

DIE FRANZÖSISCHE FASSUNG IST VERBINDLICH.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters

Bundesamt für Justiz

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.16615.402.00132
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Sind die Handelsregisterdaten zuverlässig?.....	17
2.1 Die Verwendung mehrerer Datenbanken ist ineffizient	17
2.2 Die meisten Anmeldungen erfolgen grösstenteils auf Papier	18
2.3 Die Suche nach Unternehmen und nach eintragungspflichtigen Änderungen gilt nicht als prioritär	20
2.4 Wenige unvollständige Einträge	24
3 Übt der Bund die Oberaufsicht korrekt aus?.....	25
3.1 Die Aufsichtstätigkeit entspricht den gesetzlichen Vorgaben.....	25
3.2 Die Struktur des Handelsregisters: eine Herausforderung für die Aufsicht	26
4 Das Handelsregister: Instrument im Kampf gegen Wirtschaftskriminalität?	29
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	31
Anhang 2: Abkürzungen.....	32
Anhang 3: Glossar.....	33
Anhang 4: Ansprech- und Interviewpartner	34

Audit de la fiabilité des données du registre du commerce

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

Au 1^{er} janvier 2017, plus de 611 000 entreprises étaient inscrites dans l'un des 28 registres du commerce tenus par les cantons. Toute personne physique ou morale qui a une activité commerciale en Suisse doit en effet s'inscrire auprès des autorités si elle remplit les conditions. Au plan national, l'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) tient le Registre central électronique du registre du commerce (Zefix) et exerce la haute surveillance sur le travail réalisé par les cantons. Douze emplois temps plein sont à sa disposition pour réaliser cette mission.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de la fiabilité des données du registre du commerce et de son organisation. Il a, entre autres, comparé les procédures des offices du registre du commerce des cantons, analysé les données de six d'entre eux (Bâle-Campagne, Berne, Genève, Vaud, Zoug et Zurich) et examiné l'activité de surveillance déployée par l'OFRC. Au final, le CDF juge que l'efficacité du système actuel pourrait être améliorée par une centralisation au plan national dans le cadre de la cyberadministration.

Une efficacité informatique et des outils de vérification à améliorer

La multitude des applications informatiques et des bases de données cantonales, ainsi que la redondance des données avec le registre central fédéral posent la question de l'efficacité des moyens informatiques utilisés par les autorités. Le CDF est d'avis qu'une simplification de l'environnement informatique avec une application unique du registre du commerce suisse permettrait globalement de faire des économies et d'éviter les difficultés liées à la transmission et à la synchronisation des données. Aujourd'hui, les demandes d'inscription se font encore essentiellement sur papier. Or, la volonté des autorités suisses de promouvoir la cyberadministration ainsi que le développement de nouvelles technologies, comme le blockchain (technologie de stockage et de transmission d'informations), doit inciter les partenaires (cantons et Confédération) à développer à terme la digitalisation des réquisitions adressées au registre du commerce.

Les offices du registre du commerce ont des difficultés à détecter d'une part les entreprises qui doivent s'inscrire au registre et, d'autre part celles qui doivent être radiées faute d'activité ou d'actifs. Ils ne reçoivent pas systématiquement les informations connues des autres autorités administratives (par exemple, l'Administration fédérale des contributions dans le cas d'un assujettissement à la TVA).

Durant son audit, le CDF a mis en lumière des éléments qui plaident pour un renforcement des outils de vérification. Ainsi, il évalue à quelque 13 000 le nombre d'entreprises sous forme de raisons individuelles ou d'associations absentes du registre. De l'autre côté, les registres contiennent des entreprises qui ne sont plus actives depuis plusieurs décennies et

qui n'ont pas été radiées. Il s'agit surtout de raisons individuelles dont pour certaines l'exploitant est décédé. Point positif, le CDF a détecté peu de cas d'entreprises inscrites dont les données sont incomplètes (absence de domicile, pas d'organe obligatoire, etc.).

Une surveillance fédérale cohérente, mais une lutte contre la criminalité économique à durcir

L'OFRC exerce sa surveillance en validant les inscriptions transmises quotidiennement par les cantons, ainsi qu'en effectuant des inspections dans les offices du registre du commerce. Ces deux activités répondent aux exigences légales et sont formalisées dans des concepts pertinents. Les principes de surveillance adoptés par l'OFRC sont cohérents. Toutefois, l'approche de surveillance ne s'appuie pas suffisamment sur une analyse des risques, ainsi que sur les mesures de surveillance effectuées par les autorités de surveillance administrative des cantons.

Le registre du commerce est un outil pour la transparence des informations relatives aux entreprises. Il peut ainsi jouer un rôle dans la lutte contre la criminalité économique. Le CDF est d'avis que ce rôle pourrait être renforcé, par exemple en rendant public le registre des personnes physiques inscrites au registre du commerce.

Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Am 1. Januar 2017 waren über 611 000 Unternehmen in einem der 28 kantonalen Handelsregister eingetragen. Jede natürliche oder juristische Person mit einer Geschäftstätigkeit in der Schweiz ist verpflichtet, sich ins Handelsregister eintragen zu lassen, wenn sie die Voraussetzungen erfüllt. Auf nationaler Ebene führt das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) das elektronische Zentralregister des Handelsregisters (Zefix) und übt die Oberaufsicht über die einschlägige Tätigkeit der Kantone aus. Es verfügt über zwölf Vollzeitstellen, um diese Aufgabe zu erfüllen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters sowie dessen Organisation geprüft. Unter anderem hat sie die Verfahren der kantonalen Handelsregisterämter miteinander verglichen, die Daten von sechs Handelsregistern analysiert (Basel-Landschaft, Bern, Genf, Waadt, Zug und Zürich) und die Aufsichtstätigkeit des EHRA in Augenschein genommen. Die EFK erachtet in ihrem Fazit die Effizienz des heutigen Systems für verbesserungswürdig, etwa mit einer gesamtschweizerischen Zentralisierung im Rahmen des E-Governments.

Verbesserungspotenzial bei der IT-Effizienz und den Überprüfungsstools

Die Vielzahl an kantonalen IT-Anwendungen und Datenbanken sowie die Datenredundanz gegenüber dem Zentralregister werfen die Frage auf, wie effizient der Einsatz der IT-Mittel durch die Behörden ist. Die EFK ist der Meinung, dass eine Vereinfachung der Informatikumgebung mit einer einzigen Applikation für die schweizerischen Handelsregister insgesamt Einsparungen mit sich bringen würde und sich Probleme bei der Datenübermittlung und bei der Datensynchronisation vermeiden liessen. Die Gesuche für einen Eintrag im Handelsregister erfolgen heute immer noch vorwiegend auf Papier. Dabei ist es der erklärte Wille der Schweizer Behörden, das E-Government zu fördern. Dies zusammen mit der Entwicklung neuer Technologien, etwa die der Blockchain zur Speicherung und Übermittlung von Informationen, sollte für die Partner (Kantone und Bund) Anreiz sein, die Digitalisierung der Anträge an das Handelsregister längerfristig ins Auge zu fassen.

Die Handelsregisterämter haben Mühe, zum einen die Unternehmen zu identifizieren, die sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen, und zum anderen diejenigen, die mangels Geschäftstätigkeit oder Vermögenswerte gelöscht werden sollen. Informationen, die anderen Behörden bekannt sind (z. B. die MWST-Pflicht der Eidgenössischen Steuerverwaltung), gelangen nicht automatisch an die Handelsregister.

Im Rahmen ihrer Prüfung hat die EFK einzelne Elemente hervorgehoben, die für einen Ausbau der Prüftools sprechen. So zählt sie schätzungsweise rund 13 000 Einzelunternehmen oder Vereine, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Andererseits sind noch Unternehmen aufgeführt, die seit mehreren Jahrzehnten keine Geschäftstätigkeit mehr aufweisen, jedoch nicht gelöscht wurden. Es handelt sich vorwiegend um Einzel-

firmen, teils um solche, deren Inhaberinnen oder Inhaber verstorben sind. Ein Positivum: Die EFK stiess nur auf wenige Fälle von Unternehmen mit unvollständigen Daten (Fehlen eines Firmensitzes oder eines obligatorischen Organs usw.).

Eine kohärente eidgenössische Aufsicht, die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität muss jedoch verschärft werden

Das EHRA übt seine Oberaufsicht aus, indem es die täglich von den Kantonen eingehenden Handelsregistereinträge für gültig erklärt und in den Handelsregisterämtern Inspektionen vornimmt. Diese beiden Aktivitäten entsprechen den gesetzlichen Anforderungen und sind in schlüssigen Konzepten festgehalten. Die vom EHRA verabschiedeten Aufsichtsgrundsätze sind kohärent. Der Aufsichtsansatz stützt sich jedoch noch zu wenig auf eine Risikoanalyse sowie auf die Aufsichtsmassnahmen ab, die von den kantonalen Verwaltungsaufsichtsbehörden durchgeführt werden.

Das Handelsregister stellt ein Instrument zur Transparenz der Informationen über die Unternehmen dar. Es kann somit eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität spielen. Die EFK ist der Meinung, dass diese Rolle noch stärker ausgefüllt werden könnte, zum Beispiel, indem das Register der natürlichen Personen mit einem Eintrag im Handelsregister öffentlich zugänglich würde.

Originaltext auf Französisch

Verifica dell'affidabilità dei dati del registro di commercio

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

Il 1° gennaio 2017 oltre 611 000 imprese erano iscritte in uno dei 28 registri di commercio cantonali. Ogni persona fisica o giuridica che esercita un'attività commerciale in Svizzera deve iscriversi presso le autorità se adempie le condizioni. A livello nazionale, l'Ufficio federale del registro di commercio (UFRC) tiene il registro centrale elettronico del registro di commercio (Zefix) ed esercita l'alta vigilanza sul lavoro effettuato dai Cantoni. Per svolgere questo compito ha a disposizione 12 posti a tempo pieno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'attendibilità dei dati del registro di commercio e della sua organizzazione. Ha tra l'altro confrontato a livello cantonale le procedure degli uffici del registro di commercio, ha analizzato i dati di sei Cantoni (Basilea Campagna, Berna, Ginevra, Vaud, Zugo e Zurigo) e ha esaminato l'attività di vigilanza dell'UFRC. In conclusione, il CDF ritiene che l'efficienza del sistema attuale potrebbe essere migliorata con una centralizzazione nazionale nell'ambito del Governo elettronico.

Occorre migliorare l'efficienza informatica e gli strumenti di verifica

L'elevato numero di applicazioni informatiche e delle banche dati cantonali, e la ridondanza dei dati con il registro centrale federale sollevano la questione dell'efficienza degli strumenti informatici utilizzati dalle autorità. Il CDF ritiene che semplificando l'ambiente informatico con un'unica applicazione del registro di commercio svizzero consentirebbe in generale di risparmiare e di evitare difficoltà legate alla trasmissione e alla sincronizzazione dei dati. Attualmente le richieste di iscrizione vengono ancora presentate essenzialmente in formato cartaceo. La volontà delle autorità svizzere di promuovere il Governo elettronico e lo sviluppo di nuove tecnologie come la blockchain (tecnologia per memorizzare e trasmettere informazioni) deve incentivare i partner (Cantoni e Confederazione) a sviluppare a lungo termine la digitalizzazione delle richieste presentate al registro di commercio.

Gli uffici del registro di commercio hanno difficoltà, da un lato, a individuare le imprese che devono iscriversi al registro e, dall'altro, quelle che devono essere cancellate per mancanza di attività o di attivi. Non ricevono sistematicamente le informazioni delle altre autorità amministrative (ad es. l'Amministrazione federale delle contribuzioni in caso di assoggettamento all'IVA).

Durante la verifica, il CDF ha rilevato degli elementi che richiedono il rafforzamento degli strumenti di verifica. Inoltre, ha stimato che nel registro mancano circa 13 000 imprese individuali o associazioni. D'altra parte, nei registri figurano imprese non più attive da decenni e che non sono state cancellate. Si tratta per lo più di imprese individuali, i cui gestori sono in parte deceduti. Un punto positivo però: il CDF ha scoperto pochi casi di imprese iscritte i cui dati sono incompleti (mancanza di domicilio, organi obbligatori ecc.).

Vigilanza coerente a livello federale, necessità di inasprire la lotta contro la criminalità economica

L'UFRC esercita la vigilanza convalidando le iscrizioni trasmesse quotidianamente dai Cantoni e effettuando delle ispezioni negli uffici del registro di commercio. Queste due attività adempiono le condizioni legali e sono formalizzate nei concetti pertinenti. I principi di vigilanza adottati dall'UFRC sono coerenti. Tuttavia, l'approccio di vigilanza non si basa a sufficienza su un'analisi dei rischi ma piuttosto sulle misure di vigilanza adottate dalle pertinenti autorità cantonali.

Il registro di commercio è uno strumento per garantire la trasparenza delle informazioni sulle imprese e può pertanto svolgere un ruolo importante nella lotta contro la criminalità economica. Il CDF è dell'avviso che questo ruolo potrebbe essere rafforzato, ad esempio, rendendo accessibile al pubblico il registro delle persone fisiche iscritte nel registro di commercio.

Testo originale in francese

Audit of reliability of data in commercial register

Federal Office of Justice

Key facts

On 1 January 2017, more than 611,000 companies were registered in one of the 28 commercial registers kept by the cantons. Any natural person or legal entity with a business activity in Switzerland must register with the authorities if the conditions are fulfilled. At the national level, the Federal Commercial Registry Office (FCRO) maintains the Central Business Name Index (Zefix) and carries out supreme supervision of the work carried out by the cantons. Twelve FTEs are at its disposal to carry out this mission.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an audit on the reliability of the data in the commercial register and its organisation. Among other things, it compared the procedures of the cantonal commercial register offices, analysed the data of six of them (Basel Landschaft, Bern, Geneva, Vaud, Zug and Zurich) and reviewed the supervision performed by the FCRO. Ultimately, the SFAO considers that the efficiency of the current system could be improved with centralisation at the national level within the framework of e-government.

IT efficiency and verification tools to be improved

The multitude of IT applications and cantonal databases, as well as data redundancy with the central federal register raise the question of the efficiency of the IT resources used by the authorities. The SFAO believes that simplifying the IT environment with a single application for the Swiss commercial register would result in overall cost savings and avoid difficulties related to data transmission and synchronisation. At present, registration applications are still mainly made on paper. However, the willingness of the Swiss authorities to promote e-government and the development of new technologies such as blockchain (information storage and transmission technology) should encourage partners (the cantons and the Confederation) to develop the digitisation of requests addressed to the commercial register in the longer term.

The commercial register offices have difficulties detecting not only companies that have to register, but also those that have to be deleted due to a lack of activity or assets. They do not systematically receive information known to other administrative authorities (e.g. from the Federal Tax Administration in the case of VAT liability).

During its audit, the SFAO highlighted elements that call for a strengthening of the verification tools. It estimates that around 13,000 companies in the form of sole proprietorships or associations are absent from the register. Conversely, the registers contain companies that have not been operating for several decades and have not been deleted. These are mainly sole proprietorships, and in some cases their operators have passed away. On a positive note, the SFAO found few cases of registered companies with incomplete data (no domicile, no mandatory body, etc.).

Coherent federal supervision but fight against economic crime to be stepped up

The FCRO executes its supervision by validating the registrations submitted daily by the cantons, as well as by carrying out inspections in the commercial register offices. These two activities meet the legal requirements and are formalised in relevant concepts. The supervision principles adopted by the FCRO are coherent. However, the supervision approach is not sufficiently based on risk analysis and the supervision measures carried out by the cantonal administrative supervisory authorities.

The commercial register is a tool for the transparency of company information. It can thus play a role in the fight against economic crime. The SFAO takes the view that this role could be strengthened by making the register of natural persons entered in the commercial register public, for example.

Original text in French

Generelle Stellungnahme des Geprüften

Die Schlussfolgerungen des Prüfberichts decken sich teilweise mit unserer eigenen Analyse und insbesondere mit der Vision der Expertenkommission für das Handelsregister von 2010, die in den Vorentwurf des Bundesrates zur Modernisierung des Handelsregisters von 2012 aufgenommen wurde. Nach der öffentlichen Vernehmlassung wurde dem Parlament eine abgeschwächte Version des Projekts vorgelegt und 2017 angenommen. Die Bemühungen der Handelsregisterbehörden der letzten Jahre gehen ebenfalls in die Richtung verschiedener Empfehlungen der EFK. Die laufende Revision der Handelsregisterverordnung wird es ermöglichen, mehrere Empfehlungen umzusetzen und eine weitere Etappe auf dem langen Weg zur Modernisierung des Handelsregisters und seiner Infrastruktur zurückzulegen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Worum geht es?

Das Handelsregister ist eine öffentliche Quelle für wirtschaftliche Informationen über Unternehmen. Es dient in erster Linie der Rechtssicherheit im Geschäftsverkehr und dem Vertrauensschutz (Publizitätsfunktion). Eingetragen und im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) veröffentlicht werden rechtlich verbindliche Tatsachen vorab bei privaten Rechtssubjekten, teilweise auch bei halbstaatlichen und staatlichen Institutionen. Die Eintragung beruht auf einer Anmeldung. Vorbehalten bleibt die Eintragung aufgrund eines Urteils oder einer Verfügung eines Gerichts oder einer Behörde oder von Amtes wegen.

Am 1. Januar 2017 waren über 611 000 Unternehmen im schweizerischen Handelsregister eingetragen.

Der Aufbau des Handelsregisters

Das Handelsregister ist dezentral organisiert. Für dessen Führung sind in erster Linie die Kantone zuständig. Es gibt 28 kantonale Handelsregister (eines pro Kanton, ausser im Wallis, das drei Register führt). Jeder Kanton verfügt über seine eigene Handelsregister-Datenbank. Vier Westschweizer Kantone¹ nutzen das Informatiksystem der AISO SA, die anderen 22 jenes der Firma DV Bern.

Das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) führt das Zentralregister (Zefix), an das die Kantone ihre Eintragungen elektronisch übermitteln. Darin sind Firma, Sitz, Adresse, Rechtsform, Zweck sowie Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) jedes Unternehmens eingetragen. Das Zefix enthält jedoch keine Informationen über die Organe des Unternehmens (Verwaltungsrat, unterschriftsberechtigte Personen, Inhaber von Einzelunternehmen, Revisionsstellen usw.). Diese Informationen sind ausschliesslich in den kantonalen Registern zu finden. Die Daten des Zentralregisters und jene der kantonalen Register können im Internet kostenlos eingesehen werden.

Die kantonalen Handelsregister verrechnen ihre Leistungen gemäss der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister (SR 221.411.1). 15 % dieser Gebühren überweisen sie dem Bund zur Finanzierung der Aufgaben, die das EHRA übernimmt. Dies entspricht jährlichen Einnahmen von rund 7,5 Millionen Franken für den Bund.

Im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements übt das EHRA die Oberaufsicht über die Führung der kantonalen Handelsregister aus. Es prüft die Rechtmässigkeit der Eintragungen und übermittelt sie nach ihrer Genehmigung an das SHAB zur Publikation. Als Oberaufsichtsorgan kann das EHRA auch Weisungen zuhanden der kantonalen Handelsregisterbehörden erlassen und Inspektionen durchführen. Für diese Aufgaben beschäftigt es 14 Mitarbeitende, i. e. 12 Vollzeitstellen (VZÄ). Das EHRA ist institutionell dem Bundesamt für Justiz (BJ) zugeordnet.

Zusätzlich zur eidgenössischen Oberaufsicht benennt jeder Kanton eine Behörde, die die administrative Aufsicht über sein Handelsregister ausübt.

¹ Freiburg, Genf, Neuenburg, Waadt

Gesetzliche Grundlagen

Die Grundsätze zum Handelsregister sind im 30. Titel des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (OR, SR 220) und in der Handelsregisterverordnung (HRegV, SR 221.411) festgelegt.

Weil der 30. Titel des Obligationenrechts letztmals 1937 revidiert wurde, wurde 2012 mit der Modernisierung des Handelsregisters begonnen. Ziel ist, dass das Handelsregister weiterhin seine Funktion im Dienste der Sicherheit und Effizienz im Rechtsverkehr erfüllt. Die Änderungen des OR wurden im März 2017 vom Parlament verabschiedet und dürften 2019 oder 2020 in Kraft treten. Sie betreffen insbesondere die systematische Verwendung der AHV-Nummer für die Identifizierung natürlicher Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, sowie die Einrichtung einer zentralisierten Datenbank (vom Typ Zefix) für diese Personen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ist es, die Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters zu untersuchen. Folgende Fragen wurden gestellt, um das Prüfungsziel zu erreichen:

1. Sind die Daten des Handelsregisters zuverlässig?
 - Werden die Handelsregisterämter aktiv, wenn Daten fehlen? Analysiert wurden folgende Daten: Sitz und Organe der Unternehmen sowie Aufsichtsbehörden von Stiftungen.
 - Überprüfen die Handelsregister, ob die Eintragungen noch gültig und aktuell sind? Die Analyse bezog sich auf die Überprüfung der Zulassung der Revisionsstellen durch die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) sowie auf das Erkennen von Unternehmen, die nicht aktiv sind und über keine Vermögenswerte verfügen.
 - Überprüfen die Handelsregisterämter, ob es Einrichtungen gibt, die eingetragen sein müssten, es aber nicht sind? Die Analyse beschränkte sich auf die Einzelfirmen und die Vereine.
 - Berücksichtigen die Handelsregister bei der Führung ihres Registers die Informationen verschiedener Behörden, die Eigner von Unternehmensdaten sind?
2. Übt das EHRA seine Aufsicht korrekt aus?
 - Ist das Aufsichtskonzept des EHRA vollständig und für die Aufgabe geeignet?
 - Basiert die Aufsicht des EHRA auf einer umfassenden und zweckmässigen Risikoanalyse?
 - Führt das EHRA Inspektionen unabhängig und in angemessener Form durch?
 - Arbeitet das EHRA mit den kantonalen Aufsichtsbehörden zusammen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde mit Unterbrüchen vom 27. März bis 6. Oktober 2017 von Daniel Aeby (Revisionsleitung), Melissa Rickli, Dieter Lüthi, Rolf Schaffner und Yves Steiner durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Regula Durrer, Leiterin des Fachbereichs.

Die erste Prüfungsfrage zur Datenzuverlässigkeit der Handelsregister wurde anhand einer Stichprobe von sechs Kantonen – Baselland, Bern, Genf, Waadt, Zug und Zürich – untersucht. Die Handelsregister machen rund die Hälfte der im Zentralregister eingetragenen Firmen aus. Die Auswahl der Stichprobe basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf den Risikofaktoren der untersuchten Aktivität. Es handelt sich deshalb nicht um eine repräsentative Stichprobe.

Die zweite Prüfungsfrage zur Aufsicht über die Handelsregister wurde vor allem zusammen mit dem EHRA behandelt.

Für die Durchführung der Prüfung nutzte die EFK verschiedene Methoden, darunter:

- Dokumentenanalysen,
- Analysen von Daten aus dem Zentralregister (Zefix), aus den Handelsregistern der sechs ausgewählten Kantone, des UID-Registers des Bundesamts für Statistik (BFS), des MWST-Registers der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und des Registers der zugelassenen Revisorinnen und Revisoren der RAB,
- den Vergleich von Verfahren der einzelnen kantonalen Handelsregister mithilfe eines Fragebogens²,
- Interviews mit den an der Prüfung Beteiligten (Liste der befragten Personen siehe Anhang 4).

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die verlangten Auskünfte wurden der EFK erteilt und die gewünschten Dokumente und Daten wurden ihr uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

Die Verfügbarkeit und die gute Zusammenarbeit mit den befragten Personen haben die Durchführung dieser Prüfung sehr erleichtert, wofür die EFK ihnen dankt.

² 26 Handelsregisterämter haben den Fragebogen ausgefüllt. Das Handelsregisteramt Thurgau und das des Oberwallis haben dem Ersuchen der EFK nicht Folge geleistet.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 27. Februar 2018 statt. Teilgenommen haben der Leiter des Direktionsbereichs Privatrecht vom BJ sowie der Leiter und der stellvertretende Leiter des EHRA. Die EFK war durch das verantwortliche Kadermitglied und den Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt den Vertretern des BJ für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Sind die Handelsregisterdaten zuverlässig?

2.1 Die Verwendung mehrerer Datenbanken ist ineffizient

Jeder Kanton nutzt seine eigene Handelsregister-Datenbank³. Wie bereits erwähnt, werden die Datenbanken von zwei externen Unternehmen mit unterschiedlichen Informatikanwendungen betrieben. Ein Teil der kantonalen Daten wird ins eidgenössische Zentralregister Zefix übernommen⁴.

Mittelfristig werden die Informationen zu natürlichen, im Handelsregister eingetragenen Personen auch in ein vom BJ verwaltetes Zentralregister übernommen⁵. Diese neue Datenbank wird anhand der AHV-Nummer eindeutige Suchresultate liefern.

Die von den Kantonen an den Bund übermittelten Daten müssen nach bestimmten Vorgaben strukturiert sein, um automatisch bearbeitet und im SHAB publiziert werden zu können.

Aufgrund der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen bezüglich der Modernisierung der Handelsregister wurde die Option eines zentralen, eidgenössischen Handelsregisters verworfen⁶. Als Begründung führten die Gegner dieser Lösung vor allem die Kosten oder die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips des Bundes an.

Beurteilung

Die Vielzahl kantonalen Informatikanwendungen und Datenbanken ist das Ergebnis der Organisationsautonomie der Kantone. Die EFK hält jedoch fest, dass diese kantonale Informatikstruktur und die Redundanz der Informationen gegenüber der eidgenössischen Datenbank einem effizienten Ansatz des Auftrags zur Führung eines schweizerischen Handelsregisters nicht entsprechen. Dadurch erhöhen sich die Entwicklungs-, Betriebs- und Wartungskosten der Informationssysteme für den Vollzug eines Bundesgesetzes.

Die EFK ist der Meinung, dass eine schweizweit einheitliche Informatikanwendung durchaus angemessen wäre, um diese Aufgabe zu erfüllen. Damit könnten die Daten effizienter genutzt werden, ohne den Kantonen den Betrieb und die Führungsverantwortung des Handelsregisters zu entziehen. Zudem bremst die bestehende Informatikumgebung die im Zuge des E-Governments (siehe Kapitel 2.2) und der Entwicklung neuer Technologien (block-chain) unvermeidliche Digitalisierung der Anmeldungen von Einträgen ins Handelsregister.

Die Parametrierung der von den Kantonen übermittelten Informationen aus den Handelsregistern hält nicht immer die Vorgaben des Bundes ein. In solchen Fällen muss das EHRA die Daten überarbeiten, was zu einer grossen zusätzlichen Arbeitsbelastung und Mehrkosten für den Bund führt. Das EHRA könnte zum Beispiel die nicht-konformen Daten an die Absender zur Korrektur und erneuten Übermittlung zurücksenden und so die Kantone dazu anregen, Massnahmen zur Qualitätssicherung der Daten zu ergreifen.

³ Der Kanton Wallis führt drei verschiedene Datenbanken für das Ober-, Zentral- und Unterwallis.

⁴ Der Firmenname und -sitz, die Adresse, die Rechtsform, der Zweck und die Unternehmens-Identifikationsnummer.

⁵ Das Parlament hat Änderungen des OR im März 2017 verabschiedet, die den Aufbau einer zentralisierten Datenbank (vom Typ Zefix) für natürliche, im Handelsregister eingetragene Personen vorsehen.

⁶ Bei der Vernehmlassung zwischen Dezember 2012 und März 2013 haben über die Hälfte der Teilnehmenden, darunter die Hälfte der Kantone, den Vorschlag einer nationalen Handelsregister-Datenbank abgelehnt.

Die Datenstruktur der kantonalen Handelsregister stellt ausserdem ein Problem bezüglich der «Unité de doctrine» dar. Die EFK hat im Rahmen ihrer Untersuchungen festgestellt, dass es nicht immer möglich ist, Angaben, etwa die Revisionsstelle bei Aktiengesellschaften, automatisch herauszufiltern (siehe Kapitel 2.4). Diese Informationen wurden nicht immer mit denselben Codes parametrisiert oder sind in einem uncodierten Text zu finden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ zu prüfen, welche gesetzlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten bestehen, um die Informatikumgebung für das Handelsregister mittelfristig zu vereinfachen. Eine einheitliche Informatikanwendung für alle kantonalen Handelsregister wäre effizienter. Sie würde die Kosten für die Kantone und den Bund optimieren und gleichzeitig eine gesicherte und vereinfachte Datenbearbeitung ermöglichen.

Stellungnahme des BJ

Das BJ teilt diese Einschätzung. Doch der gescheiterte Versuch von 2012/13, die IT-Infrastruktur zu zentralisieren, sowie die Beratungen im Parlament zur Modernisierung des Handelsregisters deuten darauf hin, dass die Schwierigkeiten beim Aufbau einer einheitlichen Informatikanwendung in einem föderalistischen Kontext weniger gesetzlicher, technischer oder finanzieller, sondern politischer Natur sind. Deshalb scheint es uns nicht realistisch, diese Empfehlung kurzfristig umzusetzen. Wir planen, eine Machbarkeitsstudie durchzuführen, um das Verbesserungspotenzial in diesem Bereich auszuloten.

Empfehlung 2 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt dem BJ, Massnahmen zu ergreifen, die den Kantonen Anreize bieten, die Daten vorschriftsgemäss zu übermitteln.

Stellungnahme des BJ

Im Rahmen des neuen Datenmodells sind Verbesserungen geplant, wobei die Kooperation der Kantone unerlässlich bleibt. Die Nichteinhaltung technischer Regeln muss vom Bund «sanktioniert» werden, indem er die Genehmigung für die Eintragung verweigert.

2.2 Die meisten Anmeldungen erfolgen grösstenteils auf Papier

Die Bearbeitung der Handelsregister-Anmeldungen ist eine aufwendige Arbeit, die mehrere Zehntausend Mutationen pro Jahr umfasst. Nach Auskunft der Handelsregisterämter kommen solche Verweigerungen häufig vor, je nach Kanton werden zwischen 10 und 80 % der Einträge zurückgewiesen, vor allem aufgrund von Formfehlern oder fehlenden Angaben in den Beilagen zur Anmeldung.

Kapitel 6 der HRegV sieht die Möglichkeit von elektronischen Anmeldungen bei den Handelsregisterämtern vor. Einige Kantone haben dafür eigene Portale entwickelt⁷. In den anderen Kantonen können die Anmeldungen beim Handelsregister elektronisch über die Webseiten juspace.ch oder easygov.swiss eingereicht werden. In allen Fällen müssen die Antragsteller über eine anerkannte elektronische Identität wie zum Beispiel die SuissELD verfügen, um zum elektronischen Verfahren zugelassen zu werden und die verlangten Dokumente unterschreiben zu können.

⁷ Genf, St. Gallen, Tessin, Zug und Zürich

Gemäss den Leiterinnen und Leiter der Handelsregister in den geprüften Kantonen ist der Anteil der elektronischen Anmeldungen sehr gering (weniger als 1 % im Kanton Zürich, der diese Art von Verfahren fördert). Die Gründe für das mangelnde Interesse am elektronischen Verfahren sind vielfältig: Nicht alle Unternehmen sind bereit, für ihre Behördengänge in eine elektronische Identität zu investieren⁸. Kleine Unternehmen mit begrenzten Kenntnissen der lokalen Sprache oder ohne administratives Personal gehen eher an den Schalter des Handelsregisteramtes oder beauftragen Dritte. Diese, zum Beispiel Notare, sind noch lange nicht alle im digitalen Zeitalter angekommen.

Derzeit verfügen die Schweizer Unternehmen noch nicht über eine einzige Anlaufstelle, um mit allen Behörden elektronisch kommunizieren zu können. Diese tauschen Informationen nicht systematisch untereinander aus. Die Unternehmen müssen sich deshalb für ihre Behördengänge in Papierform oder über Internetportale an die Gemeinde, die kantonale Steuerbehörde, die Eidgenössische Steuerverwaltung, die Sozialversicherungen und das Handelsregister wenden. Diese Abläufe sind kosten- und zeitintensiv.

Im Rahmen der E-Government-Projekte hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) das Portal easygov.swiss entwickelt⁹. Über diese Plattform sollen schlussendlich alle nützlichen elektronischen Dienstleistungen der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden für Unternehmen verfügbar sein. In einem ersten Schritt ist es das Ziel, den Unternehmen bis Ende 2019 die zehn am häufigsten nachgefragten elektronischen Leistungen anzubieten, inklusive Anmeldungen beim Handelsregister.

Beurteilung

Angesichts der E-Government-Strategie des Bundes erscheint eine vollständige Digitalisierung des Handelsregisters längerfristig unumgänglich. Die Einführung eines einheitlichen Informationssystems könnte ihr den Weg ebnen (siehe Kapitel 2.1, Empfehlung 1).

Eine Digitalisierung des Handelsregisters bringt einerseits Vorteile. So würde die elektronische Anmeldung mit der Verwendung von Standardmasken und der Integration von Plausibilitätskontrollen das Problem der zurückgewiesenen Anträge teilweise beseitigen. Andererseits ist sie auch mit Herausforderungen verbunden, zum Beispiel damit, die Unternehmen und ihre Vertreter dazu zu bringen, die E-Government-Leistungen zu nutzen. Anreize könnten die kostenlose Erstellung einer elektronischen Identität für Unternehmen sein, die Entwicklung einer Vertreterfunktion (für Notare, Rechtsanwälte, Treuhänder usw.) auf den Plattformen für die digitale Behandlung der Anmeldungen oder die Einführung günstigerer Gebühren für elektronische Anmeldungen.

Die EFK spricht keine Empfehlung bezüglich der Digitalisierung des Handelsregisters aus. Das BJ und das EHRA müssen jedoch die Entwicklung des E-Governments aufmerksam verfolgen. Es gilt, die Schritte für die Integration des Handelsregisters in das E-Government zusammen mit den Kantonen zu unterstützen und zu begleiten.

⁸ Eine SuisseID kostet 197 Franken für drei Jahre, danach 129 Franken für eine dreijährige Verlängerung.

⁹ Vormalig StartBiz

2.3 Die Suche nach Unternehmen und nach eintragungspflichtigen Änderungen gilt nicht als prioritär

Die Eintragung beruht auf einer Anmeldung durch den/die Vertreter des Unternehmens. Vorbehalten bleibt die Eintragung aufgrund eines Urteils oder einer Verfügung eines Gerichts oder einer Behörde oder von Amtes wegen¹⁰.

Allerdings sind die Handelsregisterämter angehalten, Unternehmen mit Eintragungspflicht ausfindig zu machen und zu prüfen, ob die bestehenden Einträge noch den Tatsachen entsprechen. Sie müssen die nötigen Anmeldungen, Mutationen und Löschungen veranlassen. Dazu können sie von den Gerichten sowie den eidgenössischen, kantonalen, Bezirks- und Gemeindebehörden gratis und schriftlich die Information verlangen, ob ein Unternehmen eintragungspflichtig ist oder ob eine bestimmte Tatsache eine Eintragung, Änderung oder Löschung erforderlich machen könnte. Die Handelsregisterämter müssen die Gemeinde- oder Bezirksbehörden mindestens alle drei Jahre auffordern, ihnen alle neu gegründeten Unternehmen und alle Änderungen bei bestehenden Eintragungen zu melden¹¹.

Im Allgemeinen tragen die Handelsregisterämter auf der Basis von Angaben Dritter oder von anderen Behörden Unternehmen ein, die im Register fehlen, oder löschen solche, die nicht aktiv sind oder keine Vermögenswerte haben. Mehrere Ämter verfolgen zusammen mit den kommunalen oder kantonalen Behörden einen proaktiven Ansatz, um solche Unternehmen ausfindig zu machen. Einige Ämter schreiben auch regelmässig an Unternehmen und bitten sie, ihre Handelsregistereinträge zu überprüfen.

Um nicht eingetragene Unternehmen zu finden, stehen den Handelsregisterämtern nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Die Rechtsgrundlagen sehen keinen systematischen Informationsaustausch mit denjenigen Behörden vor, die von der Existenz solcher Unternehmen Kenntnis haben könnten, etwa den kantonalen Steuerbehörden (direkte Steuern), der Eidgenössischen Steuerverwaltung (MWST) oder den Sozialversicherungen (AHV-Ausgleichskassen). Dieses Problem ist besonders akut bei den selbstständig Erwerbenden und den Vereinen mit kaufmännischer Tätigkeit, für die eine Unternehmensgründung mit einem Notar nicht obligatorisch ist.

Beurteilung

Um herauszufinden, wie viele Einzelunternehmen und Vereine im Handelsregister potenziell fehlen, hat die EFK mit dem BFS und der ESTV zusammengearbeitet.

Das BFS hat aus der UID-Datenbank einen Auszug der Unternehmen geliefert, die zwar mehrwertsteuerpflichtig, aber nicht im Handelsregister eingetragen sind¹². Die ESTV ihrerseits konnte die NOGA-Codes und steuerpflichtigen Umsätze der Einzelunternehmen und Vereine in diesem Auszug bestimmen. Nach Abzug der Unternehmen, für die die Eintragung ins Handelsregister gesetzlich nicht vorgeschrieben ist (zum Beispiel für freie Berufe, Landwirtschaftsbetriebe oder Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 100 000 Franken), ermittelte die EFK noch über 12 000 Einzelunternehmen und 900 Vereine, die potenziell ins Handelsregister eingetragen sein sollten.

¹⁰ Gemäss Artikel 5 HRegV (SR 221.411)

¹¹ Gemäss Artikel 157 HRegV (SR 221.411)

¹² Auszug vom 14. Februar 2017

Wenn diese Unternehmen ihre Situation regularisieren würden, stiege der Anteil der im Handelsregister eingetragenen Einzelfirmen und Vereine um 7 bzw. 10 %. Die am meisten betroffenen Branchen sind in den Bereichen Verkauf, Bau, Gastgewerbe und anderen Dienstleistungen tätig (siehe Abbildung 1).

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).

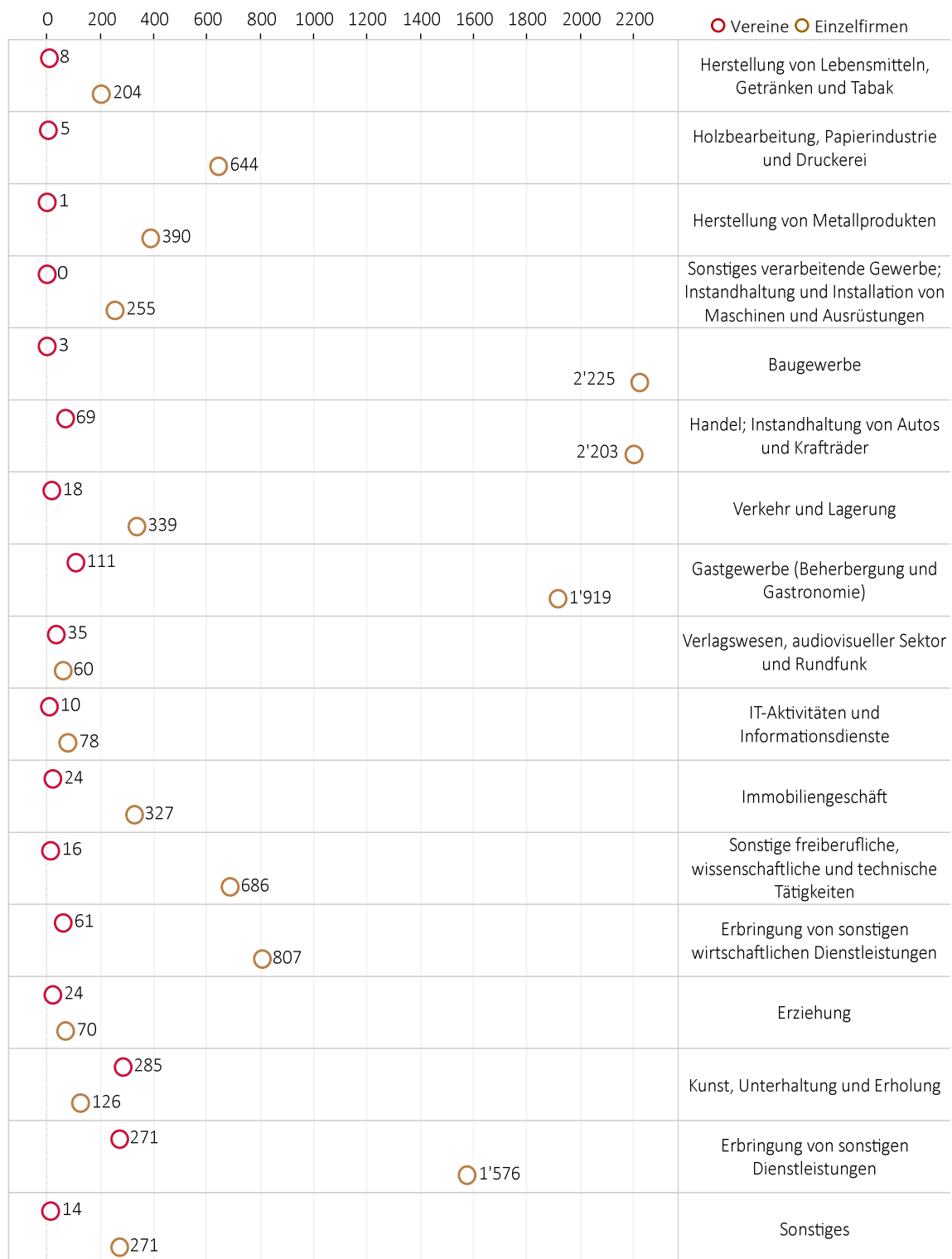
Empfehlung 3 (Priorität 1)

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.

Stellungnahme des BJ

Das BJ unterstützt diese Empfehlung und wünscht sich mehr Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Wir werden diese Frage mit der ESTV im Rahmen der Revision der Handelsregisterverordnung, die derzeit in Vorbereitung ist, angehen.

Abbildung 1: Nicht im Handelsregister eingetragene Einzelfirmen und Vereine



Quellen: BFS und ESTV; Bearbeitung und Präsentation der EFK

Um Hinweise auf im Handelsregister eingetragene Unternehmen ohne Geschäftstätigkeit zu erhalten, hat die EFK in sechs Kantonen diejenigen Firmen herausgefiltert, bei denen seit 15 Jahren keine Änderungen an ihren Einträgen vorgenommen wurden. Tausende sind davon betroffen (je nach Kanton zwischen 2 und über 8 % der eingetragenen Unternehmen). Gewisse Einträge sind seit Jahrzehnten nicht verändert worden, der älteste stammt aus dem Jahr 1892 (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Unternehmen ohne Eintragsänderung seit mehr als 15 Jahren



Quellen: Daten der Kantone BL, BE, GE, VD, ZG und ZH, geliefert im ersten Halbjahr 2017; Auszug und Präsentation der EFK

Es handelt sich grösstenteils um Einzelfirmen, was daran liegt, dass ihre Angaben im Handelsregister (Inhaber, Adresse usw.) beständiger sind als bei Kapitalgesellschaften. Die Analyse der ältesten Fälle zeigt jedoch, dass Einzelfirmen nach dem Tod des Inhabers nicht immer gelöscht werden, weil niemand das Handelsregisteramt informiert.

In zwei Kantonen hat die Analyse auch über 200 Unternehmen zum Vorschein gebracht, die im Zentralregister (Zefix) gelöscht oder unbekannt, im kantonalen Register aber aktiv waren. Diese Unternehmen im kantonalen Register wurden aufgrund von Problemen bei der Datenübertragung anlässlich der Digitalisierung des Registers (Waadt) oder bei der Datenmigration anlässlich der Zentralisierung des Registers (Bern) versehentlich aktiviert.

Die EFK stellt fest, dass in den Handelsregistern der Kantone, die sich die Einträge von den Unternehmen bestätigen lassen, weniger Unternehmen mit jahrelang gleichbleibenden Angaben zu finden sind. Um die Datenzuverlässigkeit zu verbessern, sollten alle Kantone solche Datenbestätigungen einholen.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, die gesetzlichen Regelungen anzupassen, um die Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters zu verbessern. Ziel ist es, die Handelsregisterämter zu verpflichten, die Richtigkeit der Einträge von den Unternehmen regelmässig bestätigen zu lassen.

Stellungnahme des BJ

Ein entsprechender Vorschlag wird im Rahmen der Revision der Handelsregisterverordnung ausgearbeitet.

2.4 Wenige unvollständige Einträge

Die Analyse hatte zum Ziel, in den sechs ausgewählten Kantonen Folgendes aufzuspüren:

- Unternehmen ohne Sitz,
- Unternehmen ohne Organe (Verwaltungsrat einer Gesellschaft, Inhaber einer Einzelfirma),
- Stiftungen ohne Aufsichtsbehörde,
- Gesellschaften mit einer Revisionsstelle, die von der RAB nicht zugelassen ist.

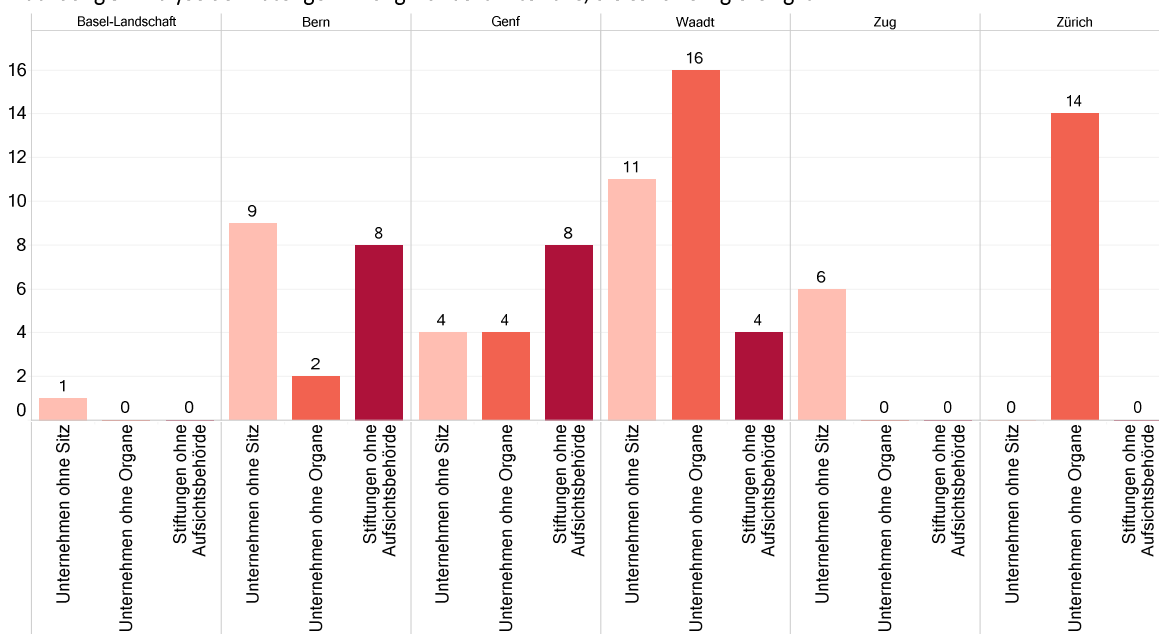
Bei dieser letzten Analyse lieferte das Datengewinnungsverfahren der EFK keine schlüssigen Resultate, weil nicht alle Handelsregisterämter dasselbe Feld für die Angabe der Revisionsstelle verwendet haben. Zudem können die gemäss der RAB-Datenbank zugelassenen Revisorinnen und Revisoren mit den in den Handelsregistern eingetragenen Revisionsstellen nur in alphabetischer Reihenfolge verglichen werden. Die Analyse ergab deshalb zahlreiche Fälle von Nichtübereinstimmung, die nicht relevant sind (so kann zum Beispiel die PriceWaterhouseCoopers AG auch als Price Waterhouse Coopers aufgeführt sein).

Die Resultate der anderen oben aufgeführten Datengewinnungsanalysen wurden den Leiterinnen und Leitern der Handelsregisterämter übermittelt und mit ihnen hinsichtlich ihrer Arbeitsweise besprochen.

Beurteilung

Die einzelnen von der EFK durchgeführten Datenextraktionen ergaben nur einzelne Fälle, die auch nur einen verschwindend kleinen Teil der in den analysierten Handelsregistern eingetragenen Unternehmen ausmachen. Nach der Bearbeitung durch jedes Handelsregisteramt kommt die EFK zum Schluss, dass ein Grossteil der ermittelten Unternehmen und Stiftungen bereits bearbeitet wird. Schlussendlich waren weniger als 90 Fälle (0,03 % der eingetragenen Unternehmen) unbekannt und mussten von den Handelsregisterämtern in der Folge bearbeitet werden (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Analyse der Datengewinnung – unbekannte Fälle, die es zu korrigieren gilt



Quellen: Daten der Kantone BL, BE, GE, VD, ZG und ZH; Auszug und Präsentation der EFK

3 Übt der Bund die Oberaufsicht korrekt aus?

3.1 Die Aufsichtstätigkeit entspricht den gesetzlichen Vorgaben

Das EHRA prüft und genehmigt täglich die Eintragungen und Änderungen, die ihm von den kantonalen Handelsregistern übermittelt werden¹³. Die Mitarbeitenden des EHRA verfügen dafür über eine klare Anleitung¹⁴. Die Eintragungen werden unter ihnen gemäss ihren Kompetenzen verteilt.

Fast die Hälfte der kantonalen Handelsregister geben an, dass sie bei der Bearbeitung der Anmeldungen vor der Übermittlung ans EHRA das Vier-Augen-Prinzip anwenden. Gemäss dem EHRA enthalten knapp 1 % der von den Kantonen übermittelten Daten juristische Fehler.

Seit 2016 übt das EHRA seine Aufsichtspflicht auch mit Inspektionen in den kantonalen Handelsregisterämtern aus. Diese Inspektionen basieren auf einem Konzept¹⁵ und werden mittels eines umfassenden Fragebogens durchgeführt, der sich auf verschiedene Themen bezieht. Das EHRA möchte im Durchschnitt pro Jahr drei Prüfungen durchführen, hat jedoch noch keine Prioritäten festgelegt und keine Mehrjahresplanung erstellt.

Als Informationsmassnahme gibt das EHRA Weisungen und Mitteilungen zuhanden der kantonalen Handelsregisterämter heraus. Regelmässige Sitzungen werden auch mit deren Vorsteherinnen und Vorsteher abgehalten.

Beurteilung

Die Aufsichtstätigkeit des EHRA entspricht den gesetzlichen Vorgaben¹⁶. Die Anleitung und das Konzept zur Ausübung der Aufsicht sind zweckmässig.

Das Konzept für die Inspektionen müsste zusätzlich ein Verfahren für die Umsetzung der Empfehlungen beinhalten, um komplett zu sein. Zudem sind in der Anleitung und im Konzept keine ethischen Grundsätze bezüglich der Aufsichtsaufgaben festgehalten. Es müsste zum Beispiel ein Rotationsprinzip für die Funktionen ausgearbeitet werden.

Die bestehenden Aufsichtsgrundsätze sind kohärent. Das EHRA hat jedoch keine systematische Risikoanalyse für seine Aufsichtstätigkeit formalisiert. In der Praxis ist diese Risikoanalyse noch wenig ausgereift, sowohl was das Verfahren zur Bestätigung der Anmeldungen als auch die Inspektionstätigkeit der Handelsregisterämter angeht.

Angesichts der geringen Anzahl zurückgewiesener Eintragungen ist die EFK der Ansicht, dass die in der HRegV vorgesehene Prüfung und Genehmigung *aller* Anmeldungen nicht gerechtfertigt ist. Das EHRA sollte sich bei seinen Prüfungen auf sensible Geschäftsfälle konzentrieren, bei denen die Unité de doctrine wichtig ist.

Das EHRA sollte sich in seiner Inspektionstätigkeit auch auf die von den Kantonen verwalteten Daten stützen, um allfällige Probleme zu erkennen (zum Beispiel die fehlende Aktualisierung des Registers oder fehlende Angaben zu den Organen).

¹³ Artikel 32 HRegV (SR 221.411)

¹⁴ Anleitung zur Prüfung der Rechtmässigkeit und die Genehmigung der kantonalen Eintragungen in das Tagesregister

¹⁵ Konzept Inspektionswesen EHRA (Qualitätskontrolle)

¹⁶ Artikel 5 HRegV (SR 221.411)

Nach Meinung der Kantone sind die vom EHRA eingeführten Informationsmassnahmen gut und ausreichend. Die Kantone geben der Aufsichtstätigkeit des EHRA gute Noten und schätzen die Zusammenarbeit mit ihm.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ, eine Risikoanalyse in sein Verfahren zur Überprüfung der von den kantonalen Handelsregisterämtern übermittelten Daten und in seine Inspektionstätigkeit zu integrieren, um so seine Arbeiten priorisieren und die Ressourcen effizient einsetzen zu können. In diesem Zusammenhang ist eine Änderung von Artikel 32 HRegV zur Prüfung und Genehmigung der Einträge auf Bundesebene zu erwägen.

Stellungnahme des BJ

Eine Risikoanalyse wird erstellt.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, sein Inspektionskonzept mit einem Verfahren für die Umsetzung der Empfehlungen zu ergänzen und sich Interventionsmöglichkeiten zu überlegen, falls die Kantone die nötigen Korrekturmassnahmen nicht ergreifen.

Stellungnahme des BJ

Die Anpassung des Inspektionskonzepts ist in Gang; das geltende Recht bietet nur sehr begrenzte Interventionsmöglichkeiten ausserhalb der Politik gegen säumige Kantone.

3.2 Die Struktur des Handelsregisters: eine Herausforderung für die Aufsicht

Artikel 3 der HRegV besagt, dass die Führung der Handelsregisterämter den Kantonen obliegt und dass sie gewährleisten, dies fachlich qualifiziert zu tun. Es steht ihnen frei, das Handelsregister kantonsübergreifend zu führen.

Die 28 für die Führung der Handelsregister verantwortlichen kantonalen Ämter sind sehr unterschiedlich. Manche sind gross, andere klein. Bei den kleinen Ämtern kann die Vorsteherin oder der Vorsteher mehrere offizielle Funktionen kumulieren, zum Beispiel noch dem Grundbuchamt oder dem Schuldbetreibungs- und Konkursamt vorstehen.

Das EHRA hat die Oberaufsicht über die Führung des Handelsregisters. Diese Aufgabe fokussiert auf die ordnungsgemässe Anwendung des Bundesrechts zum Handelsregister. Das EHRA kann Weisungen zuhanden der Kantone erlassen, die kantonalen Eintragungen im Tagesregister überprüfen und genehmigen, Inspektionen durchführen, Massnahmen gegen ein Handelsregisteramt beantragen oder bei den zuständigen Gerichten Beschwerde einlegen¹⁷.

¹⁷ Artikel 5 HRegV (SR 221.411)

Jeder Kanton musste in seinen Rechtsgrundlagen eine Aufsichtsbehörde bestimmen, die mit der administrativen Aufsicht über das Handelsregisteramt betraut ist¹⁸. Die administrative Aufsicht konzentriert sich auf organisatorische Massnahmen des Handelsregisteramts. Ziel ist die Sicherstellung, dass das Amt seine Aufgabe angemessen erfüllen kann.

Beurteilung

Die Struktur der kantonalen Handelsregisterämter stellt in verschiedener Hinsicht eine Herausforderung dar:

Die kleinen Ämter mit einer oder zwei in Teilzeit angestellten Personen müssen über dieselben Kompetenzen verfügen und sich vertreten lassen können wie die Mitarbeitenden der grösseren Ämter. Die Kantone mit kleinen Strukturen haben nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, kantonsübergreifende Ämter zu führen, so wie es die HRegV¹⁹ erlaubt. Die Frage der Kompetenzen und Vertretungen müsste in die Risikoanalyse und die Inspektionstätigkeiten des EHRA einfließen (siehe Kapitel 3.1, Empfehlung 5).

Angesichts so zahlreicher Handelsregisterämter und eines unterschiedlichen Kompetenzniveaus ist es schwierig, die Unité de doctrine einzuhalten. Sie wird hauptsächlich durch die Prüfung der Anmeldungen durch das EHRA gewahrt.

Das Risiko von Interessenkonflikten, denen die Amtsvorsteherinnen und -vorsteher ausgesetzt sind, wenn sie gleichzeitig andere Funktionen bekleiden, etwa als Notarinnen und Notare tätig sind, darf nicht unterschätzt werden²⁰, denn sie müssen in einem solchen Fall ihre eigenen Beurkundungen überprüfen und im Handelsregister eintragen.

Wie die Kantone die administrative Aufsicht über ihre Handelsregisterämter ausüben, ist sehr unterschiedlich. Einige analysieren den Tätigkeitsbericht oder besuchen einfach das Amt, andere führen detailliertere Inspektionen durch. Die Hälfte der Kantone hat jedoch in den letzten zehn Jahren keinerlei Aufsichtstätigkeit auf kantonaler Ebene durchgeführt.

Es gibt keinen Informationsaustausch und keine Zusammenarbeit zwischen dem EHRA, das die Oberaufsicht über die Führung des Handelsregisters ausübt, und den kantonalen Aufsichtsbehörden, die für die administrative Aufsicht über die Handelsregisterämter zuständig sind. Die von der einen Aufsichtsbehörde behandelten Themen, zum Beispiel Verspätungen bei der Bearbeitung von Anmeldungen aufgrund von fehlenden Ressourcen bei einem kantonalen Handelsregisteramt, können jedoch auch Auswirkungen auf die andere Behörde haben. Für dieses Problem ist zwar die kantonale Aufsichtsbehörde zuständig, es beeinträchtigt aber auch die Führung des Handelsregisters unter Aufsicht des EHRA.

Empfehlung 7 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ sicherzustellen, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden ihre Pflicht zur administrativen Aufsicht über die Handelsregisterämter wahrnehmen. Dazu muss das EHRA mit den kantonalen Behörden zusammenarbeiten und mit ihnen einen systematischen Informationsaustausch vereinbaren.

¹⁸ Artikel 4 HRegV (SR 221.411)

¹⁹ Artikel 3 HRegV (SR 221.411)

²⁰ Die Vorsteher der Handelsregisterämter der Kantone Aargau, St. Gallen, Schaffhausen und Thurgau sind auch als Notare tätig.

Stellungnahme des BJ

Im Rahmen der Revision der Handelsregisterverordnung werden die gesetzlichen Grundlagen derzeit angepasst (jährliche Inspektion durch die kantonale Aufsichtsbehörde, Weiterleitung der Inspektionsberichte).

Empfehlung 8 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, für die Vorsteherinnen und Vorsteher der Handelsregisterämter den Grundsatz der Unabhängigkeit in der HRegV zu verankern. Damit sollen Interessenkonflikte vermieden werden, wenn die betreffenden Personen noch andere Tätigkeiten ausüben.

Stellungnahme des BJ

Im Rahmen der Revision der Handelsregisterverordnung wird ein entsprechender Vorschlag ausgearbeitet.

4 Das Handelsregister: Instrument im Kampf gegen Wirtschaftskriminalität?

Seit vielen Jahren wird die Schweiz international beobachtet und unter Druck gesetzt bezüglich Transparenz in den Bereichen Geldwäscherei, Vermögen von Potentaten, Terrorismusfinanzierung oder unangemessene Steuerpraktiken²¹.

Zudem hat das Phänomen der Ketten- oder Serienkonkurse in den letzten Jahren zugenommen. Bei dieser betrügerischen Praxis melden Personen, die rechtlich oder faktisch Organ eines Unternehmens sind, diese zum Konkurs an, nachdem ihre Substanz ausgehöhlt wurde, um anschliessend gleich ein neues Unternehmen zu gründen.

Es sind Massnahmen für mehr Transparenz getroffen worden oder sollten welche ergriffen werden:

Eine Massnahme betrifft die Identität der wirtschaftlich Berechtigten von Aktiengesellschaften (AG). Seit dem 1. Juli 2015 müssen AG ein Aktienregister mit den Inhabern von Inhaberaktien und den wirtschaftlich Berechtigten der Gesellschaft führen²². Die Inhaber (oder Käufer) von Inhaberaktien müssen bei der AG nachweisen, dass sie die Inhaberaktien besitzen, und sich ausweisen, um ihre sozialen Rechte ausüben zu können und zu verhindern, dass die Eigentumsrechte erlöschen.

Eine weitere Massnahme ist die Schaffung eines Zentralregisters mit den im Handelsregister eingetragenen natürlichen Personen. Mit diesem Register, das durch die im März 2017 vom Parlament verabschiedete Änderung des Obligationenrechts vorgesehen ist, wird man für alle natürlichen Personen in der Schweiz eruieren können, ob sie für verschiedene Rechtsträger, und wenn ja, mit welchen Funktionen und Unterschriftsberechtigungen, im Handelsregister eingetragen sind.

Beurteilung

Die Pflicht einer AG, eine Liste der Inhaberaktien und der wirtschaftlich Berechtigten zu führen, erfüllt das angestrebte Transparenzziel. Hingegen sind in den gesetzlichen Bestimmungen keine Massnahmen vorgesehen, um die Erfüllung dieser Pflicht zu kontrollieren und ihre Nichterfüllung mit Sanktionen zu ahnden. Für die Handelsregisterämter besteht weder bei der Eintragung der Gesellschaft noch später eine Überprüfungspflicht. Unter solchen Umständen ist es schwierig, die Aktualisierung einer Liste mit den Inhaberaktien und den wirtschaftlich Berechtigten zu bestätigen. Die EFK beurteilt diese Situation als unbefriedigend. Sie hat jedoch vom Gesetzesentwurf des Bundesrates, der am 17. Januar 2018 in die Vernehmlassung geschickt wurde, Kenntnis genommen, wonach Inhaberaktien in Namenaktien umgewandelt werden sollen. Dieser Entwurf enthält auch ein Sanktionssystem im Falle von Verstössen gegen die Pflichten der Gesellschaften oder der Aktionäre. Die Verabschiedung dieses Gesetzes würde das Problem der Transparenz in Bezug auf die Identität der wirtschaftlich Berechtigten lösen.

²¹ Hauptsächlich über die Evaluationsberichte der Financial Action Task Force (FATF) oder des Globalen Forum.

²² Mit Ausnahme der börsennotierten Unternehmen, für die diese Informationen öffentlich zugänglich sind.

Ein Register mit den im Handelsregister eingetragenen natürlichen Personen könnte ein wichtiges Instrument sein, um mehr Transparenz zu schaffen. Denn bisher kann keine Verbindung zwischen einer natürlichen Person und einem Unternehmen hergestellt werden. Die EFK bedauert hingegen, dass aus Datenschutzgründen die Wahl auf ein nicht öffentlich zugängliches Register fiel. Gewisse Unternehmen (zum Beispiel Moneyhouse) bieten bereits solche Dienstleistungen an. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass fehlende Transparenz (oder das Argument des Datenschutzes) vor allem Personen mit unlauteren Absichten zugutekommt.

Die aktuellen Rechtsgrundlagen ermöglichen es den Handelsregistern nicht, spezifische Kontrollen vorzunehmen, wenn sie den Verdacht haben, dass eine Namens- oder Organänderung eines Unternehmens in betrügerischer Absicht erfolgt (zum Beispiel die finanzielle Situation (Bilanz) und das Vorhandensein einer Aktivität prüfen, bevor die Änderungen genehmigt werden). Die EFK ist der Ansicht, dass solche Kontrollen nützlich wären, um missbräuchliche Konkurse zu verhindern.

Empfehlung 9 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, die Rechtsgrundlagen anzupassen, um den Handelsregisterämtern mehr Kontrollmöglichkeiten einzuräumen, wenn diese den Verdacht haben, dass Änderungsanträge mit einem missbräuchlichen Konkurs in Zusammenhang stehen (bspw. bei der Übertragung von Mantelgesellschaften).

Stellungnahme des BJ

Derzeit wird eine Botschaft des Bundesrates ausgearbeitet (Motion Hess 11.3925); verschiedene Massnahmen werden geprüft.

Empfehlung 10 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, die Möglichkeit zu prüfen, ob die Informationen aus dem Register der im Handelsregister eingetragenen natürlichen Personen öffentlich zugänglich gemacht werden können, um die Transparenz bezüglich der Verbindungen zwischen natürlichen Personen und Unternehmen zu erhöhen.

Stellungnahme des BJ

Damit das nationale Register der natürlichen Personen öffentlich zugänglich gemacht werden kann, braucht es eine formell-gesetzliche Grundlage. Das Register muss zuerst operativ (und vollständig) sein, bevor dem Parlament ein Vorschlag in diese Richtung unterbreitet werden kann.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht – OR, SR 220)

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZVG, SR 210, Erster Teil: Das Personenrecht)

Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV, SR 221.411)

Verordnung vom 3. Dezember 1954 über die Gebühren für das Handelsregister (SR 221.411.1)

Weisung an die Handelsregisterbehörden für die Bildung und Prüfung von Firmen und Namen vom 1. Juli 2016

Interne Weisung des EHRA zur Prüfung der Firmenidentität vom 1. Juli 2016

Weisung des EHRA betreffend das Revisionsrecht vom 12. Oktober 2007

Anhang 2: Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
MWST	Mehrwertsteuer
OR	Obligationenrecht
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
HR	Handelsregister
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
UID	Unternehmens-Identifikationsnummer
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Anhang 3: Glossar

NOGA	Die NOGA (Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige) ermöglicht es, die statistischen Einheiten «Unternehmen» und «Arbeitsstätten» aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu klassieren und in eine übersichtliche Gruppierung zu bringen. NOGA berücksichtigt sowohl die von der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2) vorgegebenen Rahmenbedingungen als auch die Bedürfnisse der verschiedenen Interessensgruppen in der Schweiz.
E-Government	E-Government hat zum Ziel, der Bevölkerung und den Unternehmen die Möglichkeit zu geben, die wichtigsten Behördengänge mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien elektronisch abzuwickeln.
Easygov.swiss	Der Online-Schalter Easygov.swiss nutzt das Potenzial der Digitalisierung und vereinfacht den Informationsaustausch zwischen Unternehmen und Behörden. Unternehmen können verschiedene Verfahren effizient und sicher über eine einzige Plattform abwickeln, wodurch sie Zeit und Kosten sparen. Für die Behörden erleichtert die Plattform den Datenaustausch.
UID	Die UID ist die den Unternehmen von der öffentlichen Verwaltung zugeteilte einheitliche Unternehmens-Identifikationsnummer. Sie wurde zwischen 2011 und 2015 eingeführt, um den Informationsaustausch einfacher und sicherer zu gestalten.
SuisseID	Die SuisseID ist der Schweizer Standard für digitale Identität. Mit ihr weist sich eine Person online eindeutig aus und signiert elektronisch rechtsgültig Verträge. Die SuisseID ist somit digitaler Pass und Unterschrift in einem.
Zefix	Zefix ist das elektronische Zentralregister für Firmen in der Schweiz. Es wird vom Eidgenössischen Amt für das Handelsregister geführt, täglich aktualisiert und kann online eingesehen werden (www.zefix.admin.ch).

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Ansprech- und Interviewpartner

Beer Roland, Crif AG Zürich

Brügger Christoph, Schweizerischer Notarenverband

Brunner Thomas, Leiter Handelsregisteramt Basel-Landschaft

Chassot Philippe, Leiter Abteilung MWST Erhebung, Bereich 4, Referent Programm FISCAL-IT, Eidgenössische Steuerverwaltung

Christan Roch, Sektionschef MWST APRM, Eidgenössische Steuerverwaltung

Cristiano Kevin, Anwendungsmanager, Direction des systèmes d'information, Kanton Waadt

Decnaeck Yann, Leiter Handelsregisteramt Kanton Waadt

Gross Adrian, Stv. Leiter Handelsregisteramt Bern

Guye Stéphane, Stv. Leiter Handelsregisteramt Kanton Waadt

Häusler Bernhard, Stv. Amtsleiter, Handelsregisteramt Kanton Zug

Hegwein Urs, DV Bern AG

Hepp Thierry, Vorsteher Handelsregister Kanton Genf

Hess Andreas, Amtsleiter, Handelsregisteramt Kanton Zug

Käch Hans-Jakob, Leiter Sachbearbeitung 2, Stv. Amtsleitung, Handelsregisteramt Kanton Zürich

Koller Oliver, Leiter Unternehmens-Identifikationsnummer, Bundesamt für Statistik

Löffel Christian, DV Bern AG

Münst Hubert, Informatiker, Eidgenössisches Amt für das Handelsregister

Poggio Karin, Juristin, Eidgenössisches Amt für das Handelsregister

Rebsamen Andreas, Leiter Zivilrecht, Sicherheitsdirektion, Kanton Basel-Landschaft

Riesen Barbara, Abteilung Recht MWST, Eidgenössische Steuerverwaltung

Rothenbühler Markus, Abteilungschef Inkasso (RSS), Eidgenössische Steuerverwaltung

Röthlisberger Martin, Leiter Bereich MWST Erhebung, Eidgenössische Steuerverwaltung

Sami Roger, Leiter Finanz und Controlling, Handelsregisteramt Kanton Zürich

Schneider Frank, Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

Schober Roger, Präsident der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz

Schöll Michael, Chef Direktionsbereich Privatrecht, Bundesamt für Justiz

Schwarz Jacqueline, Leiterin Handelsregisteramt Kanton Zürich

Siffert Rino, Stv. Leiter, Eidgenössisches Amt für das Handelsregister

Stangherlin Valentino, Projektleiter, Direction générale des systèmes d'information, Kanton Genf

Studer Corinne, Leiterin Sachbearbeitung 1, Handelsregisteramt Kanton Zürich

Tomasini Fabio, Sektionschef Betriebs- und Unternehmensregister, Bundesamt für Statistik

Turin Nicholas, Amtsvorsteher, Eidgenössisches Amt für das Handelsregister

Verchere Jean-Michel, AISO SA Genf

Voutat Michel, Amtsvorsteher, Handelsregisteramt Bern

Wisler Rolf, Leiter Informatik und Zentralregister, Eidgenössisches Amt für das Handelsregister

Würgler Ursula, Spezialistin Abteilung Erhebung DVS, Eidgenössische Steuerverwaltung
