

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

**A-Post Plus**  
Bundesamt für Justiz  
Bundesrain 20  
3003 Bern

5. April 2023

### **Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, die Unterlagen zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung [HRegV] und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA [Strafregisterverordnung, StReV]) zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit.

#### **1. Allgemeine Feststellungen**

Den unterbreiteten Neuerungen beziehungsweise Änderungen der HRegV stimmt der Regierungsrat vollumfänglich zu. Mit diesen Neuerungen sollen unterschiedliche Arten von Missbräuchen besser bekämpft werden können, was zu begrüßen ist. Weiter wird auch der koordinierten Inkraftsetzung der verschiedenen Erlasse (wie unter anderem der HRegV) per 1. Januar 2024 zugestimmt.

#### **2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

##### **Art. 14a Abs. 1<sup>bis</sup> nHRegV**

Wie im erläuternden Bericht korrekt festgehalten, machen wir darauf aufmerksam, dass für die vorgesehene Einzelabfrage nach Personennamen im Internet zuerst die "zentrale Datenbank Personen" des Bundes in die Anwendungssoftware der kantonalen Handelsregister (CR-Business) integriert werden muss. Erst ab diesem Zeitpunkt kann nach zukünftig neu erfassten Personen gesucht werden. Für bereits bestehende Einträge in CR-Business dürfte eine Integration in die "zentrale Datenbank Personen" aus technischen Gründen schwierig sein und Jahre dauern.

##### **Art. 65a nHRegV**

In Art. 684a des Obligationenrechts (OR) wird die bisherige Bundesgerichtspraxis zur Nichtigkeit bei Aktien- beziehungsweise Stammanteilübertragungen im Zusammenhang mit dem "Mantelhandel" umgesetzt. Die Schwierigkeit für die Handelsregisterämter besteht aktuell darin, dass die Anhaltspunkte, welche für die Handelsregisterämter massgebend sind, um einen "Mantelhandel" abklären zu dürfen, nicht klar sind. In Art. 65a Abs. 1 nHRegV werden diese Kriterien nun definiert. Sie sind

praxisnah und führen dazu, dass die Handelsregisterämter ein griffiges Instrument in die Hand bekommen, um den rechtswidrigen Mantelhandel aufzudecken und möglichst zu unterbinden; auch wenn dies nicht vollumfänglich möglich sein wird.

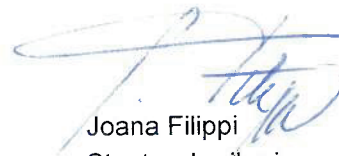
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Jean-Pierre Gallati  
Landammann



Joana Filippi  
Staatsschreiberin

z.K. an

- ehra@bj.admin.ch





## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 11  
info@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an  
ehra@bj.admin.ch

Appenzell, 27. April 2023

### **Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Vorlage über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Vorlage geprüft. Sie begrüsst die Änderung der Strafregisterverordnung, die den Austausch von Informationen zwischen dem Bundesamt für Justiz und dem Eidg. Handelsregisteramt ermöglicht. Damit wird die Durchsetzung gerichtlich ausgesprochener Tätigkeitsverbote vereinfacht. Ferner begrüsst die Standeskommission die vorgeschlagenen Änderungen der Handelsregisterverordnung. In Konkursverfahren muss in der Praxis immer wieder festgestellt werden, dass die Buchführung unterlassen wurde und somit die Grundlagen fehlen, um Ansprüche gegen Dritte durchzusetzen, aber auch um strafrechtlich relevante Sachverhalte festzustellen. Besonders begrüsst wird, dass es neu einen Mangel in der Organisation einer Gesellschaft darstellt, wenn diese keine Verzichtserklärung erneuert oder keine Revisionsstelle bezeichnet. Dies ist ein Indiz dafür, dass sich die zuständigen Organe nur noch wenig für eine ordentliche Geschäftsführung interessieren. Solche Gesellschaften sollen mithin frühzeitig aufgelöst und nach den Vorschriften über den Konkurs liquidiert werden können, um weiteren Schaden für die Allgemeinheit zu verhindern.

Zu den im Orientierungsschreiben dargestellten vier Revisionsthemen in der Handelsregisterverordnung hat die Standeskommission folgende Anmerkungen:

1. Es werden Bestimmungen zum Verfahren hinsichtlich Nichtigkeit von Aktien- oder Stammanteilsübertragungen (vgl. Art. 684a und Art. 787a nOR) eingeführt - unter anderem mittels einer Aufzählung von Fällen, die einen Verdacht des Handelsregisteramts begründen können (Art. 65a und Art. 83 HRegV).

Diese Änderungen werden begrüsst, da in der Praxis immer häufiger Verdachtsfälle auftreten.

2. Die Bestimmungen zur Eintragung des Verzichts auf die eingeschränkte Revision werden überarbeitet, um dem vom Parlament verabschiedeten Verbot des rückwirkenden Verzichts auf die eingeschränkte Revision Rechnung zu tragen (Art. 45 Abs. 1 lit. p, Art. 62, Art. 68 Abs. 1 lit. q, Art. 73 Abs. 1 lit. r, Art. 87 Abs. 1 lit. m HRegV).

Diese Änderungen werden in der Praxis mehr amtliche Verfahren auslösen. Bei der Einführung des Verzehrs auf die eingeschränkte Revision war vorhersehbar, dass ein nicht kleiner Teil der Rechtseinheiten die Erstellung der Bilanz und der Erfolgsrechnung vernachlässigen wird.

3. Die Suchkriterien für Einzelabfragen von natürlichen Personen im Handelsregister werden festgelegt (Art. 14a HRegV).

Diese Änderungen werden begrüsst.

4. Bei der Meldepflicht der Steuerbehörden an die Handelsregisterämter, wonach die juristische Person keine Jahresrechnung eingereicht hat, wird der Verfahrensablauf festgelegt (Art. 62 Abs. 5 und Art. 10 Abs. 2 HRegV).

Auch diese Änderungen werden in der Praxis zusätzliche amtliche Verfahren auslösen. Aus verfahrensökonomischen Gründen wird daher vorgeschlagen, dass die Steuerverwaltung diese Meldung direkt dem Gericht erstattet. Das Handelsregisteramt würde den Mangel nach dem amtlichen Verfahren ohnehin dem Gericht melden. Daher erscheint eine direkte Meldung der Steuerverwaltung ans Gericht wesentlich verfahrensökonomischer.

### **Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

#### *Zu Art. 10 Abs. 2 HRegV*

Folgende Änderung wird vorgeschlagen: *In Kopien der Unterlagen nach Art. 62 dürfen ~~nur~~ Behörden des Bundes, ~~und der~~ der Kantone und Gemeinden Einsicht nehmen.*

Begründung: In einigen Kantonen werden Betreibungsämter auf Gemeindeebene geführt. Somit wären diese von der Auskunft ausgeschlossen, was wenig sachdienlich erscheint. Ein durch einen Kanton geführtes Betreibungsamt würde hingegen die Auskunft erhalten. Eine Unterscheidung je nach Staatsebene erscheint sachfremd.

#### *Zu Art. 19 Abs. 1 HRegV*

Zusätzlich sollten auch die Art. 195 Abs. 3, Art. 268 Abs. 4, Art. 296 und Art. 342 SchKG genannt werden, da es dort ebenfalls um die Publikation von Gerichtsentscheiden im Handelsregister geht.

#### *Zu Art. 62 Abs. 1 HRegV*

Vorgeschlagen wird eine zusätzliche lit. d.: *d. die Gesellschaft keine rechtskräftigen Betreibungen hat (aktueller Auszug aus dem Betreibungsregister).*

#### *Zu Art. 62 Abs. 2 HRegV*

Vorgeschlagen wird eine zusätzliche lit. e.: *e. ein aktueller Auszug aus dem Betreibungsregister*

*Zu Art. 62 Abs. 5 HRegV*

Vorgeschlagen wird eine Ergänzung von lit. b durch einen zweiten Satz: b. Umstände vorliegen, die den Anschein erwecken, dass die Voraussetzungen für den Verzicht auf eine eingeschränkte Revision nicht mehr gegeben sind. *Dies ist insbesondere der Fall, wenn rechtskräftige Betreibungen vorliegen.*

Vorgeschlagen wird eine zusätzliche lit. c: c. *es von einem Betreibungs- oder Konkursamt die Mitteilung erhält, dass rechtskräftige Betreibungen gegen die Gesellschaft oder gegen deren eingetragene Personen vorliegen.*

*Zu Art. 65a Abs. 1 HRegV*

Vorgeschlagen wird eine zusätzliche lit. e: e. *Die Gesellschaft hat rechtskräftige Betreibungen gegen sich.*

*Zu Art. 65a Abs. 2 HRegV*

Vorgeschlagen wird eine zusätzliche lit. c.: c. *ein aktueller Auszug aus dem Betreibungsregister der Gesellschaft und der eingetragenen Personen.*

Die Übergangsbestimmungen sollen so formuliert sein, dass diese Änderungen auch für bereits eingetragene Gesellschaften gelten. Wünschbar wäre die Festlegung eines Datums, ab wann die Personensuche zur Verfügung stehen wird.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

**Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:



Markus Dörig

*Zur Kenntnis an:*

- Volkswirtschaftsdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)





Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidgenössischen Justiz- und Finanzdepartement  
EJPD

per E-Mail: ehra@bj.admin.ch  
[PDF- und Wordversion]

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 28. April 2023

## **Eidg. Vernehmlassung; Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, zur Vorlage über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung HRegV und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA) bis 5. Mai 2023 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

### **1. Grundsätzliche Bemerkungen**

Die gesetzgeberischen Anpassungen, welche die Vorlage nach sich ziehen, sind grundsätzlich zu begrüßen, allerdings bei den unter Ziff. C.2. erwähnten Bestimmungen nur unter den dort erwähnten Ergänzungen oder Änderungen.

### **2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

#### **Zu Art. 10**

Da es sich bei den einzureichenden Belegen um sehr heikle Daten handelt (insbesondere vollständige Jahresrechnungen und Generalversammlungsprotokolle), welche vertrauliche Unternehmensinterna betreffen, erachten wir eine generelle Einsichtnahme durch sämtliche Behörden des Bundes und der Kantone als sehr heikel. Es könnten vertrauliche Informationen durch einen Umweg über eine Behörde des Bundes oder der Kantone, welche ein untergeordnetes Interesse an diesen Belegen haben, an die Öffentlichkeit gelangen. Wir empfehlen hier die Behörden des Bundes und der Kantone genau zu bezeichnen und deren Einsichtsrecht klar zu regeln, indem geregelt wird, welche Behörde genau in welche Belege Einsicht erhält. Es macht keinen Sinn, dass beispielsweise ein kantonales Tiefbauamt über diese Bestimmung an die Jahresrechnungen einer Gesellschaft

kommt, mit welchen sie in einen Rechtsstreit bezüglich eines Strassenbauprojekts verwickelt ist. Hier bleibt bei Bedarf der Umweg über Art. 167 HRegV (Gerichtsbehörde) offen.

Absatz 2 unterstellt lediglich Kopien der Unterlagen der Einsichtnahme durch Behörden des Bundes und der Kantone. Gemäss Art. 62 Abs. 2 Bst. a ist das Protokoll in Kopie einzureichen, der Protokollauszug dagegen im Original (Bst. b). Der Revisionsbericht ist in Kopie (Bst. c) und die Verzichtserklärungen der Aktionäre dagegen im Original (Bst. d). Somit sind das GV-Protokoll sowie der Revisionsbericht für Behörden des Bundes und der Kantone einsehbar, dagegen GV-Protokollauszüge sowie Verzichtserklärungen nicht (s. Bemerkung zu Art. 62 Abs. 2).

#### **Zu Art. 45 Abs. 1 Bst. p**

Oft wird bereits anlässlich der Gründung einer Aktiengesellschaft ein Opting-Out beschlossen. Die vorgeschlagene Regelung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Gesellschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum als Beginn des Geschäftsjahres bei einer Neueintragung im Handelsregister einzutragen ist.

#### **Antrag zu Art. 45 Abs. 1 Bst. p:**

*Falls die Gesellschaft keine ordentliche oder eingeschränkte Revision durchführt: ein Hinweis darauf sowie das Datum des Beginns des Geschäftsjahres, ab welchem der Verzicht gilt (Art. 62 Abs. 2); kein Datum ist bei der Neueintragung einer Rechtseinheit einzutragen.*

#### **Antrag zu Art. 62 Abs. 2:**

**Satz 1:** Hier ist der Text zu ergänzen (s. Bemerkung zu Art. 45 Abs. 1 Bst. p):

*Diese Erklärung muss, ausser bei der Gründung einer Rechtseinheit, das Datum des Beginns des Geschäftsjahres enthalten, ab welchem der Verzicht gilt und von mindestens einem Mitglied des Verwaltungsrats unterzeichnet sein.*

In den **Bst. a–d** werden die Unterlagen aufgeführt, welche der Erklärung beizulegen sind. Bei Bst. a und Bst. c wird festgehalten, dass eine Kopie genügt. Bei Bst. b und Bst. d wird demgegenüber nicht geregelt, dass eine Kopie genügt. Ist dies so zu verstehen, dass die Dokumente gemäss Bst. b und Bst. d im Original beigelegt werden müssen? Für den Vollzug wäre eine Differenzierung, dass gewisse Unterlagen in Kopie und andere Unterlagen im Original einzureichen sind, schwierig umsetzbar und begründbar. Es sollte hier zur Vereinfachung eine einheitliche Regelung analog zur bisherigen Regelung erfolgen, wonach sämtliche Beilagen zur Erklärung in Kopie eingereicht werden können.

Kann sich das Handelsregister bei Einreichung der Verzichtserklärungen bezüglich Vollständigkeit und Richtigkeit auf die Aussage des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans stützen, oder ist das Aktienbuch einzureichen bzw. muss das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan explizit erklären, es hätten sämtliche Aktionäre unterzeichnet? Die Bestimmung sollte dahingehend präzisiert werden.

**Zu Art. 62 Abs. 4**

Die neue Regelung steht im Widerspruch zu Art. 727a Abs. 5 OR, wonach der Verwaltungsrat diese Mutationen anmelden muss. Solange keine Änderung auf Gesetzesstufe erfolgt, bewirkt die Erleichterung auf Verordnungsebene nichts.

**Zu Art. 62 Abs. 5 Bst. a**

Eine gesetzliche Grundlage, von der Gesellschaft die Erneuerung der Verzichtserklärung zu verlangen, weil die Gesellschaft der Steuerverwaltung keine Jahresrechnung einreicht, gibt es nicht. Einzig wenn Umstände vorliegen, welche den Anschein erwecken, dass die Voraussetzungen für das Opting-Out nicht mehr gegeben sind, gibt es eine solche. Die Voraussetzungen für ein Opting-Out sind in Art. 727a OR geregelt. Die Einreichung einer Jahresrechnung bei der Steuerverwaltung ist nicht vorausgesetzt. Nach neuem Recht ist lediglich die Einreichung der letzten genehmigten Jahresrechnung bei der Einführung des Opting-Out bei Handelsregister vorausgesetzt. Danach sind keine Unterlagen mehr einzureichen, solange die Voraussetzungen für das Opting-Out gemäss Art. 727a OR gegeben sind. Bei Gesellschaften, welche der Steuerverwaltung keine Jahresrechnung einreichen, sind keine Anzeichen zu erkennen, dass die Voraussetzungen für ein Opting-Out nicht mehr gegeben sind. Im Gegenteil ist bei solchen Gesellschaften davon auszugehen, dass sie weder eine ordentliche Revision durchführen müssen (Art. 727 OR) noch mehr als zehn Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt haben. Ein Anzeichen dafür, dass nicht alle Aktionäre/Gesellschafter dem Opting-Out zustimmen kann auch nicht daraus geschlossen werden, dass der Steuerverwaltung keine Jahresrechnung eingereicht wird. Dies umso mehr als jeder Aktionär/Gesellschafter die Durchführung der eingeschränkten Revision verlangen kann (Art. 727a Abs. 4 OR).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aus der Nichteinreichung der Jahresrechnung bei der Steuerverwaltung nicht geschlossen werden kann, die Voraussetzungen für das Opting-Out seien nicht mehr gegeben. Damit liegt auch kein Mangel in der gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Organisation vor. Diese sind in Art. 737b Abs. 1 OR abschliessend aufgezählt. Die Überweisung an das Gericht zur Beseitigung eines Organisationsmangels entbehrt damit einer gesetzlichen Grundlage.

**Antrag zu Art. 62 Abs. 5 Bst. a:**

*Streichen.*

**Zu Art. 65 Abs. 1 Bst. a**

Aufgrund der Sensibilisierung der Handelsregisterämter auf das Thema Mantelhandel ist zu beobachten, dass solche Änderungen sukzessive vorgenommen werden, d.h. einstweilen lediglich Stammanteilabtretung, danach sukzessiv verschiedene Statutenänderungen, zuerst Sitzverlegung, danach Firma- und Zweckänderung. Die Verordnung sollte hier präzisieren, wann genau das Handelsregister eine Eintragung suspendieren und eine Aufforderung gem. Abs.2 einleiten muss.

**Zu Art. 65 Abs. 1 Bst. b und c**

Solche Tatbestände erfährt das Handelsregister nicht zwingend, da die Aktionäre nicht im Handelsregister eingetragen werden. Zur Umsetzung dieser Bestimmungen müsste das Handelsregister interne "schwarze" Listen mit verdächtigen Adressen und Personen führen, was wohl aus Datenschutzgründen rechtlich nicht möglich wäre. Dabei würde sich auch die Frage nach dem "Recht auf Vergessen" stellen. Bei Bst. c müsste sogar eine kantonsübergreifende Datenbank mit entsprechenden Namen eingerichtet werden.



**Antrag zu Art. 65 Abs. 1 Bst. b und c:**  
*Streichen.*

Wird an diesen beiden Punkten festgehalten, muss die Verordnung zwingend das Führen der "schwarzen" Listen regeln. Bei den verdächtigen Personen gem. Bst. c müsste das wohl in der zentralen Datenbank Personen gem. Art. 14a HRegV integriert werden.

**Zu Art. 65 Abs. 2**

Die Jahresrechnung des letzten abgelaufenen Geschäftsjahres gibt allenfalls Auskunft darüber, ob eine Gesellschaft keine verwertbaren Aktiven mehr hat und überschuldet ist, auch wenn das Handelsregister dazu in einigen Fällen wohl die Expertise eines Buchhaltungsspezialisten einholen muss, was mit enormen Kosten verbunden sein dürfte. Damit ein verbotener Mantelhandel vorliegt, muss aber auch noch der Versuch vorliegen, Gesellschaftsanteile dieser Rechtseinheit seit Vorliegen der beiden erwähnten Kriterien zu übertragen. Bei einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung scheint dies noch möglich, bei einer Aktiengesellschaft aber ist aus der Jahresrechnung nicht ersichtlich, dass und wann Aktien übertragen wurden. Hier muss zwingend noch die Einreichung des Aktienbuchs bzw. des Anteilbuchs vorgesehen werden.

**Antrag zu Art. 65 Abs. 2: Ergänzung Bst. c:**

*c. ein Beleg über die an der Rechtseinheit beteiligten Personen und die Wechsel mindestens der letzten zwölf Monate (z.B. Aktienbuch, Anteilbuch).*

**Zu Art. 68 Abs. 1 Bst. q, Art. 73 Abs. 1 Bst. r und Art. 87 Abs. 1 Bst. m**  
s. Bemerkung zu Art. 45 Abs. 1 Bst. p.

**Zu Art. 152**

Nach Art. 928a Abs. 2<sup>quater</sup> OR fordert das kantonale Handelsregister (bei einem Tätigkeitsverbot einer im Handelsregister eingetragenen Person) die Rechtseinheit auf, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Aufgrund der Tatsache, dass das EHRA dem kantonalen Handelsregister wohl lediglich mitteilen wird, dass eine Unvereinbarkeit festgestellt wurde, wird letzteres in seiner Aufforderung einfach schreiben können, dass eine Meldung des EHRA vorliege und die Rechtseinheit irgendetwas eintragen müsse, ohne zu wissen, was mindestens angepasst werden muss. Das führt dazu, dass das auffordernde kantonale Handelsregisteramt bei Anfragen der betroffenen Rechtseinheit nicht einmal erklären kann, was genau angepasst werden muss. Sollte innert Frist keine Eintragung erfolgen, muss das kantonale Handelsregister das EHRA anfragen, was es genau verfügen soll. Erfolgt innert Frist irgendeine Eintragung, wird das kantonale Handelsregisteramt beim EHRA anfragen müssen, ob dieser Änderung genügend ist oder nicht. Dieses Verfahren erscheint überaus unbefriedigend, dürfte aber aufgrund der unglücklichen gesetzlichen Grundlage nicht anders zu bewerkstelligen sein.

**Antrag zu Art. 152:**

*Bei der nächsten Anpassung des Obligationenrechts sollten die Art. 928a Abs. 2<sup>ter</sup> und Art. 928a Abs. 2<sup>quater</sup> angepasst werden, indem die Durchführung des ganzen Aufforderungsverfahrens in diesen Fällen direkt beim EHRA angesiedelt wird.*



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber





Regierungsrat

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
info.regierungsrat@be.ch  
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

per E-Mail an: ehra@bj.admin.ch

RRB Nr.: 447/2023  
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

26. April 2023

**Vernehmlassung des Bundes: Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)  
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 hat uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zur Vernehmlassung zum oben genannten Geschäft eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

**1. Grundsätzliches**

Der Regierungsrat begrüsst die Vorlage und ist mit den vorgeschlagenen Änderungen weitgehend einverstanden. Gerne nehmen wir im Folgenden zu den einzelnen Änderungen Stellung.

**2. Bemerkungen zur Änderung der HRegV**

**Art. 10 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 nHRegV sowie Art. 152 Abs. 1 nHRegV**

Art. 928a Abs. 2<sup>quater</sup> nOR schreibt vor, dass das kantonale Handelsregisteramt gestützt auf die Information des EHRA die betroffene Rechtseinheit auffordert, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen; das weitere Verfahren wird nicht geregelt.

Praktikabler als der Erlass einer Verfügung durch das Handelsregisteramt wäre es, wenn das Handelsregisteramt nach ergebnisloser Aufforderung die Angelegenheit dem Gericht oder der Aufsichtsbehörde überweisen würde, damit diese die erforderlichen Massnahmen anordnen. Regelmässig dürfte das Tätigkeitsverbot bzw. die Löschung der mit dem Tätigkeitsverbot belegten Person im Handelsregister ohnehin zu einem Mangel in der zwingend vorgeschriebenen Or-

ganisation der Rechtseinheit führen (z. B. die gelöschte Person ist einziges Mitglied des Verwaltungsrates bzw. der Geschäftsführung einer AG bzw. GmbH, oder die einzige zeichnungsberechtigte Person mit Wohnsitz in der Schweiz etc.). Wenn nicht generell, dann zumindest in diesen Fällen, sollte das Handelsregisteramt nach ergebnisloser Aufforderung der Rechtseinheit ohne vorgängigen Erlass einer eigenen Verfügung die Angelegenheit dem Gericht oder der Aufsichtsbehörde überweisen, wie es im Übrigen Art. 153 Abs. 3 HRegV auch vorsieht.

Antrag: Wir bitten Sie, unseren Vorschlag zu prüfen.

#### **Art. 14a nHRegV**

Es ist wünschenswert, dass die Personenabfrage ab sofort, spätestens per 1. Januar 2024, umgesetzt wird.

Antrag: Prüfwert erscheint uns, ob die bereits existierende Personensuche bei den kantonalen Handelsregisterämtern nach dem gleichen System im Zefix zentralisiert werden kann, wie dies bei der Firmenabfrage heute bereits der Fall ist.

#### **Art. 24c nHRegV**

Neu soll dem Handelsregisteramt die Aufgabe zuteilwerden, nach dem Vorliegen einer für die Handelsregistereintragung erforderlichen Bewilligung zu forschen.

Es wäre unseres Erachtens sinnvoll, wenn die Anmeldenden zumindest einen Hinweis auf die erteilte Bewilligung in der Handelsregisteranmeldung machen müssten (analog Art. 37 Abs. 2 HRegV für das Einzelunternehmen, dem bereits vor der Eintragung im Handelsregister eine Unternehmens-Identifikationsnummer zugeteilt wurde).

Antrag: Wir ersuchen Sie um Prüfung des Vorschlags und allenfalls um eine entsprechende Ergänzung von Art. 24c nHRegV.

Ausserdem ist unklar, wie das Vorliegen einer erforderlichen Bewilligung im Zeitpunkt des Handelsregistereintrags transparent und im Nachhinein nachvollziehbar gemacht werden soll. Gemäss dem Erläuternden Bericht soll die Prüfung des Vorliegens der Bewilligung im Dossier vermerkt werden. Mit einer Eintragung zusammenhängende Notizen werden nicht zu Handelsregisterbelegen und unterstehen nicht der Öffentlichkeit des Handelsregisters nach Art. 936 OR.

Antrag: Wir bitten Sie um eine allfällige Ergänzung von Art. 24c nHRegV resp. um Ergänzung des Erläuternden Berichts.

#### **Art. 62 Abs. 5 nHRegV**

Reicht eine Kapitalgesellschaft trotz Aufforderung des Handelsregisteramts bei der Steuerbehörde keine Jahresrechnung ein, besteht ein begründeter und hinreichender Verdacht auf eine ordnungswidrige Führung der Geschäftsbücher nach Art. 325 StGB. In diesen Fällen hat eine Anzeige des Handelsregisteramtes an die Strafverfolgungsbehörde zu erfolgen (Anzeigespflicht).

Antrag: Wir ersuchen Sie, in der HRegV auf diese Anzeigepflicht hinzuweisen.



### **Art. 62 Abs. 6 nHRegV**

Die Verzichtserklärung ist eine logische Folge aus dem Umstand, dass eine Aktiengesellschaft weder eine ordentliche noch eine eingeschränkte Revision durchführt. Wir fragen uns deshalb, ob in Abs. 6 anstelle des Wortes «oder» nicht «und» stehen müsste, weil unserer Auffassung nach die Überweisung an das Gericht sowohl das Ausbleiben der Verzichtserklärung als auch die fehlende Anmeldung der Revisionsstelle bedingt.

Antrag: Wir bitten Sie um eine entsprechende Prüfung der Formulierung.

### **Art. 65a nHRegV**

Die Bestimmung verleiht Art. 684a und Art. 787a nOR gewisse Konturen, wirft aber auch Fragen auf.

Gemäss Art. 684a nOR ist eine Übertragung von Aktien nichtig, wenn eine Gesellschaft keine Geschäftstätigkeit und keine verwertbaren Aktiven mehr hat und sie überschuldet ist. Die Nichtigkeitsfolge knüpft somit kumulativ an die drei Merkmale fehlende Geschäftstätigkeit, Fehlen verwertbarer Aktiven und Überschuldung der Gesellschaft an. Gemäss dem Erläuternden Bericht soll die Bestimmung die bundesgerichtliche Rechtsprechung kodifizieren, wonach der Mantelhandel nichtig ist. Der Aktienmantel wird dabei definiert als eine wirtschaftlich vollständig liquidierte und von den Beteiligten aufgegebene, juristisch aber noch nicht aufgelöste Gesellschaft. Diese Definition setzt das Merkmal der Überschuldung nicht voraus. Nach dem Wortlaut von Art. 684a nOR ist aber davon auszugehen, dass das Handelsregisteramt die Eintragung eines Geschäfts nur dann verweigert, wenn auf entsprechende Aufforderung hin keine unterzeichnete Jahresrechnung und – falls vorgeschrieben – kein Revisionsbericht eingereicht wird oder sich aus diesen Unterlagen mitunter ergibt, dass die Gesellschaft überschuldet ist. Umgekehrt, wenn das Handelsregisteramt aufgrund der eingereichten Jahresrechnung zwar zum Schluss kommt, dass die Gesellschaft keine verwertbaren Aktiven und keine Geschäftstätigkeit mehr hat, aber auch keine Schulden – mithin keine Überschuldung – ausgewiesen werden, müsste es die eingereichte Anmeldung vollziehen.

Eine allfällige Überschuldung der Gesellschaft lässt sich anhand der Bilanz abschliessend beurteilen. Auch der Schluss auf das Fehlen verwertbarer Aktiven dürfte anhand der Bilanz in der Regel ohne grossen Aufwand möglich sein. Dagegen ist fraglich, ob bereits aufgrund der Jahresrechnung eines Geschäftsjahres auf das Fehlen einer Geschäftstätigkeit geschlossen werden darf, selbst wenn die Erfolgsrechnung für ein Geschäftsjahr keine zweckspezifischen Aufwendungen und Erträge ausweisen sollte.

Antrag: Wir ersuchen um entsprechende Prüfung und allenfalls Ergänzung des Erläuternden Berichts.

Ungeklärt ist schliesslich, was mit der eingereichten unterzeichneten Jahresrechnung und einer allfälligen Kopie des Revisionsberichts geschehen soll, wenn die Anmeldung vollzogen wird, namentlich, ob diese als (unbeschränkt) öffentliche Handelsregisterbelege gelten, den Belegen nach Art. 62 HRegV gleichgestellt sind oder als mit dem Handelsregistereintrag zusammenhängende Korrespondenz gelten.

Antrag: Wir beantragen, den Erläuternden Berichts entsprechend zu ergänzen.

Weiter erlauben wir uns die folgende Bemerkung zu Abs. 1: In der Praxis sind anhängige Betreibungen gegenüber einer Gesellschaft ein wichtiges Indiz für den begründeten Verdacht einer nichtigen Aktienübertragung.

Antrag: Die nicht abschliessende Aufzählung in Abs. 1 ist deshalb durch Einführung eines neuen Bst. e wie folgt zu ergänzen: *Gegenüber der Gesellschaft am ehemaligen Sitz oder am aktuellen Sitz sind bereits mehrere Betreibungen anhängig und unbezahlt.*

Redaktioneller Hinweis zu Abs. 1 Bst. b: Das Wort «hat» am Ende des Satzes ist zu streichen.

Schliesslich ersuchen wir um eine Ergänzung von Abs. 2: Die Einforderung der Jahresrechnung erscheint für sich alleine nicht die geeignete Massnahme, um bei Verdacht zu klären und zu überprüfen, ob eine nichtige Aktienübertragung oder eine nichtige Übertragung der Stammanteile vorliegt. In der Praxis ist festzustellen, dass die Jahresrechnung mit Phantasiezahlen manipuliert und verbreitet wird. Selbst wenn die Jahresrechnung nicht manipuliert wird, vermag sie nicht unbedingt korrekte und wahrheitsgetreue Hinweise auf die Situation der Gesellschaft im Zeitpunkt der Übertragung zu liefern.

Antrag: Es ist vorzusehen, dass die Gesellschaft dem Handelsregisteramt auf Aufforderung hin auch den Betreibungsregisterauszug des aktuellen und vormaligen Sitzes einreichen muss.

### 3. Abschliessende Bemerkungen

Insgesamt ist zu bemerken, dass die vorgeschlagenen Änderungen zu einem erheblichen Mehraufwand beim Handelsregisteramt führen werden. Auch die Gerichte und die Konkursämter müssen mit einer zusätzlichen Belastung rechnen.

Zudem weisen wir darauf hin, dass der Kanton Bern mit der Aufhebung von Art. 43 Ziff. 1 und Ziff. 1<sup>bis</sup> SchKG anlässlich der Vernehmlassung im August 2015 nicht einverstanden war. Wir bedauern, dass diese Aufhebung trotz breit abgestützter Ablehnung im Vernehmlassungsverfahren nun dennoch beschlossen wurde.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Christine Häslar  
Regierungspräsidentin



Christoph Auer  
Staatsschreiber

Verteiler

- Finanzdirektion
- Direktion für Inneres und Justiz (HRA und GL BAKA)
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
- Justizleitung
- Datenschutzaufsichtsstelle



Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Liestal, 25. April 2023

### **Vernehmlassung**

### **zur Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafre- gister-Informationssystem VOSTRA (Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung. Wir teilen Ihnen mit, dass wir den Revi-  
sionsentwurf grundsätzlich unterstützen.

Zu den einzelnen Bestimmungen nehmen wir wie folgt Stellung:

#### **Art. 14a Abs. 1<sup>bis</sup>**

Art. 14a Abs. 1<sup>bis</sup> enthält redaktionelle Fehler. Es wird daher beantragt, die Formulierung in  
Abs. 1<sup>bis</sup> wie folgt anzupassen (Änderungen unterstrichen):

*1<sup>bis</sup> Es sorgt dafür, dass bei Einzelabfragen im Internet<sub>1</sub> insbesondere mit Personennamen oder  
nichtsprechenden Personennummern der zentralen Datenbank<sub>1</sub> Personen gesucht werden kön-  
nen.*

#### **Art. 19 Abs. 3<sup>bis</sup>**

Analog zu Art. 19 Abs. 3 muss es auch dem Eidgenössischen Amt für das Handelsregister (EHRA)  
möglich sein, das Gericht im Rahmen der Prüfung nach Artikel 928a Absatz 2<sup>bis</sup> nOR um schriftli-  
che Erläuterungen zu ersuchen. Wir sind jedoch der Auffassung, dass die eingefügte Bestimmung  
von der Systematik her nicht zu Art. 19 passt. Letzterer trägt die Marginalie «Eintragung aufgrund  
eines Urteils oder einer Verfügung» und richtet sich an die Handelsregisterämter, die gestützt auf  
eine richterliche bzw. behördliche Anordnung einen Eintrag im Handelsregister unverzüglich vor-  
nehmen müssen. Abs. 3<sup>bis</sup> liegt eine ganz andere Ausgangslage zugrunde. Das Tätigkeitsverbot  
wird zwar im Rahmen eines Strafurteils ausgesprochen, eine allfällige Löschung durch das Han-  
delsregisteramt erfolgt jedoch nicht auf richterliche/behördliche Anordnung hin, sondern auf An-  
meldung der betreffenden Gesellschaft – nachdem sie vom Handelsregister aufgefordert wurde die  
erforderlichen Massnahmen zu ergreifen – oder von Amtes wegen, wenn die Gesellschaft sich  
weigert die Löschung anzumelden bzw. sie nicht belegen konnte, dass die Funktion der Person mit  
dem Berufsverbot vereinbar ist.



Es wird daher beantragt, Abs. 3<sup>bis</sup> aus Art. 19 zu streichen und den Inhalt von Abs. 3<sup>bis</sup> in einer gesonderten Bestimmung zu regeln.

#### **Art. 62**

Es wird begrüsst, dass in Abs. 5 neu die Fälle, in welchen die Erneuerung der Verzichtserklärung verlangt werden muss, präzisiert werden. In den Erläuterungen zu Abs. 5 steht, dass für die Eintragung des erneuerten Opting-out-Beschlusses dieselben Belege eingereicht werden müssen, wie für die ursprünglich angemeldete Verzichtserklärung. Dies ist in zweifacher Hinsicht unklar. Einerseits ist fraglich, wie dies bezüglich der einzureichenden Kopie des Revisionsberichts (siehe Art. 62 Abs. 2 Bst. c) zu verstehen ist. Muss die Gesellschaft für die Erneuerung der Verzichtserklärung ihre Jahresrechnung durch eine Revisionsstelle prüfen lassen? Aufgrund des erklärten Opting-out lässt die betreffende Gesellschaft ihre Jahresrechnung ja eben nicht prüfen. Andererseits stellt sich die Frage, wie der Passus «für die ursprünglich angemeldete Verzichtserklärung» zu verstehen ist. Bis zum Inkrafttreten des neuen Art. 62 HRegV erfolgt die Anmeldung der Verzichtserklärung gestützt auf den geltenden Art. 62 Abs. 2 HRegV und damit unter etwas anderen Voraussetzungen. Soll der neue Art. 62 Abs. 2 nicht zur Anwendung gelangen, wenn die ursprüngliche Anmeldung der Verzichtserklärung noch unter «altem» Recht eingereicht wurde?

Im Sinne der Rechtssicherheit wird beantragt, dass in einem weiteren Absatz definiert wird, welche Belege bei der Erneuerung der Verzichtserklärung einzureichen sind.

#### **Art. 65a**

Abs. 1 Bst. b enthält einen redaktionellen Fehler. Es wird daher beantragt, das «hat» am Ende des Satzes zu streichen.

Die in Abs. 1 Bst. c gewählte Formulierung ist nicht ganz zutreffend. Eine Aktienübertragung wird nie beim Handelsregisteramt angemeldet. Aus den Belegen, welche im Rahmen einer Mutation eingereicht werden, kann jedoch durchaus eine Aktienübertragung hervorgehen. Ist aus den Belegen ersichtlich, dass an der Aktienübertragung eine Person beteiligt ist, welche bereits an einer nichtigen Aktienübertragung mitgewirkt hat, kann dies den Verdacht auf eine weitere nichtige Aktienübertragung begründen. Gleiches gilt, wenn die anmeldende Person bereits an einer nichtigen Aktienübertragung beteiligt war.

Es wird daher beantragt den Wortlaut in Art. 65a Abs. 1 Bst. c zu streichen und durch den folgenden Wortlaut zu ersetzen resp. den Abs. 1 durch einen weiteren Buchstaben zu ergänzen:

- c. *Personen, die Aktien übertragen oder übernehmen, waren bereits an einer nichtigen Aktienübertragung beteiligt.*
- e. *Personen, die eine Anmeldung einreichen, waren bereits an einer nichtigen Aktienübertragung beteiligt.*

#### **Art. 95 Abs. 2 Bst. I**

Fraglich ist, ob im Sinne der Einheitlichkeit auch bei Stiftungen, welche von der Aufsichtsbehörde von der Revisionspflicht befreit worden sind, das Datum des Beginns des Geschäftsjahres neu eingetragen werden sollte. Gemäss Art. 83b Abs. 3 ZGB sind die Vorschriften des OR über die Revisionsstelle bei Aktiengesellschaften entsprechend anwendbar.

Es wird daher beantragt zu prüfen, ob Art. 95 Abs. 2 Bst. I analog zu Art. 45 Abs. 1 Bst. p angepasst werden muss.

Hochachtungsvoll



Kathrin Schweizer  
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: [staatskanzlei@bs.ch](mailto:staatskanzlei@bs.ch)  
[www.regierungsrat.bs.ch](http://www.regierungsrat.bs.ch)

Bundesamt für Justiz

Per E-Mail an:  
[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Basel, 25 April 2023

P230103

### **Regierungsratsbeschluss vom 25. April 2023**

**Vernehmlassung zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregister-Verordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA): Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur rubrizierten Vorlage zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

## **1. Grundsätzliche Einschätzung**

Mit den Änderungen der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA soll unter anderem eine bessere Compliance in der Buchführung und Rechnungslegung erwirkt werden, damit im Falle einer Überschuldung frühzeitig Massnahmen ergriffen werden können. Der Regierungsrat begrüsst die Änderungen der Handelsregisterverordnung (HRegV) und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReV) im Grundsatz und regt lediglich einzelne Anpassungen im Änderungsentwurf HRegV an.

## **2. Anträge zu den einzelnen Änderungsvorschlägen**

### **Art. 10 lit. d und Art. 19 Abs. 3bis VE-HRegV**

Der gänzliche Ausschluss der dem Handelsregisteramt im Rahmen eines Tätigkeitsverbots übermittelten Meldungen und Unterlagen von der Öffentlichkeit ist in der Praxis nicht möglich. Kommt eine Rechtseinheit der zunächst informellen Aufforderung des Handelsregisteramtes zur Einreichung der für die Nachführung eines Tätigkeitsverbots im Handelsregister erforderlichen Anmeldeunterlagen nicht freiwillig nach, muss das Handelsregisteramt gemäss Art. 938 OR eine amtliche Aufforderung nach Art. 152 HRegV und anschliessend eine Verfügung nach Art. 153 HRegV erlassen. Beide Belege unterliegen sowohl der Öffentlichkeit nach Art. 936 OR als auch der aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgenden Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV. Folglich werden die das Verbot anordnende Stelle, der Verbotsinhalt und die davon betroffene Person zwangsläufig immer öffentlich, wenn ein Tätigkeitsverbot mit einem



handelsregisteramtlichen Zwangsverfahren umgesetzt werden muss. Den berechtigten Daten-schutzanliegen der vom Tätigkeitsverbot betroffenen Person – wie auch dem handelsregister-rechtlichen Belegprinzip gemäss Art. 929 Abs. 2 OR – wäre daher genügend Rechnung getragen, wenn in Art. 19 HRegV für solche Fälle die Einreichung bloss eines Dispositivs des das Tätig-keitsverbot aussprechenden Gerichtsentscheides beim Handelsregisteramt vorgeschrieben und dieser dementsprechend in Art. 10 lit. d VE-HRegV von der «Nichtöffentlichkeit» ausgeschlossen würde.

#### **Art. 10 Abs. 2 VE-HRegV**

Statt dem unbestimmten Begriff «Kopien der Unterlagen nach Artikel 62» sollte der Verordnungs-geber zur Klarstellung der von ihm gemeinten Unterlagen diese konkret und abschliessend be-zeichnen z.B. mittels «*die Jahresrechnung und der Revisionsbericht nach Art. 62 Abs. 2 lit. a und c*». Sodann sollte auf den Begriff «Kopien» verzichtet werden, da die betreffenden Belege dem Handelsregisteramt auch im Original eingereicht werden dürfen und das in der Folge keinen Einfluss auf das Einsichtsrecht der Behörden des Bundes und der Kantone haben kann.

#### **Art. 62 Abs. 4 VE-HRegV**

Entgegen dem bundesrätlichen Erläuterungsbericht (S. 8) kommt für die Anmeldung der Eintra-gung oder Löschung von Revisionsstellen im Handelsregister die vertretungsfreundliche Anmel-dekompetenzregelung von Art. 17 HRegV nicht zur Anwendung, da Art. 727a Abs. 5 OR diese dem Verwaltungsrat vorbehält. Die im aktuellen Art. 62 Abs. 5 HRegV enthaltene Formulierung ist daher beizubehalten.

#### **Art. 62 Abs. 5 VE-HRegV**

Analog Art. 65a Abs. 2 VE-HRegV sollte in diese Bestimmung aufgenommen werden, dass die Erneuerung der Verzichtserklärung die Einreichung derselben Belege wie für die ursprünglich angemeldete Verzichtserklärung erfordert (d.h. die Belege gemäss Art. 62 Abs. 1 und 2 VE-HRegV).

#### **Art. 65 Abs. 1 lit. c VE-HRegV**

Nur bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung, nicht aber bei Aktiengesellschaften sind die Gesellschafter bzw. Aktionäre zur Eintragung im Handelsregister anzumelden. Die Bestimmung ist daher in etwa wie folgt umzuformulieren «*Die Personen, die eine Anmeldung vornehmen oder als neu einzutragen angemeldet werden, waren bereits an einer nichtigen Aktienübertragung be-teiligt.*»

#### **Art. 65 Abs. 2 VE-HRegV**

Da bei Aktiengesellschaften die Aktionäre nicht zur Eintragung im Handelsregister anzumelden sind, sind diese und damit auch Aktienübertragungen dem Handelsregisteramt nicht bekannt. Das Amt kann bzw. könnte eine Aktienübertragung daher nur feststellen, wenn ihm das Aktien-buch vorliegen würde. Die Liste der vom Handelsregisteramt bei Mantelhandelverdacht einfor-derbaren Belege sollte daher konsequenterweise um das Aktienbuch ergänzt werden.



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen Herr Thomas Vogt, Leiter Handelsregisteramt Basel-Stadt, telefonisch (+41 61 267 91 40) oder elektronisch ([thomas.vogt@jsd.bs.ch](mailto:thomas.vogt@jsd.bs.ch)) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral de justice et police DFJP  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Courriel : [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

*Fribourg, le 4 avril 2023*

2023-340

### **Modification de l'ordonnance sur le registre du commerce et de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA**

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 23 janvier 2023, vous nous avez consultés sur le projet cité en titre, et nous vous en remercions.

De manière générale, nous approuvons ces modifications mettant en œuvre la nouvelle loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite. Nous relevons en particulier que les outils proposés sont simples et pragmatiques.

S'agissant de l'art. 19 al. 3bis, nous estimons que la compétence octroyée à l'Office fédéral du registre du commerce devrait être étendue aux services cantonaux du registre du commerce.

En outre, en lien avec le nouvel art. 47 de la loi sur le casier judiciaire, nous estimons que les registres cantonaux du commerce devraient également être destinataires des décisions d'interdiction d'exercer une activité, objectif qui pourrait être atteint par une adaptation de l'ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales (RS 312.3).

Avec ces considérations, et en réitérant notre soutien au projet, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Didier Castella, Président



Didier Castella

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

**Copie**

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle et le Service de la justice ;  
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, pour elle et le Service du registre du commerce ;  
à la Chancellerie d'Etat.





Genève, le 3 mai 2023

**Le Conseil d'Etat**

1722-2023

Département fédéral de justice et police  
Madame Elisabeth Baume-Schneider  
Conseillère fédérale  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Par courriel : [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

**Concerne : Lutte contre l'usage abusif de la faillite**

**Modification de l'Ordonnance sur le registre du commerce et de  
l'Ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons bien reçu votre courrier du 25 janvier 2023 relatif à l'objet cité en marge, dont nous avons pris connaissance avec intérêt et attention, et vous en remercions. Notre Conseil approuve les modifications proposées, avec les remarques ci-après.

La modification de l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC) permet la mise en œuvre de lois fédérales sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite. Dans ce contexte, notre Conseil a pris bonne note de la nécessité de créer les interfaces informatiques permettant à l'autorité fiscale cantonale de communiquer électroniquement au registre du commerce le nom des sociétés qui n'ont pas déposé leurs comptes annuels (art. 62, al. 5 ORC et art. 112, al. 4 LIFD). Tout en approuvant un tel dispositif, notre Conseil souligne le surcroît de travail pour le registre du commerce qui en résultera.

En ce qui concerne l'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA, et plus particulièrement la recherche de personnes physiques et la comparaison avec le casier judiciaire, notre Conseil considère qu'il faut éviter tout retard et garantir une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024, telle que prévue dans la consultation. Il existe en effet un intérêt majeur à identifier rapidement les personnes qui font un usage abusif de la faillite. Notre Conseil souhaite ainsi que le registre des personnes physiques, permettant d'une part d'obtenir des informations sur le parcours économique des personnes inscrites au registre du commerce, notamment sur leur implication dans des procédures de faillites, et d'autre part

de mettre en œuvre l'interdiction d'exercer une activité dans le registre du commerce par comparaison avec le casier judiciaire informatisé "VOSTRA", soit rapidement fonctionnel afin de lutter efficacement contre les faillites volontaires et à répétition.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous voudrez bien accorder à notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

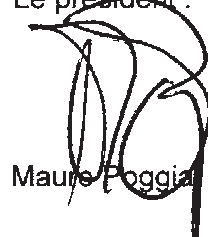
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Mauro Poggiani

**Regierungsrat**  
Rathaus  
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement EJPD  
3003 Bern

Glarus, 2. Mai 2023  
Unsere Ref: 2023-13

**Vernehmlassung i. S. Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und teilen mit, dass wir die Vorlage hinsichtlich des verfolgten Zwecks als zielführend begrüssen. Der Bundesrat möchte insbesondere die Fälle von Konkursreiterei reduzieren. Diese verursachen jährlich einen hohen volkswirtschaftlichen Schaden.

Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Formulierung in Art. 65a Abs. 1 Bst. a E-HregV zu präzisieren ist. Hier muss ausdrücklich festgehalten werden, in welchem Zeitraum eine sukzessive Änderung der im Handelsregister eingetragenen Tatsachen (Zweck, der Sitz, die Firma oder die Mitglieder des Verwaltungsrates etc.) noch als zulässig erscheint bzw. eine Handlungspflicht des Amtes besteht. Sodann ist in vorliegendem Zusammenhang bei Artikel 684a OR der strengere Massstab gemäss Vorentwurf zu übernehmen. Dieser wurde stark abgeschwächt, indem eine nichtige Aktienübertragung nur noch bei einer Überschuldung der Gesellschaft gegeben ist. Eine nichtige Aktienübertragung geht zudem häufig mit einer Sitzverlegung in einen anderen Kanton einher. Für solche Fälle ist eine Informationspflicht an das Handelsregisteramt des bisherigen Sitzes bei Vorliegen vorzusehen.

Festhalten möchten wir abschliessend, dass die in der Vorlage vorgesehenen Änderungen, insbesondere für die Kantone mit einem spürbaren Mehraufwand verbunden sein dürfte, der Auswirkungen auf die Personalressourcen haben könnte. Dies betrachten wir trotz der an sich unterstützungswürdigen Zielsetzung der Vorlage kritisch. Der Druck, die Gebühren anzupassen, nimmt weiter zu. Wir bitten um die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**



Benjamin Mühlemann  
Landammann



Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):

- [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)





Sitzung vom

25. April 2023

Mitgeteilt den

26. April 2023

Protokoll Nr.

361/2023

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per E-Mail an:  
ehra@bj.admin.ch

**Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregister-  
verordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem  
VOSTRA)**

**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 25. Januar 2023 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Gerne äussern wir uns zu einzelnen Bestimmungen wie folgt.

**Art. 10 Abs. 2 HRegV**

Es ist zu begrüßen, dass das Einsichtsrecht in sogenannte Opting-out-Belege nach Art. 62 HRegV für Behörden des Bundes und der Kantone geöffnet wird. Insbesondere wird sichergestellt, dass sowohl bei den Steuer- als auch den Handelsregisterbehörden identische Jahresrechnungen eingereicht werden. Obwohl wünschenswert, sind wir uns bewusst, dass wegen des Steuergeheimnisses ein gegenseitiges Einsichtsrecht nicht möglich sein wird; dennoch wäre zu prüfen, ob und wie dies bewerkstelligt werden könnte.

Der behördliche Austausch bei der Bekämpfung von missbräuchlichen Konkursen ist zentral. Dabei ist wesentlich, dass auch die Polizei (als Teil der Strafverfolgungsbehörde) selbständig Einsicht in diese Unterlagen nehmen kann. Wenn die Möglichkeit der direkten Einsicht durch die Polizei gegeben wäre, müsste die Staatsanwaltschaft im polizeilichen Ermittlungsverfahren nicht den Umweg über einen Aktenbeizug nach Art. 194 StPO machen. Im Massengeschäft stellt dieser Umweg einen unnötigen, erheblichen administrativen Aufwand dar und es entsteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit, da unklar ist, ob anschliessend nur noch delegierte Einvernahmen gemäss Art. 312 StPO zulässig sind. Dies wiederum zieht Folgen für die Gewährung von Teilnahmerechten nach sich.

Antrag: Es wird deshalb beantragt, im Verordnungstext die entsprechende polizeiliche Kompetenz vorzusehen. Zudem ist zu prüfen, ob auch ein gegenseitiges Einsichtsrecht mit den Steuerbehörden ermöglicht werden kann.

### **Art. 19 Abs. 3bis**

Nebst dem EHRA sollten auch die Handelsregisterämter Zugriff zum Behördenauszug 3 erhalten, um im Verdachtsfall bereits bei der Anmeldung zur Eintragung prüfen zu können, ob aufgrund vorhandener Tätigkeitsverbote Unvereinbarkeiten bestehen. Die vorgesehene Systematik, wonach das EHRA die Eintragungen auf Unvereinbarkeiten prüft, hernach Meldung erstattet und die Handelsregisterämter dann nach den Regeln analog bei Vorliegen eines Organisationsmangels vorgehen, ist in ihrer Wirksamkeit zu schwach, eher schwerfällig und wenig effektiv. Im Hinblick auf die Sicherstellung, dass aufgrund von Tätigkeitsverboten keine Unvereinbarkeiten mit Einträgen in der Datenbank bestehen, scheint es vielmehr zentral, dass vor der Eintragung eine Prüfung durch die Registerführenden stattfinden kann.

Antrag: Auch wenn im Rahmen der Revision von Art. 47 lit. e StReG (curiavista 19.043) die Einsicht nur dem EHRA zukommen wird, wäre noch zielführender und effizienter, in der Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide (SR 312.3) festzuhalten, dass die Tätigkeitsverbote jedem kantonalen Handelsregisteramt mitgeteilt werden bzw. via EHRA jedem kantonalen Handelsregisteramt zugänglich gemacht würden. Damit wäre sichergestellt, dass Personen mit registrierten Unvereinbarkeiten nicht mehr als Organe eingetragen werden könnten. Dies würde nichtige Übertragungen zusätzlich verhindern.

### **Art. 62 Abs. 4 HRegV**

Die revidierte Bestimmung hält präzisierend fest, dass nicht nur der Verwaltungsrat, sondern alle zeichnungsberechtigten Personen den Verzicht auf eine eingeschränkte Revision (Opting-out) zur Eintragung im Handelsregister anmelden können. Gemäss erläuterndem Bericht sei die Anmeldung seit der Revision von Art. 17 HRegV, der seit 1. Januar 2021 in Kraft ist, vertretungsfreundlich.

Allerdings lässt Art. 727a Abs. 5 OR diesen Schluss nicht zu. Nach dieser formellgesetzlichen Bestimmung ist nach wie vor der Verwaltungsart zuständig.

Einerseits kann eine Verordnungsbestimmung wie Art. 62 Abs. 4 HRegV die Bestimmung des OR nicht aushebeln, andererseits gelten die Zuständigkeiten nach Art. 17 HRegV nur, soweit die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (was hier aber nicht der Fall ist).

Unabhängig davon, ob eine Delegation Sinn machen würde oder nicht, ist sie rechtlich ohne Änderung von Art. 727a Abs. 5 OR nicht zulässig.

### **Art. 62 Abs. 5 HRegV**

Die geltende bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt eine Aufforderung der Handelsregisterbehörden zur Erneuerung der Opting-out-Erklärung nur unter eingeschränkten Bedingungen zu. Es wird somit begrüsst, dass neu nicht nur die Möglichkeit, sondern eine Pflicht zur Aufforderung der Erneuerung der Opting-out-Erklärung statuiert wird, so dass den Handelsregisterbehörden kein übertriebener Aktionismus vorgeworfen werden kann.

Von praktischer Bedeutung ist die Regelung, wonach eine Verzichtserklärung erneuert werden muss, falls die Handelsregisterbehörden eine Meldung der Steuerbehörden erhalten, dass eine Gesellschaft keine Jahresrechnung eingereicht hat. Leistet die Gesellschaft der Aufforderung Folge, muss sie gleichzeitig auch eine Kopie der genehmigten Jahresrechnung des letzten abgelaufenen Geschäftsjahres einreichen, in welche die Steuerbehörden gestützt auf Art. 10 Abs. 2 HRegV Einsicht nehmen können. Kommt die Gesellschaft der Aufforderung nicht nach, kann ein Verfahren nach Art. 939 OR eingereicht werden, welches gegebenenfalls zur richterlichen Auflösung der säumigen Gesellschaft führt. Es wird somit eine griffige Massnahme eingeführt, welche den Steuer- und Handelsregisterbehörden gemeinsam ermöglicht, Gesellschaften, welche ihrer Buchführungspflicht nicht nachkommen, die Teilnahme am Geschäftsverkehr zu verunmöglichen.

Ausserdem besteht, wenn nach Aufforderung des Handelsregisteramtes dem Steueramt keine Jahresrechnung eingereicht wird, ein hinreichender Verdacht auf ordnungswidrige Führung der Geschäftsbücher nach Art. 325 StGB. In diesen Fällen hat das Handelsregisteramt den Strafverfolgungsbehörden Anzeige zu machen. Dieser Umstand sollte in der Handelsregisterverordnung klar umschrieben werden, und es bedarf eines Hinweises darauf. Im Anschluss an eine derartige Anzeige kann die Strafverfolgungsbehörde entscheiden, wie taktisch vorzugehen ist. Da die Steuerämter nun das Fehlen der Jahresrechnung dem Handelsregister melden müssen, besteht die Chance, eine flächendeckende Anzeigeerstattung über das Handelsregister zu erreichen. Von dieser Strategie kann eine hohe Effizienz erwartet werden. Der Entwurf ist tauglich für das Massengeschäft. Die Firmenbestatter müssen Bussen bezahlen oder Ersatzfreiheitsstrafen absitzen. Dadurch wird das Firmenbestatter-Unwesen (Konkursreiterei) erheblich verteuert und zurückgedrängt. Zudem stellt die "Bücherschwund-Busse" einen willkommenen Anreiz dar, eine ordentliche Buchhaltung zu führen, was das gesamte Management der Kleinunternehmen deutlich verbessern wird. Werden stattdessen Phantasie-Jahresrechnungen produziert, greift die Urkundenfälschung als strafrechtliches Gegenmittel. Bei Phantasie-Jahresrechnungen dürfte der entsprechende Nachweis weniger aufwändig werden (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 65a HRegV im erläuternden Bericht, S. 10 ff.).

Antrag: Es wird deshalb beantragt, in die HRegV aufzunehmen, dass in den erwähnten Fällen die Handelsregisterbehörden den Strafverfolgungsbehörde Anzeige zu machen haben.

### **Art. 62 Abs. 6 HRegV**

Folgerichtig wird das Nichterneuern der Opting-out-Erklärung als Mangel in der gesetzlich vorgeschriebenen Organisation definiert, welcher zur Überweisung an den Richter nach Art. 939 OR führt.

### **Art. 65a Abs. 1 und 2 HRegV**

Leider hat es der Gesetzgeber versäumt, bei der Einführung von Art. 684a OR den strengen Massstab gemäss Vorentwurf zu übernehmen. Stattdessen wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen die Vorlage stark abgeschwächt, indem eine nichtige Aktienübertragung nur noch bei einer Überschuldung der Gesellschaft gegeben ist (curiavista 19.043). Liegt keine Überschuldung der Gesellschaft vor, ist die



Aktienübertragung auch in jenen Fällen zulässig, bei welchen die Gesellschaft unter Umgehung der gesetzlichen Liquidationsvorschriften "still" liquidiert wurde. Es findet somit eine Abkehr von der geltenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung statt, welche darin eine Umgehung der Liquidations- und Gründungsvorschriften erkannte. Bisher nichtige Aktienübertragungen sind neu gestützt auf Art. 684a OR zulässig, womit der Sinn und Zweck der Gesetzesvorlage, die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses, stark verwässert wird. Auch erscheint es wenig wahrscheinlich, dass der Mantel einer überschuldeten Gesellschaft erworben wird.

Vor diesem Hintergrund ist es zumindest begrüßenswert, dass in Art. 65a Abs. 1 HRegV einerseits die Anhaltspunkte, welche eine nichtige Aktienübertragung begründen, definiert werden und andererseits dieser Rahmen weit gefasst wird. Die vorgegebenen Anhaltspunkte ermächtigen die Handelsregisterbehörden in Fällen mit hinreichenden Verdachtsmomenten zur Verfahrenseinleitung. Gleichzeitig werden in dieser Bestimmung auch jene Fälle definiert, in welchen seitens der Handelsregisterbehörden kein Verfahren einzuleiten ist, was einer effizienten Registerführung zugutekommt und die Handelsregisterbehörden vor übertriebenen Ansprüchen Dritter schützt.

Antrag 1: Allerdings bedarf es einer Ergänzung von Absatz 1. In der Praxis ist festzustellen, dass eines der wichtigsten Indizien für den begründeten Verdacht einer nichtigen Aktienübertragung bereits anhängige Betreibungen gegenüber einer Gesellschaft sind. Die nicht abschliessende Aufzählung in Absatz 1 ist deshalb entsprechend durch Einführung einer lit. e wie folgt zu ergänzen:

*e. Gegenüber der Gesellschaft am ehemaligen Sitz oder am aktuellen Sitz bereits mehrere Betreibungen anhängig und unbezahlt sind.*

Antrag 2: Zudem ist die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass Handelsregisterämter Betreibungsregistrauszüge beiziehen oder verlangen können. Daher ist Abs. 2 durch eine lit. c zu ergänzen, welche vorsieht, dass das Handelsregisteramt den Betreibungsregistrauszug der Gesellschaft sowohl des aktuellen als auch des vormaligen Sitzes einholen kann. Die Einforderung der Jahresbilanz allein erscheint nicht die geeignete Massnahme, um bei Verdacht zu klären und zu überprüfen, ob eine nichtige Übertragung der Stammanteile oder Aktien vorliegt. Selbst wenn die Jahresbilanz nicht manipuliert ist, vermag sie nicht unbedingt korrekte und wahrheitsgetreue Hinweise auf die Situation der Gesellschaft im Zeitpunkt der Übertragung zu

liefern. Es ist daher notwendig, dass bei Verdachtsgründen das Handelsregisteramt nicht nur Betreibungsregistrauszüge bei der Gesellschaft einfordern kann, sondern diese selber beiziehen oder einsehen kann.

### **Art. 65a Abs. 3 HRegV**

Die Vorlage trägt der Tatsache ungenügend Rechnung, dass nichtige Aktienübertragungen häufig mit einer registerübergreifenden Sitzverlegung in einen anderen Kanton zusammenhängen und das Verfahren nur selten mit einer Verfügung nach Art. 153 HRegV abgeschlossen wird. In den meisten Fällen wird die Handelsregisternummer zurückgezogen, worauf das Verfahren nach Art. 152 ff. HRegV abzuschreiben ist, ohne dass das Handelsregisteramt am bisherigen Sitz davon Kenntnis erhält.

Antrag: Es wird hiermit beantragt, dass eine zusätzliche Bestimmung aufzunehmen ist, wonach bei einer registerübergreifenden Sitzverlegung sowohl vollstreckbare Verfügungen betreffend die Verweigerung der Eintragung als auch vollstreckbare Abscheidungsentscheide zusätzlich in Kopie dem Handelsregisteramt des bisherigen Sitzes mitzuteilen sind. Kann der Verfügung entnommen werden, dass keine Jahresrechnung des letzten Geschäftsjahres eingereicht wurde oder die Anmeldung nach erfolgter Aufforderung zurückgezogen wurde, ist der Tatbestand von Art. 62 Abs. 5 lit. b HRegV erfüllt. Das Handelsregisteramt am bisherigen Sitz kann in diesen Fällen eine Erneuerung der Opting-out-Erklärung verlangen. Erneuert die Gesellschaft die Verzichtserklärung nicht, wird die Angelegenheit gestützt auf Art. 62 Abs. 6 HRegV ans Gericht überwiesen. Mit dieser beantragten Ergänzung würde Gesellschaften, welche ihrer Buchführungspflicht nicht nachkommen, die Teilnahme am Geschäftsverkehr verunmöglicht, was insbesondere dem Gläubigerschutz dient. Auch dient die Massnahme der Registerbereinigung, indem nicht aktive Gesellschaften aus dem Register gestrichen werden können.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anträge und Anliegen.

Freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

Peter Peyer

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police DFJP  
Palais fédéral ouest  
CH-3003 Berne

par courriel à [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)  
(en formats Word et PDF)

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
[chancellerie@jura.ch](mailto:chancellerie@jura.ch)

Delémont, le 25 avril 2023

**Lutte contre l'usage abusif de la faillite (modification de l'Ordonnance sur le registre du commerce et de l'Ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA) : procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement jurassien vous remercie de l'avoir consulté au sujet de l'objet cité en titre et il soutient globalement le projet proposé.

Celui-ci n'appelle qu'une remarque de sa part, concernant le transfert d'actions ou de parts sociales de sociétés surendettées (art. 65a ORC et 684a CO). Si un tel transfert est avéré au vu des pièces présentées ou si les pièces demandées n'ont pas été remises, le Registre du commerce refuse l'inscription (art. 684a, al. 2 in fine, de la modification du CO). Cependant, on ne peut exclure que, pour différentes raisons, la nullité du transfert ou des soupçons à cet égard aient échappé au Registre du commerce et que le transfert ait été inscrit. Or, ni le CO ni l'ORC ne prévoient une procédure que pourrait introduire le Registre du commerce lorsqu'une telle nullité est constatée ou soupçonnée postérieurement à l'inscription. L'ordonnance devrait dès lors, à tout le moins, assimiler ce cas à une carence dans l'organisation, afin de permettre au Registre du commerce d'intervenir pour demander des pièces et transmettre le dossier au juge.

En cas de question, il vous est possible de vous adresser au Service juridique de la République et Canton du Jura ([secr.iur@jura.ch](mailto:secr.iur@jura.ch)).

Tout en vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Jacques Gerber  
Président



  
Jean-Baptiste Maître  
Chancelier d'État





---

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD

per E-Mail  
[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Luzern, 25. April 2023

Protokoll-Nr.: 415

**Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über  
das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Bekämpfung des  
missbräuchlichen Konkurses)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. Januar 2023 haben Sie die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Vorentwurf für eine Änderung der Handelsregisterverordnung (HRegV) und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReV) Stellung zu nehmen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und erlauben uns die folgenden Bemerkungen:

Die vorgeschlagenen Änderungen stehen im Zusammenhang mit den vom Parlament bereits verabschiedeten Massnahmen zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses. Wir begrüssen die Änderungen und erachten sie als gute Umsetzung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses.

Inhaltlich erlauben wir uns die folgenden Bemerkungen:

*zu Artikel 14 Absatz 1<sup>bis</sup> HRegV*

Aus dem erläuternden Bericht geht hervor, dass nicht absehbar ist, ab wann die Personensuche in der zentralen Datenbank für die Öffentlichkeit umgesetzt wird. Es besteht unsererseits die Erwartung, dass wenigstens die Behörden und die Gerichte möglichst schnell in geeigneter Form die Personensuche nutzen können.

*zu Artikel 62 HRegV*

Soweit die Statuten der Gesellschaft wegen des Opting-outs anzupassen sind, ist es sinnvoll, wenn zusätzlich zu den Belegen gemäss Artikel 62 Absatz 2 HRegV auch die geänder-

ten Statuten eingereicht werden müssen. So ist sichergestellt, dass das Opting-out tatsächlich in den Statuten Aufnahme gefunden hat. Im Sinne der Rechtssicherheit ist eine übergangsrechtliche Regelung der Anmeldung zur Eintragung des Opting-outs im Handelsregister angezeigt. Am einfachsten wäre es, die vor Inkrafttreten angemeldeten Opting-outs noch nach altem Recht abzuwickeln. Zudem dürfte die Eintragung (Verzicht auf eine eingeschränkte Revision und Löschung der Revisionsstelle) im Handelsregister erst nach Beginn des Geschäftsjahres erfolgen, ab dem auf die Revision verzichtet wird.

#### *zu Artikel 65a HRegV*

Wir erachten die nicht abschliessende Aufzählung von Anhaltspunkten für die Begründung eines Verdachts auf eine nichtige Aktienübertragung für hilfreich. Konkursreiterei ist bekanntlich häufig mit einem Domizilwechsel verbunden. Artikel 65a Absatz 1 HRegV nimmt Bezug auf Artikel 684a Absatz 2 OR. Hier wird ein begründeter Verdacht vorausgesetzt. Dies sollte auch für Artikel 65a HRegV gelten. Dementsprechend sollte Absatz 1 festhalten, dass «insbesondere folgende Anhaltspunkte einen *begründeten* Verdacht auf eine nichtige Aktienübertragung begründen ...».

#### *zu Artikel 83 HRegV*

Es stellt sich die Frage, ob der allgemeine Verweis auf die Bestimmungen zur Aktiengesellschaft auch für die in Artikel 65a HRegV genannten Indizien genügend sein soll.

#### *zu Artikel 152 HRegV*

Wir erachten die Umsetzung der Berufsverbote und die damit einhergehende Streichung der davon betroffenen Personen im Handelsregister als zu aufwändig. Vorgesehen ist, dass das Eidgenössische Handelsregisteramt das zuständige kantonale Handelsregisteramt darüber informiert, dass eine Person mit einem Berufsverbot belegt wurde. Das zuständige kantonale Handelsregisteramt muss die Gesellschaft auffordern, die Eintragung der vom Berufsverbot betroffenen Person zu löschen. Erfolgt die Löschung nicht gestützt auf eine Anmeldung der Gesellschaft, hat das Handelsregisteramt eine entsprechende Verfügung zu erlassen. Es sind die geltenden Verfahrens- und Rechtsmittelfristen zu beachten. Kann eine Gesellschaft nicht erreicht werden, müssen Aufforderung und Verfügung im Schweizerischen Handelsamtsblatt publiziert werden. Ein solches Verfahren kann mehrere Wochen dauern. Dieses Verfahren sollte unseres Erachtens vereinfacht werden. Das Eidgenössische Handelsregisteramt sollte gestützt auf das rechtskräftige Strafurteil das zuständige kantonale Handelsregisteramt anweisen können, die mit einem Berufsverbot belegte Person direkt und ohne zusätzliches Verfahren gemäss Artikel 152 HRegV im Handelsregister zu streichen.

#### *zu Artikel 61 StReV*

Wir begrüssen die pragmatische Umsetzung der in Artikel 64a StReG statuierten Meldepflicht. Da sich der Datenverkehr auf die betreffenden Behörden beschränkt, ist der Datenschutz gewährleistet.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker  
Regierungsrat



## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police DFJP  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

### **Lutte contre l'usage abusif de la faillite (Modification de l'Ordonnance sur le registre du commerce et de l'Ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA)**

Madame la conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous avoir associés à la procédure de consultation citée en titre. Le Gouvernement neuchâtelois est en mesure de se prononcer comme suit à son sujet.

Concernant les modifications relatives à la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, nous les considérons comme opportunes et s'inscrivant dans l'objectif visé par la nouvelle Loi fédérale contre l'usage abusif de la faillite.

Les modifications relatives à l'Ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA n'appellent pas de commentaire particulier.

Notre prise de position est en revanche légèrement plus nuancée s'agissant des dispositions impliquant une révision de l'Ordonnance sur le registre du commerce (ORC).

Celles-ci visent à éviter que les débiteurs fassent un usage abusif de la procédure de faillite pour échapper à leurs obligations. Dans ce sens, le projet doit être salué car il apparaît comme équilibré entre les différents intérêts en présence. Le lien entre le casier judiciaire et le registre du commerce est particulièrement opportun.

La question de la nullité du transfert du cadre d'actions, la codification de l'interdiction de transfert du cadre d'actions était attendue depuis longtemps par les autorités du registre du commerce. Toutefois, la définition prévue à l'art. 684a nCO est considérée comme étant trop vague et sujette à interprétation. Il serait dès lors souhaitable que l'ORC affine cette définition, notamment en déterminant quand une société doit être considérée comme liquidée de fait et quand elle doit être considérée comme abandonnée.

Concernant l'article 10, nous relevons que les pièces justificatives relatives à l'inscription de la renonciation au contrôle restreint seront soumises à une publicité restreinte. L'introduction de cette précision est louable dans le cadre de l'échange mutuel d'informations entre autorités. Toutefois, il aurait été plus clair de garder la mention prévue actuellement à l'art. 62 al. 2 « *Ces documents (...) et sont archivés séparément* ».

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 avril 2023

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. KURTH

*La chancelière,*  
S. DESPLAND





KANTON  
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND  
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, [www.nw.ch](http://www.nw.ch)

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

## A-POST

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJP  
Bundesrätin Elisabeth Baume-Scheider  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
[staatskanzlei@nw.ch](mailto:staatskanzlei@nw.ch)  
Stans, 25. April 2023

### **Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA). Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns eingeladen, zur Vorlage über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit dazu und lassen uns wie folgt vernehmen.

Grundsätzlich begrüssen wir die geplanten Änderungen der Handelsregisterverordnung im Rahmen der Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses. Sie dienen der Rechtssicherheit. In der Praxis wird sich zeigen, wie die neuen Regelungen umgesetzt werden können.

#### **Art. 62 HRegV – Verzicht auf eine eingeschränkte Revision**

Gemäss der neuen Regelung in Art. 727a Abs. 2 nOR gilt der Verzicht auf eine eingeschränkte Revision nur für künftige Geschäftsjahre und muss vor Beginn dieses Geschäftsjahres beim Handelsregisteramt angemeldet werden. Im Handelsregister muss ein Hinweis auf den Verzicht auf eine eingeschränkte Revision sowie das Datum des Beginns des Geschäftsjahres, ab welchem der Verzicht gilt, eingetragen werden (Art. 45 Abs. 1 lit. p nHRegV). Die Gesellschaft muss dem Handelsregister die Löschung oder die Eintragung der Revisionsstelle anmelden (Art. 62 Abs. 4 nHRegV).

Diesbezüglich stellt sich uns die Frage, zu welchem Zeitpunkt der Eintrag des Hinweises und der Eintrag der Löschung der Revisionsstelle erfolgt. Wird die Revisionsstelle gleichzeitig mit dem Eintrag des Hinweises auf den Verzicht aus dem Handelsregister gelöscht, hat die Gesellschaft einen Organisationsmangel, da der Verzicht erst für das künftige Geschäftsjahr gilt, die Handelsregisteranmeldung aber bereits vor Beginn dieses Geschäftsjahres erfolgen muss. Wird der Hinweis und die Löschung der Revisionsstelle erst nach Beginn des Geschäftsjahres, ab welchem der Verzicht gilt, ins Handelsregister eingetragen, würde dies dazu führen, dass die Handelsregisterämter sämtliche diesbezüglich angemeldeten Geschäfte bei sich terminieren beziehungsweise pendent halten müssten, was zu einem übermässigen Aufwand führen würde. Eine separate Eintragung des Hinweises auf den Verzicht und der Löschung der Revisionsstelle wäre wohl vorliegend am plausibelsten. Melden Gesellschaften bei dieser Variante die Löschung der Revisionsstelle jedoch nicht an, würde dies Art. 933 OR widersprechen und zu einem handelsregisterrechtlichen Verfahren führen. Es wäre wünschenswert, wenn in der Verordnung das genaue Vorgehen diesbezüglich detaillierter festgehalten würde. Ansonsten



wird es dazu führen, dass die Umsetzung dieser Regelung in allen Kantonen unterschiedlich gehandhabt wird.

**Art. 65a Abs. 1 lit. b:** Das Wort "hat" am Schluss des Satzes muss gelöscht werden.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse  
LANDAMMANN UND REGIERUNGSRAT



Joe Christen  
Landammann



lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Geht an:  
- ehra@bj.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach, Staatskanzlei

Eidgenössisches Justiz- und Polizeide-  
partement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Mail an: [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Referenz/Aktenzeichen: OWVD.950  
Unser Zeichen: ue

Sarnen, 3. Mai 2023

### **Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA – Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 geben Sie uns die Möglichkeit, zur Änderung der Handelsregisterverordnung und zur Totalrevision der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen.

Der Kanton Obwalden ist mit der Vorlage einverstanden. Aus Sicht Handelsregisteramt werden insbesondere folgende neuen rechtlichen Bestimmungen ausdrücklich begrüsst:

- die konkreten Suchkriterien für die Personensuche im Handelsregister (Art. 928b nOR);
- die Bestimmungen zur Identifikation des Mantelhandels über die Aufzählung von Verdachtsfällen (Art. 684a und 787a nOR);
- das Verbot des rückwirkenden Opting-Outs (Art. 727a Abs. 2 und 2<sup>bis</sup> nOR);
- die Meldepflicht der Steuerverwaltungen für juristische Personen ohne Steuererklärung (Art. 112 Abs. 4 nDBG);
- die Betreuung auf Konkurs für öffentlich-rechtliche Forderungen wie z.B. Steuerforderungen (Streichung vom Art. 43 Ziff. 1 SchKG);
- die administrativen Erleichterungen mit Zugriff der Handelsregisterämter in Verzeichnisse über Bewilligungsträger.

Noch offen ist jedoch der Zeitpunkt der Meldung durch das Steueramt an das Handelsregisteramt. Dieser ist noch nicht im Detail geklärt. Die Thematik wurde offenbar auch bereits auf Stufe der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) intensiv diskutiert. Da das Bundesamt für Justiz ebenfalls kontaktiert wurde, geht der Kanton Obwalden davon aus, dass bei der Umsetzung der Zeitpunkt in einer Weisung detailliert geregelt wird.

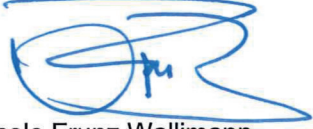
Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Christoph Amstad  
Landammann



Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 89 42  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 28. April 2023

**Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

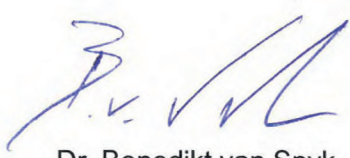
Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Die vorgesehene Änderung der Handelsregisterverordnung (SR 221.411) ist im Grundsatz zu begrüßen, dient sie doch der Umsetzung der von National- und Ständerat beschlossenen Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses. Verschiedene Bestimmungen bedürfen einer weiteren Überarbeitung im Sinn einer Präzisierung der Regelung. Weitere Bemerkungen entnehmen Sie bitte dem Anhang.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

  
Marc Mächler  
Vizepräsident

  
Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



**Beilage:**  
Anhang

**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
ehra@bj.admin.ch





## Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA»

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

### Zu Art. 10

Absatz 2 unterstellt lediglich **Kopien** der Unterlagen der Einsichtnahme durch Behörden des Bundes und der Kantone.

Gemäss Art. 62 Abs. 2 Bst. a ist das Protokoll in Kopie einzureichen, der Protokollauszug dagegen im Original (Bst. b). Der Revisionsbericht ist in Kopie (Bst. c) und die Verzichtserklärungen der Aktionärinnen und Aktionäre dagegen im Original (Bst. d). Somit sind der GV-Protokoll sowie der Revisionsbericht für Behörden des Bundes und der Kantone öffentlich, dagegen GV-Protokollauszüge sowie Verzichtserklärungen nicht (vgl. hierzu auch die Bemerkung zu Art. 62 Abs. 2).

### Vorschlag

Art. 10 Abs. 2 sollte so formuliert werden, dass unter den Belegen/Unterlagen eine Kohärenz bezüglich Kopie oder Original und Einsichtnahme erzielt wird.

### Zu Art. 14a Abs. 1<sup>bis</sup>

Hier stellt sich die Frage nach dem Arbeitsaufwand bzw. Aufwand für (zusätzliche) Informatikmittel für die kantonalen Handelsregisterämter.

### Zu Art. 19a Abs. 3<sup>bis</sup>

Keine Bemerkungen.

### Zu Art. 24c

Im erläuternden Bericht wird hier als Beispiel die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) genannt, die auf ihrer Webseite öffentlich zugängliche Listen über die von ihr bewilligten Institute und kollektiven Kapitalanlagen führe. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die FINMA Institute in ihrem Verzeichnis führt, die noch nicht im Handelsregister eingetragen sind. Wenn dem nicht so wäre, müsste bei Neueintragungen gleichwohl die Bewilligung der FINMA eingereicht werden. Bei Statutenänderung, Vermögensübertragungen usw. z.B. einer Bank gilt die Bewilligung für das konkrete Geschäft. Dass das Institut über eine Bewilligung der FINMA verfügt, ist hier unerheblich. Wenn die FINMA nicht einzelne Geschäfte der bewilligten Institute ebenfalls in Ihrem Verzeichnis vorgängig publiziert, muss dennoch die Bewilligung für das jeweilige Geschäft eingereicht werden.

Derzeit publiziert die FINMA die bewilligten Banken und Wertpapierhäuser usw. in einer PDF- oder Excel-Liste, die periodisch aktualisiert wird. Diese sind für die Umsetzung von Art. 24c nHRegV nicht geeignet, da sie oft nicht aktuell sind. Ferner besteht eine interaktive Suche, bei welcher mit einem Suchbegriff nach Instituten gesucht werden kann, die bereits über eine Bewilligung verfügen. Als Suchresultat werden jedoch lediglich der Sitz





und die Art der Bewilligung angezeigt (z.B. St. Galler Kantonalbank AG, St. Gallen, Bewilligung als Bank). Auch dieses Verzeichnis scheint für die Umsetzung von Art., 24c nHRegV wenig hilfreich zu sein. Es fragt sich daher, in welchen Fällen Art. 24c nHRegV überhaupt zur Anwendung kommen sollte.

Ein besseres Beispiel wäre hier das Verzeichnis der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), das aber schon unter geltendem Recht konsultiert wird, wenn die Zulassung einer Revisionsstelle geprüft werden muss.

#### **Zu Art. 45 Abs. 1 Bst. p**

Oft wird bereits anlässlich der Gründung einer *Aktiengesellschaft* ein Opting-out beschlossen. Die vorgeschlagene Regelung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Gesellschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet, mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum als Beginn des Geschäftsjahres bei einer Neueintragung im Handelsregister einzutragen ist. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum eingetragen werden?

#### **Vorschlag**

Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden z.B. mit einem Nachsatz: «bei Gründungen ist das Gründungsdatum identisch mit dem Beginn des Geschäftsjahres».

#### **Zu Art. 62 Abs. 2**

1. Oft wird bereits anlässlich der Gründung einer *Aktiengesellschaft* ein Opting-out beschlossen. Die vorgeschlagene Regelung betreffend die Erklärung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Gesellschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum des Beginns des Geschäftsjahres in der Erklärung einzusetzen ist, ab welchem der bereits anlässlich der Gründung beschlossene Verzicht gilt. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum in der Erklärung eingesetzt werden? Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden.
2. In den Bst. a – d werden die Unterlagen aufgeführt, die der Erklärung beizulegen sind. Bei Bst. a und Bst. c wird festgehalten, dass eine *Kopie* genügt. Bei Bst. b und Bst. d wird demgegenüber nicht geregelt, dass eine Kopie genügt. Ist dies so zu verstehen, dass die Dokumente gemäss Bst. b und Bst. d im Original beigelegt werden müssen? Für den Vollzug wäre eine Differenzierung, dass gewisse Unterlagen in Kopie und andere Unterlagen im Original einzureichen sind, schwierig umsetzbar und begründbar. Es sollte hier zur Vereinfachung eine einheitliche Regelung analog zur bisherigen Regelung erfolgen, dass sämtliche Beilagen zur Erklärung in Kopie eingereicht werden können.
3. Kann sich das Handelsregister bei Einreichung der Verzichtserklärungen auf Vollständigkeit und Richtigkeit auf die Aussage des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans stützen, oder ist das Aktienbuch einzureichen bzw. muss das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan explizit erklären, es hätten sämtliche Aktionärinnen und Aktionäre unterzeichnet? Die Bestimmung sollte dahingehend präzisiert werden.





**Zu Art. 62 Abs. 4**

Die neue Regelung, wonach *die Gesellschaft* dem Handelsregisteramt die Löschung oder die Eintragung der Revisionsstelle anmelden muss, soll gemäss Erläuterungen erleichtern, dass nicht nur der Verwaltungsrat, sondern alle zeichnungsberechtigten Personen der Gesellschaft oder auch bevollmächtigte Dritte die Löschung oder die Eintragung der Revisionsstelle anmelden können. Dies steht im Widerspruch zu Art. 727a Abs. 5 OR, wonach der Verwaltungsrat diese Mutationen anmelden muss. Solange keine Änderung auf Gesetzesstufe erfolgt, bewirkt die Erleichterung auf Verordnungsebene nichts und dürfte toter «Verordnungsbuchstabe» bleiben.

**Zu Art. 62 Abs. 5 Bst. a**

1. Es stellt sich die Frage, ob das Handelsregisteramt die Gesellschaft darüber informieren darf oder muss, dass es von der kantonalen Steuerbehörde die Meldung erhalten hat, dass keine Jahresrechnung eingereicht wurde. Dieser Punkt sollte in der Verordnung geregelt werden.
2. Was macht das Handelsregisteramt mit der Jahresrechnung, wenn das Opting out erneuert wird (ablegen und warten bis das Steueramt diese nach Art. 10 Abs. 2 verlangt?)? Auch hierzu sollte die Verordnung eine Aussage machen.

**Zu Art. 65 Abs. 1 Bst. a**

Seit das Handelsregister St.Gallen systematisch die im Entwurf genannten Indizien überprüft, haben die Kundinnen und Kunden ihr Verhalten geändert. Die Kunden nehmen sukzessive Änderungen vor, d.h. einstweilen lediglich Stammanteilabtretung, danach in Tranchen Statutenänderung. Es stellen sich verschiedene Fragen: Was passiert, wenn der Eigentümerwechsel kürzlich eingetragen wurde und danach eine Statutenänderung angemeldet wird? Muss die Eintragung der Statutenänderung abgelehnt werden? – Hier sollte die Verordnung auch in zeitlicher Hinsicht eine Aussage treffen.

**Zu Art. 65 Abs. 1 Bst. b**

Solche Tatbestände erfährt das Handelsregister nicht zwingend, da die Aktionäre nicht im Handelsregister eingetragen werden. Wenn das Handelsregister Kenntnis davon erhält, muss dann zu diesem Sachverhalt intern ein Register geführt werden? Anders können solche Fälle kaum eruiert werden. Wie sieht es mit der Vereinbarkeit mit dem Datenschutzgesetz aus?

**Zu Art. 65 Abs. 1 Bst. c**

Solche Tatbestände erfährt das Handelsregister nicht zwingend, da die Aktionärinnen und Aktionäre nicht im Handelsregister eingetragen werden. Wenn das Handelsregister Kenntnis davon erhält, muss dann zu diesem Sachverhalt intern ein Register geführt werden? Anders können solche Fälle kaum eruiert werden. Wie sieht es mit der Vereinbarkeit mit dem Datenschutzgesetz aus?

**Zu Art. 65 Abs. 2**

Welche Kriterien in der Jahresrechnung lassen auf einen Mantel schliessen? Gilt hier die Rechtsprechung des Bundesgerichts?





### **Vorschlag**

In die Verordnung sollten entsprechende Anordnungen aufgenommen werden (Art. 65 Abs. 1 Bst. a – c nHRegV), wie das Handelsregister diese Tatbestände in Erfahrung bringen und verwalten soll.

In Art. 65 Abs. 2 nHRegV sollten die Kriterien aufgenommen werden, nach denen das Handelsregister prüft, oder die Anordnung, dass die Jahresrechnung nicht weiter zu prüfen sei.

### **Zu Art. 68 Abs. 1 Bst. q**

Oft wird bereits anlässlich der Gründung der *Kommanditaktiengesellschaft* ein Opting-out beschlossen. Die vorgeschlagene Regelung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Kommanditaktiengesellschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum des Beginns des Geschäftsjahres im Handelsregister einzutragen ist, ab welchem der bereits anlässlich der Gründung beschlossene Verzicht gilt. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum eingetragen werden? Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden.

### **Zu Art. 73 Abs. 1 Bst. r**

Oft wird bereits anlässlich der Gründung einer *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* ein Opting-out beschlossen. Die vorgeschlagene Regelung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum des Beginns des Geschäftsjahres im Handelsregister einzutragen ist, ab welchem der bereits anlässlich der Gründung beschlossene Verzicht gilt. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum eingetragen werden? Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden.

### **Zu Art. 83**

Die vorgeschlagene Regelung begnügt sich mit einem blossen Verweis, dass für die Übertragung von Stammanteilen bei überschuldeten Gesellschaften ohne Geschäftstätigkeit und ohne verwertbare Aktiven die Bestimmungen über die Aktiengesellschaft sinngemäss gelten. In Art. 65a Abs. 1 werden verschiedene Anhaltspunkte festgehalten, welche den Verdacht auf eine nichtige *Aktienübertragung* begründen können.

Im Gegensatz zur AG muss bei einer GmbH für jede Übertragung von Stammanteilen ein schriftlicher Abtretungsvertrag als Beleg eingereicht werden, weshalb das Handelsregisteramt bei der GmbH Einsicht erhält in die Unterlagen zur Transaktion. Im Abtretungsvertrag wird in vielen Fällen auch die Gegenleistung geregelt. In der Praxis ist es ein wichtiges Indiz für einen Mantelhandel, wenn entweder alle Stammanteile oder die Mehrheit der Stammanteile übertragen werden, entweder unentgeltlich, oder zu einem symbolischen Betrag, oder zu einem Betrag, der massiv unter dem Nominalwert liegt.

### **Vorschlag**

Es ist angezeigt, diese möglichen Anhaltspunkte zur Begründung eines Verdachtes auf eine nichtige Stammanteilsübertragung in der Verordnung explizit festzuhalten und zu regeln.



**Zu Art. 87 Abs. 1 Bst. m**

Oft wird bereits anlässlich der Gründung der *Genossenschaft* ein Opting-out beschlossen. Die vorgeschlagene Regelung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Genossenschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet, mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum des Beginns des Geschäftsjahres im Handelsregister einzutragen ist, ab welchem der bereits anlässlich der Gründung beschlossene Verzicht gilt. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum eingetragen werden? Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden.

**Zu Art. 152**

Nach Art. 928a Abs. 2<sup>quater</sup> nOR fordert das kantonale Handelsregister (bei einem Tätigkeitsverbot einer im Handelsregister eingetragenen Person) die Rechtseinheit auf, die *erforderlichen Massnahmen* zu ergreifen. Das Handelsregisteramt ist keine Gerichtsbehörde und dürfte nicht über einen richterlichen Ermessensspielraum verfügen, um die erforderlichen Massnahmen nach eigenem Ermessen zu bestimmen bzw. zu beurteilen. In den Erläuterungen wird als einziges Beispiel für eine mögliche Massnahme die Löschung der betroffenen Person aus dem Handelsregister erwähnt. Gibt es nebst der Löschung der betroffenen Person aus dem Handelsregister weitere Massnahmen, welche ebenfalls in Frage kommen? Wenn ja, was für Massnahmen?

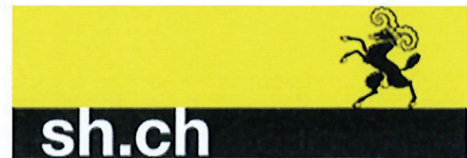
**Vorschlag**

Es wäre hilfreich, wenn die Verordnung zu dieser Frage ergänzt wird und die möglichen erforderlichen Massnahmen im Sinne von Art. 928a Abs. 2<sup>quater</sup> nOR konkret benannt und aufgelistet werden.



Kanton Schaffhausen  
Volkswirtschaftsdepartement  
Mühlentalstrasse 105  
CH-8200 Schaffhausen  
www.sh.ch

T +41 52 632 73 80  
sekretariat.vd@sh.ch



Volkswirtschaftsdepartement

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Elisabeth  
Baume-Schneider

**per E-Mail an  
ehra@bj.admin.ch**

Schaffhausen, 6. April 2023

**Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister Informationssystem VOSTRA);  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns den Entwurf in obgenannter Angelegenheit zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen dazu gerne Stellung.

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Änderungen. Im Übrigen verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Volkswirtschaftsdepartement  
Der Vorsteher:

Dino Tamagni  
Regierungspräsident



**Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Frau Bundesrätin  
Elisabeth Baume-Schneider  
Bundeshaus West  
3003 Bern

25. April 2023

**Vernehmlassung zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns freundlicherweise die Vorlage zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA) zur Vernehmlassung unterbreitet. Für die gewährte Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir bestens.

Wir unterstützen grundsätzlich die verfolgte Strategie des Bundes und sind überzeugt, dass der erweiterte Informationsaustausch zwischen den Behörden einen Beitrag dazu leisten kann, dass das Konkursverfahren nicht dazu missbraucht wird, sich den Verpflichtungen zu entledigen und andere Gesellschaften in unlauterer Weise zu konkurrenzieren. Insofern begrüssen wir auch die vorgeschlagenen Änderungen in der HRegV und in der StReV.

Dennoch möchten wir Ihnen zu den Anpassungen in Art. 62 nHRegV und Art. 65 nHRegV die nachfolgenden Bemerkungen unterbreiten:

Zu Art. 62 nHRegV:

Gemäss Art. 112 Abs. 4 nDBG soll das kantonale Handelsregisteramt aufgrund einer Meldung der Steuerbehörden die Gesellschaften auffordern, die Verzichtserklärung auf eine eingeschränkte Revision zu erneuern oder eine Revisionsstelle zu bezeichnen, wenn diese der Steuerbehörde keine Jahresrechnung eingereicht haben. Der nationale Gesetzgeber sah das Nichteinreichen der Jahresrechnung berechtigterweise als Verdachtsmoment für einen potenziell missbräuchlichen Konkurs. Die Stossrichtung erachten wir als richtig. Mit der Anpassung in Art. 62 Abs. 5 nHRegV werden den Handelsregisterbehörden die entsprechenden Instrumente übertragen, um gegen säumige Gesellschaften vorzugehen.

Die Umsetzung dieser Bestimmung kann in der Praxis jedoch zu Problemen führen. Die Frist zur Einreichung der Steuererklärung läuft für Unternehmen nämlich in der Regel in der zweiten Jahreshälfte nach Ablauf des Geschäftsjahres ab und kann um weitere Monate erstreckt werden. Berücksichtigt man zusätzlich die in Art. 112 Abs. 4 nDBG vorgesehene Frist von drei Monaten für die Meldung, wird es für die Handelsregisterämter praktisch kaum möglich sein, rechtzeitig tätig zu werden. Weiter ist zu bedenken, dass die gesetzliche Meldepflicht der Steuerbehörden auch bei Gesellschaften zum Tragen kommt, die über eine zugelassene Revisionsstelle verfügen.

In solchen Fällen liegt kein Organisationsmangel im Sinne von Art. 731b OR vor, weshalb auch die Einleitung eines amtlichen Verfahrens nicht angezeigt wäre. Die entsprechende Überweisung der Angelegenheit an das Gericht würde in solchen Fällen zudem vermutlich ins Leere laufen.

Wir empfehlen insofern, den vorgesehene Art. 62 Abs. 5 nHRegV entsprechend zu präzisieren. Bei dieser Gelegenheit erscheint es überdies sinnvoll, klarzustellen, dass die Bedingungen für die Handlungspflicht der kantonalen Handelsregisterämter in Art. 62 Abs. 5 Bst. a und b nHRegV als alternative Bedingungen zu verstehen sind.

#### Zu Art. 65 nHRegV:

Die gesetzliche Anpassung in Art. 684a nOR schreibt die Nichtigkeit von Aktienübertragungen bei überschuldeten Gesellschaften ohne Geschäftstätigkeit vor. Bei Verdacht auf eine solche Aktienübertragung ist das Handelsregisteramt zum Handeln verpflichtet. Der nun vorgesehene Art. 65 Abs. 2 nHRegV sieht in diesem Zusammenhang vor, dass das Handelsregisteramt von der Gesellschaft eine unterzeichnete Jahresrechnung des letzten abgelaufenen Geschäftsjahres und gegebenenfalls eine Kopie des Revisionsberichtes verlangt.

Die Erfahrung zeigt, dass Gesellschaften oft erst kurz vor einer Aktienübertragung «liquidiert» werden und anschliessend als leere Hülle verkauft werden. Vor diesem Hintergrund sind die Jahresrechnungen für die Beurteilung einer nichtigen Aktienübertragung wenig aussagekräftig. Für die Beurteilung der Nichtigkeit solcher Übertragungen durch die Handelsregisterämter wäre es deshalb sinnvoll, wenn zusätzlich zur Jahresrechnung ein unterzeichneter Zwischenabschluss per Datum der Aktienübertragung vorgelegt werden müsste.

In Bezug auf das vorgesehene Verfahren schlagen wir zudem vor, dass eine Gesellschaft, die auf eine Eintragung eines nichtigen Übertragungsgeschäftes beharren möchte, selber aktiv wird und das Handelsregisteramt um eine beschwerdefähige Abweisungsverfügung ersuchen muss. Wie bei den übrigen Anmeldungsgeschäften an die Handelsregisterämter soll hier ebenfalls der allgemeine Grundsatz Anwendung finden, wonach bei einer Verweigerung einer Dienstleistung durch die kantonale Verwaltungsbehörde eine beschwerdefähige Verfügung verlangt werden muss. Das nun vorgesehene Verfahren nach Art. 153 HRegV ist nämlich für Fälle gedacht, bei denen die betroffene Rechtseinheit der Aufforderung durch ein Handelsregisteramt keine Folge leistet und die Eintragung folglich von Amtes wegen erwirkt und vorgenommen wird. Unseres Erachtens sprechen deshalb keine sachlichen Gründe dafür, das Verfahren nach Art. 153 HRegV auch bei nichtigen Übertragungsgeschäften anzuwenden. Darüber hinaus wäre deren geplante Umsetzung wenig zielführend und nicht praktikabel. Für die Handelsregisterämter entstünde ein unnötiger zeitlicher und finanzieller Mehraufwand durch den Erlass von Massenverfügungen. Alleine im Kanton Solothurn muss mit rund 90 Verfügungen pro Jahr gerechnet werden.

Wir erachten es deshalb als notwendig, dass das vorgesehene Verfahrensprozedere geändert und die entsprechende Bestimmung in Art. 65 Abs. 3 nHRegV wie folgt angepasst wird:

*«Für die Aufforderung des Handelsregisteramtes gelten Artikel 152 und 152a sinngemäss. Werden die geforderten Belege nicht eingereicht, wird die Anmeldung abgewiesen.»*

Abschliessend erlauben wir uns vollständigkeithalber den Hinweis, dass der gewählte Wortlaut in Art. 684a nOR weniger eine Kodifikation der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, sondern vielmehr eine Einschränkung der höchstrichterlichen Definition eines Mantelhandels mit sich bringt. Die neu vorgesehene Bedingung der Überschuldung verwässert unseres Erachtens die Definition des Geschäftsmantels derart, dass neu fast sämtliche bisher nichtigen Übertragungen von Aktien gar nicht mehr als solche klassifiziert werden, zumal die Unternehmen oft gar keine Überschuldung aufweisen. Damit wird der Zweck der Rechtsprechung – nämlich die Umgehung der Auflösungs- und Gründungsbestimmungen zu unterbinden – fast gänzlich vereitelt. Deshalb würden wir es begrüßen, wenn der Wortlaut in Art. 684a nOR aus den genannten Gründen entsprechend an die bundesgerichtliche Definition des Mantelhandels angepasst würde.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Hinweisen zu dienen, und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Brigit Wyss  
Frau Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Frau Elisabeth Baume-Schneider  
Bundesrätin  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Frauenfeld, 25. April 2023  
240

**Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**

**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung der Handelsregisterverordnung (HRegV; SR 221.411) und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV; SR 331) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage einverstanden sind. Mit diesen Verordnungsanpassungen soll das Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses vom 7. Juli 2022 umgesetzt werden. Wir stellen allerdings fest, dass aufgrund der vorgesehenen Neuerungen, insbesondere der Meldepflicht der Steuerbehörden an die Handelsregisterämter, für letztere ein nicht unbedeutender Mehraufwand verbunden sein wird.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber





Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 41 11  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail [can@ti.ch](mailto:can@ti.ch)  
web [www.ti.ch](http://www.ti.ch)

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signora Consiglieria federale  
Elisabeth Baume-Schneider  
Dipartimento federale di giustizia e polizia  
Palazzo federale Ovest  
3003 Berna

[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

### **Procedura di consultazione concernente la lotta contro l'abuso del fallimento (modifica dell'ordinanza sul registro di commercio e dell'ordinanza sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA)**

Signora Consiglieria federale,  
gentili Signore ed egregi Signori,

vi ringraziamo per l'opportunità di esprimerci sul progetto di modifica delle ordinanze in epigrafe e formuliamo le considerazioni seguenti.

La lotta ai fallimenti abusivi costituisce un tema sociale, economico e amministrativo importante per il nostro Cantone, che negli ultimi anni ha rafforzato i controlli per quanto permesso dal quadro legale vigente. Tra le misure principali citiamo l'introduzione della figura del perito fallimentare, figura attiva nel settore fallimentare che segnala al Ministero pubblico i presunti reati fallimentari, come pure la sensibilizzazione sulla tematica tramite formazioni ad hoc di funzionari cantonali del settore, magistrati, procuratori pubblici, avvocati, notai, fiduciari, ecc. Segnaliamo inoltre l'iniziativa n. 19.438 del 4 giugno 2019 dei parlamentari ticinesi volta a creare le basi legali per permettere la ricostituzione economica delle società mantello, che purtroppo non è stata considerata.

#### **I. Premessa**

##### **1. In merito alla Legge federale sulla lotta contro l'abuso del fallimento**

Prima di analizzare le precitate Ordinanze, riteniamo opportuno sollevare una lacuna che riguarda principalmente la Legge federale sulla lotta contro l'abuso del fallimento, la cui entrata in vigore non è ancora stata stabilita ma che potrà essere verosimilmente ad inizio 2024. Questa legge è infatti la base legale in senso formale su cui poggiano le modifiche dell'Ordinanza sul registro di commercio che ci occupa in questa sede. In merito a tale progetto legislativo, teniamo a rimarcare che esiste a nostro parere un vuoto legislativo in merito all'applicazione temporale dell'abolizione dell'art. 43 n. 1 LEF. Non ci risulta infatti che la predetta modifica del 18 marzo 2022 preveda una disposizione transitoria che indichi a quali crediti vadano applicate le nuove normative (contrariamente alle

modifiche del 18 giugno 2010, del 21 giugno 2013 o del 19 giugno 2020, che prevedevano tali norme transitorie). In altre parole, non è dato sapere con la necessaria sicurezza giuridica se la nuova normativa si applicherà solo ai crediti sorti a partire dalla sua entrata in vigore oppure anche ai crediti sorti antecedentemente e non ancora incassati dall'ente toccato (fisco o assicurazione infortuni obbligatoria) al momento dell'entrata in vigore della modifica. A nostro avviso la questione è di tale importanza che andrebbe chiarita prima della messa in vigore della legge, affinché non si creino norme interpretative discordanti e lesive della parità di trattamento.

## **2. In merito all'Ordinanza sul registro di commercio e all'Ordinanza sugli emolumenti in materia di registro di commercio**

Negli ultimi anni il diritto societario in generale e quello relativo alle società di capitali in particolare è stato oggetto di varie ed articolate modifiche. Questo processo, tuttora in corso, ha portato nella procedura in parola a un insieme di nuove norme inserite nel Codice delle obbligazioni (CO), che si riverberano ora nella necessità di puntuali concretizzazioni nell'Ordinanza sul registro di commercio (ORC). In generale le nuove norme dell'ORC concretizzano bene le modifiche introdotte in materia di lotta contro l'abuso del fallimento. Il Canton Ticino concorda pertanto globalmente con le modifiche previste per l'ORC, ad eccezione di alcune osservazioni puntuali su singole disposizioni, di cui si dirà in seguito.

Prima di entrare nel merito, si deve cionondimeno osservare che queste nuove disposizioni creano nuovi e onerosi compiti per gli Uffici del registro di commercio, con un relativo dispendio importante in termini di risorse. Al proposito non si può dimenticare la recente e drastica riduzione degli emolumenti previsti per le iscrizioni nel registro di commercio, entrata in vigore nel 2020. Già in tale occasione, con la presa di posizione di data 15 maggio 2019, il Canton Ticino aveva sottolineato l'aumento del dispendio previsto in particolare dalle procedure d'ufficio con la conseguente necessità di mantenere l'importo degli emolumenti allo *statu quo*. Purtroppo questi aspetti non vennero considerati. Con il nuovo pacchetto di misure contenute dell'avamprogetto in parola, il dispendio richiesto aumenta esponenzialmente. Seguendo pertanto con coerenza i ragionamenti che hanno portato alla riduzione degli emolumenti nel 2020, si postula ora lo stesso ragionamento ma nell'ottica di prevederne il necessario aumento, atto a coprire i nuovi costi generati. In caso contrario si andrebbe a incidere direttamente sulle finanze dei Cantoni. Le alternative percorribili sono sostanzialmente due: rivedere al rialzo gli importi dell'Ordinanza sugli emolumenti in materia di registro di commercio (OEmol-RC), riportandoli agli importi del 2019, oppure ridurre la quota percentuale di storno in favore della Confederazione (attualmente al 10%).

## **II. Osservazioni sulle singole disposizioni in consultazione**

### **1. Ordinanza sul registro di commercio**

#### **Art. 14a ORC Banca dati centrale delle persone**

È opportuno che il Consiglio federale precisi quali misure concrete dovrebbero implementare i Cantoni al fine di creare le condizioni per fornire alla banca dati centrale delle persone i dati delle persone richiesti.

**Art. 62 ORC Rinuncia a una revisione limitata** (*Obbligo di segnalazione da parte delle autorità cantonali di tassazione agli uffici cantonali del registro di commercio per le società che non producono il conto annuale*)

Deve essere considerato che, a seguito dell'introduzione dell'art. 112 cpv. 4 nLIFD, gli Uffici cantonali del registro di commercio avranno un importante aumento del dispendio di lavoro. In questo caso non si tratta semplicemente di un aumento del numero delle procedure di iscrizioni d'ufficio da avviare, ma di una vera e propria nuova fattispecie. Nello specifico gli Uffici cantonali del registro di commercio dovranno in un primo momento diffidare le società segnalate dagli uffici cantonali di tassazione a rinnovare la rinuncia alla revisione limitata (*opting-out*) e in un secondo momento verificare la documentazione prodotta per il rinnovo dell'*opting-out* o la nomina di un ufficio di revisione, oppure avviare una procedura di iscrizione d'ufficio per lacune nell'organizzazione (art. 939 CO). Rispetto a una "classica" procedura di iscrizione d'ufficio, in questo caso il lavoro viene quindi praticamente raddoppiato (diffida a rinnovare l'*opting-out* e verifica documentazione/avvio procedura di iscrizione d'ufficio). Sarebbe inoltre opportuno che il Consiglio federale precisi se da parte degli Uffici del registro di commercio vi sia un obbligo di informare i rispettivi Uffici di tassazione, qualora la società, dopo essere stata diffidata a rinnovare l'*opting-out*, produca i bilanci e i conti economici e, in caso affermativo, come deve avvenire questa segnalazione.

Al punto 2.3 del Rapporto esplicativo, il Consiglio federale indica che sarà necessario sviluppare un'interfaccia elettronica per facilitare e automatizzare la trasmissione delle segnalazioni da parte degli uffici cantonali di tassazione agli uffici del registro di commercio. A questo proposito appare opportuno che sia la Confederazione a svilupparla, in modo da avere un sistema unico e uniformizzato in tutta la Svizzera.

Si segnala ad ogni modo che conformemente al senso letterale delle normative (art. 112 cpv. 4 nLIFD e art. 62 cpv. 5 lett. a nORC) e nonostante il testo del Rapporto esplicativo piuttosto impreciso (cfr. pag. 5 del rapporto esplicativo: "*Ciò consentirà inoltre di confrontare i conti annuali presentati all'amministrazione fiscale con quelli depositati presso il registro di commercio*"). il fisco avrebbe unicamente un obbligo di comunicare al registro di commercio di non aver ricevuto i conti annuali. Un eventuale controllo incrociato della documentazione effettuato direttamente dal Registro di commercio rimane per contro escluso, secondo il parere della nostra autorità fiscale cantonale, in quanto non previsto espressamente dalle basi legali attuali.

**Art. 65a ORC** (*obbligo di verifica delle potenziali società mantello*)

Premesso che l'attività di verifica del commercio di potenziali società mantello è già tutt'ora presente nella maggior parte degli Uffici cantonali del registro di commercio, tramite la codificazione di questa fattispecie nel CO e l'elencazione dei casi di sospetto nell'ORC, si prevede un aumento del carico di lavoro per gli Uffici cantonali del registro di commercio. Questo aumento del carico di lavoro è in particolare da ricondurre al fatto che la procedura di verifica delle società mantello dovrà seguire in futuro un ben preciso iter formale descritto nel cpv. 3 dell'art. 65a ORC (si veda in particolare l'obbligo di emettere una formale decisione di rifiuto dell'iscrizione secondo l'art. 153 ORC). Dato che in futuro saranno applicabili gli artt. 152 segg. ORC, le società interessate avranno inoltre la facoltà di chiedere delle eventuali proroghe del termine assegnato, ciò che aumenterà il carico di lavoro e il tempo di evasione della pratica.

**Art. 83 ORC**

Si veda il commento all'art. 65a ORC.

**Art. 152 ORC Contenuto delle diffide dell'Ufficio del registro di commercio (obbligo di verifica relativo al divieto di esercitare un'attività iscritto nel casellario giudiziale)**

Anche in questo caso viene praticamente creata una nuova fattispecie di procedura di iscrizione d'ufficio che gli Uffici cantonali del registro di commercio saranno tenuti ad avviare. Qualora gli enti giuridici diffidati non daranno seguito al contenuto della diffida, gli Uffici cantonali del registro di commercio saranno tenuti ad emettere una decisione di iscrizione d'ufficio impugnabile ai sensi dell'art. 153 ORC. La redazione, la notificazione e la verifica della crescita in giudicato di tali decisioni comporta un importante dispendio di tempo per il collaboratore che si occupa della pratica. A ciò va aggiunto che queste decisioni, se impugunate, generano una procedura giudiziaria alla quale l'Ufficio è parte ed è tenuto in particolare a presentare le proprie osservazioni.

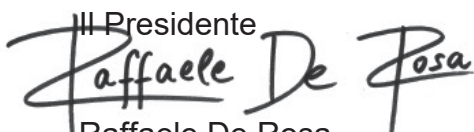
Malgrado l'art. 928a cpv. 2<sup>quater</sup> CO indichi l'Ufficio cantonale del registro di commercio quale autorità responsabile di diffidare l'ente giuridico a prendere le misure necessarie nei casi di divieto di esercizio di un'attività, sarebbe più efficiente che sia l'Ufficio federale del registro di commercio stesso ad avviare la relativa procedura di iscrizione d'ufficio, ritenuto come quest'ultimo, a differenza dei singoli Uffici cantonali del registro di commercio, disponga già di tutti i dati relativi alle decisioni di interdizione di esercitare un'attività (art. 47 lett. e nLCaGi). A questo proposito va rilevato come spetti già all'Ufficio federale del registro di commercio il compito di esaminare se l'interdizione di esercitare un'attività sia incompatibile o meno con le iscrizioni nel registro di commercio (vedi art. 928a cpv. 2<sup>bis</sup> seconda frase CO).

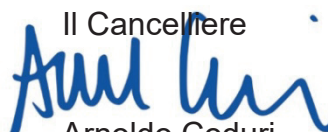
**Ordinanza sul casellario giudiziale informatizzato-VOSTRA**

Il Consiglio di Stato non ha osservazioni particolari sull'introduzione nell'Ordinanza del nuovo art. 61a.

Vogliate gradire, Stimata Consiglieria federale, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
Raffaele De Rosa

Il Cancelliere  
  
Arnaldo Coduri

Copia a:

- Direzione del Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Divisione delle contribuzioni (dfe-dc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet





## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz (BJ)  
Eidgenössisches Amt für das Handelsregister  
Bundesrain 20  
3003 Bern

### **Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA); Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Vorsteher  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. Januar 2023 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Regierungsrat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA) Stellung zu nehmen.

Im Grundsatz begrüssen wir die Änderung der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV; SR 221.411) und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA vom 19. Oktober 2022 (Strafregisterverordnung [StReV]; SR 331), insbesondere die mit der Revision verfolgten Ziele. Betreffend die Änderung der HRegV scheint uns allerdings die Praxistauglichkeit verschiedener vorgeschlagener Massnahmen zweifelhaft. So gehen insbesondere der neue Artikel 684a Schweizerisches Obligationenrecht (OR; SR 220) und die Ausführungen zu Artikel 65a nHRegV davon aus, dass für das Handelsregisteramt ersichtlich ist, wenn eine Gesellschaft überschuldet sein könnte und damit eine Aktienübertragung nicht möglich wäre. Dabei wird verkannt, dass dem Handelsregisteramt das Aktionariat einer Aktiengesellschaft (französisch «société anonyme») nie bekannt ist.

Weiter haben wir zu einzelnen Gesetzesartikeln der revidierten HRegV folgende Bemerkungen:

## Artikel 10

Absatz 2 unterstellt lediglich Kopien der Unterlagen der Einsichtnahme durch Behörden des Bundes und der Kantone. Gemäss Artikel 62 Absatz 2 nHRegV ist die genehmigte Jahresrechnung in Kopie (Bst. a), der Protokollauszug betreffend die Genehmigung der Jahresrechnung dagegen im Original (Bst. b), der Revisionsbericht wiederum in Kopie (Bst. c) und die Verzichtserklärungen der Aktionärinnen und Aktionäre sind dagegen wiederum im Original (Bst. d) einzureichen. Somit sind das GV-Protokoll und der Revisionsbericht für Behörden des Bundes und der Kantone öffentlich, GV-Protokollauszüge sowie Verzichtserklärungen hingegen nicht (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 62 Abs. 2 nHRegV).

## Vorschlag

Artikel 10 Absatz 2 ist so zu formulieren, dass bezüglich der Einreichung der Belege bzw. Unterlagen im Original oder in Kopie und der Möglichkeit zur Einsichtnahme eine Kohärenz erzielt wird.

## Artikel 14a Absatz 1<sup>bis</sup>

Diesbezüglich stellt sich die Frage nach dem Arbeitsaufwand bzw. Aufwand für (zusätzliche) Informationsmittel für die kantonalen Handelsregisterämter.

## Artikel 24c

Im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 25. Januar 2023 wird als Beispiel die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) genannt, die auf ihrer Webseite öffentlich zugängliche Listen über die von ihr bewilligten Institute und kollektiven Kapitalanlagen führt. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die FINMA Institute in ihrem Verzeichnis führt, die noch nicht im Handelsregister eingetragen sind. Wenn dem nicht so wäre, müsste bei Neueintragen im Handelsregister gleichwohl die Bewilligung der FINMA eingereicht werden. Bei Statutenänderungen, Vermögensübertragungen usw., z. B. einer Bank, gilt die Bewilligung für das konkrete Geschäft. Dass das Institut über eine Bewilligung der FINMA verfügt, ist hier unerheblich. Wenn die FINMA nicht einzelne Geschäfte der bewilligten Institute ebenfalls in ihrem Verzeichnis vorgängig publiziert, muss dennoch die Bewilligung für das jeweilige Geschäft eingereicht werden. Derzeit publiziert die FINMA die bewilligten Banken und Wertpapierhäuser usw. in einer PDF- oder Excel-Liste, die in einem gewissen Zeitabstand aktualisiert wird. Diese ist für die Umsetzung von Artikel 24c nHRegV mangels Aktualität jedoch nicht geeignet. Ferner besteht eine interaktive Suche, bei der mit einem Suchbegriff nach Instituten gesucht werden kann, die bereits über eine Bewilligung verfügen. Als Suchresultat werden jedoch lediglich der Sitz und die Art der Bewilligung angezeigt (z. B. Urner Kantonalbank, Altdorf UR, Bewilligung als Bank). Auch dieses Verzeichnis scheint für die Umsetzung von Artikel 24c nHRegV wenig hilfreich zu sein. Es fragt sich daher, in welchen Fällen Artikel 24c nHRegV überhaupt zur Anwendung kommen sollte.

Ein besseres Beispiel wäre hier das Verzeichnis der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), das aber schon unter geltendem Recht konsultiert wird, wenn die Zulassung einer Revisionsstelle geprüft werden muss.



#### **Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe p**

Die vorgeschlagene Regelung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Gesellschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Oft wird jedoch bereits anlässlich der Gründung einer Aktiengesellschaft der Verzicht auf die eingeschränkte Revision (sogenannt Opting-out) beschlossen. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum als Beginn des Geschäftsjahrs bei einer Neueintragung im Handelsregister einzutragen ist. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum eingetragen werden?

#### **Vorschlag**

Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden, z. B. mit einem Nachsatz: «Bei Gründungen ist das Gründungsdatum identisch mit dem Beginn des Geschäftsjahrs».

#### **Artikel 62 Absatz 2**

1. Die vorgeschlagene Regelung betreffend die Erklärung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Gesellschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Oft wird jedoch bereits anlässlich der Gründung einer Aktiengesellschaft ein Opting-out beschlossen. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum als Beginn des Geschäftsjahrs in der Erklärung einzusetzen ist, ab welchem der bereits anlässlich der Gründung beschlossene Verzicht gilt. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum in der Erklärung eingetragen werden? Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden.
2. In den Buchstaben a bis d werden die Unterlagen aufgeführt, die der Erklärung beizulegen sind. Bei Buchstabe a und c wird festgehalten, dass eine Kopie genügt. Bei Buchstabe b und d wird demgegenüber nicht geregelt, dass eine Kopie genügt. Ist dies so zu verstehen, dass die Dokumente gemäss Buchstabe b und d im Original beigelegt werden müssen? Für den Vollzug wäre eine Differenzierung, dass gewisse Unterlagen in Kopie und andere im Original einzureichen sind, schwierig umsetzbar und begründbar. Es sollte deshalb zur Vereinfachung eine einheitliche Regelung analog zur bisherigen Regelung erfolgen, dass sämtliche Beilagen zur Erklärung in Kopie eingereicht werden können.
3. Kann sich das Handelsregisteramt bei Einreichung der Verzichtserklärungen auf Vollständigkeit und Richtigkeit auf die Aussage des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans stützen oder ist das Aktienbuch einzureichen bzw. muss das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan explizit erklären, es hätten sämtliche Aktionäre unterzeichnet? Die Bestimmung sollte dahingehend präzisiert werden.

#### **Artikel 62 Absatz 4**

Die neue Regelung, wonach die Gesellschaft dem Handelsregisteramt die Löschung oder die Eintragung der Revisionsstelle anmelden muss, soll gemäss Erläuterungen erleichtern, dass nicht nur der Verwaltungsrat, sondern alle zeichnungsberechtigten Personen der Gesellschaft oder auch

bevollmächtigte Dritte die Löschung oder die Eintragung der Revisionsstelle anmelden können. Dies steht jedoch im Widerspruch zu Artikel 727a Absatz 5 OR, wonach der Verwaltungsrat diese Mutationen anmelden muss. Solange keine Änderung auf Gesetzesstufe erfolgt, bewirkt die Erleichterung auf Verordnungsebene nichts.

#### **Zu Artikel 62 Absatz 5 Buchstabe a**

1. Es stellt sich die Frage, ob das Handelsregisteramt die Gesellschaft darüber informieren darf oder muss, dass es von der kantonalen Steuerbehörde die Meldung erhalten hat, dass keine Jahresrechnung eingereicht wurde. Dieser Punkt sollte in der Verordnung geregelt werden.
2. Was macht das Handelsregisteramt mit der Jahresrechnung, wenn das Opting-out erneuert wird (ablegen und warten, bis das Steueramt diese nach Art. 10 Abs. 2 nHRegV verlangt?). Welche Anforderungen sind vonseiten des Handelsregisteramts an eine solche Jahresrechnung, die nicht von einer Revisionsstelle geprüft werden muss, zu stellen? Auch hierzu sollte die Verordnung verbindliche Aussagen machen.

#### **Artikel 65a Absatz 1 Buchstabe a**

Was passiert, wenn der Eigentümerwechsel kürzlich eingetragen wurde und danach eine Statutenänderung angemeldet wird? Muss die Eintragung der Statutenänderung abgelehnt werden? Diesbezüglich sollte die Verordnung auch in zeitlicher Hinsicht eine Aussage treffen.

#### **Artikel 65a Absatz 1 Buchstabe b und c**

Solche Tatbestände erfährt das Handelsregisteramt nicht zwingend, da die Aktionäre nicht im Handelsregister eingetragen werden. Wenn das Handelsregisteramt Kenntnis davon erhält, hat es dann zu diesem Sachverhalt intern ein Register zu führen? Anders können solche Fälle kaum aufgespürt werden. Wie sieht es mit der Vereinbarkeit mit dem Datenschutzgesetz aus?

#### **Artikel 65a Absatz 2**

Welche Kriterien in der Jahresrechnung lassen auf einen Mantel schliessen? Gilt hier die Rechtsprechung des Bundesgerichts?

#### **Vorschlag**

In die Verordnung sollten entsprechende Anordnungen aufgenommen werden (Art. 65a Abs. 1 Bst. a bis c nHRegV), wie das Handelsregister diese Tatbestände in Erfahrung bringen und verwalten soll.

In Artikel 65 Absatz 2 nHRegV sollten die Kriterien aufgenommen werden, nach denen das Handelsregisteramt die Jahresrechnung prüft, oder die Anordnung, dass diese nicht weiter zu prüfen sei.



### **Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe q und Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe r**

Die vorgeschlagene Regelung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Gesellschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Oft wird jedoch bereits anlässlich der Gründung der Kommanditaktiengesellschaft ein Opting-out beschlossen. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum als Beginn des Geschäftsjahrs im Handelsregister einzutragen ist, ab dem der bereits anlässlich der Gründung beschlossene Verzicht gilt. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum eingetragen werden? Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden.

### **Zu Artikel 83**

Die vorgeschlagene Regelung begnügt sich mit einem blossen Verweis, dass für die Übertragung von Stammanteilen bei überschuldeten Gesellschaften ohne Geschäftstätigkeit und ohne verwertbare Aktiven die Bestimmungen über die AG sinngemäss gelten. In Artikel 65a Absatz 1 nHRegV werden verschiedene Anhaltspunkte festgehalten, die den Verdacht auf eine nichtige Aktienübertragung begründen können.

Im Gegensatz zur AG muss bei der GmbH für jede Übertragung von Stammanteilen ein schriftlicher Abtretungsvertrag als Beleg eingereicht werden, weshalb das Handelsregisteramt bei der GmbH Einsicht erhält in die Unterlagen zur Transaktion. Im Abtretungsvertrag wird in vielen Fällen auch die Gegenleistung geregelt. In der Praxis ist es ein wichtiges Indiz für einen Mantelhandel, wenn entweder alle Stammanteile oder die Mehrheit der Stammanteile übertragen werden, entweder unentgeltlich, zu einem symbolischen Betrag oder zu einem Betrag, der massiv unter dem Nominalwert liegt. Zudem muss der Kaufpreis nicht zwingend im Abtretungsvertrag enthalten sein. Vielmehr findet sich in einem solchen Vertrag häufig der Satz «Die Gegenleistung wird ausserhalb dieser Vereinbarung geregelt». Würde dies in jedem Fall ein Indiz für eine nichtige Stammanteilübertragung darstellen?

### **Vorschlag**

Wir empfehlen daher, diese möglichen Anhaltspunkte zur Begründung eines Verdachts auf eine nichtige Stammanteilübertragung in der Verordnung explizit festzuhalten und zu regeln.

### **Artikel 87 Absatz 1 Buchstabe m**

Die vorgeschlagene Regelung ist auf den Fall zugeschnitten, dass eine bereits bestehende Genossenschaft mit Revisionsstelle neu auf die eingeschränkte Revision verzichtet mit Beginn ab einem künftigen Geschäftsjahr. Oft wird jedoch bereits anlässlich der Gründung der Genossenschaft ein Opting-out beschlossen. Es stellt sich daher die Frage, welches Datum als Beginn des Geschäftsjahrs im Handelsregister einzutragen ist, ab welchem der bereits anlässlich der Gründung beschlossene Verzicht gilt. Müsste in diesem Fall das Gründungsdatum eingetragen werden? Zu dieser Frage sollte eine Präzisierung in der Verordnung angebracht werden.

## Artikel 152

Nach Artikel 928a Absatz 2<sup>quater</sup> nOR fordert das kantonale Handelsregisteramt (bei einem Tätigkeitsverbot einer im Handelsregister eingetragenen Person) die Rechtseinheit auf, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Das Handelsregisteramt ist keine Gerichtsbehörde und dürfte nicht über einen richterlichen Ermessensspielraum verfügen, um die erforderlichen Massnahmen nach eigenem Ermessen zu bestimmen bzw. zu beurteilen. In den Erläuterungen wird als einziges Beispiel für eine mögliche Massnahme die Löschung der betroffenen Person aus dem Handelsregister erwähnt. Gibt es nebst der Löschung der betroffenen Person aus dem Handelsregister weitere Massnahmen, die ebenfalls in Frage kommen? Wenn ja, was wären das für Massnahmen?

## Vorschlag

Es wäre hilfreich, wenn die Verordnung zu dieser Frage ergänzt wird und die möglichen erforderlichen Massnahmen im Sinne von Artikel 928a Absatz 2<sup>quater</sup> nOR konkret benannt und aufgelistet werden.

Dem Handelsregisteramt werden mit den neu eingeführten und geänderten Bestimmungen in der Handelsregisterverordnung weitere Aufgaben auferlegt. Diese Aufgaben sollten im Interesse einer einheitlichen Handelsregisterführung gemäss den obigen Ausführungen noch genauer definiert werden.

Sehr geehrter Herr Vorsteher, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 21. April 2023



Im Namen des Regierungsrats

|                |                     |
|----------------|---------------------|
| Der Landammann | Der Kanzleidirektor |
|                |                     |
| Urs Janett     | Roman Balli         |

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale  
Elisabeth Baume-Schneider  
Cheffe du Département fédéral de justice  
et police  
3003 Berne

*Par courrier électronique à [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)  
(une version Word et une version PDF)*

Réf : 23\_COU\_512

Lausanne, le 26 avril 2023

**Lutte contre l'usage abusif de la faillite (modification de l'Ordonnance sur le registre du commerce et de l'Ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA).  
Procédure de consultation**

---

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur le projet cité en titre.

Après avoir mené une consultation auprès des organismes concernés du canton, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

Le Parlement a adopté le 18 mars 2022 la loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite, afin de répondre à la problématique des débiteurs recourant à la faillite pour échapper à leurs obligations et les faire assumer par les assurances sociales, qui doivent payer une partie des pertes. Cette modification légale a pour principe d'empêcher les chefs d'entreprise qui ont fait faillite de fonder rapidement une nouvelle entreprise en réengageant leurs salariés et en rachetant leurs outils de production. En vue de sa prochaine entrée en vigueur, des adaptations de l'ordonnance sur le registre du commerce et de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatique sont nécessaires.

Dans l'ordonnance sur le registre du commerce, ce sont notamment les dispositions sur l'inscription de la renonciation au contrôle restreint des comptes qu'il est prévu d'adapter. La modification tend également à définir les critères de recherche permettant aux titulaires d'autorisation de consulter des données sur des personnes physiques via les registres officiels. Les offices du registre du commerce seront tenus à l'avenir de consulter directement ces répertoires et au besoin de vérifier l'existence de l'autorisation nécessaire à l'inscription. En ce qui concerne l'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA, les adaptations visent à concrétiser la mise en œuvre d'obligations de communiquer inscrites dans la loi. Ainsi, la communication à l'OFRC des interdictions d'exercer une activité inscrite au casier judiciaire devra se faire par le biais d'une interface entre VOSTRA et la base de données centrales des personnes (art. 928b CO).

Le Conseil d'Etat est favorable à ces modifications des ordonnances sur le registre du commerce et sur le casier judiciaire informatique. Au demeurant, celles-ci ne font que concrétiser les modifications légales du 18 mars 2022, qui laissent peu de marge de manœuvre.

Il constate par ailleurs que le projet de relier le casier judiciaire aux bases de données du registre du commerce, dans le but d'assurer la mise en application des interdictions d'exercer une activité, s'inscrit dans le cadre de la stratégie de cyberadministration qui est poursuivie par la Confédération et les cantons. L'objectif général est de moderniser les processus de travail et de communication entre autorités par voie électronique.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

**Copies :**

- Office des affaires extérieures
- Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, Direction des affaires juridiques





2023.01506

**P.P.** CH-1951  
Sion

Poste CH SA

Madame  
Elisabeth Baume-Schneider  
Conseillère fédérale  
Cheffe du Département fédéral  
de justice et police  
Palais fédéral  
3003 Berne



Notre réf. MT

Date

**26 AVR. 2023**

**Consultation sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite (modification de l'ordonnance sur le registre du commerce et de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA)**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat valaisan vous remercie de l'avoir consulté sur le dossier cité en exergue et vous communique, ci-après, sa détermination.

De manière générale, les propositions de modifications de l'ORC (p-ORC) concrétisent les futures dispositions du CO (nCO), mais quelques points méritent d'être clarifiés.

En effet, le projet ne règle pas à satisfaction la question du transfert nul de participations pour la Sarl. En effet, le contrat de cession de parts sociales doit être déposé dans ce cas, alors que les changements d'actionnaires ne s'inscrivent pas pour la SA. Dans ce sens, l'article 65a p-ORC et son renvoi à l'article 83 p-ORC pour la Sarl conviennent pour les soupçons dans le cadre d'autres inscriptions que la cession elle-même des parts. Pour ce dernier cas, il conviendrait d'ajouter un nouvel alinéa 3 à l'article 82 ORC (voire comme premier indice à l'art. 65a al. 1 let. a p-ORC) et de déterminer le pouvoir de cognition du Registre du commerce, qui devrait être plus important dans cette situation pour remplir le but visé de la modification. Il s'agit par ailleurs de concrétiser l'article 787a nCO qui parle expressément de la cession.

D'expérience, le rachat de sociétés vides se fait par un (ou plusieurs) contrat(s) portant (successivement) sur l'ensemble des parts sociales à une seule personne et généralement pour un faible prix (voire non indiqué). Ce sont les deux faisceaux d'indices qui peuvent faire penser à un transfert de manteau de parts sociales nul. Il serait par ailleurs judicieux de permettre aux sociétés de signer une déclaration écrite pour le Registre du commerce pour légitimer la cession des parts. Ainsi constituerait un indice pour fonder un soupçon de transfert d'actions / de parts sociales nul lorsqu'il est produit un contrat de transfert de participations portant simultanément ou successivement sur l'ensemble du capital de la société ou si le prix de la cession est faible ou n'est pas indiqué, à moins qu'il n'y soit déclaré (même séparément) que la société ne doit pas être considérée objectivement comme économiquement liquidée au sens de l'article 684a nCO.

A l'article 62 alinéa 2 lettre a p-ORC, il conviendrait de préciser que les comptes annuels en copie doivent être signés (par renvoi aux prescriptions légales en la matière).



Par ailleurs, la nouvelle disposition a supprimé le pouvoir de cognition du Registre du commerce concernant les pièces déterminantes. Il y a lieu ainsi à prévoir tous les cas possibles, notamment l'acceptation tacite de l'opting out (art. 727a al. 2 2<sup>e</sup> phr. CO). Une autre solution consisterait à reformuler l'article 62 alinéa 2 lettre d p-ORC par des preuves (ou autres justificatifs) de l'acceptation de la renonciation, telles que le procès-verbal de l'assemblée générale, les déclarations des actionnaires et une confirmation d'au moins un membre du conseil d'administration attestant que les conditions de l'acceptation tacite de l'opting out ont été respectées (art. 727a al. 2 2<sup>e</sup> phr. CO).

La distinction des pièces publiques et non publiques doit être clarifiée. Le principe général de la publicité doit s'étendre à la réquisition et à la déclaration de la renonciation au contrôle restreint. Selon l'article 10 alinéa 2 p-ORC, du reste mal articulé, et la systématique de l'ordonnance (titre de l'art. 10 « exceptions » par rapport au chapitre 4 « publicité du registre du commerce »), tous les documents de l'article 62 p-ORC seraient non publics, y compris la réquisition et la déclaration. De plus, il conviendrait de rendre public également le procès-verbal de l'assemblée générale (cas échéant) à l'instar de la nomination ou révocation d'un organe de révision. Seuls les autres documents complémentaires prouvant l'unanimité (déclarations) doivent faire exceptions à la publicité, pour le secret des actionnaires, à l'instar des comptes. Ce faisant, le procès-verbal d'assemblée générale devrait être mentionné à l'article 62 alinéa 1 ORC et seuls les documents de l'article 62 alinéa 2 lettres a et d p-ORC seraient exemptés de publicité (à indiquer à l'art 10 p-ORC).

Pour plus de clarté, la référence aux copies des documents découlant de l'article 62 alinéa 2 lettres a et d p-ORC doit également figurer à l'alinéa 1 de l'article 10 p-ORC, pour bien signifier qu'elles ne constituent pas des pièces publiques.

Le travail « policier » des Registres du commerce est renforcé. Il est spécialement approfondi la question du renouvellement de l'opting out. Il est à prévoir que beaucoup de sociétés ne déposent pas leurs comptes au fisc, ouvrant la voie à la nouvelle procédure. A cela s'ajoutent les autres nouvelles sommations et procédures. Dans ce sens, le Registro du commerce devra compter sur un accroissement des effectifs à l'instar du travail en cours sur les adresses pour absorber cette nouvelle charge de travail.

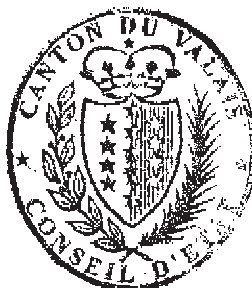
Cela dit, compte tenu du fait que les créances de droit public seront à l'avenir soumises à la poursuite par voie de faillites, il serait opportun de prévoir un délai transitoire pour l'application de la nouvelle procédure (renouvellement de la renonciation sur communication du fisc) d'au moins une année. Cela permettrait de lisser quelque peu les nouvelles charges qui incombent au canton.

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Roberto Schmidt



La chancelière

  
Monique Albrecht

Copie à [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)



Volkswirtschaftsdirektion, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Elisabeth Baume-Schneider,  
Bundesrätin  
Bundeshaus West  
3003 Bern

T direkt +41 41 728 55 01  
silvia.thalmann@zg.ch  
Zug, 3. April 2023 kyal  
VD VDS 6 / 457 - 79023

**Vernehmlassung zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses – Stellungnahme  
Kanton Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 wurden die Kantone eingeladen, zur Vernehmlassung zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses eine Stellungnahme einzureichen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat die Volkswirtschaftsdirektion mit der direkten Erledigung beauftragt. Gerne nehmen wir zu den Änderungen in der Handelsregisterverordnung wie folgt Stellung und verzichten auf eine Stellungnahme zu den Änderungen in der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA:

**1. Zum Verbot des Mantelhandels**

Antrag: Art. 65a nHRegV sei wie folgt zu ergänzen:

- Art. 65a Abs. 2 lit. c nHRegV: «eine schriftliche Erklärung, dass kein Mantelhandel vorgenommen wurde oder beabsichtigt wird und dass sich seit dem Jahresabschluss keine wesentlichen Veränderungen in der Vermögenslage der Gesellschaft ergeben haben.»
- Art. 65a Abs. 2 lit. d nHRegV: «ein Zwischenabschluss sofern sich die Vermögenslage der Gesellschaft seit dem Jahresabschluss wesentlich geändert hat.»

Begründung:

Art. 65a nHRegV erwähnt Anhaltspunkte, die den Verdacht eines Mantelhandels bzw. einer nichtigen Aktienübertragung (Art. 684a OR) begründen. Art. 65a nHRegV sieht zudem vor, dass die Gesellschaft auf Aufforderung hin dem Handelsregisteramt eine unterzeichnete Jahresrechnung des letzten abgelaufenen Geschäftsjahres oder (falls die Gesellschaft eine Revisionsstelle hat) eine Kopie des Revisionsberichts einreichen muss.

Üblicherweise wird eine Jahresrechnung einmal im Jahr erstellt. Wenn nun im Zusammenhang mit einem Handelsregistergeschäft, bei dem ein Mantelhandel vermutet wird, eine Jahresrechnung oder der Revisionsbericht eingereicht werden muss, besteht das Problem, dass seit dem Erstellen der Jahresrechnung viel Zeit (über ein Jahr) vergangen sein und sich in finanzieller Hinsicht bei der betroffenen Gesellschaft viel geändert haben kann. Die Jahresrechnung entspricht in diesen Fällen den tatsächlichen Gegebenheiten in keiner Weise und hat keinerlei Aussagekraft. Mit der beantragten Erklärung bzw. dem Erfordernis des Zwischenabschlusses wird die nötige Klarheit und Transparenz geschaffen.

## **2. Zu Eintragungen im Zusammenhang mit Tätigkeitsverboten**

Antrag: Es ist zu regeln, wie das EHRA das zuständige kantonale Handelsregisteramt informiert.

### Begründung:

Die Oberaufsichtsbehörde des Bundes über das Handelsregister sorgt gemäss Art. 928a Abs. 2<sup>bis</sup> nOR dafür, dass die zentrale Datenbank keine Personen mit Einträgen enthält, welche mit einem Tätigkeitsverbot nach Artikel 67 des Strafgesetzbuchs, Artikel 50 des Militärstrafgesetzes oder Artikel 16a Absatz 1 des Jugendstrafgesetzes unvereinbar sind. Sie prüft insbesondere die gemäss Artikel 64a n des Strafregistergesetzes gemeldeten Tätigkeitsverbote auf ihre Vereinbarkeit mit den in der zentralen Datenbank eingetragenen Funktionen der Personen. Stellt sie eine Unvereinbarkeit fest, informiert sie das zuständige kantonale Handelsregisteramt.

In der nHRegV fehlt eine Regelung, wie diese Information zu erfolgen hat. Dies müsste im Rahmen dieser Revision geregelt werden.

Antrag: Art. 10 Abs. 1 nHRegV ist mit einer lit. e zu ergänzen: «die Begründung und die Bezeichnung des Tätigkeitsverbots in der gestützt auf Art. 928a Absätze 2<sup>bis</sup> – 2<sup>quater</sup> OR erlassenen Verfügung gemäss Art. 153 HRegV».

### Begründung:

Meldet das EHRA dem Handelsregisteramt, dass eine Unvereinbarkeit besteht zwischen einem Tätigkeitsverbot und einer im Handelsregister eingetragenen Person, muss das Handelsregisteramt die Rechtseinheit auffordern, die erforderliche Anmeldung vorzunehmen oder zu belegen, dass keine Eintragung, Änderung oder Löschung erforderlich ist (Art. 152 nHRegV). Reagiert die Gesellschaft nicht, muss das Handelsregisteramt eine Verfügung über eine Änderung von Amtes wegen (z.B. die Streichung einer Person) gestützt auf Art. 153 HRegV erlassen. Damit für die betroffene Gesellschaft oder die betroffene Person ein effektiver Rechtsschutz gegen diese Verfügung besteht, muss diese entsprechend begründet sein. Diese Begründung umfasst insbesondere den Sachverhalt mit Bezeichnung des Tätigkeitsverbots, das mit einem Strafurteil ausgesprochen wurde. Kommt es gestützt auf diese Verfügung zum Eintrag in das



Handelsregister, ist diese Verfügung als Beleg grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich (Art. 936 Abs. 1 OR).

Dadurch ergibt sich ein Widerspruch zur Vorschrift, dass Meldungen und Unterlagen, die im Rahmen der Prüfung von Tätigkeitsverboten nach Art. 928a Abs. 2<sup>bis-2<sup>quater</sup></sup> nOR erfolgen, nicht öffentlich sein sollen (Art. 10 Abs. 1 lit. d nHRegV). Wenn die Verfügung nun als Beleg öffentlich wird, wird der durch Art. 10 Abs. 1 lit. d nHRegV vorgesehene Schutzmechanismus obsolet. Aufgrund der öffentlich zugänglichen Verfügung wäre die strafrechtliche Sanktion im Handelsregister einsehbar. Dies sogar selbst dann noch, wenn der Strafregistereintrag im privaten und im amtlichen Strafregister schon lange gelöscht wurde.

Die Verfügung nach Art. 153 HRegV, welche gestützt auf ein Tätigkeitsverbot erlassen wird, sollte deshalb als im Handelsregister hinterlegter und öffentlich einsehbarer Beleg keine Rückschlüsse auf das Tätigkeitsverbot zulassen. In der Konsequenz soll die Verfügung nur als beglaubigter Auszug oder geschwärzt als Beleg abgelegt werden, so dass ausschliesslich das Dispositiv betreffend die Eintragung im Handelsregister (z. B. die Löschung der betreffenden Person im Handelsregister) öffentlich ersichtlich ist.

### 3. Grammatikalischer Hinweis

In Art. 65a Abs. 1 lit. b nHRegV ist am Ende das Wort «hat» wegzulassen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
Volkswirtschaftsdirektion



Silvia Thalmann-Gut  
Frau Landammann

Zustellung per E-Mail an:

- [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch) (PDF und Word)
- Obergericht ([info.og@zg.ch](mailto:info.og@zg.ch)) (PDF)
- Sicherheitsdirektion ([info.sd@zg.ch](mailto:info.sd@zg.ch)) (PDF)
- Handelsregister- und Konkursamt ([contact.hra@zg.ch](mailto:contact.hra@zg.ch)) (PDF)



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
3003 Bern

5. April 2023 (RRB Nr. 397/2023)

**Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über  
das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns die Änderungen der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV; SR 221.411) und der Verordnung vom 19. Oktober 2022 über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV; SR 331) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

**A. Vorbemerkungen**

Die Ermittlungsverfahren wegen missbräuchlicher Konkurse nahmen in den letzten drei Jahren in erheblichem Masse zu, weshalb wir die vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere die Erweiterung der Möglichkeiten, dem Mantelhandel zu begegnen, grundsätzlich begrüssen.

Die Vorlage geht davon aus, dass das Handelsregisteramt Gesellschaften auffordern muss, ihr Opting-out zu erneuern, wenn eine entsprechende Meldung der Steuerbehörden erfolgt. Wir weisen darauf hin, dass im Handelsregister des Kantons Zürich mehr als 36 000 Aktiengesellschaften, 44 000 Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und 1000 Genossenschaften eingetragen sind. Im Kanton Zürich muss mit rund 2500 Meldungen pro Jahr gerechnet werden, was rund eine Verdoppelung der zurzeit rund 2200 geführten Verfahren pro Jahr bedeutet. Dabei wird die Meldepflicht der Steuerbehörden an das Handelsregisteramt zur Bekämpfung des Konkursmissbrauches unseres Erachtens wohl nur beschränkt greifen: Die Mitteilung der Steuerbehörde an das Handelsregisteramt wird erst mit einer grossen zeitlichen Verzögerung nach dem Geschäftsjahr erfolgen, das ohne Jahresrechnung abgeschlossen wurde. Zudem muss aufgrund der Fristen mit mindestens vier Monaten für die Durchführung eines amtlichen Verfahrens gerechnet werden. Weiter muss berücksichtigt werden, dass die 2500 amtlichen Verfahren nicht alle unmittelbar nach der Meldung eingeleitet werden können. Vielmehr verlangt eine

gleichmässige Auslastung des Personals eine Verteilung der Bearbeitung über mindestens ein halbes Jahr. Gesellschaften, die keine Jahresrechnung erstellen, können folglich noch lange tätig sein, ohne Rechtsfolgen befürchten zu müssen. Es ist nicht zu erwarten, dass die Meldepflicht die erhoffte Wirkung, nämlich dass die Rechtseinheiten ihre Jahresrechnungen einreichen, entfaltet. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass – im Vergleich zur zumindest kurzfristig eher geringen Wirkung – der Aufwand der Handelsregisterbehörden erheblich steigen dürfte. Für die Durchführung der zusätzlichen amtlichen Verfahren würden im Kanton Zürich wohl mindestens zwei zusätzliche Vollzeitstellen benötigt. Überdies werden allein zusätzliche Portokosten von rund Fr. 26 500.00 pro Jahr anfallen (Versand Aufforderung mit Einschreiben Rückschein Fr. 10.60 pro Brief), da diese Kosten den Rechtseinheiten nicht mehr verrechnet werden können. Für das Handelsregisteramt des Kantons Zürich ist deshalb im Zusammenhang mit den erwähnten Aufforderungen mit jährlichen Mehrkosten von rund Fr. 300 000 zu rechnen.

## **B. Inkraftsetzung von Art. 43 Ziff. 1 und 1<sup>bis</sup> SchKG**

Dem Begleitschreiben entnehmen wir, dass die Vorlage auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt werden soll. Die Aufhebung von Art. 43 Ziff. 1 und 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SchKG; SR 281.1) hat zur Folge, dass auch für öffentlich-rechtliche Forderungen, wie etwa Steuern oder Sozialversicherungsprämien im Anwendungsbereich von Art. 39 SchKG, der Weg der Konkursbetreibung einzuschlagen wäre. Im Kanton Zürich ist mit rund 1000 zusätzlichen Konkursverfahren zu rechnen, was zu einem Bedarf von rund 25 zusätzlichen Vollzeitstellen bei den Konkursbehörden führen wird. Zudem erscheint auch beim Handelsregisteramt eine zusätzliche 50%-Stelle als notwendig. Innert der kurzen Zeit, die nach Erlass der Verordnungsänderungen verbleiben wird, erscheint die Einstellung und Ausbildung des notwendigen Personals kaum als bewältigbar. Dass die Änderungen alle Kantone in vergleichbarer Weise treffen, dürfte die Einstellung von Fachpersonal zusätzlich erschweren. Eine Inkraftsetzung von Art. 43 SchKG auf den 1. Januar 2024 erscheint damit als zu kurzfristig, und wir ersuchen um den Aufschub der Inkraftsetzung dieser Bestimmung um zwei Jahre. Gegen die Inkraftsetzung der übrigen Bestimmungen auf den 1. Januar 2024 haben wir demgegenüber keine Einwendungen.

## **C. Zu den einzelnen Bestimmungen**

### **Art. 10 E-HRegV**

*Abs. 1 Bst. d:* Der Verordnungstext sieht vor, dass Meldungen (des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister [EHRA]) über ein Tätigkeitsverbot nicht der Öffentlichkeit unterliegen. Reicht eine Rechtseinheit aufgrund einer amtlichen Aufforderung des Handelsregisters gemäss Art. 933 OR (SR 220) die erforderlichen Anmeldungsunterlagen nicht ein, ist unklar, was die Belegbasis für den Zwangseintrag (Streichung der mit dem Tätigkeitsverbot belegten Person) sein soll. Aufgrund geltenden Rechts erhält das Handelsregister momentan das rechtskräftige Dispositiv über das vom Gericht ausgesprochene Tätigkeitsverbot zur Kenntnisnahme. Ein solcher Beleg ist gemäss Art. 936 OR öffentlich zugänglich. In der vom Handelsregisteramt erlassenen Verfügung gemäss

Art. 153 HRegV ist jeweils offengelegt, wieso eine Eintragung von Amtes wegen erfolgt, also auch die mitgeteilten Grundlagen des Tätigkeitsverbotes. Die Übermittlung des Dispositivs hat sich in der Praxis bewährt. Wir empfehlen, an dieser Praxis festzuhalten. Das EHRA übermittelt somit den kantonalen Handelsregisterämtern jeweils das Dispositiv betreffend das vom Gericht ausgesprochene Tätigkeitsverbot (vgl. dazu S. 13 des Erläuternden Berichts bezüglich Unterstützungsleistungen).

Abs. 2: Der behördliche Informationsaustausch ist für die Bekämpfung missbräuchlicher Konkurse zentral. In Art. 10 Abs. 2 E-HRegV wird deshalb die Einsicht in «Kopien und Unterlagen nach Artikel 62» geregelt. Die Einsicht wird dabei auf die Behörden des Bundes und der Kantone beschränkt. Neben den Steuerbehörden werden dabei im Erläuternden Bericht die Strafverfolgungsbehörden erwähnt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben den Kantonspolizeien auch Gemeindepolizeien bestehen, die in der Strafverfolgung eine wichtige Aufgabe wahrnehmen. Die Einsicht in die Unterlagen betreffend die Eintragung des Verzichts auf die beschränkte Revision muss deshalb nicht nur den Kantonspolizeien, sondern allen Strafverfolgungsbehörden gewährt werden. Die Formulierung der Bestimmung ist so zu fassen, dass diesen ein Einsichtsrecht gewährt werden kann.

#### **Art. 14a Abs. 1<sup>bis</sup> E-HRegV**

Wir begrüssen die Personensuche in einer zentralen Datenbank. Die Umsetzung sollte auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorlage erfolgen. Die bereits bestehende Personensuche bei den kantonalen Handelsregisterämtern ist im zentralen Firmenindex (Zefix) nach dem System, wie es bei der Firmenabfrage bereits heute besteht, zu zentralisieren. Dabei sind zunächst die Abfragen, die in den kantonalen Datenbanken bereits vorhanden sind, zu verknüpfen. Die Perfektionierung des Systems mit einer Personennummer kann unseres Erachtens zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Der Verordnungstext sieht vor, dass bei Einzelabfragen im Internet «insbesondere mit Personennamen» gesucht werden können soll. Dies lässt indessen offen, was «mit Personennamen» bedeutet. Für eine taugliche Suche nach Personen mithilfe ihres Namens ist unseres Erachtens eine Suche nach Namensbestandteilen unerlässlich. Diese Problematik spitzt sich insbesondere bei altrechtlichen Doppelnamen zu. Als Illustration diene folgendes Beispiel: Frau Erika Müller Meier hat den amtlichen Familiennamen «Müller Meier»; sie ist im Handelsregister sowohl als «Meier» als auch als «Müller Meier» erfasst, weil sie ihrer Anmeldepflicht in Bezug auf die Namensänderung nie nachgekommen ist. Mit einer Suche nur nach «Müller» würde man sie nicht finden, weil das nicht «der Personennamen» ist. Entsprechend ist eine Suche nach Namensbestandteilen zwingend erforderlich.

Mindestens solange eine nichtsprechende Personennummer fehlt, sollte zudem auch nach Heimatort und/oder Wohnsitz gesucht werden können. Dies ist insbesondere wichtig bei häufigen Namen. Mit diesen Kriterien sollte zudem auch künftig gesucht werden können, wenn die zugehörige nichtsprechende Personennummer unbekannt ist und nicht in Erfahrung gebracht werden kann (z. B. wenn eine Behörde untersucht, ob ein spezifischer Hans Meier ein Einzelunternehmen eingetragen hat).



### **Art. 19 Abs. 3<sup>bis</sup> E-HRegV**

Neben dem EHRA sollten unseres Erachtens auch die Handelsregisterämter Zugriff auf den Behördenauszug 3 (Strafregistrauszug, vgl. Art. 47 Bst. e nStReG) erhalten. Dies ist notwendig, damit sie im Verdachtsfall bereits bei der Anmeldung zur Eintragung prüfen können, ob für die beantragten Eintragungen aufgrund vorhandener Tätigkeitsverbote Unvereinbarkeiten bestehen. Der vorgesehene Ablauf, wonach das EHRA die Eintragungen auf Unvereinbarkeiten prüft, danach Meldung erstattet und die Handelsregisterämter schliesslich analog den Regeln bei Vorliegen eines Organisationsmangels vorgehen, erscheint als schwerfällig und wenig effektiv. Damit sichergestellt werden kann, dass keine Unvereinbarkeiten aufgrund von Tätigkeitsverboten bestehen, ist es zentral, dass vor der Eintragung eine Prüfung durch die Registerführenden stattfinden kann. Unseres Erachtens wäre es allerdings noch zielführender und effizienter, wenn in der Verordnung vom 10. November 2004 über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide (SR 312.3) festgehalten würde, dass die Tätigkeitsverbote jedem kantonalen Handelsregisteramt mitgeteilt werden. So könnte sichergestellt werden, dass Personen infolge Unvereinbarkeiten in Registern als Organe überhaupt nicht mehr eingetragen werden können.

### **Art. 24c E-HRegV**

Die Bestimmung verlangt, dass das Handelsregisteramt Einsicht nimmt in die öffentlich zugänglichen Verzeichnisse der Behörden, wenn die Zustimmung einer Behörde für die Eintragung erforderlich ist. Dies soll als Nachweis für die Zustimmung genügen. Leider wird dabei ein in der Praxis wesentlicher Punkt übersehen: Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) – die im erläuternden Bericht auf S. 7 als Beispiel genannt wird – erteilt nicht nur Erstbewilligungen, sondern auch Änderungsbewilligungen, für die eine Zustimmung der FINMA zum Handelsregistereintrag erforderlich ist (z. B. Art. 3 Abs. 3 Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen [SR 952.0]). Regelmässig ist hierbei die Eintragung einer Statutenänderung im Handelsregister Voraussetzung für die Weiterführung des Geschäftsbetriebes. Dies ergibt sich nicht aus den öffentlichen Registern.

Die Bestimmung ist zudem insofern redundant, als dass sich dies bereits aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht ergibt: Tatsachen, die sich aus einer Webseite mit offiziellem Anstrich ergeben, gelten als notorisch und müssen dementsprechend auch nicht belegt werden. Art. 24c E-HRegV widerspiegelt insofern bloss das, was ohnehin schon gilt. Auf die Bestimmung ist deshalb zu verzichten.

### **Art. 45 Abs. 1 Bst. p, Art. 68 Abs. 1 Bst. q, Art. 73 Abs. 1 Bst. r und Art. 87 Abs. 1 Bst. m E-HRegV**

Neu wird das Datum des Beginns des Geschäftsjahres, ab dem der Verzicht auf die eingeschränkte Revision gilt, im Handelsregister eintragen, aber nicht mehr das Datum der KMU-Erklärung nach Art. 62 Abs. 1 E-HRegV. Dies erscheint insofern problematisch, als ungeklärt bleibt, ab welchem Zeitpunkt die Revisionsstelle gelöscht werden kann. Zudem ist in diesen Bestimmungen nicht klar, ob der Revisionsverzicht und die Revisionsstelle überhaupt zeitgleich eingetragen sein können. Es kann nicht Aufgabe des Handels-

registeramtes sein, die Löschung der Revisionsstelle pendent zu halten, bis das entsprechende Geschäftsjahr beginnt bzw. das Mandat der Revisionsstelle effektiv endet (vgl. bereits Praxismitteilung 1/22 des EHRA, S. 2). Aufgrund der neuen Konzeption bezüglich des Opting-outs muss unseres Erachtens ein gleichzeitiger Eintrag des Revisionsverzichts sowie der Revisionsstelle möglich sein. Die vorgeschlagenen Änderungen bringen einen solchen neu möglichen Paralleleintrag jedoch nicht zum Ausdruck. Dies könnte mit einem weiteren Absatz in Art. 62 E-HRegV klargestellt werden. Alternativ könnte in Art. 62 E-HRegV auch vorgeschrieben werden, dass die Anmeldung erst zulässig ist, wenn die Revisionsstelle ihr Mandat endgültig beendet hat (d. h. nach Abschluss der folgenden General- bzw. Gesellschafterversammlung, an der die Jahresrechnung über das letzte revidierte Geschäftsjahr abgenommen wird).

#### **Art. 62 E-HRegV**

*Abs. 2 Bst. a und c:* Es wäre zu empfehlen, mit Blick auf die Möglichkeit eines Zwischenabschlusses und im Sinne einer einheitlichen Bezeichnung der Unterlagen, die Formulierung von Art. 652d Abs. 2 OR anstelle von Abs. 2 Bst. a und c gemäss Entwurf zu verwenden. Zudem ist nicht nachvollziehbar, weshalb ein genehmigter Zwischenabschluss im Entwurf nicht genügen soll.

*Abs. 2 Bst. b und d:* Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Protokollauszug bzw. die Verzichtserklärungen nicht in Kopie vorliegen können oder umgekehrt der Revisionsbericht und die Jahresrechnung schon; das Verlangen von Originalen widerspricht zudem Art. 10 Abs. 2 E-HRegV. Weiter hat sich die bisherige Regelung bewährt, sodass sich eine materielle Neuregelung nicht aufdrängt: Es ist zu betonen, dass obwohl seit Einführung des Opting-outs die Verzichtserklärungen bzw. das Protokoll der Generalversammlung in Kopie eingereicht werden konnten, dies bisher kein Problem dargestellt hat. Eine Verschärfung der Formvorschriften ist deshalb kontraproduktiv und verursacht ohne Not weitere Gerichtsverfahren.

*Abs. 2 Bst. b:* Es ist nicht ersichtlich, weshalb zwingend ein Auszug erforderlich ist. Während bei einer gut geführten Gesellschaft die Genehmigung der Jahresrechnung an der ordentlichen Generalversammlung mit anderen zwingenden Traktanden erfolgen wird, kann es auch sein, dass Gesellschaften spezifisch ausserordentliche Generalversammlungen zur Genehmigung der Jahresrechnung aufgrund der Aufforderung des Handelsregisteramtes durchführen werden, weil den Gesellschaften gar nicht bewusst war, dass die Jahresrechnung zu genehmigen ist. Dies ist insbesondere bei den (häufigen) kleinen KMU und Ein-Personen-Gesellschaften denkbar. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Unterlagen von vornherein nicht der Öffentlichkeit des Handelsregisters unterstehen.

*Abs. 4:* Gemäss Art. 727a Abs. 5 OR muss der Verzicht bzw. die neue Revisionsstelle vom Verwaltungsrat angemeldet werden, weshalb nicht die in Art. 17 Abs. 1 HRegV bezeichneten Personen anmelden dürfen. Die Bezeichnung «Gesellschaft» ist deshalb nur zutreffend, sofern auch die Revision von Art. 727a Abs. 5 OR auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verwaltungsänderungen erfolgt ist.

*Abs. 5, Ingress:* Der Erläuternde Bericht geht auf S. 9 davon aus, dass zusammen mit der erneuerten Erklärung die (aktuellen) Beilagen erneut einzureichen sind. Dies findet jedoch im Wortlaut keine Stütze. Der Erläuternde Bericht sollte deshalb präzisiert werden.

Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass der Revisionsbericht gemäss Art. 62 Abs. 2 Bst. c E-HRegV nicht mehr eingereicht werden kann, da es um eine Erneuerung geht. *Abs. 5 Bst. a:* Erhält das Handelsregisteramt vom Steueramt die Meldung, dass keine Jahresrechnung eingereicht wurde, und wird diese auch nach Aufforderung durch das Handelsregisteramt nicht nachgereicht, liegt ein begründeter Anfangsverdacht auf ordnungswidrige Führung der Geschäftsbücher (Art. 325 StGB [SR 311.0]) vor, was eine Anzeige des Handelsregisteramtes an die Strafverfolgungsbehörde nach sich ziehen müsste. Wir regen an, zu prüfen, ob dies geregelt werden müsste.

### **Art. 65a E-HRegV**

*Abs. 1:* Wir begrüssen es, dass der Katalog nicht abschliessend ist. Es ist nicht abzusehen, wie sich der Mantelhandel nach diesen Änderungen weiterentwickeln wird. Diese Flexibilität ist zu begrüssen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass dem Handelsregisteramt nicht bekannt ist, sein kann und sein muss, wann Aktien übertragen werden; nur bei der GmbH ist bekannt, wer Gesellschafterin oder Gesellschafter ist. Entsprechend erscheint der Schluss auf eine nichtige Übertragung von Aktien bei der Aktiengesellschaft ausschliesslich aufgrund der sich darauf stützenden bzw. daran anknüpfenden Mutationen heikel. Indessen ist dies bereits der Konzeption des Gesetzgebers inhärent.

*Bst. a:* Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid 4A\_589/2017 vom 9. Februar 2018, E. 2.4, das Verlangen einer Erneuerung des Opting-outs unter geltendem Recht als unzulässig erachtet, wenn bloss eine amtliche Mitteilung mit Verlustschein vorliegt. Angesichts dieser strengen Rechtsprechung des Bundesgerichts ist fraglich, ob die offene Formulierung «mehrere eingetragene Tatsachen, namentlich» nicht letztlich gerichtlich ihres Zieles entleert werden. Erfahrungsgemäss ist der Reiz an einem Mantel gerade die Möglichkeit, über eine Gesellschaft frei zu verfügen, als ob sie neu gegründet worden wäre. Entsprechend werden stets «gleichzeitig oder sukzessiv» mindestens Firma oder Zweck sowie Mitglieder des Verwaltungsrates geändert. Es erscheint deshalb angezeigt, den Wortlaut von Bst. a einschränkender zu formulieren.

*Bst. b:* Unklar ist, ob «am selben Rechtsdomizil» das Domizil der Rechtseinheit im Zeitpunkt der Übertragung oder nach der (noch einzutragenden) Domizil- oder Sitzänderung bezeichnet. Da der Mantelhandel in der Regel mit einer Sitzänderung verknüpft ist, drängt sich hier allenfalls eine Klarstellung auf.

*Bst. c:* Eine Aktienübertragung kann bei der Aktiengesellschaft nicht angemeldet werden. Es muss vielmehr gesagt werden, dass es um Anmeldung von Geschäften in einem (offensichtlichen) Zusammenhang mit einer Aktienübertragung geht. Zudem sollte «anmelden» durch «einreichen» ersetzt werden. Erfahrungsgemäss reichen eine kleine Handvoll Unternehmen den grössten Teil der Mantelgeschäfte ein. Die Anmeldung erfolgt jedoch in der Regel ohne Vollmacht. Hier ist deshalb zu differenzieren.

Ohnehin ist jedoch zu betonen, dass Bst. b und c im Massengeschäft bei den GmbH (bei über 3000 Stammanteilveränderungen im Jahr gemäss Auswertung der erhobenen Gebühren durch das Handelsregisteramt des Kantons Zürich) nur bedingt praxistauglich sind. Deren Aufführung in der Liste ist dennoch an sich begrüssenswert, da sie eine Handhabe bieten.

*Ergänzung:* In der Praxis sind Betreibungen einer Gesellschaft die wichtigsten Indizien für eine nichtige Aktienübertragung. Wir regen deshalb an, zu prüfen, ob Abs. 1 durch einen Bst. e wie folgt ergänzt werden könnte: «Gegenüber der Gesellschaft sind am ehemaligen oder am aktuellen Sitz mehrere Betreibungen anhängig und unbezahlt.»

*Abs. 2:* Auch bei diesem Sachverhalt sollten für alle einzureichenden Dokumente Kopien genügen, nicht nur die Kopie des Revisionsberichts. Allenfalls könnte hier ein Beleg bezüglich einer Erklärung über die Zusammensetzung des Aktionariats eingefügt werden als Nachweis für einen nicht erfolgten Mantelhandel bei einer Aktiengesellschaft (z. B. das Aktienbuch). Weiter sind zwingend die Folgen zu regeln, wenn die unterzeichnete Jahresrechnung nicht innert Frist eingereicht wird. Sinnvollerweise würde der nicht praxistaugliche Abs. 3 ersetzt mit einer voraussetzungslosen Ermächtigung des Handelsregisteramtes, die Erneuerung der KMU-Erklärung zu verlangen.

Da die Jahresbilanz nicht zwingend Hinweise zur wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft im Zeitpunkt der Übertragung enthält und zudem leicht manipuliert werden kann, genügt diese nicht, um den Verdacht auf eine nichtige Übertragung von Aktien oder Stammanteilen zu klären. Es ist daher zu prüfen, ob eine Grundlage dafür geschaffen werden sollte, dass die Handelsregisterämter Betreibungsregistrauszüge der Gesellschaft beiziehen können. Dazu könnte Abs. 2 mit einem Bst. c ergänzt werden, wonach die Handelsregisterämter zusätzlich die Einreichung der Betreibungsregistrauszüge vom gegenwärtigen und vormaligen Sitz der Gesellschaft verlangen können. Darüber hinaus müssen die Handelsregisterämter bei Verdachtsgründen die Betreibungsregistrauszüge auch von sich aus beiziehen oder einsehen können.

*Abs. 3:* Gemäss diesem Absatz soll bei einem Verdacht auf Mantelhandel das Handelsregisteramt die Aufforderung nach Art. 152 f. HRegV vornehmen und die Eintragung nach Art. 153 HRegV verweigern. Diese Bestimmung ist nicht praxistauglich.

Das Aufforderungsverfahren nach Art. 152 f. HRegV beginnt mit einer Aufforderung an das aktuell eingetragene Domizil der Rechtseinheit. Dies ist in zweierlei Hinsicht höchst problematisch:

- Bei einer interkantonalen Sitzverlegung müsste das Handelsregisteramt am neuen Sitz die Rechtseinheit am alten Sitz formell auffordern und würde damit effektiv in die Zuständigkeit des kantonalen Amtes am bisherigen Sitz eingreifen.
- Die typischen Mantelhandelsgeschäfte sind gerade mit einer Sitz- oder mindestens einer Domiziländerung verbunden. Die Aufforderung am bisherigen Sitz ist somit nicht zielführend.

Die Abweisung des Eintragungsbegehrens ist an sich auch nicht zielführend. Eine effiziente Eliminierung der Mantelgesellschaften bedarf eines entsprechenden Instrumentariums. Wer ein solches Instrumentarium hat, sind die Konkursämter und Gerichte. Nach Möglichkeit sollte die Abwicklung deshalb über das Organisationsmangelverfahren laufen.



**Art. 152 E-HRegV**

Der Erläuternde Bericht geht davon aus, dass die Löschung einer Person aus dem Handelsregister immer verfügt werden kann. Dies übersieht jedoch, dass bei einem nachträglichen Tätigkeitsverbot einer Gesellschafterin oder eines Gesellschafters bei einer GmbH die Eigenschaft als Gesellschafterin bzw. Gesellschafter bei einer GmbH nicht gelöscht werden kann, da ja die Stammanteile bei der Person mit Tätigkeitsverbot verbleiben. Möglich ist nur die Löschung der Organeigenschaften und der Zeichnungsberechtigungen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Ernst Stocker

Dr. Kathrin Arioli





## Vernehmlassung zur Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

### 1 Grundsätzliche Bemerkungen

Am 26. Juni 2019 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses verabschiedet und die Vorlage wurde sodann am 18. März 2022 vom Parlament in der Schlussabstimmung angenommen.<sup>1</sup> Die SP Schweiz unterstützt dabei das Ziel, missbräuchliche Kettenkonkurse zu unterbinden, welche Arbeitnehmenden, Gläubigern und der öffentlichen Hand grossen Schaden zufügen und begrüsst somit die vorliegenden Vorschläge in Umsetzung des erwähnten Bundesgesetzes grundsätzlich. Hierbei sei zudem zu erwähnen, dass die SP Schweiz bereits in ihrer Vernehmlassungsantwort zur Botschaft zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses darauf hingewiesen hat, dass Änderungen betreffend des Handelsregisters sowie des Strafrechts (siehe Punkt 3.2) auch Teil der Revision sein sollten, um die korrekte Umsetzung sicherzustellen.

Die SP Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung und äussert sich nachfolgend zu den wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies dennoch nicht als Zustimmung zu werten.

#### 1.1 Änderungen der Handelsregisterverordnung

##### 1.1.1 Ausnahmen von der Öffentlichkeit des Handelsregisters nach Art. 10 E-HRegV

In der Debatte zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses wurde festgehalten, dass die Öffentlichkeit im Handelsregister nach den eingetragenen Personen suchen

---

<sup>1</sup> Dazu sei auf die gemachten Ausführungen in der Vernehmlassungsantwort vom 14. August 2015 hinzuweisen.

und die Funktionen der Gesuchten sehen können soll.<sup>2</sup> Die vorgeschlagene Regelung bezieht sich nicht auf die Tätigkeit der eingetragenen Personen, was zu begrüßen ist. Es ist sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit betreffend der eingetragenen Person und deren Funktion erhalten bleibt.

Im erläuternden Bericht wird sodann präzisiert, dass die rechtskräftige Lösungsverfügung nicht unter diese Ausnahme fällt und in Form eines Belegs einsehbar sein wird (siehe S. 5 des erläuternden Berichts). Es wird jedoch nicht festgehalten, welche Daten aus diesem Beleg ersichtlich sein werden. Dies gilt es nach Ansicht der SP Schweiz zu präzisieren. Dabei sei festzuhalten, dass eine Publikation aller in der Lösungsverfügung einsehbaren Informationen unverhältnismässig erscheint.

### **1.1.2 Zentrale Datenbank Personen nach Art. 14a E-HRegV**

Zu begrüßen ist in Bezug auf Art. 14a E-HRegV, dass die AHV- Nummer nicht öffentlich sein wird und somit nicht als Suchkriterium genutzt werden kann. Die Gewährleistung des Datenschutzes ist insbesondere in Zusammenhang mit der AHV-Nummer von grosser Bedeutung.

Diesbezüglich sei zudem festzuhalten, dass im Bezug auf die Zentrale Datenbank auch weitere Kriterien zum Datenschutz und zur Datensicherheit festgelegt werden sollen. Dies insbesondere deshalb, da in Art. 928b Abs. 3 OR festgehalten wird, dass die Datenerfassung den Handelsregisterämtern unterliegt. Zwar präzisiert Art. 928b Abs. 4 OR, dass der Bund für die Sicherheit der Informationssysteme und die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung verantwortlich ist, jedoch ist dies nicht eine ausreichende Garantie dafür, dass die Grundsätze des Datenschutzes und der Datensicherheit Anwendung finden. Nach Ansicht der SP Schweiz bedarf es somit zur Sicherstellung des Datenschutzes und der Datensicherheit zumindest eine explizite Erwähnung derer in Art. 14a E-HRegV.

### **1.1.3 Verzicht auf eine eingeschränkte Revision nach Art. 62 E-HRegV**

Wie auch im erläuternden Bericht festgehalten (siehe S. 9), erfreut sich das Opting-out grosser Beliebtheit und faktisch kein KMU untersteht somit der Revisionspflicht. Dies führt jedoch dazu, dass keine Gewähr besteht, dass die Gesellschaft überhaupt Buch führt. Ohne Buchführung ist die Gesellschaft nicht in der Lage, die eigene wirtschaftliche Situation einzuschätzen und nötige Massnahmen zur Sanierung rechtzeitig zu ergreifen. Gleichzeitig ist der Beschluss zum Verzicht auf die eingeschränkte Revision grundsätzlich unbefristet (Art. 727a Abs. 4 OR). Der Vollständigkeit halber sei somit hierbei erneut festzuhalten, dass die eingeschränkte Revision nach Ansicht der SP Schweiz zeitlich beschränkt werden sollte.

---

<sup>2</sup> Siehe dazu die Mitteilung betreffend der Debatte im Ständerat am 31.05.2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20190043>.

## 1.2 Strafregisterverordnung: Bekanntgabe von Daten aus VOSTRA nach Art. 64a E-StReG)

Grundsätzlich wird begrüsst, dass mit Art. 64a E-StReG sichergestellt wird, dass aus VOSTRA nur diejenigen Personenangaben an die zentrale Datenbank übermittelt werden, welche für deren Aufgaben relevant sind. Auch zu begrüssen ist, dass eine kostengünstige und einfache Lösung gewählt wurde. Betreffend Datenschutz wird sodann im erläuternden Bericht ausgeführt, dass die AHV-Nummer einzig zur Identifizierung von Personen verwendet und nicht im Handelsregister veröffentlicht wird. Auch eine Suchabfrage nach der AHV-Nummer wird nicht möglich sein (siehe S. 16 des erläuternden Berichts). Es ist jedoch festzuhalten, dass bei der Übertragung und Bekanntgabe von Daten weit mehr sensible Daten als die AHV-Nummer vorhanden sind. Es ist somit von Bedeutung, dass auch in diesen Bereichen dem Datenschutz und der Datensicherheit Rechnung getragen wird.

Wir bitten Sie somit um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer  
Co-Präsidentin

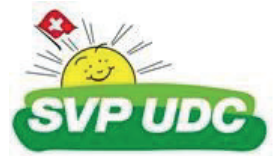


Cédric Wermuth  
Co-Präsident



Jessica Gauch  
Politische Fachreferentin





Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement EJPD  
3003 Bern

Elektronisch an:  
[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Bern, 2. Mai 2023

**Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverord-  
nung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**

**Antwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Aufgrund der Änderungen im Obligationenrecht, im Strafregistergesetz und im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer muss die Handelsregisterverordnung punktuell überarbeitet werden. Insbesondere werden Bestimmungen zum Verfahren hinsichtlich Nichtigkeit von Aktien- oder Stammanteilsübertragungen eingeführt – unter anderem mittels einer Aufzählung von Fällen, die einen Verdacht des Handelsregisteramts begründen können. Weiter werden die Bestimmungen zur Eintragung des Verzichts auf die eingeschränkte Revision überarbeitet, um dem vom Parlament verabschiedeten Verbot des rückwirkenden Verzichts auf die eingeschränkte Revision Rechnung zu tragen. Weiter soll eine Meldung der im Strafregister eingetragenen Tätigkeitsverbote an das Eidgenössische Amt für das Handelsregister erfolgen.

**Die SVP stimmt der Vorlage im Grundsatz zu. Es ist begrüßenswert, dass die Konkursbehörden zukünftig verpflichtet werden, festgestellte Konkursdelikte bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen sowie die eingetragenen Tätigkeitsverbote aufgrund von Konkurs- und Betrugsdelikten künftig dem Eidgenössischen Amt für das Handelsregister zu melden.**

Die SVP unterstützte bereits im Parlament die Bestrebungen, welche auf eine wirksame Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses abzielen. Bei der Überarbeitung der Vorlage ist jedoch der folgende Punkt zu beachten: Im Zusammenhang mit den Eintragungen der Tätigkeitsverbote ist zu regeln, wie das Eidgenössische Amt für das Handelsregister das zuständige kantonale Handelsregisteramt informiert.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

**SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

Der Parteipräsident

Marco Chiesa  
Ständerat

Der Generalsekretär

Peter Keller  
Nationalrat



Betreibungs- und Konkursamt, Engelbergstrasse 34, 6371 Stans

Per Mail  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
ehra@bj.admin.ch

6371 Stans, 5. Mai 2023

## **Vernehmlassung zur Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, uns zur oben erwähnten Vorlage vernehmen zu lassen, danken wir Ihnen bestens.

### **1. Zur Vorlage im Allgemeinen und zur Inkraftsetzung des Gesetzes**

Die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz begrüsst im Grundsatz die geplante Umsetzung des Gesetzesprojekts zur Bekämpfung missbräuchlicher Konkurse.

Es ist damit zu rechnen, dass mit Inkraftsetzung der Änderung von Art. 43 SchKG eine Welle zusätzlicher Konkurse von Schuldern öffentlich-rechtlicher Abgaben und Beiträge auftreten wird, die angesichts der bereits aktuell verzeichneten Zunahme der Konkurse von den Konkursämtern kaum zu bewältigen sein wird. Mangels eines definitiv festgelegten Termins der Inkraftsetzung konnten in den Kantonen auch noch nicht überall die nötigen Ressourcen geplant und budgetiert werden.

Weiter ist festzustellen, dass auch die Zentrale Datenbank Personen offenbar nicht per 1. Januar 2024 vollständig nachgeführt werden kann, so dass u. a. die Durchsetzung von Tätigkeitsverboten nur eingeschränkt möglich sein wird.

Aus diesen Gründen halten wir eine Verschiebung der Inkraftsetzung auf Anfang 2025 für angezeigt.

### **2. Zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **a) Art. 10 Abs. 2 HRegV**

Die vorgeschlagene Formulierung, wonach nur «Behörden des Bundes und der Kantone» in die Kopien der Unterlagen nach Art. 62 HRegV Einsicht nehmen dürfen, schliesst sowohl ausseror-

dentliche Konkursverwaltungen als auch gemeinderechtlich organisierte Konkursämter (beispielsweise die regionalen Konkursämter im Kanton Graubünden) von der Einsichtnahme in die Opting-out-Unterlagen aus. Dies ist nicht sachgerecht, zumal die Einsicht heute gestützt auf Art. 222 Abs. 5 SchKG verlangt werden kann. Letzteres wäre nicht mehr möglich, wenn Art. 10 Abs. 2 HRegV als *lex specialis* Vorrang beansprucht.

Wir schlagen daher vor, die «Kopien der Unterlagen nach Artikel 62» weiterhin als nicht der Öffentlichkeit des Handelsregisters unterliegende Informationen in Abs. 1 aufzulisten und Abs. 2 als Gegen Ausnahme positiv zu formulieren («Behörden des Bundes und der Kantone sind berechtigt, in Kopien der Unterlagen nach Artikel 62 Einsicht zu nehmen»).

**b) Art. 14a HRegV**

Das Fehlen einer kantonsübergreifenden Personensuche wird von unseren Mitgliedern als erhebliches Problem bei der Abklärung der wirtschaftlichen Beziehungen von Personen im Rahmen von Pfändungen und Konkursen empfunden. Da die Vervollständigung der Zentralen Datenbank Personen noch mehrere Jahre dauern wird, ist in der Zwischenzeit (d. h. spätestens per 1. Januar 2024) eine Abfrage basierend auf den vorhandenen kantonalen Datenbanken einzuführen.

**c) Art. 62 Abs. 5 und 6 HRegV**

Die beiden negativ formulierten Bedingungen in Abs. 6 müssen u. E. kumulativ erfüllt sein, damit die Angelegenheit dem Gericht zu überweisen ist; daher sind die Nebensätze mit «und» statt mit «oder» zu verbinden.

Anzumerken ist, dass die Bestimmungen von Abs. 5 und 6 zentral sind, um Firmen, die sich missbräuchlich ihren Verpflichtungen zur Buchführung und zur Entrichtung von Abgaben und Sozialversicherungsbeiträgen entziehen, vom Markt zu nehmen. Es dürfen daher von den Handelsregisterämtern keine übermässig langen Fristen gesetzt werden.

**d) Art. 65 HRegV**

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass typische Sachverhalte, die erfahrungsgemäss besonders häufig bei nichtigen Aktienübertragungen auftreten, an dieser Stelle als Verdachtsmomente benannt werden. Im Hinblick darauf, dass eine Aktienübertragung nur nichtig ist, wenn die Gesellschaft überschuldet ist, sollte das Handelsregisteramt aber auch prüfen können, ob gegen die Gesellschaft Betreibungen vorliegen.

Wir schlagen darum vor, die Bestimmung um eine lit. e zu ergänzen:

- e. Gegenüber der Gesellschaft am ehemaligen oder aktuellen Sitz mehrere unbezahlte Betreibungen hängig sind.*

Für Ihre Kenntnisnahme danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Mit freundlichen Grüssen

Konferenz der Betreibungs- und  
Konkursbeamten der Schweiz



Armin Budliger, Präsident



Dr. Matthias Häuptli, Sekretär



CH-3003 Berne, CFC

E-Mail

[david.rueetschi@bj.admin.ch](mailto:david.rueetschi@bj.admin.ch)

Référence

Votre référence : PP / voj

Notre référence : teb

**Berne, le 28 avril 2023**

## **Prise de position de la CFC sur la consultation pour la lutte contre l'usage abusif de la faillite**

Monsieur,

Sous le titre de Loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite, le Parlement a adopté le 18 mars 2022 des modifications législatives de plusieurs actes (code des obligations, loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, code pénal, du code pénal militaire, loi sur le casier judiciaire et loi fédérale sur l'impôt fédéral direct). Ces modifications doivent apporter des garde-fous pour empêcher que les débiteurs recourent à la procédure de faillite pour échapper à leurs engagements financiers au préjudice de leurs créanciers ou dans un but de concurrence déloyale. Ces manières de procéder portent également atteinte aux consommateurs, en particulier lorsqu'ils sont créanciers en attente de la livraison de produits ou de services. La présente consultation porte sur les modifications de l'Ordonnance sur le Registre du commerce (ORC) nécessaire à la mise en œuvre de certains aspects de la modification législative approuvée.

La Commission fédérale de la Consommation salue les propositions de modifications mises en consultation. Les modifications de l'ORC et de l'Ordonnance sur le casier judiciaire sont de nature plutôt technique et n'appellent pas de suggestions spécifiques de la Commission fédérale de la Consommation. En particulier, l'art. 65a ORC qui détermine les indices qui peuvent notamment fonder un soupçon de transfert d'actions nul au sens de l'art. 684a CO sont pertinents.

Pour la Commission fédérale de la Consommation

Prof. Dr. Pascal Pichonnaz  
Président

Jean-Marc Vögele  
Secrétaire

Commission fédérale de la consommation  
Jean-Marc Vögele  
Secrétariat  
Palais fédérale est, CH-3003 Berne  
Tel.: +41 58 462 20 46, Fax: +41 58 462 43 70  
[jean-marc.voegel@bfk.admin.ch](mailto:jean-marc.voegel@bfk.admin.ch)  
[www.konsum.admin.ch](http://www.konsum.admin.ch)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Zustellung per E-Mail an: ehra@bj.admin.ch

Zürich, 26. April 2023

**Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses  
(Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Straf-  
register-Informationssystem VOSTRA)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben von Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider vom 25. Januar 2023 betreffend die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens in rubrizierter Angelegenheit und nutzen gerne die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung nehmen zu können.

Im Rahmen der politischen Interessenvertretung engagiert sich EXPERTsuisse – der Schweizer Expertenverband für Wirtschaftsprüfung und -beratung, Steuern und Treuhand – aktiv für seine rund 10'000 Einzelmitglieder und über 800 Mitgliedunternehmen (mit über 19'000 Mitarbeitenden) sowie für einen starken Wirtschaftsstandort Schweiz. Die Mitgliedunternehmen von EXPERTsuisse betreuen den Grossteil der Schweizer Wirtschaft.

**I. Einleitung und allgemeine Bemerkungen**

Mit dem neuen Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses soll verhindert werden, dass Schuldner (Unternehmen) das Konkursverfahren dazu missbrauchen können, um sich ihrer Verpflichtungen zu entledigen und so Gläubiger schädigen und andere Unternehmen auf unlautere Weise konkurrenzieren.

EXPERTsuisse teilt das Anliegen, dass es Handlungsbedarf zur Bekämpfung von missbräuchlichen Konkursen gibt und begrüsst die im Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses vorgeschlagenen Massnahmen. Entsprechend unterstützt EXPERTsuisse etwa die Neuerung, wonach der Verzicht auf die Eingeschränkte Revision (Opting-out) nicht mehr rückwirkend erfolgen kann.

EXPERTsuisse begrüsst ebenfalls Art. 24c E-HRegV, der vorsieht, dass, wenn für die Eintragung eine Bewilligung einer schweizerischen Behörde vorausgesetzt ist und die Behörde über die bewilligten Rechtseinheiten ein öffentlich zugängliches Verzeichnis führt, die Bewilligung nicht belegt werden muss. Dieser Artikel ist wichtig und ist sehr zu begrüssen, um Doppelspurigkeit und zusätzlichen administrativen Aufwand zu vermeiden. Das betroffene Handelsregisteramt kann das Vorliegen einer Bewilligung durch Einsichtnahme in das entsprechende Verzeichnis (wie z.B. der FINMA oder RAB) direkt prüfen.

## **II. Art. 10 Abs. 2 E-HRegV**

In Art. 10 Abs. 2 E-HRegV wird ein neuer Ausnahmetatbestand geschaffen, nach dem Behörden des Bundes und der Kantone in die Kopien der Unterlagen nach Art.62 der Handelsregisterverordnung Einsicht nehmen dürfen. Diese Einsichtnahme umfasst Erfolgsrechnungen, Bilanzen, Jahresberichte, Verzichtserklärungen der Aktionärinnen und Aktionäre oder das Protokoll der Generalversammlung. Dieses neue Einsichtsrecht geht in Bezug auf den persönlichen Anwendungsbereich sehr weit und ist u.E. in diesem sehr weitgehenden Umfang für alle Behörden des Bundes und der Kantone weder nötig noch sachgerecht. Zudem erlauben wir uns darauf hinzuweisen, dass dafür u.E. eine entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt. **Die Bestimmung ist daher zu streichen oder zumindest auf den Zugriff von eidgenössischen oder kantonalen Steuerverwaltungen und Strafverfolgungsbehörden zu beschränken.**

## **III. Art. 45 Abs. 1 Bst. p E-HRegV**

Art. 45 Abs. 1 Bst. p E-HRegV sieht vor, das Datum des Beginns des Geschäftsjahres, ab welchem der Verzicht (Opting-out) gilt, im Handelsregister einzutragen. Der bisherige Art. 45 Abs. 1 Bst. p HRegV (Hinweis auf Verzicht und Datum der Erklärung) wird durch die neue Fassung (Hinweis auf Verzicht und Datum des Beginns des Verzichts) ersetzt.

Unklar ist es, wie mit den bestehenden Gesellschaften, die bereits ein Opting-out im Handelsregister eingetragen haben (mit Hinweis auf Verzicht und Datum der Erklärung), umgegangen wird. Eine entsprechende **Übergangsregelung fehlt**, wäre aber u.E. nötig. Es wäre wünschenswert, wenn der Eintrag der Gesellschaften mit bereits bestehendem Opting-out (Hinweis auf Verzicht und Datum der Erklärung) so bestehen bleiben könnte. **Es gilt auf jeden Fall zu vermeiden, dass diese Gesellschaften mit einem bereits etablierten Opting-out noch eine entsprechende Anpassung des Handelsregistereintrags anmelden müssten.**

Wir danken Ihnen für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen. Für allfällige Fragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**EXPERTsuisse**



Dr. Peter Fatzer  
Präsident der Rechtskommission



Sergio Ceresola  
Mitglied der Geschäftsleitung



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per Mail an:  
ehra@bj.admin.ch

Bern, 01.05.2023  
02.02 jäg

**Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung  
und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür bestens.

Der Vorstand KKJPD hat in seiner Sitzung vom 10. März 2023 beschlossen, auf eine Stellungnahme im Namen der KKJPD zu verzichten und es den einzelnen Kantonen zu überlassen, sich zur Vorlage zu äussern.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Florian Düblin  
Generalsekretär





Eidgenössisches Handelsregisteramt  
Bundesrain 20  
3005 Bern  
[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Bern, 8. Mai 2023 sgv-KI/ye

**Vernehmlassungsantwort: Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 lädt das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF ein, sich zur Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA) zu äussern.

**Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die Revision beider Verordnungen.**

Beide Verordnungsänderungen stützen sich auf das Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses, das der sgv ebenfalls unterstützt hat. Die Annahme hat zur Folge, dass die entsprechenden Verordnungen angepasst werden müssen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgv**

Hans-Ulrich Bigler  
Direktor

Dieter Kläy  
Ressortleiter

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  
EJPDPer E-Mail: [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Bern, 02. Mai 2023

**Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie unsere Konferenz dazu eingeladen, zu obgenannter Vorlage Stellung zu nehmen, wofür wir Ihnen bestens danken.

Die Konkursreiterei ist ein breites, auch strafrechtlich relevantes Phänomen, welchem nur durch Gesetzesänderungen nachhaltig wirksam begegnet werden kann. Das hierzu verabschiedete Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderungen im OR, SchKG, StGB, MStG, StReG und DBG) soll am 1. Januar 2024 in Kraft treten.

Die nun zur Vernehmlassung stehenden und ebenfalls erforderlichen Änderungen der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV) sowie der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA vom 19. Oktober 2022 sind aus Sicht der SSK zu begrüßen.

Einzelne Bestimmungen greifen in der Umsetzung unseres Erachtens teilweise noch zu kurz:

Art. 10 Abs. 2 Ausnahmen

Es ist aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden wichtig, dass die Behörden des Bundes und der Kantone in die Unterlagen betreffend Eintragung des Verzichts auf die beschränkte Revision Einsicht nehmen können. Der behördliche Austausch bei der Bekämpfung von missbräuchlichen Konkursen ist sehr zentral.

Dabei ist wesentlich, dass auch die Polizei (als Teil der Strafverfolgungsbehörde) direkt Einsicht in diese Unterlagen nehmen kann. Wenn die Möglichkeit der direkten Einsicht durch die Polizei gegeben ist, muss die Staatsanwaltschaft im polizeilichen Ermittlungsverfahren nicht den Umweg über einen Aktenbeizug gemäss Art. 194 StPO machen. Im Massengeschäft stellt dies einen unnötigen, erheblichen administrativen Aufwand dar. Das darf nicht dazu führen, dass anschliessend nur noch delegierte Einvernahmen gemäss Art. 312 StPO zulässig sind, was Folgen für die Gewährung von Teilnahmerechten nach sich zieht.

Art. 14a Zentrale Datenbank Personen

Die Personensuche in einem Zentralregister begrüßen wir sehr. Es ist aber dafür zu sorgen, dass die Personenabfrage ab sofort, spätestens per 1. Januar 2024, umgesetzt wird. Die bereits existierende Personensuche bei den kantonalen Handelsregisterämtern ist im [Zefix](#) nach dem gleichen System zu zentralisieren, wie dies bei der Firmenabfrage heute bereits der Fall ist. Die Perfektionierung des Systems mit einer Personennummer kann auch noch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Es sind zunächst die Abfragen, die in den kantonalen Datenbanken heute bereits vorhanden sind, im Zefix zu

verknüpfen.

#### Art. 19 Abs. 3<sup>bis</sup> Eintragung aufgrund eines Urteils oder einer Verfügung

Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden sollten neben dem EHRA auch die Handelsregisterämter Zugriff zum Behördenauszug 3 (Strafregisterauszug; Vgl. Art. 47 Best. e nStReG) erhalten. Dies, um im Verdachtsfall bereits bei der Anmeldung zur Eintragung prüfen zu können, ob für die beantragten Eintragungen aufgrund vorhandener Tätigkeitsverbote Unvereinbarkeiten bestehen. Die vorgesehene Systematik, wonach das EHRA die Eintragungen auf Unvereinbarkeiten prüft, hernach Meldung erstattet und die Handelsregisterämter dann nach den Regeln analog bei Vorliegen eines Organisationsmangels vorgehen, scheint in ihrer Wirksamkeit zu schwach, eher schwerfällig und wenig effektiv. Für die Sicherstellung, dass aufgrund von Tätigkeitsverboten keine Unvereinbarkeiten mit Einträgen von Personen in der Datenbank bestehen, erscheint es zentral, dass vor der Eintragung eine Prüfung durch die Registerführer stattfinden kann. Aus diesem Grunde sollten auch die Handelsregister Zugang zum Strafregisterauszug 3 erhalten.

Da die Änderung des Art. 47 Best. e nStReG jedoch bereits beschlossen wurde und die Einsicht (vorläufig) nur dem EHRA zukommen wird ([BBi 2022 702](#)), wäre es allenfalls noch zielführender und effizienter, in der [Mitteilungsverordnung](#) (SR 312.3, Verordnung über die Mitteilung kantonalen Strafentscheide) festzuhalten, dass die Tätigkeitsverbote jedem kantonalen Handelsregisteramt mitgeteilt werden bzw. via EHRA jedem kantonalen Handelsregisteramt zugänglich gemacht würden. So wäre auf diesem Wege sichergestellt, dass Personen infolge Unvereinbarkeiten in Registern als Organe überhaupt nicht mehr eingetragen werden können. Dies würde nichtigen Übertragungen zusätzlich vorbeugen.

#### Art. 62 Abs. 5 Verzicht auf eingeschränkte Revision und zur Revisionsstelle

Die im Gesetz und in der Vorlage der Verordnung angedachte Systematik begrüssen wir sehr.

Wenn auch nach Aufforderung des Handelsregisteramtes hin eine Kapitalgesellschaft beim Steueramt keine Jahresrechnung einreicht, besteht ein begründeter und hinreichender Verdacht auf ordnungswidrige Führung der Geschäftsbücher nach Art. 325 StGB (vgl. dazu Beitrag Marc Jean-Richard-dit-Bressel und David Zollinger im Tagungsband WISTRA 12, [Rechnungswesen und Kapitalschutz im Strafrecht \(eizpublishing.ch\)](#), S. 157 ff., "Die Bücherschwund-Busse"). Es hat also eine Anzeige des Handelsregisteramtes an die Strafverfolgungsbehörde zu erfolgen (Anzeigespflicht bei Wahrnehmung strafbarer Handlungen), wenn auch nach Aufforderung des Handelsregisteramtes keine Jahresrechnung eingereicht wird. Dieser Umstand sollte in der HRegV klar umschrieben und darauf hingewiesen werden.

Im Falle einer Anzeige kann die Strafverfolgungsbehörde entscheiden, wie taktisch vorzugehen ist. Die zum Beispiel im Kanton Zürich bisher getätigten Versuche, die Steuerämter zu einer flächendeckenden Anzeigeerstattung an die Übertretungsstraßenbehörden zu bewegen, sind an der Policy der Steuerämter gescheitert, aussersteuerstrafrechtliche Verdachtsgründe (entgegen der gesetzlichen Vorschrift) nicht den Strafbehörden anzeigen zu wollen. Da die Steuerämter nun das Fehlen der Jahresrechnung dem HRA melden müssen, besteht die Chance (vorbehältlich anderslautender kantonalen Bestimmungen), eine flächendeckende Anzeigeerstattung über das HRA zu erreichen. Von dieser Strategie kann eine hohe Effizienz erwartet werden. Die Firmenbestatter müssen Bussen bezahlen oder Ersatzfreiheitsstrafen absitzen. Dadurch wird das Firmenbestatter-Unwesen erheblich verteuert und so zurückgedrängt. Zudem stellt die "Bücherschwund-Busse" einen willkommenen Anreiz dar, eine ordentliche Buchhaltung zu führen, was das gesamte Management der Kleinunternehmen deutlich verbessern wird. Werden stattdessen Phantasie-Jahresrechnungen produziert (womit zu rechnen ist), greift die Urkundenfälschung als strafrechtliches Gegenmittel. Bei Phantasie-Jahresrechnungen dürfte der entsprechende Nachweis nicht sehr aufwändig sein (vgl. dazu Ausführungen zu Art. 65a HRegV).

#### Art. 65a Verdacht auf eine nichtige Aktienübertragung

Abs. 1: In der Praxis ist festzustellen, dass eines der wichtigsten Indizien für den begründeten Verdacht einer nichtigen Aktienübertragung bereits anhängige Betreibungen gegenüber einer Gesellschaft sind. Die nicht abschliessende Aufzählung in Abs. 1 ist deshalb entsprechend durch Einführung einer lit. e wie folgt zu ergänzen:

*e. Gegenüber der Gesellschaft am ehemaligen Sitz oder am aktuellen Sitz bereits mehrere Betreibungen anhängig und unbezahlt sind.*

Es müsste zudem die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass Handelsregisterämter Betreibungsregistrauszüge beiziehen oder in diesen Fällen verlangen können.

Abs. 2 sollte durch eine lit. c ergänzt werden, welche bestimmt, dass dem Handelsregisteramt auf Anforderung hin auch der Betreibungsregistrauszug der Gesellschaft sowohl des aktuellen als auch des vormaligen Sitzes eingereicht werden muss. Die Einforderung der Jahresbilanz erscheint für sich alleine nicht die geeignete Massnahme, um bei Verdacht zu klären und zu überprüfen, ob eine nichtige Aktienübertragung oder eine nichtige Übertragung der Stammanteile vorliegt. In der Praxis ist festzustellen, dass die Jahresbilanz leicht mit Phantasiezahlen manipuliert und verbreitet wird. Selbst wenn die Jahresbilanz nicht manipuliert wird, vermag sie nicht unbedingt korrekte und wahrheitsgetreue Hinweise auf die Situation der Gesellschaft im Zeitpunkt der Übertragung zu liefern.

Es ist daher notwendig, dass bei Verdachtsgründen das Handelsregisteramt nicht nur Betreibungsregistrauszüge bei der Gesellschaft einfordern, sondern diese selber beiziehen oder einsehen kann.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüssen



Michel-André Fels, Präsident



**Per E-Mail**

[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Neuenburg, 31. März 2023

**Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit. Die zur Diskussion stehenden Vorhaben beinhalten keine Aspekte, welche im Lichte der statutarischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen



Marie-Pierre de Montmollin  
Präsidentin SVR-ASM

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider  
3003 Bern

per Mail an:  
[ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

Bern, 3. Mai 2023

**Vernehmlassung    Änderung    Strafregister-Informationssystem    VOSTRA    und  
Handelsregisterverordnung HRegV zur Bekämpfung missbräuchlicher Konkurse**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

**Die Gewerkschaften begrüssen die vorgeschlagenen Massnahmen, sehen darin aber lediglich einen ersten Schritt. Die Massnahmen gehen in die richtige Richtung, sie reichen jedoch nicht aus, um dem Phänomen der missbräuchlichen Konkurse effektiv zu begegnen.**

Der SGB begrüsst folgende Änderungen:

- Es werden Bestimmungen zum Verfahren hinsichtlich Nichtigkeit von Aktien- oder Stammanteilsübertragungen (vgl. Art. 684a und 787a nOR) eingeführt – unter anderem mittels einer Aufzählung von Fällen, die einen Verdacht des Handelsregisteramts begründen können.
- Die Bestimmungen zur Eintragung des Verzichts auf die eingeschränkte Revision werden überarbeitet, um dem vom Parlament verabschiedeten Verbot des rückwirkenden Verzichts auf die eingeschränkte Revision Rechnung zu tragen.
- Die Suchkriterien für Einzelabfragen von natürlichen Personen im Handelsregister werden festgelegt.
- Bei der Meldepflicht der Steuerbehörden an die Handelsregisterämter, wonach die juristische Person keine Jahresrechnung eingereicht hat, wird der Verfahrensablauf festgelegt.
- Die Meldung der im Strafregister eingetragenen Tätigkeitsverbote soll gemäss Artikel 64a Absatz 2 nStReG über eine Schnittstelle zwischen VOSTRA und der «zentralen Datenbank Personen» nach Artikel 928b nOR erfolgen. Die Umsetzung erfordert nebst den Änderungen in der HRegV (vgl. unten, Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 1 Bst. d; 19 Abs. 3bis; 152 Abs. 1) auch eine Anpassung der Strafregisterverordnung.

Wie bereits erwähnt reichen aber diese Bestimmungen u.E. nicht aus. Vielmehr sollte mit weiteren Massnahmen die stets wachsende Problematik auf Ebene der Verordnung bekämpft werden. Auf

jeden Fall sollte nach Inkraftsetzung der Massnahmen eine Evaluation der Effektivität an die Hand genommen und entsprechend auch Revisionen geplant werden.

Bereits folgend einige Punkte, die u.E. in die jetzige bzw. die nächste Runde der Revision der Verordnung einfließen sollten:

- **Stärkung der Gläubigerrechte:** Eine Möglichkeit, um missbräuchliche Konkurse bzw. Konkursreiterei zu verhindern, besteht darin, die Rechte der Gläubiger zu stärken. Eine wirksame Massnahme wäre beispielsweise die Einführung eines neuen Schuldnerverzeichnisses, in dem alle Schuldner spezifisch erfasst werden, die in den letzten Jahren mehrfach Konkurs anmelden mussten. Dadurch könnten Behörden und Gläubiger vorab Informationen über das Risiko eines Zahlungsausfalls auf schnelle Art und Weise erhalten.
- **Professionalisierung der Konkursverwalter sowie Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung:** Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Professionalisierung der Konkursverwalter und die Strafverfolgung zu fördern und bundesweit zu koordinieren. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass die Verwalter in der Lage sind, Konkurse effektiv und effizient abzuwickeln und Vermögenswerte zuverlässig zu verwerten, sodass die Abschreckung durch die neuen StGB-Bestimmungen auch wirklich in der Praxis greifen. Wir schlagen hier ein Nationales Aktionsprogramm («NAP») vor, um alle Akteure inkl. Sozialpartner, Behörden, Sozialversicherungen und insbesondere auch Staatsanwaltschaften zu sensibilisieren und zu schulen.
- **Handelsregister-Moratorium:** Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass eine der effektivsten Massnahmen bei mehrfachen, repetierten Konkursen einer Person, die immer wieder eine juristische Person gründet, ein Moratorium bei der Eintragung neuer Gesellschaften im Handelsregister ist. Hier können Wartefristen bei Vorliegen von mehrfachen, laufenden Konkursen oder Konkursanmeldungen eingerichtet werden. Eine genaue, verhältnismässige Ausgestaltung dieser Bestimmung, welche auch den Grundrechten Rechnung tragen würde, könnte anhand von verschiedenen Parametern erarbeitet werden. Eine analoge Vorschrift hat sich z.B. in Belgien bewährt. Wir bitten den Bundesrat, in diesem Sinne die Revision zu ergänzen.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Luca Cirigliano  
Zentralsekretär

veb.ch | Talacker 34 | 8001 Zürich  
Telefon 043 336 50 30 | Fax 043 336 50 33 | [info@veb.ch](mailto:info@veb.ch) | [www.veb.ch](http://www.veb.ch)

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

**Mailadresse:** [ehra@bj.admin.ch](mailto:ehra@bj.admin.ch)

2. Mai 2023

**Stellungnahme zur Vernehmlassung der Vorlage über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses**  
(Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA)

Sehr geehrte Damen,  
sehr geehrte Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 25. Januar 2023 zur Vernehmlassung der Vorlage über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA). Gerne nehmen wir die Möglichkeit zur Stellungnahme wahr, unter Einhaltung der **Frist bis zum 5. Mai 2023**.

Der **veb.ch** vertritt als grösster Schweizer Verband für Rechnungslegung, Rechnungswesen und Controlling über 9 000 Mitglieder aus der gesamten Schweiz. Der veb.ch ist in der Berufsbildung gemäss Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 die für das Finanz- und Rechnungswesen sowie Controlling zuständige Organisation der Arbeitswelt. Der Verband besteht seit 1936 und ist unter anderem Mitträger der Prüfungen der beiden eidgenössisch anerkannten Prüfungen in seinem Fachbereich. Expertinnen/Experten in Rechnungslegung und Controlling sowie Inhaberinnen/Inhaber des Fachausweises im Finanz- und Rechnungswesen sind heute in der schweizerischen Wirtschaft die anerkannten, hochqualifizierten Fachleute.

## **1. Allgemeines**

Die vom Bundestrat am 26. Juni 2019 verabschiedete Botschaft zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses wurde vom Parlament nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen am 18. März 2022 angenommen. Die Vorlage führt unter anderem zu Änderungen im Obligationenrecht (OR), Strafregistergesetz (StReG) und Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), was zur Folge hat, dass die Handelsregisterverordnung (HRegV) sowie die Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReV) überarbeitet werden müssen. Die Änderungen sollen per 1. Januar 2024 in Kraft treten.

Insgesamt begrüssen wir es sehr, dass der Gesetzgeber gegen die negativen Folgen des missbräuchlichen Konkurses vorgehen will. Es scheint aber, dass dieses Ziel nach Inkraftsetzung der gesetzlichen Änderungen in der HRegV und StReV in Bezug auf die neu eingeführte Personensuche und den Datenabgleich mit dem Strafregister bis auf weiteres nicht erreicht werden kann. Es soll noch einige Jahre dauern, bis die diesen Abfragen zugrunde liegende zentrale Datenbank Personen beim eidgenössischen Handelsregisteramt (EHRA) bereitstehen wird. Das erachten wir als ungenügend. Unserer Ansicht nach sollte die Bereitstellung der Datenbank Personen beschleunigt werden.

Wir sind mit den vorgeschlagenen Änderungen in der HRegV und StReV grösstenteils einverstanden. Folgende Anmerkungen und Vorschläge möchten wir ergänzend anbringen:

## **2. Handelsregisterverordnung**

- Gemäss Art. 14a (Zentrale Datenbank Personen) sind die Daten der natürlichen Personen künftig für Einzelabfragen im Internet gebührenfrei zugänglich. Wie bereits erwähnt, sollte die Öffentlichkeit aber nicht noch Jahre warten müssen, um Abfragen tätigen zu können.
- Gemäss Art. 62 (Verzicht auf eine eingeschränkte Revision) erstatten die Steuerbehörden künftig dem Handelsregisteramt Meldung, wenn eine Gesellschaft keine Jahresrechnung eingereicht hat. Diese gesetzliche Massnahme dürfte geeignet sein, säumige Steuerpflichtige dazu zu bringen, schliesslich doch eine Jahresrechnung zu erstellen und den Steuerbehörden einzureichen, weil sonst ultima ratio ein Organisationsmangelverfahren und die Auflösung der Gesellschaft drohen. Dies dürfte aber nicht zwingend zur Verbesserung der Compliance in der Buchführung und Rechnungslegung führen, wie im Erläuternden Bericht auf Seite 16 in Ziff. 4.4.3 erwähnt ist. Da sich einige dieser Unternehmen in finanziellen Krisensituationen befinden dürften, besteht im Gegenteil die Gefahr, dass es zu Bilanzmanipulationen und Bilanzfälschungshandlungen kommt. Aus diesem Grund schlagen wir vor, in Art. 62 Abs. 5 lit. a den Textteil «die Verzichtserklärung zu erneuern» zu streichen. Dadurch würden die betroffenen Unternehmen gezwungen, eine Revisionsstelle zu bezeichnen. Wir erachten diese Regelung als wirksamer.



### 3. Strafregisterverordnung

- Das EHRA erhält künftig gemäss Art. 61a die im Strafregister-Informationssystem VOSTRA erfassten Tätigkeitsverbote von Personen mitgeteilt. Dieser Mitteilung geht die vorgängige Meldung der AHV-Nummern der in der zentralen Datenbank Personen erfassten Personen des EHRA an VOSTRA voraus. Wie bereits erwähnt, sollte es nicht noch Jahre dauern, bis die Datenbank Personen bereitsteht und die Tätigkeitsverbote beim EHRA ihre Wirkung entfalten können.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für allfällige Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

veb.ch



Herbert Mattle  
Präsident



Prof. Dr. Dieter Pfaff  
Vizepräsident



Susanne Grau  
Mitglied Vorstand