



2. Teil: Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister

Vorbemerkungen:

Derzeit bestimmt Art. 929 Abs. 2 OR, dass die Gebühren des Handelsregisters der wirtschaftlichen Bedeutung des Unternehmens angepasst sein sollen. Neu legt Art. 941 Abs. 3 OR fest, dass der Bundesrat bei der Regelung der Gebühren das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip beachten muss. Zur Erarbeitung der neuen Gebührenverordnung hatte das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von zwölf Kantonen gebildet. Diese Arbeitsgruppe hat dreimal getagt. In diesen Sitzungen haben sich die Kantone gegen die Vorgehensweise des EHRA gewehrt, insbesondere gegen dessen Auslegung des Kostendeckungsprinzips und – daraus folgend – gegen die erhebliche Senkung der Gebühren.

Im erläuternden Bericht befasst sich der Bund mit den Auswirkungen auf die Kantone und die Volkswirtschaft. Als Argument für die Reduktion der Gebühren werden insbesondere (angebliche) Vereinfachungen für die Handelsregisterämter ins Feld geführt. So wird beispielsweise argumentiert, dass bei den amtlichen Verfahren nach einem einheitlichen Muster vorgegangen werden könne. Verschwiegen wird aber die Tatsache, dass dieses «einheitliche Muster» viel mehr Aufwand verursacht als die bisherigen Verfahren. Als Beispiel sei hier die Nachforschung nach einem neuen Rechtsdomizil der Rechtseinheiten erwähnt. Darüber hinaus erwähnt der Bund weitere zusätzliche Aufwände nicht, die den kantonalen Handelsregisterbehörden auferlegt werden. Als Beispiele seien die vollständige Zweckerfassung und die Nachfrage bei sämtlichen Rechtseinheiten, die seit mehr als zehn Jahren keine Änderung im Handelsregister vorgenommen haben, aufgeführt.

Zur Bestimmung der Kostendeckungsgrade der einzelnen Handelsregisterämter mussten die in einer Arbeitsgruppe vertretenen zwölf Kantone Formulare ausfüllen, in welchen jeweils die Erträge und die Kosten der Handelsregisterämter aufgelistet wurden. Das Handelsregisteramt Zug und auch andere Kantone haben bereits in den Sitzungen der Arbeitsgruppe moniert, dass diese Zahlen nicht geeignet sind, um die korrekte Kostendeckung zu berechnen bzw. aussagekräftige Vergleiche zwischen den Kantonen zu ermöglichen. Zudem haben sie geltend gemacht, dass die Erträge aus nicht hoheitlichen Dienstleistungen nicht dem Kostendeckungsprinzip unterworfen werden dürfen. Dies einerseits gestützt auf dargelegte Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, andererseits mit Verweis auf die Argumentation der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) betreffend Mehrwertsteuer. Für gewisse Dienstleistungen sind die Handelsregisterbehörden nämlich gemäss ESTV mehrwertsteuerpflichtig. Dies gestützt darauf, dass die Handelsregisterbehörden gewisse Dienstleistungen (wie Vorprüfungen) in Konkurrenz zu Privaten (z.B. Anwälten, Notaren), also ohne hoheitlichen Charakter, erbringen. Die erwähnte nicht zielführende Auswertung hat in Bezug auf die Kostendeckungsgrade grosse kantonale Unterschiede hervorgebracht. Das EHRA hat schliesslich aus allen Kostendeckungsgraden den Durchschnitt berechnet. Gestützt darauf hat es den Schluss gezogen, dass die Gebühren schweizweit generell um einen Drittel zu senken seien.

Diese Berechnung wird einer seriösen Revision einer Gebührenverordnung nicht gerecht, denn sie weist folgende Mängel auf:

- Nicht aussagekräftige Erhebung von Zahlen.
- Nicht sachgerechte Berechnung des Durchschnitts der zwölf Kantone.
- Mit der flächendeckenden Senkung der Gebühren gibt es künftig Kantone, die eine massive Unterdeckung haben werden und solche, die immer noch eine Überdeckung aufweisen werden. Der gesetzliche Auftrag der Beachtung des Kostendeckungsprinzips wird damit nicht umgesetzt.
- Die gesammelten Zahlen der Kantone entsprechen lediglich dem heutigen Stand. Mit der vorliegenden Revision der Handelsregisterverordnung wird diverser zusätzlicher Aufwand auf die kantonalen Handelsregisterämter zukommen, was einen erheblichen Mehraufwand bei den Personalkosten mit sich bringen wird. Denn um all den zusätzlichen Aufwand abzufedern, den der Bund den kantonalen Handelsregisterbehörden auflädt, muss zur Wahrung der bestehenden Qualität der Personalbestand entsprechend erhöht werden. Gleichzeitig fallen gewisse Erträge ganz weg (wie z.B. beglaubigte Statuten bei Sitzverlegungen). Damit stimmen die Zahlen der Kantone und damit der vom EHRA berechnete Kostendeckungsgrad bereits per 1. Januar 2020 nicht mehr. Aufgrund der erwähnten Methodik des EHRA, die vorgesehene Senkung der Gebühren im geplanten Umfang vorzunehmen, lehnen wir klar ab.

Gestützt auf diese Überlegungen stellen wir folgenden

Hauptantrag

Das EHRA hat den Entwurf zur Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister komplett zu überarbeiten und den Kantonen eine neue Version vorzulegen. Dabei ist zu beachten, dass – bei den Kostendeckungsgraden die neuen Aufgaben und die damit verbundenen Mehrkosten bei den Kantonen aufgrund der Revision der Handelsregisterverordnung (HRegV) Berücksichtigung finden und – die Gebührenverordnung so ausgestaltet wird, dass sie dem Kostendeckungsprinzip entspricht.

Eventualanträge, falls auf den Hauptantrag nicht eingegangen wird:

1. Wiedereintragungen und andere analoge Fälle (Art. 2 Abs. 1 Bst. a) müssen gebührenpflichtig bleiben.
2. Der Stundenansatz in Art. 3 Abs. 2 ist auf 100 bis 450 Franken festzusetzen.
3. Art. 4 Abs. 1 ist als «Kann-Vorschrift» zu formulieren: «Die Kantone ~~sehen vor können~~ **vorsehen**, dass bei elektronischem Geschäftsverkehr eine Gebührenreduktion gewährt wird.»
4. In Art. 6 ist die Formulierung folgendermassen zu ändern: «Die Handelsregisterbehörde kann von der gebührenpflichtigen Person ~~in begründeten Fällen, insbesondere bei Wohnsitz im Ausland oder bei Zahlungsrückständen~~, einen Vorschuss oder Vorauszahlung verlangen.
5. Art. 8 ist zu streichen.
6. In Art. 10 betreffend die Verteilung der Gebühren zwischen Bund und Kantonen, ist der Anteil des Bundes zu reduzieren. Der Verteilschlüssel ist so festzulegen, dass den Kantonen 96 Prozent verbleiben und die Eidgenossenschaft 4 Prozent erhält.

Begründungen:

Zum Hauptantrag:

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs oder der betreffenden Einrichtung nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Das Kostendeckungsprinzip verlangt nicht, dass die Kostendeckung in Bezug auf eine einzelne Aufgabe nicht überschritten wird, sondern geht von einer Gesamtkostenbetrachtung der zu definierenden Verwaltungseinheit aus. Als die zu definierende Verwaltungseinheit kommt vorliegend nur das einzelne Handelsregisteramt eines Kantons (also nicht alle Handelsregisterämter der Schweiz zusammen) in Frage. Aufgrund der verschiedenen Ausgestaltung der Organisation, der Ausstattung und der Kostenstruktur ist es gar nicht möglich, zu einem anderen Ergebnis zu kommen, damit dem Kostendeckungsprinzip nachgekommen werden kann. Mit den neuen Bestimmungen kann das Kostendeckungsprinzip bei diversen Kantonen (inkl. Zug) nicht eingehalten werden. Entweder werden die kantonalen Handelsregisterämter aufgrund der Mischrechnung des Bundes weiterhin eine Überdeckung oder aber eine Unterdeckung aufweisen. Wird aber das Kostendeckungsprinzip seiner Funktion beraubt, widerspricht die revidierte Gebührenverordnung dem Gesetz. Zudem hat der Gesetzgeber nicht damit gerechnet, dass aus der Vorschrift von Art. 941 Abs. 3 OR in vielen Kantonen eine Unterdeckung die Folge ist. Aufgrund des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen müsste der Bund auf Gesetzesstufe festhalten, wenn die Kantone das Handelsregister neu zusätzlich aus Steuergeldern finanzieren müssten. Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Gebührenverordnung der gesetzlichen Bestimmung von Art. 941 Abs. 3 OR nicht nachkommt.

Begründung zu den Eventualanträgen:

Zu Eventualantrag 1:

Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a wären Wiedereintragungen ohne Gebühr vorzunehmen. Auch lässt sich dem Anhang keine entsprechende Gebühr entnehmen. Es gibt keinen Grund, die Wiedereintragung von der Gebührenpflicht gemäss Art. 1 auszunehmen.

Zu Eventualantrag 2:

Die Berechnung der Gebühr nach Stundenansatz kommt in der Praxis, vor allem bei den Vorprüfungen, zur Anwendung. Im Zuge der Aktienrechtsrevision ist geplant, bei sogenannten einfachen Verhältnissen auf die öffentliche Beurkundung zu verzichten. Der Beratungsaufwand der Handelsregisterämter wird dadurch ansteigen. Diese Beratung und die damit zusammenhängende Vorprüfung der Unterlagen dürfen nicht (viel) günstiger sein, als bei einem Anwalt oder Treuhänder. Einerseits werden die Handelsregisterämter ansonsten mit solchen Geschäften zugedeckt, weil es viel günstiger wäre, die Unterlagen vom Amt als von einem Anwalt oder Treuhänder prüfen zu lassen. Andererseits sollen Anwälte und Treuhänder nicht in dieser Form konkurrenziert werden. Eine zu starke Einschränkung ist unnötig, da die Gebühr letztlich dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip entsprechen muss und daher die Handelsregisterämter per se nicht völlig frei ihren Stundenansatz festlegen können.

Zu Eventualantrag 3:

Derzeit gibt der elektronische Geschäftsverkehr mehr und nicht weniger Aufwand, da auf diesem Gebiet komplizierte und kostenintensive Verfahren vorgesehen sind.

Zu Eventualantrag 4:

Beim Handelsregisteramt Zug handelt es sich bei der Vorauszahlung um ein Massengeschäft, wobei die Gründe für eine Vorauszahlungspflicht unterschiedlich sind. Es wäre sehr aufwändig, jeden Fall begründen zu müssen. Der aufgeführte Fall der Person mit Wohnsitz im Ausland macht ohnehin wenig Sinn, da aufgrund von Art. 1 VE-GebV in erster Linie die Rechtseinheit die Gebühr zu bezahlen hat. Diese Rechtseinheit hat ihren Sitz logischerweise in der Schweiz, weshalb diese Ausnahme für das Handelsregister nur in seltenen Fällen zum Thema wird. Es ist die gemäss der bisherigen Verordnung allgemein formulierte Bestimmung beizubehalten, wonach Vorauszahlungen ohne Begründung möglich sind. Auch führt die vorliegende Bestimmung zu erheblichem Mehraufwand im Mahnwesen und letztlich bei den Debitorenverlusten.

Zu Eventualantrag 5:

Dieser Artikel greift in unzulässiger Weise in die Hoheit der Kantone ein. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund den Kantonen vorschreiben dürfen soll, wann sie eine Gebühr erheben dürfen und wann nicht. Zudem wird eine solche Bestimmung den administrativen Aufwand weiter steigern, da es zu Diskussionen mit den Kundinnen und Kunden führt, ob jemand bedürftig ist oder nicht und nach welchen Kriterien dies berechnet wird. Gemäss dem Entwurf könnten künftig überschuldete Gesellschaften, die ohnehin eigentlich ihre Bilanz deponieren müssten, die Handelsregistergebühren nicht mehr bezahlen müssen, denn in diesen Fällen wäre eine Bedürftigkeit sicher gegeben und damit wären die Voraussetzungen erfüllt.

Zu Eventualantrag 6:

Der Bund argumentiert, dass die Personalkosten beim EHRA pro Vollzeitstelle (zwölf an der Zahl) 200 000 Franken betragen. Dabei muss man jedoch beachten, dass die zwölf Personalstellen nicht in vollem Umfang für die Aufgaben gemäss Art. 5 HRegV, also für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Handelsregister, eingesetzt werden. Die Mitarbeitenden des EHRA sind mindestens in gleichem Umfang in der Rechtsetzung oder anderweitig tätig. Diese Tätigkeiten, bzw. die darauf entfallenden Personalkosten, sind jedoch nicht durch die Gebühren des Handelsregisters zu finanzieren. Es rechtfertigt sich daher eine Reduktion auf fünf Prozent.

Weiter soll das EHRA gemäss Angaben im erläuternden Bericht 0.66 Mio. Franken an das SHAB zahlen müssen. Seit Neuem müssen die kantonalen Handelsregisterbehörden für ihre Publikationen im SHAB je 15 Franken bezahlen (vgl. SHAB Verordnung). Damit finanzieren die kantonalen Handelsregisterämter das SHAB bereits in mehr als genügender Weise. Es kann nicht sein, dass sie das SHAB zusätzlich via EHRA mitfinanzieren. Deshalb ist eine weitere Senkung des Ertrags von fünf auf vier Prozent angezeigt.