

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00040 vom 12. August 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-08-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00040

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00040 du 12 août 2005

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00040 del 12 agosto 2005

Regeste

Gebührenaufgabe / Ordnungsbusse | Eine vom Handelsregisterführer verhängte Ordnungsbusse von Fr. 250.- fällt nicht unter Art. 6 EMRK Aufgrund von Art. 30 Abs. 3 BV muss eine mündliche Verhandlung durchgeführt werden, wenn beweisrechtliche Gründe vorliegen oder wenn sich ein entsprechender Anspruch aus dem anwendbaren Verfahrensrecht oder Art. 6 EMRK ergibt (E. 2). Die für die Löschung eines Handelsregistereintrags verhängte Gebühr tangiert keine "civil rights" (E. 3.1). Offen gelassen, ob es sich bei der vorliegend zu beurteilenden Ordnungsbusse aufgrund ihrer Natur (zweites Kriterium gemäss der EGMR-Rechtsprechung im Fall Engel) um eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK oder aber um eine Beugestrafe handelt (E. 3.2). Die Schwere (drittes Engel-Kriterium) führt aufgrund der angedrohten Höchststrafe von Fr. 500.- ebenfalls zu keiner eindeutigen Abgrenzung (E. 3.3). Wenn eine separate Analyse der Engel-Kriterien keine eindeutigen Schlussfolgerungen zulässt, sind sie in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Aufgrund einer solchen kumulativen Anwendung der Kriterien fällt die vorliegende Ordnungsbusse nicht unter Art. 6 EMRK (E. 3.4). Es sind auch keine anderen Gründe ersichtlich, aus denen die Vorinstanz eine mündliche Verhandlung hätte durchführen müssen (E. 4). Inhaltliche Unbegründetheit der Beschwerde (E. 5). Abweisung

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid der Justizdirektion. Diese entscheidet als Aufsichtsbehörde über Rechtsmittel gegen Verfügungen des Beschwerdegegners (Art. 3 Abs. 3 der Handelsregisterverordnung vom 7. Juni 1937, HRegV, SR 211.411; § 42 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 2. April 1911, LS 230; § 23 Ziff. 1 lit. b des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899, LS 172.1). Die Justizdirektion behandelt als Rechtsmittelbehörde auch Beschwerden gegen Bussenverfügungen, da die Kompetenz zum Aussprechen von Ordnungsbussen gestützt auf Art. 2 Satz 2 HRegV auf den Beschwerdegegner übertragen wurde (Beschluss des Regierungsrats vom 26. Juni 1974, zitiert bei Thomas Koch, Das Zwangsverfahren des Handelsregisterführers, Basel/Frankfurt a. M. 1997, S. 129 Anm. 606; vgl. auch BGE 104 Ib 261 E. 3). Da die Justizdirektion eine verwaltungsinterne Aufsichtsbehörde darstellt, unterliegen ihre Entscheide der Beschwerde ans Verwaltungsgericht (Art. 98a Abs. 1 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943, SR 173.110; Art. 3 Abs. 4 bis HRegV; § 19b Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959, VRG, LS 175.2; BGE 124 III 259 E. 3b). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt

sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.2

Die Sache wäre aufgrund ihres Streitwerts zwar durch den Einzelrichter zu behandeln (§ 38 Abs. 2 VRG). Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles wurde die Entscheidung jedoch der Kammer übertragen (§ 38 Abs. 3 Satz 1 VRG).

E. 2

Der Beschwerdeführer macht geltend, der angefochtene Entscheid sei "wegen Nichtanberaumung der mündlichen Verhandlung weiterzusehen, damit die Akten korrigiert und vollständig ... vorgelegt werden können". Soweit er damit eine mündliche Verhandlung vor Verwaltungsgericht verlangt, könnte er einen entsprechenden Anspruch aus dem Recht auf eine publikumsöffentliche Verhandlung gemäss Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ableiten. Diese Garantie gelangt zunächst dann zur Anwendung, wenn beweisrechtliche Gründe vorliegen oder wenn sich ein Anspruch auf Mündlichkeit aus dem anwendbaren Verfahrensrecht ableiten lässt (BGE 128 I 288 E. 2.6 = Pra 92/2003 Nr. 80; VGr, 23. März 2005, VB.2004.00513, E. 2.2, www.vgrzh.ch). Vorliegend ist zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts eine mündliche Verhandlung nicht notwendig. Der Fall ist hinreichend dokumentiert; die Frage der Gebührenerhebung und der Ausfällung einer Busse lässt sich ohne weiteres anhand der Akten beurteilen. Der Beschwerdeführer legte nicht dar, inwiefern die Vorinstanz die Verhältnisse falsch abgeklärt haben und zur Sachverhaltsermittlung Mündlichkeit bzw. Unmittelbarkeit notwendig sein sollte. Beweisrechtliche Gründe für eine mündliche Verhandlung sind auch aufgrund der Akten nicht ersichtlich. Ebenso wenig kann aus dem dem kantonalen Verfahrensrecht (§ 59 Abs. 1 VRG) ein entsprechender Anspruch abgeleitet werden (VGr, 26. Januar 2005, VB.2004.00439, E. 1.2, www.vgrzh.ch).

E. 3

Ein Anspruch auf eine publikumsöffentliche (und damit mündliche) Verhandlung gemäss Art. 30 Abs. 3 BV besteht weiter dann, wenn Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) anwendbar ist (BGE 128 I 288 E. 2.6).

E. 3.1

Art. 6 Abs. 1 EMRK gelangt zunächst dann zur Anwendung, wenn ein "civil right" tangiert ist. Ob die Löschung einer Firma unter diesen Begriff fällt, ist nicht zu prüfen, da sich der Beschwerdeführer im Rekursverfahren nicht gegen die Löschung seiner Einzelfirma wandte, sondern gegen die vom Beschwerdegegner erlassene "Rechnung". Damit beanstandet er zunächst sinngemäss die Erhebung von Gebühren für die Löschung des Registereintrags. Diese tangiert keine "civil rights" im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK (RB 2000 Nr. 27 E. 2b; bezüglich Beiträgen für die Müllabfuhr: EKMR, 1. Oktober 1965, X, 2145/64, www.echr.coe.int; kritisch Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 281).

E. 3.2

Der Beschwerdeführer wendet sich auch gegen die vom Beschwerdegegner ausgesprochene Ordnungsbusse. – Eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK liegt zunächst beim Entscheid über Sanktionen vor, die im besonderen Teil des Strafgesetzbuches (bzw. im Nebenstrafrecht) vorgesehen sind (EGMR, 8. Juni 1976, Engel u. a., 5100/71 etc., § 82, www.echr.coe.int, auch zum Folgenden). Dies ist bei der hier zu

beurteilenden Ordnungsbusse nicht der Fall (vgl. Art. 943 Abs. 1 des Obligationenrechts, OR). Ausserhalb des Kernstrafrechts geregelte Sanktionen können aufgrund des zweiten vom Gerichtshof im Fall Engel aufgestellten Kriteriums aufgrund ihrer Natur in den Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK fallen. Eine Sanktion gilt als dann strafrechtlich, wenn ihr sowohl abschreckender als auch vergeltender Charakter zukommt (EGMR, 21. Februar 1984, Öztürk, 8544/79, § 53, www.echr.coe.int). Beugestrafen bezwecken dagegen nicht die Bestrafung eines rechtlich verbotenen, sondern die Erzwingung eines rechtlich gebotenen Verhaltens (Christoph Grabenwarter, *Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien/New York 1997, S. 93). Bei ihnen steht somit weder Abschreckung noch Vergeltung im Vordergrund. Sie stellen folglich keine strafrechtliche Anklage dar (Christian Kopetzki, Art. 5 und 6 EMRK und das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht, *EuGRZ* 10/1983, S. 173, 177). Die angefochtene Ordnungsbusse wurde gestützt auf Art. 943 Abs. 1 OR ausgesprochen. Danach hat die Registerbehörde fehlbare Beteiligte zu büssen, wenn diese gesetzlich zur Anmeldung einer Eintragung verpflichtet sind. Vor dem Aussprechen einer Busse muss sie den Pflichtigen mahnen (Art. 941 OR). Wenn eine Eintragung im Handelsregister, wie hier, mit den Tatsachen nicht mehr übereinstimmt, hat sie ihm also eine Frist zur Anmeldung der erforderlichen Änderung oder Löschung anzusetzen (Art. 60 Abs. 1 HRegV). Dabei muss sie den Pflichtigen darauf aufmerksam machen, dass sie im Unterlassungsfall eine Busse aussprechen wird (Art. 60 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 HRegV). Dieses Verfahren kann somit mit jenem verglichen werden, das dem Aussprechen einer Bestrafung wegen Ungehorsams vorausgeht (vgl. Art. 292 des Strafgesetzbuches, StGB): Mit ihm soll Druck auf den Betroffenen ausgeübt werden; die Strafandrohung soll diesen dazu veranlassen, seinen Pflichten nachzukommen. Innerhalb der repressiven Mittel des Verwaltungszwangs kann die Ordnungsbusse damit als Beugestrafe qualifiziert werden (Martin Eckert, *Basler Kommentar*, 2002, Art. 943 OR N. 3; vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. A., Zürich etc. 2002, N. 1181 sowie BGE 104 Ib 261 E. 3 und 72 I 252, 255). Dies spricht gegen die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK. – Andererseits gilt es zu beachten, dass vorliegend bloss ein einziges Mal eine Ordnungsbusse verhängt wurde. Die Registerbehörde wollte nicht durch mehrmaliges Aussprechen einer Busse an Informationen gelangen, die sie ohne Mitwirkung des Pflichtigen nicht hätte erheben können (zu dieser Differenzierung Koch, S. 128). Aufgrund dieser besonderen Umstände des Einzelfalls könnte die hier zu beurteilende Busse damit nicht primär als Beuge-, sondern allgemeiner als Verwaltungsstrafe erscheinen. Weiter kommt hinzu, dass sich eine vergleichbare Vorschrift (Art. 292 StGB) im Kernstrafrecht befindet (dazu EGMR, 22. Mai 1990, Weber, 11034/84, § 31; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, Bern 1997, Art. 116 N. 6). Nach dem Gesagten lassen sich aus einer Betrachtung der Natur der Sanktion sowohl gewichtige Gründe für als auch gegen die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK anführen. Die Untersuchung dieses Kriteriums lässt somit keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu.

E. 3.3

Wenn das zweite Engel-Kriterium keine eindeutige Abgrenzung ermöglicht, muss als Drittes geprüft werden, ob die Sanktion von ihrer Schwere her als strafrechtlich erscheint (EGMR, 1. Februar 2005, Ziliberberg, 61821/00, §§ 29 und 31, www.echr.coe.int). Dabei geht es um das Gewicht der Konsequenzen, die der Beschuldigte insgesamt zu gewärtigen hätte. Als Ausgangspunkt ist jeweils von der abstrakten Strafandrohung auszugehen (EGMR,

8. Juni 1976, Engel u. a., 5100/71 etc., §§ 82 und 85, www.echr.coe.int). Art. 943 Abs. 1 OR sieht als Strafraumen eine Busse von bis zu Fr. 500.- vor. Dieser liegt rund dreimal höher als in einem Fall, in dem die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK verneint wurde (EGMR, 23. März 1994, Ravensborg, 14220/88, § 35, www.echr.coe.int). Die vorliegend zu beurteilende Höchststrafe ist gleich hoch wie in einem Fall, in dem der Gerichtshof das Vorliegen einer strafrechtlichen Anklage bejahte (EGMR, 22. Mai 1990, Weber, 11034/84, § 34, www.echr.coe.int). Die Höchststrafe begründet somit die Vermutung, dass die Sanktion ein für die Anwendbarkeit der Konvention hinreichendes Gewicht aufweist. Diese Vermutung kann durch die tatsächlich verhängte Busse (Fr. 250.-) nicht widerlegt werden (vgl. EGMR, 9. Oktober 2003, Ezeh und Connors, 39665/98 etc., § 126, www.echr.coe.int). – Gegen das Vorliegen einer strafrechtlichen Anklage spricht andererseits ein Obiter Dictum des Gerichtshofs, wonach selbst bei einem Strafraumen von umgerechnet Fr. 800.- die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK verneint werden könnte (EGMR, 21. Februar 1984, Öztürk, 8544/79, § 54, www.echr.coe.int). Damit lassen sich gute Gründe sowohl für als auch gegen ein hinreichendes Gewicht der Strafe anführen. Auch von diesem Kriterium her betrachtet handelt es sich bei der Frage der Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK folglich um einen Grenzfall.

E. 3.4

Für die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK reicht es aus, wenn nur eines der genannten Engel-Kriterien anwendbar ist (alternativer Charakter: EGMR, 25. August 1987, Lutz, 9912/82, § 55, www.echr.coe.int). Wenn eine separate Analyse der einzelnen Kriterien jedoch, wie hier, keine eindeutigen Schlussfolgerungen zulässt, sind sie in ihrer Gesamtheit zu betrachten (kumulativer Charakter: EGMR, 24. Februar 1994, Bendenoun, 12547/86, § 47, 9. Oktober 2003, Ezeh und Connors, 39665/98 etc., § 86, 1. Februar 2005, Zilibierberg, 61821/00, §§ 31 und 35, alle auf www.echr.coe.int; kritisch Grabenwarter, S. 105; vgl. auch BGE 121 I 379 E. 3d). Von ihrer Natur her betrachtet könnte die hier zu beurteilende Ordnungsbusse auf den ersten Blick mit dem Fall Benham verglichen werden, in dem die Behörde – unter anderem offenbar auch zur Durchsetzung von Verpflichtungen – eine Busse verhängte. Allerdings spielten in jenem Verfahren auch Aspekte der Bestrafung bzw. Vergeltung eine Rolle (EGMR, 10. Juni 1996, Benham, 19380/92, §§ 9 ff., 56, www.echr.coe.int). Vor allem aber stand im Gegensatz zum vorliegend zu beurteilenden Fall für den Betroffenen eine dreimonatige Freiheitsstrafe auf dem Spiel. Die hier zu qualifizierende Sanktion weist ein deutlich geringeres Gewicht auf. Der Vergleich mit dem Fall Benham spricht somit gegen die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK. Ebenfalls dagegen spricht eine Gegenüberstellung des Falls Weber. Dort war zwar dieselbe Höchststrafe zu beurteilen; im Unterschied zu hier konnte die Busse jedoch in Gefängnis umgewandelt werden (EGMR, 22. Mai 1990, Weber, 11034/84, § 34, www.echr.coe.int). Zieht man sowohl die Natur als auch die Schwere der Sanktion in Betracht, fällt sie nach dem Gesagten nicht unter den Begriff der strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK. Der Beschwerdeführer hat folglich keinen Anspruch auf eine publikumsöffentliche (und damit mündliche) Verhandlung. Da eine solche auch aus beweisrechtlichen Gründen nicht notwendig ist (vorn 2), ist sein Antrag auf eine mündliche Verhandlung abzulehnen.

E. 4

Soweit der Beschwerdeführer sinngemäss geltend macht, eine mündliche Verhandlung hätte auch von der Vorinstanz angeordnet werden sollen, geht seine Rüge fehl. Ob verwaltungsinterne Rekursbehörden mündliche Verhandlungen anordnen, liegt

grundsätzlich in ihrem Ermessen (vgl. § 26 Abs. 4 VRG; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 26 N. 38). Es ist vorliegend kein Grund ersichtlich, weshalb die Vorinstanz eine mündliche Verhandlung hätte durchführen sollen (vgl. vorn 2).

E. 5

Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, der angefochtene Entscheid sei nichtig. Inwiefern ein Nichtigkeitsgrund vorliegen sollte, ist jedoch nicht erkennbar (vgl. BGE 130 III 430 E. 3.3). Ebenso wenig ist ersichtlich, inwiefern der vorinstanzliche Entscheid mit einem Rechtsfehler behaftet sein sollte. Gebührenerhebung und Busse stellen in Gesetz und Verordnung vorgesehene Folgen der verweigten Mitwirkung am Lösungsverfahren dar (Art. 943 Abs. 1 OR; Art. 60 Abs. 2 sowie 62 Abs. 1 HRegV). Der Beschwerdegegner hat sodann nachgewiesen, dass er den Beschwerdeführer auf dessen Mitwirkungspflichten aufmerksam gemacht hat. Im Übrigen kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG).

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Gemäss Art. 13 Ziff. 2 der Verordnung vom 3. Dezember 1954 über die Gebühren für das Handelsregister (SR 221.411.1) sind die Kosten des Verfahrens dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen. Demgemäss entscheidet die Kammer:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.