



# Digitale Transformation: Prüfung des Projektes zur Erneuerung der Handelsregister-Applikationen

Bundesamt für Justiz

---

EFK-24273

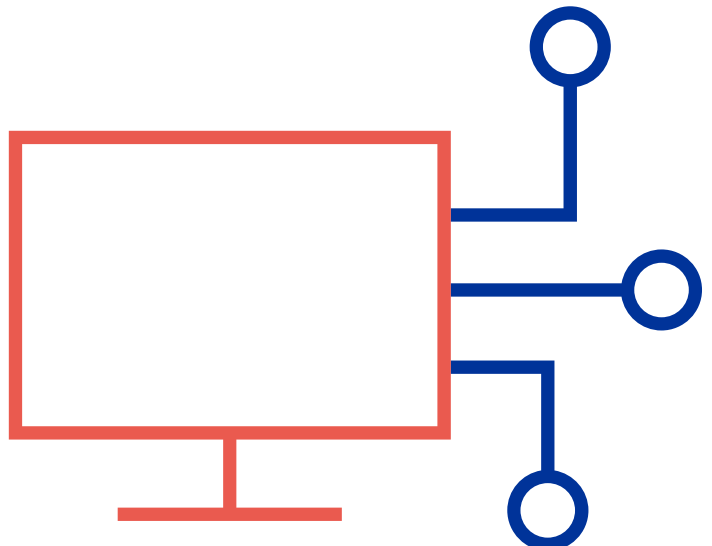
---

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

---

17.12.2024

---



# DOKUMENTINFORMATION

---

---

## BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE  
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE  
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)  
Monbijoustrasse 45  
3003 Bern  
Schweiz

---

## BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE  
NUMERO DI ORDINAZIONE  
ORDERING NUMBER

402.24273

---

## ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS  
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI  
ADDITIONAL INFORMATION

[www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)  
[info@efk.admin.ch](mailto:info@efk.admin.ch)  
+ 41 58 463 11 11

---

## ABDRUCK

REPRODUCTION  
RIPRODUZIONE  
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)  
Autorisée (merci de mentionner la source)  
Autorizzata (indicare la fonte)  
Authorized (please mention source)

---

## PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.

Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>Das Wesentliche in Kürze.....</b>	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref.....</b>	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve .....</b>	<b>8</b>
<b>Key facts .....</b>	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen.....</b>	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage.....	13
1.2 Prüfungsziel und-fragen .....	13
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze .....	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	13
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 Kontext .....</b>	<b>15</b>
<b>3 Weiterentwicklung des Handelsregisters .....</b>	<b>18</b>
3.1 Gemeinsame Vision und Ziele für die zukünftige Ausrichtung des Handelsregisters fehlen .....	18
3.2 Fehlende Planungssicherheit ohne verbindliche Umsetzungsstrategie .....	20
<b>4 Verbesserung des gegenwärtigen Systems .....</b>	<b>22</b>
4.1 Weisungen werden zu wenig konsequent für Standardisierungen genutzt .....	22
4.2 Isolierte Ablösung der EHRA-Fachanwendungen verursacht hohe Kosten .....	23
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen .....	25
Anhang 2 – Abkürzungen .....	27
Anhang 3 – Prüfmodell Digitale Transformation .....	28

# Digitale Transformation: Prüfung des Projektes zur Erneuerung der Handelsregister-Applikationen

Bundesamt für Justiz

---

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das Handelsregister der Schweiz ist ein öffentliches Verzeichnis mit rechtlich relevanten Informationen über juristische Personen. Für den Vollzug des Handelsregisters sind die Kantone zuständig. Das Eidgenössische Handelsregisteramt (EHRA) im Bundesamt für Justiz (BJ) übt die Oberaufsicht aus.

Das Handelsregister ist ein stark reglementiertes und träges System mit komplexen Prozessinteraktionen zwischen den beteiligten Behörden auf kantonaler und nationaler Ebene. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bereits 2018 in einer Empfehlung das BJ beauftragt, die rechtlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten für eine mittelfristige Vereinfachung der Informatikumgebung des Handelsregisters abzuklären.

Die EFK hat den Stand der Erneuerung des Handelsregisters geprüft. Die Ergebnisse zeigen, dass in der Modernisierung des Handelsregisters trotz mehrfacher Anläufe und verschiedenen Abklärungen des BJ insgesamt gesehen keine wesentlichen Fortschritte erzielt wurden.

## Konsens über Verbesserungsbedarf, aber kein gemeinsames Zielbild des Handelsregisters

Seit mehr als 15 Jahren versucht das BJ, das Handelsregister weiterzuentwickeln um bestehende Schwachstellen zu beseitigen und es für künftige Anforderungen und Aufgaben zu rüsten. Trotz erkanntem Reformbedarf erwies sich auch der letzte Anlauf zur Vereinheitlichung der IT-Infrastruktur als nicht zielführend. Die Einbindung der Anspruchsgruppen war unzureichend und ein gemeinsamer Dialog auf strategischer oder operativer Ebene fand nicht ausreichend statt. Die noch offene Empfehlung aus dem Jahr 2018 (16615.001) konnte somit nicht abschliessend umgesetzt werden und bleibt daher offen.

Im Sommer 2024 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) respektive das BJ beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen die Möglichkeit der Entwicklung einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur zu prüfen. Es gibt zwischen den Akteuren des Handelsregisterversbands bisher noch keine gemeinsame Vision oder Ziele, wie sich das Handelsregister in der Zukunft positionieren soll. Damit fehlen den Anspruchsgruppen die relevanten Informationen und Rahmenbedingungen für Optimierungen der Digitalisierung des Handelsregisters. Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, einen partizipativen Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren beim Bund und bei den Kantonen zu intensivieren. In diesem sind gemeinsam eine tragfähige Vision und daraus abgeleitet konkrete Ziele für die Optimierung der Digitalisierung des Handelsregisters inklusive der IT-Systemlandschaft zu definieren.

Darauf aufbauend ist eine Strategie zu formulieren, in der rechtliche, technische und finanzielle Umsetzungsplanungen für die beschlossenen Entwicklungsschritte definiert sind. Damit wird die notwendige Planungssicherheit für alle beteiligten Akteure geschaffen.

## Dateneinheitlichkeit anhand existierenden Weisungsrechts verbessern

Zahlreiche Analysen und Aussagen belegen, dass die Liste der Verbesserungsmöglichkeiten im Handelsregister lang ist. Neben technischen und regulatorischen Verbesserungsansätzen wird insbesondere auf die noch nicht vollständige Dateneinheitlichkeit hingewiesen. Diese ergibt sich daraus, dass den kantonalen Handelsregisterämtern bspw. bei Eintragungen ein gewisser Handlungsspielraum in der Umsetzung der bundesgesetzlichen Regelungen gewährt wird.

Um jedoch eine umfassende Dateneinheitlichkeit gewährleisten zu können und den Aufwand für die Datenverarbeitung zu reduzieren, muss das EHRA vermehrt von seinem Weisungsrecht Gebrauch machen.

### **Notwendige Ablösung der EHRA-Fachanwendungen erfolgt ohne Gesamtstrategie**

Die seit über 20 Jahren in Betrieb stehenden internen Fachanwendungen des EHRA haben das Ende ihres Lebenszyklus erreicht und müssen aufgrund veralteter Technologie und mangelnder Wartung dringend abgelöst werden. Weil ein umfassendes Vorhaben für eine durchgehende Digitalisierung des Handelsregisters fehlt, sieht sich das BJ gezwungen, die Ablösung als separates Projekt vorzuziehen. In der anstehenden Konzeptphase des Ablöseprojekts muss das BJ den Projektumfang so eng wie möglich und so weit wie nötig eingrenzen, um die Kosten möglichst tief zu halten und einer umfassenderen Lösung für das gesamte Handelsregistersystem nicht vorzugreifen.

## AUDIT

# Transformation numérique : audit du projet de renouvellement des applications du registre du commerce

Office fédéral de la justice

---

## L'ESSENTIEL EN BREF

Le registre du commerce suisse est une banque de données officielle qui contient les principales informations juridiques sur les personnes morales. Sa gestion relève de la compétence des cantons. L'Office fédéral du registre du commerce (OFRC), au sein de l'Office fédéral de la justice (OFJ), exerce la haute surveillance sur la tenue du registre du commerce.

Le registre du commerce est un système très réglementé et figé, dont les processus présentent des interactions complexes entre les autorités chargées de sa tenue sur le plan cantonal et national. En 2018 déjà, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a recommandé à l'OFJ d'étudier les possibilités légales, techniques et financières de simplifier à moyen terme l'environnement informatique dédié au registre du commerce.

Le CDF a examiné l'état d'avancement du renouvellement des applications du registre du commerce. Les résultats montrent que, dans l'ensemble, aucune avancée essentielle n'a été faite dans la modernisation du registre du commerce, malgré les tentatives répétées et les différentes clarifications de l'OFJ.

## Il existe un consensus sur les améliorations à apporter, mais pas de modèle cible commun du registre du commerce

Depuis plus de 15 ans, l'OFJ tente de développer le registre du commerce afin d'éliminer ses faiblesses actuelles et de le préparer aux exigences et aux tâches futures. Bien que la nécessité d'une réforme soit reconnue, la dernière tentative d'uniformisation de l'infrastructure informatique s'est également révélée inefficace. Les groupes d'intérêts concernés n'y ont pas été suffisamment associés et le dialogue commun sur le plan stratégique ou opérationnel n'a pas été assez cultivé. Par conséquent, la recommandation encore en suspens de 2018 (16615.001) n'a pas pu être mise en œuvre entièrement et reste ouverte.

En été 2024, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP), respectivement l'OFJ, d'examiner avec les cantons la possibilité de développer une infrastructure informatique unique. Il n'y a pas encore de vision ou d'objectifs communs entre les acteurs du réseau du registre du commerce sur la manière dont celui-ci doit se présenter à l'avenir. Les groupes d'intérêts ne disposent donc ni des informations pertinentes ni des conditions nécessaires pour optimiser la numérisation du registre du commerce. Dans ce contexte, il est urgent d'intensifier les échanges de nature participative entre les différents acteurs de la Confédération et des cantons. Les échanges doivent permettre à ces derniers de définir ensemble une vision forte et, à partir de là, des objectifs concrets en vue de l'optimisation de la numérisation du registre du commerce, y compris l'environnement du système informatique.

Sur cette base, il convient de formuler une stratégie qui définit des plans de mise en œuvre juridiques, techniques et financiers pour les étapes de développement décidées. Cela permet de créer la sécurité de planification nécessaire pour tous les acteurs.

## **Améliorer l'uniformité des données en se fondant sur les directives existantes**

De nombreuses analyses et témoignages démontrent que le champ des possibilités d'amélioration du registre du commerce est vaste. Au-delà des améliorations techniques et réglementaires, on déplore notamment que l'uniformité des données ne soit pas encore totale. Cela tient au fait que les offices cantonaux du registre du commerce disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre des réglementations fédérales, par exemple pour les inscriptions. C'est pourquoi l'OFRC, pour garantir une uniformité globale des données et réduire la charge de travail liée au traitement des données, doit faire davantage usage de son pouvoir d'émettre des directives.

## **Le nécessaire remplacement des applications spécialisées de l'OFRC se fait sans stratégie globale**

Les applications spécialisées internes de l'OFRC, en service depuis plus de 20 ans, ont atteint la fin de leur cycle de vie et doivent être remplacées d'urgence en raison d'une technologie obsolète et du défaut de maintenance. En l'absence d'un projet global de numérisation complète du registre du commerce, l'OFJ se voit contrainte de traiter ce remplacement dans le cadre d'un projet distinct. Dans la phase conceptuelle à venir du projet de remplacement, l'OFJ doit définir une étendue du projet aussi limitée que possible et vaste que nécessaire pour contenir les coûts et de ne pas anticiper sur une solution plus globale pour l'ensemble du système du registre du commerce.

## VERIFICA

# Trasformazione digitale: verifica del progetto relativo al rinnovo delle applicazioni del registro di commercio

Ufficio federale di giustizia

---

## L'ESSENZIALE IN BREVE

Il registro di commercio della Svizzera è un elenco pubblico che raccoglie informazioni giuridicamente rilevanti su persone giuridiche. I Cantoni sono competenti per l'esecuzione del registro di commercio, mentre l'Ufficio federale del registro di commercio (UFRC), aggregato all'Ufficio federale di giustizia (UFG), esercita l'alta vigilanza.

Il registro di commercio è un sistema fortemente regolamentato e lento con complessi processi d'interazione tra le autorità coinvolte a livello cantonale e nazionale. Già nel 2018, in una raccomandazione il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva incaricato l'UFG di chiarire le possibilità giuridiche, tecniche e finanziarie per semplificare a medio termine l'ambiente informatico del registro di commercio.

Il CDF ha verificato lo stato del rinnovo del registro di commercio. Nonostante i diversi tentativi e i vari chiarimenti da parte dell'UFG, i risultati mostrano che complessivamente non sono stati compiuti progressi significativi nella modernizzazione del registro di commercio.

## Consenso sulla necessità di migliorare, ma nessuna visione comune per il registro di commercio

Da oltre 15 anni l'UFG sta cercando di sviluppare ulteriormente il registro di commercio per eliminare i punti deboli e prepararlo ai futuri requisiti e compiti. Sebbene sia stata riconosciuta la necessità di riforma, nemmeno l'ultimo tentativo di uniformare l'infrastruttura informatica si è rivelato efficace. Il coinvolgimento dei gruppi di interesse è stato insufficiente e il dialogo a livello strategico e operativo troppo scarso. La raccomandazione formulata nel 2018 (16615.001) non ha quindi potuto essere completamente attuata e rimane pertanto in sospeso.

Nell'estate 2024, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ossia l'UFG, di verificare insieme ai Cantoni la possibilità di sviluppare un'infrastruttura informatica uniforme. Gli attori della rete del registro di commercio non hanno ancora una visione o obiettivi comuni su come il registro di commercio debba posizionarsi in futuro. Di conseguenza, i gruppi di interesse non dispongono delle informazioni e delle condizioni quadro necessarie per ottimizzare la digitalizzazione del registro di commercio. In questo contesto è indispensabile intensificare lo scambio partecipativo tra i vari attori federali e cantonali al fine di definire congiuntamente una visione sostenibile e ricavare obiettivi concreti per ottimizzare la digitalizzazione del registro di commercio e dei sistemi informatici.

Su tale base occorre formulare una strategia in cui sono definiti i piani di attuazione giuridica, tecnica e finanziaria per le fasi di sviluppo decise. Così facendo viene quindi creata la necessaria sicurezza di pianificazione per tutti gli attori interessati.

## Migliorare l'uniformità dei dati sulla base del vigente diritto di impartire istruzioni

Numerose analisi e affermazioni comprovano che l'elenco dei potenziali miglioramenti del registro di commercio è lungo. Oltre a misure di miglioramento sul piano tecnico e normativo, è importante prestare particolare attenzione all'uniformità dei dati non ancora completamente raggiunta.



Ciò è dovuto al fatto che, ad esempio nel caso dell'iscrizione, agli uffici cantonali del registro di commercio è concesso un certo margine di manovra nell'attuazione della regolamentazione federale. Tuttavia, per poter garantire un'uniformità dei dati assoluta e ridurre l'onere per l'elaborazione dei dati, l'UFRC deve avvalersi in misura maggiore del suo diritto di impartire istruzioni.

### **La sostituzione necessaria delle applicazioni specialistiche dell'UFRC avviene senza strategia globale**

Le applicazioni specialistiche interne dell'UFRC, in funzione da oltre 20 anni, hanno raggiunto la fine del loro ciclo di vita e devono essere sostituite urgentemente per via della tecnologia obsoleta e della mancata manutenzione. In assenza di un ampio progetto di digitalizzazione integrale del registro di commercio, l'UFG è costretto ad anticipare la sostituzione sotto forma di un progetto a sé stante. Nell'ambito dell'imminente fase di preparazione del progetto di sostituzione, l'UFG deve limitare la portata del progetto al minimo indispensabile per mantenere i costi possibilmente bassi ed evitare di pregiudicare una soluzione più completa per l'intero sistema del registro di commercio.

## AUDIT

# Digital transformation: audit of the project to modernise commercial register applications

Federal Office of Justice

---

## KEY FACTS

The Swiss commercial register is a public register containing legally relevant information on legal entities. The cantons are responsible for maintaining the commercial register. The Federal Commercial Registry Office (FCRO) in the Federal Office of Justice (FOJ) carries out supreme supervision.

The commercial register is a highly regulated and inert system with complex process interactions between the authorities involved at cantonal and national level. Back in 2018, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) issued a recommendation instructing the FOJ to clarify the legal, technical and financial options for simplifying the commercial register's IT environment in the medium term.

The SFAO audited the progress made on modernising the commercial register. The findings show that, overall, despite several attempts and various clarifications by the FOJ, no significant progress has been made on modernising the commercial register.

## Consensus on the need for improvement, but no common vision for the commercial register

The FOJ has been trying for more than 15 years to further develop the commercial register in order to eliminate existing weaknesses and prepare it for future requirements and tasks. In spite of the recognised need for reform, the last attempt to standardise the IT infrastructure proved to be unsuccessful. Stakeholder involvement was insufficient and there was not enough joint dialogue at a strategic or operational level. As a result, the outstanding recommendation from 2018 (16615.001) was not fully implemented and thus remains open.

In summer 2024, the Federal Council instructed the Federal Department of Justice and Police (FDJP) and the FOJ to examine the possibility of developing a standardised IT infrastructure together with the cantons. The players in the commercial register network do not yet have a common vision or objectives as to how the commercial register should position itself in the future. Consequently, the stakeholders lack the relevant information and framework conditions for optimising the digitalisation of the commercial register. Against this backdrop, there is an urgent need to intensify a participatory dialogue between the various players at federal and cantonal level. This should lead to the joint definition of a viable vision and, derived from this, concrete objectives for optimising the digitalisation of the commercial register, including the IT system landscape.

This is to create the basis for formulating a strategy in which legal, technical and financial implementation plans for the agreed development steps are defined. This will provide the necessary planning certainty for everyone involved.

## Improve data standardisation based on the existing right to issue directives

Numerous analyses and statements indicate that the list of potential improvements to the commercial register is long. Aside from technical and regulatory improvement approaches, reference is made in particular to the still incomplete standardisation of data. This is due to the fact that the cantonal commercial registries are granted a certain amount of leeway in the implementation of regulations under federal law, e.g. with respect to entries.

In order to nonetheless ensure comprehensive data standardisation and reduce the effort involved in data processing, the FCRO needs to make greater use of its right to issue directives.

### **Necessary replacement of the FCRO's specialist applications without an overall strategy**

The FCRO's internal specialist applications, which have been in operation for over 20 years, have reached the end of their life cycle and urgently need to be replaced due to obsolete technology and a lack of maintenance. In the absence of a comprehensive project for the end-to-end digitalisation of the commercial register, the FOJ feels compelled to favour the replacement as a separate project. In the replacement project's upcoming concept phase, the FOJ needs to keep the project scope tight and limit it to the extent necessary in order to keep the costs as low as possible and not pre-empt a more comprehensive solution for the entire commercial register system.



## GENERELLE STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR JUSTIZ

---

Das BJ teilt die Einschätzung der EFK, dass die Bemühungen des BJ zur Modernisierung und Digitalisierung des Handelsregisterwesens noch nicht zu den gewünschten Erfolgen geführt haben. Ebenfalls stimmt es mit der EFK überein, dass eine weitergehende Stakeholderbewirtschaftung die Chancen auf eine breit abgestützte Lösung für die Modernisierung des Handelsregisters erhöht. Gleichzeitig zeigt der bisherige Verfahrenslauf und der Prüfungsbericht die komplexen rechtlichen und organisatorischen Zusammenhänge im schweizerischen Handelsregisterwesen innerhalb der Bundesverwaltung und insbesondere in Bezug auf die föderalen Strukturen auf.

Das BJ akzeptiert die Empfehlungen der EFK. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass ein gemeinsames Verständnis für eine Lösung mit rund 30 Stakeholdern äusserst anspruchsvoll ist. Das BJ nimmt zur Kenntnis, dass unter den befragten Stakeholdern ein Konsens über Verbesserungsbedarf im Handelsregister besteht; ob dies dann aber zu einem von allen mitgetragenen, einheitlichen Lösungsvorschlag führt, werden die Diskussionen zeigen.

Hinsichtlich der Verfahrensgeschichte möchte das BJ darauf hinweisen, dass aufgrund mangelnden politischen Willen in der Vorlage von 2012 zu einer umfassenden Modernisierung des Handelsregisters sowie aufgrund einer externen Studie im Jahr 2021 damals der Bundesrat entschieden hat, das Anliegen einer einheitlichen IT-Infrastruktur für das Handelsregister nicht weiterzuverfolgen. Das BJ konzentrierte seine Bemühungen in der Folge gemäss dem Auftrag des Bundesrates auf punktuelle Verbesserungen der digitalen Prozesse. Im Laufe der Arbeiten hat sich jedoch herausgestellt, dass die vorgesehenen gesetzgeberischen Massnahmen keine deutliche Verbesserung der Prozesse im Handelsregister bewirken würden. Eine Umfrage in den Kantonen hat zudem ergeben, dass die Mehrheit eine einheitliche Infrastruktur begrüssen würde. Der Bundesrat hat deshalb an seiner Sitzung vom 26. Juni 2024 beschlossen, auf den Entscheid vom Dezember 2022 zurückzukommen und das EJPD beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen die Möglichkeit der Entwicklung einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur zu prüfen.

# 1 AUFTRAG UND VORGEHEN

---

## 1.1 Ausgangslage

Das Eidgenössische Handelsregisteramt (EHRA) im Bundesamt für Justiz (BJ) ist seit über 15 Jahren daran, die Digitalisierung des Handelsregisters in der Schweiz anzugehen. In verschiedenen Ansätzen wie bspw. eine Zentralisierung bzw. Vereinheitlichung der Informatikumgebung hat das BJ versucht, das Handelsregister der Schweiz weiterzuentwickeln (vgl. Kapitel 2 für weitere Ausführungen).

Im Rahmen einer Prüfung der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) im Jahre 2018 (EFK-16615) beim BJ wurde eine Empfehlung der höchsten Wichtigkeitsstufe (Prio A) formuliert, wonach das BJ angewiesen wurde, die Möglichkeiten zur Vereinfachung der Informatik-Infrastruktur im Handelsregisterbereich zu prüfen (Empfehlung 16615.001).

Im Juni 2024 erteilte der Bundesrat dem EJPD respektive dem BJ den Auftrag, bis Ende Juni 2026 die Möglichkeiten der Entwicklung einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur mit den Kantonen zu prüfen.

Vor dem Hintergrund der stockenden Digitalisierungsbemühungen im Handelsregisterbereich beschloss die EFK, den Stand der Erneuerung der EHRA-Applikationen zu prüfen.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der vorliegenden Prüfung beurteilt die EFK die Prozesseffizienz der Projekte zur Erneuerung der Handelsregister-Applikationen basierend auf dem DigiTrans-Modell der EFK (vgl. Anhang 4). Die Projekte werden anhand folgender Standardfragen beurteilt:

1. Wird das Effizienzsteigerungspotenzial der digitalen Transformation ausgeschöpft?
2. Werden neue potenzielle Kunden, Partner, Produkte und Dienstleistungen adäquat berücksichtigt?
3. Wird die digitale Transformation adäquat in eine Gesamtarchitektur eingebettet, gesteuert und geführt?
4. Ermöglichen die bestehenden Rahmenbedingungen (bspw. Gesetze, Technologie) die zeitgerechte und flexible Umsetzung und eine durchgängige Digitalisierung?

Weiter wurden folgende Zusatzfragen in die Prüfung aufgenommen:

5. Sichert die Ablösung der EHRA-Anwendungen eine kosteneffiziente Implementierung und Betrieb?
6. Wurde die Empfehlung 16615.001 (Prio A) umgesetzt?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Koci (Revisionsleiter), Jérémy Casarico, Roger Pfiffner, Andreas Binggeli (Team) und einem externen Experten vom 3. Juni bis 20. September 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Bundesamt für Justiz bzw. dem Eidg. Handelsregisteramt umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 19. November 2024 statt. Teilgenommen seitens BJ bzw. EHRA haben: Der Leiter Privatrecht / Vizedirektor, der Leiter Zentrale Dienste / Vizedirektor, die Stv. Vorsteherin EHRA, der Umsetzungsprojektmanager E-Government sowie eine Juristin und ein Jurist des EHRA.

Vonseiten der EFK haben die Mandatsleiterin, der Federführende sowie der Revisionsleiter teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 KONTEXT

### Handelsregister der Schweiz

Das Handelsregister der Schweiz ist ein öffentliches Verzeichnis (resp. Verbund staatlich geführter Datenbanken), das rechtlich relevante Informationen über Rechtseinheiten enthält. Das Handelsregister ermöglicht die Dokumentation der Gründung und Existenz bzw. Löschung von Unternehmen. Gesetzliche Grundlagen des Handelsregisters sind das Schweizerische Obligationenrecht (OR) und die Handelsregisterverordnung (HRegV).

Das Handelsregister dient der Gewährleistung von Transparenz im Geschäftsverkehr, der Erhöhung der Rechtssicherheit und der Stärkung des Gläubigerschutzes. Zunehmend spielt es auch eine Rolle bei der internationalen Bekämpfung der Geldwäscherei. Durch die Offenlegungspflichten der wirtschaftlich Berechtigten leistet das Handelsregister einen wichtigen Beitrag dazu, illegale Geldströme zu verhindern und diese Transparenz zu erhöhen.

Das Handelsregister ist dezentral organisiert, wobei die Strukturen und Aufgaben zwischen den 28 kantonalen Handelsregisterämtern (KHRA)<sup>1</sup> und dem Bund aufgeteilt sind. Die Führung des Handelsregisters obliegt den Kantonen, das EHRA im BJ übt die Oberaufsicht aus. Die nachfolgende Tabelle 1 gibt einen kurzen Überblick über die beteiligten Akteure auf Bundesebene.

Akteure/Externe Komponenten	Beschreibung
<b>Schweizerisches Handelsamtsblatt (SHAB)</b>	Tägliche Publikation der Handelsregistereintragungen der KHRA
<b>Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)</b>	Onlineschalter Easy-Gov (Betrieb durch SECO): Abwicklung von Handelsregistergeschäften
<b>Bundesamt für Statistik (BFS)</b>	Betriebs- und Unternehmensregister / Swiss Business and Enterprise Register BUR/SBER Aktualisierung Register durch SHAB Meldungen Unternehmens-Identifikationsregister. Identifikation UID-Einheiten mittels UID
<b>Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)</b>	Unique Person Identification UPI: Erlaubt Personen-Suche nach Namen, Vornamen, Geburtsdatum und/oder AHV-Nummer
<b>Eidg. Steuerverwaltung (ESTV)</b>	Datenbezüger des EHRA (insbesondere Kapitalveränderungen)
<b>Eidg. Stiftungsaufsicht (ESA)</b>	Datenbezüger, insbesondere der aktuellen Revisionsstellen der von ihnen beaufsichtigten Stiftungen
<b>Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)</b>	Monatliche Lieferung Liste mit aktuell zugelassenen Revisionsstellen an EHRA

Tabelle 1 Schnittstellen des Handelsregistersystems auf Stufe Bund, Quelle: Studie BJ.

Im Rahmen der Oberaufsicht erlässt das EHRA Weisungen im Bereich des Handelsregister- und Handelsnamenrechts, kontrolliert die Rechtmässigkeit der Eintragungen der Kantone, genehmigt diese, informiert die KHRA und übermittelt die Eintragungen dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Hinblick auf deren Veröffentlichung im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB).

<sup>1</sup> In der Schweiz gibt es 28 kantonale Handelsregisterämter, da der Kanton Wallis in drei Bezirke aufgeteilt ist und drei Handelsregisterämter hat.

Die Abbildung 1 zeigt eine vereinfachte Darstellung des Prozesses eines Handelsregistereintrags und die damit verbundenen Systemkomponenten und Schnittstellen.

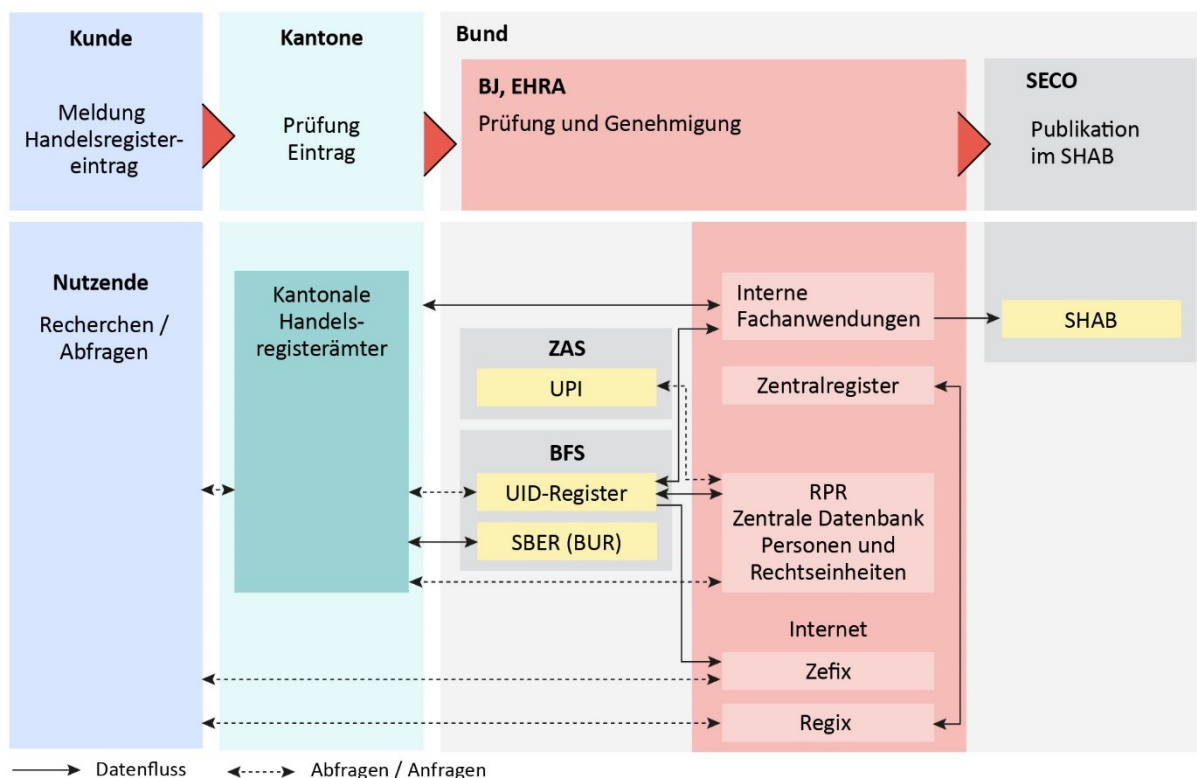


Abbildung 1 Vereinfachte Darstellung der Prozesse und Systeme eines Handelsregistereintrags, Quelle: BJ, Darstellung EFK

Das EHRA verfügt über eine IT-Infrastruktur mit internen Fachanwendungen auf der Basis von Microsoft Access. Die Technologie dieser seit 20 Jahren in Betrieb stehenden Anwendungen ist veraltet und genügt den Anforderungen an Wartbarkeit, Kompatibilität und Sicherheit nicht mehr. Die Anwendungen des EHRA müssen daher in naher Zukunft abgelöst werden.

Die Kantone verfügen ihrerseits über eigene Softwarelösungen, mit denen sie die Handelsregistereinträge bearbeiten können. Zurzeit stehen zwei Softwarelösungen bei den Kantonen im Einsatz (Produkte der Firmen AISO SA und DV Bern AG). Die Informatiklösungen der KHRA sind zudem in unterschiedlichem Ausmass über Schnittstellen in die individuelle IT-Infrastruktur der Kantone integriert (z.B. ERP-System oder andere kantonale Drittsysteme).

Die Führung des Handelsregisters wird durch Gebühren finanziert. Die Gebührentarife sind in den Anhängen der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister (GebV-HReg) festgelegt. Gemäss der vom EHRA publizierten Jahresstatistik beliefen sich die Gebühreneinnahmen im Jahr 2023 auf insgesamt über 55 Millionen Franken. Der grösste Teil davon geht an die Kantone, der Bund erhält von einem Teil der Gebühreneinnahmen anteilig 10 Prozent (rund 4 Millionen Franken im Jahr 2023).

### Modernisierung des Handelsregisters

Eine Modernisierung des komplexen Handelsregistersystems wird vom BJ bereits seit rund 15 Jahren angestrebt. Eine Modernisierung des Handelsregisters in der Schweiz wird von verschiedenen Faktoren und steigenden Anforderungen beeinflusst, wie beispielsweise die fortschreitende Digitalisierung, die zunehmende Vernetzung mit nationalen und internationalen Behörden oder der Wunsch nach mehr Transparenz.

Im Rahmen einer Vorstudie wurden 2009 Ideen und Entwicklungspotenziale für die Weiterentwicklung des Handelsregisters in der Schweiz aufgezeigt, darunter auch eine Zentralisierung verschiedener Bereiche des Handelsregisters.



Im Jahr 2011 präsentierte die Eidgenössische Fachkommission für das Handelsregister eine Vision des Handelsregisters der Zukunft auf der Basis einer vom Bund zur Verfügung gestellten einheitlichen Softwarelösung. Begründet wurde dieser Lösungsansatz unter anderem mit der zunehmenden Digitalisierungstendenz im Handelsregisterwesen und den gestiegenen Anforderungen an die Datenverarbeitung im nationalen und internationalen Umfeld. Daraus resultierte ein Gesetzgebungsprojekt, das jedoch aufgrund der geringen Unterstützung aus dem Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage im 2017 nur in einem stark reduzierten Revisionsentwurf mündete. Aber auch für diesen konnte kein ausreichender politischer Wille festgestellt werden, weshalb auf den Aufbau einer nationalen Infrastruktur verzichtet wurde.

Im Jahr 2018 führte die EFK eine Prüfung der Zuverlässigkeit der Handelsregisterdaten und der Aufsicht durch das EHRA durch.<sup>2</sup> Die Ergebnisse zeigten, dass die Organisation und die Informatikstrukturen zwischen Bund und Kantonen stark fragmentiert sind. Dies führt zu Redundanzen in der Datenhaltung und damit zu Ineffizienzen. In einer Empfehlung (16615.001) der höchsten Wesentlichkeitsstufe empfahl die EFK dem BJ, die rechtlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten zu prüfen, um die Informatiklandschaft des Handelsregisters mittelfristig zu vereinfachen, insbesondere durch eine einheitliche Informatikanwendung.

Das BJ beauftragte im Jahr 2020 ein externes Büro mit der Durchführung einer Bedarfserhebung für Verbesserungen im Handelsregisterbereich. Die Bedürfnisse wurden insbesondere im Hinblick auf eine allfällige Zentralisierung der Infrastruktur untersucht. Der Schlussbericht stellt fest, dass die wichtigsten Bedürfnisse der Handelsregisternutzerinnen und -nutzer eine hohe und einheitliche Datenqualität, eine einfache Bedienbarkeit, umfangreiche Suchfunktionen und schnelle Prozesse darstellen. Weiter kommt der Bericht zum Schluss, dass diese Bedürfnisse nicht allein durch eine einheitliche Software erfüllt werden können. Vielmehr müssen effiziente Prozesse und Strukturen etabliert werden. Diese können durch eine IT-Umgebung unterstützt, aber nicht ersetzt werden.

Aufgrund dieser Erkenntnisse verzichtete der Bundesrat erneut auf die Weiterverfolgung einer einheitlichen Infrastruktur und auf die Umsetzung der EFK-Empfehlung. Stattdessen erteilte er dem BJ 2022 den Auftrag, Optimierungs- und Vereinfachungspotenziale bei den Handelsregisterprozessen zu identifizieren sowie Schnittstellen und Synergien für einen effizienteren Informationsaustausch zwischen den Bundesregistern (u.a. ESTV, SECO, BFS, RAB und ESA, vgl. Tabelle 1) zu überprüfen. Die Ergebnisse dieser Analysen zeigen einerseits, dass die untersuchten Vereinfachungspotenziale durch punktuelle Gesetzesänderungen als eher gering eingeschätzt werden. Die Ergebnisse der Gespräche auf Bundesebene zeigen, dass Verbesserungspotenziale vorhanden sind, diese aber nicht zu einer Umsetzung geführt haben.

Ende 2023 führte das BJ bei den KHRA und weiteren involvierten Stellen eine Umfrage zu drei Lösungsvarianten für die Weiterentwicklung des Handelsregisters (inkl. Variante einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur) durch. Die Umfrage-Ergebnisse zeigten, dass eine Reihe von Kantonen einer Vereinheitlichung der Infrastruktur grundsätzlich positiv gegenübersteht bzw. diese Variante den anderen Varianten vorziehen würde. Mehrere Kantone äusserten aber auch Bedenken gegenüber einer einheitlichen Lösungsvariante. Zudem lud das BJ Ende Januar 2024 die zuständigen kantonalen Direktionen ein, sich zum Prinzip einer einheitlichen technischen Infrastruktur für die Handelsregister zu äussern. Dabei haben sich 16 Kantone für und 8 Kantone gegen eine vereinheitlichte Lösung ausgesprochen bei 2 Enthaltungen.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung Ende Juni 2024 das EJPD bis Ende Juni 2026 beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen die Möglichkeit der Entwicklung einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur zu prüfen. Dabei soll das EJPD die Umsetzung folgendermassen angehen: Einerseits sollen die internen EHRA-Anwendungen abgelöst werden, da sie veraltet sind. Mit dem langfristigen Ziel einer möglichen vereinheitlichten IT-Infrastruktur sollen andererseits die Kantone und weitere Anspruchsgruppen in einem separaten Projekt eingebunden werden, um deren Unterstützung und aktive Mitwirkung zu sichern.

---

<sup>2</sup> PA 16615: <https://www.efk.admin.ch/prufung/datenzuverlaessigkeit-des-handelsregisters-bundesamt-fuer-justiz>

## 3 WEITERENTWICKLUNG DES HANDELSREGISTERS

---

### 3.1 Gemeinsame Vision und Ziele für die zukünftige Ausrichtung des Handelsregisters fehlen

Die dezentrale Organisation und der dezentrale Vollzug des Handelsregisters haben zu parallelen und wenig koordinierten (Weiter-)Entwicklungen des Handelsregisters in den Kantonen und beim Bund geführt. Dadurch sind komplexe Strukturen und Prozesse des Handelsregisters mit zahlreichen Abhängigkeiten über die Jahre entstanden (vgl. Abbildung 1). Die hohen regulatorischen Anforderungen an die Prozesse führen dazu, dass Medienbrüche und manuelle Datenübertragungen häufige Fehlerquellen darstellen. Sowohl die Kantone als auch der Bund bestätigen, dass das heutige System für die NutzerInnen und Nutzer des Handelsregisters schwerfällig und teilweise intransparent ist. Die Beteiligten im Handelsregisterverbund sind sich weitgehend einig, dass das heutige System des Handelsregisters in verschiedener Hinsicht Verbesserungspotenzial aufweist. Die fortschreitende Digitalisierung und die neuen Technologien bieten Chancen, die Digitalisierung des Handelsregistersystems grundlegend zu verändern.

Die Variantendiskussion des BJ zeigt auf, dass im heutigen Handelsregistersystem nicht nur zwischen den KHRA und dem EHRA schwerfällige Abläufe bestehen. Auch innerhalb des Bundesumfeldes zwischen dem EHRA, dem SHAB sowie dem BFS oder Online-Portalen wie EasyGov bestehen mehrfache Datentransfers, uneinheitliche Datenstrukturen, sequentielle Bearbeitungsschritte etc. Diese ineffizienten Strukturen und Prozesse verhindern weitreichende Schritte in Richtung einer flächendeckenden digitalen Transformation im Bereich des Handelsregisters.

Die Rückmeldungen der KHRA in den Gesprächen mit der EFK<sup>3</sup> zeigten, dass sie aufgrund ihrer praktischen Erfahrungen über zahlreiche Ideen verfügen, wie die Strukturen und Prozesse im Handelsregisterwesen verbessert und vereinfacht werden könnten. Sie betonten, dass sie grundsätzlich offen für innovative Vorschläge zur Weiterentwicklung des Handelsregisters seien. Die Aussagen der KHRA zu den potenziellen Schwachstellen deckten sich im Wesentlichen mit den bestehenden Analysen des BJ. Aus Sicht der befragten Kantone hat das BJ jedoch, anstatt eine gemeinsame Vision zu entwickeln, unabgestimmt Lösungsansätze erarbeitet, die weder den Gesamtprozess aus einer End-to-End-Perspektive im Auge haben noch die vorhandenen und teilweise überholten Rahmenbedingungen in Frage stellten. Dieses kurzfristige Vorgehen und die mangelnde Information und Kommunikation im Vorfeld der Umfrage zu den Varianten wurden von den KHRA kritisiert.

Der Handelsregisterverbund verfügt über Plattformen für den Informationsaustausch wie die Jahreskonferenz der Registerbehörden oder Arbeitsgruppen zu operativen Fragen des Handelsregisterwesens. Die befragten Kantone und das BJ gaben gegenüber der EFK jedoch an, dass es keinen institutionalisierten Informationsaustausch zwischen den Akteuren des Handelsregisterverbundes zu strategischen Fragen der Modernisierung des Handelsregisters gibt. Zur Frage einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur hat im Vorfeld der Umfragen des BJ eine kurze Präsentation der Varianten anlässlich der Jahreskonferenz 2023 stattgefunden.

### Q BEURTEILUNG

---

Die bisherigen Versuche des BJ zur Weiterentwicklung des Handelsregisters sowie die mit wenig Vorlaufzeit durchgeführten Umfragen bei den Kantonen in den Jahren 2023 und 2024 waren in dieser Form nicht ausreichend, um auch eine gemeinsame und tragfähige Vision und Zielsetzung abzuleiten. Die Reaktionen der KHRA auf die Umfrage zu den vorgeschlagenen Varianten zeigen, dass sich die Anspruchsgruppen unter anderem nicht darüber einig sind, wo und wie die «Systemgrenzen» für Verbesserungen im Handelsregisterbereich zu ziehen sind.

---

<sup>3</sup> Die EFK hat Gespräche mit den Handelsregisterämtern der Kantone Basel-Stadt, Freiburg, St. Gallen, Uri und Zürich geführt.

Das BJ ist sich bewusst, dass es in der Vergangenheit die Anspruchsgruppen zu wenig in die Überlegungen hin zu einer gemeinsam definierten Vision und Zielsetzung für die Weiterentwicklung des Handelsregisters eingebunden hat. Ein konstruktiver Dialog zu strategischen und operativen Fragen in einem neuen Austauschgefäss zwischen allen beteiligten Anspruchsgruppen auf Kantons- und Bundesebene (vgl. Kapitel 2) ist dazu unabdingbar. Ein Einbezug von Nutzerinnen und Nutzer des Handelsregisters ist in gleicher Weise zielführend zu berücksichtigen.

Das Fehlen eines institutionalisierten Austauschgefässes zwischen den Beteiligten im Handelsregisterverbund hat dazu geführt, dass trotz erkanntem Reformbedarf keine koordinierte Weiterentwicklung des Handelsregisters stattgefunden hat. Dadurch konnte die Empfehlung 16615.001 der EFK aus dem Jahr 2018 betreffend die Prüfung der Möglichkeiten für eine Vereinfachung der Informatikumgebung für das Handelsregister nicht abschliessend umgesetzt werden. Die Empfehlung bleibt deshalb offen.

Ziel sollte es sein, gemeinsam eine Vision und konkrete Ziele zu entwickeln, wo das Handelsregister in 10 oder 15 Jahren stehen bzw. in welche Richtung es sich entwickeln soll. Für eine konsequente Digitalisierung bzw. digitale Transformation ist es unabdingbar, dass alle involvierten Stakeholder auf Kantons- und Bundesebene vom BJ in den Strategieprozess einbezogen werden. Die Analysen des BJ zeigen, dass auch innerhalb des Bundes beim SECO/SHAB und beim BFS erhebliche Synergiepotenziale bestehen, die es im Zuge einer End-to-End-Prozessbetrachtung dringend abzuklären gilt. Nur so können die vollen Synergie- und Optimierungspotenziale identifiziert und ausgeschöpft werden. Die Mindestanforderungen sind gemeinsam zu definieren. Dabei sind die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken verschiedener Szenarien und Varianten abzuwägen. Im Rahmen dieses Austauschs ist genügend Raum für die angedeuteten Ideen der KHRA für eine Weiterentwicklung zu geben. Eine einheitliche Informatik-Infrastruktur ist eine mögliche Lösung bzw. nur Teil einer Lösung. Im Zuge dieser Abklärungen kann das BJ sowohl die 2018 formulierte Empfehlung 16615.001 der EFK sowie die im Kapitel 3.2 neu abgegebene Empfehlung gleichermaßen angehen.

Unabhängig vom Ergebnis, sollten institutionalisierte Austauschgefässe auch nach Beendigung des Prüfungsauftrags des Bundesrates bestehen bleiben. Damit wird sichergestellt, dass der Dialog für weitere Entwicklungen und eine Strategieumsetzung (vgl. Kapitel 3.2) fortgesetzt wird. Die EFK ist sich bewusst, dass ein solcher Dialog für alle beteiligten Parteien viele Ressourcen benötigt. Dies ist aber notwendig, um den seit Jahren stagnierenden Prozess der Konsensfindung neuen Schub zu verleihen und schlussendlich die vorhandenen Optimierungspotenziale zu realisieren. Wie, in welcher Form / Rahmen und von wem dieser Austausch geführt werden soll, ist noch zu klären. Lösungsansätze könnten bspw. ein Runder Tisch oder Arbeitsgruppen sein, sowie dass der Dialogprozess im Auftrag des BJ von einer externen Stelle moderiert wird.

Eine entsprechende Empfehlung ist in Kapitel 3.2 formuliert.

## 3.2 Fehlende Planungssicherheit ohne verbindliche Umsetzungsstrategie

Wie bereits in Kapitel 3.1 erwähnt, verfügen die involvierten Anspruchsgruppen im Handelsregisterverbund über partizipative Gefässe oder Gremien. In diesen wurden bislang aber übergeordnete Fragestellungen zur Optimierung und Weiterentwicklung des Handelsregisters nicht zielführend behandelt. Entsprechend gibt es auch keine Strategie für das Handelsregister in der Schweiz.

Nach Ansicht des BJ und der KHRA müssen verschiedene Rechtsetzungsprojekte angestossen werden, um eine Digitalisierung des Handelsregisterwesens ganzheitlich angehen zu können. Eine Rechtsgrundlagenanalyse unter Berücksichtigung der vorliegenden Varianten wurde erstellt und soll bei einem definitiv beschlossenen Zielbild bzw. Variantenentscheid entsprechend aktualisiert werden. Aufgrund von Erfahrungswerten rechnet das BJ mit rund 4 Jahren für die Umsetzung eines Rechtsetzungsprojekts.

Mehrere befragte KHRA gaben an, dass ohne Zeithorizont für die angedachten Änderungen keine Planungssicherheit bestehe. Je nach KHRA bestehen unterschiedliche Abhängigkeiten und Verträge zwischen Kanton und dem Betreiber der kantonalen Handelsregistersoftware mit unterschiedlichen Vertragskonditionen und Laufzeiten. Die KHRA verfügen über eigene IT-Infrastrukturen mit technischen Schnittstellen zu weiteren Umsystemen (bspw. SAP / Buchhaltung, weitere kantonale Anwendungen). Diese müssten bei einer Änderung der Informatik-Infrastruktur wiederum abgelöst und erneuert werden. Zudem sind allfällige Auswirkungen datenschutzrechtlicher und informationssicherheitstechnischer Aspekte nicht abschliessend geklärt. Und je nach Variante wären auch die technischen und finanziellen Auswirkungen der Datenmigration und des Parallelbetriebs im Zuge einer Änderung der umfassenden Informatik-Infrastruktur zu berücksichtigen.

Für die vom BJ vorgeschlagenen Lösungsvarianten inkl. einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur liegen keine Kostenschätzungen und keine Abschätzungen der Auswirkungen auf eine mögliche Anpassung der Gebührenverordnung des Handelsregisters (GebV-HReg) vor. Ebenso sind die Finanzierungsmodalitäten der Lösungsvarianten nicht geklärt. Mehrere befragte Kantone wiesen darauf hin, dass gerade die Kosten und die Form der Finanzierung wesentliche und notwendige Voraussetzungen für eine vertiefte Beurteilung der Lösungsvarianten darstellen. Auch die (Gesamt-)Kosten des gegenwärtigen Handelsregistersystems sind nicht bekannt.

### **BEURTEILUNG**

---

Im Dialog mit den Kantonen und den anderen betroffenen Bundesstellen ist eine gemeinsame Strategie für die Optimierung der Digitalisierung des Handelsregisters zu formulieren, welche die Ziele, Abhängigkeiten sowie technische, zeitliche und finanzielle Roadmaps beinhaltet. Parallel dazu sind die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, um die Digitalisierung des Handelsregisters nachhaltig zu verankern.

Alle Beteiligten benötigen Informationen über einen verbindlichen Zeithorizont für die beschlossenen Umsetzungen, um gegebenenfalls bestehende Abhängigkeiten und Verträge koordiniert auf eine mögliche gemeinsame Lösungsvariante hin anzupassen bzw. abzulösen.

Aufgrund der noch zu erarbeitenden Kostenschätzungen für die zur Diskussion stehenden Lösungsvarianten und der Tatsache, dass auch die Ist-Kosten des Handelsregistersystems nicht vorliegen, sind aussagekräftige Kostenvergleiche oder Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Entscheidungsgrundlage nicht möglich. Diese sind aber für alle Beteiligten relevant, um die Kostenfolgen in die jeweiligen Budgetplanungen einbeziehen zu können. Zudem sind diese Informationen zentral für allfällige «Make or buy»-Abklärungen.



## EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem BJ, die Kantone und den Bund (inkl. Synergieabklärungen mit dem SECO/SHAB und dem BFS) in geeigneter Form einzubeziehen, um eine tragfähige Vision und konkrete Ziele für eine Optimierung des Handelsregisters inklusive IT-Systemlandschaft zu definieren. Zudem ist eine gemeinsame Umsetzungsstrategie mit Zeit- und Finanzplanungen zu formulieren, um den Beteiligten Planungssicherheit zu geben.



## STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR JUSTIZ

Die Empfehlung ist akzeptiert

Das BJ akzeptiert diese Empfehlung und wird auf die Stakeholder im Bund sowie die Kantone zugehen. Der Prüfauftrag des Bundesrates vom Juni 2024 bietet dafür einen geeigneten Ausgangspunkt. Das BJ weist jedoch auch darauf hin, dass eine erfolgreiche Umsetzung dieser Empfehlung wesentlich von der Bereitschaft aller Stakeholder abhängt, eine gemeinsame Lösung mitzutragen.

## 4 VERBESSERUNG DES GEGENWÄRTIGEN SYSTEMS

---

### 4.1 Weisungen werden zu wenig konsequent für Standardisierungen genutzt

In den Erläuterungen zur Variantendiskussion kommt das BJ zum Schluss, dass es aufgrund der Komplexität des Handelsregistersystems schwierig sei, einheitliche Datenstandards zur Erhöhung der Datenqualität einzuführen. Begründet wird dies mit den unterschiedlichen Schnittstellen zwischen den beteiligten Behörden und der lokalen und redundanten Datenhaltung. Erschwerend kommt hinzu, dass es weder eine zentrale Datenharmonisierung noch eine in allen Bereichen führende Datenbank gibt. Auch die Zuständigkeiten für die Festlegung übergreifender Standards, einheitlicher Datenstrukturen oder Übermittlungsformate sind nicht geklärt.

Unabhängig von der Frage einer einheitlichen Informatik-Infrastruktur für das Handelsregister wird seit Jahren festgestellt, dass die Datenqualität insgesamt gesehen zwar hoch ist, aber dennoch Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenvereinheitlichung bestehen. Die Einheitlichkeit der Daten ist grundsätzlich durch zentrales Bundesrecht gewährleistet. Unterschiede in der Handhabung durch die KHRA führen zu Abweichungen in der Praxis, die die Einheitlichkeit beeinträchtigen. Dies betrifft u.a. die Bezeichnung von Funktionen oder von Namensschreibweisen. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Analyse des externen Büros. Als Abhilfemassnahme wird die Definition von Regeln vorgeschlagen, welche entweder per gesetzlicher Vorlage oder per Weisung verbindlich vereinbart werden könnten.

Art. 5 HRegV ermächtigt das EHRA unter anderem für den Erlass von Weisungen im Bereich des Handelsregisters und des Firmenrechts, die sich an die kantonalen Handelsregisterbehörden richten und die zentralen Datenbanken betreffen. Gemäss EHRA hat es sich in den vergangenen Jahren als schwierig erwiesen, Weisungen konsequent durchzusetzen. Deshalb toleriere das EHRA kleinere Unterschiede in der Vollzugspraxis der Kantone.

### BEURTEILUNG

---

Die Tatsache, dass das EHRA von Weisungen nicht konsequenter Gebrauch macht oder anderweitig verbindliche Regeln und Standardisierungen vorgibt, führt dazu, dass vergleichsweise einfache und schnelle Verbesserungen und Erleichterungen im Handelsregistersystem nicht oder nur langsam umgesetzt werden. Eine umfassende und verbindliche Standardisierung stellt sicher, dass die relevanten Informationen nach gleichen Regeln von den KHRA erfasst und ausgewiesen werden. Neben einem geringeren Kontroll- und Korrekturaufwand für die Behörden ermöglicht die Standardisierung den Nutzern eine effizientere Auswertung der Handelsregisterdaten. Softwaregestützte Auswertungen und Statistiken werden durch die Datenharmonisierung aussagekräftiger.

Fragen der strengeren Anwendung und Durchsetzung von Weisungen oder Regeln zur Erhöhung der Datenvereinheitlichung könnten auch im Rahmen des in Kapitel 3.1 empfohlenen institutionalisierten Austausches behandelt werden. Eine ganzheitliche und gemeinsame Bearbeitung der Verbesserungspotenziale im Handelsregisterwesen motiviert alle Beteiligten, die beschlossenen Massnahmen zu unterstützen und umzusetzen.



Die EFK empfiehlt dem BJ, in Zusammenarbeit mit den Kantonen Verbesserungsmöglichkeiten bezüglich Datenqualität und Datenkonsistenz im Handelsregister zu identifizieren und umzusetzen.

**STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR JUSTIZ**

Die Empfehlung ist akzeptiert

Das BJ akzeptiert diese Empfehlung. Das BJ weist darauf hin, dass eine sinnvolle Ausführung dieser Empfehlung die Kooperationsbereitschaft der kantonalen Handelsregisterämter unabdingbar macht.

## 4.2 Isolierte Ablösung der EHRA-Fachanwendungen verursacht hohe Kosten

Die seit über 20 Jahren in Betrieb stehenden internen, auf Microsoft Access-Technologie basierenden und geschäftskritischen Anwendungen des EHRA haben das Ende ihres Lebenszyklus erreicht. Eine Ablösung ist notwendig, da die Anwendungen nicht der Referenz-Architektur des ISC-EJPD (Leistungserbringerin / Betreiberin) entsprechen und somit die Anforderungen an die Wartbarkeit in den nächsten 5 – 10 Jahren nicht mehr erfüllen würden. Aufgrund von Pensionierungen ist das Fachwissen für den Betrieb der bestehenden Anwendungen in den nächsten Jahren nicht gesichert.

Da Vorhaben für eine Weiterentwicklung des Handelsregisters seit Jahren nicht beschlossen und umgesetzt werden konnten (vgl. Kapitel 2), muss die Ablösung nun als separates Projekt angegangen werden. Ziel der Ablösung ist es, den Betrieb der Anwendungen für die Ausübung der Oberaufsicht durch das EHRA weiterhin sicherzustellen. Der zum Zeitpunkt der Prüfung vorgesehene Projektumfang umfasst primär nur die abzulösenden EHRA-internen Anwendungen. Das BJ möchte dadurch den Projektumfang minimal halten «ohne gleichzeitig in Abhängigkeit von anderen Ämtern grobe Anpassungen an den bestehenden Prozessen vornehmen zu müssen».

Laut BJ dient das vorliegende Projekt nicht der Vorbereitung einer gemeinsamen Infrastrukturvariante. Es wird jedoch versucht, die Lösung in Bezug auf Erweiterbarkeit und Wartbarkeit möglichst zukunftsfähig zu gestalten. Im Rahmen der Umsetzung der Ablösung sollen Optimierungen und Verbesserungen der Funktionalitäten, Geschäftsabläufen und am Datenmodell geprüft und wo möglich und sinnvoll umgesetzt werden. Gemäss vorliegenden Planungen des BJ ist für den Beginn der Projektumsetzung eine sog. Releasephase 0 (Konzept-Release) vorgesehen, in welcher vorrangig die Lösungsarchitektur, Spezifikationen und Anforderungen an die Ablösung der EHRA-Anwendungen definiert werden sollen.

Die Ablösung der EHRA-Anwendungen soll in Form einer agilen Eigenentwicklung durch das ISC-EJPD erfolgen. Gemäss den der EFK vorliegenden Kostenberechnungen vom 16. August 2024 rechnet das BJ für die Umsetzung des Projektes mit Gesamtkosten von ca. 6,3 Millionen Franken (Vollkostenrechnung), wovon rund 3,5 Millionen auf den Leistungserbringer und Betreiber ISC-EJPD entfallen. Die Projektkosten sollen vollumfänglich durch Gebühreneinnahmen aus dem Handelsregister, jeweils gerechnet über die gesamte Lebensdauer der neuen Anwendungen, gegenfinanziert werden.

Im der EFK vorliegenden Projektmanagementplan (Stand 16. August 2024) sind Aufwandschätzungen pro Hermes-Rolle abgebildet, jedoch nicht spezifischen Personen zugeordnet. Zum Prüfungszeitpunkt besteht eine Rollenkumulationen beim Projektleiter, da relevante Hermes-Projektrollen wie bspw. Product Owner oder Business Analyst nicht besetzt sind. Das BJ ist sich des daraus resultierenden Risikos bewusst und hat die personelle Besetzung eines Business Analysen bis Ende 2024 ausgeschrieben.

## **BEURTEILUNG**

---

Da es dem BJ in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, ein Gesamtprojekt zur Erneuerung des Handelsregisters umzusetzen, wird die Ablösung der veralteten EHRA-Anwendungen als separates Projekt geführt.

Die zum Zeitpunkt der Prüfung ausgewiesenen Projektkosten erscheinen vor dem Hintergrund des begrenzten Innovations- und Verbesserungspotenzials vergleichsweise hoch angesetzt. Trotz erheblicher Kosten wird das Digitalisierungspotenzial des Handelsregisters mit diesem Projekt nicht weiter ausgeschöpft.

Aufgrund der noch fehlenden Gesamtstrategie sollte der Projektumfang des Ablöseprojekts daher so gering wie möglich und so weit wie nötig gefasst werden, um die Entwicklungs- und Betriebskosten tief zu halten und einer umfänglicheren Lösung zu einem späteren Zeitpunkt nicht vorzugreifen. Die in der Umsetzungsphase geplante Releasephase 0 ist zu nutzen, um die Lösungsarchitektur, Spezifikationen und Anforderungen an die Ablösung der EHRA-Anwendungen zu konkretisieren.

## **EMPFEHLUNG 3**

## **PRIORITÄT 2**

Die EFK empfiehlt dem BJ, im Rahmen der geplanten Releasephase 0 die Detailspezifikationen für die Ablösung der EHRA-Fachanwendungen zu klären, bevor mit der Projektumsetzung gestartet wird. Dabei ist der Projektumfang möglichst eng zu definieren, um einer späteren, umfassenderen Lösung nicht vorzugreifen und die Projektkosten möglichst tief zu halten.

## **STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTS FÜR JUSTIZ**

Die Empfehlung ist akzeptiert

Das BJ akzeptiert die Empfehlung der EFK zur Klärung der Detailspezifikationen im Rahmen der geplanten Releasephase 0 sowie zur engen Definition des Projektumfangs.



# ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

---

## RECHTSTEXTE

---

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907, SR 210, 1. Teil, Das Personenrecht

---

Bundesgesetz über die Informationssicherheit beim Bund (Informationssicherheitsgesetz ISG) vom 18. Dezember 202, SR 128

---

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

---

Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (FusG) vom 3. Oktober 2003, SR 221.301

---

Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG) vom 16. Dezember 2005, SR 221.302

---

Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (Wappenschutzgesetz WSchG) vom 21. Juni 2013, SR 232.21

---

Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz DSG) vom 01. September 2023, SR 235.1

---

Verordnung über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (VZertES) vom 23. November 2016, SR 943.032

---

Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) vom 18. Juni 2010, SR 431.03

---

Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz UEG) vom 29. September 2023, SR 930.31

---

Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz BGS) vom 29. September 2017, SR 935.51

---

Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (ZertES), vom 18. März 2016, SR 943.03

---

Bundesgesetz über die Finanzdienstleistungen (FIDLEG) vom 15. Juni 2018, SR 950.1

---

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG) vom 8. November 1934, SR 952.0

---

Bundesgesetz über die Finanzinstitute (FINIG) vom 15. Juni 2018, SR 954.1

---

Verordnung über die Informationssicherheit in der Bundesverwaltung und der Armee (Informationssicherheitsverordnung ISV) vom 08. November 2023, SR 128.1

---

Organisationsverordnung für das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD) vom 17. November 1999, SR 172.213.1

---

Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAV) vom 22. August 2007, SR 221.302.3

---

Verordnung über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBV) vom 8. Dezember 2017, SR 211.435.1

---

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

---

Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister (GebV-HReg) vom 6. März 2020, SR 221.411.1

---

Verordnung über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher (GebüV) vom 24. April 2002, SR 221.431

---

Verordnung über das Schweizerische Handelsamtsblatt (VSHAB) vom 15. Februar 2006, SR 221.415

---

Verordnung über den Datenschutz (Datenschutzverordnung DSV) vom 01. September 2023, SR 235.11

---

Verordnung über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDV) vom 26. Januar 2011, SR 431.031

---

---

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG) vom 30. September 2011, SR 414.20

---

Weisungen des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister (EHRA):

Weisung an die Handelsregisterbehörden für die Prüfung von Firmen und Namen vom 1. April 2021

Interne Weisung zur Prüfung der Firmenidentität vom 1. April 2021

Weisung an die Handelsregisterbehörden über die anerkannten Formate für den elektronischen Geschäftsverkehr im Bereich des Handelsregisters vom 18. April 2012

Richtlinie des EHRA vom 13. Januar 1998 für die kantonalen Handelsregisterämter über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

---

Swiss Commercial Registry Data Structure (BlueBook), März 2010

---

## **BOTSCHAFTEN**

---

15.034                      Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Handelsregisterrecht) vom 15. April 2015

---

## ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

---

BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EHRA	Eidgenössisches Handelsregisteramt
EJPD	Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
ESA	Eidgenössische Stiftungsaufsicht
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
KHRA	Kantonales Handelsregisteramt
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

# ANHANG 3 – PRÜFMODELL DIGITALE TRANSFORMATION

Eine digitale Transformation bezeichnet einen fortlaufenden, durch digitale Technologien oder darauf beruhenden Kundenerwartungen ausgelösten Veränderungsprozess in Organisationen, Verwaltungseinheiten oder Unternehmen, der mittels Digitalisierungsvorhaben unterstützt wird. Digitalisierungsvorhaben (digitale Transformationsprojekte) haben zum Ziel, digitalisierte und sichere Prozesse zu schaffen und Bürgern, Kunden, Mitarbeitenden und Unternehmen medienbruchfreie und moderne Services zur Verfügung zu stellen. Das Prüfziel der EFK zielt auf die «End-to-end»-Betrachtung von Digitalisierungsvorhaben ab. Dazu wird das DigiTrans Modell EFK mit 19 Kriterien und 52 Indikatoren angewendet, um die Prüffragen zu beantworten und die Hauptrisiken zu erfassen.



Abbildung 4: Die fünf Dimensionen des Prüfmodells der digitalen Transformation. (Quelle: EFK)

Kunde*	Strategie	Technologie	Betrieb	Organisation & Kultur
<b>1.1 Kundenbedürfnisse</b> Kundenbedürfnisse sind nicht bekannt und/oder werden nicht berücksichtigt	<b>2.1 Gesetzliche Grundlagen</b> Gesetzliche Anpassungsbedarfe werden unzureichend adressiert	<b>3.1 Architektur &amp; Applikationen</b> Es ist keine übergreifende IT-Architektur und –Roadmap definiert	<b>4.1 Agiles Management</b> Die Verantwortlichen können nicht rasch genug auf neue Anforderungen reagieren	<b>5.1 Organisationskultur</b> Die Organisationskultur ist passiv und ängstlich und hemmt so die digitale Transformation
<b>1.2 Kundensegmentierung</b> Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Bedürfnissen von Kundengruppen/-segmenten werden nicht berücksichtigt	<b>2.2 Stakeholder Management (Potentielle) Partner und Kunden</b> werden unzureichend berücksichtigt	<b>3.2 Daten &amp; Analytics</b> Daten werden nicht systematisch erfasst, analysiert und notwendige Technologie bereitgestellt	<b>4.2 Prozess Management</b> Prozesse entsprechen nicht den Anforderungen und sind schwer anzupassen	<b>5.2 Leadership &amp; Governance</b> Die Leader engagieren sich ungenügend für das Vorhaben
<b>1.3 Kundenerlebnis</b> Das Kunden-/Nutzerlebnis ist nicht konsistent und durchgängig konzipiert	<b>2.3 Strategisches Management</b> Eine übergreifende Strategie und Planung ist nicht vorhanden	<b>3.3 Implementierung</b> Es gibt keine klare Governancestruktur und Planung zur Implementierung	<b>4.3 Standards &amp; Governance</b> Es fehlen eine klare Governance sowie Richtlinien und Standards	<b>5.3 Refähigung</b> Mitarbeitende werden unzureichend ausgebildet und befähigt im Hinblick auf das Vorhaben
	<b>2.4 Finanzen &amp; Investitionen</b> Ein klarer Budgetrahmen und KPIs zur Evaluation sind nicht definiert	<b>3.4 Sicherheit</b> Die Sicherheit (Cyber Security) ist nicht angemessen berücksichtigt	<b>4.4 Semantische Interoperabilität</b> Daten werden je nach Kontext unterschiedlich interpretiert, was die Zusammenarbeit über Systeme hinweg erschwert oder verunmöglicht	<b>5.4 Talent Management</b> Das Vorhaben ist personell unzureichend mit (Fach)experten und Talenten besetzt

\*Kunden umfasst zusätzlich interne als auch externe Partner und Stakeholder

Abbildung 5: Die 19 Kriterien des Prüfmodells als Risiko formuliert. (Quelle: EFK)

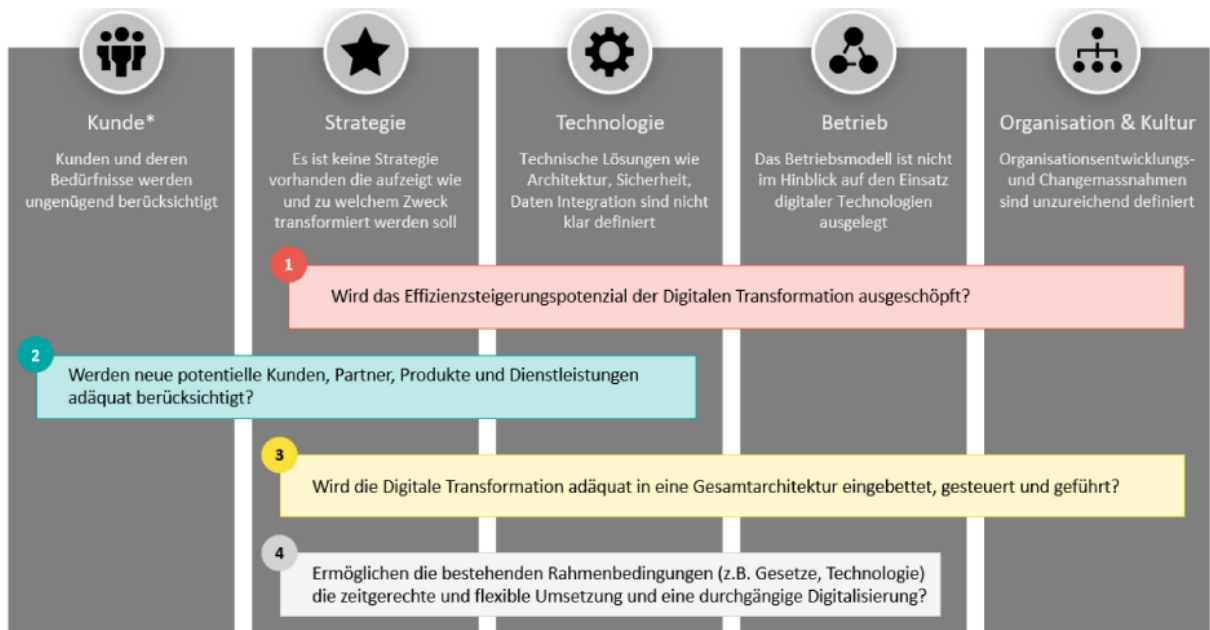


Abbildung 6: Die vier Prüffragen erfassen die Hauptrisiken entlang der Dimensionen. (Quelle: EFK)