungsklauseln. Danach können die Länder andere Stellen mit der Führung des Handelsregisters betrauen.

Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Anfang Mai wurde der Referentenentwurf zum Justizmodernisierungsgesetz (JuMoG) vorgelegt. Danach sollte es den Ländern gestattet sein, durch Landesrecht eigene Regelungen über die Zuständigkeit für die Führung des Handelsregisters zu erlassen. Dabei müsse allerdings sichergestellt sein, dass die zuständigen Stellen die gleiche Gewähr für die dauerhafte Richtigkeit, Sicherheit, Verfügbarkeit und Erreichbarkeit der Daten wie die Registergerichte bieten und die elektronische Einreichung sowie der automatisierte Abruf der Handelsregisterdaten über einen einheitlichen Zugang gesichert ist, an dem auch alle anderen Länder spätestens ab dem 1. Januar 2007 teilnehmen. Nach dem Referentenentwurf können die Länder, sofern sie von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, eigene Vorschriften über das Verfahren, die Rechtsmittel sowie über die Kosten für die Inanspruchnahme des Handelsregisters erlassen.

Neben den Vorschlägen im JuMoG wurde Mitte Mai ein Gesetzesantrag von der Freien und Hansestadt Hamburg in den Bundesrat eingebracht (Drucks. 325/03 vom 14.05.03), mit welchem ebenfalls die Übertragung der Führung des Handels- und Genossenschaftsregisters auf die Industrie- und Handelskammern bezweckt wurde. Dieser Entwurf eines "Gesetzes zur Führung des Handelsregisters und des Genossenschaftsregisters durch die Industrie- und Handelskammern (Handelsregister-Führungsgesetz-HFüG)" lehnt sich an frühere Entwürfe zur Übertragung des Handelsregisters auf die Industrie- und Handelskammern an. Dementsprechend enthält er detailliertere Regelungen, als sie im Referentenentwurf des JuMoGs enthalten waren. So wird beispielsweise klargestellt, dass gegen Entscheidungen der Industrie- und Handelskammern in Handels- und Genossenschaftsregistersachen eine Beschwerde nach den

Vorschriften des FGG stattfindet. Auch im Übrigen sei auf das Beschwerdeverfahren einschließlich der weiteren Beschwerde diese Vorschriften anzuwenden. Im Grundsatz sieht allerdings auch dieser Entwurf vor, dass die Vorschriften des FGG, des Rechtspflegergesetzes und der Kostenordnung nicht für das Verfahren in Registersachen vor den Industrie- und Handelskammern gilt. Diese seien vielmehr durch Landesrecht auszugestalten.

Nachdem das Kabinett am 28.05.2003 den Referentenentwurf des JuMoG behandelt hatte, wurde das Justizmodernisierungsgesetz als Regierungsentwurf vorgelegt (Drucks. 378/03 vom 30.05.03). In diesem Entwurf waren die Vorschriften, die die Übertragung des Handelsregisters zum Gegenstand hatten, nicht mehr enthalten. Somit verblieb als gesetzgeberische Initiative allein der Gesetzesantrag Hamburgs im Bundesrat. Dieser wird derzeit in den Ausschüssen des Bundesrates behandelt. Ergebnisse sind noch nicht bekannt. Dies ist insoweit bemerkenswert, als für die Entwürfe des Justizmodernisierungsgesetzes und des Justizbeschleunigungsgesetzes – der Gegenentwurf der Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Thüringen zum JuMoG -, die in etwa zur gleichen Zeit in die Ausschüsse gelangten, schon Empfehlungen vorliegen und bereits in der 790. Sitzung des Bundesrates am 11. Juli 2003 behandelt werden konnten.

Stellungnahme der Bundesnotarkammer

Die Bundesnotarkammer hat zum Referentenentwurf ausführlich zur Frage der Übertragung der Handelsregister auf die Industrie- und Handelskammern entsprechend den Beschlüssen der 86. Vertreterversammlung Stellung genommen. Die Stellungnahme wurde wegen der Gesetzesinitiative im Bundesrat auch an die Länder übersandt.

In ihrer Stellungnahme hat die Bundesnotarkammer die Übertragung des Handelsregisters auf die Industrie- und Handelskammern abgelehnt. Sie hat hervorgehoben, dass sich die Führung des Handelsregisters durch die Gerichte – wie auch im Referentenentwurf zum JuMoG festgestellt wurde – bewährt hat. Das deutsche Registerwesen zeichnet sich durch hohe Sachkunde, große Zuverlässigkeit, niedrige Kosten und in aller Regel zügige Erledigungszeiten aus. Vor diesem Hintergrund werden die vorgeschlagenen Regelungen als sachlich unzweckmäßig sowie verfassungsrechtlich problematisch angesehen.

Auch kann für die Übertragung des Handelsregisters nicht angeführt werden, dass die Führung des Handelsregisters durch andere Stellen, wie etwa den Handelskammern, den anderen Mitgliedstaaten der europäischen Union üblich sei. Dieser Hinweis ist insofern irreführend, als in den betroffenen Ländern Italien und den Niederlanden den Registern eine andere Funktion zukommt. Anders als die deutschen Registergerichte führen diese weder materielle Prüfungen durch noch kommt den Eintragungen eine Konstitutivwirkung zu. Die abschließende Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen findet durch eine andere Stelle statt, in Italien beispielsweise durch den Notar.

Unzweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelungen

Die durch die Länderöffnungsklauseln bedingte Einführung verschiedener Zuständigkeiten für die Handelsregisterführung in den Ländern, aber auch die unterschiedliche Zuständigkeit für Handelsregister und übrige Register wie Vereins-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister führen zu einer für den Nutzer unübersichtlichen Zersplitterung der Register. Sie bringen aus Sicht des Nutzers keine Vereinfachungen, sondern lediglich Erschwerungen des Registerzuganges mit sich. So müsste er sich über das nicht immer leicht zu ermittelnde Landesrecht die zuständige Registerstelle herausuchen.

Auch das ab 2007 geplante einheitliche Registerportal im Internet wird hier keine Abhilfe schaffen. Nach wie vor wird die Kommunikation mit dem Register nicht ausschließlich über das Internet abgewickelt werden können. Erschwerend kommt hinzu, dass das Registerverfahrensrecht ebenfalls Gegenstand der Landesgesetzgebung sein soll. Auch wenn im Entwurf des Handelsregisterführungsgesetzes – anders als im Referentenentwurf des JuMoG – Zuständigkeit und Beschwerdeverfahren nach den Vorschriften des FGG ausgestaltet sind, sind gleiche Verfahrensregeln und einheitliche Standards der Registerführung, wie sie derzeit selbstverständlich sind, in Gefahr.

Eine Übertragung des Registers auf die Industrie- und Handelskammern ist auch vor dem Hintergrund, dass aufgrund der Offenlegungsrichtlinie die Elektronisierung der Register bis zum 01.01.2007 erfolgen muss, nicht zweckmäßig. Vielmehr führt die beabsichtigte Übertragung zu weiteren Verzögerungen. Erst nachdem das Handelsregisterführungsgesetz auf Bundesebene verabschiedet ist, können die Länder ihrerseits die gesetzlichen Grundlagen für die Übertragung des Handelsregisters schaffen. Diese Umsetzung in das Landesrecht wird weitere kostbare Zeit in Anspruch nehmen. Die Industrie- und Handelskammern müssen dann in der verbleibenden Zeit das gesamte Handels- und Genossenschaftsregister erst noch errichten, d.h. die sachlichen, technischen und personellen Voraussetzungen für die Registerführung schaffen. Daneben haben sie die Register in eine elektronische Form zu überführen.

Die Länder haben bereits funktionierende Register. Sie müßten nur noch die Elektronisierung, soweit noch nicht geschehen, vornehmen. Da sie dabei auf die Erfahrungen anderer Bundesländer zurückgreifen können, dürfte die Umsetzung innerhalb der Frist kaum problematisch sein. Selbst für die Entwicklung eigener Lösungen bliebe noch genügend Zeit.

Finanzierungsaspekte

Die hinter dem Vorhaben stehende Motivation, die Kosten für die Elektronisierung der Handelsregister einzusparen, wird durch den erheblichen Mehraufwand, den die Verlagerung des Handelsregisters auf die IHKs mit sich bringt mehr als zunichte gemacht. Allein der Aufbau der entsprechenden Infrastruktur bei den Industrie- und Handelskammern (Konzeptionierung, Anschaffungen, Einstellen und vor allem Anlernen des erforderlichen Personals) wird über längere Zeiträume zu erheblichen Zusatzkosten führen.

Wie die Finanzierung dieser Kosten erfolgen soll, wird in den Gesetzesentwürfen nicht erläutert. Natürlich wird irgendwann auch eine Finanzierung über die Gebühreneinnahmen erfolgen können. Allerdings muss zunächst der gesamte Aufbau des Registers einschließlich der Übernahme des gesamten Datenbestandes und dessen Elektronisierung durch die Industrie- und Handelskammern vorfinanziert werden. Die Industrie- und Handelskammern stehen wiederum vor dem Problem, dass ihnen haushaltsrechtlich der Rückgriff auf Mitgliedsbeiträge und das aus Mitgliedsbeiträgen gewonnene Vermögen verwehrt ist. Da von der Führung der Handelsregister nicht nur die Mitglieder der IHK, sondern auch Nichtmitglieder unmittelbar betroffen sind, handelt es sich nicht um eine Selbstverwaltungsaufgabe der IHK, sondern um eine übertragene Staatsaufgabe. Die Mitgliedsbeiträge und das daraus resultierende Vermögen dürfen aber nur für die Selbstverwaltungsaufgaben eingesetzt werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Der Übertragung der Führung des Handelsregisters stehen auch verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Da mit der Führung des Handelsregisters hoheitliche Tätigkeiten verbunden sind ("Verleihung" der Rechtsfähigkeit bei juristischen Personen, durch die Eintragung vermittelte Publizitätswirkungen u.ä.) stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation. Die

Führung des Handelsregisters wird zu hoheitlichem Handeln gegenüber Nichtmitgliedern führen (Beispiel: Vermögensverwaltende Personengesellschaften). Demokratisch legitimiert sind aber nur Handlungen gegenüber den IHK-Mitgliedern. Kompensieren ließe sich diese fehlende Legitimation unter Umständen über eine Fachaufsicht des Staates. Die Einführung der Fachaufsicht stellt aber die behaupteten Einsparungseffekte wieder in Frage. Denn zur Finanzierung der Fachaufsicht stünde nicht das Gebührenaufkommen aus der Führung des Handelsregisters zur Verfügung. Durch die Fachaufsicht werden keine individuell zurechenbaren Leistungen gegenüber den Bürgern erbracht, die eine Gebührenerhebung rechtfertigen könnten. Auch werden die Länder den IHKs nicht die Kosten der Fachaufsicht in Rechnung stellen können, da die Fachaufsicht dann eine allgemeine staatliche Aufgabe darstellt, die der geordneten Rechtspflege dient und damit jedermann zugute kommt.

Daneben stellt sich die Frage, ob die mit der Führung des Handelsregisters verbundene Tätigkeit einerseits zum Eingreifen des Richtervorbehaltes des Art. 92 GG führt bzw. ob es sich andererseits um klassische Hoheitstätigkeit handelt, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in Ausnahmefällen durch Privatangestellte vorgenommen werden darf (z.B. BVerfG 9, 268, 284).

Ausblick

Der Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens erscheint derzeit offen. Es ist zu hoffen, dass sich die Erkenntnis durchsetzt, dass das Handelsregister kein Experimentierfeld für fiskalische Erwägungen oder vermeintliche Entbürokratisierungsbemühungen darstellt. Die Zersplitterung der Zuständigkeit für die Führung des Handelsregisters, aber auch die Schaffung zusätzlichen Registerverfahrensrechts in den Ländern können gegenüber dem bisherigen einheitlichen Zustand kaum als Entbürokratisierung bezeichnet werden. Kosteneinsparungen können durch die Übertragung des Handelsregisters auf die Industrie- und Handelskammern nicht erzielt werden. Im Gegenteil fällt für Länder, die eine Übertragung vornehmen, eine erhebliche Einnahmequelle weg. Die erleichterten elektronischen Einsichtsmöglichkeiten dürften zu stark ansteigenden Handelsregistereinsichten und damit zu einem erheblich ansteigenden Gebührenaufkommen führen. Die Kosten für die Elektronisierung des Handelsregisters werden sich vor diesem Hintergrund schnell amortisieren.