

Berlin, 9. März 2006

Stellungnahme

- **Entwurf eines Gesetzes zur Führung des Handelsregisters, des Genossenschaftsregisters, des Partnerschaftsregisters und des Vereinsregisters durch von den Ländern bestimmte Stellen (Register-Führungsgesetz – RFüG)**
- **Entwurf eines Gesetzes über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG)**

Der Deutsche Notarverein möchte zu den o.g. Gesetzgebungsvorhaben Stellung nehmen. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Einführung sogenannter Öffnungsklauseln hinsichtlich der Führung der öffentlichen Register.

Die öffentlichen Register (Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister) werden in Deutschland von den (Amts-)Gerichten geführt. Von Seiten einiger Länder ist in den vergangenen Jahren bereits wiederholt der Vorschlag gemacht worden, den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, die Führung der öffentlichen Register auf andere von den Ländern zu bestimmende Stellen zu übertragen; dabei wird vor allem an die Industrie- und Handelskammern (IHK) gedacht.

Der Deutsche Notarverein lehnt die Einführung derartiger Öffnungsklauseln ab. Die Gründe für diese Ablehnung sollen anhand der aktuellen Gesetzgebungsvorhaben erneut dargelegt werden.

1. Register-Führungsgesetz (RFüG)

Noch aus dem Jahr 2003 stammt der Entwurf eines Register-Führungsgesetzes (RFüG), der Ende Dezember 2005 vom Bundesrat in den Bundestag eingebracht worden ist (Bundesratsdrucksachen 865/05 und 325/03). Dieser Gesetzentwurf beschränkt sich im Wesentlichen auf die Einführung der vorgenannten Öffnungsklausel zu Gunsten der Länder. Der Gesetzentwurf möchte eine

Öffnungsklausel nicht nur für das Handelsregister einführen, sondern umfasst daneben auch das Genossenschafts-, das Partnerschafts- und das Vereinsregister.

Die angeführten Argumente für die Einführung einer Öffnungsklausel vermögen nicht zu überzeugen. Im Gegenteil, es sprechen gewichtige Gründe gegen die Einführung einer Öffnungsklausel. Auch die Bundesregierung hat sich deshalb wiederholt (Bundestags-Drucksachen 15/1890 und 16/515) gegen eine Öffnungsklausel ausgesprochen.

- **Kostensteigerungen statt Einspareffekte**

Die Befürworter der Öffnungsklausel versprechen sich von der Abgabe der Registerführung angebliche Kostenspareffekte für die öffentlichen Haushalte (vgl. die Gesetzesbegründung unter A.) Dieses Argument ist nicht zutreffend; vielmehr werden von einer Öffnungsklausel erhöhte Kostenbelastungen ausgehen.

Nach geltendem Recht, insbesondere auch nach europarechtlichen Vorgaben, können in Registersachen ohne Weiteres kostendeckende Gebühren erhoben werden. Es ist daher schon im Grundsatz nicht nachvollziehbar, wieso die Abgabe eines kostendeckend arbeitenden Justizbereiches zu Einsparungen führen soll.

Die Diskussion über die Abgabe der Registerführung an die Industrie- und Handelskammern wird bereits seit Anfang der 90er Jahre geführt (vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs unter A.1.). Damals standen die Justizverwaltungen der Länder vor strategischen Entscheidungen. Allen Beteiligten war klar, dass eine Modernisierung des gerichtlichen Registerwesens, insbesondere durch verstärkten EDV-Einsatz bis hin zu einer voll elektronischen Registerführung, notwendig sein und diese Modernisierung erhebliche Investitionen erfordern würde. Die Länder hatten zu entscheiden, ob sie diese Investitionen selbst tätigen oder durch Übertragung der Registerführung „auslagern“ wollten.

Die Grundsatzentscheidung wurde dann auf der Herbstkonferenz der Justizminister 1995 getroffen: die Modernisierung sollte innerhalb des Justizsystems erfolgen. Diese Grundsatzentscheidung wurde in der

Folge wiederholt bestätigt und in die Praxis umgesetzt.

So sind von den Ländern in den vergangenen Jahren erhebliche und kostenintensive Anstrengungen zur Einführung des elektronischen Handelsregisters vorgenommen worden. Damit werden u.a. auch europarechtliche Vorgaben (insbes. die sogenannte SLIM IV-Richtlinie 2003/58/EG) umgesetzt. Die Einführung des elektronischen Registerverkehrs ist zum 01.01.2007 geplant. Die hier von den Ländern investierten öffentlichen Mittel können wieder in die Länderhaushalte „zurückgeholt“ werden, wenn die Registerführung bei den Amtsgerichten verbleibt. Bei einer Übertragung auf „andere Stellen“ würden sich die öffentlichen Investitionen dagegen nicht amortisieren (so auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme).

Über die bereits investierten öffentlichen Mittel hinaus wären bei einer Übertragung der Registerführung weitere Investitionen der Industrie- und Handelskammern erforderlich. Diese zusätzlichen Kosten würden letztlich über Registergebühren den Nutzern auferlegt. Eine Übertragung kann daher kaum im „wohlverstandenen Interesse der Wirtschaft“ sein (so aber die Gesetzesbegründung unter A. 1.), es sei denn man wollte die Interessen der Wirtschaft mit denen der Industrie- und Handelskammern gleichsetzen.

Auch von Seiten der Notare sind in den vergangenen Jahren erhebliche Mittel in die Bereitstellung und Entwicklung der technischen Infrastruktur für den elektronischen Registerverkehr investiert worden, dies in enger Abstimmung mit den Länderjustizverwaltungen. Auch hier würden weitere Investitionen erforderlich werden, wenn zukünftig mit weiteren Beteiligten die technischen Verfahren und Schnittstellen abgestimmt werden müssten.

Zusammenfassend: Es macht keinen Sinn, die bereits 1995 getroffene Grundsatzentscheidung zu Gunsten einer einheitlichen Registerführung durch die Gerichte in Frage zu stellen, da die zur Umsetzung der Grundsatzentscheidung erforderlichen öffentlichen Mittel mittlerweile investiert sind und demnächst ein modernes und vollelektronisches Registerwesen zur Verfügung stehen wird. Jetzt eine Öffnungsklausel einzuführen, würde bedeuten, die Kosten der Modernisierung beim Bürger und Steuerzahler zu belassen, während mit der Registerführung beauftragte Dritte die Früchte der Modernisierungsanstrengungen ernten könnten. Dies kann nicht Sinn und

Zweck der Investition öffentlicher Mittel sein.

- **Effizienz- und Qualitätsverluste statt Effizienz- und Qualitätsgewinne**

Wie auch die Befürworter der Öffnungsklausel zugestehen, hat sich die Registerführung durch die Amtsgerichte bewährt (vgl. unter A.1. der Gesetzesbegründung). Die Amtsgerichte verfügen zudem über hervorragend ausgebildetes Personal für die Registerführung. Gerade die Notare, die täglich mit den öffentlichen Registern zusammenarbeiten, wissen dies in ihrer täglichen Praxis sehr zu schätzen. Weiter haben auch die in den letzten Jahren vorgenommenen Anstrengungen zur Modernisierung der Justiz bis hin zur Elektronisierung der öffentlichen Register die Effizienz der bei den Amtsgerichten geführten Register weiter erhöht. Die der schnellen Eintragung von Daten im Register noch entgegenstehenden Hemmnisse (z.B. die Koppelung der Handelsregistereintragung an öffentlich-rechtliche Genehmigungen) liegen nicht im Verantwortungsbereich der Justiz und könnten durch den Gesetzgeber behoben werden.

Wer von einem anerkannt bewährten, funktionierenden und qualitativ hochwertigen System abrücken möchte, muss dafür gute Gründe haben, insbesondere wenn es sich um für den Rechtsverkehr so wichtige Einrichtungen wie die mit öffentlichem Glauben ausgestatteten Register handelt. Das bloße Argument, die Registerführung durch die Amtsgerichte sei rechtlich „nicht zwingend“ (vgl. unter A. 1. der Gesetzesbegründung) kann hier keinesfalls genügen.

Im Gegenteil, es bestehen durchaus gewichtige Bedenken gegen eine Registerführung durch die Industrie- und Handelskammern. Diese liegen bereits darin begründet, dass zumindest der Anschein mangelnder Objektivität entstehen kann, wenn die Industrie- und Handelskammern in den Angelegenheiten ihrer eigenen Mitglieder zu entscheiden haben. Die bereits aufgrund ihrer gesetzlichen Stellung unabhängigen Richter und Rechtspfleger beim Amtsgericht dagegen sind Garanten für eine objektive Wahrnehmung der Aufgaben des öffentlichen Registers.

Die Führung des Register erfordert eine hohe juristische, organisatorische und

angesichts der elektronischen Registerführung auch informationstechnische Kompetenz, die bei den Registergerichten seit jeher vorhanden bzw. hinsichtlich der elektronischen Datenverarbeitung in den letzten Jahren mühsam erarbeitet worden ist. Die Industrie- und Handelskammern müssten vergleichbare Strukturen und Kompetenzen erst neu schaffen. Angesichts der Komplexität der Aufgabe hätte eine Übertragung der Registerführung auf die Industrie- und Handelskammern wahrscheinlich erhebliche Qualitätseinbußen zur Folge, mit Nachteilen für Unternehmen und Bürger.

Weiter wären mit einer Registerführung durch die Industrie- und Handelskammern eine Reihe von noch völlig ungelösten rechtlichen Fragen verbunden, angefangen mit der Haftung für Amtspflichtverletzungen bis hin zur rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Abgrenzung der Selbstverwaltungsaufgaben der Industrie- und Handelskammern von der staatlichen Aufgabe der Registerführung.

- **Rechtszersplitterung ist nachteilig für Bürger und Unternehmen**

Sämtliche derzeitigen Anstrengungen im Bereich der öffentlichen Register sind im Interesse der Bürger sowie In- und ausländischer Teilnehmer am Wirtschaftsverkehr auf „Vereinheitlichung“ und „Harmonisierung“ ausgerichtet. Der Zugriff auf die für den Rechtsverkehr wichtigen Daten soll in Zukunft möglichst einheitlich ausgestaltet werden. Die Verwirklichung dieses Ziels ist schon aufgrund der bestehenden föderalen Strukturen mit einem erheblichen Koordinierungsaufwand verbunden, wie die derzeit laufende rechtliche und technische Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zum elektronischen Registerverkehr zeigt. Dieser Aufwand würde sich bei Einführung einer Öffnungsklausel potenzieren. Zu den –aufgrund ihrer Gesetzgebungs- und Aufsichtskompetenzen- weiterhin am Abstimmungsprozess beteiligten Ländern kämen die „anderen registerführenden Stellen“ noch hinzu.

Aus Sicht des Rechtsverkehrs ist zu befürchten, dass sich die angestrebten Vereinheitlichungsziele so nicht verwirklichen lassen. Die Nutzer öffentlicher Register müssten vielmehr aufgrund der dann landesweit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahrensregeln mit einem erhöhten bürokratischen und damit kostensteigernden Aufwand rechnen.

Der Deutsche Notarverein spricht sich daher entschieden dafür aus, das Register-Führungsgesetz im Bundestag abzulehnen.

2. EHUG

Der Regierungsentwurf des EHUG enthält keine Öffnungsklausel hinsichtlich der Führung der öffentlichen Register. Dies entspricht der bereits unter 1. zitierten Haltung der Bundesregierung, die einer Rechtszersplitterung möglichst entgegenwirken möchte.

Der Bundesrat hat nun in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf nach Art. 76 Abs. 3 GG (Bundesratsdrucksache 942/05 Beschluss) gefordert, den Ländern per Öffnungsklausel (§ 126a –neu- FGG) die Möglichkeit einzuräumen, die Industrie- und Handelskammern (bzw. die Handwerkskammern) als „obligatorische Anmelde- und Vorprüfungsstelle“ vorzusehen (vgl. Ziff. 28 des Bundesratsbeschlusses). Damit soll den Industrie- und Handelskammern zwar nicht die Führung der Register selbst übertragen werden, allerdings sollen die Industrie- und Handelskammern quasi als zusätzliche Kontroll- und Vorprüfungsinstanz den Gerichten vorgeschaltet werden.

Auch diese Art von Öffnungsklausel zu Gunsten der Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern ist abzulehnen:

- Zusätzliche Vorprüfung nicht erforderlich

Zunächst einmal existiert mit dem Notar, der nach § 12 HGB die Anmeldung zum Handelsregister beglaubigt, bereits die geforderte rechtlich qualifizierte „Vorprüfungsstelle“. Der Notar, der in fast allen Fällen die Handelsregisteranmeldung nicht nur beglaubigt, sondern auch inhaltlich entwirft, übt insoweit bereits eine Filterfunktion gegenüber dem Registergericht aus. Demnach werden Anmeldungen zum Handelsregister bereits nach bestehendem Recht zweifach juristisch geprüft, nämlich zunächst beim Notar und dann weiter beim Registergericht. Die ganz überwiegende Zahl der vom Notar entworfenen Handelsregisteranmeldungen werden von den Registergerichten auch ohne Beanstandungen vollzogen. Warum hier eine dritte Prüfung durch die Industrie- und Handelskammern erforderlich sein soll und inwieweit davon tatsächlich Entlastungseffekte ausgehen können, ist nicht ersichtlich.

- **Minimale Justizentlastung bei maximaler Bürokratisierung**

In der rechtspolitischen Diskussion, insbesondere zur GmbH-Reform wird derzeit überlegt, wie die Eintragungszeiten bei den Registergerichten verkürzt werden können. Eine solche Verkürzung wird insbesondere vor dem europäischen Wettbewerb der Gesellschaftsformen für erforderlich gehalten. Zum Teil wird hier sogar gefordert, die bisher erforderliche Mitwirkung der Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern bei Registereintragungen ganz zu streichen.

Die obligatorische Zwischenschaltung der Industrie- und Handelskammern bei jeder Anmeldung zu den öffentlichen Registern würde diese Bestrebungen ad absurdum führen. Maximale Verfahrensdauern bei minimaler Justizentlastung wäre die den Bürgern und Unternehmern nicht vermittelbare Folge. Zudem wäre die zusätzliche Vorprüfung natürlich auch nicht kostenneutral zu haben; Kosten, die letztlich ebenfalls den Unternehmen zur Last fallen würden.

- **Gefährdung der elektronischen Datenströme**

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass derzeit zwischen Notaren und Justizverwaltungen elektronische Schnittstellen definiert und entwickelt werden, die den direkten elektronischen Datentransfer vom Notar zum Gericht gewährleisten werden. Bereits die hierzu erforderlichen Abstimmungsprozesse sind äußerst komplex. Die Vorarbeiten der Notare werden im Bereich der Registeranmeldungen zukünftig erhebliche Entlastungswirkung für die Gerichte haben, da letztere die vom Notar bereits eingegebenen Daten elektronisch importieren und dann weiterverarbeiten können. Die zusätzliche Zwischenschaltung der Industrie- und Handelskammern würde hier in den informationstechnischen Abläufen weitere erhebliche Investitionen erforderlich machen, denen kein messbarer Nutzen gegenüber stünde.

Der Deutsche Notarverein spricht sich daher dafür aus, die Länderforderung nach einer Öffnungsklausel zu Gunsten der Industrie- und Handelskammern bei der Beschlussfassung zum EHUG nicht zur berücksichtigen.