

Sitzung vom 29. März 2000

**491. Anfrage (Vorwurf des wirtschaftsfeindlichen Verhaltens
des Handelsregisteramtes des Kantons Zürich mit finanziellen Folgen für den Kanton)**

Kantonsrat Werner Schwendimann, Oberstammheim, hat am 17. Januar 2000 folgende Anfrage eingereicht:

Wie mir erst jetzt zugetragen wurde, hat das Handelsregisteramt des Kantons Zürich (HR) aus übertriebenen formaljuristischen Gründen die Fusion der Raiffeisenbank Guntalingen (Politische Gemeinde Waltalingen) mit der Raiffeisenbank Neunforn TG verweigert. Die vorgenannten Banken wollten im Jahre 1998 fusionieren, wobei als künftiger Geschäftssitz Guntalingen vorgesehen war. Nach nahezu einjährigem Schriftenwechsel zwischen dem Handelsregisteramt und der Raiffeisenbank hat das Handelsregisteramt schliesslich aus formaljuristischen Gründen diese Fusion verweigert. In der Folge hat die Raiffeisenbank mit den genau gleichen Unterlagen den Eintrag im Handelsregisteramt des Kantons Thurgau beantragt. Innert drei Wochen hat das Handelsregisteramt diese Fusion mit Geschäftssitz Neunforn in ihrem Register eingetragen. Mit dieser Geschäftssitzverlegung in den Kanton Thurgau gehen dem Kanton Zürich und der Gemeinde Waltalingen jährlich mehrere zehntausend Franken Steuergelder für immer verloren. Da das Handelsregisteramt einerseits dem betroffenen Unternehmen viel Ärger und Umtriebe verursacht hat und andererseits dem Kanton Zürich und der Gemeinde Waltalingen dauernden Schaden zugefügt hat, bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. In der ganzen Schweiz gingen in den letzten Jahren rund 300 Fusionen von Raiffeisenbanken über die Bühne. Alle diese Fusionen erfolgten problemlos immer mit dem gleichen rechtlich abgeklärten Muster vor sich. Warum lässt das Handelsregisteramt Zürich (vermutlich als einziges Amt) solche Fusionen nicht zu und schadet der Wirtschaft und dem Kanton Zürich?
2. Erst nachdem die Abwanderung dieser Bank in den Kanton Thurgau vollzogen war, hat das Handelsregisteramt Zürich sich beim Eidgenössischen Handelsregisteramt um eine juristische Auslegung der Gesetze bemüht. Das Bundesamt für Justiz erklärte unmissverständlich, dass zwei Auslegungen möglich sind, dass aber bei Genossenschaften, wie das Raiffeisenbanken sind, andere Anforderungen angezeigt sind. Warum hat sich das Handelsregisteramt Zürich nicht vor der Verweigerung der Fusion um eine saubere rechtliche Abklärung bemüht?
3. Offensichtlich hat sich auch die Gemeinde Waltalingen beim Regierungsrat oder bei der Justizdirektion wegen der sturen Haltung des Handelsregisteramts beklagt. In seiner Antwort hat der Justizdirektor das Verhalten des Handelsregisteramts ausdrücklich als vertretbar bezeichnet. Entspricht dieses wirtschafts- und gemeindefeindliche Handeln tatsächlich den Vorstellungen des Regierungsrates? Wenn nein, ist der Regierungsrat gewillt, dem Handelsregisteramt ein kundenfreundlicheres Verhalten beizubringen oder, wenn nötig, personelle Veränderungen vorzunehmen?
4. Durch das Verhalten des Handelsregisteramts kommt der Kanton Zürich eindeutig über Jahre hinweg zu beträchtlichem finanziellen Schaden. Können oder werden die fehlbaren Personen dafür auch finanziell zur Rechenschaft gezogen?
5. Das Handelsregisteramt Zürich war schon wiederholt Zielscheibe parlamentarischer Vorstösse und öffentlicher Kritik. Bis wann kann damit gerechnet werden, dass das Handelsregisteramt für positive Schlagzeilen sorgt?
6. Auf einem mir zugestellten Schreiben des Handelsregisteramts las ich in der Fusszeile: «Korrespondenz ist an das Handelsregisteramt zu richten und nicht an Personen.» Will das Handelsregisteramt tatsächlich zu einem anonymen Amt ohne persönliche Kontakte mit der «Aussenwelt» verkommen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Werner Schwendimann, Oberstammheim, wird wie folgt beantwortet:

A. Den Handelsregisterführern kommt bei der Prüfung und Umsetzung der angemeldeten Registerinträge ein gewisser Ermessensspielraum zu. Dies gilt besonders bei Sachverhal-

ten, die im Schweizerischen Obligationenrecht nicht ausdrücklich geregelt sind und bei welchen die Handelsregisterführer das Vorliegen der Eintragungsvoraussetzungen mittels analoger Gesetzesanwendung beurteilen müssen. Dieser Umstand bringt es mit sich, dass die Eintragungspraxis der verschiedenen Handelsregisterämter in solchen Fällen bei grundsätzlich gleichem Sachverhalten unterschiedlich sein kann. Diese Problematik hat sich nun auch in demjenigen Vorfall, der Anlass für die vorliegende Anfrage gebildet hat, ausgewirkt, zumal es um die Beurteilung der vom Gesetz nicht geregelten Frage ging, ob die im Rahmen einer Fusion von Genossenschaften ausgegebenen Anteilscheine als durch Sacheinlage liberiert gelten. Das Zürcher Handelsregisteramt hatte diese Frage bejaht und deshalb qualifizierte Anforderungen an den Inhalt der Statuten gestellt und eine besondere Berichterstattung für notwendig erachtet. Die im Kanton Thurgau zuständige Behörde hat die genannte Gesetzeslücke demgegenüber anders ausgelegt und insofern für die Eintragung der Fusion der beiden Genossenschaften auf zusätzliche Erfordernisse verzichtet. In der Schweiz erfüllen derzeit 58 Amtsstellen die Aufgaben des Handelsregisters. Dem Regierungsrat ist die Praxis der übrigen 56 Handelsregisterführer bei der Fusion von Genossenschaften mit Anteilscheinen nicht im Einzelnen bekannt. Das Eidgenössische Handelsregisteramt hat aber gegenüber dem Zürcher Handelsregisteramt in einer Stellungnahme vom 10. Mai 1999 ausdrücklich festgehalten, dass in der kantonalen Handelsregisterpraxis beide Auslegungen vertreten werden. Weiter ergibt sich auch auf Grund wissenschaftlicher Publikationen von Handelsregisterführern der Kantone St.Gallen und Basel-Stadt sowie aus den Protokollen interkantonaler Fachtagungen der Handelsregisterführer, dass verschiedene andere Handelsregisterämter die Rechtsauffassung des Zürcher Handelsregisteramtes teilen.

B. Im vorliegend interessierenden Verfahren ist der einstweiligen Zurückstellung und schliesslich der endgültigen Verweigerung der Eintragung durch das Handelsregisteramt eine detaillierte Abklärung der Rechtslage vorausgegangen. Der Schriftenwechsel, den es mit den Gesuchstellern geführt hat, zeigt deutlich, dass das Handelsregisteramt vorab die einschlägige Literatur analysiert und den Wortlaut der nach seiner Auffassung zumindest analog anwendbaren Gesetzesbestimmungen ausgelegt hat. Diese Vorgehensweise belegt, dass das Handelsregisteramt weder auf Grund einer wirtschafts- noch einer gemeindefeindlichen Haltung so entschieden hat, sondern vielmehr, weil es sich durch die pflichtgemässe Anwendung der einschlägigen Rechtsnormen und nach Konsultation der entsprechenden Lehrmeinungen dazu gezwungen sah. Da es also von der Richtigkeit seiner Rechtsauffassung überzeugt war, hatte es auch keinen Anlass, vor Erlass seiner Verweigerungsverfügung das Eidgenössische Handelsregisteramt zu konsultieren. Auch besteht seitens der kantonalen Handelsregisterämter hierzu keine gesetzliche Verpflichtung. Die Zürcher Anfrage kam denn auch nur deshalb zu Stande, weil die hiesigen Behörden überrascht waren zu erfahren, dass das Handelsregisteramt des Kantons Thurgau die fragliche Fusion eingetragen hatte, ohne qualifizierte Erfordernisse an die Belege zu stellen. Die Stellungnahme des Eidgenössischen Handelsregisteramtes enthält allerdings keine Passage, wonach «bei Genossenschaften, wie das Raiffeisenbanken sind, andere Anforderungen (als bei Aktiengesellschaften; Anm. Verf.) angezeigt sind». Vielmehr hat das Eidgenössische Handelsregisteramt lediglich festgehalten, dass die vom Handelsregisteramt Zürich vorgenommene Beurteilung des Sachverhaltes juristisch korrekt sei, dadurch aber die gegenteilige Auffassung nicht ausgeschlossen werde und dass in der Praxis der Kantone beide Varianten anzutreffen seien. Das Eidgenössische Handelsregisteramt hat also im Rahmen seiner Beurteilung der fraglichen Problematik die diesbezüglichen Haltung des Zürcher Handelsregisteramtes nicht kritisiert, geschweige denn als unzulässig bezeichnet.

C. Bei der Ausübung seines Ermessens im Zusammenhang mit der Beurteilung von Eintragungsbegehren ist der Handelsregisterführer an die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen gebunden. Art. 928 OR überbindet ihm die Verantwortung für die Gesetzeskonformität seiner Einträge, indem er ihn persönlich für jeglichen Schaden, der durch unrichtige Eintragungen im Handelsregister entsteht, haften lässt. Vor dem Hintergrund dieser persönlichen Haftung ist es dem Registerführer nicht zu verdenken, wenn er die anwendbaren Gesetzesbestimmungen, welche die Vorschriften über die bei der Anmeldung einzureichenden Belege enthalten, restriktiv auslegt. Zudem darf er seinen Entscheid auch nicht von sachfremden Kriterien, wie etwa der drohenden Verminderung der Steuereinnahmen infolge möglicher Sitzverlegung der gesuchstellenden Gesellschaft, beeinflussen lassen. Die Missachtung des Gesetzes kann weiter auch auf Seiten der anmeldenden Gesellschafter mit weit reichenden privat- und strafrechtlichen Konsequenzen verbunden sein. Zu den-

ken wäre etwa an die mögliche Nichtigkeit des der Eintragung zu Grunde liegenden Rechtsgeschäftes mit den sich daraus ergebenden Haftungsfolgen (vgl. BGE 83 II 290) oder an die Strafbarkeit des Gesuchstellers, der gegenüber dem Registerführer qualifizierte Sachverhalte verschweigt, um einen erhöhten Verfahrensaufwand zu vermeiden (vgl. Urteil des Zürcher Obergerichts vom 16. Januar 1996, bestätigt durch das Bundesgericht mit Urteil vom 14. November 1996, wiedergegeben in: Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht, 80. Jg., 1999, S. 160ff.). Auch diese möglichen Rechtsfolgen verpflichten den Registerführer, die eingereichte Anmeldung und die ihr beigelegten Dokumente sorgfältig auf ihre Gesetzeskonformität hin zu überprüfen. Was nun die Frage der Haftung eines Handelsregisterführers für entgangene Steuereinnahmen anbelangt, so fällt eine solche gestützt auf die vom Eidgenössische Handelsregisteramt geäußerte Einschätzung, wonach sich die vom Zürcher Handelsregister vertretene Rechtsauffassung als juristisch einwandfrei erweise, mangels widerrechtlichen und schuldhaften Handelns der betreffenden Mitarbeiter von vornherein ausser Betracht.

D. 1995 fällte der Regierungsrat seinen Grundsatzentscheid zur Durchführung einer umfassenden Verwaltungsreform (Projekt wif!). Als eines der ersten wif!-Projekte wurde die Reorganisation des Handelsregisteramtes an die Hand genommen, u.a. mit dem erklärten Ziel, eine grössere Kundennähe mit positiven Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Zürich herbeizuführen. Seither hat das Handelsregisteramt grosse Anstrengungen unternommen, die Bedürfnisse seiner Kunden nicht nur konkret festzustellen, sondern diese auch durch vielerlei besondere Dienstleistungen umfassend abzudecken. Als erfolgreich umgesetzte Massnahmen seien hier u.a. die nachweislich erreichte Beschleunigung des Eintragungsverfahrens, die im Rahmen des gesetzlich Zulässigen erfolgte Liberalisierung der Eintragungspraxis, die Einführung zusätzlicher Auskunft- und Beratungsdienste, der Ausbau der technischen Infrastruktur des Amtes wie auch die Mitgestaltung von Ausbildungsveranstaltungen erwähnt. Eine unter Beizug eines externen Beratungsunternehmens durchgeführte Kundenumfrage belegt, dass sich die Zufriedenheit der Gesuchsteller massgeblich verbessert hat und dass vorab die stets gewährleistete Erreichbarkeit der Registerführer und Sachbearbeiter wie auch die juristische Korrektheit der Eintragungsverfügungen als besonders positives Merkmal der Arbeit des Zürcher Handelsregisters beurteilt wird. Für diese Einschätzung spricht im Übrigen auch der Umstand, dass in den letzten Jahren weder die kantonalen Beschwerdeinstanzen noch das Bundesgericht Anlass hatten, Beschwerden, die gegen Verfügungen des Handelsregisteramtes erhoben wurden, gutzuheissen.

E. Der angesprochene Hinweis in der Fusszeile der Schreiben des Handelsregisteramtes des Kantons Zürich ist schliesslich weder Ausdruck einer kundenunfreundlichen Haltung noch eine besondere Eigenheit des Handelsregisteramtes. Vielmehr wird er von zahlreichen Stellen der kantonalen Verwaltung zur Gewährleistung eines geordneten Verkehrs mit dem Publikum eingesetzt, indem dieser sicherstellt, dass Posteingänge nach zentralisierter Erfassung umgehend dem verwaltungsintern zuständigen Sachbearbeiter zur weiteren Veranlassung zugeteilt werden können. Damit kann etwa im Falle des Handelsregisteramtes verhindert werden, dass neue Eintragungsgesuche oder Anfragen an eine von einem früheren Geschäft her bekannte, für das neue Geschäft jedoch nicht zuständige Person gelangen, bei jährlich rund 33000 anfallenden Geschäftsfällen ein durchaus berechtigtes Anliegen. Zudem können mit dieser Massnahme aber auch Verzögerungen, die sich aus datenschutzrechtlichen Überlegungen ergeben könnten, vermieden werden. Der direkte Kontakt des zuständigen Sachbearbeiters mit den Gesuchstellern ist demgegenüber u.a. dadurch sichergestellt, dass dieser in der entsprechenden Korrespondenz jeweils seine direkte Telefonnummer angibt. Auch dem Dossier des Eintragungsverfahrens, welches der vorliegenden Anfrage zu Grunde liegt, ist zu entnehmen, dass ein ausgesprochen reger schriftlicher und telefonischer Verkehr zwischen dem zuständigen Sachbearbeiter und den Vertretern der Genossenschaft stattgefunden hat.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi