



Einzelunternehmen im Handelsregister: Umsatzschwelle und Eintragungspflicht

Bericht zum Postulat 17.3115 der
Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats

vom 26. Juni 2019

1 Einleitung

1.1 Postulat

Mit dem Postulat 17.3115 RK-N "Massgebender Umsatzschwellenwert bei einem Einzelunternehmen für die Begründung der Pflicht zur Eintragung in das Handelsregister" wird Folgendes verlangt:

"Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob der Umsatzschwellenwert von 100'000 Franken während eines Geschäftsjahres als Voraussetzung für die Pflicht zur Eintragung von Einzelunternehmen in das Handelsregister noch zeitgemäss ist."

Zur Begründung wurde Folgendes ausgeführt:

"Wie die jüngsten Diskussionen in den Räten zur Vorlage 15.034, "OR. Handelsregisterrecht", gezeigt haben, bestehen unterschiedliche Ansichten über die Höhe des Umsatzschwellenwertes für Einzelunternehmen:

- Für den Nationalrat steht eine Parallele mit dem Rechnungslegungsrecht im Vordergrund, wonach Einzelunternehmen, die weniger als 500'000 Franken Jahresumsatz erwirtschaften, lediglich eine vereinfachte "Milchbüchlein-Rechnung" (Art. 957 Abs. 2 Ziff. 1 OR) zu erstellen haben.
- Der Ständerat demgegenüber will aus Gründen der Transparenz, der Rechtssicherheit und des Gläubigerschutzes den bisherigen Umsatzschwellenwert von 100'000 Franken beibehalten.

Diese Meinungsverschiedenheit in den Räten legt es nahe, den Bundesrat mit der Abklärung zu beauftragen, ob die bisherige Umsatzschwelle von 100'000 Franken sich heute noch rechtfertigt.

Dies soll im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung geschehen, welche die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Erhöhung des Umsatzschwellenwertes für die handelsregisterliche Eintragungspflicht von Einzelunternehmen aufzeigt. Zu analysieren ist zunächst, ob sich die Umsatzschwelle von 500'000 Franken im Rechnungslegungsrecht (Art. 957 Abs. 2 Ziff. 1 OR) seit dem 1. Januar 2013 bewährt hat. Zu berücksichtigen ist ferner, wie sich eine Erhöhung des Schwellenwertes auf das Mehrwertsteuersystem, das System der direkten Bundessteuer, das Zusammenspiel mit dem Schuldbetriebs- und Konkursrecht sowie dem UID-System auswirkt. Der Bericht soll schliesslich eine Kosten-Nutzen-Bilanz einer solchen Erhöhung aus Sicht der Unternehmen, der (Kredit-)Wirtschaft, der Behörden und der Gesellschaft präsentieren und den Räten die notwendigen Entscheidungsgrundlagen liefern."

Der Bundesrat hat am 17. Mai 2017 die Annahme des Postulates beantragt, und der Nationalrat nahm das Postulat am 31. Mai 2017 ohne Gegenantrag an.¹

1.2 Vorgehen

Als Grundlage für die Erstellung des vorliegenden Berichts haben das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die "B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG" mit der Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Beurteilung einer etwaigen Gesetzesänderung beauftragt. Ziel der Regulierungsfolgenabschätzung ist es

¹ AB 2017 N 854.

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.

Dabei wurden folgende Varianten geprüft:

- Variante 1: Erhöhung des Schwellenwerts auf 250'000 Franken (entspricht dem historisch-inflationsbereinigten Wert);
- Variante 2: Erhöhung des Schwellenwerts auf 500'000 Franken (entspricht der Harmonisierung mit dem per 2013 revidierten Rechnungslegungsrecht); und
- Variante 3: Reduktion des Schwellenwerts auf 0 Franken (Verzicht auf einen Schwellenwert/Generelle Eintragungspflicht von Einzelunternehmen in das Handelsregister).

1.3 Methode

Das Vorgehen zur Beantwortung der Fragen orientiert sich an den vom SECO entwickelten Methoden der Regulierungsanalyse.² Methodisch wurden eine Literatur- und Dokumentenanalyse, semi-strukturierte Fachgespräche, Befragungen und Datenauswertungen angewendet.

2 Zusammenfassung der Ergebnisse der Regulierungsfolgenabschätzung

Die Ergebnisse der RFA wurden in der Studie vom 21. Dezember 2018 wie folgt zusammengefasst:

"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 substantielle 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

² SECO, Regulierungsfolgenabschätzung, Handbuch, Bern 2013 (abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Regulierung/Handbuch%20RFA_DE.pdf.download.pdf/Handbuch%20RFA_DE.pdf) sowie SECO, Regulierungs-Checkup, Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifikation für die Vereinfachung und Kostenreduktion, Bern 2011, abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Regulierung/regulierungskosten/Handbuch%20Regulierungs-Checkup.pdf.download.pdf/Handbuch%20C2%AB%20Regulierungs-Checkup%20C2%BB.pdf.

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.“³

3 Würdigung

3.1 Fehlender Handlungsbedarf für eine Schwellenwerterhöhung

Gemäss den Ergebnissen der RFA besteht kein Handlungsbedarf für eine Schwellenwerterhöhung für die Eintragung von Einzelunternehmen in das Handelsregister. Der Bundesrat sieht sich damit in seiner anlässlich den parlamentarischen Diskussionen zur Vorlage 15.034 "OR. Handelsregisterrecht" geäusserten Auffassung bestätigt.⁴

3.2 Alternativvorschläge für das Erreichen einer administrativen Entlastung

In der RFA werden alternative Vorschläge skizziert, mit denen eine administrative Entlastung nicht nur von Einzelunternehmen sondern von sämtlichen im Handelsregister eingetragenen Rechtseinheiten erzielt werden soll, ohne die Umsatzschwelle zu erhöhen.

3.2.1 Digitalisierung

Die RFA verlangt nach einer vermehrten Digitalisierung von Prozessen im Registerwesen, um so eine durchgängige elektronische Anmeldung sowie Registerführung zu schaffen. Aus diesem Grund soll namentlich die bislang vorgesehene notarielle/öffentliche Beglaubigung der Unterschriften der an der Anmeldung mitwirkenden eintragungspflichtigen Personen durch ein funktionsäquivalentes und ebenso zuverlässiges wie einfaches digitales Identifikationsverfahren ersetzt werden.⁵

Der Bundesrat unterstreicht seine Absicht, im Registerwesen das Digitalisierungspotential zur Schaffung von administrativen Vorteilen für Unternehmen weiter zu nutzen und dementsprechend auszubauen. Bereits heute unterstützt das Online-Portal "EasyGov.swiss", auf welchem

³ S. B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Studie Regulierungsfolgenabschätzung zum Umsatzschwellenwert für die Eintragungspflicht in das Handelsregister, Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, Schlussbericht, 21. Dezember 2018 (nachfolgend: Schlussbericht RFA), S. v f.

⁴ AB 2017 S 2; 2017 N 74; 2017 S 171 und 2017 N 421.

⁵ S. Schlussbericht RFA, a.a.O., S. 38.

Behördengänge elektronisch abgewickelt werden können, die zehn häufigsten Handelsregister-Mutationen.⁶ Überdies sieht die am 20. Februar 2019 eröffnete Vernehmlassung zur Revision der Handelsregisterverordnung eine Erweiterung des Kreises der Personen vor, welche Handelsregisteranmeldungen digital einreichen dürfen.⁷

3.2.2 Prozessoptimierung

Weiter regt die RFA eine Verknüpfung von existierenden Datenbanken und Registern an. Mittels einer automatisierten Übermittlung von geänderten Datensätzen soll nicht nur eine Prozessoptimierung, sondern auch eine administrative Entlastung erreicht werden.⁸

Die noch nicht in Kraft getretene, aber vom Parlament verabschiedete Vorlage 15.034 "OR. Handelsregisterrecht" wird die Prozesse durch eine einheitliche Erfassung der natürlichen Personen im Handelsregister sowie die Nutzung der AHV-Versichertennummer im Handelsregister optimieren und eine Verknüpfung von Datenbanken und Registern sicherstellen.⁹ Zudem beabsichtigt der Bundesrat künftig eine gemeinsame Bewirtschaftung und Nutzung von Stammdaten von Unternehmen, so dass diese ihre Daten der Verwaltung nur einmal bekannt geben müssen.¹⁰

3.2.3 Senkung der Gebühren

In der RFA wurde hervorgehoben, dass eine Senkung der Gebühren für Eintragungen im Handelsregister aufwandsmindernd wäre und hiervon alle Unternehmen profitieren würden.¹¹

Diesem Anliegen hat der Bundesrat bereits Rechnung getragen, als er in der Vorlage 15.034 "OR. Handelsregisterrecht" eine Änderung der Bestimmung zu den Handelsregistergebühren vorgeschlagen hatte, welche vom Parlament im Jahr 2017 gutgeheissen wurde. Künftig gilt für Handelsregistergebühren uneingeschränkt das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Infolgedessen müssen die Gebühren durch eine anteilmässige Verringerung der einzelnen Gebührenpositionen gesenkt werden. Eine entsprechende Revision der Verordnung über die Gebühren im Handelsregister ist in Arbeit.¹²

3.2.4 Vereinheitlichung der Voraussetzungen der Eintragungspflicht

Gemäss den Darstellungen in der RFA vertreten einige Fachpersonen die Ansicht, dass die Regelungen zur Eintragungspflicht von bereits vor der Eintragung entstandenen Rechtseinheiten weder nach dem geltenden Recht noch nach dem künftigen Handelsregisterrecht aufeinander abgestimmt seien. Es wurde daher beispielsweise vorgeschlagen, anstelle einer bestimmten Umsatzschwelle für die Eintragung von Einzelunternehmen in das Handelsregister,

⁶ S. Medienmitteilung des SECO vom 6. November 2018, abrufbar unter: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-72776.html>.

⁷ S. Medienmitteilung des EJPD vom 20. Februar 2019, abrufbar unter: https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2019/ref_2019-02-20.html.

⁸ S. Schlussbericht RFA, a.a.O., S. 38 f.

⁹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 15. April 2015 betreffend die Änderung des Obligationenrechts (Handelsregisterrecht), BBl 2015 3636.

¹⁰ Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die "Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes" vom Dezember 2018, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/55211.pdf>. Sie legt Ziel, Grundsätze, Umsetzungskonzept und Massnahmen der künftigen gemeinsamen Stammdatenverwaltung fest. S. auch Medienmitteilung des Bundesrats vom 19. Dezember 2018, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73489.html>.

¹¹ S. Schlussbericht RFA, a.a.O., S. 39.

¹² Die Vernehmlassung hierzu wurde am 20. Februar 2019 eröffnet und dauerte bis am 27. Mai 2019, s. Medienmitteilung des Bundesrats vom 20. Februar 2019, abrufbar unter: https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2019/ref_2019-02-20.html.

auch bei Personengesellschaften und Vereinen auf den Betrieb eines kaufmännischen Gewerbes abzustellen.¹³

Der Bundesrat lehnt eine Vereinheitlichung der Voraussetzungen der Eintragungspflicht von bereits vor einer Eintragung in das Handelsregister entstandenen Unternehmen wie den Einzelunternehmen, Personengesellschaften oder Vereinen ab. Damit würde nicht mehr den Eigenheiten dieser Rechtseinheiten Rechnung getragen.

3.2.5 Erreichen der AHV-Schwelle zur Begründung der Eintragungspflicht

Der in der RFA gemachte Vorschlag, dass sich Einzelunternehmen künftig ab 2'300 Franken Lohnsumme (analog der AHV-Schwelle) in das Handelsregister eintragen lassen sollen,¹⁴ wird abgelehnt. Dies führt nach Ansicht des Bundesrates faktisch zu einer Senkung des aktuellen Umsatzschwellenwerts für die Begründung der Eintragungspflicht in das Handelsregister, was sich substantiell auf die administrative Belastung der Unternehmen auswirken würde.

Beilage:

- B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Regulierungsfolgenabschätzung zum Umsatzschwellenwert für die Eintragungspflicht in das Handelsregister, Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, Schlussbericht, 21. Dezember 2018

¹³ S. Schlussbericht RFA, a.a.O., S. 39 f.

¹⁴ S. Schlussbericht RFA, a.a.O., S. 40.