

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

**Regulierungsfolgenabschätzung zum
Umsatzschwellenwert für die Eintra-
gungspflicht in das Handelsregister**

Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Schlussbericht

Basel, 21. Dezember 2018 (revidiert am 25. April 2019)

B,S,S. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG
AESCHENGRABEN 9, CH-4051 BASEL
TEL: +41-61-262 05 55, FAX: +41-61-262 05 57
E-MAIL: CONTACT@BSS-BASEL.CH, HOME: WWW.BSS-BASEL.CH

Regulierungsfolgenabschätzung zum Umsatzschwellenwert für die Eintragungspflicht in das Handelsregister – Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Schlussbericht

zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

Projektleitung seitens Auftragnehmer: Harald Meier

Projektbearbeitung: Miriam Frey, David Liechi

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, E-Mail: harald.meier@bss-basel.ch

Wir danken allen Fachpersonen, die ihr Wissen, ihre Erfahrungen und ihre Einschätzungen mit uns geteilt haben sowie dem Bundesamt für Statistik und der Eidgenössischen Steuerverwaltung für die Zurverfügungstellung und Bearbeitung von Daten. Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Peter Jung für die juristische Begleitung sowie den Auftraggebenden für die Unterstützung und die konstruktive Zusammenarbeit.

Inhalt

Zusammenfassung	v
Récapitulatif	vii
1. Einleitung	1
1.1. Ausgangslage	1
1.2. Ziele	2
2. Methode	3
2.1. Vorgehen.....	3
2.2. Limitierungen.....	4
3. Untersuchungsgegenstand	6
3.1. Ausgangslage	6
3.1.1. Funktionen und Nutzen des Handelsregisters.....	6
3.1.2. Voraussetzungen der Handelsregistereintragung.....	8
3.1.3. Internationaler Vergleich	9
4. Ergebnisse RFA Prüfpunkte	12
4.1. Prüfpunkt 1	12
4.1.1. Notwendigkeit staatlichen Handelns	12
4.1.2. Befragungsergebnisse	14
4.1.3. Möglichkeit staatlichen Handelns.....	15
4.2. Prüfpunkt 2	16
4.2.1. Einzelunternehmen	16
4.2.2. Kantonale Handelsregisterämter und EHRA	25
4.2.3. Weitere Akteure.....	29
4.3. Prüfpunkt 3	35
4.4. Prüfpunkt 4	36
4.4.1. Präferierte Alternativen	36
4.4.2. Alternativen für die administrative Entlastung.....	37
4.5. Prüfpunkt 5	41
5. Ergebnisse im Überblick	44
Annex 1: Detailbeschrieb Datenauswertungen	46
Annex 2: Literatur	49
Annex 3: Fachpersonen	50

Annex 4: Fragebogen.....	52
Annex 5: Validierung.....	60
Annex 6: Thesen.....	61

Abbildungen

Abbildung 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns.....	15
Abbildung 2: Eingetragene Einzelunternehmen	17
Abbildung 3: Eingetragene Einzelunternehmen nach Varianten	20
Abbildung 4: These Transaktionskosten nehmen zu	25
Abbildung 5: These Datenqualität nimmt zu, Variante 1 und Variante 2.....	27
Abbildung 6: These Aufwand pro Fall nimmt ab, Variante 1 und Variante 2.....	27
Abbildung 7: Weitere Akteure	31
Abbildung 8: Auswirkungen weitere Akteure, Variante 1 und Variante 2.....	32
Abbildung 9: Auswirkungen weitere Akteure, Variante 3.....	32
Abbildung 10: Präferierte Alternativen – Häufigkeit (gewichtet)	37
Abbildung 11: Thesen.....	62

Tabellen

Tabelle 1: Kosten pro Fall, Unternehmen	21
Tabelle 2: Initiale Kosten.....	22
Tabelle 3: Jährliche Kosten (Annahme: 5% lassen sich künftig nicht eintragen)..	24
Tabelle 4: Jährliche Kosten (Annahme: 20% lassen sich künftig nicht eintragen)	25
Tabelle 5: Administrativer Aufwand	32
Tabelle 6: Präferierte Alternativen – Häufigkeit.....	37
Tabelle 7: Überblick Alternativen.....	41
Tabelle 8: Fachpersonen	50
Tabelle 9: Fachpersonen, Rechnungslegungsrecht	51
Tabelle 10: Unternehmen Validierung.....	60
Tabelle 11: Kosten pro Fall, Unternehmen Validierung.....	60

Abkürzungen

Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
Bst.	Bestimmung
CCit	Codice Civile italiano
CHF	Schweizer Franken
EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister
E-OR	Obligationenrecht Entwurf
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
HRegV	Handelsregisterverordnung
i.e.S.	im engeren Sinn
i.d.R.	in der Regel
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
MWSTG	Mehrwertsteuergesetz
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques
(n)OR	(neues) Obligationenrecht
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
UGB	Unternehmensgesetzbuch

Zusammenfassung

Ziel und Methodik

Natürliche Personen, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben *und* Umsatzerlöse von mindestens 100'000 Franken pro Jahr erzielen, sind verpflichtet, ihr Einzelunternehmen in das Handelsregister eintragen zu lassen. Im Rahmen der Diskussionen zur Revision des Handelsregisterrechts wurde der Bundesrat mit dem Postulat 17.3115 beauftragt zu prüfen, ob der Umsatzschwellenwert von 100'000 Franken noch zeitgemäss ist.

Das Bundesamt für Justiz und das Staatssekretariat für Wirtschaft haben B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mit der Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Beurteilung einer etwaigen Änderung des Handelsregisterrechts beauftragt. Dabei wurden drei Varianten geprüft: Zwei Varianten einer Erhöhung des Schwellenwerts (250'000 und 500'000 Franken) sowie die Variante einer Reduktion des Schwellenwerts auf 0 Franken.

Methodisch wurden eine Literatur- und Dokumentenanalyse, semi-strukturierte Fachgespräche, Befragungen und Datenauswertungen angewendet.

Ergebnisse und Fazit

Eine Erhöhung der Umsatzschwelle auf 500'000 Franken würde eine administrative Entlastung für alle Unternehmen zusammen von jährlich rund 60'000 Franken bedeuten. Selbst bei einem grosszügigeren Szenario läge die administrative Entlastung bei nur rund 250'000 Franken pro Jahr. Die Erhöhung des Umsatzschwellenwerts würde somit kaum zu einer administrativen Entlastung führen.

Der im Gegenzug dazu diskutierte Vorschlag einer Reduktion des Schwellenwerts hätte hingegen substanzielle Auswirkungen auf die administrative Belastung der Unternehmen: Von der Eintragungspflicht betroffen wären rund 92'000 Unternehmen zusätzlich. Sie würden die Kosten eines Handelsregistereintrags sowie der damit einhergehenden notwendigen Aktualisierungen zu tragen haben. Einmalige Kosten für die Einzelunternehmen von etwa 24 Mio. Franken und jährliche Kosten von über 3 Mio. Franken würden resultieren.

Die Ergebnisse der RFA deuten darauf hin, dass insgesamt von keinen gesamtwirtschaftlich substantiellen Auswirkungen auf beispielsweise Märkte, Wachstum, Wettbewerb oder Standort auszugehen ist.

Die Studie zeigt auch auf, dass die Auswirkungen in Bezug auf die mit der Eintragung ins Handelsregister verknüpfte Konkurs- und Wechselschuldbetreibung für

Schuldner resp. Gläubiger unterschiedlich und zudem teils gegenläufig wären. Ob eine Änderung des aktuellen Umsatzschwellenwerts geboten ist, hängt somit wesentlich vom Blickwinkel ab.

Ein Handlungsbedarf einer Schwellenwerterhöhung drängt sich mit den Ergebnissen der vorliegenden Studie nicht auf. Die damit erwartete administrative Entlastung ist sehr gering. Grund dafür ist, dass der Nutzen eines Handelsregistereintrags die damit verbundenen Kosten überwiegt und sich daher viele Unternehmen auch ohne Pflicht eintragen lassen. Eine Reduktion des Schwellenwerts hätte hingegen hohe administrative Kosten für die betroffenen Unternehmen zur Folge.

Entsprechend skizziert die RFA verschiedene alternative Vorschläge, welche die administrative Entlastung der Unternehmen im Bereich Handelsregister in den Vordergrund stellen. Diese schliessen teils an bereits angegangene Massnahmen an und können mit dem Oberbegriff „Prozessoptimierung“ beschrieben werden. Ihr vielleicht grösster Vorteil: Die administrative Entlastung würde allen Unternehmen im Handelsregister zugutekommen, nicht nur einem (kleinen) Teil der Einzelunternehmen.

Récapitulatif

Objectif et méthodologie

Toute personne physique qui exploite une entreprise en la forme commerciale *et* qui obtient, sur une période d'une année, une recette brute de 100 000 francs au moins (chiffre d'affaires annuel) doit requérir l'inscription de son entreprise individuelle au registre du commerce. Dans le cadre des discussions sur la révision du droit du registre du commerce, le Conseil fédéral a été chargé, selon le postulat 17.3115, de déterminer s'il convient de maintenir le montant minimum du chiffre d'affaires à 100 000 francs.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont mandaté B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung pour réaliser une analyse d'impact de la réglementation (AIR) afin d'évaluer la pertinence d'une modification éventuelle du droit du registre de commerce. Trois variantes étaient à l'étude: deux variantes pour un relèvement du montant minimum du chiffre d'affaires annuel (250 000 et 500 000 francs) et la troisième pour une réduction du montant minimum du chiffre d'affaires annuel à 0 franc.

La méthodologie utilisée comporte une analyse des documents, des entretiens spécialisés semi-structurés, des enquêtes et des analyses de données.

Résultats et conclusions

Un relèvement du montant minimum du chiffre d'affaires à 500 000 francs se traduirait par un allègement administratif pour toutes les entreprises d'environ 60 000 francs par an. Même avec un canevas plus généreux, l'allègement administratif s'élèverait à environ 250 000 francs par an. Le relèvement du montant minimum du chiffre d'affaires entraînerait, dans un tel cas, une décharge administrative insignifiante.

En revanche, la contre-proposition émise en faveur d'une baisse du montant minimum du chiffre d'affaires aurait des effets substantiels sur la charge administrative des entreprises: plus de 92 000 entreprises individuelles seraient dorénavant soumises à l'obligation d'inscription au registre du commerce. Les frais d'inscription au registre du commerce et les mises à jour nécessaires seraient à leur charge. Les coûts uniques pour les entreprises s'élèveraient à environ 24 millions de francs et les coûts annuels à plus de 3 millions de francs.

Les résultats de l'AIR indiquent que l'on ne peut pas parler globalement d'effets substantiels sur l'ensemble de l'économie, notamment sur les marchés, la croissance, la concurrence ou l'emplacement.

L'étude montre également qu'en termes de poursuites pour effets de change et faillite liées à une inscription au registre du commerce, les effets pour les débiteurs ou les créanciers seraient variables, voire même inverses dans certains cas. Par conséquent, un changement du montant minimum du chiffre d'affaires en vigueur actuellement dépend essentiellement de l'angle sous lequel on se place.

Au vu des résultats de la présente étude, la nécessité d'une intervention de l'Etat pour relever le montant minimum du chiffre d'affaires ne s'impose pas. L'allègement administratif escompté est très faible. Il s'explique par le fait que l'avantage d'une inscription au registre du commerce prévaut sur les coûts qu'elle engendre et que de nombreuses entreprises procèdent à une telle inscription, même si elles n'y sont pas tenues. Par contre, une réduction du montant minimum entraînerait des frais administratifs élevés pour les entreprises concernées.

L'AIR esquisse à ce titre diverses propositions alternatives qui privilégient l'allègement administratif des entreprises en matière de registre du commerce. Elles concordent en partie avec les mesures déjà en cours et peuvent être décrites par le terme général d'optimisation des processus. Leur principal avantage éventuel: l'allègement administratif profiterait à toutes les entreprises inscrites au registre du commerce et non pas uniquement à une (petite) partie des entreprises individuelles.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Nach dem noch geltenden Art. 36 der Handelsregisterverordnung (HRegV)¹ sind natürliche Personen, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben *und* Umsatzerlöse von mindestens 100'000 Franken pro Jahr erzielen (bei mehreren Unternehmen werden die Umsätze zusammengerechnet), verpflichtet, ihr Einzelunternehmen ins Handelsregister eintragen zu lassen².

Die Festlegung eines Umsatzschwellenwerts bietet unabhängig von dessen Höhe den Vorteil eines vergleichsweise einfach festzustellenden quantitativen Kriteriums. Die Nachteile liegen in der Fokussierung auf ein einziges quantitatives Kriterium (immerhin das wichtigste) und in der Ausblendung qualitativer Aspekte (z. B. Komplexität der erbrachten Leistungen und Geschäftsbeziehungen). Im Grenzbereich führt ein schwankender Umsatz ggf. zu einem jährlichen Statuswechsel. Auch ein einmaliges Überschreiten des Schwellenwerts in einem einzigen Kalenderjahr führt grundsätzlich zur Eintragungspflicht. Im Folgejahr kann die Eintragung freiwillig beibehalten oder wieder gelöscht werden.

Die Höhe des seit der letzten Anpassung im Jahre 1972 unverändert bei 100'000 Franken liegenden Schwellenwerts ist identisch mit der von handelsrechtlichen Fragen unabhängigen Umsatzschwelle der Mehrwertsteuerpflicht³, weicht aber von dem inhaltlich verwandten Schwellenwert der ordentlichen Buchführung und Rechnungslegung (500'000 Franken)⁴ nach unten ab.

Im Rahmen der Diskussionen zur Revision des Handelsregisterrechts wurde der Bundesrat mit dem Postulat 17.3115⁵ seitens der Kommission für Rechtsfragen beauftragt zu prüfen, ob der aktuell geltende Umsatzschwellenwert von 100'000 Franken noch zeitgemäss ist.

¹ SR 221.411.

² Art. 927 ff. OR. Einzelunternehmen, die dieses Kriterium nicht erfüllen, haben das Recht, sich freiwillig eintragen zu lassen.

³ Art. 10 Abs. 1, Abs. 2 Bst. a MWSTG.

⁴ Art. 957 Abs. 1 Ziff. 1 OR. Der inhaltliche Zusammenhang ergibt sich aus dem Umstand, dass beide Materien dem Handelsrecht zugeordnet werden können. Er zeigt sich auch rechtsvergleichend; so etwa in Österreich, wo die Eintragungspflicht ins Firmenbuch und die Rechnungslegungspflicht für Einzelunternehmen an dieselben Voraussetzungen geknüpft sind.

⁵ Postulat 17.3115, Massgebender Umsatzschwellenwert bei einem Einzelunternehmen für die Begründung der Pflicht zur Eintragung in das Handelsregister.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) haben zu diesem Zweck B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung mit der Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Beurteilung einer etwaigen Änderung des Handelsregisterrechts beauftragt. Diese Änderung bestünde darin, den aktuell für Einzelunternehmen geltenden Schwellenwert zur Eintragung ins Handelsregister zu erhöhen oder aufzuheben.

1.2. Ziele

Ziel der Regulierungsfolgenabschätzung ist es vorrangig, die "zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen" einer Änderung des Umsatzschwellenwertes für die Eintragungspflicht von Einzelunternehmen in das Handelsregister aufzuzeigen und eine Kosten-Nutzen-Bilanz zu erstellen. Die RFA dient denn insbesondere auch dazu, das oben genannte Postulat zu beantworten. Dabei sollen folgende Varianten geprüft werden:

- *Variante 1:* Erhöhung des Schwellenwerts auf 250'000 Franken (entspricht dem ursprünglich eingeführten Wert unter Berücksichtigung der Inflation)
- *Variante 2:* Erhöhung des Schwellenwerts auf 500'000 Franken (entspricht der Harmonisierung mit dem per 2013 revidierten Rechnungslegungsrecht)
- *Variante 3:* Reduktion des Schwellenwerts auf 0 Franken (Verzicht auf einen Schwellenwert)

Darüber hinaus wurde seitens der Auftraggebenden auch die spezifische Frage formuliert, ob sich eine seit 2013 in Kraft getretene Änderung des Rechnungslegungsrechts, die u.a. Einzelunternehmen eine sog. vereinfachte Buchführung ermöglicht, bewährt hat.⁶

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt: Nach der Einleitung (Kapitel 1) wird in Kapitel 2 die Methodik erläutert. Das Kapitel 3 beschreibt die Ausgangslage und die zur Debatte stehenden Varianten der Änderung der Umsatzschwelle. Es beinhaltet auch einen internationalen Rechtsvergleich. Danach folgt in Kapitel 4 eine Diskussion der fünf RFA Prüfpunkte. Kapitel 5 schliesst den Bericht mit den Ergebnissen in einem Überblick ab. Weitere, ergänzende Informationen finden sich im Anhang.

⁶ In Absprache mit den Auftraggebenden wurde vereinbart, die spezifische Frage ergänzend zu den RFA Prüfpunkten und zwar im Rahmen eines Exkurses zu beantworten.

2. Methode

2.1. Vorgehen

Das Vorgehen zur Beantwortung der Fragen orientiert sich an den vom SECO entwickelten Methoden der Regulierungsanalyse⁷ und folgt den Prüfpunkten:⁸

- Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die betroffenen Akteure
- Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Prüfpunkt 4: Alternativen
- Prüfpunkt 5: Vollzug

Die zur Anwendung kommenden Methoden wurden in einem Studienkonzept im Detail dargestellt und mit den Auftraggebern akkordiert. Sie werden nun zur besseren Einordnung der Ergebnisse der RFA skizziert:

Schritt 1: Literatur- und Dokumentenanalyse

Zu Beginn der Arbeiten wurden relevante Literatur und Dokumente sowie Daten gesichtet; eine Übersicht der verarbeiteten Materialien findet sich in Annex 2. Darauf aufbauend wurden die Ausgangslage beschrieben und ein Wirkungsmodell erstellt, das die zu erwartenden (intendierten) und nicht intendierten Wirkungen der Schwellenwertänderung tabellarisch darstellt. Es wurde nach dem Feedback der Auftraggeber überarbeitet und im Rahmen der Befragungen anhand verschiedener Thesen validiert.

Schritt 2: Fachgespräche und Befragungen

Zu den direkten und indirekten Auswirkungen der Umsatzschwellenänderung wurden verschiedene Akteure befragt (vgl. Annex 3). Die befragten Fachpersonen erhielten vorgängig einen semi-strukturierten Fragebogen. In Zentrum standen Gespräche mit kantonalen Handelsregisterämtern sowie Fachpersonen, die Einzelunternehmen beraten.⁹ Insgesamt wurden 36 Fachgespräche geführt. Diese erfolg-

⁷ SECO 2013: Regulierungsfolgenabschätzung, Handbuch, Bern; SECO 2011: Regulierungs-Checkup, Handbuch, Bern.

⁸ In Absprache mit den für die RFA verantwortlichen Bundesämtern wurden die zur Verfügung stehenden Ressourcen v.a. in die RFA-Prüfpunkte 1, 2 und 4 investiert. Die direkten administrativen Kosten waren zu quantifizieren. Hingegen genügt für die weiteren volkswirtschaftlichen Auswirkungen auch eine „qualitative ökonomische Bewertung“ (vgl. Pflichtenheft).

⁹ Dieses Vorgehen orientiert sich an der Standardvariante des Regulierungs-Checkup (SECO 2011) und hat insbesondere folgenden Vorteil: Jede Fachperson gibt die Schätzung für ein „durchschnittliches“ Unternehmen ab (oder ggf. differenziert nach Art des Unternehmens, sog. Segmentierung), wodurch die Schätzung implizit auf mehreren Unternehmen basiert. Es können somit vergleichs-

ten überwiegend telefonisch und dauerten zwischen 30-60 Minuten. Die im Rahmen der Befragung erhaltenen Schätzungen und Antworten wurden bei Unklarheiten plausibilisiert und dann ausgewertet; mit der Mehrheit der Gesprächspartner/innen erfolgte der Austausch wiederholt. Zudem wurden für spezifische Fragen Gespräche mit weiteren Fachpersonen im In- und Ausland geführt. Die Erhebungsinstrumente (siehe Annex 4 für ein Muster) wurden aktEURSSpezifisch ausgestaltet und vorgängig von den Auftraggebern genehmigt.

Schritt 3: Datenauswertungen

Um die betroffenen Akteure und die mit der handelsregisterlichen Eintragung verbundenen Fallzahlen zu ermitteln, wurden Datenanfragen an das Bundesamt für Statistik (BFS), die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) und das EHRA gerichtet. Die Datenauswertungen wurden durch das BFS in enger Zusammenarbeit mit B,S,S. durchgeführt. Aufgrund der Komplexität der Auswertungen und zur Erlangung der dafür notwendigen Annahmen erfolgte ein regelmässiger Austausch zwischen dem BFS und B,S,S. und bei zentralen Entscheiden zur Methodik wurden die Auftraggeber einbezogen. Ein detaillierter Beschrieb der Datenauswertungen findet sich in Annex 1.

Schritt 4: Validierung

Im Rahmen einer schriftlichen Befragung von acht Einzelunternehmen wurden die Ergebnisse validiert.

Schritt 5: Berichterstattung

Nach dem Studienkonzept wurde der Arbeitsfortschritt in zwei Zwischenberichten zusammengefasst. Die Ergebnisse wurden dann zunächst in einem Entwurf und nach Erhalt des Feedbacks seitens der Auftraggeber in einem Schlussbericht zusammengefasst.

2.2. Limitierungen

Bei den Datenauswertungen und den darauf basierenden Hochrechnungen der direkten administrativen Kosten mussten vor allem wegen fehlender Datenbasis Annahmen getroffen werden:

- Bei knapp 80% der Unternehmen war der Jahresumsatz nicht bekannt und musste geschätzt werden (vgl. detaillierte Ausführungen im Anhang).

weise wenige Fachpersonen eine aussagekräftige Schätzung sicherstellen. Die Unternehmen werden des Weiteren nicht zusätzlich belastet.

- Von der Eintragungspflicht nicht betroffen sind i.d.R. die sog. freien Berufe (dazu zählen z.B. Arzt, Architekt, Rechtsanwalt), da hierbei die persönliche Beziehung zwischen den Parteien im Vordergrund steht. Eine abschliessende Definition gibt es jedoch nicht.¹⁰ Die freien Berufe mussten für die Auswertung entsprechend identifiziert werden; dabei wurde auf Vorarbeiten der Eidgenössischen Finanzkontrolle aufgebaut.¹¹ Zudem wurden spezifische Branchen-Codes (NOGA) verwendet.
- Bei einem Teil der Unternehmen kann es sich um nicht als kaufmännisch geführte Einzelunternehmen handeln, z.B. bei sehr kleinen Betrieben (Friseurin, die selbständigerwerbend, nebenberuflich tätig ist). Diese können auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten nicht identifiziert werden.
- Schliesslich mussten für die Auswertungen verschiedene Datensätze zusammengeführt werden, die nicht denselben Zeitraum umfassten. Dies wurde soweit möglich bereinigt, Unschärfe kann aber nicht ausgeschlossen werden.

Die den Berechnungen zugrundeliegenden typischen Fallkosten basieren auf Schätzungen, sind also nicht Ergebnis genauer betriebswirtschaftlicher Analysen.

Insgesamt führen die Annahmen bei den Datenauswertungen sowie die Herleitung der Fallkosten dazu, dass die aufgeführten Zahlen als Schätzungen zu verstehen sind. Die Grössenordnung ist aber u.E. robust.

Bei den Befragungen war es für die Akteure schwierig, die mutmasslichen Auswirkungen im Vergleich zum Status quo zu *quantifizieren*. Aus diesem Grund sind die unter Prüfpunkt 3 ausgewiesenen Effekte im Sinne einer „*qualitativen ökonomische Bewertung*“¹² zu verstehen.

¹⁰ Siehe SBFI 2014: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Cina vom 19. Dezember 2003 (N 03.3663), S. 5. Im deutschen Recht gibt es demgegenüber eine Definition und einen Katalog von freien Berufen (§ 1 II PartGG): „Die Freien Berufe haben im allgemeinen auf der Grundlage besonderer beruflicher Qualifikation oder schöpferischer Begabung die persönliche, eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Erbringung von Dienstleistungen höherer Art im Interesse der Auftraggeber und der Allgemeinheit zum Inhalt. Ausübung eines Freien Berufs im Sinne dieses Gesetzes ist die selbständige Berufstätigkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Heilpraktiker, Krankengymnasten, Hebammen, Heilmasseure, Diplom-Psychologen, Mitglieder der Rechtsanwaltskammern, Patentanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, beratenden Volks- und Betriebswirte, vereidigten Buchprüfer (vereidigte Buchrevisoren), Steuerbevollmächtigten, Ingenieure, Architekten, Handelschemiker, Lotsen, hauptberuflichen Sachverständigen, Journalisten, Bildberichterstätter, Dolmetscher, Übersetzer und ähnlicher Berufe sowie der Wissenschaftler, Künstler, Schriftsteller, Lehrer und Erzieher.“

¹¹ Vgl. EFK 2018: Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Finanzkontrolle, Bern, April 2018.

¹² Vgl. Pflichtenheft der RFA.

3. Untersuchungsgegenstand

3.1. Ausgangslage¹³

3.1.1. Funktionen und Nutzen des Handelsregisters

Das Handelsregister ist ein amtlich geführtes und einschliesslich der Belege öffentlich zugängliches Register, das vor allem der *Information* und dem *Vertrauensschutz* Dritter dient, aber auch den Eintragungspflichtigen selbst und der Rechtssicherheit zugutekommt. So senkt die Handelsregisterpublizität für alle an einem Geschäft Beteiligten die *Transaktionskosten*.¹⁴ Einerseits können Geschäftspartner, Behörden und Gerichte anhand der Eintragungen im Handelsregister und der mit der Anmeldung eingereichten Belege sowie den inhaltlich grundsätzlich entsprechenden Bekanntmachungen im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) wesentliche Informationen über die Inhaberin eines Einzelunternehmens (Firma, Unternehmens-Identifikationsnummer, bestimmte Personendaten), seine Vertretung (allfällige Erteilung einer Prokura) und das von ihm betriebene Unternehmen (Sitz, Rechtsdomizil, Zweck, ggf. Gegenstand) erhalten¹⁵. Die Handelsregisterdaten werden zudem behördlich (z. B. EHRA-Statistik, Zuteilung des NOGA-Codes) und kommerziell ausgewertet. Die Einzelabfragen im elektronischen Abrufverfahren über die Internetdatenbank "zefix" sind kostenfrei.

Nach dem bereits beschlossenen und voraussichtlich 2020 in Kraft tretenden neuen Handelsregisterrecht wird den Eintragungen im Handelsregister wie denjenigen im Grundbuch zudem ausdrücklich und generell ein öffentlicher Glaube zukommen, so dass gutgläubige Dritte sich in aller Regel auf die Eintragungen auch im Falle ihrer Unrichtigkeit berufen können¹⁶. Bereits heute können gutgläubige Dritte schliesslich darauf vertrauen, dass eine nicht eingetragene oder nicht ordnungsgemäss bekannt gemachte eintragungspflichtige Tatsache auch tatsächlich nicht besteht¹⁷. So können sie sich etwa auf den Fortbestand einer widerrufenen

¹³ Dieses Kapitel wurde von Herrn Prof. Dr. Peter Jung verfasst, dem an dieser Stelle herzlich gedankt sei. Die Ausführungen stellen das Handelsregister aus juristischer Perspektive dar und dienen zur Einbettung der späteren Ergebnisse.

¹⁴ Als Transaktionskosten werden diejenigen Kosten bezeichnet, die bei einem ökonomischen Vorgang selbst anfallen. Dazu zählen sog. "Anbahnungskosten" für die Suche nach und Auswahl von geeigneten Geschäftspartnern ebenso wie sog. "Vereinbarungskosten" für die Verhandlung und Ausgestaltung von Verträgen. Für beide dieser Transaktionskosten kann das Handelsregister relevante Informationen liefern.

¹⁵ Zur Öffentlichkeit des Handelsregisters s. Art. 930 OR bzw. Art. 936 E-OR und Art. 10 ff. HRegV 2007.

¹⁶ Art. 936b Abs. 3 E-OR.

¹⁷ Art. 933 Abs. 2 OR bzw. Art. 936b Abs. 2 E-OR.

Prokura noch solange berufen, bis der Widerruf in das Handelsregister eingetragen und im SHAB bekanntgemacht worden ist¹⁸.

Auf der anderen Seite profitiert auch der Einzelunternehmer von der Eintragung. Er kann mit einem Handelsregisterauszug *Beweis* über die eingetragenen Tatsachen führen, solange nicht deren Unrichtigkeit zur vollen Überzeugung des Gerichts nachgewiesen wird¹⁹. Ausserdem wird unterstellt, dass Dritten die ordnungsgemäss eingetragenen und im SHAB publizierten Tatsachen bekannt sind, sodass sie sich grundsätzlich nicht auf einen gegenteiligen Anschein berufen können²⁰. Dadurch kann sich der Eingetragene zumeist eine entsprechende Mitteilung an seine Geschäftspartner oder lästige Rückfragen ersparen und sich selbst absichern.

An die (Pflicht zur) Handelsregistereintragung knüpfen sich darüber hinaus für den Einzelunternehmer einige wichtige Folgen in anderen Rechtsgebieten. Zwar hängt die Pflicht zur Rechnungslegung nicht mehr von der (Pflicht zur) Eintragung im Handelsregister ab, doch müssen und dürfen nur die zur Eintragung verpflichteten resp. eingetragenen Personen auch eine dann *besonders geschützte Firma* verwenden^{21,22}. Diese Firma ist nach bestimmten und von den Handelsregisterämtern genau geprüften Regeln zu bilden und zu führen²³. Die Eintragung im Handelsregister bewirkt ferner, dass der Einzelunternehmer grundsätzlich der *Konkurs- und Wechselbetreibung* unterliegt²⁴. Aus Gründen der Rechtsklarheit stellt auch die Regelung zur sachlichen Zuständigkeit der in den Kantonen Aargau, Bern, St. Gallen und Zürich bestehenden Handelsgerichte auf die Eintragung zumindest der beklagten Partei im Handelsregister ab²⁵. Für bestimmte Tätigkeiten resp. die Bewilligungserteilung setzt das Gesetz zudem die Eintragung des Einzelunternehmens im Handelsregister voraus (z. B. Arbeitsvermittlung²⁶, Revision²⁷). Die

¹⁸ Art. 461 Abs. 2 OR.

¹⁹ Art. 9 ZGB.

²⁰ Art. 933 Abs. 1 OR bzw. Art. 936b Abs. 1 E-OR.

²¹ Art. 934 OR bzw. Art. 931 E-OR sowie Art. 956 OR.

²² Die Firma eines Einzelunternehmers ist im lokalen Wirtschaftsraum des Geschäftssitzes geschützt. Es darf also kein anderer Firmeninhaber am Ort des Geschäftssitzes und dessen Umgebung mit einer (nahezu) identischen Firma (dann Unterbindung von Amtes wegen) oder verwechslungsfähigen Firma (dann gerichtliche Unterbindung auf Klage hin) auftreten.

²³ Art. 944 ff. OR.

²⁴ Art. 39 ff. und Art. 159 ff. SchKG. Da im Konkurs alle Schulden zur Zahlung fällig werden, das gesamte pfändbare Vermögen des Schuldners zur gemeinschaftlichen Befriedigung sämtlicher Gläubiger liquidiert wird und die Verschuldungslage effizient bereinigt wird, kann sich dies für den Einzelunternehmer kreditfördernd auswirken.

²⁵ Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 ZPO.

²⁶ Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Art. 13 Abs. 1 Bst. a AVG.

²⁷ Art. 8 Abs. 1 Bst. a RAV.

Pflicht zur Eintragung resp. die Eintragung im Handelsregister macht den Einzelunternehmer zumindest nach noch geltender Rechtslage²⁸ schliesslich zum Kaufmann²⁹ bzw. zum Betreiber eines kaufmännischen Gewerbes³⁰, der als solcher unter den jeweils bestehenden weiteren Voraussetzungen den *Sonderregelungen des kaufmännischen Verkehrs* unterliegt. Diese führen zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Geschäftsabwicklung³¹, einer erweiterten Privatautonomie³², gesteigerten Pflichten und besonderen Vergütungsrechten³³. Eine kaufmännische Prokura und eine einfache Handlungsvollmacht können zudem nur von dem Betreiber eines kaufmännischen Gewerbes erteilt werden³⁴.

Das Handelsregister erfüllt schliesslich eine *Rechtsdurchsetzungsfunktion*, weil das Handelsregisteramt aufgrund seiner materiell allerdings eingeschränkten Kognitionsbefugnis prüft, ob die Anmeldung ordnungsgemäss eingereicht wurde und die einzutragenden Tatsachen oder Rechtsverhältnisse dem Gesetz entsprechend begründet wurden³⁵.

3.1.2. Voraussetzungen der Handelsregistereintragung

Als Einzelunternehmen *können* sich natürliche Personen in das Handelsregister eintragen lassen, die ein Gewerbe betreiben, d. h. eine selbstständige, auf dauernden Erwerb gerichtete wirtschaftliche (nicht notwendig gewinnorientierte) Tätigkeit ausüben.

Nach noch geltendem Recht *müssen* sich natürliche Personen eintragen lassen, wenn das von ihnen betriebene Gewerbe eine kaufmännische Einrichtung erfordert (Notwendigkeit einer Firma, kaufmännischen Personals sowie einer geordneten Rechnungslegung und Ablage zur ordentlichen und übersichtlichen Geschäftsführung resp. zum Schutz der Geschäftspartner) und tatsächlich ein Jahresumsatz von

²⁸ Es ist zwar zu vermuten, aber noch nicht gesichert, dass die Kaufmannseigenschaft bzw. die Eigenschaft als Betreiber eines kaufmännischen Gewerbes auch nach dem künftigen Handelsregisterrecht aus der Eintragungspflicht resp. Eintragung folgen wird.

²⁹ Die Kaufmannseigenschaft ist etwa nach dem Wortlaut des Gesetzes (nicht allerdings unbedingt nach der zumeist umstrittenen Auslegung der Wendungen „unter Kaufleuten“ oder „im kaufmännischen Verkehr“) bedeutsam für die Tatbestände von Art. 104 Abs. 3, 124 Abs. 3, 190 Abs. 1, 191 Abs. 2 und Abs. 3, 215 Abs. 1, 313 Abs. 2 und 314 Abs. 3 OR sowie Art. 895 Abs. 2 und 934 Abs. 2 ZGB.

³⁰ Der Betrieb eines kaufmännischen Gewerbes wird etwa vorausgesetzt von Art. 347 ff., 458 Abs. 1 und 462 Abs. 1 OR.

³¹ So z. B. Art. 190 Abs. 1 und 215 Abs. 1 OR.

³² So z. B. Art. 181 Abs. 4 OR i.V.m. Art. 69 ff. FusG.

³³ So z. B. Art. 104 Abs. 3 und Art. 313 Abs. 2 OR.

³⁴ Vgl. Art. 458 Abs. 1 und 462 Abs. 1 OR.

³⁵ Art. 940 OR bzw. Art. 937 E-OR, Art. 955 OR sowie Art. 28 HRegV 2007.

mindestens 100'000 Franken erzielt wird (Massgeblichkeit des vorangegangenen Kalenderjahres, Beurteilung aufgrund verlässlicher Geschäftszahlen, Zusammenrechnung des Umsatzes beim Betrieb mehrerer Einzelunternehmen)³⁶. Nach dem voraussichtlich 2020 in Kraft tretenden neuen Handelsregisterrecht wird für die Eintragungspflicht nur noch der Betrieb eines den Mindestjahresumsatz von 100'000 Franken erzielenden Gewerbes erforderlich sein³⁷.

Die freiberuflich, künstlerisch, handwerklich und landwirtschaftlich tätigen Personen erfahren dabei immer noch eine gewisse Sonderbehandlung durch die Rechtsprechung. Ihre Tätigkeit soll nur dann als wirtschaftlich und damit gewerblich eingestuft werden, wenn das Streben nach Wirtschaftlichkeit andere Aspekte der Tätigkeit (z.B. Heilung, Mitwirkung an der Rechtspflege, individueller und vertrauensvoller Kontakt zur Mandantschaft, Einsatz der eigenen Arbeitskraft, familiäre Urproduktion) in den Hintergrund treten lässt, was anhand von Indizien wie der Zahl der Mitarbeitenden, des Umsatzes, des Kreditbedarfs, der Unternehmensorganisation, der Öffnungszeiten etc. beurteilt wird³⁸. Da die entsprechenden Anforderungen gerade auch im Hinblick auf den Umsatz bislang höher liegen, dürfte die Mindestumsatzschwelle für die genannten Berufsgruppen allenfalls bei einer deutlichen Anhebung Bedeutung erlangen.

Für die vorliegende RFA wird davon ausgegangen, dass sich die Regelung bezüglich der selbständigen freiberuflichen, künstlerischen, handwerklichen und landwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht verändert, d.h. diese Tätigkeiten nicht von einer Änderung des Schwellenwerts betroffen wären.

3.1.3. Internationaler Vergleich

Deutschland

Im deutschen Recht besteht die Eintragungspflicht für Einzelunternehmer, wenn diese ein Handelsgewerbe betreiben (§ 29 i.V.m. §§ 1, 3 HGB). Der Gewerbebegriff entspricht dabei grundsätzlich dem schweizerischen, wobei allerdings die Freiberufler nicht zu den Gewerbetreibenden gezählt werden und daher weder zu den eintragungspflichtigen noch zu den eintragungsfähigen Personen gehören. Für Landwirte ist die Eintragung freiwillig. Das Gewerbe ist vermutungsweise ein *Handelsgewerbe*, es sei denn dass das Unternehmen nach Art oder Umfang einen

³⁶ Art. 934 Abs. 1 OR und Art. 36 HRegV 2007.

³⁷ Art. 931 Abs. 1 E-OR.

³⁸ S. zu Beispielen aus der Rechtsprechung BGE 100 1b 345 ff.; BGE 124 III 363; BGE 130 III 707 und BGE 135 III 304.

in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb nicht erfordert. Anders als das schweizerische Recht stellt das deutsche Recht bereits bei der Bestimmung des notwendigen Umfangs des Gewerbes nicht allein auf den allerdings ebenfalls wichtigen Umsatz ab und nennt auch in Gesetz, Rechtsprechung oder Lehre keinen bestimmten Schwellenwert. Stattdessen wird typologisch ein ganzer Strauss von Kriterien gesamthaft betrachtet (Art: Komplexität der Leistungen und Geschäfte, Kundenstruktur etc.; Umfang: Umsatz, Zahl der Beschäftigten, Grösse des Anlage- und Betriebskapitals, Kreditbedarf etc.). Das deutsche Recht legt die Schwelle damit tendenziell höher und stabiler, definiert sie aber rechtsunsicherer. Die freiwillige Eintragung erfolgt daher auch, um die im deutschen Recht vergleichsweise wichtigere Kaufmannseigenschaft klarzustellen.

Frankreich

Im französischen Recht haben sich Einzelunternehmer in das *registre du commerce et des sociétés* einzutragen, wenn sie Kaufleute sind (Art. L. 123 Abs. 1 Nr. 1 C. com.). Das ist dann der Fall, wenn sie den Abschluss von Handelsgeschäften berufs- und gewohnheitsmässig betreiben. Zu den Handelsgeschäften gehören nach Art. L. 110-1 C. com. insbesondere die Handelsgeschäfte i.e.S., entsprechende Hilfsgeschäfte, Mietgeschäfte über bewegliche Sachen, die Manufaktur, die Vertriebsmittlung, Finanzgeschäfte und Wechselgeschäfte, wobei die Lehre eigene Systematisierungen (v. a. *actes de commerce par nature ou par forme; actes influencés par la profession de l'auteur de l'acte*) entwickelt hat.

Italien

Im italienischen Recht sind nach Art. 2195 CCit alle kaufmännischen Unternehmer zur Eintragung in das *registro delle imprese* verpflichtet. Das setzt die Unternehmereigenschaft nach Art. 2082 CCit (berufsmässige und organisierte Wirtschaftstätigkeit zum Zwecke der Produktion oder des Austauschs von Gütern und Dienstleistungen) und die Ausübung einer der in Art. 2195 CCit aufgeführten kaufmännischen Tätigkeiten (industrielle Produktion, Handel, Transport, Finanzdienstleistung, andere den vorgenannten Tätigkeiten dienende Hilfs- und Nebentätigkeiten) voraus. Kleinunternehmer i.S.v. Art. 2083 CCit (Landwirte, Künstler, Kleinkaufleute und Personen, die vor allem die eigene Arbeitskraft und diejenige von Familienmitgliedern einsetzen) sind von der Eintragungspflicht ausgenommen (Art. 2202 CCit).

Liechtenstein

Die Rechtslage in Liechtenstein weist grosse Ähnlichkeiten mit der bis 31.12.2007 in der Schweiz massgeblichen Regelung auf (vgl. Art. 52 ff. aHRegV-CH). Danach ist eine Einzelperson, die in Liechtenstein ein Handels-, Fabrikations- oder ein anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreibt, verpflichtet, sich in das Handelsregister eintragen zu lassen (Art. 945 f. PGR, Art. 42 HRV). Einige dieser Gewerbe sind dabei jedoch von der Eintragungspflicht befreit, sofern ihr Jahresumsatz 300'000 Franken (voraussichtlich) nicht übersteigt (Art. 43 ff. HRV).

Österreich

Im österreichischen Recht haben sich alle unternehmerisch tätigen natürlichen Personen, die der Pflicht zur Rechnungslegung unterliegen, in das Firmenbuch eintragen zu lassen (§ 8 UGB). Eine Person ist unternehmerisch tätig, wenn sie ein Unternehmen, d. h. eine auf Dauer angelegte Organisation selbständiger wirtschaftlicher Tätigkeit, betreibt (§ 1 UGB). Der Rechnungslegungspflicht unterliegt ein Einzelunternehmer nach § 189 Abs. 1 Ziff. 3 UGB, wenn er hinsichtlich der einzelnen einheitlichen Betriebe jeweils mehr als 700'000 Euro Umsatzerlöse im Geschäftsjahr erzielt. Für Freiberufler sowie Land- und Forstwirte gilt noch eine gewisse Privilegierung (§ 189 Abs. 4 UGB). Das österreichische Recht steht damit strukturell dem schweizerischen am nächsten, verlangt aber einen deutlichen höheren Mindestumsatz. Ursprünglich lag die Schwelle der Rechnungslegungs- und Eintragungspflicht mit 400'000 Euro niedriger, wurde dann aber mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der Harmonie mit dem Steuerrecht angehoben.

Rechtsvergleichendes Fazit

Die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Eintragungspflicht eines gewerblich tätigen Einzelunternehmers sind in den die Schweiz umgebenden Staaten sehr unterschiedlich geregelt. Insgesamt liegen die Anforderungen für eine Eintragung im umliegenden Ausland jedoch höher als in der Schweiz. Das gilt namentlich für die beiden ausdrücklich einen Umsatzschwellenwert normierenden Rechtsordnungen Liechtenstein (300'000 Franken; Geltung allerdings nur für einen Teil der Gewerbe) und Österreich (700'000 EUR).

4. Ergebnisse RFA Prüfpunkte

4.1. Prüfpunkt 1

Der erste Prüfpunkt behandelt die *Notwendigkeit und Möglichkeit* staatlichen Handelns. Die folgenden Überlegungen basieren vor allem auf Literatur- und Dokumentenanalyse, der Fachgespräche sowie eigener Expertise.

4.1.1. Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Pro- und Contra-Argumente, die für eine Änderung des Status quo sprechen werden nachfolgend besprochen. Die Argumente stammen einerseits aus den im Parlament zu diesem Geschäft geführten Debatten und andererseits aus eigenen Überlegungen. Zu beachten ist: Im Parlament diskutiert resp. vorgeschlagen wurde nur die Erhöhung der Umsatzschwelle; deren Senkung wurde erst im Nachgang dazu als Teil der vertieften Prüfung einer Änderung des Schwellenwerts als Variante vorgeschlagen. Da die Varianten in gegensätzliche Richtungen weisen, werden die nachfolgenden Aussagen differenziert nach der Erhöhung / Senkung des Schwellenwerts.

Erhöhung Umsatzschwelle

Harmonisierung mit dem Rechnungslegungsrecht: Die Erhöhung des Schwellenwerts wurde im Parlament zunächst in Zusammenhang mit der per 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Revision des Rechnungslegungsrechts gefordert. Mit ihr wurde es Unternehmen mit Umsätzen unter 500'000 Franken erlaubt, nur über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögenslage Buch zu führen. Mit einer Erhöhung der handelsregisterlichen Umsatzschwelle auf 500'000 Franken (Variante 2) könnte somit Kongruenz hergestellt werden. Indes würde damit eine Diskrepanz zum aktuell massgebenden Umsatz für die Mehrwertsteuerpflicht begründet.^{39,40} Variante 2 (Erhöhung auf 250'000 Franken) würde freilich sowohl von jenem im Bereich Rechnungslegung als auch jenem im Bereich Mehrwertsteuer abweichen. Da die Umsatzschwellen im Rechnungslegungs- resp. Handelsregisterrecht tatbestandlich voneinander unabhängig sind, ergibt sich kein zwingendes

³⁹ Art. 10 MWSTG, SR 641.20. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die (im Nationalrat noch nicht behandelte) parlamentarische Initiative Hess 14.479 eine Erhöhung des massgebenden Umsatzschwellenwerts auf 150'000 Franken fordert.

⁴⁰ Das Unternehmensrecht definiert die Voraussetzungen der Eintragungspflicht von Einzelunternehmen in das Handelsregister unabhängig von der Mehrwertsteuerpflicht. Dementsprechend ist es für den Handelsregistereintrag unerheblich, ob ein Einzelunternehmen der Mehrwertsteuer unterliegt oder nicht.

Erfordernis der Harmonisierung. Allerdings könnte die auch im Sinne der administrativen Entlastung umgesetzte Revision im Rechnungslegungsrecht analog eine Erhöhung des Schwellenwerts im Handelsregisterrecht begründen, was nachfolgend betrachtet wird.

Administrative Entlastung: Einzelunternehmen würden sowohl beim Initialaufwand der Eintragung als auch um den wiederkehrenden administrativen Aufwand entlastet, wenn die Umsatzschwelle für die handelsregisterliche Eintragung erhöht würde. Allerdings zeigen die Ergebnisse jüngster Studien im Bereich administrative Belastung grundsätzlich, dass die mit dem Handelsregister verbundenen rechtlichen Pflichten nicht als belastend *wahrgenommen* werden.⁴¹ Ebenso – es zeigt sich auch in den Fachgesprächen für diese RFA – wird der administrative Aufwand, den Einzelunternehmen für handelsregisterliche Eintragungen aufbringen müssen, mehrheitlich als vergleichsweise tief eingeschätzt. Schliesslich ist von tiefen Fallzahlen auszugehen, wie sich später zeigen wird.

Es wurde in diesem Kontext auch argumentiert, dass der seit über vier Jahrzehnten unveränderte Umsatzschwellenwert zu einer "*schleichenden Ausweitung*" der zur Eintragung verpflichteten Einzelunternehmen geführt hat. Um den Kreis der Normadressaten anzupassen, wäre die Umsatzschwelle zu erhöhen. Tatsächlich läge ein die Teuerung berücksichtigender Schwellenwert bei etwa 260'000 Franken. Solche Teuerungsausgleiche müssten dann aber konsequenterweise auch bei anderen Schwellenwerten geboten sein.

Auswirkungen auf das Konkursrecht: In der parlamentarischen Diskussion wurde schliesslich erwähnt, dass die mit der Eintragung ins Handelsregister verknüpfte Konkurs- und Wechselschuldbetreibung Nachteile für die Schuldner (also die Inhaber/innen eines Einzelunternehmens) mit sich bringen kann. Bei einer Erhöhung des Schwellenwerts wären davon weniger Einzelunternehmer/innen betroffen. Demgegenüber würde die Position der Gläubiger bei einer Reduktion eingeschränkt. Ob eine Änderung des aktuellen Umsatzschwellenwerts geboten ist, wird je nach Situation und Blickwinkel unterschiedlich und zudem teils gegenläufig sein (vgl. dazu den Exkurs in diesem Bericht).

Reduktion Umsatzschwelle

Transparenz: Eine Reduktion der Umsatzschwelle wurde im Parlament nicht diskutiert. Sie kann aber aus Gründen der Transparenz abgeleitet werden, dass also

⁴¹ GfK 2014: Bürokratiemonitor 2014, GfK Switzerland AG im Auftrag von Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Dezember 2014.

alle am (gewerblichen) Geschäftsverkehr teilhabenden Akteure minimalen Informationspflichten nachkommen müssten. Das wäre nicht nur für die Geschäftspartner und Drittverwerter von Registerdaten von Vorteil, sondern käme auch dem Einzelunternehmer selbst zugute (s.o.). Teilweise entgegnet werden kann, dass es nicht der primäre Zweck des Handelsregisters ist, gegenüber Drittverwertern von Registerdaten (z.B. Steuerbehörden) für Transparenz zu sorgen oder für sie erleichterten Zugang zu Informationen zu schaffen.

Gleichbehandlung durch Vereinheitlichung der Eintragungsvoraussetzungen: Mit einer Reduktion der Umsatzschwelle auf 0 würde die aktuell bestehende Sonderbehandlung der Einzelunternehmen beseitigt. Es würden grundsätzlich⁴² alle bereits vor der Eintragung in das Handelsregister entstandenen Unternehmensträger hinsichtlich der Kriterien für die Eintragungspflicht gleich behandelt. Nach dem noch geltenden Handelsregisterrecht käme es für alle diese Unternehmensträger nämlich allein auf den Betrieb eines kaufmännischen Gewerbes an.⁴³

Administrative Entlastung: Eine Abschaffung des Schwellenwerts ist zudem insofern eine administrative Vereinfachung für Behörden und Unternehmen, weil man sich nicht mehr mit der Feststellung der Schwellenüberschreitung befassen müsste.

Vertikale Gerechtigkeit: Aufgrund der Tatsache, dass 100'000 Franken Umsatz nicht in jeder Branche die gleiche Bedeutung aufweisen (Beispiel: Branche mit hohem vs. solche mit keinem oder geringem Sachaufwand), hat die Umsatzschwelle auch nicht für alle Einzelunternehmen die gleiche Bedeutung. Ebenso können beispielsweise Kleinstunternehmen nicht den gleichen Nutzen aus der Eintragung im Handelsregister ziehen (z.B. weil diese nur sehr wenige Geschäftspartner haben). Entsprechend kann argumentiert werden, dass ungleiche Situationen gleich behandelt werden, was Fragen der vertikalen Gerechtigkeit aufwirft.

4.1.2. Befragungsergebnisse

Die befragten Akteure beantworten die Frage der Notwendigkeit einer Umsatzschwellenänderung durchwegs abschlägig. Drei Fachpersonen vertraten die Ansicht, dass eine Erhöhung des Schwellenwerts dezidiert negative Auswirkungen hätte. Für die Mehrheit liegt auf der Hand, dass der aktuelle Wert gut akzeptiert und verbreitet, sinnvoll und praktikabel ist, keine Probleme mit sich bringt und

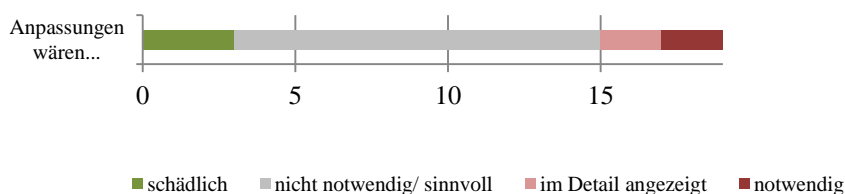
⁴² Die Angehörigen der freien Berufe und Landwirte unterliegen als Einzelunternehmer oder Personengesellschaften ohnehin einer Sonderbehandlung (für Einzelunternehmer künftig ausdrücklich erwähnt in Art. 931 Abs. 1 S. 2 E-OR).

⁴³ (Einzelunternehmen: Art. 934 Abs. 1 OR, Art. 36 Abs. 1 HRegV; Personengesellschaften: Art. 552, 594 OR; Idealvereine: Art. 61 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB).

auch einen gewissen Entwicklungsstand und eine prinzipielle Relevanz der registrierten Unternehmen im Wirtschaftsleben markiert.

Nur vereinzelte Fachpersonen waren der Ansicht, dass eine Änderung der aktuellen Umsatzschwelle geboten sei. Dabei bevorzugten diese Fachpersonen überwiegend eine Reduktion des Schwellenwerts auf 0 Franken und zwar zur Schaffung von Klarheit (und damit Vereinfachung sowie Rechtssicherheit) und zur Verbesserung der Transparenz (zur vertieften Beurteilung der Varianten vgl. Prüfpunkt 4).

Abbildung 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns



Quelle: Befragung, n=19.

4.1.3. Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Voraussetzungen der Pflicht zur Eintragung in das Handelsregister können und sollten durch ein Bundesgesetz festgelegt werden. Derzeit ist das Mindestumsatzkriterium für Einzelunternehmen zwar lediglich auf Verordnungsstufe (Art. 36 HRegV) angesiedelt, doch wird sich diese Regelung mit Inkrafttreten des neuen Handelsregisterrechts auf Gesetzesstufe wiederfinden (Art. 931 Abs. 1 E-OR). Da die entsprechende Revision des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) bereits vom Parlament beschlossen wurde, müsste eine Änderung oder Aufhebung des Schwellenwertes ebenfalls von der Bundesversammlung in Form einer Revision des Obligationenrechts beschlossen werden. Eine Regelung allein auf Verordnungsstufe wäre wegen der Bedeutung des Schwellenwerts für die Begründung der Handelsregistereintragungspflicht von hierdurch in ihrer Wirtschaftsfreiheit eingeschränkten Einzelunternehmern nicht angebracht.

In den folgenden Kapiteln werden die Argumente nun genauer analysiert, bewertet und eingeordnet.

4.2. Prüfpunkt 2

Der zweite RFA Prüfpunkt analysiert die mutmasslichen *Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen*. Dazu differenzieren wir diese nach direkt betroffenen und indirekt betroffenen Akteuren.

Direkt betroffene Akteure: Von einer Schwellenwertänderung direkt betroffen wären:

- Einzelunternehmen (Abschnitt 4.2.1.)
 - mit einem Umsatz zwischen 100'000-250'000 Franken (Variante 1)
 - mit einem Umsatz zwischen 100'000-500'000 Franken (Variante 2)
 - mit einem Umsatz unter 100'000 Franken (Variante 3)
- Eidgenössisches Amt für das Handelsregister und kantonale Handelsregisterämter (Abschnitt 4.2.2.).

Indirekt betroffene Akteure (Abschnitt 4.2.3.): Das Handelsregister wird auch von weiteren Akteuren als Informationsquelle genutzt. Dazu zählen insbesondere Banken und Auskunftsdienstleister sowie die öffentliche Hand.

Das Kapitel konzentriert sich auf die administrativen Kosten, die mit einer Schwellenwertänderung für diese direkt und indirekt betroffenen Akteure verbunden wären.

4.2.1. Einzelunternehmen⁴⁴

Fallzahlen

Es gibt rund 394'000 Einzelunternehmen in der Schweiz, im Handelsregister eingetragen sind knapp 160'000.

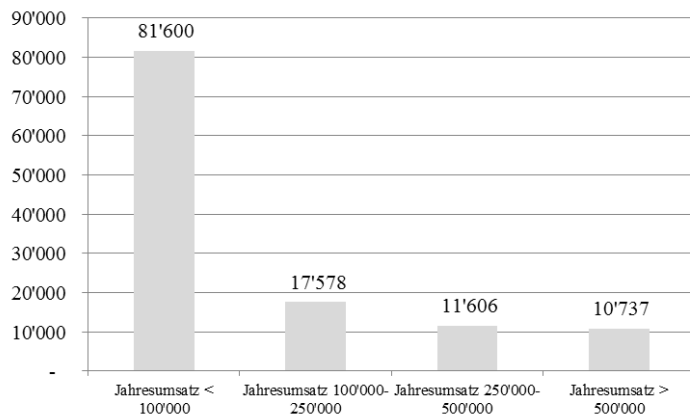
Erhöhung der Umsatzschwelle

Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle wären weniger dieser Unternehmen eintragungspflichtig und bereits im Handelsregister eingetragene Einzelunternehmen, welche die Umsatzschwelle nicht erreichen, könnten sich aus dem Handelsregister löschen lassen. Von einer Änderung des Schwellenwerts nicht betroffen wären

⁴⁴ Alle in den nachfolgenden Abschnitten aufgeführten Zahlen entsprechen groben Abschätzungen (vgl. dazu auch Abschnitt 2.2.). Um die Berechnungen nachvollziehbar herleiten zu können, werden in den entsprechenden Abschnitten dennoch die exakten Werte ausgewiesen. Es gilt aber zu beachten, dass diese nur eine Grössenordnung darstellen. Entsprechend werden die Zahlen in den Abschnitten zu Fazit und Zusammenfassung gerundet dargestellt.

dabei die freien Berufe. Schliesst man diese aus, beträgt die Anzahl im Handelsregister eingetragener Unternehmen aktuell ca. 126'000.⁴⁵ Davon weist ein Grossteil einen Umsatz von unter 100'000 CHF pro Jahr auf und ist damit freiwillig eingetragen (vgl. dazu auch nachfolgende Abbildung).

Abbildung 2: Eingetragene Einzelunternehmen



Quelle: BFS. Anmerkung: Unternehmen mit unbekanntem Umsatz sind nicht dargestellt (4'474).

Von den heute eingetragenen Unternehmen wären 17'578 Einzelunternehmen in Variante 1 und 29'184 Einzelunternehmen in Variante 2 nicht mehr eintragungspflichtig, da sie in der Umsatzkategorie 100'000 bis 250'000 CHF resp. 100'000 bis 500'000 CHF liegen.

Es stellt sich die Frage, in welchem Ausmass die Einzelunternehmen die Möglichkeit einer Löschung effektiv wahrnehmen würden. Der Umstand, dass 81'600 Einzelunternehmen mit einem Umsatz unter 100'000 Franken *freiwillig* eingetragen sind, deutet darauf hin, dass das Handelsregister für Unternehmen einen Nutzen aufweist. Die befragten Fachpersonen äusserten entsprechend die Meinung, dass sich nur ein kleiner Teil der Einzelunternehmen löschen lassen würde. Im Mittel wird von 5% ausgegangen (Medianwert), wobei von Unterschieden nach Branchen auszugehen ist.⁴⁶ Die These, dass sich ein Grossteil der Einzelunternehmen löschen

⁴⁵ Ebenfalls nicht betroffen von einer Schwellenwertänderung wären Einzelunternehmen, sofern sie kein "nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe" betreiben. Deren Anzahl kann im Rahmen der vorliegenden Analyse jedoch nicht abgeschätzt werden.

⁴⁶ Eine Schätzung dazu liegt nicht vor. Der Anteil der eingetragenen Einzelunternehmen unter 100'000 Franken (d.h. freiwillig eingetragen) variiert je nach Branche jedoch deutlich: Eine grobe Abschätzung zeigt, dass der Anteil je nach Branche (NOGA-2-Steller, exkl. Branchen mit nur freien Berufen) zwischen rund 10% und etwa 75% schwankt. Dies ist u.E. dahingehend zu interpretieren, dass das Handelsregister je nach Branche eine unterschiedliche Bedeutung resp. Relevanz hat.

lassen würde, bestätigt sich auch in den Gesprächen mit den Fachpersonen nicht: Von den befragten 22 Fachpersonen verneinen diese These 18 Personen völlig oder eher. Die Gründe dafür, dass sich viele Einzelunternehmen nicht löschen lassen würden, sind:⁴⁷

- Anforderungen im Geschäftsverkehr (z.B. Banken, Abschluss eines Firmenabonnements bei Mobiltelekommunikationsunternehmen)
- Einlösen eines Firmenfahrzeugs
- bessere Konditionen (z.B. Lieferanten)
- Signal höherer Seriosität
- Vertrauen bei Geschäftspartnern resp. Kundinnen und Kunden
- mit der Eintragung verbundene Rechtswirkungen (s.o.)
- die Handelsregisterpublizität entlastet die Eingetragenen grundsätzlich von der Pflicht zur individuellen Information seiner Geschäftspartner und erspart ihnen auch gewisse Rückfragen Dritter
- Beweiskraft der Eintragungen
- ggf. Nutzen für den Erhalt einer Selbständigkeitserklärung durch die Versicherungsanstalten SVA und SUVA
- ggf. spätere Überschreitung des Schwellenwerts / Änderung der Rechtsform
- ggf. Anforderung weiterer Gesetze (Geldwäschereigesetz)⁴⁸
- ggf. Möglichkeit der Eintragung weiterer für das Einzelunternehmen zeichnungsbefugter Personen
- Kosten für Löschung

Demgegenüber stehen Kosten: Aufwand für die Eintragung und allfällige Aktualisierung der Daten (deren Pflicht auch bei einem freiwilligen Eintrag besteht) sowie negative Wirkungen der Publizität für die/den Eingetragenen (Öffentlichkeit von Daten, Verkehrsschutz) oder die Firmenführungspflicht⁴⁹. Insgesamt überwiegt der

Hier kann noch das Problem einer negativen Selektion angemerkt werden: Angesichts der Vorteile, welche die Eintragung ins Handelsregister mit sich bringt, lassen sich ggf. nur solche Unternehmen austragen, welche die Publizität scheuen, weil sie etwas zu verbergen haben (z.B. betrügerische Absichten im Internethandel).

⁴⁷ Aussagen aus den Gesprächen und www.afhn.sg.ch/g/FAQ.html

⁴⁸ Geldwäschereigesetz Art. 14:

¹ Finanzintermediäre (...) müssen (...) eine Bewilligung für die Ausübung ihrer Tätigkeit einholen.

² Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn der Finanzintermediär:

a. als kaufmännische Firma im Handelsregister eingetragen oder aufgrund einer behördlichen Bewilligung tätig ist;

b. [...]

⁴⁹ Art. 944 ff. OR und insb. Art. 954a OR.

Nutzen des Handelsregistereintrags für die Unternehmen die Kosten.⁵⁰ Entsprechend würden sich in Variante 1 schätzungsweise nur 879 Einzelunternehmen und in Variante 2 etwa 1'459 Einzelunternehmen löschen lassen (d.h. 5% der Unternehmen, die neu nicht mehr eintragungspflichtig wären).⁵¹ Die Gesamtzahl der eingetragenen Einzelunternehmen bleibt fast gleich.

Dynamische Sicht: Künftig würden sich weniger Unternehmen neu eintragen lassen müssen. Damit verbunden würde für die nicht oder nicht mehr eingetragenen Unternehmen auch die Pflicht zur Meldung von Mutationen und von Löschungen entfallen.

Die oben genannten 5% beziehen sich auf die aktuell eingetragenen Einzelunternehmen, welche sich löschen lassen würden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich künftig etwas weniger Einzelunternehmen in der entsprechenden Umsatzklasse überhaupt eintragen lassen, da dafür nicht aktiv eine Löschung beantragt werden muss, sondern "nur" auf eine Eintragung verzichtet wird. Der Anteil der Unternehmen, die sich künftig nicht mehr neu eintragen liesse, lässt sich anhand der verfügbaren Informationen nicht abschätzen. Die nachfolgenden Auswertungen gehen dabei von 5% aus und stellen demnach einen unteren Wert dar. In Ergänzung dazu wird ein Szenario dargestellt, in dem mit 20% gerechnet wird.

Weiter ist es möglich, dass sich durch eine Erhöhung des Schwellenwerts möglicherweise auch weniger *Einzelunternehmen unter 100'000 Franken* eintragen lassen (d.h. Unternehmen, die bereits heute nicht eintragungspflichtig sind). Denn Einzelunternehmen mit einem Umsatz von z.B. 80'000 Franken lassen sich in der heutigen Situation möglicherweise eintragen, da sie damit rechnen, dass ihr Umsatz auf über 100'000 Franken steigen wird. Mit einem Schwellenwert von 250'000 oder mehr noch bei 500'000 Franken sind sie demgegenüber weiter von der Grenze entfernt und tragen sich möglicherweise weniger ein.⁵²

⁵⁰ Insofern wären die administrativen Aufwände als "Sowieso-Kosten" zu qualifizieren, welche unabhängig einer Umsatzschwelle bei der Aufnahme einer Geschäftstätigkeit anfallen.

⁵¹ Berechnung (Variante 2): $1'459 = 5\% * 29'184$.

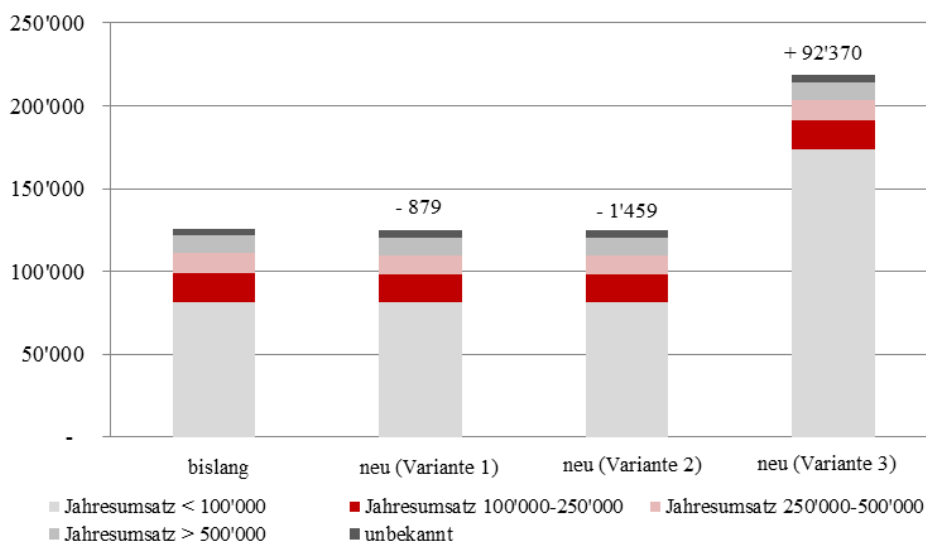
⁵² Eine andere These ist, dass für etwas grössere Unternehmen die Eintragung mit einem höheren Nutzen verbunden ist. Entsprechend würde eine Erhöhung des Schwellenwerts – in Übereinstimmung mit den Schätzungen der Befragten – zu geringen Veränderungen führen. Eine Differenzierung nach weiteren Grössenklassen bei den heute freiwillig eingetragenen Unternehmen (unter 100'000 CHF) liegt aber nicht vor.

Senkung der Umsatzschwelle

Bei einer Senkung der Umsatzschwelle wären demgegenüber deutlich mehr Unternehmen eintragungspflichtig: Rund 92'000 Einzelunternehmen, wären neu eintragungspflichtig.

Nachfolgend werden die Fallzahlen der Varianten nochmals im Überblick dargestellt.

Abbildung 3: Eingetragene Einzelunternehmen nach Varianten



Quelle: BFS.

Zu beachten ist, dass der Wert von rund 92'000 ein Maximalwert darstellt. Denn auch bei einer Abschaffung des Schwellenwerts sind Einzelunternehmen nach der noch geltenden Rechtslage von der Eintragungspflicht befreit, sofern sie kein "nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe" betreiben. Wie viele dies sind, kann im Rahmen der Studie nicht abgeschätzt werden. Die angegebenen Werte sind jedoch als obere Grenze zu verstehen. Der Maximalwert gilt nur nach der noch geltenden Rechtslage. Hingegen wird mit der bereits beschlossenen und voraussichtlich zum 1.1.2020 in Kraft tretenden Revision des Handelsregisterrechts nur noch der Betrieb eines Gewerbes verlangt, das nach Abschaffung der Mindestumsatzschwelle dann stets eintragungspflichtig wäre.

Fallkosten

Bei einer Erhöhung des Schwellenwerts ergeben sich folgende Effekte:

- *Initialer Mehraufwand*: Ein Teil der Einzelunternehmen lässt sich löschen.
- *Laufende Entlastung*: Diese Unternehmen werden in Zukunft keine Mutationen mehr vornehmen müssen. Weniger Einzelunternehmen müssen sich künftig eintragen lassen.

Bei einer Senkung des Schwellenwerts gilt:

- *Initialer Mehraufwand*: Ein Teil der Einzelunternehmen muss sich neu eintragen lassen.
- *Laufende Mehrbelastung*: Diese Unternehmen werden in Zukunft Mutationen vornehmen müssen. Mehr Einzelunternehmen müssen sich künftig eintragen lassen.

Relevant sind somit die Kosten pro Eintragung / Mutation / Löschung. In der folgenden Tabelle 1 sind die diesbezüglichen Kosten pro Fall aufgeführt.

Tabelle 1: Kosten pro Fall, Unternehmen

	Eintragung	Mutation	Löschung
Personalaufwand pro Fall	60 CHF	30 CHF	16 CHF
Sachaufwand pro Fall	10 CHF	6 CHF	1 CHF
Gebühren pro Fall	185 CHF	50 CHF	40 CHF
Insgesamt	255 CHF	86 CHF	57 CHF

Quelle: Befragung, Stundensatz: 60 Franken (gem. BFS), Medianwerte, alle gerundet. Anmerkung: Zum Sachaufwand zählen etwa Ausgaben für Betriebsmittel, Büromaterialien, oder bezogene Fremdleistungen. Gebühren inkludieren u.a. Kosten für Beglaubigungen, Handelsregisterauszug.

Diese Kostenschätzungen wurden bei Fachpersonen erhoben und von Einzelunternehmen validiert. Die acht Einzelunternehmen, welche die Validierung vorgenommen haben, decken verschiedene Branchen und Sprachregionen ab und bestätigten die Einschätzung der Expertinnen und Experten.⁵³

⁵³ Ihre Schätzungen für eine eigene Eintragung betragen zwischen 50 und 1500 Franken (Medianwert: 250 Franken), für eine Mutation zwischen 100 und 150 Franken. Die Mittelwerte wurden als plausibel eingeschätzt. Die detaillierten Resultate sind im Anhang aufgeführt.

Hochrechnung

Durch die Multiplikation der Kosten pro Fall mit den Fallzahlen ergeben sich die initialen resp. jährlichen Mehr-/Minderaufwände. Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle bewegen sich die initialen Kosten bei unter 100'000 Franken, bei einer Schwellenwertreduktion auf 0 betragen sie hingegen knapp 24 Mio. Franken. Der hohe Betrag ergibt sich durch die hohe Anzahl betroffener Einzelunternehmen. Deren Aufwand ist mit einmalig 255 Franken pro Unternehmen verhältnismässig gering.

Tabelle 2: Initiale Kosten

	Kosten pro Fall	Fallzahlen			Kosten insgesamt (Kosten pro Fall x Fallzahl)		
		V1	V2	V3	V1	V2	V3
Eintragung	255 CHF	-	-	92'370	-	-	23'558'910
Löschung	57 CHF	879	1'459	-	50'329	83'559	
Insgesamt					50'329	83'559	23'558'910

Quelle: BFS, Befragung, eigene Berechnungen.

Bezüglich der Veränderung der jährlichen Aufwände ist relevant, dass mehr Unternehmen (Variante 3) oder weniger Unternehmen (Variante 1 und Variante 2) künftig im Handelsregister eingetragen sind. Entsprechend ändern sich auch die damit verbundenen Mutationen, neuen Eintragungen und Löschungen. Die *Mutationen* lassen sich wie folgt berechnen:

- *Variante 1:* Rund 14% aller im Handelsregister eingetragenen Einzelunternehmen gehören der Umsatzklasse 100'000 bis 250'000 Franken pro Jahr an.⁵⁴ Die Gesamtanzahl der Mutationen der Einzelunternehmen aller Umsatzkategorien liegt bei rund 14'000 (pro Jahr). Es wird entsprechend die Annahme getroffen, dass 14% der 14'000 Mutationen von Einzelunternehmen getätigt werden, welche sich löschen lassen könnten. Davon relevant sind 5%, da sich „nur“ 5% der entsprechenden Unternehmen effektiv löschen lassen (s.o.). Dies sind 96 pro Jahr ($= 0.05 * 0.14 * 14'000$, Rundungsdifferenzen möglich).

⁵⁴ In diesen Auswertungen sind die freien Berufe ebenfalls berücksichtigt, d.h. der Anteil bezieht sich auf alle Eintragungen. Der Grund liegt darin, dass die Anzahl Mutationen (resp. später neue Eintragungen und Löschungen) nicht differenziert vorliegt.

- *Variante 2:* Rund 22% aller im Handelsregister eingetragenen Einzelunternehmen gehören der Umsatzklasse 100'000 bis 500'000 Franken pro Jahr an. Es wird entsprechend die Annahme getroffen, dass 22% der 14'000 Mutationen von Einzelunternehmen getätigt werden, welche sich löschen lassen könnten. Davon relevant sind 5%. Dies sind 157 pro Jahr.
- *Variante 3:* In Variante 3 müssen sich 92'000 neu eintragen lassen. Damit liegt die Anzahl der eingetragenen Einzelunternehmen insgesamt bei 252'000 (92'000 Neueintragungen und 160'000 aktuell bereits eingetragene (inkl. freie Berufe)). Der Anteil dieser neu eingetragenen Unternehmen beträgt damit 37%. Die Anzahl Mutationen liegt bei aktuell rund 14'000 und steigt (durch die höhere Anzahl Unternehmen) auf rund 22'000.⁵⁵ Es wird die Annahme getroffen, dass 37% der 22'000 Mutationen von Einzelunternehmen getätigt werden, die sich neu eingetragen haben. Dies sind rund 8'137 pro Jahr.

Analoge Überlegungen können für die Veränderung der Anzahl Eintragungen sowie Löschungen gemacht werden. Nachfolgend werden die Angaben für Variante 1 hergeleitet.

- *Eintragungen neuer Unternehmen (Variante 1):* Rund 14% aller im Handelsregister eingetragenen Einzelunternehmen fallen in die Umsatzklasse 100'000 bis 250'000 Franken pro Jahr. Die Gesamtanzahl der Neueintragungen der Einzelunternehmen aller Umsatzkategorien liegt bei rund 14'000 (pro Jahr). Es wird entsprechend die Annahme getroffen, dass 14% der 14'000 Neueintragungen von Einzelunternehmen getätigt werden, für welche dies neu freiwillig ist. Davon relevant sind 5%, da sich „nur“ 5% der entsprechenden Unternehmen nicht mehr eintragen lassen. Dies sind 97 pro Jahr.
- *Löschungen (Variante 1):*⁵⁶ Rund 14% aller im Handelsregister eingetragenen Einzelunternehmen fallen in die Umsatzklasse 100'000 bis 250'000 Franken pro Jahr. Die Gesamtanzahl der Löschungen der Einzelunternehmen aller Umsatzkategorien liegt bei knapp 13'000 (pro Jahr). Es wird entsprechend die Annahme getroffen, dass 14% der 13'000 Löschungen von Einzelunternehmen getätigt werden, für welche die Eintragung neu freiwillig

⁵⁵ Proportionale Hochrechnung anhand Erhöhung der Anzahl Unternehmen insgesamt (Berechnung: $252'000/160'000*14'000$).

⁵⁶ Anmerkung: Bei den hier aufgeführten Löschungen geht es um die jährliche Veränderung (weniger Unternehmen tragen sich ein, also müssen sich auch weniger löschen lassen), nicht um den einmaligen Effekt, dass sich bereits eingetragene Unternehmen löschen lassen können.

lig ist. Davon relevant sind 5%, da sich „nur“ 5% der entsprechenden Unternehmen nicht eintragen lassen und sich deshalb auch nicht später löschen lassen. Dies sind 88 pro Jahr.

In Tabelle 3 dargestellt sind die jährlichen Kosten unter der Annahme, dass sich künftig 5% der nicht mehr eintragungspflichtigen Unternehmen bei Variante 1 und Variante 2 nicht mehr eintragen lassen.

Tabelle 3: Jährliche Kosten (Annahme: 5% lassen sich künftig nicht eintragen)

	Kosten pro Fall	Fallzahlen			Kosten insgesamt (Kosten pro Fall x Fallzahl)		
		V1	V2	V3	V1	V2	V3
Eintragung	255 CHF	-96	-157	8'137	-24'578	-39'921	2'075'451
Mutation	86 CHF	-97	-157	8'187	-8'291	-13'467	700'159
Löschung	57 CHF	-88	-142	7'406	-5'022	-8'158	424'110
Insgesamt					-37'891	-61'545	3'199'720

Quelle: BFS, Befragung, eigene Berechnungen. Negative Fallzahlen = Abnahme, positive = Zunahme. Negative Kosten = Entlastung, positive = Mehrbelastung.

Wie oben erwähnt, ist jedoch davon auszugehen, dass die „Hürde“, sich löschen zu lassen, etwas grösser ist, als sich gar nicht eintragen zu lassen. Dies hat Auswirkungen auf die jährliche Veränderung. Entsprechend wird in der Tabelle 4 ein alternatives Szenario dargestellt, bei dem sich 20% (anstelle 5%) nicht eintragen lassen. (Anmerkung: Für Variante 3 macht dies keinen Unterschied.)

Tabelle 4: Jährliche Kosten (Annahme: 20% lassen sich künftig nicht eintragen)

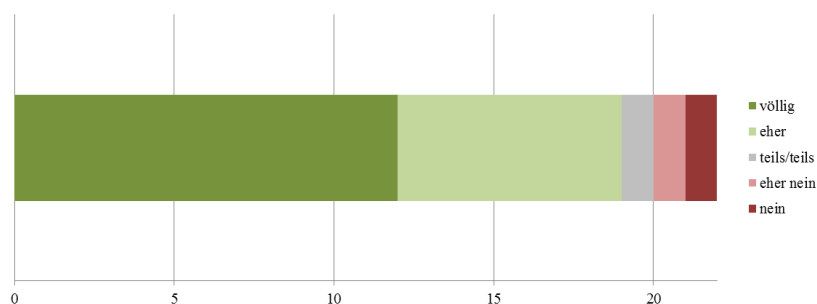
	Kosten pro Fall	Fallzahlen			Kosten insgesamt (Kosten pro Fall x Fallzahl)		
		V1	V2	V3	V1	V2	V3
Eintragung	255 CHF	-385	-626	8'137	-98'311	-159'682	2'075'451
Mutation	86 CHF	-388	-630	8'187	-33'165	-53'869	700'159
Löschung	57 CHF	-351	-570	7'406	-20'089	-32'630	424'110
Insgesamt					-151'565	-246'182	3'199'720

Quelle: BFS, Befragung, eigene Berechnungen. Negative Fallzahlen = Abnahme, positive = Zunahme. Negative Kosten = Entlastung, positive = Mehrbelastung.

Auswirkungen auf die Geschäftspartner

Neben den direkt betroffenen Einzelunternehmen sind grundsätzlich auch ihre Geschäftspartner (potenziell) betroffen. Auf diese erwarten die Fachpersonen bei einer Erhöhung des Schwellenwerts eine negative Wirkung aufgrund einer Erhöhung der Transaktionskosten. Allerdings muss diese Aussage insofern relativiert werden, als nicht von einer substantziellen Veränderung der Fallzahlen (eingetragene Einzelunternehmen) ausgegangen wird.

Abbildung 4: These Transaktionskosten nehmen zu



Quelle: Befragung, n=22.

4.2.2. Kantonale Handelsregisterämter und EHRA

Kantonale Handelsregisterämter

Für die 28 kantonalen Handelsregisterämter ergeben sich durch die Schwellenwertänderung Mehraufwände (Variante 3) resp. Entlastungen (Variante 1 und Variante

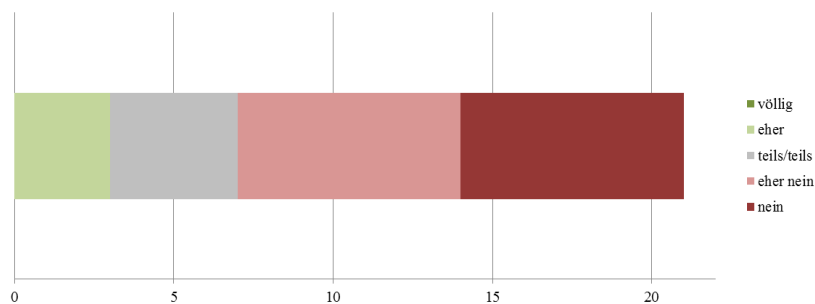
2). Da die Aufwände jedoch über die Gebühren abgedeckt sind, welche den Unternehmen für eine Eintragung / Mutation / Löschung verrechnet werden, dürfen diese nicht nochmals berücksichtigt werden. Ansonsten resultieren Doppelzählungen. Daher wird nachfolgend nur auf drei spezifische Punkte hingewiesen:

- Auch wenn die Aufwände grundsätzlich durch Gebühren gedeckt sind, ist zu beachten, dass die substanzielle Zunahme der Eintragungen in Variante 3 zu Problemen bei den Kapazitäten führen kann. Dies gilt insbesondere während der Umstellungsphase, während der es zu einer grossen Zahl an Eintragungen kommen wird.
- Neben den jährlichen Kosten relevant sind einmalige Aufwände. Diese sind nicht durch Gebühren gedeckt. Die befragten Handelsregister schätzten diese auf 750 Franken pro Handelsregisteramt, d.h. insgesamt auf 21'000 Franken. Dies beinhaltet Kosten zur Anpassung von Informationssystemen, Formularen und Wegleitungen, Informationsmassnahmen oder der Schulung von Mitarbeitenden. Nicht berücksichtigt sind dabei Aufwände für die Information der betroffenen Einzelunternehmen. Unseres Erachtens wäre es jedoch zweckmässig, die betroffenen Einzelunternehmen zu informieren. Es ist auch davon auszugehen, dass insbesondere bei Variante 3 die Rückfragen von Seiten der Unternehmen nicht zu unterschätzen sein würde. Daher kann der Initialaufwand im Rahmen der Expertenschätzungen zwar nicht fundiert geschätzt werden, er ist aber u.E. höher als die ca. 21'000 Franken anzusetzen.
- Schliesslich haben die Handelsregisterämter ihre zeitlichen Aufwände für die Bearbeitung von Eintragungen / Mutationen geschätzt. Auffallend dabei war, dass die zeitlichen Aufwände – bewertet mit einem Stundensatz von 71 Franken (gemäss Bundesamt für Statistik) – unter den erhobenen Gebühren lag. Dabei ist allerdings zu beachten, dass nicht alle Kosten geschätzt werden konnten. Insbesondere für die Infrastrukturkosten liegt keine Schätzung vor und auch die Sachkosten konnten möglicherweise nicht vollständig umgerechnet werden. Ob es allenfalls möglich wäre, die Gebühren etwas zu senken, müsste daher detailliert geprüft werden (vgl. dazu auch Prüfpunkt 4).

Über die direkten Auswirkungen hinausgehend wurden zu Beginn des Mandats weitere Thesen formuliert. So könnte die Datenqualität des Handelsregisters bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle verbessert werden. Begründung: Einzelunternehmen mit weniger Umsatz agieren weniger professionell (z.B. halten Registerdaten weniger aktuell). Die meisten Fachpersonen gehen jedoch nicht von einer solchen Wirkung aus. Denn einerseits sind es nur wenige Angaben, die im Handelsre-

gister für ein Einzelunternehmen einzutragen sind und andererseits sind bei kleineren Unternehmen Änderungen eintragungspflichtiger Tatsachen weniger häufig (sodass auch Mutationen weniger gemeldet werden müssen).

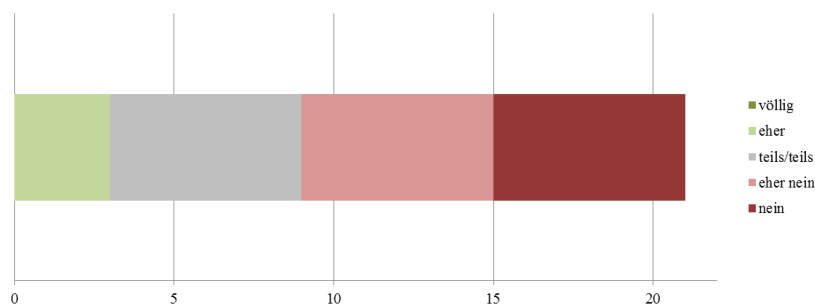
Abbildung 5: These Datenqualität nimmt zu, Variante 1 und Variante 2



Quelle: Befragung, n=22.

Weiter wäre es möglich, dass der Aufwand pro Fall bei Variante 1 und Variante 2 für die Handelsregister sinkt. Begründet würde dies damit, dass grössere Unternehmen professioneller agieren und der durchschnittliche Aufwand pro Eintragung sinkt (etwa weil seitens der kantonalen Handelsregisterämter weniger Nachfragen bearbeitet werden müssen). Dies wird in den Fachgesprächen nicht bestätigt. Insgesamt wird somit tendenziell von keinem Zusammenhang zwischen der Höhe des Umsatzes eines Unternehmens und der Qualität des Handelsregistereintrags eines Unternehmens ausgegangen.

Abbildung 6: These Aufwand pro Fall nimmt ab, Variante 1 und Variante 2



Quelle: Befragung, n=21.

Eidgenössisches Amt für das Handelsregister

Auf das EHRA hätten die Varianten nur marginale Auswirkungen, da die kantonalen Handelsregisterämter Kontakte mit den Kunden haben und die Eintragungen prüfen. Diese werden dann an das EHRA weitergeleitet. Der Prüfaufwand für den übermittelten Eintragungstext ist bei Einzelunternehmen vernachlässigbar und wird in der Regel in unter einer Minute pro übermitteltem Eintragungstext durchgeführt. Zwar würden die Beanstandungen von Seiten des EHRA bei Variante 3 (aufgrund der höheren Fallzahlen) wahrscheinlich zunehmen, und bei den Varianten 1 / 2 ist mit mehr Fragen der Unternehmen zur Eintragungspflicht zu rechnen, die gesamthaften Auswirkungen sind jedoch nicht substantiell. Auf eine weiterführende Berechnung wird aus diesem Grund verzichtet.

Exkurs: Schuldbetreibung und Konkurs

Gemäss Art. 39 Abs. 1 Ziff. 1 Bundesgesetz über Schuldbetreibung- und Konkurs (SchKG) unterliegen Personen, welche obligatorisch oder freiwillig im Handelsregister als Inhaber eines Einzelunternehmens eingetragen sind, der Betreibung auf Konkurs. Vorbehaltlich gewisser Ausnahmen ist gegen sie dann eine Betreibung auf Konkurs geboten und eine Betreibung auf Pfändung ausgeschlossen. Die Inhaber von Einzelunternehmen, die, obwohl sie ein (kaufmännisches) Gewerbe betreiben, das den Mindestumsatzschwellenwert übersteigt, vorschriftswidrig nicht im Handelsregister eingetragen sind, können nicht auf Konkurs betrieben werden. Ein in diesen Fällen an der Konkursbetreibung interessierter Gläubiger hat lediglich die Möglichkeit, durch einen entsprechenden Hinweis an das zuständige Handelsregisteramt auf eine Eintragung hinzuwirken. Der Schwellenwert für die Eintragungspflicht hat somit eine allerdings durch die Konstitutivwirkung der Handelsregistereintragung, die einerseits freiwillig erfolgen und andererseits vorschriftswidrig nicht stattfinden kann, abgeschwächte indirekte Auswirkung auf die Möglichkeit, einen Einzelunternehmer auf Konkurs oder auf Pfändung zu betreiben.

Die Betreibung auf Konkurs unterscheidet sich grundlegend von der Betreibung auf Pfändung.⁵⁷ Je nach Situation ergeben sich für die verschiedenen Beteiligten (Schuldner, betreibender Gläubiger, andere Gläubiger, mögliche neue Vertragspartner, Fiskus) diverse Vor- und Nachteile. Dem betreibenden Gläubiger bietet die Konkursbetreibung den Vorteil, dass die abschreckende Wirkung der Konkursöffnung ein sehr effizientes Druckmittel darstellt, weil der Schuldner alles daransetzen wird, die Konkursöffnung durch Befriedigung des betreibenden Gläubigers abzuwenden. Muss der betreibende Gläubiger jedoch tatsächlich den Konkurs beantragen, hat er ein deutlich höheres Kostenrisiko als bei einer Betreibung auf Pfändung zu tragen. Kommt er im Konkurs wie regelmässig zu Verlust, kann er den Schuldner für die Forderung erst wieder betreiben, wenn das Konkursverfahren abgeschlossen und wenn der Schuldner zu neuem Vermögen gekommen ist. Hat er hingegen einen Pfändungsverlustschein erhalten, kann er jederzeit und innerhalb von sechs Monaten sogar ohne Einleitungsverfahren eine neue Betreibung in die Wege leiten. Von den befragten Fachpersonen wurde die Konkursbetreibung daher vor allem für den betreibenden Gläubiger und mit Abstrichen auch für die übrigen Gläubiger als insgesamt eher nachteilig angesehen. Klare Vorteile bietet die einmal eingeleitete Konkursbetreibung jedoch den möglichen neuen Vertragspartnern, weil sie eher von der sie zudem besonders warnenden Tatsache der Konkursöffnung als von einer Betreibung auf Pfändung erfahren werden und sich darauf in ihrem Geschäftsverhalten gegenüber

⁵⁷ Anzumerken ist an dieser Stelle, dass sich auf Basis aktueller Vorstösse (Motion Claude Hêche, 18.3510; Motion Beat Flach, 18.3683) Änderungen bei der Schuldenbefreiung von Privatpersonen abzeichnen könnten.

dem das bisherige Unternehmen (noch) fortführenden oder bereits wieder eine neue Geschäftstätigkeit ausübenden Schuldner werden einstellen können. Konkursverfahren haben daher im Allgemeinen insofern eine marktberichtigende Wirkung, als Unternehmen, welche am Markt nicht bestehen können, eliminiert werden. Dafür ist das Konkursverfahren aufwändiger.

Die bei einer Anhebung (Varianten 1 und 2) resp. einer Abschaffung des Schwellenwerts (Variante 3) zu erwartenden Auswirkungen auf das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht werden daher einerseits durch die Konstitutivwirkung der Handelsregistereintragung deutlich abgeschwächt und andererseits je nach Situation und Blickwinkel unterschiedlich und zudem teils gegenläufig sein. Während eine Erhöhung des Schwellenwerts die Rechtsverfolgung durch die Gläubiger eher erleichtern würde, käme die Abschaffung oder Reduktion des Schwellenwerts den möglichen neuen Vertragspartnern resp. der Bereinigungsfunktion eher zugute. Alle diese rechtlich und tatsächlich bereits abgeschwächten Wirkungen hätten wegen der nicht zu hohen Zahl an Einzelunternehmen im Verhältnis zu den juristischen Personen und der von ihnen generierten geringeren Umsätze keine nennenswerte gesamtwirtschaftliche Bedeutung.

4.2.3. Weitere Akteure

Der eigentliche Zweck des Handelsregisters liegt in den Bereichen Information und Vertrauensschutz, die Kontrollfunktion sowie der Reduktion von Transaktionskosten. Das Handelsregister wird jedoch auch von weiteren privaten Akteuren und solchen der öffentlichen Hand genutzt; es erfüllt somit auch einen sekundären Zweck.

Sekundärer Zweck des Handelsregisters für private Akteure

Das Handelsregister wird auch von weiteren Akteuren als Informationsquelle genutzt. Dazu zählen insbesondere Banken und Auskunftsdienstleister:

- Banken nutzen die Eintragungen im Handelsregister bei Vertragsabschlüssen (z.B. zur Überprüfung der Zeichnungsberechtigten oder des korrekten Namens) sowie bei weiteren Abklärungen (z.B. in Zusammenhang mit Geldwäscherei oder Sanktionen). Gemäss Informationen von Swissbanking müssen Einzelunternehmen bei der Eröffnung eines (Geschäfts-)Kontos i.d.R. einen Handelsregisterauszug vorlegen. Liegt kein solcher vor, müssen weitere Abklärungen getroffen werden. Dies bringt sowohl für das Einzelunternehmen als auch für die Bank Aufwände mit sich (beispielsweise müssen die Kunden dann Unterlagen und Belege zur Verfügung stellen). Andere Fachpersonen weisen darauf hin, dass es des Weiteren einen Zusammenhang zwischen Handelsregistereintrag und Einschätzung zur Bonität gibt. Mit einem Handelsregistereintrag ist die Kreditwürdigkeit und Bonität grundsätzlich einfacher einzuschätzen und wird gemäss Interviewaussagen daher im Ergebnis tendenziell wohl höher bewertet.

- Wirtschaftsinformations- und Inkassodienste nutzen das Handelsregister zur Erstellung und Aktualisierung ihrer Daten und Informationen. Das Handelsregister bietet somit zu geringen Transaktionskosten verlässliche Informationen.

Sekundärer Zweck des Handelsregisters für die öffentliche Hand

Auch verschiedene Institutionen der öffentlichen Hand nutzen das Handelsregister als Informationsquelle (z.B. zur Aktualisierung der Adressen von Unternehmen, Information zum/zur Inhaber/in oder Identifikation von Unternehmen). Dazu zählen:

- Steuerverwaltung / MWST
- Konkurs- und Betreibungsämter
- Ausgleichskassen
- Polizei und Staatsanwaltschaft

Für zwei weitere Akteure der öffentlichen Hand erfüllt das Handelsregister zudem noch weitere Funktionen:

- Das BFS nutzt Daten des Handelsregisters, um die darin enthaltenen Angaben zum Zweck für die provisorische Einstufung in eine Branche zu verwenden (NOGA). Dies ist bei Neuaufnahme der Unternehmen in das Betriebs- und Unternehmensregister der Fall.
- Das Institut für geistiges Eigentum (IGE) konsultiert das Handelsregister zur Klärung von Kollisionen bei Firmen- und Markenrechtsfragen teilweise ebenfalls.

Auswirkungen

Eine Erhöhung des Schwellenwerts führt für die weiteren Nutzer, die das Handelsregister als Informationsquelle nutzen, zu höheren Transaktionskosten bei der Beschaffung von Informationen. Denn die bislang durch das Handelsregister beschafften Informationen müssen durch andere Informationsquellen erhoben werden, was voraussichtlich mit höherem Aufwand verbunden ist (z.B. Abgeltung, da es sich um private Dienstleistungen handelt oder Aufwand zur Abklärung der Verlässlichkeit so bezogener Informationen). Eine Quantifizierung ist allerdings schwierig. Die Fachpersonen aus dem Bereich Polizei / Strafverfolgung machen dazu beispielsweise folgende Aussage:

Wenn das Handelsregister als Datenquelle wegfallen würde, dann müssten 1-2 Vollzeitstellen der Kantonspolizei Zürich anders nach Informationen suchen. Auf die gesamte Schweiz bezogen [...] können so erkleckliche Summen entstehen.

Die folgende Abbildung zeigt die Nutzer sowie die Auswirkungen im Überblick auf.⁵⁸

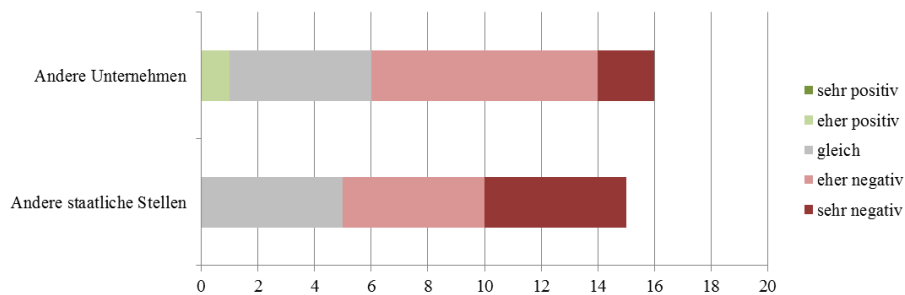
Abbildung 7: Weitere Akteure



Von den 6 dazu befragten weiteren Stellen gaben 5 an, dass Variante 2 (Erhöhung Umsatz auf 500'000 Franken) die schlechteste Variante sei. Demgegenüber waren je 3 Personen der Ansicht, dass der Status quo beibehalten werden resp. eine Reduktion auf 0 erfolgen soll.

⁵⁸ Einige der Auswirkungen sind übergeordnet (z.B. Steuerausfälle) und sind daher als gesamtwirtschaftliche Auswirkungen zu bezeichnen. Diese werden in Prüfungspunkt 3 diskutiert; der Vollständigkeit halber sind sie hier jedoch ebenfalls erwähnt.

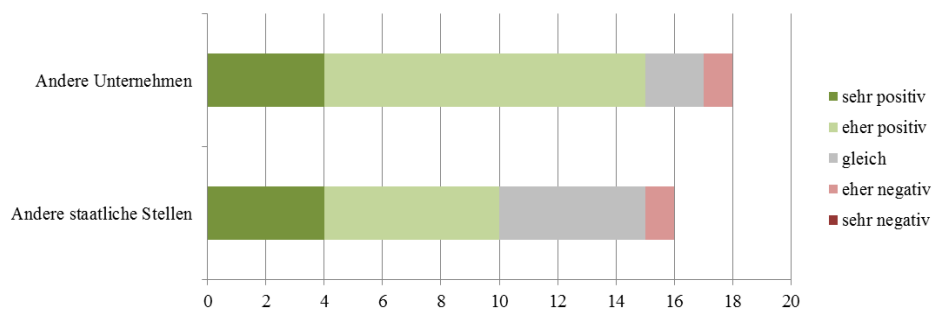
Abbildung 8: Auswirkungen weitere Akteure, Variante 1 und Variante 2



Quelle: Befragung, n=16.

Wenn also eine Änderung erfolgen soll, dann eine Reduktion der Umsatzgrenze, am besten auf 0. Die Begründung ist einfach: Je mehr Unternehmen im Handelsregister erfasst sind, desto grösser ist die Informationsbasis.

Abbildung 9: Auswirkungen weitere Akteure, Variante 3



Quelle: Befragung, n=18.

Die Veränderung des administrativen Aufwands nach Variante wird nun nochmals tabellarisch dargestellt.

Tabelle 5: Administrativer Aufwand

	Kosten insgesamt		
	V1	V2	V3
Einzelunternehmen			
Initialer Aufwand	50'329	83'559	23'558'910
Veränderung jährlicher Aufwand	-37'891	-61'545	3'199'720
Kantonale Handelsregisterämter			

Initialer Aufwand <i>(Anmerkung: exkl. Kosten für Information)</i>	21'000	21'000	21'000
Veränderung jährlicher Aufwand	Über Gebühren gedeckt		
EHRA			
Initialer Aufwand	Vernachlässigbar		
Veränderung jährlicher Aufwand	Vernachlässigbar		
Weitere Nutzer			
Initialer Aufwand	Kein Aufwand		
Jährlicher Aufwand	Mehraufwand (nicht quantifizierbar)	Mehraufwand (nicht quantifizierbar)	Entlastung (nicht quantifizierbar)

Quelle: BFS, Befragung. Negative Fallzahlen = Abnahme, positive = Zunahme. Negative Kosten = Entlastung, positive = Mehrbelastung. Annahme: 5% der neu nicht mehr eintragungspflichtigen Unternehmen lassen sich löschen resp. nicht neu eintragen.

Im Hinblick auf die substanzielle Belastung für die Unternehmen ist eine Reduktion des Schwellenwerts kritisch zu betrachten. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist vor allem für Kleinunternehmen mit einem eng begrenzten Kreis an Geschäftspartnerinnen, Kunden oder Lieferantinnen mutmasslich negativ, wenn der mit der Eintragung in das Handelsregister verbundene Nutzen für sie gering ist.

Ähnliches gilt für die Erhöhung: Die administrative Entlastung ist gering (bei gleichzeitigen Kosten für die weiteren Nutzer). Dies erklärt sich u.a. dadurch, dass die meisten Einzelunternehmen von der Möglichkeit einer Löschung nicht Gebrauch machen würden. Die erwünschte Entlastung wird dadurch nicht realisiert. Eine ähnliche Situation resultierte in jüngster Zeit in Bezug auf das Rechnungslegungsrecht: Eine Regelung zur Entlastung von kleinen Unternehmen wurde eingeführt, aber kaum genutzt, wodurch sich die erwünschte Wirkung nicht entfaltete (vgl. nachfolgenden Exkurs).

Kurz gesagt: Berücksichtigt man alle Akteure, die durch eine Änderung betroffen wären, spricht vieles für den Status quo.

Exkurs: Vereinfachte Buchführung ("Milchbüchlein")

Mit dem am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Bestimmungen zur kaufmännischen Buchführung und Rechnungslegung (nachfolgend vereinfacht als neues Obligationenrecht (nOR) resp. neues Rechnungslegungsrecht bezeichnet) wurde gemäss Art. 957 Abs. 2 nOR Einzelunternehmen und Personengesellschaften mit einem Umsatzerlös von weniger als 500'000 Franken (Kleinunternehmen) die Möglichkeit eingeräumt, nur über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögenslage Buch zu führen (sog. vereinfachte Buchführung). Dafür wird auch der umgangssprachliche Begriff "Milchbüchlein" verwendet. Demgegenüber sind Einzelunternehmen und Personengesellschaften, die einen Umsatzerlös von mehr als 500'000 Fran-

ken im vergangenen Geschäftsjahr erzielt haben, zur Buchführung und Rechnungslegung nach Art. 957a Abs. 2 nOR verpflichtet; sie müssen also eine doppelte Buchhaltung mit Bilanz, Betriebs- oder Erfolgsrechnung und Inventar sowie zeitlichen Abgrenzungen führen. Diese Erhöhung der Umsatzschwelle für Kleinunternehmen erfolgte aus dem Titel der administrativen Entlastung, sollte also etwa Kosten der Unternehmen reduzieren. Dies in erster Linie von Unternehmen mit Umsatzerlösen zwischen 100'000 und 500'000 Franken (solche mit Umsatzerlösen unter 100'000 Franken hatten seit jeher die Möglichkeit einer vereinfachten Buchführung; die Revision hat für diese Gruppe *prima vista* daher keinen Entlastungseffekt).

Im Rahmen dieses Exkurses soll für die vorliegende RFA die Frage beurteilt werden, ob sich das "Milchbüchlein" bewährt hat. Zu diesem Zweck wurde eine Befragung von fünf kantonalen Steuerverwaltungen (basierend auf Schätzungen verschiedener Mitarbeiter/innen) sowie weiteren Fachpersonen aus dem akademischen und privatwirtschaftlichen Umfeld durchgeführt. Der Begriff "bewährt" wurde dabei mit den Dimensionen *Nutzung, Vereinfachung und administrative Entlastung, Harmonisierung und Rechtssicherheit* umschrieben.

Nutzung: Ein Indiz dafür, dass sich die revidierte Umsatzschwelle – zumindest aus Sicht der betroffenen Unternehmen – bewährt hat, ist, dass Unternehmen von der Möglichkeit des "Milchbüchleins" Gebrauch machen. Aktuell stehen keine diesbezüglichen Statistiken zur Verfügung. Eine bei fünf kantonalen Steuerverwaltungen durchgeführte Befragung legt nahe, dass sich der Anteil jener Unternehmen, die aktuell zur Steuerveranlagung eine vereinfachte Buchhaltung vorlegen, bei unter 5% liegt (Mittelwerte). Es gibt laut den Schätzungen keine nennenswerten Unterschiede zwischen Einzelunternehmen, die bereits *vor* 2013 operativ waren, und jenen, die *nach* 2013 gegründet wurden. Auch Einzelunternehmen mit Umsatz unter 100'000 Franken nutzen die Möglichkeit nicht durchgängig; zu beachten ist, dass die Schätzungen breit streuen.

Mehrere Umstände und Sachverhalte können als Erklärung für diese augenscheinlich geringe Nutzung herangezogen werden: Für Einzelunternehmen, die bereits vor 2013 eine doppelte Buchhaltung mit zeitlichen Abgrenzungen führten, sprechen Umstellungskosten gegen eine Nutzung – zumal nur eine Buchführung mit zeitlichen Abgrenzungen es erlaubt, ein aussagekräftiges Bild über die Finanzsituation des Unternehmens zu erhalten. Eine solche Buchführung wird immer auch dann Voraussetzung sein, wenn Einzelunternehmen auf Fremdkapital z.B. von Banken angewiesen sind. Ebenso wird seitens der Fachpersonen angemerkt, dass in der Praxis Steuerbehörden Anforderungen stellen, die ein "Milchbüchlein" weitgehend verunmöglichen. Schliesslich beurteilen auch Fachverbände das "Milchbüchlein" kritisch; so empfiehlt etwa der VEB "... auf die Buchführung anhand einer reinen Einnahmen- und Ausgabenrechnung («Milchbüchlein») zu verzichten und eine, an den Anforderungen der jeweiligen Gesellschaft orientierte (minimale) doppelte Buchhaltung zu führen. ..." (VEB, 2013).

Vereinfachung und administrative Entlastung: Dass das "Milchbüchlein" eine buchhalterische Vereinfachung für Einzelunternehmen ermöglicht, wurde grundsätzlich bejaht. Uneinheitlich beurteilen die Fachpersonen, ob dies auch in der Praxis der Fall ist. Denn: Auch für die einfache Buchführung gelten sinngemäss die Grundsätze ordnungsgemässer Buchführung (Art. 957 Abs. 3 OR), sodass sich Dritte auch von Unternehmen mit Umsatzerlösen unter einer halben Million Franken ein zuverlässiges Urteil über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens bilden können. So hielten die Fachpersonen etwa fest, dass steuerpflichtige Einzelunternehmen mit vereinfachter Buchhaltung ergänzende Fragebogen auszufüllen und "*unterzeichnete Aufstellungen über Aktiven und Passiven, Einnahmen und Ausgaben sowie Privatentnahmen und -einlagen einzureichen*" (Art. 125 Abs. 2 DBG) haben. Im Falle von Investitionen sind beispielsweise Abschreibungstabellen zu führen und anlässlich der Veranlagung einzureichen; es sei oft einfacher, eine doppelte Buchhaltung zu führen und Abschreibungen zu verbuchen. Bei Branchen mit gering erfolgreichem Warenumschlag ist eine vereinfachte Buchhaltung zudem nicht tunlich. Eine Fachperson hält fest, dass auch bei einer vereinfachten Buchführung der

Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflicht ausreichend Beachtung geschenkt werden muss und entsprechend von keinen Vereinfachungen auszugehen ist. Schliesslich sind zwei Fachpersonen der Meinung, dass mit dem "Milchbüchlein" zwar in etwa 1'000 Franken an administrativen Kosten eingespart werden können (geschätzte Kosten für ein Kleinunternehmen für eine doppelte Buchhaltung mit zeitlichen Abgrenzungen 2'500 Franken vs. 1'500 Franken für eine vereinfachte Buchhaltung), das "Milchbüchlein" aber für die unternehmerische Steuerung (deutlich) weniger aussagekräftig ist.

Harmonisierung und Rechtssicherheit: Eine nach 2013 zumindest anfänglich bestehende Rechtsunsicherheit wie das "Milchbüchlein" umzusetzen sei, ist gem. den Fachpersonen mittlerweile einer gesicherten Praxis gewichen. Mit der neuen Umsatzschwelle wurden jedoch Inkonsistenzen zu anderen gesetzlichen Bestimmungen geschaffen. Beispielhalber wurden genannt die Mehrwertsteuerrechtlichen Anforderungen oder jene für die handelsregisterliche Eintragung, die bei einem Umsatz von 100'000 Franken ansetzen. Mit der aktuell debattierten möglichen Erhöhung der Umsatzschwelle im Bereich Handelsregister auf 500'000 Franken (Variante 2) könnte eine gewisse Harmonisierung erzielt werden.

Auf Basis der Einschätzungen der befragten Fachpersonen, die verschiedene Anspruchsgruppen repräsentieren, lässt sich schliessen, dass Art. 957 Abs. 2 nOR zwar *de iure* zu einer administrativen Entlastung führte, nicht hingegen in der Praxis.⁵⁹

4.3. Prüfpunkt 3

Prüfpunkt 3 einer RFA geht den *Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft* nach, beispielsweise jenen auf Märkte, Wachstum, Wettbewerb oder Standort. Es sind Auswirkungen, die über die direkt und indirekt betroffenen Akteure hinausgehen.

Das Ausmass der sich kumulativ ergebenden administrativen Entlastung bei einer Erhöhung resp. die administrative Mehrbelastung bei einer Reduktion der Schwellenwerte – vgl. oben Prüfpunkt 2 – ist auf die Gesamtwirtschaft bezogen vernachlässigbar. Es ist bezüglich der administrativen Kosten also von keinen nennenswerten Auswirkungen auszugehen.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen *könnten* sich aus dem Umstand ergeben, dass das Handelsregister, wie oben erwähnt, auch weitergehende Informationszwecke erfüllt. Dies namentlich in den Bereichen Steuern, Sozialversicherungen oder Strafverfolgung.⁶⁰ Eine *Erhöhung* des Schwellenwerts würde dazu führen, dass

⁵⁹ Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich bei der vor einigen Jahren vorgenommenen Erhöhung der Grenze des Umsatzes, bis zu der Unternehmen bei der MWST die Saldosteuermethode wählen können. Von rund 16'000 Unternehmen, die neu diese – einfachere – Möglichkeit nutzen konnten, wechselten nur rund 900. Vgl. dazu econcept (2018): Differenzierte Regulierung und Opting-out, Studie im Auftrag des SECO.

⁶⁰ Die Einträge des Handelsregisters werden von einer Vielzahl Institutionen (z.B. Steuerämter, Ausgleichskassen, Konkursämter, Polizei / Strafverfolgungsbehörden, Banken) verwendet. Für diese gilt: Je mehr Unternehmen erfasst sind, desto besser. Demgemäss sprechen sich diese Akteure eher für eine Reduktion der Umsatzschwelle aus.

weniger Informationen im Handelsregister einsehbar sind. Die so fehlenden Informationen müssten von anderen, wahrscheinlich privaten, Informationsquellen bezogen werden. Diesen mangelt es an offiziellem Charakter und ihre Verlässlichkeit ist möglicherweise geringer. Für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden könnte dies etwa bedeuten, dass ihre Präventions- und Repressionsarbeit erschwert würde und sich Risiken im Bereich der Wirtschaftskriminalität (Thema Schwindelgründungen) erhöhen könnten. Eine *Reduktion* des Schwellenwerts würde dazu führen, dass *mehr* Informationen im Handelsregister einsehbar sind. Dieser Umstand könnte sich positiv auswirken.

Eine Quantifizierung der mit der Anzahl der im Handelsregister einsehbaren Informationen verbundenen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ist nicht möglich; folglich auch keine quantifizierte Kosten-Nutzen-Bilanz. Es kann aus den Ergebnissen der RFA jedoch qualitativ auch hier wie folgt geschlossen werden: Von substantziellen Auswirkungen ist aufgrund der sehr begrenzten Anzahl betroffener Unternehmen nicht auszugehen.⁶¹

4.4. Prüfpunkt 4

Aus RFA-Perspektive stellt sich unter diesem Prüfpunkt die Frage, ob sich auch *alternative Regelungsinhalte* anböten. Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Frage sind die im Pflichtenheft genannten Varianten. Ergänzend dazu werden weitere Möglichkeiten zur Reduzierung administrativer Belastung vorgeschlagen.

4.4.1. Präferierte Alternativen

Die Fachpersonen wurden bezüglich ihrer präferierten Alternative befragt. Sie brachten dazu den Status quo sowie die drei Varianten in eine Rangfolge. Tabelle 6 zeigt die Häufigkeit an, mit der die Alternativen den jeweiligen Rängen zugeordnet wurden. Isoliert betrachtet ist der Status quo die präferierte Alternative; die Variante 3 folgt an zweiter Stelle, wobei hier gleich viele Personen der Ansicht sind, dass dies die beste resp. schlechteste Variante sei (d.h. die Bewertung ist sehr hetero-

⁶¹ Einerseits sind die betroffenen Umsatzklassen nicht so gross, dass sehr viele Unternehmen darin umfasst wären und andererseits wird erwartet, dass sich die meisten Unternehmen weiterhin eintragen lassen werden. In Bezug auf letzteren Punkt ist es jedoch möglich, dass sich genau diese Unternehmen nicht mehr eintragen lassen, die sich auch z.B. bei den Ausgleichskassen nicht korrekt anmelden.

gen).⁶² Die Reduzierung des Schwellenwerts wird mehr präferiert als dessen Erhöhung; ebenso die Erhöhung auf 250'000 gegenüber jener auf 500'000 Franken.

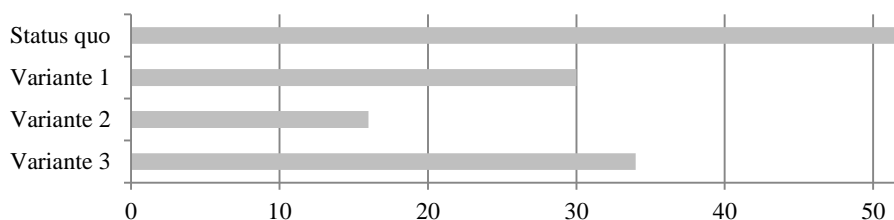
Tabelle 6: Präferierte Alternativen – Häufigkeit

Rang	Status quo	Var1: 250'000 CHF	Var2: 500'00 CHF	Var3: 0 CHF
Rang 1	11	0	3	8
Rang 2	8	9	1	4
Rang 3	3	12	5	2
Rang 4	0	1	13	8

Quelle: Befragung, n=22, keine Gewichtung der Antworten.

Gewichtet man die präferierten Aussagen, ergibt sich folgendes Bild.

Abbildung 10: Präferierte Alternativen – Häufigkeit (gewichtet)



Quelle: Befragung, n=22. Gewichtung: Rang 1 (3 Punkte) ... Rang 4 (0 Punkte).

4.4.2. Alternativen für die administrative Entlastung

Die dem Postulat 17.3115 zugrundeliegenden parlamentarischen Debatten zeigen, dass die Erhöhung der Umsatzschwelle mitunter zu Zwecken der administrativen Entlastung gefordert wurde.⁶³ Gleichzeitig deuten die oben aufgeführten Analysen

⁶² Es ist zudem davon auszugehen, dass bei der Bewertung nicht allen befragten Personen bewusst war, dass mit der zum 1.1.2020 in Kraft tretenden Revision des Handelsregisterrechts dann *alle* Gewerbe eintragungspflichtig wären.

⁶³ Zunächst wurde die Erhöhung zum Zwecke der Harmonisierung mit anderen Rechtsnormen begründet: "... 500 000 Franken sind der Betrag, nach dem gemäss dem (...) Rechnungslegungsrecht die allgemeinen rechnungslegungsrechtlichen Bestimmungen zum Einsatz kommen. Das entsprach der früheren Rechtslage, und es soll auch inskünftig so sein, dass die gleiche Schwelle für die Eintragungspflicht wie auch für die Anwendung der allgemeinen rechnungslegungsrechtlichen Bestimmungen besteht. Dies ist einer der Gründe, warum die Kommission in ihrer Mehrheit als Schwellenwert 500 000 Franken festsetzen will. ..." Vgl. Curia Vista, Nationalrat Wintersession 2016, Elfte Sitzung, 14.12.16, 15.034. Alternativen hierzu, etwa die Schwelle im Rechnungsle-

darauf hin, dass diese administrative Entlastung durch die Regelung nicht erreicht werden kann. In der Folge werden die aus den Fachgesprächen gesammelten Vorschläge skizziert, mit denen eine administrative Entlastung erzielt werden könnte, ohne die Umsatzschwelle zu erhöhen. Die Vorschläge können mit den Stichworten Digitalisierung, Prozessoptimierung, Harmonisierung und Vereinfachung umschrieben werden.

- *Digitalisierung*: Die Nutzung von weiterem Digitalisierungspotential soll administrative Vorteile generieren. Zu den genannten Beispielen zählen etwa, dass die notarielle/öffentliche Beglaubigung der Unterschrift von nicht persönlich vor Ort an der Anmeldung mitwirkenden eintragungspflichtigen Personen (vgl. Art. 24a Abs. 2 i.V.m. Art. 24b HRegV) durch ein funktionsäquivalentes und ebenso zuverlässiges wie einfaches digitales Identifikationsverfahren ersetzt werden sollte. Das Ziel sollte eine durchgängig elektronische Anmeldung und Registerführung sein.⁶⁴
- *Prozessoptimierung*: Die Verknüpfung von Datenbanken und Registern steht hier im Zentrum. Zwei Beispiele sollen Möglichkeiten zur administrativen Entlastung veranschaulichen: 1. Wenn Privatpersonen, die eine Einzelunternehmung führen, ihre Adresse im Register eines Einwohneramts ändern, könnte dies automatisch eine entsprechende Mutation im Handelsregister auslösen. 2. Steuerbehörden melden neu resp. nicht mehr mehrwertsteuerpflichtige Einzelunternehmen dem Handelsregister und liefern die entsprechenden eintragungsrelevanten Daten; von den Einzelunternehmen wäre dann lediglich noch die Zustimmung zur Eintragung resp. Löschung einzuholen. Diese Vorschläge reihen sich in bereits geplante Modernisierungen der Registerführung ein.⁶⁵ Zur Prozessoptimierung zählt ebenso die gemeinsame Bewirtschaftung und Nutzung von Stammdaten

gungsrecht wieder zu senken, zumal sie in der Praxis wenig Bedeutung gewonnen hat, werden hier nicht weiter diskutiert.

⁶⁴ In diesem Zusammenhang sind auch die seit Dezember 2018 erweiterten Dienstleistungen von "EasyGov.swiss", einem Online-Portal zur Abwicklung verschiedener Behördengänge, zu nennen. Neu können etwa die zehn gefragtesten Handelsregister-Mutationen online abgewickelt werden. Vgl. Medienmitteilung SECO, 6.11.2018.

⁶⁵ Diese Modernisierungen sollen eine einheitliche Erfassung der natürlichen Personen im Handelsregister gleich wie im Zivilstandswesen und der Grundbuchführung sicherstellen. Dazu gehört auch das langfristige Ziel, die AHV-Versichertennummer im Handelsregister zu nutzen. Stichworte sind hier "Personenidentifikator" resp. "Unique Person Identification Database (UPI)". Vgl. Bundesrat 2015: Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Handelsregisterrecht), Bern, 15. April 2015.)

von Unternehmen, sodass diese ihre Daten der Verwaltung nur einmal bekannt geben müssen.⁶⁶

- *Senkung von Gebühren:* Für jede handelsregisterliche Eintragung werden gemäss der HRegV Gebühren erhoben (finanziellen Kosten); für eine Neueintragung ins Handelsregister sind dies mindestens 120 Franken. Vorgeschlagen wird, dass diese Gebühren gesenkt werden, was aufwandsmindernd wirken würde. Beispiel: Wenn die reduzierten Gebühren neu nur noch die Hälfte betragen würden, reduzierten sich die Kosten der Eintragung bei neu gegründeten Einzelunternehmen deutlich (von jährlich ca. 3.6 Mio. Franken auf etwa 2.3 Mio. Franken).⁶⁷ Basierend auf den Kostenschätzungen, die für diese RFA gemacht wurden, *könnte* möglicherweise diesbezüglicher Handlungsspielraum gegeben sein. Hierbei wäre zu diskutieren, ob alle Unternehmen von dieser Reduktion profitieren sollten oder nur Einzelunternehmen.
- *Vereinheitlichung der Voraussetzungen der Eintragungspflicht:* Die Regelungen zur Eintragungspflicht von bereits vor der Eintragung entstandenen Unternehmensträgern sind weder nach dem geltenden Recht noch nach dem bereits beschlossenen, aber noch nicht in Kraft getretenen Handelsregisterrecht aufeinander abgestimmt. Das sorgt nach Aussage mancher Fachpersonen in der Praxis für Verwirrung und Unsicherheit. Stattdessen könnte auf eine bestimmte Umsatzschwelle für Einzelunternehmen verzichtet werden (Variante 3) und damit einheitlich – also auch für Personengesellschaften und Idealvereine – auf den Betrieb eines (*kaufmännischen*) Gewerbes abgestellt werden könnte. Denkbar wäre es dabei zudem, die als Einzelunternehmer, Personengesellschaften oder Idealvereine organisierten Angehörigen der freien Berufe, des Handwerks und der Landwirtschaft den anderen Unternehmern gleichzustellen und die Eintragungspflicht generell an eine organisierte und auf dauernden Erwerb angelegte marktbezogene Tätigkeit (unternehmerische Tätigkeit) zu knüpfen, wobei bestimmte Grössenkriterien hinzutreten könnten (blosse Umsatzschwelle oder wie z. B. bei der Revisionspflicht eine Kombination von

⁶⁶ Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die "Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes". Sie legt Ziel, Grundsätze, Umsetzungskonzept und Massnahmen der künftigen gemeinsamen Stammdatenverwaltung fest. Vgl. Medienmitteilung Bundesrat, 19.12.2018.

⁶⁷ Die Kosten halbieren sich nicht, weil die Aufwände der Unternehmen in Bezug auf Sach- und Personalkosten unverändert bleiben.

zwei aus drei Grössenkriterien wie Jahresumsatz, Bilanzsumme und Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt).

Weitere alternative Regelungen: Einige der befragten Fachpersonen brachten alternative Vorschläge ein, welche komplementär zu den bisher diskutierten Varianten stehen.

- *AHV-Schwelle:* Vorgeschlagen wird, dass sich Einzelunternehmen künftig ab 2'300 Franken Lohnsumme (analog der AHV-Schwelle) in das Handelsregister eintragen lassen sollen. Zudem sollte künftig auch angegeben werden, ob ein Einzelunternehmen von der AHV als "Selbständig im Haupterwerb" akzeptiert wurde. Diese Änderung könnte administrativen Aufwand sowie sonstige Risiken im Geschäftsverkehr minimieren.

Schliesslich könnte man die Perspektive nochmals öffnen und nicht (nur) die administrative Belastung der eintragungspflichtigen Einzelunternehmen senken, sondern diejenige der Geschäftspartner der eingetragenen Unternehmen (Einzelunternehmen und andere). Diese Entlastung entspricht einer Reduktion der Transaktionskosten und diese kommt umso mehr zustande, je höher die *Datenqualität* der eingetragenen Unternehmen ist (Aktualität und Korrektheit). Damit verbunden wären mutmasslich höhere Aufwände für die kantonalen Handelsregisterämter. Profitieren würden die Geschäftspartner und auch die anderen Nutzer (staatliche und private Institutionen, s.o.). Etwaig bestehendes Optimierungspotential zeigt ein jüngst veröffentlichter Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK 2018) auf. Zudem verweisen wir auf eigene, im nachfolgenden Exkurs zusammengefasste, Recherchen.

Exkurs: Recherche zur Aktualität der Einträge

Vorgehen: Vergleich der Einträge (Domiziladresse, Geschäftsname, Inhaber und Unternehmenszweck) von 5 kantonalen Handelsregisterämtern und jeweils 10 zufällig ausgewählten Einzelunternehmen mit den Informationen auf den Webseiten dieser Einzelunternehmen.

Der Grossteil der Informationen stimmt überein. In 12% der Fälle wurden Abweichungen zwischen den Eintragungen im Handelsregister und den Webseiten festgestellt. Teilweise decken sich die Adressen oder die Firmennamen nicht. In manchen Fällen ist der Geschäftszweck breiter ausgestaltet als im Handelsregister hinterlegt. 10% der Informationen waren online nicht abrufbar und konnten daher nicht kontrolliert werden. Basierend auf der These, dass Einzelunternehmen ihre Webseiten aktuell halten, könnte dies ein Hinweis darauf sein, dass die Einträge teilweise nicht aktuell sind.

Da die alternativen Vorschläge relativ heterogen sind und unterschiedliche Ansätze haben sowie Zielgruppen umfassen, werden sie nachfolgend nochmals im Überblick dargestellt. Der grösste Unterschied zwischen der vorgeschlagenen Schwel-

lenwerterhöhung und den übrigen Vorschlägen ist: Die Alternativen sehen i.d.R. die administrative Entlastung *aller* im Handelsregister eingetragenen Unternehmen vor und/oder von deren Geschäftspartnern, nicht nur von Einzelunternehmen mit bestimmten Umsatzklassen. Demnach würden von den Alternativen mehr Akteure profitieren.

Tabelle 7: Überblick Alternativen

Massnahmen	Entlastung für...	Mehrbelastung für...
Digitalisierung	Alle eingetragenen Unternehmen	Handelsregisterämter
Prozessoptimierung	Alle eingetragenen Unternehmen	Handelsregisterämter, weitere Institutionen (Datenaustausch)
Senkung Gebühren	Abhängig von Ausgestaltung: - alle eingetragenen Unternehmen - nur Einzelunternehmen	Handelsregisterämter
Voraussetzungen	Einzelunternehmen, bei denen Voraussetzungen nicht klar sind	Abhängig von Ausgestaltung: Neu eintragungspflichtige Unternehmen
Harmonisierung	Abhängig von Ausgestaltung	Abhängig von Ausgestaltung
Lohnsumme AHV-Schwelle statt Umsatz (Variante 3 mit Ergänzung)	Geschäftspartner, weitere Nutzer	Einzelunternehmen (Umsatz bis 100'000 CHF und Lohnsumme ab 2'300 CHF), weitere Institutionen (Datenaustausch)
Datenqualität	Geschäftspartner, weitere Nutzer	Handelsregisterämter
<i>Zum Vergleich:</i>		
Erhöhung Schwellenwert (Variante 1 und Variante 2)	Einzelunternehmen mit bestimmten Umsatzklassen	Geschäftspartner, weitere Nutzer
Reduktion Schwellenwert (Variante 3)	Geschäftspartner, weitere Nutzer	Einzelunternehmen (bis 100'000 CHF)

4.5. Prüfpunkt 5

Im letzten RFA Prüfpunkt wird beschrieben, wie ein möglichst *effektiver und effizienter Vollzug* der Schwellenwertänderung erzielt resp. wie mit Herausforderungen im Vollzug umgegangen werden könnte. Die möglichen Massnahmen wurden seitens der Befragten vorgeschlagen oder stammen aus eigenen Überlegungen.

Erhöhung Umsatzschwelle

Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle sind jene bereits eingetragenen Einzelunternehmen, die die dannzumal neue Umsatzschwelle nicht erreichen, nicht mehr "eintragungspflichtig" im Handelsregister.⁶⁸ Einige der befragten Fachpersonen wünschen sich aus diesem Grund, dass die kantonalen Handelsregisterämter die betroffenen Einzelunternehmen über die Möglichkeit der Löschung resp. des freiwilligen weiteren Verbleibs im Handelsregister aktiv in Kenntnis setzen. Eine Herausforderung in diesem Zusammenhang ist, dass den Handelsregisterämtern die jeweiligen Jahresumsätze der Einzelunternehmen nicht bekannt sind resp. sie diese auch nicht eruieren können. Solche Informationen müssten von anderen staatlichen Stellen (ESTV oder Ausgleichskassen) geliefert werden. Entsprechende Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch bestehen aktuell noch nicht; sie müssten in diesem Fall erlassen werden.

Unabhängig davon, ob eine aktive Information der Einzelunternehmen durch die kantonalen Handelsregisterämter tunlich ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich bereits eingetragene Einzelunternehmen nicht aktiv um eine Löschung aus dem Handelsregister bemühen werden, nicht zuletzt weil die Löschung Kosten verursacht (vgl. dazu auch die obigen Ausführungen). Ebenso denkbar ist, dass bereits eingetragene Einzelunternehmen, die die neue Umsatzschwelle nicht erreichen, geneigt sein könnten, sich um die Änderung eintragungspflichtiger Tatsachen weniger zu kümmern, weil sie "eigentlich" nicht im Handelsregister eingetragen sein müssten. Flankierende Massnahmen, um die Datenqualität im Handelsregister sicherzustellen, könnten regelmässige Registerbereinigungen sein, bei denen Einzelunternehmen über das Erfordernis von Berichtigungen informiert werden.⁶⁹ Solche Registerbereinigungen finden bereits aktuell in regelmässigen Abständen statt. Ebenso könnte für eine Übergangszeit auf die Gebühr zur Löschung verzichtet werden. Würde man bei Variante 1 auf die Gebühren verzichten, wären dies ca. 35'000 Franken, welche nicht erhoben würden, bei Variante 2 knapp 60'000 Franken. Dies unter der Annahme, dass die Massnahme die Anzahl Löschungen nicht (substanziell) erhöhen würde. Weiter wäre zu klären, ob die Löschung nur für die neu nicht mehr eintragungspflichtigen Einzelunternehmen gelten würde oder für alle. Ersteres wäre inhaltlich mutmasslich zielführender, andererseits auch wieder mit gewissem Aufwand verbunden (Überprüfung der Anspruchskriterien).

⁶⁸ Sie können aber weiterhin freiwillig eingetragen bleiben (Art. 36 HRegV).

⁶⁹ Eine Löschung von Amts wegen käme *de lege lata* nur in Betracht, wenn das Unternehmen ganz eingestellt worden sein sollte, nicht aber, wenn es nur unter die Umsatzschwelle gefallen sein sollte, weil es weiterhin zur freiwilligen Eintragung berechtigt bleibt.

Reduktion Umsatzschwelle

Gemäss Art. 36 der aktuellen HRegV besteht für Einzelunternehmen die Pflicht zur Eintragung im Handelsregister, sobald sie die entsprechenden Eintragungserfordernisse erfüllen (i.e. kaufmännisch geführtes Gewerbe und Umsatzschwelle, sobald verlässliche Zahlen darüber vorliegen). Die bereits beschlossene Revision des Handelsregisterrechts streicht jedoch das Erfordernis „kaufmännisch“, sodass bei einer Reduktion der Umsatzschwelle *alle* Gewerbe eintragungspflichtig würden (s.o.). Die kantonalen Handelsregisterämter sind demgegenüber zur Vornahme einer Eintragung von Amtes wegen unter anderem dann verpflichtet, wenn die zur Anmeldung verpflichtete Personen dieser Pflicht nicht nachkommt (Art. 152 HRegV).⁷⁰ Angemessene Übergangsfristen sollten vor diesem Hintergrund sowohl im Sinne der betroffenen Einzelunternehmen als auch den Handelsregisterämtern eingeräumt werden. Kurzfristige Personalengpässe könnten Risiken bezüglich der Qualität der Eintragungen oder der Einhaltung von Fristen bergen.

Auch in dieser Variante kann es angezeigt sein, dass im Sinne eines präventiven Vorgehens betroffene Einzelunternehmen aktiv über die Änderung der Schwellenänderung informiert werden. Auch hier wäre es einem effektiven und effizienten Vollzug dienlich, wenn andere staatliche Stellen Umsatzdaten an das Handelsregister übermitteln würden können, damit eintragungspflichtige Einzelunternehmen zur Registrierung aufgefordert werden können. Dies könnte etwa gestützt auf das UID-Register erfolgen, da dort sämtliche Einzelunternehmen erfasst sind. Ebenso denkbar ist es, dass der Prozess seitens der Ausgleichskassen unterstützt wird. Der mit einer solchen Massnahme verbundene einmalige Aufwand kann beträchtlich sein; er wurde im Rahmen der RFA nicht geschätzt.

Informationsmassnahmen

Ungeachtet der Richtung, in der die Änderung des Umsatzschwellenwerts erfolgt, wären breit angelegte und über verschiedene Kanäle verbreitete Informationen von Nutzen (beispielsweise via Medien, Handelsamtsblatt, Branchenverbände). Solche Massnahmen werden auch von der Mehrheit der befragten Fachpersonen vorgeschlagen.

⁷⁰ Gemäss einer aktuellen Studie der EFK ist die Problematik der nicht eingetragenen Unternehmen (obwohl diese die Pflicht hätten), nicht zu vernachlässigen. Entsprechend wäre dies bei neu eintragungspflichtigen Unternehmen umso mehr zu beachten. Vgl. EFK 2018.

5. Ergebnisse im Überblick

Prüfpunkt 1: Handlungsbedarf

Eine Änderung des aktuellen Schwellenwerts drängt sich aufgrund der Ergebnisse der RFA nicht auf. Ein Handlungsbedarf wird auch von den befragten Fachpersonen mehrheitlich verneint.

Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die Akteure

Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle könnten sich rund 18'000 Einzelunternehmen in Variante 1 und 29'000 Einzelunternehmen in Variante 2 aus dem Handelsregister löschen lassen. Allerdings gehen die Fachpersonen davon aus, dass sich nur 5% davon tatsächlich löschen lassen würden, da der Nutzen eines Handelsregistereintrags für die entsprechenden Unternehmen höher als die damit verbundenen Kosten eingeschätzt wird (z.B. Erleichterung im Geschäftsverkehr). Der Umstand, dass über 80'000 Einzelunternehmen freiwillig im Handelsregister eingetragen sind, kann diese Annahme stützen. Entsprechend würden sich in Variante 1 schätzungsweise nur 900 Einzelunternehmen und in Variante 2 etwa 1'500 Einzelunternehmen löschen lassen. Bei einer Senkung der Umsatzschwelle wären demgegenüber 92'000 Einzelunternehmen neu eintragungspflichtig.

Bei einer Erhöhung des Schwellenwerts ergeben sich folgende Effekte:

- *Initialer Mehraufwand:* Ein Teil der Einzelunternehmen lässt sich löschen. Die Kosten für die Unternehmen betragen dabei je nach Variante 50'000 bis 80'000 Franken.
- *Laufende Entlastung:* Diese Unternehmen werden in Zukunft keine Mutationen mehr vornehmen müssen; weniger Einzelunternehmen müssen sich künftig eintragen lassen. Die administrative Entlastung liegt bei 40'000 bis 60'000 Franken pro Jahr.

Bei einer Senkung des Schwellenwerts gilt:

- *Initialer Mehraufwand:* Ein Teil der Einzelunternehmen muss sich neu eintragen. Dieser Aufwand beträgt geschätzt 24 Mio. Franken.
- *Laufende Mehrbelastung:* Diese Unternehmen werden in Zukunft Mutationen vornehmen müssen; mehr Einzelunternehmen müssen sich künftig eintragen lassen. Die administrativen Mehraufwände für die Unternehmen dafür liegen bei rund 3 Mio. Franken pro Jahr.

Neben den direkt betroffenen Einzelunternehmen sind grundsätzlich auch ihre Geschäftspartner (potenziell) betroffen. Auf diese erwarten die Fachpersonen bei einer Erhöhung des Schwellenwerts eine negative Wirkung, da sich Transaktions-

kosten erhöhen. Dazu zählen etwa die Kosten für die Informationssuche über Geschäftspartner.

Für die 28 kantonalen Handelsregisterämter ergeben sich durch die Schwellenwertänderung Mehraufwände (Variante 3) resp. Entlastungen (Variante 1 und Variante 2). Da die Aufwände jedoch über die Gebühren abgedeckt sind, werden diese nicht nochmals berücksichtigt. Neben den jährlichen Kosten sind einmalige Aufwände relevant. Diese sind nicht durch Gebühren gedeckt.

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Von substantiellen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft ist weder bei einer Erhöhung noch bei einer Reduktion des Schwellenwerts auszugehen.

Prüfpunkt 4: Alternativen

Die RFA skizziert alternative Vorschläge, welche die administrative Entlastung der Unternehmen im Bereich Handelsregister in den Vordergrund stellen. Diese schliessen teils an bereits angegangene Massnahmen an und können mit dem Oberbegriff „Prozessoptimierung“ beschrieben werden. Ihr vielleicht grösster Vorteil: Die administrative Entlastung würde allen Unternehmen im Handelsregister zugutekommen, nicht nur einem (kleinen) Teil der Einzelunternehmen.

Prüfpunkt 5: Vollzug

Ungeachtet der Richtung, in die die Änderung des Umsatzschwellenwerts erfolgt, wären Informationsmassnahmen und adäquate Übergangsfristen zentral. Flankierende Massnahmen, um die Datenqualität im Handelsregister sicherzustellen, könnten ebenso notwendig werden. Eine Herausforderung im Zusammenhang mit dem Vollzug ist, dass den Handelsregisterämtern die jeweiligen Jahresumsätze der Einzelunternehmen nicht bekannt sind. Solche Informationen müssten von anderen staatlichen Stellen geliefert werden. Entsprechende Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch bestehen aktuell noch nicht.

Annex 1: Detailbeschreibung Datenauswertungen

Identifikation der betroffenen Unternehmen

Die Identifikation der von einer Änderung des Schwellenwerts betroffenen Unternehmen ist zentral zur Berechnung der sich ändernden administrativen Kosten für die Privatwirtschaft sowie die öffentliche Hand.

Datenquellen:

Es wurden zwei Datenquellen für den Abgleich herangezogen:

- Statent 2016: Unternehmensdaten des Bundesamts für Statistik BFS, Auszug der Einzelunternehmen. Neben der Rechtsform wurden die Branche (NOGA), die Umsatzzahl, die Lohnsumme sowie die Information über den institutionellen Wirtschaftssektor (eine Kombination aus Rechtsform und Branchencode) verwendet.
- EHRA 2018: Im Handelsregister eingetragene Einzelunternehmen per 2. Oktober 2018.

Auswertung:

Um die Zahl der von der Eintragungspflicht betroffenen Einzelunternehmen zu ermitteln, mussten diese nach Umsatzkategorien sowie nach freiem / nicht freiem Beruf differenziert werden können. Zudem wurde die Information benötigt, ob die Unternehmen bereits im Handelsregister eingetragen sind oder nicht.

Die Auswertung der Daten wurden vom Bundesamt für Statistik in enger Zusammenarbeit mit B,S,S. vorgenommen. Grund dafür war, dass die ESTV aus datenschutzrechtlichen Gründen untersagte, die teilweise sensiblen Daten an B,S,S. zu übermitteln.

Für die Betrachtung wurden folgende Einzelunternehmen vollständig ausgeschlossen:

- Einzelunternehmen, welche als private Organisationen ohne Erwerbszweck bezeichnet werden können. Die Identifikation verlief über den institutionellen Wirtschaftssektor.⁷¹

⁷¹ Rechtlich handelt es sich nicht um ein Gewerbe resp. ein Unternehmen i.S.V. Art. 2 Bst. b HRegV, wenn der Erwerbszweck fehlt. Dennoch wurden für die Berechnungen NOGA Codes 889901 (Organisationen der Wohlfahrtspflege), 942000 (Arbeitnehmervereinigungen), 949101 (Kirchgemeinden und religiöse Vereinigungen), 949102 (Klöster und Ordensgemeinschaften) und 949200 (Politische Parteien und Vereinigungen) ausgeschlossen.

- Ebenfalls folgende Branchen: Private Haushalte, Exterritoriale Körperschaften (NOGA Abteilung 97 und höher).

Die verbleibenden Einzelunternehmen wurden nach folgenden Kriterien differenziert:

- Jahresumsatz des Unternehmens (0 bis 99'999, 100'000 bis 249'999, 250'000 bis 499'999 und 500'000 und mehr).
- Freie resp. nicht freie Berufe basierend auf der Branche.⁷²
- Eintrag im Handelsregister (ja/nein) basierend auf der Liste des EHRA.

Die Branche wie auch der Eintrag (per 2. Oktober 2018) im Handelsregister sind für alle Einzelunternehmen bekannt. Es gibt allerdings eine Reihe von Unternehmen, deren Umsatz nicht bekannt ist. Für diejenigen Unternehmen mit unbekanntem Umsätzen wurde bei der Zuteilung folgendes Verfahren angewandt:

- Handelte es sich um ein Einzelunternehmen in einer mehrwertsteuerpflichtigen Branche, wurde davon ausgegangen, dass der Umsatz zwischen 0 und 99'000 Franken liegt. Die Begründung ist, dass von allen Einzelunternehmen, welche der Mehrwertsteuerpflicht unterstellt sind (was ab einem Umsatz von 100'000 Franken der Fall ist) der Umsatz bekannt ist, da Statent unter anderem über das Mehrwertsteuer-Register Informationen bezieht.
- Handelte es sich um ein Einzelunternehmen einer nicht mehrwertsteuerpflichtigen Branche⁷³, wurde die Lohnsumme für die Kategorisierung verwendet. Die Verwendung der Lohnsumme als alternative Analysevariable basiert auf der Annahme, dass die Lohnsumme eines Unternehmens in der Regel den Umsatz längerfristig nicht überschreitet. Die Angaben zur Lohnsumme beziehen sich auf die von den Einzelunternehmen bei der AHV versicherten Beträge.
- Die übrigen Einzelunternehmen, bei denen weder Umsatz noch Lohnsumme bekannt waren, wurden in die Umsatzkategorie „unbekannt“ eingeteilt. Diese Einzelunternehmen wurden bei den meisten Analysen nicht berücksichtigt.⁷⁴

⁷² Folgende NOGA-Codes wurden als freie Berufe eingestuft: 011100-032200, 325003, 620200, 662100-663002, 691001, 692000-711205, 721900, 722000, 750000, 862100-910300, 949101. Die Einteilung erfolgte analog der von der EFK (2018) durchgeführten Analyse.

⁷³ Von der Mehrwertsteuerpflicht ausgenommen sind gemäss BFS folgende Branchen: Agrarsektor (NOGA 01, 02, 03), Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (NOGA 64, 65, 66), Immobiliengeschäfte (NOGA 68), öffentliche Verwaltung (NOGA 84), Bildungssektor (NOGA 85), Gesundheitssektor (NOGA 86, 87, 88), Spiel-, Wett- und Lotteriewesen (NOGA 92), Dienstleistungen in den Bereichen Sport, Unterhaltung und Freizeit (NOGA 93), Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport) (NOGA 94).

⁷⁴ Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn es sich um ein Einzelunternehmen handelt, das per 2. Oktober 2018 im Handelsregister eingetragen ist, aber 2016 noch gar nicht existiert hat.

Aufgrund der zeitlichen Diskrepanz zwischen Statent und Einträgen im Handelsregister wird die tatsächliche Anzahl der nicht eingetragenen Unternehmen überschätzt. Dies lässt sich begründen mit dem Umstand, dass diejenigen Unternehmen in der Statent, welche sich zwischen Anfang 2017 und Oktober 2018 aufgelöst und die Eintragung im Handelsregister gelöscht haben, klassifiziert sind als nicht im Handelsregister eingetragen. Um diese Diskrepanz zu korrigieren, wurden von allen nicht eingetragenen Einzelunternehmen in allen Umsatzkategorien 9 Prozent abgezogen (9 Prozent entspricht dem Anteil der auf 21 Monate hochgerechneten Einzelfirmen, die sich aus dem Handelsregister haben löschen lassen).

Ermittlung der Anzahl Geschäftsfälle

Datenquellen:

- Liste EHRA mit Geschäftsfällen des Handelsregisters (Neueintragungen, Mutationen und Löschungen) im Zeitraum 1. Juli 2017 bis 30. Juni 2018.
- Liste EHRA mit den häufigsten Geschäftsfällen (Zeitraum 1. August 2017 bis 31. Juli 2018).

Auswertung:

Weil Löschungen und Neueintragungen im Handelsregister stark zeitpunktabhängig sind, wurde die Zuordnung der Geschäftsfälle nicht über die Daten aus Statent vorgenommen. Stattdessen wurde die Annahme getroffen, dass sich die Geschäftsfälle gleich über alle Unternehmenskategorien verteilen. Entsprechend wurden die Geschäftsfälle analog der ermittelten Anteile der Einzelunternehmen in die Umsatzkategorien zugeteilt.

Annex 2: Literatur

Jung, Peter, Irrungen und Wirrungen der geplanten Revision des Handelsregisterrechts, in: Weber et al. (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen des Gesellschafts- und Finanzmarktrechts, Festschrift für Hans Caspar von der Crone zum 60. Geburtstag, Zürich 2017

Bundesrat 2015: Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Handelsregisterrecht), Bern, 15. April 2015.

SBFI 2014: Bericht "Freie Berufe", Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Cina vom 19. Dezember 2003 (N 03.3663).

GfK 2014: Bürokratiemonitor 2014, GfK Switzerland AG im Auftrag von Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Dezember 2014

SECO 2011: Regulierungs-Checkup, Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

SECO 2013: Regulierungsfolgenabschätzung, Handbuch, Bern

VEB 2013: veb.ch-Leitfaden zur Einnahmen-Ausgabenrechnung, Schweizer Verband für Rechnungslegung, Controlling und Rechnungswesen, 1. Auflage 2013, Zürich

EFK 2018: Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Finanzkontrolle, Bern, April 2018

Annex 3: Fachpersonen

Table 8: Fachpersonen

Person	Institution
Rino Siffert	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister
Thomas Vogt	Handelsregisteramt Basel-Stadt
Uschi Kozomara	Handelsregisteramt Fribourg
Thierry Hepp Fabienne Lefaux Rodriguez	Registre du Commerce de Genève
Clemens Meisterhans	Amt für Handelsregister und Notariate, Kanton St. Gallen
Hans-Jakob Käch	Handelsregisteramt Kanton Zürich
Serge Trefzger	CRIF AG
Patrik Widmann	Moneyhouse AG
Oliver Koller	Bundesamt für Statistik BFS
Barbara Riesen Roch Christan Claude Grosjean	Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV Hauptabteilung MWST
Alex Kalbermatter Hanspeter Berger	Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben, Abteilung Aufsicht Kantone
Alexander Pfister	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
Yves de Mestral	Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz KBKS
Hans Jürg Herren	KKAK – AHV Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen
Dieter Kläy	Schweizerischer Gewerbeverband sgv
Andrea Höhener (Kantonspolizei Zürich) Peter Pellegrini (Staatsanwaltschaft)	Staatsanwaltschaft Zürich / Kantonspolizei Zürich
Frank Kilchenmann	Schweizerische Bankiervereinigung (SwissBanking)
Jeannette Ming	Balmer-Etienne AG
Michele Blasucci	Startups.ch AG
Oana Ioan	Startups.ch SA
Sergio Nicolò	Startups.ch AG

Denis Boivin / Nicolas Duc	BDO SA
Walter Regli	Fasoon AG
Markus Fischer	Startup Academy
Andreas Nachbur	Tretax GmbH
Rahel Rutz	Steuerverwaltung Obwalden
Raoul Egeli	Creditreform

Tabelle 9: Fachpersonen, Rechnungslegungsrecht

Person	Institution
Stefan Vent	Steuerverwaltung BL
Olivier Gross	Steuerverwaltung FR
Jean-Luc Roulin	Steuerverwaltung GE
Billy Rohner	Steuerverwaltung SG
Harry Müller	Steuerverwaltung ZH
Jeannette Ming	Balmer-Etienne AG
Hanspeter Baumann	BDO AG
Reto Eberle	Universität Zürich / KPMG
Daniel Egger	Sofigest SA / KMU Forum

Annex 4: Fragebogen

Regulierungsfolgenabschätzung zum Umsatzschwellenwert für die Eintragungspflicht in das Handelsregister

Hintergrund

Unser Unternehmen wurde seitens BJ/SECO mit der Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) einer *etwaigen* Änderung des Umsatzschwellenwerts für die Eintragungspflicht von Einzelunternehmen in das Handelsregister mandatiert. Ausgangspunkt der RFA ist das Postulat 17.3115.⁷⁵ Es beauftragt den Bundesrat zu prüfen, ob der aktuell geltende Umsatzschwellenwert von CHF 100'000, der die Eintragungspflicht begründet, noch zeitgemäss ist. Bezüglich einer *etwaigen* Revision sollen drei Varianten geprüft werden:

- *Variante 1:* Erhöhung der Umsatzschwelle auf CHF 250'000 Jahresumsatz (kaufkraftbereinigte Variante)
- *Variante 2:* Erhöhung der Umsatzschwelle auf CHF 500'000 Jahresumsatz (Variante analog Postulat)
- *Variante 3:* Reduzierung auf CHF 0 / Verzicht auf eine Umsatzschwelle und andere Voraussetzungen der Eintragungspflicht von Gewerbetreibenden

Um die mutmasslichen Auswirkungen der Änderung der Schwellenwerte erfassen zu können, möchten wir Ihnen einige Fragen stellen. Manche Fragen stellen auf den administrativen Aufwand im Zusammenhang mit der handelsregisterlichen Eintragung ab, der bei den Unternehmen anfällt. Hierbei bitten wir Sie um Schätzungen, allenfalls auch Schätzungen von Bandbreiten. Ihre Antworten werden *anonymisiert* resp. *aggregiert* mit den Antworten anderer Interviewpersonen verarbeitet.

Informationen

Organisation	
Name der Fachperson	
Datum des Gesprächs	

⁷⁵ Postulat 17.3115, Massgebender Umsatzschwellenwert bei einem Einzelunternehmen für die Begründung der Pflicht zur Eintragung in das Handelsregister.

1. Fragen zu Notwendigkeit staatlichen Handelns

Frage: Gibt es aus Ihrer Sicht aktuell Handlungsbedarf für eine Änderung der Umsatzschwelle? Welche Argumente oder Sachverhalte sprechen gegen eine Änderung? Ergeben sich Probleme aus dem aktuell geltenden Umsatzschwellenwert? Bitte erläutern Sie Ihre Antwort kurz.

Erläuterung: _____

2. Fragen zu den Auswirkungen auf die Einzelunternehmen

Kontext: Je nach Variante wird sich die Anzahl der Eintragungen (Mutationen und Löschungen) im Handelsregister verändern. Während die Varianten 1 und 2 zu einer Verringerung der Eintragungen, Mutationen und Löschungen führen sollte, würde bei Variante 3 eine Erhöhung eintreten. Dementsprechend würde sich auch der administrative Aufwand verändern. Um die Veränderung quantifizieren zu können, bitten wir Sie nachfolgend um die Schätzung des administrativen Aufwands, der den Einzelunternehmen für Eintragungen, Mutationen und Löschungen im Handelsregister anfällt.⁷⁶

Frage: Welcher Personal- und welcher Sachaufwand fällt durchschnittlich / typischerweise für eine *Eintragung* im Handelsregister für das Einzelunternehmen an?

Kosten	Schätzung	
Personalaufwand pro Fall		Stunden
Sachaufwand pro Fall		CHF
Gebühren pro Fall		CHF

Frage: Welcher Personal- und welcher Sachaufwand fällt durchschnittlich / typischerweise für eine *Mutation* eines bestehenden Eintrags im Handelsregister für das Einzelunternehmen an?

Fallzahl / Kosten	Schätzung	
Personalaufwand pro Fall		Stunden
Sachaufwand pro Fall		CHF

⁷⁶ Es werden separat auch Einzelunternehmen zur Schätzung eingeladen. Deren Schätzungen werden jenen der Handelsregister zum Zweck der Validierung gegenübergestellt.

Gebühren pro Fall		CHF
-------------------	--	-----

Frage: Welcher Personal- und welcher Sachaufwand fällt durchschnittlich / typischerweise für eine *Löschung* eines bestehenden Eintrags im Handelsregister für das Einzelunternehmen an?

Fallzahl / Kosten	Schätzung	
Personalaufwand pro Fall		Stunden
Sachaufwand pro Fall		CHF
Gebühren pro Fall		CHF

Frage: Wie hoch schätzen Sie den Anteil der Einzelunternehmen, die sich nach einer Heraufsetzung der Mindestumsatzschwelle auf CHF 250'000 resp. 500'000 gegen einen freiwilligen Verbleib im Handelsregister entscheiden und sich löschen lassen würden? Welche Umstände könnten begründen, dass sich Einzelunternehmen *nicht löschen* lassen würden? Bitte erläutern Sie Ihre Antwort kurz.

Löschungen	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%
Variante 1 (<250'000 CHF): Anteil der Einzelunternehmen, die sich löschen lassen würden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Variante 2 (<500'000 CHF): Anteil der Einzelunternehmen, die sich löschen lassen würden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Erläuterung: _____

- *Punktschätzung Variante 1:* ____%
- *Punktschätzung Variante 2:* ____%

Frage: Wie hoch ist der Anteil (in %) jener Fälle,

- in denen Einzelunternehmen die Eintragung / Mutation / Löschung im kantonalen Handelsregisteramt selbst vornehmen;
- durch einen Dienstleister (z.B. Treuhänderin, Online-Dienst) vornehmen lassen;
- durch das Handelsregister (z.B. am Schalter) vornehmen lassen?

Fälle	Anteil (in%)
a) Eintragung, Mutation, Löschung selbst vorgenommen	

b) Eintragung, Mutation, Löschung durch Dienstleister	
c) Eintragung, Mutation, Löschung durch Handelsregister (z.B. am Schalter)	

Frage: Ergeben sich nebst der direkten Änderung des administrativen Aufwands (Personal-, Sach-, Investitionsaufwand) weitere *indirekte* Auswirkungen für die Einzelunternehmen? Beispiele: Auswirkungen auf die Transaktionskosten im Geschäftsverkehr; Auswirkungen auf Konkurs- und Wechselbetreibung; Auswirkungen auf Firmenschutz; Auswirkungen im Zusammenhang mit der mit der Eintragung verbundenen Kaufmannseigenschaft, Auswirkungen auf Bonität/Kreditwürdigkeit. Können Sie diese Auswirkungen grob quantifizieren (vor allem bezüglich Transaktionskosten und Bonität/Kreditwürdigkeit)? Bitte differenzieren Sie Ihre Antwort nach den drei Varianten.

Erläuterung: _____

Frage: Wie wirken sich die drei oben skizzierten Varianten auf die administrative Belastung der Einzelunternehmen (jene, die eine Eintragung / Mutation / Löschungen beantragen) aus? Bitte erläutern Sie Ihre Antwort kurz.

Varianten	1	2	3	4	5	k. A.
Variante 1: 250'000 CHF	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Variante 2: 500'000 CHF	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Variante 3: 0 / keine Umsatzschwelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Skala: 1= deutliche Mehrbelastung / 2 = geringe Mehrbelastung / 3= gleich (weder Mehr- noch Entlastung) / 4 = geringe Entlastung / 5 = deutliche Entlastung / k. A. = keine Angabe.

Erläuterung: _____

3. Fragen zur Gesamtwirtschaft

Kontext: Die nachfolgenden Fragen beziehen sich auf Gesamtwirtschaft im Sinne der Summe aller direkt oder indirekt Betroffener Akteure.

Frage: Wie schätzen Sie das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die *direkt* betroffenen Akteure der Varianten 1 und 2 sowie die darüber hinausgehenden *indirekt* Betroffenen insgesamt ein? Bitte erläutern Sie Ihre Antwort kurz.

Akteur	1	2	3	4	5	k. A.
Direkt betroffene Akteure						
Betroffene Einzelunternehmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handelsregisterämter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Indirekt Betroffene						
Andere Unternehmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere staatliche Stellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(optional) Weitere: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(optional) Weitere: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Skala: 1= sehr positiv / 2 = eher positiv / 3= gleich (weder positiv noch negativ) / 4 = eher negativ / 5 = sehr negativ / k. A. = keine Angabe.

Erläuterung: _____

Frage: Wie schätzen Sie das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die *direkt* betroffenen Akteure der Variante 3 sowie die darüber hinausgehenden *indirekt* Betroffenen insgesamt ein? Bitte erläutern Sie Ihre Antwort kurz.

Akteur	1	2	3	4	5	k. A.
Direkt betroffene Akteure						
Betroffene Einzelunternehmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handelsregisterämter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Indirekt Betroffene						
Andere Unternehmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere staatliche Stellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(optional) Weitere: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(optional) Weitere: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Skala: 1= sehr positiv / 2 = eher positiv / 3= gleich (weder positiv noch negativ) / 4 = eher negativ / 5 = sehr negativ / k. A. = keine Angabe.

Erläuterung: _____

Frage: Ergeben sich weitere Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft? Beispiel: Auswirkungen auf Wettbewerb aufgrund Ungleichbehandlungen; Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort aufgrund höherer/geringerer Transparenz. Können Sie diese Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft grob quantifizieren? Bitte differenzieren Sie Ihre Antwort nach den drei Varianten.

Erläuterung: _____

4. Fragen zu alternativen Regelungen

Frage: Zu den Varianten 1 und 2: Haben Sie Vorschläge, wie Einzelunternehmen im Zusammenhang mit der handelsregisterlichen Eintragung / Mutationen / Lö-

sung alternativ administrativ entlastet werden könnten? Bitte erläutern Sie Ihre Vorschläge kurz.

Erläuterung: _____

5. Fragen zur Zweckmässigkeit im Vollzug

Frage: Haben Sie Vorschläge, wie der Vollzug der Änderung der Umsatzschwelle für die handelsregisterliche Eintragung effektiv und effizient gestaltet werden könnte? Unterscheiden sich Ihre Vorschläge nach den drei Varianten? Bitte erläutern Sie Ihre Vorschläge kurz.

Erläuterung: _____

6. Varianten: Rangfolge

Frage: Wir möchten Sie bitten uns mitzuteilen, ob resp. welche Variante einer Änderung des für die handelsregisterliche Eintragung von Einzelunternehmen massgeblichen Schwellenwerts Sie bevorzugen würden. Bitte vergleichen Sie also die drei oben genannten Varianten sowie den *Status quo* miteinander und bringen Sie diese in eine Rangfolge (1=beste Variante, 2=zweitbeste Variante, etc.). Bitte begründen Sie Ihre Rangfolge kurz.

Varianten	Rang (1-4)	Begründung
<i>Status quo</i>		
Variante 1: Erhöhung auf 250'000 CHF		
Variante 2: Erhöhung auf 500'000 CHF		
Variante 3: 0 / keine Umsatzschwelle		

7. Beurteilung von Thesen

Nachfolgend finden Sie eine Sammlung von Thesen, die wir autorensseitig aus den uns vorliegenden Unterlagen formuliert haben. Bitte geben Sie an, inwiefern Sie den in der Tabelle aufgeführten Thesen zustimmen. Bitte begründen Sie Ihre Antwort kurz.

Thesen	völlig	eher	teils/ teils	eher nicht	gar nicht	Kurze Begrün- dung
Variante 1 und 2: Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle wird sich der grösste Teil der bislang eingetragenen Einzelunternehmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

aus dem Handelsregister löschen lassen. Grund: Die mit dem Handelsregistereintrag für die Unternehmen verbundenen Nachteile (Aufwand und Kosten für Neueinträge und Mutationen, Transparenz) werden durch die Vorteile (z.B. registerrechtlicher Firmenschutz, vereinfachte Bekanntgabe bestimmter bei den Geschäftspartnern als bekannt unterstellter Informationen) nicht aufgewogen.						
Variante 1 und 2: Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle erhöht sich die (Daten-)Qualität des Handelsregisters. Grund: Einzelunternehmen mit weniger Umsatz agieren weniger professionell (z.B. halten Registerdaten weniger aktuell).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Variante 1 und 2: Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle reduziert sich der administrative Aufwand pro Fall, der bei den Handelsregistern anfällt. Grund: Einzelunternehmen mit hohem Umsatz agieren professionell (z.B. legen vollständige Dokumentation für Eintragung vor).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Variante 1 und 2: Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle wird der regelmäßige Geschäftsverkehr erschwert resp. erhöhen sich Transaktionskosten. Grund: Weniger Einzelunternehmen sind im Handelsregister einsehbar; geschäftsrelevante Daten sind separat anzufordern.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Variante 1 und 2: Eine Erhöhung der Umsatzschwelle wirkt sich negativ auf die Gesamtwirtschaft aus. Grund: Einzelunternehmen mit geringen Umsätzen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, bergen höhere Kreditrisiken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Variante 3: Eine Reduzierung der Umsatzschwelle wirkt sich negativ auf die Gesamtwirtschaft aus, weil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

weniger Einzelunternehmen gegründet werden. Grund: Es wird für Personen teurer, ein Einzelunternehmen zu Gründen.						
Variante 3: Eine Reduzierung der Umsatzschwelle ermöglicht eine umfassendere präventive Kontrolle der Firmenbildung und wirkt sich daher positiv auf die Zuverlässigkeit der Information der Geschäftspartner und auf die Lauterkeit des Wettbewerbs aus.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
(optional): Weitere These:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Vielen Dank für Ihre wertvolle Mitwirkung.

Annex 5: Validierung

Tabelle 10: Unternehmen Validierung

	Branche	Kanton	Umsatz
Unternehmen 1	Engineering	TI	< 100'000 CHF
Unternehmen 2	Fitness	TG	< 100'000 CHF
Unternehmen 3	Consulting	BS	< 100'000 CHF
Unternehmen 4	Gastronomie	GE	100'000 – 250'000 CHF
Unternehmen 5	Dienstleistung / Beratung / Weiterbildung	BS	< 100'000 CHF
Unternehmen 6	Versicherungen	BS	< 100'000 CHF
Unternehmen 7	Unternehmensberatung	BS	250'000 – 500'000 CHF
Unternehmen 8	Lebensmittel	BS	< 100'000 CHF
Unternehmen 9	Tanzschule	BS	< 100'000 CHF

Tabelle 11: Kosten pro Fall, Unternehmen Validierung

	Eintragung	Mutation
Unternehmen 1	250 CHF	100 CHF
Unternehmen 2	300 CHF	100 CHF
Unternehmen 3	140 CHF	-
Unternehmen 4	350 CHF	150 CHF
Unternehmen 5	160 CHF	-
Unternehmen 6	250 CHF	-
Unternehmen 7	-	-
Unternehmen 8	1'500 CHF	-
Unternehmen 9	50 CHF	-

Annex 6: Thesen

Im Rahmen der Fachgespräche wurden ergänzend zu den im Bericht aufgeführten Thesen noch weitere eingeschätzt.

Diese sind nachfolgend zusammenfassend aufgeführt:

1. Variante 1 und 2: Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle wird sich der grösste Teil der bislang eingetragenen Einzelunternehmen aus dem Handelsregister löschen lassen. Grund: Die mit dem Handelsregistereintrag für die Unternehmen verbundenen Nachteile (Aufwand und Kosten für Neueinträge und Mutationen, Transparenz) werden durch die Vorteile (z.B. registerrechtlicher Firmenschutz, vereinfachte Bekanntgabe bestimmter bei den Geschäftspartnern als bekannt unterstellter Informationen) nicht aufgewogen.
2. Variante 1 und 2: Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle erhöht sich die (Daten-)Qualität des Handelsregisters. Grund: Einzelunternehmen mit weniger Umsatz agieren weniger professionell (z.B. halten Registerdaten weniger aktuell).
3. Variante 1 und 2: Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle reduziert sich der administrative Aufwand pro Fall, der bei den Handelsregistern anfällt. Grund: Einzelunternehmen mit hohem Umsatz agieren professionell (z.B. legen vollständige Dokumentation für Eintragung vor).
4. Variante 1 und 2: Bei einer Erhöhung der Umsatzschwelle wird der regelmässige Geschäftsverkehr erschwert resp. erhöhen sich Transaktionskosten. Grund: Weniger Einzelunternehmen sind im Handelsregister einsehbar; geschäftsrelevante Daten sind separat anzufordern.
5. Variante 1 und 2: Eine Erhöhung der Umsatzschwelle wirkt sich negativ auf die Gesamtwirtschaft aus. Grund: Einzelunternehmen mit geringen Umsätzen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, bergen höhere Kreditrisiken.
6. Variante 3: Eine Reduzierung der Umsatzschwelle wirkt sich negativ auf die Gesamtwirtschaft aus, weil weniger Einzelunternehmen gegründet werden. Grund: Es wird für Personen teurer, ein Einzelunternehmen zu Gründen.
7. Variante 3: Eine Reduzierung der Umsatzschwelle ermöglicht eine umfassendere präventive Kontrolle der Firmenbildung und wirkt sich daher positiv auf die Zuverlässigkeit der Information der Geschäftspartner und auf die Lauterkeit des Wettbewerbs aus.

Abbildung 11: Thesen

