



Bern, 12. Mai 2021

Bericht über die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Mehrwertsteuergesetz, wonach in das Handelsregister eintragungspflichtige Rechtseinheiten systematisch den Handelsregisterbehörden gemeldet werden

In Erfüllung des Auftrages des Bundesrates vom 6. März 2020

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
1.1 Auftrag	4
1.2 Hintergrund	4
1.3 Gegenstand des Berichts	5
1.4 Nicht Bestandteil des Berichts	5
1.5 Früherer gesetzgeberischer Vorschlag	5
2. Auskünfte an Handelsregisterämter nach geltendem Recht	6
3. Auskünfte an Handelsregisterämter gemäss Lösungsvorschlag	6
3.1 Grundsätzliches	6
3.2 Lösungsvorschlag und Beurteilung	6
3.2.1 Lösungsvorschlag (nur für Einzelunternehmen)	6
3.2.2 Beurteilung	8
3.3 Zahlen zu potentiellen Meldungen der ESTV	9
4. Fazit	9

Zusammenfassung

Der Bundesrat hat am 6. März 2020 dem EFD den Auftrag erteilt, zusammen mit dem EJPD die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Steuerrecht zu prüfen, wonach die Steuerbehörden eintragungspflichtige Rechtseinheiten systematisch den Handelsregisterbehörden melden müssen.

Im vorliegenden Bericht werden kurz die Hintergründe der Auftragserteilung dargestellt, die aktuelle Rechtslage sowie die mögliche Lösung aus Sicht der Mehrwertsteuer skizziert. Demnach würde die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) den kantonalen Handelsregisterämtern die gewünschten Angaben im UID-Register bereit stellen. Die ESTV und das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) sowie dem Bundesamt für Statistik (BFS) sind der Auffassung, dass die in Ziffer 3.2 des vorliegenden Berichts aufgezeigte Lösungsmöglichkeit sowohl vom Gehalt der Daten als auch von den Abläufen her gesehen gangbar ist.

Eine Ergänzung des Mehrwertsteuergesetzes ist notwendig, um den in Ziffer 3.2 des Berichts aufgezeigten SOLL-Zustand zu erreichen. Ebenso ist eine Ergänzung der Verordnung vom 26. Januar 2011 über die Unternehmens-Identifikationsnummer notwendig.

1. Einleitung

1.1 Auftrag

Mit Bundesratsbeschluss (BRB) vom 6. März 2020 wurde das EFD zusammen mit dem EJPD beauftragt, die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Steuerrecht zu prüfen, wonach die Steuerbehörden eintragungspflichtige Rechtseinheiten systematisch den Handelsregisterbehörden melden müssen, und dem Bundesrat über das Resultat bis Ende 2020 Bericht zu erstatten.

1.2 Hintergrund

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) überprüfte im Jahr 2017 die Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters. Dabei ermittelte die EFK schätzungsweise 12'000 Einzelunternehmen und 900 Vereine, die potentiell im Handelsregister eingetragen sein sollten, es aber nicht waren. Laut EFK hätten die Handelsregisterämter Mühe, die Unternehmen zu identifizieren, die sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen. Informationen, die anderen Behörden bekannt sind (z. B. die MWST-Pflicht), gelangten nicht automatisch an die Handelsregisterämter.

In ihrem Prüfbericht EFK-16615 vom 16. April 2018¹ vermerkte die EFK unter anderem: *«Die ESTV müsste den Handelsregisterämtern die mehrwertsteuerpflichtigen Einzelfirmen und Vereine mit einem Umsatz von über 100 000 Franken, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, systematisch melden, damit die Ämter feststellen können, welche Unternehmen die nötigen Schritte noch veranlassen müssen. Die Handelsregisterämter könnten so die in Artikel 152 HRegV vorgesehenen Schritte einleiten und die betroffenen Unternehmen kontaktieren. Für ein solches Vorgehen fehlt derzeit die Rechtsgrundlage; dies könnte sich aber ändern, wenn der neue Artikel 928a OR bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Behörden in Kraft tritt (2019 oder 2020).»* Die EFK gab hierzu folgende Empfehlung ab: *«Die EFK empfiehlt dem BJ, in Zusammenarbeit mit der ESTV abzuklären, inwiefern die Handelsregisterämter nach Inkrafttreten des revidierten Artikels 928a OR spontan Informationen zu mehrwertsteuerpflichtigen Einzelfirmen und Vereinen mit einem Umsatz von über 100 000 Franken, die jedoch nicht im Handelsregister eingetragen sind, erhalten können.»*²

Der am 1. Januar 2021 in Kraft getretene Artikel 928a OR regelt die Amtshilfe von Gerichten und Verwaltungsbehörden des Bundes oder der Kantone an die Handelsregisterämter. Laut Botschaft des Bundesrates sollen jedoch spezialrechtliche Geheimhaltungsbestimmungen, insbesondere das Steuergeheimnis, vorgehen (vgl. BBl 2015 S. 3534, ad Art. 928a OR). Artikel 928a OR bildet demnach keine Spezialregelung, welche das in Steuergesetzen verankerte Steuergeheimnis aufzuheben vermöchte.

¹ <https://www.efk.admin.ch> > Publikationen > Sicherheit & Umwelt > Justiz und Polizei > weitere Beiträge: Juli 2018 (<https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/sicherheit-umwelt/justiz-und-polizei/3339-datenzuverlaessigkeit-des-handelsregisters-bundesamt-fuer-justiz.html>)

² Vgl. Seite 21 des Berichts (FN 1).

Am 20. Februar 2019 wurde das Vernehmlassungsverfahren zur «*Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister*» eröffnet. Die Vernehmlassungsteilnehmer wurden gebeten, sich auch zu folgender Frage zu äussern: «*Soll eine formelle gesetzliche Grundlage im Steuerrecht geschaffen werden, damit die Steuerbehörden eintragungspflichtige Rechtseinheiten systematisch den Handelsregisterbehörden melden müssen?*».³

Im Anschluss daran erfolgte die Auftragserteilung gemäss BRB vom 6. März 2020 (vgl. Ziff. 1.1).

1.3 Gegenstand des Berichts

Im vorliegenden Bericht wird die aktuell geltende Rechtslage aufgezeigt (vgl. Ziff. 2).

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die Darstellung derjenigen Lösung, die von der ESTV und dem BFS in Absprache mit dem EHRA erarbeitet wurde.

1.4 Nicht Bestandteil des Berichts

Auslöser des vorliegenden Geschäfts bildet der Bericht der EFK und ihre Empfehlung betreffend Abklärungen «*in Zusammenarbeit mit der ESTV*» hinsichtlich «*mehrwertsteuerpflichtiger Einzelfirmen und Vereinen mit einem Umsatz von über 100 000 Franken*».

Der vorliegende Bericht beschränkt sich demnach auf eine Amtshilfe der ESTV gestützt auf das von ihr vollzogene Mehrwertsteuergesetz. Eine allfällige Amtshilfe durch kantonale Steuerbehörden ist vom vorliegenden Bericht nicht erfasst. Die Rückmeldungen zur Umfrage im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung der Handelsregisterverordnung (vgl. Ziff. 1.2) fielen in dieser Hinsicht mehrheitlich negativ aus.

1.5 Früherer gesetzgeberischer Vorschlag

Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass eine Spezialregelung, wonach den Handelsregisterbehörden Auskünfte erteilt werden können, bereits in einem früheren Zeitpunkt angestrebt worden war. Im Jahre 2007 wurden die Teilnehmenden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die *Vereinfachung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer* gebeten, sich unter anderem zu folgender Frage zu äussern: «*Befürworten Sie, dass neu in Art. 70 Abs. 5 E-MWSTG eine Mitteilungspflicht der ESTV an die Handelsregisterbehörden über einzutragende Sachverhalte vorgesehen ist?*».⁴ Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden lehnte eine Mitteilungspflicht der ESTV ab, weshalb diese im Rahmen des per 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Mehrwertsteuergesetzes nicht umgesetzt wurde.

³ Vorlage und Stellungnahmen sind im Internet veröffentlicht:

<https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2019.html#EJPD>

⁴ Die Unterlagen zur Vernehmlassung sind unter folgendem Link abrufbar:

<https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2007.html#EFD>

2. Auskünfte an Handelsregisterämter nach geltendem Recht

Unter dem geltenden Mehrwertsteuergesetz können dem Steuergeheimnis unterliegende Informationen gegenüber den Handelsregisterämtern nur dann offengelegt werden, wenn das EFD vorgängig die ESTV hierzu ermächtigt hat. Dies ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Artikel 74 Absatz 1 MWSTG mit Artikel 74 Absatz 2 Buchstabe b MWSTG.

Vom Steuergeheimnis erfasst werden die «in Ausübung des Amtes gemachten Wahrnehmungen» mit Ausnahme der Angaben betreffend Mehrwertsteuernummer, unter der ein Unternehmen registriert ist, und Angaben betreffend Adresse, wirtschaftliche Tätigkeit sowie Beginn und Ende der Steuerpflicht. Diese Informationen fallen nicht unter das Steuergeheimnis (vgl. Art. 74 Abs. 2 Bst. d MWSTG) und können von der ESTV jederzeit frei erteilt werden.

Das geltende Recht sieht zudem keine Meldepflicht der ESTV vor, sondern geht vom Konzept einer Auskunftserteilung aus. Auskunftssuchende Handelsregisterämter wenden sich an die ESTV und schildern konkret, welche Information sie benötigen. Die ESTV leitet das Auskunftsgesuch an das EFD zur Erteilung der gesetzlich vorgesehenen Ermächtigung weiter. Wird diese erteilt, erhält das Handelsregisteramt die notwendige Auskunft.

3. Auskünfte an Handelsregisterämter gemäss Lösungsvorschlag

3.1 Grundsätzliches

Die Empfehlung der EFK bezieht sich auf Abklärungen hinsichtlich «*mehrwertsteuerpflichtiger Einzelfirmen und Vereinen mit einem Umsatz von über 100 000 Franken*». Die Umsatzschwelle spielt bei Einzelunternehmen eine Rolle, nicht aber bei Vereinen. Dies ist einer der Gründe, weshalb sich der in nachstehender Ziffer 3.2 ausgeführte Lösungsvorschlag nur auf Einzelunternehmen bezieht. Als weiterer Grund für den auf Einzelunternehmen ausgerichteten Lösungsvorschlag zeichnet der Umstand, dass die Handelsregisterbehörden bereits heute im UID-Portal unter Verwendung der Suchfunktion abfragen können, welche Vereine zwar als mehrwertsteuerpflichtig registriert, nicht aber im Handelsregister eingetragen sind (vgl. im Weiteren Ziff. 3.2.1).

3.2 Lösungsvorschlag und Beurteilung

3.2.1 Lösungsvorschlag (nur für Einzelunternehmen)

Das Unternehmensidentifikationsregister (UID-Register) enthält die Angaben, ob ein Unternehmen im Handelsregister und/oder im Register der Mehrwertsteuerpflichtigen eingetragen ist. Im UID-Portal kann unter Verwendung der Suchfunktion abgefragt werden, welche

Rechtsträger (z.B. Vereine) zwar als mehrwertsteuerpflichtig registriert, nicht aber im Handelsregister eingetragen sind. Diese Daten sind laut UID-Gesetz⁵ öffentlich zugänglich. Handelt es sich bei der abfragenden Behörde um eine sogenannte UID-Stelle⁶, sind überdies nicht-öffentliche Daten einsehbar, die der näheren Identifikation der eingetragenen UID-Rechtseinheit dienen (beispielsweise die AHV-Nummer bei Einzelunternehmen).

Nicht ersichtlich wird aus dem UID-Register hingegen, welche Umsätze ein mehrwertsteuerpflichtiges Unternehmen gegenüber der ESTV deklariert bzw. ob das Unternehmen der obligatorischen Mehrwertsteuerpflicht unterliegt (bei Umsatz CHF $\geq 100'000$) oder sich freiwillig hat registrieren lassen (bei Umsatz CHF $< 100'000$). Die ESTV kann jedoch bei der Mehrwertsteuer aus Ziffer 200 des Abrechnungsformulars entnehmen, welche Unternehmen einen Umsatz von CHF $\geq 100'000$ deklarierten und durch Abgleich der im UID-Portal gewonnenen Resultate diejenigen Einzelunternehmen identifizieren, die potentiell im Handelsregister eingetragen sein sollten, es aber nicht sind. Im UID-Register soll deshalb neu ein Flag gesetzt werden, der diese Informationen enthält. Die Angaben werden von der ESTV an das vom BFS geführte UID-Register über die bestehende Schnittstelle periodisch übermittelt (die Periodizität ist noch zu bestimmen). Der gesamte Prozess kann vollelektronisch abgewickelt werden.

Mit dem neuen Flag werden also den kantonalen Handelsregisterämtern diejenigen Einzelunternehmen angezeigt, die einen Umsatz von CHF $\geq 100'000$ deklariert haben und nicht im Handelsregister eingetragen sind. Genaue Umsatzzahlen werden nicht genannt.

Nach Bedarf wird der Flag so konzipiert, dass die Handelsregisterämter den Flag entweder nur für ihren Kanton oder für die Gesamtheit sehen. Die Daten können von den kantonalen Handelsregisterämtern periodisch per Suchabfrage oder kontinuierlich via InfoAbo aus dem UID-Register ermittelt werden. Die Vorgaben, wie dieser Flag auszufüllen ist, sollen von der ESTV und vom BFS gemeinsam bestimmt werden.

Ein im UID-Register gesetzter Flag fällt weg, wenn sich die Verhältnisse ändern (beispielsweise infolge Handelsregistereintrags). Solche Mutationen erfolgen im Rahmen der periodischen Prüfung und Übermittlung von Angaben der ESTV an das vom BFS geführte UID-Register.

Bei Vereinen erübrigt sich das Einrichten eines Flag. Einerseits ist ihre Eintragungspflicht in das Handelsregister an keine Umsatzlimite gebunden, andererseits verfügen die Handelsregisterbehörden als UID-Einheiten über die notwendigen Recherchemöglichkeiten im UID-Portal, um zu erkennen, welche mehrwertsteuerpflichtigen Vereine nicht im Handelsregister eingetragen sind (vgl. auch Ziff. 3.1).

Auskünfte betreffend die obligatorische bzw. freiwillige Mehrwertsteuerpflicht unterliegen dem Steuergeheimnis. Eine entsprechende Anpassung bzw. Ergänzung des MWSTG ist somit notwendig, um die vorgeschlagene Lösung umsetzen zu können.

Eine Anpassung der rechtlichen Bestimmungen betreffend das UID-Register ist ebenfalls notwendig. Weil es sich beim Flag um eine Information handelt, die nur für die Handelsregisterbehörden ersichtlich bzw. nicht öffentlich einsehbar sein soll, ist dieser als Zusatzmerkmal

⁵ Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer

⁶ ESTV, EHRA aber auch kantonale Handelsregisterämter

im Sinne der Verordnung vom 26. Januar 2011 über die Unternehmens-Identifikationsnummer zu führen und Artikel 9 der Verordnung entsprechend zu ergänzen. Laut Mitteilung des BFS ist zudem eine Anpassung des eCH-0108-Standards betreffend das UID-Register notwendig, welcher den Datenaustausch bei Zusatzmerkmalen gewährleistet.

3.2.2 Beurteilung

Mit der vorgeschlagenen Lösung kann eine Meldepflicht der ESTV auf einfache Weise und mit Hilfe bereits vorhandener Strukturen bewerkstelligt werden. Seitens der ESTV beschränkt sich der Aufwand auf die Programmierung, ob im UID-Register ein Flag gesetzt werden soll oder nicht. Für den Datentransfer von der ESTV zum UID-Register werden die bereits bestehenden technischen Schnittstellen verwendet und angepasst.

Wenn sich die Datenstruktur bzw. Dateninhalt betreffend die abgefragten Rechtseinheiten nicht ändert und das (bereits) programmierte Abfrageschema immer wieder verwendet werden kann, sind die Kosten für die Generierung der Daten für die ESTV überschaubar.

Müsste die ESTV hingegen direkt den kantonalen Handelsregisterbehörden Mitteilung machen, müsste zuerst eine elektronische Schnittstelle zu diesen Ämtern «gebaut» werden, damit die Daten elektronisch sicher und sortiert⁷ übermittelt werden könnten⁸. Dies wäre mit Kosten verbunden, deren Höhe nicht abschätzbar ist. Nicht geklärt wäre im Weiteren, wer diese Kosten übernehmen würde. Eine Lösung, welche den direkten Datentransfer der ESTV an die kantonalen Handelsregisterbehörden beinhaltete, wäre abzulehnen.

Die kantonalen Handelsregisterämter nehmen die technische Umsetzung für die unter Ziffer 3.2.1 vorgeschlagenen Abwicklung gemäss ihren Bedürfnissen vor. Die Lösung kann via die bereits bestehende Schnittstelle mit dem UID-Register realisiert werden. Eine Rücksprache mit dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Handelsregisterbehörden hat ergeben, dass die kantonalen Handelsregisterbehörden die vorgeschlagene Lösung begrüßen. Der Vorschlag stelle eine Verbesserung im Vergleich zum Status Quo dar, obwohl zur Wahrung des Steuergeheimnisses der Umweg über das UID-Register eingeschlagen werden müsse. Zu den Kosten, welche die Anpassung der technischen Schnittstelle verursachen werde, konnten keine genaueren Angaben gemacht werden. Vermutlich lägen die Kosten aber in ähnlicher Höhe wie diejenigen für die Anpassung der Schnittstelle zu Zefix⁹.

Die Auswirkungen des unter Ziffer 3.2.1 beschriebenen Vorschlags auf den administrativen Aufwand bei den kantonalen Handelsregisterämtern kann hingegen nicht beurteilt werden (vgl. dazu auch nachstehende Ziff. 3.3).

Der von der ESTV an das UID-Register übermittelte Flag zeigt an, dass ein Einzelunternehmen unter Ziffer 200 des Mehrwertsteuerabrechnungsformulars einen Umsatz von CHF $\geq 100'000$ deklariert hat. Es handelt sich also um den Umsatz aus mehrwertsteuerlicher

⁷ Jedes Handelsregisteramt soll nur diejenigen Daten erhalten, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. Eine vorgängige Sortierung der mittels Recherche gewonnenen Daten wäre deshalb notwendig. Diese Sortierung muss automatisiert vonstatten gehen können, um nicht personelle Ressourcen zu binden.

⁸ Eine Zustellung von Daten auf Papier durch die ESTV an die kantonalen Handelsregisterämter entspräche nicht der Stossrichtung der Bundesverwaltung hinsichtlich elektronischer Geschäftsabwicklung und würde personelle Ressourcen binden (vorgängige Sortierung von gewonnenen Daten; Papierausdrucke erstellen; Arbeiten im Zusammenhang mit dem Postversand).

⁹ Zentraler Firmenindex

Sicht und gemäss Selbstdeklaration des jeweiligen Einzelunternehmens. Ob und in welchem Umfang der bei der Mehrwertsteuer deklarierte Umsatz für die Eintragung in das Handelsregister dienlich ist, kann das Mehrwertsteuerrecht nicht beantworten. Die kantonalen Handelsregisterbehörden sind deshalb von ihren Prüfpflichten hinsichtlich Eintragung in das Handelsregister nicht befreit. In Anwendung des am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Artikel 152 Absatz 1 HRegV müssten demnach potentiell eintragungspflichtige Einzelunternehmen aufgefordert werden zu belegen, dass keine Eintragung in das Handelsregister erforderlich ist. Folglich müssten die betreffenden Unternehmen aufzeigen, dass der massgebliche Umsatz für das Handelsregister tiefer ist als für die Mehrwertsteuer.

3.3 Zahlen zu potentiellen Meldungen der ESTV

Gemäss ersten Auswertungen der Datenbestände für das Jahr 2018 konnten folgende Zahlen zu Einzelunternehmen eruiert werden.

30'029 Einzelunternehmen sind im MWST-Register eingetragen, jedoch nicht im Handelsregister. Von diesen 30'029 Einzelunternehmen erzielten 7'632 Steuerpflichtige einen Umsatz von unter CHF 100'000. Die Anzahl der potentiell im Handelsregister eintragungspflichtigen Einzelunternehmen beläuft sich auf 22'397 Einheiten.

Der Kanton Zürich ist mit 6'636 Einzelunternehmen am stärksten, der Kanton Appenzell Innerrhoden mit 45 Einzelunternehmen am wenigsten betroffen.

4. Fazit

Die oben geschilderte Lösung vermag die Empfehlung der EFK hinsichtlich einer Meldepflicht durch die ESTV auf einfache und verhältnismässige Weise umzusetzen.

Damit diese Lösungsvariante umgesetzt werden kann, ist eine Änderung der gesetzlichen Grundlage bzw. eine Ergänzung von Artikel 74 Absatz 2 MWSTG (Ausnahmen von der Geheimhaltungspflicht) notwendig. Eine Ergänzung der Verordnung vom 26. Januar 2011 über die Unternehmens-Identifikationsnummer wird ebenfalls notwendig sein (vgl. Ziff. 3.2.1).