

UNICORN Nation Switzerland

Wirtschaftliche Analyse des Schweizer Wirtschaftssystems und
juristische Analyse der regulatorischen Rahmenbedingungen für
identifizierte Handlungsfelder

Eine Studie im Auftrag der Swiss Entrepreneurs & Startup Association SWESA
mit Unterstützung durch die Schweizerische Mobiliar Genossenschaft



Prof. Dr. Dietmar Grichnik, Prof. Dr. Markus Müller-Chen
Sarah Maria Nordt, Nadine Boss, Jan Koch

St. Gallen, 24. Februar 2023



Autorenschaft



Für Anliegen den wirtschaftlichen Teil betreffend:

Prof. Dr. Dietmar Grichnik
dietmar.grichnik@unisg.ch

Sarah Maria Nordt
sarahmaria.nordt@unisg.ch

Chair of Entrepreneurship, Institute of Technology Management (ITEM), HSG
Dufourstrasse 40a
9000 St. Gallen
Schweiz

Für Anliegen den juristischen Teil betreffend:

Prof. Dr. Markus Müller-Chen
markus.mueller-chen@unisg.ch

Nadine Boss

Jan Koch

Lehrstuhl für Privatrecht, internationales Privat- und Handelsrecht sowie Rechtsvergleichung
Law School (LS-HSG)
Bodanstrasse 3
9000 St. Gallen
Schweiz

Executive Summary



Weltweit führende Innovationsnation:
Erstplatziert gemäss «Global Innovation Index» im Bezug auf Innovationsaktivität allg. und Input-Output-Verhältnis

DIE ERSTEN SCHRITTE ZUR GRÜNDUNG:
Unternehmensgründung ist mit **hohem bürokratischen Aufwand** verbunden. **Digitale Lösungen fehlen.**

Die grösste wahrgenommene Komplexität besteht in folgenden Bereichen:

- Vorbereitung der Gründungsdokumente [4.32 / 10]
- Öffentliche **Beurkundung / Notariatswesen** [3.75 / 10]
- Anmeldung beim **Handelsregister** [4.88 / 10]
- Anmeldung SVA [4.36 / 10]

[1: sehr gross | 10: sehr klein]*



DAS TEAM WÄCHST!

Hohe Qualität inländischer Fachkräfte.

Administrative Herausforderungen bei Employee Stock Option Plans (**ESOP**).



Exzellente Hochschullandschaft:
Wichtiger Faktor für Innovationsoutput. Hohe allg. Anzahl universitärer **Spin Offs**, aber:



Innovationspotential bzgl. Unternehmensgründungen noch **nicht** umfassend **ausgeschöpft**.



6.23 / 10

Qualität und Umfang der Förderung von Startups durch Universitäten und Fachhochschulen*

... UND DER FINANZBEDARF:

Finanzierungsbedingungen sind stark abhängig von Unternehmensphase.



5.95 / 10 : **PRE-SEED**
4.75 / 10 : **SERIES C**

Zugang zu Wachstumskapital*
[1: sehr schlecht; 10: exzellent]



Gefahr der Klassifizierung von **Business Angels** als **gewerbsmässige Wertschriftenhändler**

Schweizer Startups erhalten mehr Wachstumskapital von U.S.-Investoren als aus heimischer Quelle.



Stärkung der CH Finanzierungslandschaft, insb. im Growth Stage-Segment

BRANCHENFOKUS MEDTECH & FOODTECH:

MedTech und FoodTech mit hoher struktureller Relevanz für CH. Aber: Hohe regulatorische Unsicherheit und Rigidität. Aussetzen der Mutual Recognition Agreements (MRA) im Bereich MedTech erschwert Zugang zu internationalen Märkten.



5.73 / 10

Rahmenbedingungen für internationalen Handel und Marktzugang* (branchenübergreifend)



UNICORN NATION SWITZERLAND

* Rating gemäss der Erhebungen im Rahmen dieser Studie, n=60

BRANCHENFOKUS

MEDTECH



Identifizierte Handlungsfelder: Intransparente und zeitaufwendige Prozesse und administrative Abläufe; hohe Schranken beim Inverkehrbringen; EU: Aussetzung Mutual Recognition Agreement

- Vereinfachter Marktzugang für innovative Produkte
- Flexibilisierung der Bewilligungsvoraussetzungen (Regulatory Sandbox)
- EU: Mutual Recognition Agreement aktualisieren



FOODTECH



Identifizierte Handlungsfelder: Langsamer und bürokratischer Zulassungsprozess; Innovation wird im Zulassungsverfahren behindert; Schaffung eines «Novel Food Valley» begünstigen

- Vollständige Digitalisierung des Antragsprozesses
- EU: Gegenseitige Anerkennung der Novel-Food-Bewilligungen
- Flexibilisierung der Bewilligungsvoraussetzungen



DIGITALES NOTARIAT



Identifizierte Handlungsfelder: Digitalisierung im Notariatswesen ist verbesserungswürdig; Einsatz von digitalen Prozessen im Rahmen der Unternehmensgründung ist wünschenswert; Anwesenheitspflicht wird als störend empfunden

- Laufende Gesetzgebungsverfahren lösen zahlreiche Probleme
- Verpflichtende Anwendung der digitalen Verfahren
- Integration der staatlichen E-ID



STEUERWESEN

Identifizierte Handlungsfelder:

- Behandlung von Beteiligungsrechten
- Risiko für Business Angels, als gewerbsmässige Wertschriftenhändler*innen eingestuft zu werden

- Eingeschränkte Möglichkeiten der Verlustverrechnung
- Eingeschränkte Möglichkeiten der Erzielung von steuerfreiem Kapitalgewinn

BUSINESS ANGELS



Identifiziertes Handlungsfeld: Risiko der Einstufung als gewerbsmässige/r Wertschriftenhändler*in

- Präzisierung des gewerbsmässigen Wertschriftenhandels im Gesetz
- Prüfung eines Start-up-Labels für Business-Angel-Investitionen



UMWANDLUNG VON PERSONEN- IN KAPITALGESELLSCHAFTEN



Identifiziertes Handlungsfeld: Sperrfrist von fünf Jahren zur Erzielung eines steuerfreien Kapitalgewinns ist zu lange

- Direktes Gründen von Kapitalgesellschaften vereinfachen
- Verkürzung oder Aufhebung der Sperrfrist
- Prüfung der Einführung eines subjektiven Systems



Inhaltsverzeichnis

Autorenschaft	III
Executive Summary	IV
Inhaltsverzeichnis	VI
TEIL 1: WIRTSCHAFTLICHE ANALYSE	1
1 Einleitung wirtschaftlicher Teil	3
2 Status-quo-Analyse	5
2.1 Fokus Schweiz	5
2.1.1 Innovation und Infrastruktur als Fundament für Unternehmertum	5
2.1.2 Formale Aspekte der Unternehmensgründung, politische Rahmenbedingungen und Steuerwesen	8
2.1.3 Finanzierung: Von Pre-Seed-Funding bis zum Exit	10
2.1.4 Internationaler Handel und wirtschaftliche Aussenbeziehungen	14
2.1.5 Arbeitsmarkt: Zugang zu Top-Talenten und Wettbewerbsfähigkeit	15
2.2 Ausgewählte Best Practices	18
2.2.1 Start-up-Nation Schweden: Überblick einer Entwicklung zum Unicorn Hotspot – das Schwedische Paradox	18
2.2.2 FinTech im Vereinigten Königreich: Die Regulatory Sandbox	20
3 Erhebung: Ziele, Vorgehensweise und Ergebnisse	21
3.1 Ziele und Methodik	21
3.2 Ergebnisse	22
3.2.1 Regulatorisches Umfeld: Formale Aspekte der Unternehmensgründung und -führung	25
3.2.2 Talentakquise: Modalitäten von Rekrutierung und Anstellung in Start-up-Teams	30
3.2.3 Finanzperspektive: Rahmenbedingungen zur Finanzierung von Start-ups	33
3.2.4 Wissenstransfer und Forschung: die Rolle von Hochschulen und Universitäten	37
3.2.5 Steuerwesen: Besteuerung von Vorgängen im Start-up-Kontext	42
3.2.6 Beyond Switzerland: Handel und Zugang zu internationalen Märkten	44
3.2.7 Infrastruktur und Sozialsystem	46
3.2.8 Entrepreneurial Mindset: Unternehmerische Grundhaltung und Verbreitung von Start-up-Aktivitäten in der breiteren Bevölkerung	47
3.2.9 Sonstiges	48
4 Fazit wirtschaftlicher Teil: Impact- und Realisierbarkeitsmatrix	51
TEIL 2: JURISTISCHE ANALYSE	53
5 Einleitung juristischer Teil	55
6 Regulierung von MedTech	56
6.1 Problemdefinition	56
6.2 Executive Summary	56
6.3 Übersicht zur Regulierung	56
6.3.1 Kompetenzverteilung	56
6.3.2 Regulierungskonzept	57

6.3.3	Grundlegende Sicherheits- und Leistungsanforderungen	58
6.3.4	Konformitätsbewertungsverfahren	58
6.3.5	EU: Mutual Recognition Agreement	59
6.3.6	Laufende gesetzgeberische Projekte	60
6.3.7	Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse	61
6.3.8	Erlassverzeichnis	61
6.4	Handlungsempfehlungen	62
6.4.1	Vereinfachter Marktzugang für innovative Produkte	62
6.4.2	Flexibilisierung der Bewilligungsvoraussetzungen (Regulatory Sandbox)	63
6.4.3	EU: Mutual Recognition Agreement	64
6.5	Fazit	64
7	Regulierung von Novel Foods	65
7.1	Problemdefinition	65
7.2	Executive Summary	65
7.3	Übersicht zur Regulierung	65
7.3.1	Kompetenzverteilung	65
7.3.2	Bewilligungspflicht	66
7.3.3	Bewilligungsverfahren	67
7.3.4	EU: Anerkennung von Novel-Food-Bewilligungen	68
7.3.5	Laufende gesetzgeberische Projekte	68
7.3.6	Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse	69
7.3.7	Erlassverzeichnis	69
7.4	Handlungsempfehlungen	69
7.4.1	Vollständige Digitalisierung des Antragsprozesses	69
7.4.2	EU: Gegenseitige Anerkennung der Novel-Food-Bewilligungen	70
7.4.3	Flexibilisierung der Bewilligungsvoraussetzungen (Regulatory Sandbox)	70
7.5	Fazit	71
8	Digitales Notariat	72
8.1	Problemdefinition	72
8.2	Executive Summary	72
8.3	Übersicht zur Regulierung	72
8.3.1	Kompetenzverteilung	72
8.3.2	Regulierungskonzept	72
8.3.3	Laufende gesetzgeberische Projekte	73
8.3.4	Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse	74
8.3.5	Erlassverzeichnis	74
8.4	Handlungsempfehlungen	74
8.4.1	Verpflichtende Anwendung der digitalen Verfahren	74
8.4.2	Integration der staatlichen E-ID	75
8.4.3	Abschaffung Notariat	76
8.5	Fazit	76
9	Abbau von Hürden im Steuerrecht	77

9.1	Einleitung	77
9.2	Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen	77
9.3	Verlustverrechnung	78
9.3.1	Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse	78
9.3.2	Erlassverzeichnis	79
9.4	Fazit	79
10	Steuerliche Klassifizierung von Business Angels	80
10.1	Problemdefinition	80
10.2	Executive Summary	80
10.3	Übersicht Regulierung	81
10.3.1	Kompetenzverteilung	81
10.3.2	Grundsatz	81
10.3.3	Vorprüfung	82
10.3.4	Gesamtprüfung	82
10.3.5	Folgen der Einstufung als gewerbsmässige/r Wertschriftenhändler*in	84
10.3.6	Laufende gesetzgeberische Projekte	84
10.3.7	Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse	84
10.3.8	Erlassverzeichnis	85
10.4	Handlungsempfehlungen	85
10.4.1	Anpassung des Kreisschreibens Nr. 36 der Eidgenössischen Steuerverwaltung	85
10.4.2	Präzisierung des gewerbsmässigen Wertschriftenhandels im DBG	86
10.4.3	Prüfung eines Start-up Labels für Business Angel-Investitionen	87
10.5	Fazit	89
11	Umwandlung von Personengesellschaften in Kapitalgesellschaften	90
11.1	Problemdefinition	90
11.2	Executive Summary	90
11.3	Übersicht zur Regulierung	90
11.3.1	Kompetenzverteilung	90
11.3.2	Umwandlung	91
11.3.3	Voraussetzungen	91
11.3.4	Die Sperrfrist	92
11.3.5	Folgen der Nichteinhaltung	92
11.3.6	Laufende gesetzgeberische Projekte: Postulat Derder	93
11.3.7	Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse	93
11.3.8	Erlassverzeichnis	94
11.4	Handlungsempfehlungen	94
11.4.1	Vereinfachung der Gründung von Kapitalgesellschaften	94
11.4.2	Aufhebung oder Verkürzung der Sperrfrist	94
11.4.3	Einführung eines subjektiven Systems	95
11.5	Fazit	95
12	Fazit juristischer Teil	96
	Anhang	97

TEIL 1: WIRTSCHAFTLICHE ANALYSE	97
Literaturverzeichnis	97
Abbildungsverzeichnis	103
Abkürzungsverzeichnis	104
TEIL 2: JURISTISCHE ANALYSE	105
Literaturverzeichnis	105
Materialienverzeichnis	108
Abkürzungsverzeichnis	110

TEIL 1: WIRTSCHAFTLICHE ANALYSE



1 Einleitung wirtschaftlicher Teil

Während nationaler Wohlstand im 20. Jahrhundert vor allem den Wirtschaftsleistungen des Mittelstandes zugeschrieben werden kann, erfahren nationale wie auch supranationale Wirtschaftsstrukturen aktuell einen starken Wandel.¹ Technologischer Fortschritt, digitale Innovationen, ein Verschwimmen von Landesgrenzen sowie die ökologische Notlage unserer natürlichen Lebensgrundlage (bekannt als die *Global Grand Challenges (GCG)*²) stellen Gesellschaftsformen mit all ihren wirtschaftlichen Konventionen in Frage – und vor grosse Herausforderungen. Das Mass an technologischem Fortschritt in den vergangenen 25 Jahren entspricht jenem, das vormals innerhalb einer Zeitspanne von 100 Jahren realisiert werden konnte.³ Mit exponentiellem Wachstum von technologischem Fortschritt und Wandel bewegt sich unsere Gesellschaft auf globaler Ebene einer neuen Ära entgegen, in welcher Wettbewerbsfähigkeit durch gesteigerte Effizienz und kontinuierliche Innovationskraft mit Skalierungspotenzial geprägt wird.⁴

Eine bedeutende Rolle kommt in diesem Kontext Start-ups zu. Start-ups sind Neugründungen, die sich durch ein hohes Mass an Innovationskraft auszeichnen, auf die Skalierung ihrer Produkte oder Services abzielen und sich am Markt durch Technologie als entscheidendes Differenzierungskriterium positionieren.⁵ Während bestehende Unternehmen im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsprojekten Innovationen grösstenteils inkrementell vorantreiben, ist die Innovationstätigkeit von Start-ups primär disruptiv, d.h. technologische Innovationen beinhaltend, welche die Neudefinition von Märkten und deren Geschäftsmodelllogiken auf Angebots- und Nachfrageseite implizieren und damit Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Unternehmen mit hohen Marktanteilen ermöglichen.⁶ Vor diesem Hintergrund kommt Start-ups eine besondere Bedeutung beim Vorantreiben des Strukturwandels in vielen Branchen zu.⁷

Gemäss einer Hochrechnung von McKinsey & Company (2021) – exemplarisch für den deutschen Markt – wird die Marktkapitalisierung von Start-ups, welche bis 2030 gegründet werden, im Jahr 2030 die Marktkapitalisierung der DAX40, der 40 grössten deutschen börsenkotierten Unternehmen, um 20 % übersteigen und einen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert in Höhe von EUR 2.3 Billionen kreieren.⁸ In dieser Zeit werden Start-ups den Prognosen nach zudem 1.44 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen haben, was übertragen auf den Schweizer Markt einem Zuwachs von 150'000 neuen Jobs sowie einem gesamtgesellschaftlichen Mehrwert von CHF 455 Milliarden (referenzierend auf das BIP) entspricht. Start-ups tragen damit überproportional zum Stellenwachstum bei. Unternehmen, die vor weniger als fünf Jahren gegründet wurden, sind im Schnitt für knapp 20 % der Gesamtbeschäftigung verantwortlich, aber für fast 50 % der neu geschaffenen Stellen.⁹

Es bedarf einer verstärkten Ausrichtung der Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft auf das Unternehmertum im Grundverständnis des Entrepreneurship, um diese ambitionierten Wertbeiträge

¹ Bozesan (2020)

² Reid, et al. (2010)

³ Kurzweil (2005)

⁴ Vgl. Dutta, Lanvin, Rivera Leòn, & Wunsch-Vincent (2021); BMWi (2021)

⁵ Economiesuisse (2020)

⁶ BMWi (2021)

⁷ Economiesuisse (2020)

⁸ Dörner, et al. (2021)

⁹ Calvino, Criscuolo, & Menon (2016)

durch Start-ups und innovative Unternehmen in der Schweiz realisieren zu können.¹⁰ Entrepreneurship bezeichnet sowohl innovationsgetriebene Neugründungen als auch jene bestehenden Unternehmen, welche durch herausragende Innovationstätigkeit mit Start-ups in den Wettbewerb treten. Zur Ausrichtung von Gesellschaft und Wirtschaft auf den neuen Fokus «Entrepreneurship» bedarf es politischer Intervention, um die Entwicklung entsprechender Rahmenbedingungen zu begünstigen und zu ermöglichen.

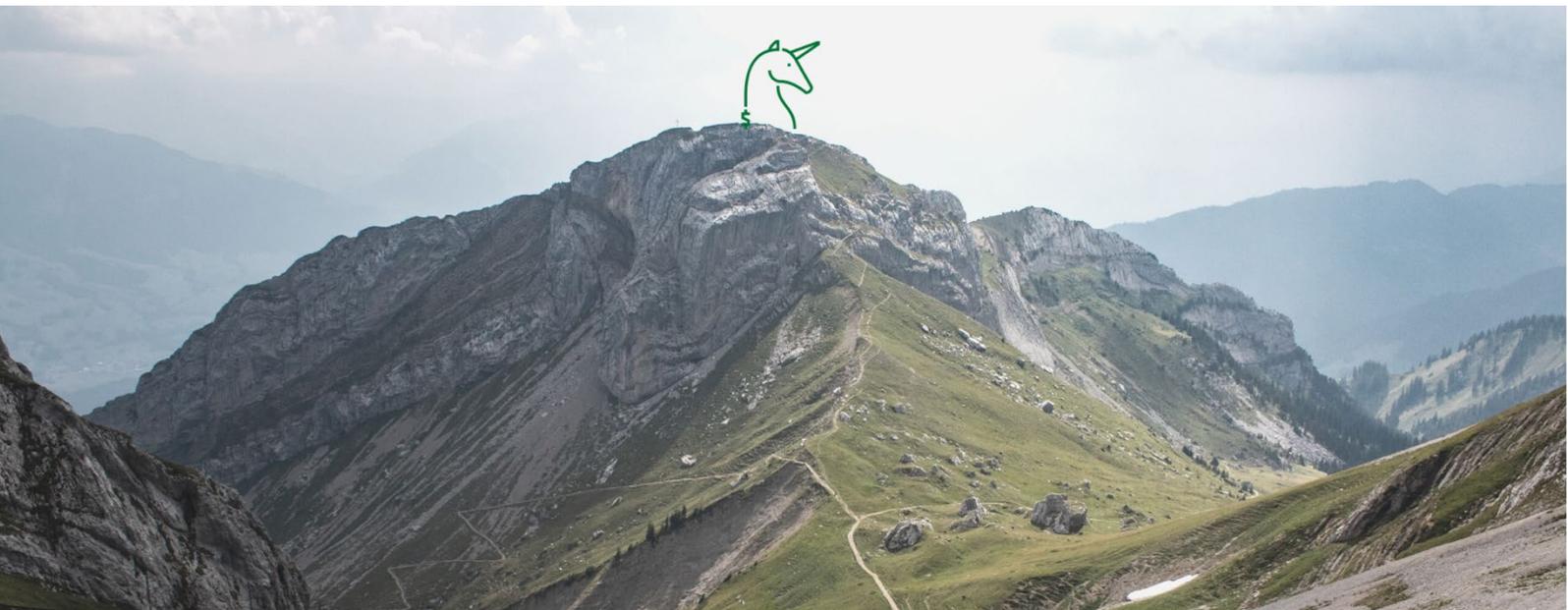
Diese Studie soll die Politik unterstützen, die Schweiz langfristig als eine der international führenden Nationen im Bereich Entrepreneurship – als «Unicorn Nation Switzerland» – auszurichten. Hierzu hat die Swiss Entrepreneurs and Start-up Association (SWESA) die Universität St. Gallen beauftragt, eine wirtschaftliche Analyse des Schweizer Start-up-Ökosystems und eine juristische Analyse der regulatorischen Rahmenbedingungen für identifizierte Handlungsfelder zu erstellen. Ziel ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Start-ups in der Schweiz, um deren Gründungsraten und erfolgreiches Wachstum am Markt als Schweizer Scale-ups zu begünstigen. Dies zielt auf die Stärkung und den Ausbau bestehender Wettbewerbsvorteile und nationaler Fokusbereiche der Schweiz ab. Die Schweiz soll langfristig aus In- und Auslandsperspektive als attraktiver Standort für Unternehmertum positioniert werden, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Diese Studie setzt mit einer umfassenden Analyse des Status quo unter Beachtung der Stärken und Problembereiche der Schweizer Gesamtwirtschaft und Gesellschaftsstruktur an. Aufbauend auf einer umfassenden Analyse bestehender Studien erfolgt die Erhebung von Primärdaten in zwei Schritten:

- i. in Form einer digitalen Umfrage, welche relevante Stakeholder aus unterschiedlichen mit Entrepreneurship assoziierten Bereichen adressiert, gefolgt von
- ii. Interviews mit weiteren Experten aus dem Start-up-Ökosystem.

Hierdurch soll eine breite Abdeckung relevanter Anspruchsgruppen erreicht und die Erhebung eines aktuellen Meinungsbildes sichergestellt werden. Auf Grundlage dieser Analysen erfolgt eine Überführung der Erkenntnisse in konkrete Massnahmenfelder und Anstösse zur Umsetzung in der Gesetzgebung auf Bundesebene.

Der praxisorientierte Ansatz dieser Studie ermöglicht dem Gesetzgeber, effektive Massnahmen zu ergreifen. Die Studie formuliert hierfür zum einen konkrete Handlungsempfehlungen; zum anderen gibt sie in ihren umfangreichen Analysen einen wertvollen Anstoss zu weiteren Gedanken, wie in Zukunft eine Entwicklung der Schweiz zur «Unicorn Nation Switzerland» sichergestellt werden kann.



2 Status-quo-Analyse

Ausgangslage für die Ausarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen aus juristischer Perspektive bildet eine Übersicht des nationalen Status quo. Diese basiert auf einer komprimierten Meta-Studie entlang der für Unternehmertum und Innovation wichtigsten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dimensionen. Darauf baut eine tiefergehende Analyse dieser Bereiche mit relevanten Stakeholdern des Schweizer Entrepreneurship-Ökosystems auf (siehe Kapitel 3).

Als Teil der Meta-Studie wird der Fokus auf die Schweiz ergänzt durch ausgewählte Best Practices aus dem Ausland, welche in Bezug auf Entrepreneurship als vorbildlich einzustufen sind und Impulse zur konkreten Ausgestaltung von Massnahmen in der Schweiz setzen.

2.1 Fokus Schweiz

Mit Platz 7 in der Kategorie «Beste Standorte für Unternehmertum und Start-ups» gemäss «Best Countries Ranking 2021» spielt die Schweiz in der internationalen Start-up-Szene eine bedeutsame Rolle. Umso motivierender ist dieses Ranking mit Blick auf andere Nationen, mit denen sich die Schweiz in die Top 10 einreicht; darunter befinden sich grosse Länder wie die USA und kleinere Nationen mit Technologieführerschaft wie Singapur. In Bezug auf die allgemeine Attraktivität als Wirtschaftsstandort belegt die Schweiz gemäss diesem Ranking sogar Platz 4 weltweit.¹¹

Ein weitaus weniger positives Bild zeichnen Analysen des «Business»-Reports der Weltbank. Gemäss dieser Aufstellung relevanter Wirtschaftsindikatoren rangiert die Schweiz im internationalen Ranking gesamthaft auf Platz 36 von 149 erfassten Ländern – nach für Innovationskraft und Start-up-Kultur bekannten Nationen wie Litauen, Israel, die USA und Singapur, aber auch hinter einigen auf den ersten Blick weniger unternehmerisch geprägten Ländern wie der Türkei und Georgien. Während die Schweiz in Dimensionen wie Rechtssicherheit allgemein (Platz 5) und infrastrukturellen Anliegen (z.B. «Qualität und Zugänglichkeit von Stromversorgung», Platz 11) sehr gut abschneidet, sind tiefe Platzierungen in den Kategorien «Ease of Starting a Business» (Platz 81) oder «Costs of Starting a Business» (Platz 90) ausschlaggebend für das eher moderate Gesamtergebnis.¹²

Im Folgenden wird auf relevante Schlüsseldimensionen eingegangen, um so die Diskrepanz unterschiedlicher Ranking-Dimensionen herauszuarbeiten und konkrete Themenfelder für die nachfolgende Expert*innenerhebung zu definieren.

2.1.1 Innovation und Infrastruktur als Fundament für Unternehmertum

Eine der wichtigsten und international umfassendsten Analysen zur Beurteilung der Innovationskraft einer Nation ist der «Global Innovation Index» der World Intellectual Property Organization (WIPO). Jährlich erfasst werden die Innovationsprofile von 132 Ländern weltweit, was ein gezieltes Benchmarking in einzelnen Dimensionen im internationalen Vergleich ermöglicht. Das jeweilige nationale Ranking setzt sich aus den folgenden Faktoren zusammen:¹³

¹¹ Best Countries Ranking 2021 (2021)

¹² World Bank Group (2020)

¹³ Dutta, Lanvin, Rivera León, & Wunsch-Vincent (2021)

Innovations-Input

- Wissenschaft und Humankapital: Forschung & Entwicklung, Bildungssystem, weiterführende / höhere Bildungssysteme
- Institutionen: Politisches, regulatorisches und wirtschaftliches Umfeld
- Infrastruktur: Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT), allgemeine Infrastruktur, ökologische Nachhaltigkeit
- Marktkomplexität: Marktgrösse, Handel, Diversifizierung, Zugang zu Finanzierung, Investments und Krediten
- Businesskomplexität: Verbindung zwischen Innovations- und Geschäftstätigkeiten (*knowledge absorption, innovation linkages*), Rolle und Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte

Innovations-Output

- Wissens- und Technologie-Outputs: Wissensgenerierung, Impact und Verteilung / Verwendung
- Kreative Outputs: Immaterielle Güter, Kreativprodukte und -services (inkl. *online creativity*)

Gemessen an den oben genannten Faktoren belegt die Schweiz sowohl in der internationalen Gesamtwertung als auch bezogen auf die regionale Vergleichsgruppe europäischer Länder und auf den Referenzwert anderer OECD-High-Income-Nationen Platz 1.¹⁴ Eine detaillierte Aufschlüsselung entlang der genannten Kerndimensionen ist Abbildung 1 zu entnehmen:

Country / Economy	Overall GII	Institutions	Human capital and research	Infrastructure	Market sophistication	Business sophistication	Knowledge & technology outputs	Creative outputs
Switzerland	1	13	6	2	6	4	1	2
Sweden	2	9	2	3	11	1	2	5
United States of America	3	12	11	23	2	2	3	12
United Kingdom	4	15	10	10	4	21	10	4

Abbildung 1: Dimensionen des Global Innovation Index- Ranking und Positionierung der Schweiz im internationalen Vergleich

Während andere Referenzländer in Bezug auf die Innovationskraft jährlichen Schwankungen unterliegen, belegte die Schweiz im Global Innovation Index Ranking innerhalb der letzten fünf Jahre kontinuierlich die Höchstplatzierung.¹⁵ Dies ist besonders relevant in Anbetracht aktueller globalwirtschaftlicher Unsicherheiten, zunehmender Krisensituationen und der international anhaltenden Auswirkungen der Covid-19-Pandemie: Die Fähigkeit zur Innovation stellt unter volatilen Rahmenbedingungen einen der wichtigsten Resilienzfaktoren für wirtschaftlichen Wohlstand dar.¹⁶ Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen Innovationstätigkeit und gesellschaftlicher Entwicklung resp. Wohlstand, sowohl bezogen auf die einzelne Nationalökonomie als auch auf supranationaler Wirtschaftsebene. Umso positiver ist zu bewerten, dass während des Zeitraums der Covid-19-Krise nationale Investments in Forschung & Entwicklung einen neuen Höchststand erreicht und nicht abgenommen haben, wie beispielsweise als Folge der DotCom-Blase im Jahr 2001 oder zur Zeit der Bankenkrise 2008.¹⁷

Grund für die führende Positionierung der Schweiz in Bezug auf Innovation ist insbesondere eine exzellente und wettbewerbsfähige Hochschul- und Forschungslandschaft: 100 der insgesamt 400

¹⁴ Dutta et al. (2021)

¹⁵ Dutta, Lanvin, & Wunsch-Vincent (2020)

¹⁶ Dutta et al. (2021)

¹⁷ Dutta et al. (2021); State of European Tech (2021)

jährlich in der Schweiz gegründeten Start-ups sind akademische Spin-Offs.¹⁸ Gemessen an der Anzahl assoziierter Unicorns rangiert die ETH Zürich europaweit auf Platz 3 hinter der University of Oxford und der University of Cambridge.¹⁹

In Bezug auf das Input-zu-Output-Verhältnis der Innovationstätigkeit sticht die Schweiz besonders hervor. Dies spricht für einen sehr hohen Effizienz- und Effektivitätsgrad von Investments in Forschung & Entwicklung. Zusammenfassend ist die Schweiz weltweit nicht nur führend in Bezug auf das Gesamtmass an Innovation, sondern erreicht dies mit einem im Verhältnis unterdurchschnittlichen Input an Ressourcen.²⁰ Durch ein Anpassen der Investments in Forschung & Entwicklung an den zu erwartenden Referenzwert könnte die Vorreiterrolle der Schweiz weiter gestärkt werden.

Abbildung 2 zeigt eine Übersicht über die Ausprägungen der für Unternehmertum relevanten Unterdimensionen von Innovationsinputs und -outputs. Als sehr gut bewerten lassen sich die gesamthaften politischen Rahmenbedingungen, die Zusammenarbeit von Universitäten und Unternehmen, die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) und die allgemeine Ausgestaltung der Investment-Landschaft. Weniger stark ausgeprägt sind die Rahmenbedingungen für internationalen Handel und das Zollwesen, die Verfügbarkeit von Krediten als Finanzierungsinstrument, die Qualität staatlicher Online-Services und die Einfachheit der Unternehmensgründung.²¹

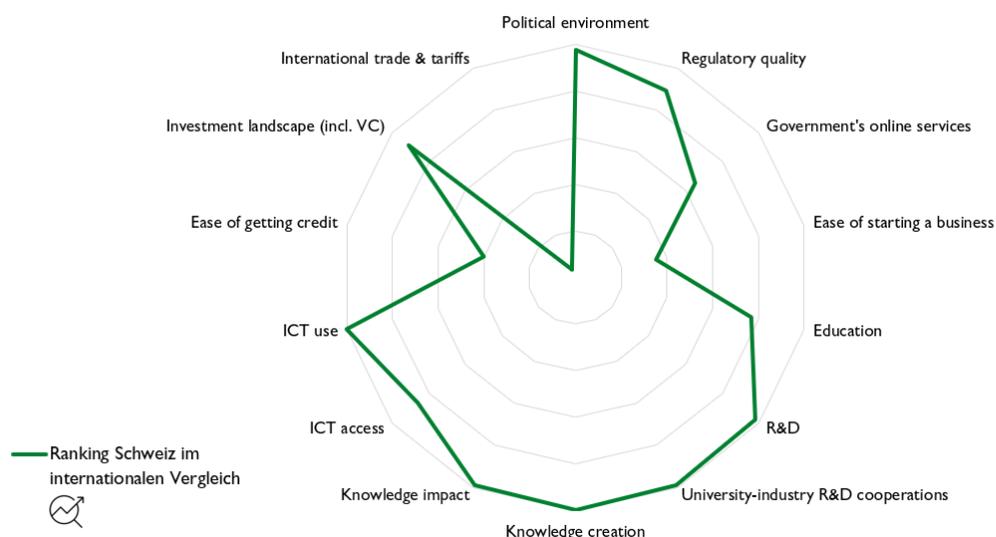


Abbildung 2: Ranking der Schweiz entlang relevanter Innovationsdimensionen. Eigene Darstellung nach Daten *Global Innovation Index 2021*.

Infrastruktur stellt die Grundlage für Innovationstätigkeit, für gesellschaftliche Chancengleichheit zur Teilhabe am Innovationsprozess und deren Kommerzialisierung dar. Ihr wird daher eine hohe Bedeutung zugemessen.²²

¹⁸ Eichler, Jank, & Zwankhuizen (2021)

¹⁹ Mohout (2019)

²⁰ Dutta et al. (2021)

²¹ Dutta et al. (2021)

²² Kurniawati (2020)

Ausblick: Investments als Indikator für landesweite Homogenität der Infrastruktur



63 % des gesamthaften Finanzierungsvolumina in Europa fliessen in Start-ups, welche ihren Firmensitz in einer Hauptstadt oder einer der jeweiligen Hauptstadt ähnlichen Metropole haben. Dieser Wert ist mit 25 % in der Schweiz (Referenzstadt Zürich als grösste Metropole) deutlich niedriger. Grund dafür ist, dass eine hervorragende landesweite Infrastruktur die Ansiedlung von Start-ups auch im nicht-metropolnahen Raum attraktiv macht. So ziehen in der Schweiz insbesondere der Kanton Zug und die Stadt St. Gallen gemessen an der Einwohnerzahl überdurchschnittlich viel Start-up-Kapital an.²³ Dies ist ein wichtiger Indikator für eine flächendeckende Infrastruktur, welche die Konnektivität und Verfügbarkeit digitaler Technologien auch im nicht-urbanen Raum sicherstellt.

Innovationen bilden die Grundlage zur Gründung neuer, technologiegetriebener Unternehmen. Ein hohes Mass an marktorientierter Innovationskraft stellt einen entscheidenden Faktor für Wachstum und zur Verbesserung von Erfolgchancen junger Unternehmen dar, was unter anderem aus einer überdurchschnittlich hohen Überlebenswahrscheinlichkeit sogenannter Spin-Offs abgeleitet werden kann.²⁴

Betrachtet man das hohe Mass an Innovationstätigkeit in der Schweiz, ist dieses bezogen auf die effektive Anzahl an Neugründungen von Unternehmen bis dato nur partiell ausgeschöpft. Im europäischen Vergleich rangiert die Schweiz als Top-7-Nation – bezogen auf die Anzahl von Start-up-Neugründungen pro Einwohnerzahl²⁵ – hinter Ländern wie Finnland und Dänemark, welche gemessen an ihrem Innovationsoutput jedoch nur Platz 5 bzw. 6 belegen.²⁶ Im Bewusstsein des international exzellenten Innovationsniveaus und verhältnismässig geringer Gründungsraten sollten zukünftige politische Massnahmen darauf ausgerichtet sein, die Überführung der Schweizer Innovationskraft in marktfähige Unternehmen, allem voran durch die Gründung von Start-ups, zu begünstigen. So kann sichergestellt werden, dass sich das Weltklassenniveau beim Inputfaktor «Innovation» auch auf der Output-Seite in entsprechender Wertschöpfung für die Volkswirtschaft niederschlägt.

2.1.2 Formale Aspekte der Unternehmensgründung, politische Rahmenbedingungen und Steuerwesen

Unter der Perspektive «Ease of Starting a Business» belegt die Schweiz mit Rang 36 von 190 im internationalen Vergleich eine Position im Mittelfeld. Dies ist zurückzuführen auf eine hohe Anzahl einzelner Prozessschritte zur Anmeldung eines Unternehmens (total: 6), einer langen zeitlichen Dauer bis zum administrativen Abschluss der Gründung (durchschnittlich 10 Tage), ausgeprägten mit der Gründung assoziierten Transaktionskosten (2,3 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens) und hohen Vorgaben in Bezug auf die Mindestkapitaleinlage bei Kapitalgesellschaften.²⁷ Letztgenannter Faktor ist auf die gesetzlichen Vorgaben zur Gründung einer GmbH zurückzuführen, welche in der Schweiz die Kapitalgesellschaft mit dem kleinsten Gründungskapital darstellt. Mit einem Stammkapital

²³ State of European Tech (2021)

²⁴ Czarnitzki, Rammer, & Toole (2014)

²⁵ State of European Tech (2021)

²⁶ Dutta et al. (2021)

²⁷ World Bank Group (2020)

von mindestens CHF 20'000,²⁸ welches voll zu liberieren ist, sind die finanziellen Hürden zur Gründung einer Kapitalgesellschaft im Vergleich zum Ausland sehr hoch. Modelle wie die haftungsbeschränkte Unternehmersgesellschaft (UG) in Deutschland, welche mit einer Mindesteinlagesumme von einem Euro gegründet werden kann, sind im Schweizer Gesellschaftsrecht nicht vorgesehen.²⁹

Während sich Start-ups aufgrund ihres stark ausgeprägten Risikoprofils nur in seltenen Fällen für eine Finanzierung durch Fremdkapital qualifizieren, stellen Kredite für Neugründungen in konservativen Branchen sowie für Forschungs- und Entwicklungsprojekte von etablierten Unternehmen ein relevantes Finanzierungsvehikel dar.³⁰ Mit einer inhaltlichen Wertung von 60 von 100 möglichen Qualitätspunkten belegt die Schweiz in Bezug auf die Modalitäten von Kreditfinanzierungen und den Zugang zu diesen durch Unternehmen weltweit Platz 73. Gründe für dieses Rating sind insbesondere die unterdurchschnittlich ausgeprägte Verfügbarkeit von Daten sowie ein fehlendes allgemeines Register von Fremdfinanzierungsdaten.³¹

Bei der Effizienz des Steuersystems rangiert die Schweiz international im oberen Mittelfeld auf Platz 20, übertroffen von Ländern wie Singapur und Bahrain (deutlich weniger Zeitaufwand) sowie Kanada, Estland, Finnland und Dänemark (mit 10-12 anstelle von >19 nahezu um 50 % weniger Einzelsteuerzahlungen pro Jahr). Ein durchschnittliches, mittelständiges Unternehmen im Fabrikationsgewerbe in der Schweiz, welches von allen digital angebotenen Services Gebrauch macht, leistet jährlich 19 Einzelsteuerzahlungen, investiert in die Abgeltung von Steuern 63 Stunden, und wartet auf die Rückerstattung geleisteter Vorsteuern (Mehrwertsteuer) 14.5 Wochen.³² Für Start-ups fallen diese Werte nur unwesentlich geringer aus. Während etablierte Unternehmen in der Regel über standardisierte Prozesse verfügen, um steuerliche Prozesse intern abzuwickeln und relevante Daten zusammenzutragen, werden diese Aufgaben von Start-up-Gründer*innen und ihrem Team oftmals als sehr herausfordernd wahrgenommen.³³ Gleiches gilt für die Abgeltung von Sozialversicherungsbeiträgen für Teams besonders frühphasiger Start-ups. Gründer*innen nehmen dies aufgrund fehlender zeitlicher Aufschiebbarkeit oftmals als geschäftsgefährdend wahr.

Im Bereich der Gesetzgebung und Rechtsprechung ist die Schweiz im internationalen Kontext sehr gut aufgestellt. Die Neutralität, Verfügbarkeit und relative Objektivität der Judikative machen die Schweiz zu einem rechtssicheren Standort, was ein Hygienekriterium darstellt, um auch aus ausländischer Perspektive als attraktiver Wirtschafts-Hotspot wahrgenommen zu werden. Insbesondere für Start-ups und weniger kapitalstarke Unternehmen erweist sich jedoch die durchschnittlich sehr lange Zeitdauer zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten (durchschnittlich 598 Tage) und die hohen hiermit verbundenen Prozesskosten (durchschnittlich 24 % des Prozesswerts) als Herausforderung.³⁴ Dies gefährdet nicht nur die Solvenz und Liquiditätslage von Start-ups, deren Cash-Flow-Management oftmals über Runways (finanzielle Liquidität) von 12 Monaten oder weniger bis zur nächsten Finanzierungsrunde verfügt,³⁵

²⁸ Art. 773 OR. (Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Stand am 1. Januar 2022))

²⁹ Industrie- und Handelskammer IHK (2021)

³⁰ Moro-Visconti (2021)

³¹ World Bank Group (2019)

³² World Bank Group (2019)

³³ Vgl. Vogel, Peter, Hess, & Scherrer (2016)

³⁴ World Bank Group (2020)

³⁵ Moro-Visconti (2021)

sondern stellt für diese auch einen Wettbewerbsnachteil dar im Falle von Rechtsstreitigkeiten mit etablierten Entitäten, welche dafür gezielt Rücklagen bilden können.

2.1.3 Finanzierung: Von Pre-Seed-Funding bis zum Exit

Der Zugang von Start-ups zu externem Kapital stellt einen essenziellen Faktor für das Überleben, das Wachstum und den Erfolg dar.³⁶ Aufgrund eines ausgeprägten Risikoprofils von Start-ups sind Eigenkapitalfinanzierungsformen für frühphasige Entwicklungsstufen das am weitesten verbreitete Finanzierungsvehikel.³⁷ Eine Finanzierung durch Fremdkapital ist insbesondere für Innovationsprojekte bereits am Markt etablierter Unternehmen von Bedeutung.

Die Finanzierungsstufen entsprechend der jeweiligen Start-up-Entwicklung teilen sich auf in die Phasen Pre-Seed, Seed, Series A, Series B, Series C etc., wobei letztere zusammenfassend als Scale-up- oder Wachstumsphasen bezeichnet werden, und zielen in der Regel auf ein Liquiditätsevent in Form eines Exits am Ende des Finanzierungshorizonts ab. Die durchschnittlichen Finanzierungsvolumina der einzelnen Finanzierungsstufen entsprechen bis zu ca. CHF 1 Million für die Phase Pre-Seed, CHF 1-4 Millionen in der Phase Seed, CHF 5-15 Millionen in der Series A, über CHF 10 Millionen für Series B, und über CHF 20 Millionen für Series C.³⁸ Als Scale-ups klassifiziert werden jene Ventures, welche mit jährlichen Raten von 50-100 % exponentiell wachsen, im Schnitt zwischen 100 und 1'000 Mitarbeitende beschäftigen und ein Finanzierungsvolumen von ca. CHF 20-100 Millionen kumulieren.³⁹ Bei einer erfolgreichen Entwicklung erfolgt der Exit typischerweise als Börsengang (IPO), Merger, Acquisition, Leveraged Buyout, Secondary Purchase an einen Finanzinvestor oder Trade Sale, den Verkauf an einen strategischen Investor.⁴⁰

Pre-Seed / Seed

Die typischste Form der Pre-Seed-Finanzierung stellen Eigenkapitalbeteiligungen durch Business Angels und Early-Stage VC-Gesellschaften dar (übliche Formate: direkte Beteiligung oder Wandeldarlehen).⁴¹ Ebenso spielen Finanzierungen durch die Familie, Freunde und Bekannte (die «3Fs» = «Family, Friends & Fools») des Gründerteams eine wichtige Rolle. Diese fallen in die Rubrik informeller Finanzierungsformen und sind daher schwer erfassbar. Wissenschaftliche Hochrechnungen gehen aber davon aus, dass die 3Fs bezogen auf das gesamthafte Finanzierungsvolumen jenes professioneller Early-Stage-Investor*innen übertreffen.⁴² In keinem Land weltweit ist die informelle, frühphasige Start-up-Investmentaktivität derart ausgeprägt wie in der Schweiz; dies sowohl in Bezug auf die Anzahl mutmasslicher Investor*innen pro Einwohnerzahl als auch mit Blick auf das durchschnittliche Finanzierungsvolumen dieses Investmenttypus (Median = CHF 20'000). Die 3Fs sind des Weiteren um die in der Schweiz besonders präsenten Stiftungen (mit zahlreichen Gründerförderungen und Stiftungswettbewerben) und Family Offices zu den «5Fs» zu ergänzen.⁴³

³⁶ Davila, Foster, & Gupta (2003)

³⁷ Moro-Visconti (2021)

³⁸ Alemany & Andreoli (2018)

³⁹ Grichnik, Hess, Greger, Goeldi, & Schweitzer (2023)

⁴⁰ Roosenboom (2018)

⁴¹ Mason & Botelho (2018)

⁴² Bygrave & Hunt (2004)

⁴³ Hill, Ionescu-Somers, & Coduras (2022)

In Bezug auf die Anzahl abgeschlossener Early-Stage-Finanzierungsrunden (Pre-Seed, Seed) belegt die Schweiz weltweit Platz 3 mit im Schnitt vier Funding-Runden pro 100'000 Einwohner*innen. Dieser Wert entspricht der Finanzierungsaktivität in den USA, übertrifft jene in Schweden um das Doppelte und jene in Deutschland um das Vierfache.⁴⁴ Die Finanzierungsbedingungen für Early-Stage-Start-ups sind damit in der Schweiz als exzellent einzuschätzen. Gleichzeitig spricht die hohe Anzahl erfolgreich abgeschlossener Finanzierungsrunden für eine hohe Qualität Schweizer Start-ups bereits in frühen Phasen; dies u.a. im direkten Vergleich zu den USA, wo relative Gründungsraten zwar höher liegen, sich jedoch innerhalb des Clusters von Neugründungen weniger Unternehmungen für eine erste Finanzierung qualifizieren.

Sollten parallel zu Business Angel-Investments Finanzierungsformen durch «Family, Fools & Friends» gefördert werden?



Obleich aufgrund ihres informellen Charakters umfassende Marktdaten fehlen, gehen Statistiken davon aus, dass insbesondere in sehr frühen Start-up-Phase das soziale Umfeld von Gründer*innen / Gründungsteams die volumenbezogen wichtigste Finanzierungsquelle darstellt.⁴⁵ Daten aus dem Ausland wie den USA und dem Vereinigten Königreich zeigen, dass durch Incentivierungen auf Stufe der Einkommens- und Vermögenssteuer die Investmentaktivität im informalen Sektor gezielt gesteuert werden kann.⁴⁶ Studien belegen einen inversen Zusammenhang zwischen Steuerraten und dem gesamtgesellschaftlichen Volumen informeller Investments.⁴⁷ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine politisch-steuerliche Incentivierung von Privatpersonen zu verstärkter informeller Investmentaktivität eine geeignete Massnahme ist, um Start-ups in frühen Phasen durch einen vereinfachten Zugang zu Kapital zu unterstützen. Ergebnisse von Pilotprojekten aus dem Ausland (u.a. in Form einer partiellen Steuerreform in einigen U.S. Bundesstaaten)⁴⁸ sind ein klarer Indikator, dass gewünschte positive Effekte auf das Start-up-Ökosystem nicht in Relation zu den verbundenen Kosten aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive stehen.⁴⁹ Folgende Gründe sind u.a. hierfür ausschlaggebend:

- Steuerliche Vergünstigungen incentivieren primär Investments durch Amateurinvestor*innen, welche ggf. das hohe Risikoprofil von Start-ups nicht einschätzen können⁵⁰ → Anlage von Privatvermögen erfolgt in Hochrisiko-Assets anstelle konventioneller Anlageformen (welche für Privatanleger z.B. einen wichtigen Beitrag zur Altersvorsorge darstellen)
- Amateurinvestor*innen können die Qualität von Start-ups weniger gut einschätzen als Business Angels mit bestehender Investment-Erfahrung → Zugang zu Finanzierung stellt ein Qualitäts-Gateway für Neugründungen dar⁵¹
- Der Return-on-Investment (ROI) professioneller Business Angels übersteigt jenen von 3Fs-Investor*innen um das Vielfache⁵² → ROI als Indikator für Stiftung von gesellschaftlichem Mehrwert

⁴⁴ Kyora & Rockinger (2021)

⁴⁵ Riding (2008)

⁴⁶ Boyns, Cox, Spires, & Hughes (2003)

⁴⁷ Bygrave & Hunt (2004)

⁴⁸ Vgl. Boyns, Cox, Spires, & Hughes (2003)

⁴⁹ Gompers & Lerner (2003)

⁵⁰ Gompers & Lerner (2003)

⁵¹ Blohm, Antretter, Sirèn, Grichnik & Wincent (2020); Gompers & Lerner (2003)

⁵² Riding (2008)

Zur Förderung und Stärkung von Early Stage-Investments erweisen sich basierend auf internationalen Auswertungen von Regierungsmassnahmen folgende Ansatzpunkte als besonders effektiv:

- Im Bereich Early-Stage-Finanzierung kann der grösste Mehrwert für die Gesellschaft und das Start-up-Ökosystem durch eine Fokussierung auf Business Angels geschaffen werden.⁵³
- Die Qualität (operationalisiert durch den ROI) von Business Angel-Investments steigt mit der Erfahrung des Individuums.⁵⁴ Formales Wissen kann über staatlich unterstützte Business Angel-Akademien gefördert werden.⁵⁵
- Co-Investment-Modelle als Aufstockung privater Business Angel-Investments durch staatliche Gelder erhöhen das verfügbare Finanzierungsvolumen, ohne die Funktionsweise wichtiger Qualitäts-Gateways auszuhebeln (u.a. privatwirtschaftlich motivierte Due-Diligence-Prozesse).⁵⁶
- Business Angel-Syndikate erhöhen die Qualität und das verfügbare Finanzierungsvolumen unter Beachtung von «Smart Money»-Aspekten. Durch klare regulatorische Rahmenbedingungen und einer vereinfachten rechtlichen Ausgestaltung der Syndikatsbildung und -führung kann die Tätigkeit professioneller Business Angel-Clubs unterstützt werden.⁵⁷

Ausblick: INVEST Zuschuss für Wagniskapital – eine Fördermassnahme für Early Stage-Investments des Deutschen Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle



Seit Mai 2013 fördert das Deutsche Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz mit dem Programm „INVEST – Zuschuss für Wagniskapital“ Investitionen von Privatpersonen, vor allem Business Angels, in Start-ups mit steuerfreien Zuschüssen. Gefördert werden ausschliesslich Investments in Neugründungen mit hohem Innovations- und Technologiegehalt. Dieser wird bei Antragstellung auf Förderung durch ein zuständiges Gremium geprüft. Nach erfolgter Investition erhalten Business Angels bei einer Direktinvestition 20 %, bei einem Wandeldarlehen 10 % des Ausgabepreises der Anteile als Erwerbzuschuss zurückerstattet. Die förderbare Mindestinvestitionssumme beträgt EUR 25'000 pro Investor. Gefördert werden können nur Investitionen durch Privatpersonen, welche nicht anderweitig mit dem Unternehmen verbunden sind. Durch die Mindestsumme je Ticket Size sowie der Fokus auf Direktinvestitionen durch externe Privatpersonen wird ein Mindestmass an Professionalität sichergestellt; der Förderschwerpunkt wird explizit auf Business Angels, nicht jedoch auf 3Fs-Investor*innen gesetzt.⁵⁸ Das INVEST Zuschuss für Wagniskapital-Programm des Deutschen Wirtschaftsministeriums trug innerhalb der letzten Jahre zu einer Stärkung der Deutschen Start-up-Szene bei.⁵⁹

Series A

Mit Zunahme der Gesamtfinanzierungsvolumina gewinnen ab dem Series-A-Stadium VCs an Bedeutung. Während die Schweiz im internationalen Vergleich im Bereich der Pre-Seed- und Seed-Finanzierung exzellent abschneidet (was Finanzierungslücken im Biotech-Bereich mit entsprechend

⁵³ Riding (2008)

⁵⁴ Capizzi (2015)

⁵⁵ San Josè, Roure, & Aernoudt (2005)

⁵⁶ Aernoudt (2005)

⁵⁷ Aernoudt (2005)

⁵⁸ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle BAFA (2022)

⁵⁹ Gottschalk, et al. (2016)

hohen Finanzierungsbedarf in frühen Finanzierungsrunden nicht negieren soll⁶⁰), gestalten sich die Rahmenbedingungen zur Finanzierung von Start-ups ab der Phase Series A als weniger vorteilhaft.⁶¹ Durchschnittliche Finanzierungsvolumen von Start-ups liegen unterhalb des Durchschnitts von OECD-Referenzländern. Zudem erfolgen Finanzierungen im internationalen Vergleich zu tendenziell niedrigeren Bewertungen.⁶² Dies weist auf einen stärker ausgeprägten Konkurrenzkampf unter Start-ups zur Erlangung einer Finanzierung durch institutionelle Kapitalgeber hin bzw. auf ein Marktungleichgewicht mit tendenziell zu wenigen und zu wenig starken Kapitalgebern in Bezug auf die Anzahl finanzierungswürdiger Start-ups.

Nivelliert man kleinere Schwankungen, zeigen die absoluten Finanzierungsvolumina von Schweizer VC-Fonds seit über zehn Jahren einen Wachstumstrend. Bezogen auf das Total der VC- Investments als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, ist der Trend jedoch rückläufig. Im internationalen Vergleich folgt die Schweiz somit zwar dem allgemeinen Trend steigender VC-Investmentvolumina, jedoch in einer langsameren Wachstumsgeschwindigkeit. Während – gemessen am Anteil der VC-Investments am BIP – die Schweiz im Jahr 2019 noch Platz 5 weltweit innehielt, fiel sie 2020 zurück auf Rang 8 und in Folge eines weniger stark ausgeprägten Finanzierungsschubs zur Zeit der Covid-19- Pandemie im Folgejahr auf Rang 12. Auf dem Gebiet führende Nationen wie Schweden und Israel verfügen um eine fünffach höhere VC-Investments-zu-BIP-Quote.⁶³

Series B / Series C / Series D

Mit zunehmender Grösse der Finanzierungsrunde und Reife des Start-ups verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für die inländische Finanzierung. Seit 2018 ist das Gesamtvolumen an Investments durch US-amerikanische Investor*innen in Schweizer Start-ups höher als jenes Schweizer Kapitalgeber.⁶⁴ Dies ist insbesondere auf die Struktur später-phasiger Finanzierungsrunden zurückzuführen, bei welchen ausländische Investor*innen eine höhere Aktivität aufweisen als inländische. Zwischen 2010 und 2019 kamen etwa 80 % des in Schweizer Start-ups investierten Risikokapitals von ausländischen Investor*innen (Israel, Schweden: ca. 60 %). Gründe sind eine geringe Anzahl Schweizer VC-Fonds mit Fokus auf Growth-Phasen-Finanzierungen sowie eine ausgeprägtere Vernetzung der U.S. Amerikanischen Investor*innen- Szene, was die Strukturierung von Folgefinanzierungsrunden abermals mit ausländischem Kapital begünstigt.⁶⁵

Ein hoher Anteil der durch sehr gute Bedingungen zur Frühphasenfinanzierung geschaffenen Wertschöpfung geht auf diesem Weg verloren bzw. wird dem Zugriff durch die Schweizer Ökonomie und Gesellschaft mittel- bis langfristig entzogen, da die Kapitalrückflüsse aus erfolgreichen Investments an die ausländischen Investoren zurückfliessen und nicht zwingend wieder in das Schweizer Ökosystem investiert werden.⁶⁶

⁶⁰ Das kumulierte potentielle Investitionsvolumen, um eine optimale Förderung von Schweizer Start-ups aus den Branchen Biotech und Cleantech sicherzustellen, beträgt schätzungsweise zwischen CHF 160 und 1.005 Millionen (bezogen auf die Phasen Pre-Seed bis Series B). Das tatsächliche Investitionsvolumen beträgt jährlich weniger als CHF 80 Millionen. (Grossmann, Scharlipp, & Müller, 2019)

⁶¹ Eichler, Jank, & Zwankhuizen (2021)

⁶² Kyora & Rockinger (2021)

⁶³ Kyora & Rockinger (2021); State of European Tech (2021)

⁶⁴ Kyora & Rockinger (2021)

⁶⁵ Keil, Markku, & Wilson (2010)

⁶⁶ Vgl. Dörner, Flötotto, Henz, & Berger-de Leòn (2021)

Trotz der hohen Präsenz ausländischer Investor*innen wird die geringe Anzahl heimischer Growth-Phasen-Kapitalgeber nicht gänzlich kompensiert. Die Wahrscheinlichkeit einer Series-C-Finanzierungsrunde nach einer erfolgreichen Series-A-Runde liegt für Schweizer Start-ups bei verhältnismässig geringen 9 %, betrachtet man Vergleichswerte aus den USA (20 %) oder Israel (16 %).⁶⁷

Exit

Von der Gründung bis zum Exit vergehen für Schweizer Start-ups im Schnitt zehn Jahre. Die volumenmässig grössten Exits lassen sich in den Bereichen Pharma und Biotech lokalisieren.⁶⁸ Im Jahr 2021 konnte unter den 20 international grössten, VC-backed Exits kein Schweizer Start-up verzeichnet werden (Grossbritannien: 11; Deutschland: 4; Schweden: 2 Ventures).⁶⁹ Dies ist als kritisch zu betrachten, da der grösste Teil der vormals aufgebauten Wertschöpfung gesamtwirtschaftlich erst im Moment des Exits freigesetzt wird und somit die Wahrscheinlichkeit eines Exits dafür entscheidend ist, inwieweit die Gesamtökonomie und der lokale Wirtschaftsstandort von Start-up-Förderung auch längerfristig und rückwirkend profitiert.⁷⁰

Die Wahrscheinlichkeit einer Akquisition (Trade Sale), die häufigste Exit-Form, nach einer erfolgreichen Series-A-Runde liegt für Schweizer Start-ups bei 13 %, und damit deutlich niedriger als bei Nationen wie den USA (24 %) und Israel (17 %).⁷¹ Ausschlaggebend für geringere Chancen eines Exit in Form einer Akquisition ist u.a. eine unterdurchschnittliche M&A-Aktivität Schweizer Bestandsunternehmen, was das Repertoire potentieller Akquisitionspartner im Inland verringert und gleichzeitig die Wahrscheinlichkeiten eines Aufkaufs durch ausländische Unternehmen begünstigt.⁷² Die geringere M&A-Aktivität Schweizer Unternehmen geht zudem einher mit einem verhältnismässig geringen CVC-Anteil am gesamthaften Finanzierungsvolumen.⁷³

2.1.4 Internationaler Handel und wirtschaftliche Aussenbeziehungen

Im Vergleich zum europäischen Umland und anderen Start-up Nationen wie dem Vereinigten Königreich und den USA verfügt die Schweiz über einen kleinen Binnenmarkt, sodass der Zugang zu internationalen Märkten für Schweizer Start-ups bereits in frühen Entwicklungsphasen von hoher Relevanz ist. Nur für wenige Schweizer Start-ups bleibt die Schweiz auch langfristig der wichtigste Kernmarkt.⁷⁴

50 % aller Schweizer Start-ups haben bereits in ihrer Entwicklungs- und Frühphase eine internationale Marktausrichtung; etwa jedes dritte Start-up bedient den EU- Markt, 16 % sind global aktiv. Gleichwohl liegt das Mass an Internationalisierung bei Start-ups im EU-Umland im Schnitt höher als in der Schweizer Vergleichsgruppe. Dies ist auf einen geringeren administrativen Aufwand (u.a. durch einheitliche regulatorische Rahmenbedingungen, zollfreier Warenverkehr etc.) bei der Erschliessung des EU-Marktes durch EU-domizilierte Start-ups zurückzuführen.⁷⁵

⁶⁷ Kyora & Rockinger (2021)

⁶⁸ Kyora & Rockinger (2021)

⁶⁹ State of European Tech (2021)

⁷⁰ Dörner, Flötotto, Henz, & Berger-de Leòn (2021)

⁷¹ Kyora & Rockinger (2021)

⁷² Pisoni & Onetti (2018)

⁷³ Kyora & Rockinger (2021)

⁷⁴ Switzerland Global Enterprise (2022); Unger (2020)

⁷⁵ Kollmann, Stöckmann, Hensellek, & Kensbock (2016)



Sonderfall Bexio: Skalierung geht auch in der Schweiz

Eine Ausnahme in diesem Bereich stellt das Business-Software-Start-up Bexio dar. Bexio entwickelt Business-Software zur Buchhaltung und Administration von KMUs. Aufgrund seiner starken Fokussierung auf die Charakteristiken und Anforderungen Schweizer KMUs gelang es Bexio seine Skalierungsstrategie schwerpunktmässig im Heimatmarkt zu realisieren. 2018 erfolgte der Exit in Form einer Akquisition durch die Schweizer Mobiliar Versicherungsgesellschaft AG.⁷⁶

Bezogen auf die allgemeinen Modalitäten des Aussenhandels rangiert die Schweiz international auf Platz 39.⁷⁷ Der durchschnittliche Zeitaufwand zur Bearbeitung aller für die Ausfuhr relevanten Dokumente eines nicht-regulierten Produkts beträgt im Durchschnitt zwei Stunden. Hinzu kommt eine weitere Stunde an Zeitaufwand zur Abwicklung an der Zollstelle bei Grenzüberführung, sowie Transaktionskosten in Höhe von ca. CHF 75–201 (abhängig von der Komplexität und Menge des zu exportierenden Produkts).⁷⁸

Für den Zugang zu globalen Märkten ist für Start-ups der private Verein «Switzerland Global Enterprise» besonders relevant, der «im Auftrag des Bundes sowie der Kantone im Dienst einer starken Schweizer Aussenwirtschaft» handelt.⁷⁹ Dieser bietet explizit auf die Bedürfnisse von Start-ups zugeschnittene Support-Programme und Services an, welche von Schweizer Start-ups umfangreich in Anspruch genommen werden und grosse Beliebtheit geniessen.⁸⁰

Während sich der Import von Gütern tendenziell komplizierter gestaltet als der Export, ist die Situation bei den Finanzmitteln umgekehrt. Start-ups mit einem Hauptsitz in der Schweiz werden von ausländischen Finanzinvestor*innen als attraktive Anlageobjekte angesehen, was einen Kapitalzufluss aus internationalen Kapitalmärkten begünstigt. Ein weiterer Faktor, welcher Schweizer Start-ups als Investmentobjekte attraktiv macht, ist die Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen im Privatvermögen.⁸¹ Der Zugang zu ausländischem Kapital und die Aufnahme ausländischer Investoren in den Cap Table, der die Eigentumsanteile erfasst, ist für Schweizer Start-ups mit geringen Barrieren verbunden.⁸² Lediglich die formalen Aspekte des Investmentprozess werden von Investor*innen und Gründer*innen als reformbedürftig eingeschätzt, u.a. durch umfassende Notariatsanforderungen (siehe Abschnitt 3.2.1 und 3.2.3).

2.1.5 Arbeitsmarkt: Zugang zu Top-Talenten und Wettbewerbsfähigkeit

Der Schweizer Arbeitsmarkt zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Fachkräften sowie einer engen Verzahnung mit dem nationalen Ausbildungssystem aus, dies sowohl im Hinblick auf Lehrberufe wie auf akademische Fachkräfte. Gründer*innen von Start-ups in der Schweiz heben sich im internationalen Vergleich durch einen besonders hohen Bildungsgrad hervor; 90 % verfügen über einen Hochschulabschluss, 50 % über einen Mastertitel als höchsten Bildungsabschluss sowie weitere 21 %

⁷⁶ Maeder (2019)

⁷⁷ World Bank Group (2019)

⁷⁸ World Bank Group (2019)

⁷⁹ <https://www.s-ge.com/de/wer-wir-sind>

⁸⁰ Switzerland Global Enterprise (2022)

⁸¹ Eichler, Jank, & Zwankhuizen (2021)

⁸² Heimann & Kyora (2022)

über ein Doktorat (Durchschnitt der OECD-Referenzgruppe: 10 %).⁸³ Das hohe Bildungsniveau von Gründer*innen bezieht sich dabei sowohl auf die Gruppe der Schweizer Bürger*innen als auch auf Ausländer*innen, die in der Schweiz ein Start-up gründen.

Mit 31 % liegt der Anteil an Ausländer*innen unter Unternehmensgründer*innen höher als in anderen Wirtschaftsbereichen.⁸⁴ Viele der ausländischen Gründer*innen haben ihre Ausbildung bereits im Ausland abgeschlossen oder schliessen ihre letzte Ausbildungsstufe vor der Gründung in der Schweiz ab, verfügen jedoch bereits über eine solide Grundausbildung, sodass sich der hohe Anteil ausländischer Gründer*innen für die Schweiz positiv in einem «Brain Gain» auswirkt.⁸⁵

Auch auf Seiten der ersten Start-up-Mitarbeiter*innen («Early Stage Employees») lässt sich ein positiver Wanderungssaldo in Bezug auf die Ein- ggü. der Abwanderung qualifizierter Fachkräfte verzeichnen.⁸⁶

Schwierigkeiten auf dem nationalen Arbeitsmarkt ergeben sich für Start-ups insbesondere in Bezug auf die Rekrutierung von Fachkräften aus Drittstaaten (Nicht-EU-Staaten).⁸⁷ Ausländische Fachkräfte sind für Schweizer Start-ups von hoher Relevanz; 57 % aller Beschäftigten haben keinen Schweizer Pass.⁸⁸ Der Zugang zu Talent Pools aus dem Ausland gewinnt für Unternehmen in der Wachstumsphase an verstärkter Bedeutung, in welcher die personelle Erweiterung des Teams oftmals einen limitierenden Wachstumsfaktor darstellt.⁸⁹ Administrative Rahmenbedingungen erschweren die Immigration relevanter Top-Talente aus Drittstaaten und haben negative Auswirkungen auf in der Schweiz ansässige Start-ups mit hohen Skalierungsanforderungen.⁹⁰ Als Top-Talente werden jene (potentiellen) Arbeitnehmer*innen bezeichnet, welche auf Grund ihrer überdurchschnittlichen Fähigkeiten, Wissensstand und/oder bisherigen Erfahrungswerten sowie Leistungsbereitschaft massgeblich zum Erfolg eines Start-ups beitragen und so eine erfolgskritische Ressource sind.⁹¹

Ein weiteres Charakteristikum des Schweizer Arbeitsmarktes ist das verhältnismässig hohe Lohnkostenniveau. Die Schweiz kennt auf Bundesebene keinen Mindestlohn. Der durchschnittliche Mindestlohn in den fünf Kantonen, welche einen solchen kennen (Neuenburg, Jura, Genf, Tessin und Basel-Stadt), liegt mit im Schnitt CHF 20,50 pro Stunde deutlich über Vergleichswerten im europäischen Umland (Deutschland: 12 €; Frankreich: 10,85 €).⁹² Für qualifizierte Fachkräfte stellt das hohe Lohnniveau auf der einen Seite einen starken Pull-Faktor dar, welcher die Attraktivität des Standorts Schweiz aus Arbeitnehmersicht erhöht. Für junge Unternehmen mit starken Ressourcenbegrenzungen bedeutet ein hohes Lohnkostenniveau auf der anderen Seite jedoch einen erheblichen Kostenfaktor.⁹³ Eine nicht selten gewählte Strategie zur Reduktion der effektiven Lohnkosten sind Remote-Teams: Während das Kernteam in der Schweiz unter hohen Lohnkosten arbeitet, werden spezifische Tätigkeitsbereiche an Teammitglieder mit Sitz in Niedriglohnländern übergeben (z.B. Full-Stack-IT-Development durch Expert*innen in Rumänien), um so Lohnkosten insgesamt einem Level anzupassen,

⁸³ Kyora & Rockinger (2021)

⁸⁴ Kyora & Rockinger (2021)

⁸⁵ Kyora & Rockinger (2021)

⁸⁶ Kyora & Rockinger (2021)

⁸⁷ Siegenthaler & von Wartburg (2021); Kalt, Weisser, & Bee (2019)

⁸⁸ Kollmann, Stöckmann, Hensellek, & Kensbock (2016)

⁸⁹ Eichler, Jank, & Zwankhuizen (2021)

⁹⁰ Brandes, Stutzer, Grampp, & Naville (2020); Eichler, Jank, & Zwankhuizen (2021)

⁹¹ Martin & Schmidt (2010)

⁹² Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2022); AussenwirtschaftsCenter Paris (2021)

⁹³ Eichler, Jank, & Zwankhuizen (2021)

welches im Vergleich zum EU-Umland kompetitiv ist.⁹⁴ Im Zuge der Corona-Pandemie war eine verstärkte Tendenz auch im Kerngründer*innen-Team zu verzeichnen, sich remote und damit auch international verteilt anzusiedeln. Dies brachte neue Herausforderungen für Start-ups und deren Anspruchsgruppen.

Allgemein lässt sich feststellen, dass die effektive Anzahl der durch Start-ups neu geschaffenen Arbeitsplätze in der Schweiz referenzierend auf die Gesamt-Gründungsaktivität relativ gering ausfällt.⁹⁵ Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Maximum der Wertstiftung und Schaffung von Arbeitsplätzen entlang des Lebenszyklus eines Start-ups mit Beginn der Wachstumsphase erfolgt.⁹⁶ Fehlen Optionen zur inländischen Wachstumsfinanzierung von Start-ups (siehe Ziffern 2.1.3 und 3.2.3), wird das Potential positiver Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht umfassend ausgeschöpft, weil in dieser Phase oft ein Wegzug in ausländische Arbeitsmärkte erfolgt.

Bezogen auf das Gender-Gleichgewicht bei Start-up-Gründungen liegt die Schweiz im internationalen Vergleich leicht zurück.⁹⁷ Zwar ist ein leichter Trend hin zu mehr Gründungen durch Frauen zu beobachten, diese liegen mit 19,6 % jedoch weiterhin in der deutlichen Unterzahl.⁹⁸ Damit bleibt grosses Potential sowohl auf gesellschaftlicher wie auch auf individueller Ebene unausgeschöpft.⁹⁹ Betrachtet man den Frauenanteil unter CEOs in Start-ups, fällt dieser mit weniger als 10 % besonders niedrig aus (Grossbritannien: 12,9 %). Die geringe Anzahl weiblicher Gründungsmitglieder wirkt sich zudem auf eine Unterrepräsentanz von Frauen in Start-up-Teams aus. Hierbei kommt Gründerinnen in der Funktion der CEO eine wichtige Schlüsselrolle zu: Verfügt ein Start-up über eine weibliche Geschäftsführung, sind im Schnitt 44 % aller Teammitglieder weiblich; bei einer männlichen Besetzung der CEO-Position sind es nur 9 %.¹⁰⁰

Deutliche Geschlechtsunterschiede bestehen auch im Bereich der Start-up-Finanzierung in Form eines «Gender Funding Gaps».¹⁰¹ Ein Unternehmen mit einem männlichen Gründungsteam beschafft in der Schweiz statistisch betrachtet 2,7 mal mehr Kapital als ein von Frauen gegründetes Start-up. In Israel liegt dieser Differenzfaktor deutlich geringer bei 1,7.¹⁰² Gründe hierfür sind vielfältig und unter anderem auf sozio-kognitiver Ebene angesiedelt (z.B. Rollenbilder, Stereotypisierungen, differierende Kompetenzzuschreibungen). Auch spielt der geringe Frauenanteil auf Seite der Investor*innen (Business Angels, VC-Partner*innen) eine prägende Rolle.¹⁰³ Ein positiver Trend lässt sich sowohl bezogen auf den Gender-Funding Gap als auch auf den Anteil weiblicher Investorinnen verzeichnen: Beide haben sich in den vergangenen Jahren leicht verbessert.¹⁰⁴

Zusammenfassend ist die anhaltende Unterrepräsentanz von Frauen bei Gründung, Finanzierung und Mitarbeit in Start-ups ein Problem für die Schweiz; es besteht ein grosses unausgeschöpftes Potential.¹⁰⁵

⁹⁴ Unger (2020)

⁹⁵ Handelszeitung (2020)

⁹⁶ Dörner, Flötotto, Henz, & Berger-de Leòn (2021)

⁹⁷ Meyer, Meyer, & Merz (2021)

⁹⁸ Mauer & Steigerthal (2018)

⁹⁹ Hirschfeld, Gilde, & Wöss (2020)

¹⁰⁰ Kyora & Rockinger (2021)

¹⁰¹ Mamou (2021)

¹⁰² Kyora & Rockinger (2021)

¹⁰³ Hirschfeld, Gilde, & Wöss (2020)

¹⁰⁴ Mastercard Index of Women Entrepreneurs (2022)

¹⁰⁵ Innosuisse (2019)

2.2 Ausgewählte Best Practices

Als Best Practices werden im Folgenden Schweden und das Vereinigte Königreich mit relevanten Entwicklungen für die Schweiz beleuchtet.

2.2.1 Start-up-Nation Schweden: Überblick einer Entwicklung zum Unicorn Hotspot – das Schwedische Paradox

Die schwedische Start-up-Szene hat sich in den vergangenen Jahren zu einem lebendigen Hotspot entwickelt mit hohen Anteilen an sog. «Serial Entrepreneur*innen», guten Finanzierungsbedingungen und hohen Erfolgchancen für Neugründungen. Prominente Beispiele sind Spotify, Klarna, NA-KD, Voi und Volta Trucks. Nur vom Silicon Valley übertroffen ist die Region rund um Stockholm weltweit der zweithäufigste regionale Ursprungsort für Unicorns.¹⁰⁶

Als Vergleich ist Schweden interessant durch einige ökonomische Parallelen zur Schweiz. Dazu gehören hohe Pro-Kopf-Staatsausgaben, welche dem Schweizer Niveau entsprechen, und ein Binnenmarkt, der in seinem jährlichen Marktvolumen ebenfalls dem der Schweiz nahekommmt. Nur übertroffen von der Schweiz, belegt Schweden im weltweiten Innovationsranking gemäss dem «Global Innovation Index» Platz 2. Trotz der hohen Innovationskraft Schwedens ist die Anzahl an hochschulassoziierten Spin-Offs mit 5% im Vergleich zur Schweiz (25%) dagegen relativ gering.¹⁰⁷

Schweden ist es innerhalb der letzten fünf Jahre gelungen, sich von einer unternehmerisch geprägten Nation in das klare Spitzenfeld der globalen Entrepreneurship-Landschaft zu bewegen. Lag der prozentuale Anteil von VC-Investments vor fünf Jahre noch auf dem gleichen Niveau wie in der Schweiz, rangiert Schweden heute international auf Platz 3 mit der höchsten relativen VC-Investmentaktivität; übertroffen nur von Israel sowie dem US-Bundesstaat Massachusetts.

Ein weiterer Indikator zur Bewertung der nationalen Investmentaktivität und Verfügbarkeit von Hochrisikokapital stellt das kumulierte VC-Investmentvolumen gemessen an der nationalen Einwohneranzahl dar. Auch anhand dieses Parameters ist Schweden mit einem Gesamtvolumen von jährlich USD 1'567 per Capita führend; in der Schweiz beträgt der gleiche Wert USD 777.¹⁰⁸

Die guten Finanzierungsbedingungen in Schweden begünstigen nicht nur das Wachstum von Scale-ups zu Unicorns, sondern auch den Erfolg kleinerer oder weniger schnell skalierender Start-ups: 74 % der Neugründungen überleben die kritische 3-Jahres-Grenze.¹⁰⁹

Neben einem lebendigen Start-up-Ökosystem sticht Schweden auch durch eine gute Performance bei Intrapreneurship hervor. Intrapreneurship bezeichnet unternehmerische Initiativen innerhalb eines bestehenden Unternehmens, welche nachweislich zu einer Steigerung von Innovations-Outputs und der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes führen.¹¹⁰ 28 % der berufstätigen schwedischen Bevölkerung ist in Intrapreneurship-Projekten involviert. Dieser Wert liegt deutlich über dem der Schweiz und ist mehr

¹⁰⁶ Calvino, Criscuolo, & Menon (2016)

¹⁰⁷ Kollmann, Stöckmann, Hensellek, & Kensbock (2016)

¹⁰⁸ State of European Tech (2021)

¹⁰⁹ Calvino, Criscuolo, & Menon (2016)

¹¹⁰ Alpan, Bulut, Gunday, Ulusoy, & Kilic (2010); Morais, dos Santos, da Silva Tolentino, & Martins, (2021)

als doppelt so hoch wie jener in den USA, welche sich mit 11,7 % bereits in der internationalen Spitzengruppe bewegt.¹¹¹

Die hohe Präsenz von Intrapreneurship-Projekten spiegelt sich in der unternehmerischen Prägung der Gesamtbevölkerung wieder: 65 % der Durchschnittbevölkerung hat innerhalb einer Zeitspanne von 12 Monaten konkrete unternehmerische Opportunitäten erkannt oder auch ergriffen (USA: 47 %).¹¹² Auf je 1'000 angestellte Erwerbstätige kommen in Schweden 20 Start-ups mit einem Alter von weniger als drei Jahren. In den USA liegt dieser Wert bei nur fünf Ventures.¹¹³

Erstaunlich erscheint die hohe Präsenz von Entrepreneurship in Schweden vor dem Hintergrund der dortigen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Überdurchschnittlich hohe Steuersätze – unter anderem ein Mehrwertsteuersatz (VAT) von 25 % –, hohe Pro-Kopf-Staatsausgaben, hohe Arbeitgeberkosten und ein breit aufgestelltes Sozialsystem mit umfangreichen Unterstützungsleistungen sind Faktoren, die sonst im internationalen Vergleich einen signifikant negativen Einfluss auf Entrepreneurship-Aktivitäten innerhalb eines Landes haben.¹¹⁴ Trotz dieser allgemein für Entrepreneurship als weniger förderlich erscheinenden Rahmenbedingungen gelang es Schweden, sich innerhalb der vergangenen Jahrzehnte einen gerechtfertigten Ruf als globale Start-up-Schmiede zu erarbeiten. Zu dieser Entwicklung trugen seit den 1990er Jahren einige wirkungsstarke politische Massnahmen und Gesetzesinitiativen auf Bundesebene bei. Als besonders effektiv stellten sich folgende Massnahmen heraus:¹¹⁵

- Senkung der Unternehmensbesteuerung von 52 % (1990) auf 20,6 %¹¹⁶
- Deregulierung der Privatwirtschaft (u.a. Transportwesen, Telekommunikation, Elektrizität) und dadurch Schaffung von mehr Freiraum für unternehmerische Initiativen und Wettbewerb
- **Anti-Monopolisierungs-Gesetzgebung** erhöht Druck auf bestehende Grossunternehmen und ermöglicht vereinfachten Markteintritt für junge Unternehmen¹¹⁷
- Umfassende **Steuergesetzesrevisionen**:
 - 1991: Faktische Gleichstellung von Gross- und Kleinunternehmen: Behebung von Steuerschlupflöchern für Grossunternehmen vs. massive Senkung der Steuerlast für Kleinbetriebe
 - 2001: Aufhebung der Erbschaftssteuer und dadurch mehr potenzielles Investitionskapital von Privatpersonen
 - Fortlaufend: Umfassende **Steuervergünstigungen für Gründer*innen** und im Gründungskontext
 - Einführung **flacherer, aber hoher Besteuerungssätze für Privateinkommen**
- Stark ausgebauter Sozialstaat (insb. betreffend Ausbildung, Gesundheitssystem, Kinderbetreuung), der ein «Auffangnetz» bildet und somit erlaubt, unternehmerische Risiken einzugehen.¹¹⁸
- Flexibilisierung des Arbeitsrechts (z.B. Erlauben von Temporärarbeit mit eingeschränktem Arbeitnehmerschutz, Flexibilisierung von Lohnverhandlungssystemen, etc.)¹¹⁹

¹¹¹ Stam & Stenkula (2017)

¹¹² Calvino, Criscuolo, & Menon (2016); Eklund, Kardelo, Lappi, Svensson, & Thulin (2021)

¹¹³ Aidis, Estrin, & Mickiewicz (2012)

¹¹⁴ Aidis, Estrin, & Mickiewicz (2012)

¹¹⁵ Semuels (2017)

¹¹⁶ Business Sweden (2022)

¹¹⁷ Bergnehr & Svensson (2021)

¹¹⁸ Semuels (2017)

¹¹⁹ Heyman, Norbäck, Persson, & Andersson (2019)

2.2.2 FinTech im Vereinigten Königreich: Die Regulatory Sandbox

Die Finanzmarktaufsicht des vereinigten Königreichs (Financial Conduct Authority, FCA) führte im Mai 2016 die erste Regulatory Sandbox für FinTechs ein.¹²⁰ FinTech ist die Kurzform für Finanztechnologie und hat sich als zentraler Begriff der strukturellen Digitalisierung in der Finanzdienstleistungsbranche etabliert. Der FinTech-Markt ist durch eine stark wachsende Zahl von Start-ups und Unternehmen ohne Banklizenz (Nicht-Banken) gekennzeichnet. Ziel der UK Regulatory Sandbox war es, innovative Ideen innert kurzer Zeit und mit tiefen Kosten an den Markt zu bringen und Innovator*innen im Finanzbereich durch die Reduzierung von regulatorischen Risiken die Finanzierung ihrer Start-ups zu vereinfachen.¹²¹

Voraussetzungen für Start-ups für die Aufnahme in die Regulatory Sandbox sind, dass (i) durch die FCA regulierte Aktivitäten ausgeführt werden, (ii) eine innovative Geschäftsidee verfolgt wird, (iii) Kund*innen von dieser profitieren können und keinem unangemessenen Risiko ausgesetzt werden, (iv) ein echtes Bedürfnis nach der Unterstützung in der Sandbox nachgewiesen wird und (v) dass das zu testende Produkt bereitsteht, ein Testplan erarbeitet ist und regulatorische Einschränkungen bekannt sind.¹²²

Die Regulatory Sandbox enthält verschiedene Tools, welche von der FCA wie folgt dargestellt werden:¹²³ Unternehmen, welche in die Regulatory Sandbox aufgenommen wurden, profitieren beim nötigen Antrag auf Zulassung durch die FCA von einem angepassten Zulassungsverfahren, welches in eine auf die Regulatory Sandbox beschränkten Zulassung mündet. Die FCA ist zudem beratend tätig, in dem sie einschlägige Vorschriften und Leitlinien ermittelt oder informell Auskünfte zu regulatorischen Fragen gibt. Des Weiteren können Bestimmungen, welche nicht nationalem oder internationalem Recht angehören angepasst oder ausgesetzt werden. Zuletzt ist auch die Ausstellung von «No enforcement action letters» möglich, also von Schreiben, welche zusichern, dass bei definierten Vorgängen, deren Zulässigkeit unklar ist, keine Disziplinarmaßnahmen von der FCA eingeleitet werden.

Erste ökonomische Untersuchungen der Regulatory Sandbox in der UK zeigen einen positiven Effekt: Unternehmen, welche an der Regulatory Sandbox teilgenommen haben, verzeichneten im Vergleich zu nicht teilnehmenden Unternehmen einen Anstieg des beschafften Kapitals um ca. 15 %, wobei die Wahrscheinlichkeit einer Finanzierung um ca. 50 % zunahm.¹²⁴ Ein Vergleich zwischen Ländern mit und solchen ohne Regulatory Sandbox konnte zudem eine Zunahme der insgesamt in FinTech-Unternehmen investierten Beträge und des durchschnittlich investierten Betrags nachweisen, nicht jedoch eine Zunahme der absoluten Anzahl an Investitionen in FinTech-Unternehmen.¹²⁵ Kritik an der Regulatory Sandbox wird u.a. dahingehend geäußert, dass diese zu einer verminderten Wahrnehmung der Risiken von FinTech-Unternehmen führen kann und momentan nur wenig Transparenz und Verantwortlichkeit besteht.¹²⁶

¹²⁰ Allen (2019)

¹²¹ FCA (2015)

¹²² FCA (2022)

¹²³ FCA (27. März 2022b), «Regulatory Sandbox tools»

¹²⁴ Cornelli, Doerr, Gambacorta, & Merrouche (2020), S. 19

¹²⁵ Goo & Heo (2020), S. 15.

¹²⁶ Vgl. Brown & Piroška (2022)

3 Erhebung: Ziele, Vorgehensweise und Ergebnisse

3.1 Ziele und Methodik

Das Studienteam hat Expert*innen aus unterschiedlichen Bereichen der Start-up-Szene befragt, um die Stärken und Schwächen des Schweizer Start-up-Ökosystems aufzuzeigen und konkrete Handlungsfelder auf politisch-regulatorischer Ebene zu identifizieren. Ziele im Rahmen dieser Befragungen waren zum einen das Schliessen von Informationslücken und das Aufzeigen von neuen relevanten Themenfeldern, welche in der vorangehenden Meta-Analyse nicht adressiert wurden; zum anderen sollten unterschiedliche Stakeholder-Gruppen aktiv in die Analyse eingebunden werden, wie konkrete Herausforderungen im Kontext von Start-ups und Innovation am Standort Schweiz gelöst werden können. Die nicht-repräsentative Befragung der für das Start-up-Ökosystem relevanten Stakeholder erfolgte anhand zweier Erhebungsschritte: einer Online-basierten Umfrage, sowie persönlichen Interviews zur Vertiefung.

Online-basierte Umfrage. Die Datenerhebung erfolgte im Zeitraum von Juni bis Juli 2022. Insgesamt nahmen 60 Expert*innen an der Umfrage teil. Die Beantwortungsdauer der Umfrage lag zwischen 20 und 40 Minuten. Für die Hauptstudie wurde in Absprache mit der Auftraggeberin ein Fragenkatalog entwickelt. Dieser wurde in einer Vorstudie mit Branchenexpert*innen iteriert, um eine Abdeckung aller relevanten Dimensionen sicherzustellen. Die Fragen fokussierten sich auf die Bereiche regulatorische Rahmenbedingungen und Ansätze zu deren Verbesserung, bürokratische Aspekte, finanzielle Anreize zur Unternehmensgründung, Zugang zum Arbeitsmarkt und die Rekrutierung von Top-Talenten (u.a. auch die Anstellung von Fachkräften aus dem Ausland), Finanzierungsmöglichkeiten von Start-ups, den Zugang zu internationalen Märkten, die Rolle von Universitäten und Hochschulen im Bereich von Innovation und Wissenstransfer sowie die Innovationstätigkeiten bestehender Unternehmen.

Die Struktur des Fragebogens orientierte sich entlang der jeweiligen Themengebiete mit einer Mischung aus offenen und geschlossenen Fragen. Dies ermöglichte eine hohe Vergleichbarkeit der gegebenen Antworten und gleichzeitig das Erfassen divergierender Meinungen und vorab noch nicht beachteter Aspekte. Zu Beginn der Befragung gaben Teilnehmende Auskunft über ihre Branchen- sowie (fakultativ) Organisationszugehörigkeit.

Relevante Expert*innen im Bereich Start-up und Innovation wurden durch das Projektteam in Absprache mit der Auftraggeberin vor Start der Umfrage ausgewählt und individuell zur Teilnahme per E-Mail und telefonisch eingeladen. Teilnehmende sind Angehörige wichtiger Schweizer Start-up-Institutionen und Interessenverbänden aus unterschiedlichen Branchen (MedTech, FinTech, Finanzierung, Hochschulen etc.). Sie decken die relevantesten Perspektiven auf den Komplex «Start-up & Innovation» ab. Ergänzend zu dieser vorab definierten Kern-Adressatengruppe wurde die Umfrage über die LinkedIn-Seiten des Projektteams und der Auftraggeberin geteilt, was die Streuweite der Umfrage erhöhte und das Risiko von «Blind Spots» und Biases in der Auswahl der Teilnehmergruppe reduziert.

Interviews. Basierend auf den Ergebnissen der Online-basierten Umfrage wurden im Zeitraum Juni bis August sowie Oktober und November 2022 ergänzende Interviews mit ausgewählten Expert*innen durchgeführt, um einzelne Themengebiete zu vertiefen. Insgesamt wurden zwölf Interviews geführt mit Branchenvertreter*innen eines BioTech-Verbands, eines FinTech-Verbands, von Hochschulen, einer universitären IP-Lizenzierungsstelle, von Stiftungen, einer schweizweiten öffentlichen Start-up-Förderungsentität, einer Schweizer Grossbank mit Fokus auf Start-ups, einem VC- und CVC-Kapitalgeber, einer politischen Interessengruppe auf Bundesebene und mit aktiven Gründer*innen. Bei der Auswahl der Interviewteilnehmer*innen wurden unterschiedliche Positionen und Bereiche berücksichtigt, um eine grosse Bandbreite an Erfahrungen und Bedürfnissen zu ermitteln.

Die Dauer der Interviews betrug zwischen 20 Minuten und 2 Stunden. Das Hauptinterview wurde jeweils über ein digitales Conferencing Tool (mehrheitlich) oder persönlich durchgeführt. Bei zwei der zehn Interviews (total: zwölf Einzelgespräche) folgte im Abstand von 2 bis 3 Wochen ein zusätzliches Follow Up-Gespräch, um Details des Hauptinterviews zu spezifizieren.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die in die Datenerhebung via Umfrage und Interviews eingebundenen Verbände, Interessengruppen und Unternehmen.



Abbildung 3: Beteiligte Interessengruppen der Primärdatenerhebung

3.2 Ergebnisse

Gesamthaft wird das Start-up- und Innovationsökosystem der Schweiz von den Befragten als gut aufgestellt und im internationalen Vergleich kompetitiv bewertet. Dies spiegelt sich in einer Bewertung von durchschnittlich 6,14 von 10 Punkten wider (Antwort auf die Frage: «Wie schätzen Sie die regulatorischen Rahmenbedingungen für Start-ups in der Schweiz auf einer Skala von 1 bis 10 ein?»; [1: sehr schlecht, 10: exzellent]; siehe Abbildung 4). Als ausgeprägter Wettbewerbsvorteil der Schweiz wird häufig das exzellente Hochschulsystem mit einer hohen und produktiven Forschungsaktivität genannt. Beim Transfer der Forschungsoutputs in eine Kommerzialisierung sind sich die Expert*innen einig, dass hier konkreter Handlungsbedarf bestehe. In den Bereich der Vorgründungsphase fällt auch das Entrepreneurial Mindset, d.h., die unternehmerische Grundhaltung. Diese wird von Expert*innen mehrfach als in der Schweiz unzureichend wahrgenommen. Als Gründe genannt wurden eine allgemein stark ausgeprägte Risikoaversion und gründer*innenunfreundliche Fehlerkultur.

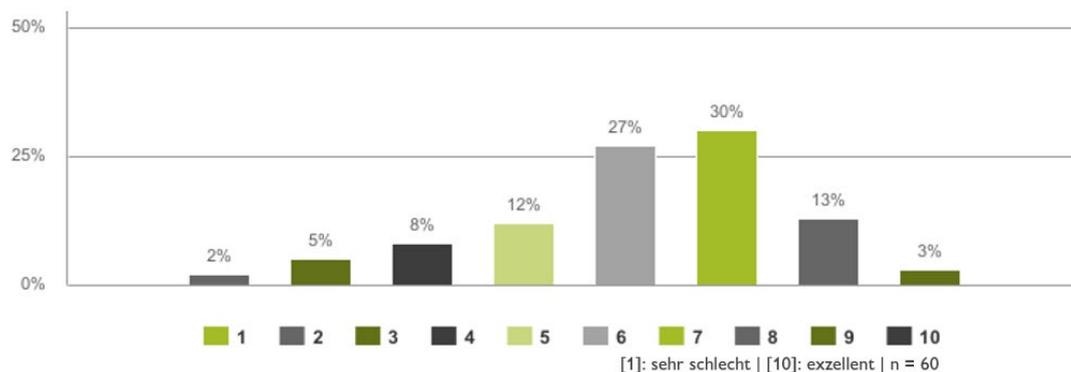


Abbildung 4: Antwortstruktur auf die Frage «Wie schätzen Sie die regulatorischen Rahmenbedingungen für Start-ups in der Schweiz auf einer Skala von 1 bis 10 ein?» – Ergebnisse der Online-Umfrage

Gelingt es einer Innovation, den Sprung von der Forschung hin zur Kommerzialisierung durch die Gründung eines Spin-offs zu bewerkstelligen, werden die Finanzierungsaussichten in der frühen Start-up-Phase als sehr gut eingeschätzt. Probleme ergäben sich bei späteren Finanzierungsphasen und mit zunehmendem Finanzierungsbedarf.

Die Alleinstellung der Schweiz im EU-Umland wird in Bezug auf unterschiedliche Themenbereiche für Start-ups als ein zentraler Störfaktor genannt. Dies betreffe sowohl die Expansion auf internationale Märkte (Freihandel) und die Harmonisierung von Regulierungen in Bereichen wie MedTech als auch die Rekrutierung von Top-Talenten aus dem Ausland.

Ein relevantes Anliegen jeglicher Akteure der Start-up-Szene stellt der Bereich Besteuerung dar. Hier wird hervorgehoben, dass das allgemeine Besteuerungsumfeld von der Mehrheit als sehr kompetitiv im internationalen Vergleich angesehen wird. Gleichwohl ergäben sich für Start-ups Herausforderungen insbesondere durch steuerliche Unterschiede zwischen Kantonen, Unklarheiten bei der Bemessung der Besteuerung und durch einen hohen bürokratischen Aufwand. Ebenfalls als belastend eingestuft werden nicht weit genug gehende Möglichkeiten zum Aufschub sonstiger Abgaben wie Sozialversicherungszahlungen. Auch für Investoren bestünden Problemfelder bspw. im Kontext einer möglichen Klassifizierung von Business Angels als gewerbsmässige Wertschriftenhändler.

Basierend auf den im Rahmen dieser Studie erhobenen Daten und in Abstimmung mit der Auftraggeberin wurden mögliche Handlungsfelder definiert. Diese umfassen das regulatorische Umfeld zur Unternehmensgründung (inkl. formaler Aspekte hierzu), Forschung und den Wissenstransfer aus Hochschulen und Universitäten, die Akquise von Top Talenten für Start-up-Teams, die Rahmenbedingungen zu Finanzierung von Start-ups, die Start-up-relevanten Dimensionen und Vorgänge im Steuerwesen, den Handel und Zugang zu internationalen Märkten, als auch die Themenfelder Infrastruktur und Sozialsystem sowie Entrepreneurial Mindset (siehe Abbildung 5).

Nicht jedes dieser Handlungsfelder wird jedoch im juristischen Teil aufgegriffen (zur Selektion siehe Abschnitt 4); dies hängt auch damit zusammen, dass bereits gesetzgeberische Massnahmen zur Verbesserung der jeweiligen Situation ergriffen wurden oder entsprechende Reformprojekte am Laufen sind.



Abbildung 5: Identifizierte potenzielle Handlungsfelder

Auf die relevanten Themengebiete und Dimensionen, welche aus gesellschaftlicher Sicht wichtige Faktoren zur Förderung von Entrepreneurship und Innovationsaktivität darstellen, wird im Folgenden eingegangen. Abbildung 6 gibt zu den wichtigsten Kernbereichen eine komprimierte Übersicht der Ergebnisse.



Abbildung 6: Ergebnisübersicht gegliedert nach Themenfeldern



Abbildung 6: Ergebnisübersicht gegliedert nach Themenfeldern – Fortführung

3.2.1 Regulatorisches Umfeld: Formale Aspekte der Unternehmensgründung und -führung

STATUS QUO: STÄRKEN.

Im Allgemeinen wird die regulatorische Qualität des Standorts Schweiz als hoch eingeschätzt. Die formalen Prozesse zur Unternehmensgründung sind klar strukturiert. Die Gesetzgebung und Rechtsprechung ist transparent und objektiv. Services von Behörden können grösstenteils ohne lange Wartezeiten in Anspruch genommen werden. Bei Unklarheiten bieten Behörden Ansprechstellen zur Auskunft und Unterstützung bei der Durchführung von Prozessen an.

In den meisten Branchen sind Regulatorien umfassend definiert, was in Kombination mit einem verlässlichen Rechtssystem für Start-ups höhere Rechtssicherheit bedeutet (als z.B. im Vergleich zu den USA). Dies erhöhe das Vertrauen von Investoren, was die Attraktivität von Schweizer Start-ups auch für ausländische Investoren vergrössere.

Vor allem im Bereich FinTech erachten Expert*innen die regulatorischen Rahmenbedingungen als sehr ausgereift und angemessen flexibel. Zukunftsweisend sei hier die FinTech Sandbox, deren Konzept auf andere Branchen übertragen werden könnte. Besonders positiv im internationalen Vergleich steche die Schweiz im Bereich Kryptowährungen hervor, in welchem sich die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA als kompetente und lösungsorientierte Handlungspartnerin erweise.

STATUS QUO: HANDLUNGSBEDARF UND HERAUSFORDERUNGEN.

Aus Sicht der Expert*innen gibt es weiteres Verbesserungspotential, um das regulatorische System der Schweiz nicht nur auf bestehende Unternehmen und Grosskonzerne, sondern stärker auf Start-ups

auszurichten. Bei Start-ups fehle innerhalb des Teams oftmals die Erfahrung mit administrativen Prozessen.

Als allgemeinen Kritikpunkt nennen Befragte der Studie ein zu hohes Mass an Bürokratie in Bezug auf administrative, regulatorische und steuerliche Prozesse.

Es wird für eine umfassende Vereinfachung administrativer Prozesse plädiert, die im Start-up-Bereich mit geringen Systemrisiken einhergehen. Zudem bestehe regulatorischer Reformbedarf insbesondere in den Branchen MedTech und FoodTech.

Abbildung 7 gibt eine Übersicht über die wahrgenommene Komplexität einzelner Prozessschritte zur Unternehmensgründung:

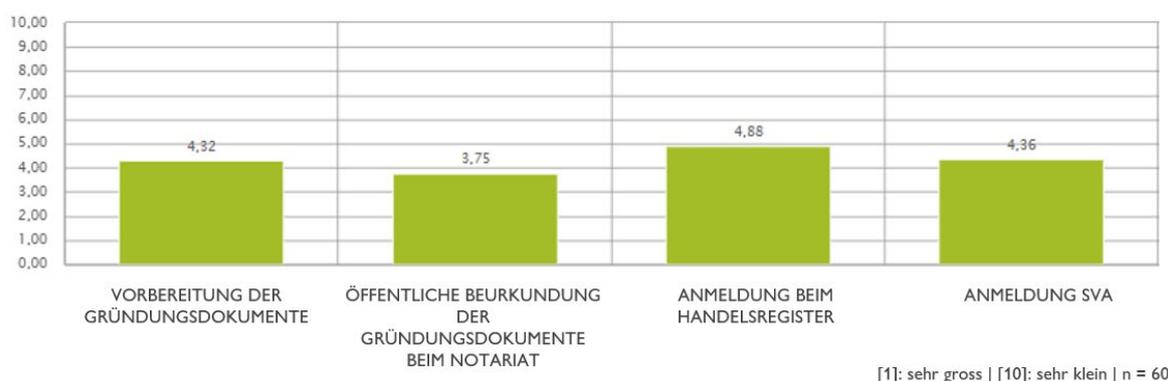


Abbildung 7: Bürokratischer Aufwand der Unternehmensgründung nach Prozessschritten – Ergebnisse der Online-Umfrage

Im Folgenden werden die aus Sicht der Expert*innen wichtigsten Handlungsbereiche im Detail ausgeführt, welche auf einen Abbau von Bürokratie und auf die Ausrichtung regulatorischer Rahmenbedingungen auf die Bedürfnisse von Start-ups abzielen:

Digitalisierung.

Die Digitalisierungsrate von behördlichen Prozessen sei in der Schweiz weniger stark ausgeprägt, was ein Grund für längere Prozesszeiten sowie einen durch Gründer*innen als hoch wahrgenommenen bürokratischen Aufwand darstelle. Die Qualität und Verfügbarkeit von «Services der öffentlichen Hand» werden im Schnitt mit 5,03 von 10 Punkten bewertet (auf einer Skala von [1: sehr schlecht, 10: exzellent]), mithin als durchschnittlich wahrgenommen.

Viele Prozesse müssten vor Ort und in Person durchgeführt werden. Für qualifizierte elektronische Signaturen fehle ein mit ausländischen Standards kompatibles System. Die Gründung von Unternehmen sei bislang noch nicht digital möglich und nur innerhalb der Öffnungszeiten von Amtsstellen.

Folgende Massnahmen sind gemäss den Expert*innen förderlich:

- **Digitale Unternehmensgründung:** Ermöglichen der digitalen Gründung von Kapitalgesellschaften über ein bundesweites Gründungsportal. In das Gründungsportal solle ein digitaler Authentifizierungsprozess zur Identitätsbestätigung des/der Gründer*in integriert werden. Alternativ könne dem/der Gründer*in eine Frist gesetzt werden (z.B. zwei Wochen), innerhalb welcher die Gründung bereits rechtskräftig sei, die Person jedoch persönlich bei einem Amt zur Identitätsbestätigung vorstellig werden müsse. Zudem solle ein Anschluss der Gründungsplattform an eine Finanzinstitution erfolgen, sodass das Gründungskapital direkt einbezahlt werden könne. In

- einer umfassenden Implementierungsstufe sei die digitale Gründungsplattform an ein digitales Handelsregister anzubinden. Zudem könnten verpflichtende sonstige Administrationsprozesse (z.B. SVA, AHV, KTG) hierüber verwaltet werden (Digitale Unternehmensplattform als «One Stop Shop»).
- **Standardstatuten / Musterstatuten mit digitaler Konfigurator-funktion:** Wählen Gründer*innen die digitale Gründung, sollten ihnen Standardstatuten zur Verfügung gestellt werden, welche sie in einem digitalen Konfigurator (in das Gründungsportal integriert) zu einem gewissen Grad und modular an individuelle Bedürfnisse anpassen könnten. Dies reduziere Komplexität und diene der Beschleunigung von Prozessen.
 - **Digitale Signaturen:** Etablierung einer amtlich akzeptierten digitalen Signatur, welche sich an ausländischen Standards orientiere und von diesen akzeptiert werden sollte. Qualifizierte, elektronische Signaturen sollten in die Prozesse der digitalen Unternehmensgründung eingebunden werden. Bei Kapitalerhöhungen sollte durch die Akzeptanz qualifizierter, elektronischer Signaturen die Anwesenheitspflicht im Notariat entfallen (siehe Abschnitt «Notariatswesen»).

Von einigen Befragten wird exemplarisch das Ideal einer «Digitalen 15-Minuten-Gründung» genannt, mittels welcher ein Start-up auch am Wochenende gegründet werden könnte. Während eine Digitalisierung der Gründungsprozesse viele Vorteile mit sich bringe, ergänzen einige Expert*innen gleichzeitig, dass das aktuelle Fehlen dieser Möglichkeit zwar umständlich für Gründer*innen sei, jedoch kein primäres Hemmnis, dessen Beseitigung signifikant die Anzahl von Start-up-Gründungen erhöhen dürfte. Vereinzelt Befragte dieser Studie sehen im Bereich der Beschleunigung von Gründungsprozessen keinen akuten Handlungsbedarf. Gesamthaft wird die «Komplexität der Unternehmensgründung» von Befragten der Umfrage dieser Studie mit 5,54 von 10 Punkten bewertet (auf einer Skala von [1: sehr schlecht, 10: exzellent]).

Kapitalanforderungen.

Die Anforderungen an das Grund-/Stammkapital zur Gründung von Kapitalgesellschaften werden als sehr hoch angesehen. Für viele Gründer*innen stellt die Erfüllung von Kapitalanforderungen zum Zeitpunkt der Gründung eine grosse Hürde dar. Einige erwähnen, dass das Sicherstellen des nötigen Kapitals den Gründungsprozess erheblich verzögere. Dies benachteilige Gründer*innen, welche nicht über das benötigte Eigenkapital verfügen. Insbesondere stehen die Kapitalanforderungen der GmbH als kleinste Kapitalgesellschaftsform im Fokus. Einige Befragte sehen auch die zur Gründung einer AG nötigen CHF 100'000 als zu hoch an. Hier spalten sich jedoch die Meinungen: Andere Expert*innen ziehen die wesentlichen höheren Anforderungen zur AG-Gründung im Ausland als Vergleich heran.

Folgende Massnahmen könnten gemäss den Expert*innen zweckdienlich sein:

- **Ausbau von Teilliberierung-Optionen:** Verzicht auf die vollständige Liberierung des Grundkapitals zum Zeitpunkt der Gründung. Die Haftungssubstanz werde hierdurch nicht tangiert. Lediglich gelockert solle das Erfordernis der Einzahlung des Grundkapitals werden, z.B. um 70%, entweder beschränkt auf die GmbH oder anwendbar auf alle Kapitalgesellschaftsformen.
- **Sacheinlagen:** Vereinfachung des Einbringens von Sacheinlagen zur Liberierung des Stammkapitals. Etabliert werden solle für Neugründungen ein vereinheitlichter Prozess, welcher keine Einbindung eines/einer Revisor*in erfordere. Hierzu sollen standardisierte Preislisten angelegt werden, anhand derer der Wert für Sacheinlagen bestimmt werden könne (Flat Value Approach). Diese Preislisten sollen auch Patente beinhalten. Die Einbindung eines/einer externen Revisor*in solle erst dann nötig werden, wenn ein Unternehmen einen von der Preisliste abweichenden Wert für eine Sacheinlage ansetzen will. Es soll das Verfahren der Standardisierung «per default», mit Einzelprüfung auf Verlangen, verfolgt werden.

- **Aussetzen des Gründungskapitals:** Partielle oder vollständige Aussetzung der Einzahlungspflicht des Stammkapitals zur Neugründung über einen definierten Zeitraum. Diese Sonderregelung solle auf die Gründung einer GmbH begrenzt werden. Das Haftungssubstrat werde hierdurch nicht tangiert.
- **Etablierung einer Mini-GmbH:** Ermöglichung einer GmbH-ähnlichen Gründung mit einem reduzierten Grundkapital-Erfordernis; vergleichbar mit dem Modell der Unternehmergesellschaft (UG) in Deutschland. Eine Reduktion des Grundkapitals und Haftungssubstanz sei denkbar.
- **Erleichterung der Umwandlung einer GmbH in eine AG:** Vereinfachung der Umwandlungsprozesse einer GmbH in eine AG. Dies erhöhe die Attraktivität der GmbH als erste Gesellschaftsform zur Gründung und reduziere die Höhe wahrgenommener Kapitalerfordernisse.

Notariatswesen.

Von vielen Expert*innen wird der Aufwand bei Neugründungen insbesondere durch das Erfordernis notarieller Beurkundungen als sehr hoch eingestuft. Zudem verursachten notarielle Beglaubigungen hohe Kosten im Gründungskontext, bei späteren Kapitalerhöhungen und weiteren Finanzierungsrunden. Zusätzliche Kosten entstünden durch das nötige Hinzuziehen eines Anwalts bzw. einer Anwältin, z.B. zur Ausarbeitung von Statuten und Aktionärsbindungsverträgen. Dies sind von Befragten sehr häufig genannte Aspekte.

Folgende Massnahmen wurden von befragten Expert*innen angeregt:

- **Unternehmensgründung ohne Notar:** Es sollte eine Unternehmensgründung ohne das Erfordernis notarieller Beurkundungen ermöglicht werden, z.B. unter Einbindung vorgegebener und bundesweit akzeptierter Standardstatuten, welche im Rahmen des Gründungsprozess von Amtsseite zur Verfügung gestellt werden sollten. Die Massnahme könne beschränkt werden auf die Gründung einer (Mini-) GmbH im digitalen Bereich (siehe Abschnitt «Digitalisierung»).
- **Standardisierung von Prozessen zur Kapitalerhöhung:** Zur Reduzierung der mit Finanzierungsrunden und Kapitalerhöhungen assoziierten Kosten sollten in einem digitalen Modulbaukasten auf unterschiedliche Sachverhalte anpassbare, behördlich vorgeprüfte Templates zur Verfügung gestellt werden. Bei Verwendung dieser Templates entfällt das Erfordernis notarieller Beglaubigungen. Entsprechende Templates werden über eine digitale Plattform zur Verfügung gestellt; ggf. angebunden an ein digitales Gründungsportal (siehe Abschnitt «Digitalisierung»).
- **Kantonsübergreifendes Amtsnotariat:** Direkte Einbindung von amtlichen Notariatsdiensten. Für mit der Gründung zusammenhängende Prozesse soll die Funktion des Amtsnotariats schweizweit einheitlich ausgedehnt werden.

Einige der im Rahmen dieser Studie Befragten erachten staatliche Subventionen für Start-ups bezogen auf alle notariatsassoziierten Gründungsschritte als wünschenswert. Die oben aufgeführten Massnahmen böten insbesondere im weiteren Kontext der Digitalisierung ausreichend Hilfestellung für Start-ups und würden weitere finanzielle Förderungen von staatlicher Seite ersetzen.

Industriefokus FinTech

Das Segment der Finanzindustrie wird vom Grossteil der befragten Expert*innen als sehr gut reguliert beschrieben. Davon ausgenommen sei die Versicherungswirtschaft, in welcher staatliche Regulationen tendenziell als zu restriktiv erachtet werden.

Betrachtet man die Einschätzung der Marktbedingungen ausschliesslich aus der Perspektive aktiver Entrepreneur*innen (gemäss der im Rahmen dieser Studie Befragten), werden die regulatorischen Rahmenbedingungen vermehrt als zu engmaschig und innovationshemmend eingestuft, was den

Markteintritt erheblich erschwere. Ein rechtliches, auf Start-ups übertragbares Rahmenwerk für Open Banking fehle bis dato.

Mit folgenden Massnahmen könnten aus Sicht der Expert*innen positive Entwicklungen innerhalb der FinTech-Branche in Zukunft gestärkt werden:

- **Open-Banking-Regulierung:** Erlassung klarer Richtlinien für Open Banking zur rechtssicheren und einfachen Anwendbarkeit bei Start-ups in Angleichung an internationale Standards.
- **Digitales FinTech Handbook der FINMA:** Onlineplattform, auf welcher durch die FINMA in kompakter und schnell verständlicher Form Prozessschritte dargestellt und relevante Dokumente in Form einer Checkliste zur Verfügung gestellt werden können; konzeptionell anwendbar auf die wichtigsten für FinTechs relevanten Anliegen.

Branchenfokus MedTech.

Das regulatorische Umfeld im Bereich von MedTech wird als sehr kritisch eingestuft. Das Mass an Digitalisierung beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) sei unzureichend. Prozesse und administrative Abläufe erscheinen als intransparent und zeitaufwendig.

Als kritisch erachten Expert*innen mit Bezug zur Medizinbranche das Aussetzen der Mutual Recognition Agreements (MRA) mit der EU (siehe Abschnitt 3.2.6). Die Medical Device Regulation im Gesamten wird als problematisch angesehen.

Folgende Massnahmen werden angeregt:

- **Mutual Recognition Agreement (MRA):** Aktualisierung des MRA mit der EU.
- **MedTech Sandbox:** Etablierung einer Regulatory Sandbox für den Medizintechnik und -technologiebereich.
- **Digitalisierung BAG:** Erhöhung der Digitalisierungsrate der Services des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Prozesse sollen hierdurch einfacher in der Handhabung und zeitlich beschleunigt werden.

Branchenfokus FoodTech.

Von den Befragten innerhalb dieser Studie mit Bezug zur Nahrungsmittelindustrie wird die oftmals abwartende Haltung der Schweiz bei regulatorischen Fragestellungen in Bezug auf FoodTech sowie explizit im Subbereich «Novel Foods» bemängelt. Obwohl die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied einen grösseren Freiheitsraum habe, nehme sie keine innovationsfördernde Vorreiterrolle mit Blick auf die Gesetzgebung ein – wie bspw. im asiatischen Raum Singapur –, sondern orientiere sich bei Entscheiden an bestehenden EU-Richtlinien.

Eine zu konservative Haltung gegenüber der Maxime des Konsumentenschutzes bei der Zulassung neuer Produkte (z.B. Zellularfleisch, neue Pestizide, Gentechnik) bremse Innovationen und deren erfolgreiche Kommerzialisierung am Markt. Die befragten Expert*innen sind sich einig, dass potenzielle Nebeneffekte neuer Nahrungsmittelprodukte sorgfältig analysiert werden müssen. Die hierzu notwendigen administrativen und bürokratischen Prozesse in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landwirtschaft sollten jedoch signifikant beschleunigt und auf eine lösungsorientierte Partnerschaftlichkeit ausgerichtet werden – insbesondere in der Zusammenarbeit mit Start-ups.

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für FoodTech-Innovation wird angeregt:

- **FoodTech Sandbox:** Etablierung einer Regulatory Sandbox für den Nahrungsmittel- und Agrartechnologiebereich in Anlehnung an die Regulatory Sandbox der FINMA.

- **Überprüfung bestehender Subventionen in der Landwirtschaft:** Überprüfung von Subventionsmassnahmen nach deren Dienlichkeit zur Erhöhung von Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft. Es könnten Subventionsbudgets etabliert werden, welche eingesetzt werden, um der konservativen Landwirtschafts- und Nahrungsmittelbranche unter Einbezug von Innovation und Technologie zu einer nachhaltigen Ausrichtung verhelfen.

Weiteres.

Weitere mögliche Massnahmen, um die regulatorischen Rahmenbedingungen für Start-ups und die Innovationstätigkeit von Unternehmen zu stärken, beinhalten gemäss den Expert*innen:

- **Datenschutzgesetzgebung:** Erfordernisse zur Erfüllung von Datenschutzvorgaben für Start-ups und etablierte Kleinunternehmen erleichtern. In ihrer Komplexität reduzierte Vorgaben sollen es Start-ups erleichtern, ohne anwaltliche Hilfe Vorgaben erfüllen zu können; u.a. auch durch Angleichung an internationale Datenschutzvorschriften, um den internationalen Datenaustausch zu vereinfachen. Zudem sollte im Rahmen von Innovationsprojekten eine weniger restriktive Nutzung von Daten (in anonymisierter oder semi-anonymisierter Form) ermöglicht werden.
- **Künstliche Intelligenz (KI):** Schaffung klarerer rechtlicher Rahmenbedingungen zur Entwicklung und Anwendungen von KI-Technologien. Eine Sammlung unnötiger Daten solle unterbunden und gleichzeitig eine rechtlich sichere Auswertung genehmigter Datenformate zur Förderung von Innovation etabliert werden.
- **Anpassung von Art. 725b OR:** Etablierung von Ausnahmeregelungen (insb. für den Technologiesektor) zur Regelung der Überschuldung in Art. 725b OR, um den Unternehmenscharakteristiken von Start-ups, welche in den ersten Jahren regelmässig ausschliesslich Verluste schreiben, besser entsprechen zu können.

In der konkreten Umsetzung jeglicher Massnahmenvorschläge sei eine Balance zu wählen zwischen der generellen Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie einer Adjustierung, welche sich ausschliesslich auf das Start-up-Segment beziehe. Zur Umsetzung des letztgenannten Ansatzes könnten Sonderregelungen geschaffen werden, welche ausschliesslich auf Unternehmen mit einer Alter von weniger als 3- 5 Jahren anwendbar wären und/oder im vergangenen Geschäftsjahr einen Jahresumsatz von weniger als CHF 10 Millionen aufwiesen.

3.2.2 Talentakquise: Modalitäten von Rekrutierung und Anstellung in Start-up-Teams

STATUS QUO: STÄRKEN.

Die Schweiz als Standort für Arbeitnehmer*innen zeichnet sich durch eine sehr hohe Lebensqualität aus. Dies erhöht die Bindung inländischer Talente an den Standort und ist für ausländische Fachkräfte ein starker Pull-Faktor.

Im Vergleich zu Ländern des EU-Umlandes wie Deutschland oder Frankreich ist der Schweizer Arbeitsmarkt relativ flexibel, was von Start-up-Gründer*innen als positiv wahrgenommen wird.

Arbeitsverträge für Inländer*innen könnten mit akzeptablen Kündigungsfristen und damit den teilweise schwer prognostizierbaren Erfordernissen der Geschäftsentwicklung entgegenkommend ausgestaltet werden.

Das Fehlen starrer Gewerkschaftsstrukturen am Schweizer Arbeitsmarkt wird als Wettbewerbsvorteil im Vergleich zum EU-Umland gewertet.

Unternehmen aller Grösse schätzen an den Schweizer Universitäten und Fachhochschulen ausgebildete Talente. Ebenso wird das Schweizer Berufsausbildungssystem als sehr ausgereift eingeschätzt. Das Wissensniveau sowohl von Abgänger*innen akademischer Institutionen als auch von Personen mit Lehrabschlüssen wird als sehr hoch bewertet, was einen positiven Effekt auf den gesamten Arbeitsmarkt habe und fachspezifische Wertschöpfung ermögliche. Dies spiegelt sich in einer durchschnittlichen Einschätzung der «*Qualität der Fachkräfte*», welche auf dem Schweizer Arbeitsmarkt verfügbar sind, von 7.53 von 10 Punkten wider (auf einer Skala von [1: sehr schlecht, 10: exzellent]).

STATUS QUO: HANDLUNGSBEDARF UND HERAUSFORDERUNGEN.

Während ein hoher Lebensstandard einen wichtigen Pull-Faktor darstellt, ist das damit einhergehende hohe Lohnniveau in der Schweiz aus Unternehmenssicht gleichzeitig eine Erschwernis für den internationalen Wettbewerb. Dienstleistungen und arbeitsintensive Wertschöpfung werde in der Schweiz im Vergleich zum EU-Umland mit einer weniger wettbewerbsfähigen Kostenstruktur erbracht.

Das hohe Lohnkostenniveau ist insbesondere für Start-ups ein Problem, bei welchen die Arbeitskompensation des Teams einen der Hauptkostentreiber im Umfeld ständiger Ressourcenbeschränkungen darstellt.

Gleichzeitig stehen Start-ups im Wettbewerb mit denen in der Schweiz stark vertretenen grossen Technologieunternehmen (BigTechs) wie Google oder Microsoft, die oftmals marktüberdurchschnittlich hohe Löhne zahlen. Kritisch ist dieser Aspekt insbesondere mit Blick auf die Akquise von IT- Top-Talenten.

Neben hohen Lohnkosten berichten Start-ups häufig über zusätzliche Belastungen der Liquidität durch Sozialversicherungsabgaben und die fehlende Flexibilität, diese in kritischen Geschäftslagen aufzuschieben zu können.

Während es für Start-ups im Allgemeinen als herausfordernd empfunden wird, ausreichend Fachkräfte rekrutieren zu können, wird der Mangel an Top-Talenten in den Bereichen Software und IT als besonders stark empfunden. Allgemein werden die «*Rahmenbedingungen zur Rekrutierung und Anstellung von Top Talent*» mit einem Durchschnitt von 5.25 von 10 Punkten (auf einer Skala von [1: sehr schlecht, 10: exzellent]) bewertet.

Die gemäss den Ergebnissen dieser Erhebung als am wichtigsten erachteten Stellhebel werden im Folgenden erläutert.

Arbeitsbewilligungen.

Aufgrund des internationalen Wettbewerbs zur Rekrutierung von Fachkräften, insbesondere in den Bereichen IT und Software, stellt der Zugang zu globalen Talentpools für Schweizer Start-ups wie auch für etablierte Unternehmen eine wichtige Komponente langfristiger Wettbewerbsfähigkeit dar. Ergebnisse der Befragung zeigen, dass insbesondere Start-ups grosse Probleme bei der Rekrutierung von Fachkräften haben und dass mangelnder Zugang zu diesen in späteren Entwicklungsphasen eine schnelle Skalierung limitiert. Der administrative Aufwand zur Anstellung von Arbeitnehmer*innen aus Nicht-EU-Staaten wird als sehr hoch eingestuft. Vereinzelt Meinungen der Umfrage befürworten die vollständige Integration der Schweiz in den EU-Arbeitsmarkt sowie die umfassende Mitgliedschaft im Horizon-Europe-Programm.

Insbesondere mit Blick auf die Rekrutierung von Top-Talenten aus Nicht-EU-Staaten wird von vielen Befragten für eine Erhöhung der Visa-Kontingente oder Einführung sogenannter «Start-up-Visa» plädiert. In diesem Bereich besteht nach Einschätzung des Projektteams jedoch nicht zwingend ein

akuter Handlungsbedarf. Bestehende Visa-Kontingente für Personen aus Nicht-EU-Staaten werden grösstenteils nicht vollständig ausgeschöpft. In einigen Kantonen besteht darüber hinaus die Möglichkeit, Nicht-EU-Bürger unterjährig in der Schweiz ungeachtet aller Visa-Kontingente zu beschäftigen. Die wahrgenommene Problematik der Rekrutierung von Top-Talenten aus Drittstaaten ist daher primär eine informatorische, nicht jedoch regulatorisch oder politisch zu lösende Herausforderung. Unsere Studierhebung identifiziert insbesondere in der Gruppe von Unternehmensgründer*innen grosse Wissenslücken über die tatsächliche Handhabung von Visa-Bestimmungen.

Remote Working – Arbeitsverträge.

Sowohl aus Sicht von Branchenvertreter*innen als auch von Start-up-Gründer*innen bestehen regulatorische Unklarheiten im Bereich von Remote-Working-Arbeitsverträgen mit im Ausland lebenden Personen. Die Möglichkeit, mit ausländischen Fachkräften in Remote Working-Modellen zusammenarbeiten zu können, ist für Schweizer Start-ups wichtig, da durch die niedrigeren Lohnerfordernisse im Vergleich zum nationalen Standort internationale Wettbewerbsfähigkeit erleichtert werden kann.

Aus Sicht der Befragten fehlt eine klare Richtlinie für Remote-Arbeitsverträge mit Ausländer*innen. Bei der Zusammenarbeit mit sich im Ausland befindlichen Arbeitnehmer*innen ergebe sich für Unternehmen ein hohes Mass an Unsicherheit; unter anderem bestünde das Risiko, dass ausländische Mitarbeiter*innen nachträglich als Quasi-Angestellte klassifiziert werden und damit Sozialversicherungsbeiträge auch in der Schweiz fällig werden.

Dieser Herausforderung kann mit folgender Handlungsempfehlung aus Sicht der befragten Expert*innen begegnet werden:

- **Gesetzliche Regelung für Remote-Arbeitsverträge:** Schaffung eines klaren gesetzlichen Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen Schweizer Unternehmen und sich im Ausland befindlichen Arbeitskräften; sowohl in Bezug auf reguläre Arbeitsverhältnisse als auch auf längerfristige Freelance-Projekte.

Employee Stock Option Plans (ESOP).

Employee Stock Option Plans (ESOP)¹²⁷ stellen in Start-ups wichtige Bestandteile der kompensatorischen Leistungen dar, insbesondere vor dem Hintergrund im Schnitt niedrigerer monatlicher Nominallohn-Zahlungen. Für Start-ups ist die administrative Organisation von ESOPs oftmals herausfordernd. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden auch von befragten Investor*innen und Rechtsexpert*innen als unklar und nicht den Anforderungen junger Unternehmen entsprechend empfunden.

Mögliche Massnahmen zur besseren Anwendbarkeit von ESOPs lauten gemäss der befragten Expert*innen wie folgend:

- **Regulatorische Klarheit im «Sandbox» Modell:** Schaffung klarer, überkantonaler rechtlicher Strukturen zur Einrichtung und Anwendung von ESOPs. Zudem sollten rechtlich anerkannte Templates zur Verfügung gestellt werden, sodass ESOPs ohne grosse anwaltliche Betreuung und bürokratischen Aufwand umgesetzt werden können.

¹²⁷ ESOP: Im Folgenden als Sammelbegriff für reine Employee Stock Option Plans und Phantom Share Option Plans verwendet

- **Steuerliche Begünstigung:** Vergünstigte Behandlung von ESOPs, um die finanzielle Attraktivität der Anstellung in Start-ups zu erhöhen.

Weiteres.

Zusätzlich zu den ausgeführten Ansatzpunkten erachten Expert*innen folgende Aspekte als effektiv, um die Rekrutierung und Anstellung von Top-Talenten in Start-ups in der Schweiz zu fördern:

- **Talentgewinnung mittels BVG-1e-Pläne:** Diese Pläne stellen einen wirkungsvollen Mechanismus zur Gewinnung von Fachkräften für Start-ups dar. Die Bekanntheit der BVG-1e-Pläne wird von Expert*innen als verhältnismässig gering eingestuft. Die Kommunikation der Vorteile dieser Bestimmung sollte intensiviert werden. BVG-1e-Pläne der beruflichen Vorsorge ermöglichen es Mitarbeitenden selbst zu bestimmen, wie Vorsorgeguthaben auf versicherten Lohnteilen über CHF 129'060 investiert werden. Damit kann die Anlagestrategie auf den persönlichen Anlagehorizont und die Risikofähigkeit abgestimmt sowie die Rendite von Vorsorgegeldern individuell optimiert werden.¹²⁸
- **Flexibilisierung von Arbeitsverträgen:** Gemäss einiger Befragten ist für Start-ups eine Flexibilisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Anstellungsverhältnissen nötig, um besser auf das hohe Mass an Unsicherheit und Risiko im Geschäftskontext eingehen zu können. Diese Flexibilisierung könnte auf Unternehmen mit einem Alter von 3-5 Jahren beschränkt werden. Unter anderem falle hierunter die Schaffung vereinfachter Rahmenbedingungen für leistungsbezogene Arbeitsverträgen und verkürzte Kündigungsfristen.
- **Zusammenarbeit mit Hochschulen zur Schaffung von Talentplattformen:** Aufbau von Matchingplattformen zur Rekrutierung von Hochschul- und Fachhochschulabsolvent*innen durch Start-ups. Der Aufbau dieser Talent-Plattformen könne sich entweder auf nationale Bildungseinrichtungen begrenzen oder auch internationale Top Schools einschliessen, um so ausländische Fachkräfte in die Schweiz anzuziehen.
- **Rückholprogramm für Schweizer Top-Talente aus dem Ausland:** Ziel ist die Rückgewinnung unternehmerischer Talente, welche ins Ausland ausgewandert sind. Subventionen (z.B. befristetes, kostenloses Büro in einem Technologie Hub) oder steuerliche Vergünstigungen könnten dazu beitragen, Mehrfachunternehmer*innen zur Rückkehr in die Schweiz zu bewegen, wohin sie Kernmitarbeitende aus bestehenden Unternehmen mitbringen, um vor Ort als Mentor*innen, Coaches und Advisors zu fungieren.

3.2.3 Finanzperspektive: Rahmenbedingungen zur Finanzierung von Start-ups

STATUS QUO: STÄRKEN.

Die Schweiz zeichnet sich durch eine im Allgemeinen für Start-ups gut ausgeprägte Finanzierungslandschaft. Während befragte Gründer*innen den Zugang zu Kapital in der frühen Entwicklungsphase als befriedigend einschätzen, werden Rahmenbedingungen in diesem Stadium von Nicht-Gründer*innen (sonstigen Expert*innen) als gut bis sehr gut eingestuft (im Schnitt: 5,95 von 10 Punkten für die Phase «Pre-Seed», auf einer Skala von [1: sehr schlecht, 10: exzellent]). Das Angebot unterschiedlicher Finanzierungsquellen ist breit: Beginnend mit informellen Investitionen (viele Gründer*innen berichten über die Unterstützung durch Freund*innen und Familie vor der ersten offiziellen Finanzierungsrunde), über eine stark aufgestellte Business Angel-Szene, die ein breites

¹²⁸ SwissLife (2022)

Repertoire an Branchenschwerpunkten abdeckt, bis hin zu institutionellen Kapitalgebern wie VC-Fonds, die sowohl aus dem Inland operieren als auch aus dem Ausland häufig auf Schweizer Start-ups zukommen.

Die Steuerfreiheit von Gewinnen aus der Veräusserung von Privatvermögen wird von Investor*innen als wertgeschätzter Standortvorteil der Schweiz genannt.

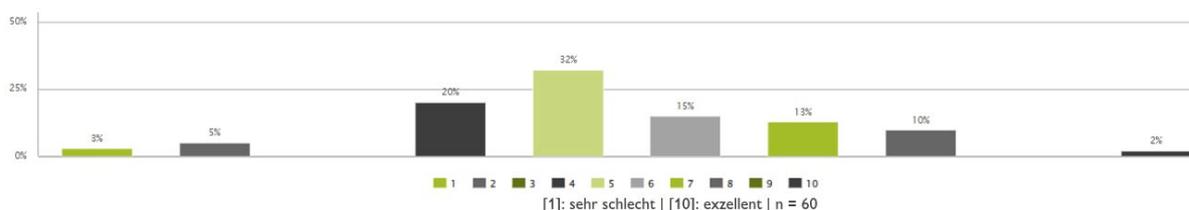


Abbildung 8: Zugang zu Wachstumskapital, aggregiert über alle Entwicklungsstufen – Ergebnisse der Online-Umfrage

STATUS QUO: HANDLUNGSBEDARF UND HERAUSFORDERUNGEN.

Im Bereich der Wachstumsfinanzierung erachten Expert*innen den Schweizer Start-up-Finanzierungsmarkt als zu schwach aufgestellt. Es bestehe eine hohe Zurückhaltung auf Seiten von Pensionskassen und Kantonalbanken, Finanzmittel in Start-up-Fonds zu allozieren (eine Ausnahme ist die Züricher Kantonalbank – ZKB). Dies sei auf der einen Seite auf ein hohes Mass an Risikoaversion und konservativem Anlageverhalten zurückzuführen, auf der anderen Seite bestehen regulatorische Hürden beim Investment in Start-ups und VC-Fonds. Zudem bestehe in der Schweiz ein Mangel an explizit auf spätere Wachstumsphasen ausgerichtete VC-Fonds (auch hier ist Swisscanto der ZKB [Anbieterin von Schweizer Fondsprodukten] eine Ausnahme).

Im Folgenden wird auf die relevantesten Handlungsfelder zur Verbesserung der Finanzierungsbedingungen eingegangen:

Pre-Seed- und Seed-Phase.

Der Zugang zu Frühphasenkapital von privaten Kapitalgebern wird von Expert*innen als angemessen erachtet. Ein vermehrtes Angebot staatlicher Subventionen und Mittel wird jedoch angeregt. Im Konkreten werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- **Universitäre Investmentfonds:** Schaffung von Investmentfonds an Hochschulen, welche befähigt sein sollten, sowohl private als auch staatliche Mittel in universitäre Spin-Offs zu investieren. (siehe Abschnitt 3.2.4)
- **À fonds perdu-Beiträge / Grants:** Equity-freie Fördergelder zur Anschubfinanzierung von Innovationsprojekten – verfügbar sowohl für Start-ups als auch für Innovationsprojekte von KMUs. Gefördert werden sollten auch Projekte, welche nicht aus dem universitären Umfeld stammen.
- **Direktausschüttung von Innosuisse-Geldern:** Änderung der Innosuisse-Förderrichtlinien, sodass Fördermittel auch in liquider Form direkt an Start-ups zur Realisierung spezifischer Innovationsprojekte ausgeschüttet werden könnten.
- **Staatliche Kleinkredite:** Staatliche Kleinkredite mit langen Laufzeiten und kurzfristiger Verfügbarkeit zur Liquiditätsstützung zur Verfügung stellen. Diese Kredite könnten – dem Beispiel von Österreich folgend – zinsfrei ausgegeben werden. Hierzu sollte ein spezielles Budget jährlich vom Bund zur Verfügung gestellt werden.
- **Staatliche Kreditgarantien:** Ergänzend zu staatlichen Kleinkrediten soll die Vergabe von Kreditgarantien erfolgen, um Start-ups den Zugang zu Krediten durch reguläre Banken zu

ermöglichen (Vgl. Kreditgarantien durch die Deutsche KfW Bankgruppe). Dies incentiviere Banken, Start-ups den Zugang zu Fremdkapital zu ermöglichen und reduziere aus Unternehmenssicht den zu leistenden Kapitaldienst.

Business Angel-Investments und Syndizierung.

Im Allgemeinen werden die Rahmenbedingungen für die Frühphasen-Finanzierung gemäss der im Rahmen unserer Interviews befragten Expert*innen als gut bis sehr gut eingeschätzt. Gleichzeitig führen aktive Investor*innen im Bereich von Business Angel-Clubs mehrfach die Problematik der Syndikatsbildung an. Kollektivanlagegesetze, Bankengesetze und unscharfe Steuergesetze erschwere es Kleininvestor*innen, juristisch sicher und jenseits des «rechtlichen Graubereichs» zu syndizieren. Dies erschwert die Koordination von Business Angels in sogenannten Clubs, was wiederum einen negativen Effekt auf die Professionalisierung bei Early Stage-Investments von Privatinvestor*innen hat.

Auch bestehe grosse Rechtsunsicherheit bei der Besteuerung von Exit-Erlösen für Business Angels – sowohl bei Individualinvestments als auch bei Syndizierungen.

Business Angels werden teilweise als professionelle Wertschriftenhändler eingestuft. Dies schrecke viele Personen von einem Tätigwerden als Business Angel ab.

Das Wissen bei Behörden zu privaten Start-up Investments wird als gering eingestuft. Dies führe zu langwierigen Administrationsprozessen und einem erhöhten bürokratischen Aufwand.

Folgende Massnahmen werden angeregt:

- **Steuerliche Klassifizierung von Business Angels:** Schaffung von steuerrechtlicher Sicherheit für Business Angels, um einer ungerechtfertigten Klassifizierung als gewerbsmässiger Wertschriftenhändler vorzubeugen. Es wird eine schweizweite Harmonisierung der Besteuerung von Exit-Erlösen von Business Angels-Syndikaten und auf Individualebene vorgeschlagen. Die Bemessungsgrundlage müsse dabei im Vorfeld bestimmbar und der Erhebungszeitpunkt klar definiert werden. Die aktuelle Rechtslage wird als zu unsicher, heterogen und wenig transparent wahrgenommen.
- **Rechtssicherheit bei der Bildung von Business Angels-Syndikaten:** Schaffung von rechtlicher Klarheit zur Bildung von Business Angels-Syndikaten und Reduzierung administrativer sowie regulatorischer Hürden. Der Gesamtprozess der Syndizierung könne erleichtert werden durch rechtliche Vorlagen, welche ohne zusätzlichen notariellen Aufwand verwendet werden könnten und von Amtsseite akzeptiert seien. Dadurch könne Bürokratie abgebaut und eine Standardisierung von Prozessen zur Finanzierung erzielt werden.

Wachstumsfinanzierung

Einigkeit zwischen Gründer*innen und sonstigen Expert*innen herrscht darüber, dass sich mit fortgeschrittenem Entwicklungsstadium und Grösse der Finanzierungsrunden die Rahmenbedingungen zur Venture-Finanzierung verschlechtern. Durchschnittlich wird der Zugang zu Wachstumskapital in der Phase «Series C» mit 4,75 von 10 Punkten bewertet (auf einer Skala von [1: sehr schlecht, 10: exzellent]).

Die Verfügbarkeit von Wachstumskapital von Schweizer Investor*innen wird als zu gering eingestuft – aus staatlichen wie auch privaten Quellen (z.B. Pensionskassen, Versicherungen, Vermögensverwaltern, Banken). Einer der befragten Experten quantifiziert dies mit der Aussage, dass für Finanzierungsrunden mit einem Funding-Volumen von über CHF 10 Millionen faktisch nur fünf

Schweizer Wachstumsfonds in Frage kämen. Kapitalgeber für spätere Wachstumsphasen kommen überwiegend aus dem Ausland.

Ein weiterer Faktor, welcher den vorherrschenden Engpass begünstige, seien hohe Auflagen zur Gründung und Führung von Investmentfonds in der Schweiz. Dies führe zu einer rechtlichen Ansiedlung von originär Schweizer Fonds in Ländern wie Liechtenstein und Luxembourg. Im für die Schweiz sehr wichtigen BioTech-Segment gibt es bspw. keinen in der Schweiz ansässigen Fonds.

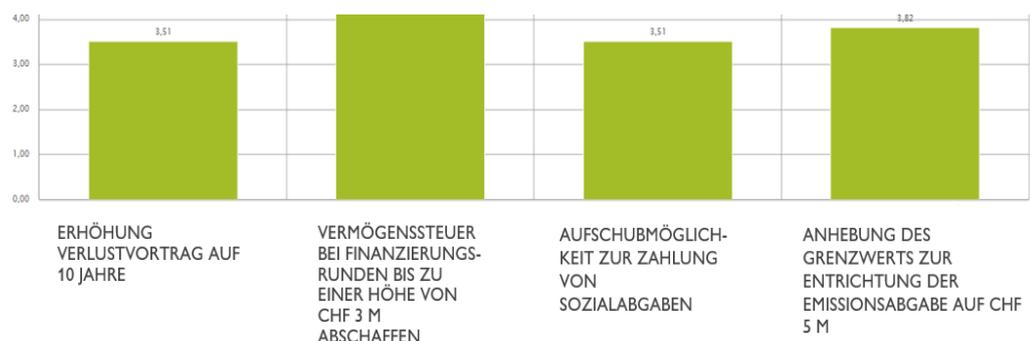
Zusammenfassend fehlten somit sowohl Schweizer General Partners in Form von VC-Fonds als auch Limited Partners als institutionelle Kapitalgeber dieser Fonds. Wenige Ausnahmen bilden CVC-Fonds von Grossunternehmen wie der Swisscom, die auf Schweizer DeepTech-Unternehmen spezialisiert sind und auch Pensionskassen als Limited Partners gewinnen konnten.

Auf Stufe des Exits entscheidet sich der Grossteil der Start-ups im Falle eines Exits für das Ausland. Die Schweizer Börse SIX wird von Start-ups als sehr unattraktiv wahrgenommen (insbesondere im Bereich BioTech). Als präferierter Exit-Kanal wird stattdessen häufig die Nasdaq in den USA genannt.

Folgende Ansätze sind gemäss den Expert*innen denkbar, um den Zugang von Schweizer Scale-ups zu Wachstumskapital zu begünstigen:

- **Staatlicher Wachstumsfonds:** Etablierung eines staatlichen Fonds zur Finanzierung von Scale-ups ins fortgeschrittenen Wachstumsphasen (z.B. Funding-Volumen > CHF 15 Millionen). Wahlweise solle der Fonds dazu befähigt werden, die Rolle des Lead Investors zu übernehmen. Denkbar sei das Format eines «Matching Funds» in Anlehnung an den European Investment Fund. Anfang 2023 wurde aber die entsprechende Initiative vom Bundesrat sistiert.
- **Förderung privatwirtschaftlicher Wachstumsfonds:** Verbesserte regulatorische Rahmenbedingungen für und eine vereinfachte Gründung von privatwirtschaftlichen Wachstumsfonds fördere die Verfügbarkeit von Wachstumskapital. Regulatorische Anpassungen sollten explizit auf Start-up-Investmentfonds mit spezifischen Fondsvolumen und möglichen Einzelticket-Grössen je Investment begrenzt werden. Auch steuerliche Begünstigungen seien anzuregen.
- **Risikokapitalinvestments durch Pensionskassen:** Förderung eines verstärkten Engagements von Pensionskassen und Kapitalsammelstellen im Bereich Risikokapital. Denkbar sei eine Verpflichtung von Pensionskassen, ab einem bestimmten Betrag an Anlagevermögen (z.B. CHF 1 Milliarde) einen Anteil (z.B. 1%) in Start-up- Investmentvehikel zu allozieren. Dies könne z.B. über ein indirektes Investment in einen staatlichen Wachstums- bzw. Dach-Investmentfonds erfolgen.

Einige der Befragten stehen dem staatlichen Investmentfonds skeptisch gegenüber. Ein Experte argumentiert, dass prinzipiell ausreichend privatwirtschaftliches Kapital im Markt zur Verfügung stünde. Ausschlaggebend wären gründer*innen- und investor*innenfreundlichere Steuerregelungen, um eine optimale Verteilung der verfügbaren Finanzressourcen sicherzustellen. Zu bedenken ist hierbei, dass ein Crowding-in-Effekt wie in anderen Staaten durch staatliche Investitionstätigkeit erzeugt werden kann, der den Aufbau eine starken VC-Industrie wie in Israel um Jahrzehnte beschleunigen kann.



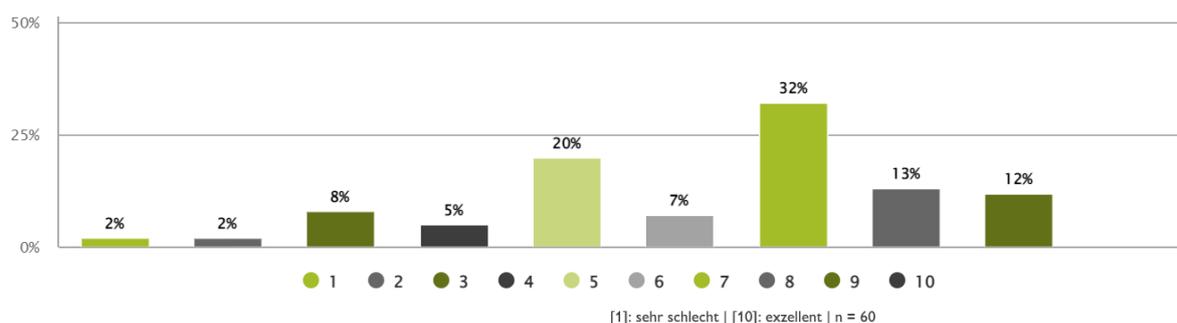
[1]: nicht relevant | [5]: sehr relevant | n = 60

Abbildung 9: Wirksamkeit potenzieller Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen – Ergebnisse der Online-Umfrage

3.2.4 Wissenstransfer und Forschung: die Rolle von Hochschulen und Universitäten

STATUS QUO: STÄRKEN.

Die Schweiz zeichnet sich durch ein im internationalen Vergleich sehr kompetitives Hochschulsystem aus. Das hohe Bildungsniveau von Abgängern und die innerhalb von Hochschulen entstehenden Technologien und Patente werden sowohl von Start-up-Gründer*innen als auch Investor*innen sehr geschätzt. Die akademische Exzellenz des Hochschulsystems und der Forschungseinrichtungen werden als wichtige Schlüsselfaktoren für den hohen Innovationsoutput angesehen und als sehr gute Ausgangslage des Schweizer Start-up-Ökosystems eingeschätzt. Die «Qualität und Umfang der Förderung von Start-ups durch Universitäten und Fachhochschulen» werden gemäss unserer Erhebung durchschnittlich mit 6,25 von 10 Punkten bewertet (auf einer Skala von [1: sehr schlecht, 10: exzellent]; siehe Abbildung 10).



[1]: sehr schlecht | [10]: exzellent | n = 60

Abbildung 10: Qualität und Umfang der Förderung von Startups durch Universitäten und Fachhochschulen – Ergebnisse der Online-Umfrage

STATUS QUO: HANDLUNGSBEDARF UND HERAUSFORDERUNGEN.

Während das Schweizer Hochschulsystem aus akademischer Perspektive sehr gut aufgestellt ist, weisen Ergebnisse der Erhebung darauf hin, dass in Zukunft eine noch stärkere Ausrichtung auf das Thema Entrepreneurship nötig ist. Interne Strukturen werden als zu stark auf die theoretische Wissenschaft ausgerichtet wahrgenommen. Es fehlt oftmals eine direkte Verknüpfung theoretischer Lerninhalte zur praktischen Anwendung, dies sowohl während des Studiums als auch nach Abschluss, wenn Top-Talente mit Gründungsambitionen das Hochschul-Ökosystem verlassen. Hier wird der Schritt zwischen Studienabschluss und Unternehmensgründung als eher unkoordiniert eingeschätzt und

angenommen, dass durch ein fehlendes Karrieremodell nach der Graduierung viele Top-Talente mit Gründungsambitionen von der Entscheidung für ein eigenes Start-up zurückschrecken.

Im Bereich von IP-Lizensierungen durch Hochschulen werden Prozesse als intransparent, administrativ und zeitlich aufwendig und wenig gründerfreundlich wahrgenommen.

Kooperationen zwischen Hochschulen und bestehenden Unternehmen (inkl. KMU) existieren nur punktuell. Dies wird als hinderlich für einen friktionsfreien Transfer von Technologien in die Wirtschaft erachtet.

Zudem fehle eine systematische, schweizweite Vernetzung zwischen Hochschulen unterschiedlicher Disziplinen, was eine interdisziplinäre Zusammensetzung von Start-up-Teams und deren Geschäftsentwicklung begünstigen würde.

Nachfolgend wird auf die wichtigsten Themengebiete im Kontext von «Forschung und Wissenstransfer» eingegangen.

Integration von Entrepreneurship im Curriculum von Hochschulen

Obgleich im internationalen Vergleich verhältnismässig gründerfreundlich, wird die Ausbildung an Hochschulen gemäss den Befragten dieser Erhebung mehrheitlich als zu wenig anwendungsnah wahrgenommen. Dieser Kritikpunkt betrifft auch die Ausrichtung des Lehrplans an Fachhochschulen.

Zudem wird die geringe Präsenz von Entrepreneurship in der beruflichen Ausbildung angemerkt (für weitere Details, siehe Abschnitt 3.2.8).

Nachfolgende Ansätze können helfen, die Ausbildung an Hochschulen in Zukunft vermehrt auf eine Förderung von Gründungsaktivitäten durch Studierende auszurichten:

- **Entrepreneurship- Projekte als curricularer Pflichtbestandteil:** Sowohl in technologischen als auch in betriebs- und volkswirtschaftlichen Studiengängen wird eine Integration von Entrepreneurship-Praxisprojekten als verpflichtender Studienbestandteil empfohlen.
- **Anrechnung von Start-up-Praktika:** Anrechenbarkeit einer Tätigkeit im eigenen oder externen Start-up als Studienleistung in Form von ECTS. Hierzu sollten einheitliche Regelungen für alle Schweizer Hochschulen geschaffen werden. Die Anrechenbarkeit betreffe Studienrichtungen aller Art (explizit nicht nur betriebswirtschaftliche Ausrichtungen).
- **Mini-MBA für technologische Studiengänge:** Einführung einer verpflichtenden betriebswirtschaftlichen und auf die Tätigkeit im Start-up ausgelegten Grundausbildung in allen technischen Studiengängen (eingrenzbare z.B. auf die Master- und PhD-Stufe).
- **Breiteres Angebot an Entrepreneurship-Kursen:** Alle Fachrichtungen betreffend wird ein breiteres Repertoire an Entrepreneurship-Kursen empfohlen. Diese Kurse sollten zum einen allgemeines Gründungswissen beinhalten, zum anderen auch disziplinspezifische Facetten (z.B. MedTech-Start-up Wissen für den Studiengang Humanmedizin).

Bei allen vorangehenden Initiativen wird eine engere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Schweizer Hochschulen untereinander angeregt, um so die Bildung interdisziplinärer Teams mit einer nachweislich höheren Erfolgswahrscheinlichkeit zu fördern. Institutionsübergreifende Fördervehikel wie «Talent Kick» und «Venture Kick» könnten eine zusätzliche Funktion in diesem Kontext einnehmen.

Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und der Wirtschaft.

Neben einer allgemeinen praxisnahen Ausrichtung des Curriculums betonen befragte Expert*innen die Wichtigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und der Wirtschaft. Dies sei aktuell nur punktuell gegeben und sollte in Zukunft ausgebaut werden.

Im Bereich der Forschungstätigkeit von Hochschulen, ungeachtet von Start-up-Gründungen, fehlen aus Sicht der Expert*innen geeignete Vehikel, um neue Technologien und Innovationen an etablierte Unternehmen weiterzugeben. Aus Unternehmenssicht erachtet eine Grosszahl der Befragten die Hürden zur Zusammenarbeit als sehr hoch.

Massnahmenvorschläge, um die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und privatwirtschaftlichen Unternehmen zu stärken, lauten wie folgend:

- **Etablierung langfristiger Wissenschaftskooperationen zwischen universitären Instituten und privatwirtschaftlichen Unternehmen:** Durch langfristige Kooperationen zwischen wissenschaftlichen Forschungsgruppen und Unternehmen könne ein kontinuierlicher Fluss wissenschaftlicher Erkenntnisse in die praktische Umsetzung am Markt gefördert werden. Dies fördere die Kommerzialisierung von Innovationen und den Zugang für eine grosse Anzahl potenzieller Nutzer*innen. Unter Wahrung der wissenschaftlichen Freiheit und Unabhängigkeit sollten die Verfahren für universitäre Forschungsgruppen gelockert werden, um wissenschaftliche Projekte durch privatwirtschaftliche Unternehmen teilfinanzieren zu lassen. Als institutionsübergreifende Entität könnte «Innosuisse» eine zusammenführende und koordinierende Funktion einnehmen.
- **Aktive Vernetzung zwischen Hochschul-Spin-Offs und Unternehmen:** Hochschulen sollen als Match-Making-Plattform zwischen etablierten Unternehmen und studentischen Start-ups fungieren. Start-ups als Katalysatoren des wissenschaftlichen Outputs sollen die Verbreitung und Kommerzialisierung von Innovationen jenseits des universitären Kontextes fördern. In einer einfachen Ausgestaltung sollen Hochschulen spezifische Anlaufstellen für Start-ups einrichten, welche an einer Kooperation mit einem etablierten Unternehmen interessiert sind. In einer umfassenden Implementierung sei eine schweizweite Plattform denkbar, auf welcher sowohl bestehende Unternehmen als auch Start-ups ihre Gesuche für Kooperationen inserieren und Hochschulen parallel ihre Möglichkeiten zur Unterstützung dieser Zusammenarbeit aufzeigen. Mit der Stiftung «Innovation Switzerland» und den zugehörigen regionalen Innovationsparks seien solche Plattformen bereits vorhanden, die für diesen Zweck genutzt werden könnten.
- **Einbindung von privatwirtschaftlichen Unternehmen in universitäre Start-up-Inkubatoren:** Förderprogramme an Hochschulen könnten von der Frühphase an externe Unternehmen als Partner einbinden und so teilnehmenden Start-ups die ersten Opportunitäten einer Kooperation jenseits des universitären Ökosystems öffnen. Dies verleihe Inkubatoren eine wichtige Netzwerkfunktion zwischen Spin-offs und privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Einige Expert*innen sehen keine Notwendigkeit für zusätzlicher Bestrebungen der Verzahnung zwischen Universitäten und Wirtschaft. Aus regulatorischer Sicht stünde umfassenden Kooperationen nichts im Weg. Vielmehr sei eine verhältnismässig geringe Anzahl an Wirtschaftskooperationen auf das mangelnde Interesse der Unternehmen, insbesondere KMU, selbst zurückzuführen.

IP- Lizensierung.

Die Prozesse zur auf eine Kommerzialisierung ausgerichteten Lizensierung von Technologien und Patenten, welche innerhalb von Hochschulen generiert werden, werden als mehrheitlich kompliziert

und teilweise wenig objektiv nachvollziehbar eingeschätzt. Es bestehe Intransparenz bzgl. der Bandbreite fälliger Lizenzierungsgebühren. Diese werden von einigen Befragten als zu hoch eingeschätzt.

Teilweise komplexe Verhandlungen verursachten langwierige Verfahren und für Start-ups kritische Verzögerungen, weshalb einige der befragten Expert*innen für eine umfassende Standardisierung von IP- Lizenzierungsprozessen plädieren. Dieser Meinung stehen Bedenken gegenüber, dass im Falle einer generellen Prozessstandardisierung die Balance zwischen vordefinierter Gleichbehandlung und Einzelfallgerechtigkeit gefährdet werden könnte.

Zudem sei für eine reibungslose Abwicklung des Lizenzierungsprozesses die Doppelrolle von Hochschulen hinderlich: Während IP-Transferstellen auf der einen Seite für Gründer*innen in Bezug auf deren IP-Strategie eine beratende Rolle einnehmen würden, seien sie zum anderen gleichzeitig Verhandlungspartner, was Interessenkonflikte induziere.

Mögliche Handlungsempfehlungen im Bereich der IP- Lizenzierung durch Hochschulen umfassen:

- **Erhöhung der Transparenz:** Offenlegung von IP-Lizenzierungsgebühren und weiterer Konditionen für universitäre Spin-offs über eine schweizweite, zentrale und öffentliche einsehbare Datenstelle.
- **Standardisierung:** Etablierung standardisierter und für alle Schweizer Hochschulen gültiger Prozesse zum Technologietransfer. Damit könnte eine bessere Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Hochschulen und eine Beschleunigung der Prozessabwicklung erreicht werden. Hier wurde bereits auf der Ebene Swissuniversities ein entsprechendes Koordinationspapier verfasst.¹²⁹

Vereinzelte Befragte der Studie, insbesondere jene ohne eigenen Start-up-Hintergrund, sehen im Bereich der IP- Lizenzierung durch Hochschulen keinen akuten Handlungsbedarf. Einige Expert*innen schätzen die Rahmenbedingungen für Lizenzierung bereits heute als sehr Start-up-freundlich ein.

Direktinvestments durch Hochschulen.

Gemäss einem der befragten Experten zeigten interne Berechnungen einer der führenden Schweizer Technologiehochschulen, dass Hochschul-Spin-offs attraktive Investitionen seien: Bei einem initialen Investment in jedes der universitären Spin-offs und unter Nutzung der Verwässerungsschutz-Rechte in darauffolgenden Finanzierungsrunden in einem Zeitraum von 5 Jahren läge der realisierte Gewinn bei einer Vervielfachung des Investments mit einem Faktor 3-5.

Es wird von befragten Expert*innen angeregt:

- **Etablierung universitärer Start-up-Investmentfonds:** Möglichkeit des Direktinvestments durch Hochschulfonds in Start-ups, welche von Studierenden, Alumni und der Hochschule selbst oder über eine Stiftung gegründet werden. Das Management des Fonds sollte durch ein professionelles Investment Office erfolgen. Denkbar sei eine Zusammenarbeit mit Alumni-Organisationen, Stiftungen und universitätseigenen Vehikel zur Erhöhung der zur Verfügung stehenden Investmentvolumina. Universitäre Fonds sollten entlang einer Evergreen-Struktur operieren und/oder einen Teil des Kapitalrückflusses aus erfolgreichen Exits zurück in das Hochschul-Entrepreneurship-Fördersystem führen, z.B. durch die Vergabe von Early-Stage-Grants an

¹²⁹ Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (2022). Für weitere Details siehe https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/webshop/2022/start-up-oekosystem.pdf.download.pdf/Beschleunigung_Wissensnutzung_Start-ups_Bericht_SBFI_D.pdf

studentische Start-ups oder die Förderung sonstiger unternehmerischer Projekte und Initiativen an der Hochschule.

Durch die Etablierung von Start-up-Investmentfonds könnte zudem die Problematik der Doppelrolle von Hochschulen im Prozess der IP- Lizenzierung entschärft werden. Trete die Hochschule nicht nur als Verhandlungspartner auf, sondern partizipiere als Investor auch langfristig an der Entwicklung des Start-ups, könnten potenzielle Interessenkonflikte reduziert werden.

Weiteres.

Weitere Ansatzpunkte aus Sicht der Expert*innen, welche den Wissenstransfer von Hochschulen und Fachhochschulen begünstigen können, sind nachfolgend ausgeführt:

- **«Schweizer Darpa»:** Aufbau einer Forschungsinstitution innerhalb der Schweizer Armee im Stile der US-amerikanischen «Defense Advanced Research Projects Agency» (Teil des Verteidigungsministeriums). Gefördert werden könnten langfristige Innovationsprojekte, in Zusammenarbeit mit nationalen Hochschulen.
- **Ausbau von Inkubator- Angeboten:** Etablierung von Start-up-Inkubatoren an allen Schweizer Hochschulen und Fachhochschulen sowie Erhöhung der Betreuungsintensität innerhalb der Inkubatorprogramme. Über das Vehikel der Inkubatorprogramme könnte auch der Austausch zwischen Hochschulen untereinander und zwischen Hochschulen und Fachhochschulen schweizweit verbessert werden.
- **Universitäre Start-up-Förderung nach Graduierung:** Erweiterung der Förderangebote von Hochschulen und Fachhochschulen mit einem Fokus auf unternehmerisch aktive Absolvent*innen. Bspw. könnten Büroräumlichkeiten auch nach Graduierung zur Verfügung gestellt werden oder die Bewerbungskriterien für Inkubatorprogramme auf Alumni ausgeweitet werden. Siehe auch die Ausführungen ob zu «Direktinvestments durch Hochschulen».
- **Incentivierung gemessen am Start-up-Output:** Staatliche Fördermittel könnten zu einem gewissen Bestandteil abhängig von der Entrepreneurship-Aktivität einer (Fach-)Hochschule zugewiesen werden. Dies erfolge entweder auf übergeordneter nationaler Ebene und/oder auch innerhalb von (Fach-) Hochschulen auf Stufe einzelner Institute. Dies erhöhe die Incentivierung von Professor*innen und Dozent*innen, Instituten sowie von (Fach-) Hochschulen als Gesamtheit, studentische Start-up-Gründungen aktiv zu unterstützen und Forschungsprojekte bereits in frühen Phasen in wirtschaftsnahen Bereichen auch unter kommerziellen Gesichtspunkten zu betrachten.
- **Engere Verzahnung von Hochschullandschaft und Innosuisse:** Stärkere Zusammenarbeit zwischen (Fach-) Hochschulen und Innosuisse. U.a. beinhalte dies die Anrechenbarkeit von Patentkosten (Patentanwäl*innen, Patentgebühren, Kosten der IP- Lizenzierung ggü. Hochschule) in Innosuisse- und SNF-Budgets.

Vereinzelt wurde als wirkungsvolle Massnahmen zudem das Zugänglichmachen Europäischer Förderungen für wissenschaftliche Projekte und sich daraus ergebenden Gründungen genannt.

Auch wird als wichtig erachtet, bei der Förderung von Start-ups an Hochschulen nicht nur «Unicorn»-fähige Projekte zu unterstützen, sondern auch weniger skalierbare Start-ups, welche potenziell dennoch einen grossen Wertbeitrag leisten (u.a. in weniger technologiegetriebenen Bereichen wie Kultur und Unterhaltung).

Mehrfach und massnahmenübergreifend genannt wurde der Wunsch nach einer engeren Verzahnung zwischen der Universität St. Gallen (HSG) und der ETH innerhalb der Schweizer Hochschullandschaft

geäussert. Ein Befragter vergleicht die geographische Distanz zwischen HSG und ETH mit der Grösse des Silicon Valley-Areals und sieht in einer umfassenden Zusammenarbeit beider Institutionen ähnlich grosses Potential.

3.2.5 Steuerwesen: Besteuerung von Vorgängen im Start-up-Kontext

STATUS QUO: STÄRKEN.

Aus Sicht befragter Expert*innen ist die Besteuerung von Start-ups für deren Förderung und Innovation von hoher Bedeutung. Steuern wurden in ihren förderlichen wie auch hinderlichen Ausprägungen von Befragten sehr häufig erwähnt und ihre Wichtigkeit auf unternehmerischer und privater Ebene in Bezug auf Unternehmensentwicklung und Standortwahl aufgezeigt.

Die Schweiz zeichnet sich durch im internationalen Vergleich tiefe Sätze zur Besteuerung von Unternehmen aus, was die Ansiedlung von Neugründungen begünstigt.

Die Steuerfreiheit von Gewinnen der Veräusserung von Privatvermögen sei nicht nur für Gründer*innen ein motivierender Faktor, sondern erhöhe auch aus Sicht internationaler Investor*innen die Attraktivität von Schweizer Start-ups als Investmentobjekte. Einige Expert*innen betonen, dass die Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen aus Investitionen des Privatvermögens einen grossen komparativen Vorteil im Vergleich zum EU-Umland darstelle und den Zufluss von Wachstumskapital in die Schweiz begünstige.

STATUS QUO: HANDLUNGSBEDARF UND HERAUSFORDERUNGEN.

Gründer*innen und Investor*innen teilen grösstenteils die Meinung, dass das Schweizer Steuersystem Start-ups in Bezug auf dessen Komplexität vor grosse Herausforderungen stelle. Bemessungsgrundlagen bei einigen Steuerarten seien nicht klar definiert, was zu Planungsunsicherheit insbesondere bei Ereignissen mit hoher steuerlicher Relevanz wie dem Exit führe. Unterschiede in Steuersätzen und der Definition von Bemessungsgrundlagen zwischen einzelnen Kantonen erhöhten zusätzlich die Komplexität.

Im Folgenden wird auf jene steuerlichen Dimensionen eingegangen, welche sich gemäss der Datenerhebung dieser Studie als besonders relevant für das Start-up-Ökosystem erweisen.

Vermögenssteuer

Grosse Unsicherheit besteht aus Sicht von Gründer*innen und Investor*innen über den Erhebungszeitpunkt und die Bemessungsgrundlage der Vermögenssteuer. In der Vergangenheit erfolgte die Bemessung der fälligen Steuerhöhe anhand in Finanzierungsrunden angesetzter Unternehmenswerte. Da hier jedoch kein liquidierbarer Gegenwert bestehe, führe dieser Ansatz oft zu Liquiditätsproblemen. Im Jahr 2021 erfolgte eine Anpassung des Kreisschreibens Nr.28 der Schweizerischen Steuerkonferenz SSK, gemäss welchem Finanzierungsrunden nicht mehr als Besteuerungsgrundlage heranzuziehen sind.¹³⁰ Diese Anpassung wird aus Sicht von Start-ups und Investor*innen als Schritt in die richtige Richtung, jedoch noch nicht als vollständig ausreichende Massnahme eingeschätzt.

Es wird von den Befragten dieser Studie folgende Massnahme angeregt:

¹³⁰ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2020)

- **Temporäre Aussetzung der Vermögenssteuer:** Bei Start-ups wird für eine vorübergehende Aussetzung der Vermögenssteuerpflicht plädiert. Die Vermögenssteuer sei gemäss diesem Vorschlag auszusetzen bis zum Zeitpunkt des Exits / Cash-out und/oder bis zur ersten Ausschüttung von Dividenden. Dies erhöhe die Attraktivität von Start-ups sowohl aus Gründer*innen- als auch Investor*innenperspektive und reduziere die Ungewissheit einer zu frühen bzw. zu hohen Erhebung der Unternehmenssteuer zu einem Zeitpunkt, an welchem die effektive Unternehmensbewertung einen primär zukünftig-finanziellen als substanziellen Charakter hat.

Mitarbeiteraktien und -optionen.

Die steuerrechtlichen Facetten von Mitarbeiteraktien und -optionen werden aus Sicht vieler Start-ups als sehr komplex und wenig den unternehmerischen Erfordernissen entgegenkommend, sowie mit grossem zeitlichem und administrativem Aufwand verbunden eingeschätzt. Zusätzliche Komplexität entstehe durch kantonale Unterschiede. Dies hält einige der befragten Gründer*innen von der Ausgabe von Employee Stock Option Plänen (ESOPs) ab, was wiederum die Attraktivität von Start-ups als Arbeitgeber in Konkurrenz zu Grossunternehmen verringere. Steuerlich werden Mitarbeiteraktien als Lohn- und Vermögensbestandteile besteuert, was auf Arbeitnehmer*innen teilweise abschreckend wirke.

Teilweise entschärft wurde die Problematik durch die Motion 17.3261, welche zu einer Anpassung des Kreisschreiben Nr. 37 durch die ESTV führte.¹³¹

Im Kontext der Akquise von internationalen Fachkräften werden ESOPs als Bestandteil der Arbeitnehmerkompensation mit Blick auf Arbeitsbewilligungen zu wenig miteinbezogen, was das Erlangen und Sicherstellung einer Arbeitserlaubnis erschwert (siehe Abschnitt 3.2.2).

Folgende Massnahmen sind aus Sicht der befragten Expert*innen denkbar:

- **Definition einheitlicher Richtlinien zur Besteuerung von Mitarbeiteraktien und -optionen:** Die Transparenz zur Besteuerung von ESOPs sollte erhöht und deren Komplexität durch standardisierte Steuermuster (inkl. einheitlicher Festlegung der Bemessungsgrundlage) reduziert werden. Die Standardisierung sollte auf überkantonaler Ebene erfolgen, sodass für Start-ups Flexibilität bei einem möglichen Kantonswechsel erreicht wird.
- **Sonderregelung für Aufenthaltsbewilligungen:** Anrechnung eines ESOPs als arbeitsrechtlichen Lohnbestandteil für Aufenthaltsbewilligungen. Befürwortet werde hiermit eine Trennung zwischen der steuerlichen und arbeitsrechtlichen Betrachtungsweise.

Verlustvorträge.

Die auf sieben Jahre befristete Anrechenbarkeit von Verlustvorträgen erscheint den Befragten dieser Studie mit Blick auf forschungsintensive Start-ups als ungerecht, da dies langfristig zu einer Überbesteuerung führe (siehe Abschnitt 3.2.3, Abbildung 9). Zyklen zur Amortisierung anfänglicher Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen betragen in einigen Fällen zwischen zehn und 15 Jahren. Betroffene Branchen seien bspw. BioTech und DeepTech, welche in der Schweiz einen hohen Stellenwert einnehmen. Gemäss der Datenerhebung im Rahmen dieser Studie sehen Befragte in der Erhöhung der Anrechenbarkeit von Verlustvorträgen eine wirkungsvolle Massnahme, um die finanzielle Attraktivität von Start-up-Gründungen zu erhöhen. Die Bewertung fällt aber

¹³¹ Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV (2020)

unterdurchschnittlich aus (Rating 3,51 von 5 Punkten; auf einer Skala von [1: nicht relevant; 5: sehr relevant]).

Expert*innen plädieren für folgende Massnahme:

- **Zeitliche Ausweitung der Anrechenbarkeit von Verlustvorträgen:** Schaffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, um auf Anfrage und im Rahmen einer Einzelfallprüfung die Möglichkeit des Verlustvortrags für Hightech-Start-ups auf zehn bis 15 Jahre zu erhöhen. Zur Eingrenzung des Verlustvortrags, welche die bestehende 7-Jahresgrenze überschreiten darf, könnte eine zusätzliche Absolutgrenze definiert werden, z.B. in Höhe von CHF 10 Millionen.

Weiteres

Weitere Ansätze zur besseren Ausrichtung des Schweizer Steuersystems auf die Anforderungen von Start-ups beinhalten aus Sicht der Befragten im Rahmen der Studie:

- **Abschaffung der Stempelsteuer:** Verzicht auf die Stempelabgabe bei Eigenkapital-Emissionen im Kontext von Kapitalerhöhungen durch Start-ups. Das Aussetzen der Stempelsteuer könnte auf Unternehmen mit einem Alter von weniger als fünf Jahren beschränkt werden.
- **Mehrwertsteuer- Erleichterungen:** Gründer*innen nehmen mit der Deklaration und Abführung der Mehrwertsteuer- assoziierte Prozesse als kompliziert und zeitintensiv wahr. Hier könnten für Neugründungen (z.B. befristet auf 1-3 Jahre ab Gründung) vereinfachte Muster, z.B. Pauschalabgeltungen, eingeführt werden.
- **Steuerliche Klassifizierung von Business Angels:** Im Falle von Portfolios mit mehreren aktiven Start-up-Investitionen werden Business Angels teilweise steuerlich als professionelle Wertschriftenhändler klassifiziert, womit Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Beteiligungen im Privatvermögen (aus «Business Angel-Investments») einkommenssteuerpflichtig sind. Die Entscheidung, ob ein/e Privatinvestor*in als einkommenssteuerpflichtiger Händler*in eingestuft wird, obliegt dem jeweiligen kantonalen Steueramt und folgt aus Sicht von Investor*innen intransparenten Prozessen. Hier sollten klare Klassifizierungskriterien auf schweizweiter Ebene definiert und damit sichergestellt werden, dass Business Angel-Kapitalgewinne von der Einkommenssteuer befreit bleiben.
- **Defiskalisierung privater Start-up-Investments:** Ein Höchstbetrag, welcher in Start-ups (bezogen auf das einzelne Start-up-Investment oder kumulativ bezogen im auf die/den Business Angel-Investor*in) investiert wird, sei für die Zeit des Investments von der Substanz zur Bemessung der Vermögenssteuer ausgeschlossen. Der entsprechende Investmentbetrag werde erst bei Rückzahlung der Investition besteuert.

3.2.6 Beyond Switzerland: Handel und Zugang zu internationalen Märkten

STATUS QUO: STÄRKEN

Aus internationaler Perspektive wird die Schweiz als attraktiver Wirtschaftsstandort wahrgenommen.¹³² Dies beeinflusse den Zugang inländischer Start-ups zu internationalen Märkten in positiver Weise. Aufgrund der eingeschränkten Grösse des Schweizer Binnenmarkts sei der Schritt der Internationalisierung für Start-ups bereits in frühen Entwicklungsphasen von grosser Bedeutung (siehe Abschnitt 2.1.4). Das Bewusstsein der hohen Priorität einer internationalen Ausrichtung ist bei Start-up-

¹³² Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2022)

Gründer*innen sehr stark ausgeprägt, was eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltig erfolgreiche Positionierung ist.

Institutionen wie der oben bereits erwähnten Switzerland Global Enterprise gelingt es grösstenteils gut, Start-ups in den Belangen der Internationalisierung zu unterstützen – in beratender Funktion und durch Netzwerke. Die angebotenen Services werden von Start-up-Gründer*innen mehrheitlich wertgeschätzt und gerne in Anspruch genommen.

STATUS QUO: HANDLUNGSBEDARF UND HERAUSFORDERUNGEN

Aufgrund der autonomen Stellung der Schweiz im EU-Umfeld ergeben sich für Schweizer Start-ups einige Hürden beim Eintritt in den europäischen, aber auch internationalen Markt. Eine eingeschränkte Personenfreizügigkeit und Handelshemmnisse erschweren jungen Unternehmen eine schnelle und kosteneffiziente Internationalisierung sowohl aus Export- als auch aus Importperspektive (z.B. für Güter-Produktvorstufen). Das Zollsystem wird als sehr komplex und wenig digitalisiert wahrgenommen. Den bürokratischen Aufwand verbunden mit dem internationalen Handel bewerten Umfrageteilnehmende als hoch.

Fehlende Rahmenverträge mit der EU erschweren es Start-ups, schnell in den europäischen Markt eintreten zu können und reduzieren die Planungssicherheit. Im Bereich von Konsumgütern argumentieren einige Befragte, dass junge Unternehmen teilweise besser beraten seien, die Gründung von der Schweiz in das EU-Umland umzusiedeln, da es aufgrund hoher Zölle und Versandkosten sowie eines unterschiedlichen Preisniveaus nahezu unmöglich wäre, kompetitiv den europäischen Markt von der Schweiz aus zu bedienen. Auch sei dort der Zugang zu ausländischen Talenten oftmals einfacher (siehe Abschnitte 2.1.5 und 3.2.2).

Besondere Problematiken ergeben sich neben dem Konsumgütersegment im Bereich MedTech. Gemäss der befragten Expert*innen habe der Abbruch der Verhandlungen mit der EU über das institutionelle Rahmenabkommen dazu geführt, dass die Schweiz faktisch vom EU-Markt ausgeschlossen sei. Dies führe zu einer Tendenz, dass Schweizer Start-ups das europäische Marktpotential unbedient liessen und eine initiale Expansion in den US-amerikanischen oder indischen Markt vorziehen würden; dies erfolge jedoch auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit.

Mögliche Ansätze zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Schweizer Start-ups gemäss der befragten Expert*innen beinhalten:

- **Digitalisierung:** Die Massnahmen zur Digitalisierung einzelner Aussenhandelsprozesse der vergangenen Jahre werden als sehr positiv eingeschätzt. Gleichwohl wird ein weiterhin hoher Anteil papierbasierter Prozessschritte als hinderlich und aufwendig erachtet. Insbesondere Gründer*innen plädieren für eine umfassende Digitalisierung bestehender Aussenhandelsprozesse und einen Abbau bürokratischer Erfordernisse im Allgemeinen. Dies könnte unter anderem durch Freihandelsabkommen erreicht werden (siehe nachfolgende Paragraphen). Denkbar ist zudem die Etablierung einer «Aussenhandels-App», über welche ein Unternehmen alle für Import und Export relevanten Dokumente verwalten, Zahlungen leisten und den Status einzelner administrativer Prozesse in Echtzeit abrufen könnte.
- **Institutionelles Rahmenabkommen mit der EU:** Am häufigsten thematisiert von Befragten wurde die dringende Notwendigkeit von Rahmenverträgen mit der EU. Konkret sollten Rahmenverträge mit der EU zu einem Abbau von Export- und Importhürden führen – dies in administrativer, steuerlicher und regulatorischer Hinsicht.

- **Freihandel USA:** Es wird mehrheitlich von Expert*innen für die Einführung eines Freihandelsabkommens mit den USA plädiert. Dies sei insbesondere für Start-ups mit Hochtechnologie-Produkten wichtig und würde gleichzeitig die Attraktivität von Schweizer Start-ups für US-amerikanische Investoren erhöhen. Der Effekt eines solchen Freihandelsabkommens auf etablierte Unternehmen war nicht Fokus der Befragung, es sei jedoch von mehrheitlich positiven Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft auszugehen.

Allgemein plädieren Expert*innen für eine grössere Offenheit der Schweizer Volkswirtschaft. Einige befürworten den Beitritt der Schweiz zur EU bzw. zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

Massnahmen zu einer weniger weitgehenden Öffnung könnten einem zeitlich gestaffelten Ansatz folgen: Anhand eines vorab definierten Stufenplans könnten einzelne Wirtschaftsbereiche der Schweiz für den EU-Aussenhandel geöffnet und Handelshemmnisse systematisch abgebaut werden.

3.2.7 Infrastruktur und Sozialsystem

STATUS QUO: STÄRKEN.

Die Schweiz ist gekennzeichnet durch eine als exzellent wahrgenommene Infrastruktur sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum. Die Qualität von Bildungseinrichtungen ist landesweit homogen. Die Verfügbarkeit von Highspeed Internet ist grösstenteils auch in ländlichen Gegenden gewährleistet.

Eine umfassende Anbindung aller Landesbereiche an ein gut funktionierendes Verkehrsnetz (u.a. gekoppelt an eine hohe Qualität und Verlässlichkeit öffentlicher Verkehrsmittel) erhöht die Mobilität der Bevölkerung.

Befragte Expert*innen sehen in Bezug auf die allgemeine Infrastruktur wenig grundlegendes Verbesserungspotential und teilen ein hohes Mass an Zufriedenheit mit dem Status quo.

STATUS QUO: HANDLUNGSBEDARF UND HERAUSFORDERUNGEN.

Ansatzpunkte zur weitergehenden Verbesserung der Rahmenbedingungen für Start-ups sehen Expert*innen schwerpunktmässig im Bereich der sozialen Infrastruktur. Gründer*innen sind verpflichtet, in die Arbeitslosenversicherung (ALV) einzubezahlen, haben im Falle eines Scheiterns der Unternehmung jedoch nur beschränkten Anspruch auf Auszahlungen. Während das soziale Auffangnetz in der Schweiz im Allgemeinen sehr stark aufgestellt sei, sehen einige Expert*innen im Kontext von Start-ups Lücken, die Gründer*innen in soziale Notsituationen bringen könnten. Auch bei der Zahlung von Sozialversicherungsabgaben seien die öffentlichen Behörden wenig auf die Bedürfnisse von Start-ups eingestellt: Im Gegensatz zu Steuern bestehe kaum die Möglichkeit, Zahlungen im Falle von Liquiditätsgrenzen aufzuschieben. Befragte beurteilen das Erfordernis von rechtlichen Reformen im Sozialsystem mit 3,63 von 5 Punkten als von hoher Relevanz (auf einer Skala von [1: wenig relevant; 5: sehr relevant]).

In diesen Bereich fällt auch der wahrgenommene bürokratische Aufwand bei Unternehmensgründung: So erachten Befragte die Komplexität der Anmeldung von SVA (4,36 von 10) und der beruflichen Vorsorge (4,37 von 10) als hoch (auf einer Skala von [1: sehr gross; 10: sehr klein]).

Folgende Ansatzpunkte sind aus Sicht der involvierten Expert*innen denkbar, um die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für Start-ups zu optimieren:

- **Reform der ALV, um Gründer*innen den Bezug von Arbeitslosenentschädigung zu ermöglichen:**
Für Gründer*innen (in arbeitgeberähnlichen Positionen) sollte bereits bei akuter Illiquidität (letzteres

zeitlich begrenzt auf Unternehmen mit einem Alter von 1-3 Jahren) eine Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung gewährleistet sein. Es könnten für Gründer*innen gesonderte Pauschalsätze über ALV-Leistungen festgelegt werden.

- **Staatliche Subventionen für Altersvorsorge- Pläne von Start-up-Gründer*innen:** Aufgrund geringer Grundgehälter fallen Zahlungen in die staatliche Altersvorsorge bei vielen Gründer*innen unterdurchschnittlich gering aus. Hier könnten staatliche Subventionen mittels pauschaler Aufstockungsbeträge die langfristigen Folgen geringer Gehälter abfedern.
- **Vergrößerung bestehender Innovationsparks:** Erhöhung der Kapazitäten bestehender Gründungszentren und Incentivierung von Grossunternehmen zur Ansiedlung in diesen Gründungszentren mit Seitniederlassungen. Dies erhöhe die Chancen einer Vernetzung zwischen Start-ups und Grossunternehmen, z.B. zum Zwecke gemeinsamer Innovationskommerzialisierung und -finanzierung.
- **Öffnung bestehender Innovationsparks für KMU:** Für kleine und mittelständische Unternehmen mit Innovationsprojekten und Interesse an externen Kooperationen sollte (u.a. in Verbindung mit einer Erhöhung der Kapazitäten bestehender Innovationsparks) der Zugang zu Technologie-Inkubatoren vereinfacht werden. Dies stärke die Chancen einer potenziellen Zusammenarbeit zwischen Start-ups und KMU und erleichtert den gegenseitigen Wissenstransfer.

3.2.8 Entrepreneurial Mindset: Unternehmerische Grundhaltung und Verbreitung von Start-up-Aktivitäten in der breiteren Bevölkerung

STATUS QUO: STÄRKEN.

Eine hohe Leistungsbereitschaft der schweizerischen Arbeitsbevölkerung im Allgemeinen ist aus Sicht der Befragten dieser Studie ein wichtiger Beitrag zur Förderung unternehmerischer Aktivität. Zutraglich sei zudem eine vorherrschende Qualitätsorientierung und Anspruch an Verlässlichkeit, welcher in der Bevölkerung tief verankert sei. Diese Merkmale seien vorteilhaft, um Strategien für neue Ventures und Innovationsprojekte nicht nur konzeptionell zu entwerfen, sondern effektiv und zielgerichtet umzusetzen (für Details und externe Analysen, siehe Abschnitt 2.1.1)

STATUS QUO: HANDLUNGSBEDARF UND HERAUSFORDERUNGEN.

Als kritisch betrachtet wird ein in der Schweiz vorherrschendes hohes Mass an Risikoaversion. Auf Seiten der Investor*innen führe eine geringe Risikobereitschaft dazu, dass Investitionen vermehrt in etablierte Geschäftsmodelle getätigt werden, was den Zugang zu Finanzierung für hochriskante, aber vielversprechende DeepTech-Start-ups erschwere und deren Abwanderung ins Ausland begünstige.

Auch von Behördenseite falle das Mass an Risikotoleranz sehr gering aus. Für Start-ups wird es als überaus schwer eingeschätzt, die öffentliche Hand als Kundin zu gewinnen.

Eine allgemein hohe Überlebenswahrscheinlichkeit Schweizer Start-ups spreche zwar zum einen für deren ausgeprägte Qualität; auf der anderen Seite sei dies jedoch ein Indiz dafür, dass auf Seite von Gründer*innen und Investor*innen zu wenige Risiken eingegangen werden würden. Es fehle an visionären und risikoreichen «Moonshoot»-Projekten.

Expert*innen sind sich einig, dass die in der Schweiz vorherrschende Fehlerkultur im Kontext von Entrepreneurship hinderlich sei. Scheitern werde nicht als wertvoller Erfahrungswert wahrgenommen, sondern als Form einer zu vermeidenden Niederlage. Auch nach Löschung einer insolventen Gesellschaft aus dem Handelsregister kann die/der zugehörige Geschäftsführer*in zum Zeitpunkt des

Konkurses identifiziert werden, was auf viele Aussenstehende einen abschreckenden Effekt habe und teilweise langfristig negative Folgen für die/den ehemalige/n Geschäftsführer*in mit sich ziehe.

Die wenig ausgeprägte Fehlerkultur und geringe Risikobereitschaft sei zu einem Grossteil auf das Schweizer Bildungssystem zurückzuführen. Dort seien unternehmerische Inhalte nur wenig präsent. Die Ausbildung fokussiere sich auf Wissensvermittlung und sei ausgerichtet auf eine spätere Anwendung in Angestelltenverhältnissen.

Folgende Massnahmen sind basierend auf den Ergebnissen der Stakeholdererhebung möglich:

- **Etablierung eines Entrepreneurship Education Konzepts:** Schweizweite Verankerung von Entrepreneurship auf allen Stufen des Bildungssystems, in Form von Kursen zur Wissensvermittlung und praxisorientierten Projektseminaren (inkl. Einbindung der Erwachsenenbildung dem Lifelong-Learning-Ansatz entsprechend). Entrepreneurship sei über einen konkreten Bildungsauftrag in den Lehrplan verpflichtend zu integrieren. Teil des Entrepreneurship-Bildungsauftrags sei u.a. die Vermittlung von Leadership-Kompetenzen, eines konstruktiven Umgangs mit Fehlern, Training der Risikobereitschaft sowie grundlegende betriebswirtschaftliche Kenntnisse.
- **Höhere Risikobereitschaft öffentlicher Institutionen durch «Start-up-Quote»:** Incentivierung der öffentlichen Verwaltung zur Nutzung von Innovationen. Bei der externen Vergabe von Projekten sollten öffentliche Institutionen zur Einhaltung einer «Start-up-Quote» verpflichtet werden, gemäss welcher z.B. 5-20% aller vergebenen Projekte (bezogen auf Anzahl absolut oder Auftragsvolumen nominal) ein Unternehmen mit einem Alter von weniger als 7 Jahren als Vertragspartner haben müssten.

3.2.9 Sonstiges

Neben den vorangehend ausgeführten Handlungsbereichen wurden von Befragten der Erhebung dieser Studie folgende weitere Themenfelder als relevant erachtet:

Systematische Datenerhebung und Darstellung.

Aus Sicht der Expert*innen fehle es an allgemeinen Daten zur Grösse und Aktivität des Schweizer Start-up-Ökosystems. Der Standort Schweiz werde daher aus Sicht ausländischer Investoren teilweise unterschätzt. Es mangle an einer öffentlichen Visibilität erfolgreicher Start-ups. Gemäss einem Experten verfüge die Schweiz aktuell über 47 Unicorn- Ventures; deren Namen seien oftmals jedoch gänzlich unbekannt in der Bevölkerung.¹³³

Aus Sicht von Schweizer Gründer*innen wird das Netzwerk an Unterstützungsmöglichkeiten zur Gründung als nicht übersichtlich eingeschätzt. Intransparenz herrsche auch mit Blick auf Investor*innen.

Es wird von den Expert*innen angeregt:

- **Etablierung einer «Swiss Start-up Map»:** Systematische Datenerhebung von allen Start-ups und Investoren schweizweit als hoheitliche Bundesaufgabe durch eine jährliche Umfrage sowie anonymisierter Analyse von Steuerdaten und Handelsregistereinträgen. Hierdurch werde die statistische Basis für Start-ups verbessert und Erfolge könnten sichtbar gemacht werden. Auf

¹³³ Daten gemäss eines im Interview im Rahmen dieser Studie konsultierten Experten mit fundiertem Bezug zur Schweizer Finanzierungslandschaft für Start-ups.

Grundlage dieser Daten sowie individueller Profile von Start-ups und Investor*innen könne die «Swiss Start-up Map» (in Anlehnung an den Israelischen «Start-up Nation Finder») entstehen. Die Umsetzung könne unter Leitung des Bundes als Partnerschaft zwischen Bundesinstitutionen und privatwirtschaftlichen Stakeholdern (z.B. Venture Capital-Fonds) erfolgen.

Gender und Gleichstellung: Female Founders in der Schweiz.

Obgleich eine faktische Gleichstellung von Mann und Frau angestrebt wird, bestehen in einigen Wirtschaftssegmenten, wie dem Start-up-Ökosystem, grosse Unterschiede in der Geschlechterverteilung. Um die Anzahl von Gründerinnen und weiblichen Start-up-CEOs zu fördern seien regulatorische Eingriffe aus Sicht der Expert*innen unwirksam. Nötig sei eine allgemeine gesellschaftliche Veränderung, welche das Mindset der breiten Bevölkerung verändere. Es fehlten Rollenmodelle, die zukünftigen Gründerinnen als erfolgreiche Vorbilder dienen. Der Stereotyp des «erfolgreichen Founders» wird weiterhin mit primär männlichen Eigenschaften assoziiert.

Auf allgemeingesellschaftlicher Ebene würden familiäre Aufgaben weiterhin vermehrt von Frauen wahrgenommen werden (u.a. Kinderbetreuung). Hohe Kinderbetreuungskosten würden es angehenden Gründerinnen erschweren, den Schritt in die Selbstständigkeit zu wagen oder durchzuhalten, da das anfänglich sehr tiefe Lohnniveau in Start-ups die Finanzierung einer externen Kinderbetreuung erschwere. Ein Befragter erwähnt das Beispiel Schweden, wo die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch staatliche finanzierte Kinderbetreuungsangebote wesentlich besser geregelt sei, was insbesondere Frauen – auch als Unternehmerinnen – zugutekomme.

Die Expert*innen schlagen folgende Ansätze zur Förderung von Female Founders vor:

- **Wagniskapitalzuschuss für Female-led Start-up-Teams:** Etablierung eines staatlichen Bezuschussungsprogramms für Finanzierungsrunden von Start-ups, deren Gründungsteam mindestens eine Frau enthält, welche im Start-up die CEO-Position einnimmt (z.B. in Höhe von 5-10% des Volumens der ersten Finanzierungsrunde, einmalig ausgezahlt). Besteht das Gründungsteam gesamthaft aus Frauen, sei das Ansetzen eines höheren Förderungssatzes denkbar; z.B. Basissatz + 5%. Die Strukturierung des à-fonds-perdu Beitrags im Rahmen externer Finanzierungsrunden könnte in Anlehnung an den INVEST Wagniskapitalzuschuss der Deutschen Bundesregierung erfolgen.¹³⁴
- **Kinderbetreuungsangebote als Teil von Technoparks und Inkubatoren:** Anbieten kostenfreier Kindertagesstättenplätze in Technoparks, Innovationsparks und Inkubatoren.

Innosuisse.

Der Aufwand zur Antragstellung von Innosuisse-Förderprojekten wird von befragten Gründer*innen als mehrheitlich zu hoch eingeschätzt. Viele der Gründer*innen seien zur Stellung von Anträgen auf externe Hilfe durch Mentor*innen angewiesen.

Aus Sicht der aktiven Gründer*innen liege der Fokus von Innosuisse bei der Bewertung von Projekten zu stark auf deren Neuartigkeit. Es wird betont, dass die Umsetzung einer Idee oftmals wichtiger sei als deren Innovationsgrad, weshalb auch weniger disruptive Projekte die Bewilligung zur Förderung erhalten sollten.

¹³⁴ Für weitere Details zum INVEST Wagniskapitalzuschuss, siehe https://www.bafa.de/DE/Wirtschaft/Beratung_Finanzierung/Invest/invest_node.html

Ein zu geringes Augenmerk falle bei der Innosuisse-Projektbewertung auch auf den Bereich des Social Entrepreneurship.

Inhaltlich wünschen sich Gründer*innen mehr Hilfestellungen beim Schutz und der Lizenzierung von geistigem Eigentum.

Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgangsbedingungen sind gemäss den Befragten:

- **Anpassung der Bewertungskriterien für Innosuisse-Projekte:** Überarbeitung der Kriterien zur Bewertung von Förderanträgen, um auch weniger neuartigen Projekten mit hohem Marktpotential den Zugang zu einer Förderung zu ermöglichen. Zudem sollte Nachhaltigkeit als Bewertungsdimension stärker gewichtet werden, u.a. zur Erhöhung der Anzahl geförderter Social Entrepreneurship-Projekte, aber auch aller Förderprojekte mit Nachhaltigkeitswirkung.
- **Reduktion des administrativen Aufwands bei Antragstellung:** Vereinfachung der Bewerbungsprozesse und Reduktion der erforderlichen Dokumente/ Unterlagen. Möglich wäre eine Komplexitätsreduktion durch eine Umstrukturierung des Antragsprozess in mehrere, zeitlich schneller zu durchlaufenden Prozessschritte (Stage-Gate-Struktur).

Entrepreneurship- Aktivität in älteren Bevölkerungsgruppen.

Obleich der/die stereotypisierte Start-up-Gründer*in als zwischen 25 und 40 Jahre alt beschrieben wird, erwähnen Expert*innen das hohe und bislang wenig genutzte unternehmerische Potential in älteren Bevölkerungsgruppen.

Zur Förderung der unternehmerischen Aktivität in älteren Bevölkerungsgruppen wird durch die Expert*innen angeregt:

- **Ausbau des Angebots der Erwachsenenbildung im Bereich Entrepreneurship:** Anbieten öffentlicher und berufsunabhängiger Kurse zum Thema Entrepreneurship, ggf. in Kooperation mit Fachhochschulen und Hochschulen, welche die Altersgruppe 40-60 Jahre adressieren.

4 Fazit wirtschaftlicher Teil: Impact- und Realisierbarkeitsmatrix

Basierend auf den Analyseergebnissen der Metastudie sowie der hierauf aufbauenden Primärerhebungen mit relevanten Stakeholdergruppen hat das Projektteam ein Portfolio möglicher Massnahmen und Entwicklungsmöglichkeiten erarbeitet, welches auf eine Stärkung des Standortes Schweiz im Bereich Entrepreneurship und Innovation ausgerichtet ist. In Abstimmung mit der Auftraggeberin und nach detaillierter Diskussion im Rahmen des Workshops am 29. August 2022 wurde dieses Massnahmenportfolio in acht konkrete Massnahmenpakete komprimiert, welche die folgenden Bereiche umfassen (siehe zudem Abbildung 11):

- Abschaffung der Notariatspflicht für einzelne Prozesse
- Digitales Notariat (Digitalisierung von Beurkundungsprozessen)
- Regulatory Sandboxes (Fokus: Novel Foods, MedTech)
- Gesetzliche Regelungen für Remote Arbeitsverträge
- „Regulatory Toolbox“ für ESOPs
- Abbau von Hürden im Steuerrecht für Investor*innen und Gründer*innen
- Verbesserung regulatorischer Rahmenbedingungen für Fonds und Investor*innen im Ausland
- Unterstützung beim Ausbau der Altersvorsorge von Gründer*innen und Mitarbeiter*innen (inkl. Gig- Economy)

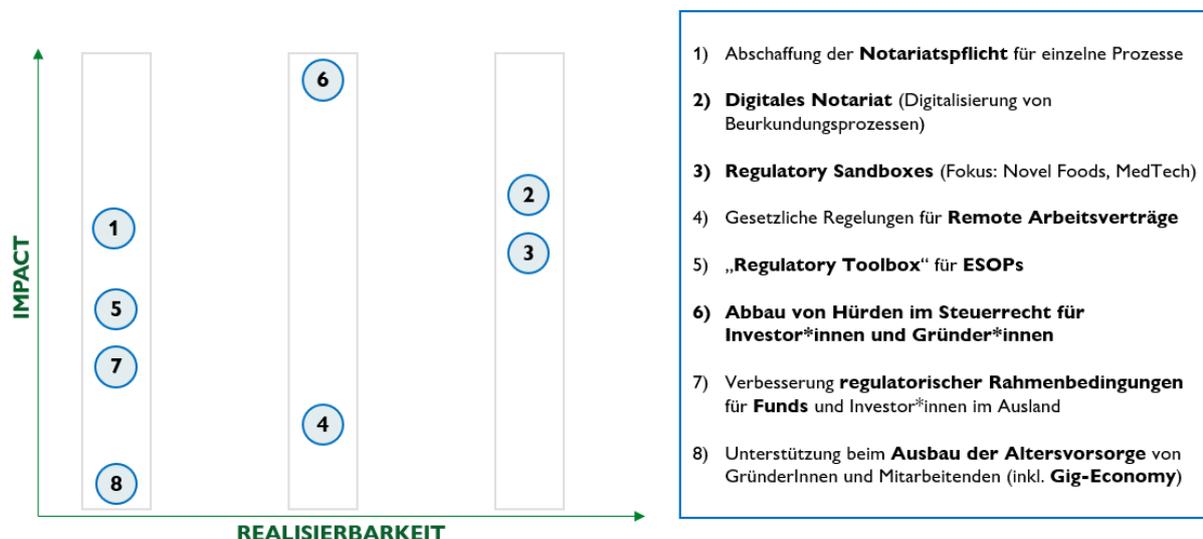


Abbildung 11: Mögliche Massnahmen und Entwicklungsbereiche

Die aufgeführten acht Massnahmenpakete wurde im nächsten Schritt auf deren potenzielle Wirksamkeit und Effektivität zur Erreichung der langfristigen Ziele im Rahmen der «Unicorn Nation Switzerland»-Strategie, sowie auf deren praxisbezogene Machbarkeit untersucht, welche auch die potenzielle Mehrheitsfähigkeit im politischen Kontext beinhaltet. Zur Erarbeitung der Bewertung hinsichtlich Wirksamkeit und Realisierbarkeit wurden weitere externe Expert*innen hinzugezogen. Zudem erfolgte die Abstimmung in enger Absprache mit der Auftraggeberin, insbesondere mit Blick auf die erwartete politische Umsetzbarkeit im parlamentarischen Kontext.

Die Ergebnisse dieser Analyse sind in der Impact-Realisierbarkeits-Matrix dargestellt (Abbildungen 11 und 12).

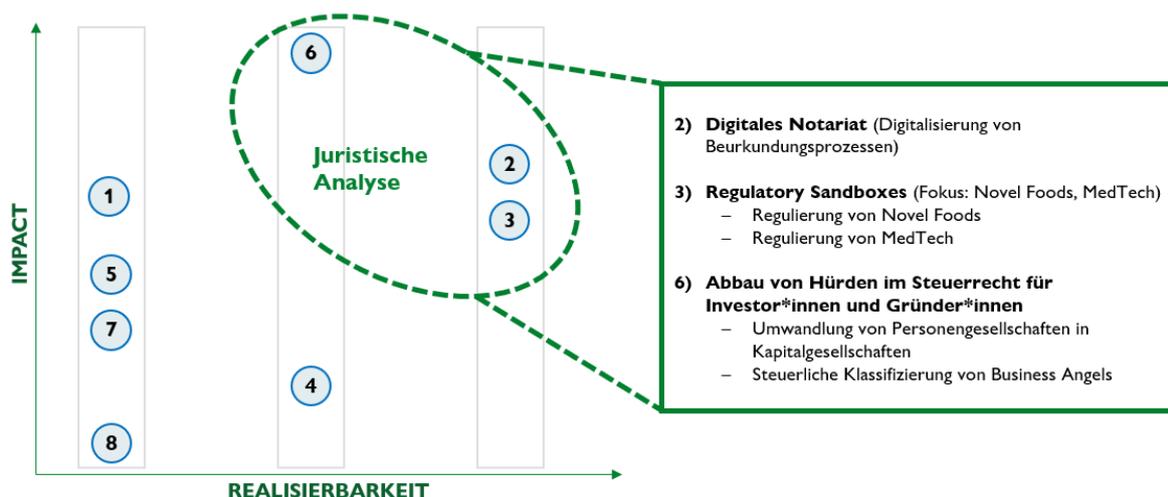


Abbildung 12: Priorisierung möglicher Massnahmen und Priorisierung für die juristische Analyse

Nach Wirksamkeit und Realisierbarkeit wurden die folgenden Bereiche für die juristische Analyse ausgewählt:

- Digitales Notariat (Digitalisierung von Beurkundungsprozessen)
- Regulatory Sandboxes (Fokus: Novel Foods, MedTech)
 - Regulierung von Novel Foods
 - Regulierung von MedTech
- Abbau von Hürden im Steuerrecht für Investor*innen und Gründer*innen
 - Umwandlung von Personengesellschaften in Kapitalgesellschaften
 - Steuerliche Klassifizierung von Business Angels

Gemeinsam mit der Auftraggeberin wurden aus den bewerteten Massnahmenpaketen drei Kernbereiche (Abbildung 12) definiert, welche der weiteren juristischen Ausarbeitung und Überführung in konkrete Handlungsempfehlungen unterzogen wurden. Die priorisierten Massnahmenpakete entsprechen gemäss der Facheinschätzung des Projektteams und derer von externen Expert*innen jenen regulatorischen Initiativen, die mit einem bestmöglichen Aufwand-Nutzenverhältnis die mutmasslich wirkungsvollsten Ergebnisse im Schweizer Start-up- und Innovations-Ökosystem zeitnah herbeiführen werden. Eine Ausarbeitung der drei Kern-Massnahmenpakete erfolgt im nachfolgenden juristischen Teil dieses Berichts.

TEIL 2: JURISTISCHE ANALYSE



5 Einleitung juristischer Teil

Die Ergebnisse der wirtschaftlichen Analyse liegen dem nachfolgenden juristischen Teil zum einen zugrunde und begrenzen ihn zum anderen, denn es gäbe eine Fülle von Themen, welche das regulatorische Umfeld von Start-ups in der einen oder anderen Weise berühren. Dies hätte jedoch den Rahmen dieser Studie gesprengt, weshalb eine Auswahl unabdingbar war.

Gestützt auf die Impact- / Realisierbarkeitsmatrix (vgl. Ziff. 4) haben wir in enger Abstimmung mit der Auftraggeberschaft fünf Themenfelder abgesteckt, die näher untersucht wurden. Dies sind zwei spezifische Sektoren (MedTech und Novel Foods), zwei steuerrechtliche Themen (Besteuerung von Business Angel-Investitionen und Sperrfristen für die Veräusserung von Beteiligungsrechten bei der Umwandlung einer Personen- in eine Kapitalgesellschaft) sowie ein Querschnittsthema (Digitalisierung des Notariats).

Die methodische Vorgehensweise war bei jedem Thema die gleiche. Basis eines jeden Kapitels sind die aus den Interviews und der Metastudie gewonnenen Erkenntnisse, d.h. die Analyse und systematische Zusammenfassung der Stellungnahmen der Expert*innen zu den sich stellenden Problemen («wo drückt der Schuh»). Darauf aufbauend hat das Projektteam eine objektive Analyse des rechtlichen Ist-Zustands vorgenommen und dabei einen Überblick über die bestehende Regulierung auf Bundes- und (soweit einschlägig) Kantonsebene erstellt. Dazu gehört namentlich eine Darstellung der Kompetenzverteilung, des Regulierungskonzepts und -gegenstandes *de lege lata* sowie der laufenden gesetzgeberischen Projekte und parlamentarischen Vorstösse. Hierauf aufbauend runden konkrete Handlungsempfehlungen bzw. Massnahmenvorschläge die Kapitel ab. Diese zeigen zum einen konzeptuelle Reformmöglichkeiten auf, um die identifizierten Hürden für Start-ups zu überwinden; zum anderen gibt es auch konkrete Hinweise auf potenzielle Gesetzesänderungen, um die Handlungsempfehlungen und Massnahmenvorschläge juristisch umzusetzen. Dabei war die politische Umsetzbarkeit unserer Vorschläge nicht ausschlaggebend. Dies wird Aufgabe des Parlaments sein.

Der juristische Teil ist somit konkret und problemorientiert und legt seinen Fokus auf den Abbau von rechtlichen Hindernissen. Auftragsgemäss kann und will er m.a.W. keine umfassende Abklärung allfälliger Folgen der vorgeschlagenen Empfehlungen und Massnahmen auf Wirtschaft oder den öffentlichen Finanzhaushalt sein.

6 Regulierung von MedTech

6.1 Problemdefinition

Gemäss den befragten Expert*innen sind die Prozesse und administrativen Abläufe bei der Markteinführung von MedTech-Produkten intransparent und zeitaufwendig. Zudem seien die Schranken beim Inverkehrbringen hoch, weshalb eine Regulatory Sandbox wünschenswert sei. Als weiteres bedeutendes Problem wurde das Verhältnis zur EU bezeichnet, denn aufgrund der Aussetzung des Mutual Recognition Agreements betreffend Medizinprodukte wurde das Inverkehrbringen von Schweizer MedTech-Produkten in der EU erschwert.

6.2 Executive Summary

Medizinprodukte müssen in der Schweiz vor dem Inverkehrbringen ein Konformitätsbewertungsverfahren durchlaufen, mit dem die Einhaltung der grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen nachgewiesen wird. Das Mutual Recognition Agreement mit der EU sah vor, dass diese Konformitätsbewertungsverfahren gegenseitig anerkannt und somit Handelshürden abgebaut werden. Aufgrund einer fehlenden Aktualisierung wird das Abkommen momentan nicht mehr angewendet, weshalb Start-ups ggf. ein Konformitätsbewertungsverfahren doppelt durchführen müssen. Ein durch diese Entwicklung ausgelöstes Gesetzgebungsverfahren prüfte verschiedene Varianten einer zukünftigen Medizinprodukteregulierung. Zudem wurde vom Parlament eine Motion angenommen, welche die Zulassung von Medizinprodukten aussereuropäischer Regulierungssysteme forderte. Um innovativen Produkten einen raschen Marktzugang zu ermöglichen, empfehlen wir eine «Front-of-Queue»-Regelung, womit Konformitätsbewertungsverfahren prioritär behandelt würden. Zudem ist als Alternative zur Regulatory Sandbox die Einführung eines Innovation Hubs zu prüfen, in welchem Start-ups frühzeitig durch die Behörden oder Bewertungsstellen auf das Bestehen der Konformitätsbewertungsverfahren vorbereitet werden. Wir empfehlen zudem, die Aktualisierung des Mutual Recognition Agreements auf politischer Ebene voranzutreiben, um entsprechende Handelshürden wieder abzubauen.

6.3 Übersicht zur Regulierung

6.3.1 Kompetenzverteilung

Das Heilmittelrecht, welches sich neben den Arzneimitteln auch mit den hier interessierenden Medizinprodukten befasst, stützt sich – analog dem in Ziff. 7.3.1 analysierten Lebensmittelrecht – auf Art. 118 Abs. 2 lit. a BV, welcher den Erlass von Vorschriften über den Umgang mit Heilmitteln vorsieht. Diese Gesetzgebungskompetenz wurde im HMG wahrgenommen, wobei zahlreiche Verordnungen des Bundesrats das Bundesgesetz ergänzen.

Die Kantone übernehmen Vollzugsaufgaben aus dem HMG, sofern ihnen das Gesetz diese überträgt oder, subsidiär, wenn Vollzugsaufgaben nicht ausdrücklich dem Bund übertragen sind.¹³⁵ Für die Zulassung von MedTech-Produkten liegt jedoch eine abschliessende Regelung auf Bundesebene vor, weshalb im Folgenden nicht weiter auf kantonale Erlasse einzugehen ist.

6.3.2 Regulierungskonzept

Das HMG befasst sich grds. mit Heilmitteln, womit Arzneimittel und Medizinprodukte gemeint sind.¹³⁶ Bei Medizinprodukten handelt es sich um für den Menschen bestimmte Produkte, deren Wirkung «weder durch pharmakologische oder immunologische Mittel noch metabolisch erreicht wird»¹³⁷ und die einen oder mehrere der in der Verordnung genannten medizinischen Zwecke erfüllt (Art. 3 Abs. 1 MepV i.V.m. Art. 2 Abs. 3 HMG in Anlehnung an Art. 2 EU-MDR). Die Definition von Medizinprodukten erfolgt somit insb. in Abgrenzung von Arzneimitteln.

Gemäss Art. 45 Abs. 1 HMG darf ein Medizinprodukt Anwender*innen, Konsument*innen, Patient*innen und Dritte nicht gefährden und muss zudem die vorgesehene Leistung nachweislich erfüllen. Das Produkt muss bei der Inverkehrbringung ein Konformitätsbewertungsverfahren durchlaufen haben, welches die Erfüllung der grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen nachweist.¹³⁸ Eine eigentliche behördliche Zulassung, wie sie bspw. im Lebensmittelrecht vorgesehen ist (vgl. Ziff. 7.3.2), ist hingegen nicht erforderlich. Die Schweiz folgt somit seit der Einführung des HMG dem sog. «New and Global Approach», welcher aus der EU übernommen wurde.¹³⁹ An die Stelle einer behördlichen Zulassung treten eine internationale Marktüberwachung¹⁴⁰ und die Eigenverantwortung von Herstellern bzw. Herstellerinnen, welche sich auf von Privaten erlassene und geprüfte technische Ausführungsbestimmungen stützen.¹⁴¹

Reguliert wird, analog zum Lebensmittelrecht (vgl. Ziff. 7.3.2.1), das *Inverkehrbringen* des Medizinproduktes. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. b MepV gilt als Inverkehrbringen das erstmalige Bereitstellen eines Produkts auf dem Schweizer Markt zum Zweck des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit.¹⁴² Ein Medizinprodukt gilt somit bspw. als in Verkehr gebracht, sobald ein Hersteller bzw. eine Herstellerin es einem/einer Händler*in überlasst.¹⁴³ Für Wirtschaftsakteur*innen, welche Medizinprodukte nicht in Verkehr bringen, jedoch z.B. als Bevollmächtigte, Händler*innen oder Importeur*innen agieren, bestehen anderweitige Verhaltensregeln, auf die hier nicht weiter eingegangen wird.¹⁴⁴

¹³⁵ Art. 83 Abs. 1 HMG.

¹³⁶ Art. 2 Abs. 1 lit. a HMG.

¹³⁷ Art. 3 Abs. 1 lit. b MepV.

¹³⁸ Art. 45 Abs. 2 HMG i.V.m. Art. 46 Abs. 1 HMG.

¹³⁹ Botsch. HMG, 3474.

¹⁴⁰ Die Schweiz wurde aufgrund der ausbleibenden Aktualisierung des MRA (vgl. Ziff. 6.3.5) aus der europäischen Marktüberwachung ausgeschlossen, weshalb die Swissmedic u.a. keinen Zugriff auf europäische Datenbanken mehr hat. (< <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/heilmittel/aktuelle-rechtsetzungsprojekte/revision-med-prod-verord-mepv.html#1942035657> >).

¹⁴¹ Botsch. HMG, 3474.

¹⁴² Art. 4 Abs. 1 lit. a, b MepV.

¹⁴³ BSK HMG-MEIER/CORTIZO, Art. 45, N 29.

¹⁴⁴ Vgl. Art. 51 – 55 MepV.

6.3.3 Grundlegende Sicherheits- und Leistungsanforderungen

Die grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen, welche ein Medizinprodukt gemäss Art. 45 Abs. 2 HMG beim Inverkehrbringen erfüllen muss, werden auf Verordnungsstufe mittels eines Verweises auf das europäische Recht präzisiert. Art. 6 Abs. 2 MepV sieht vor, dass Medizinprodukte den grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen nach Anhang 1 EU-MDR genügen müssen. Der umfangreiche Anhang 1 EU-MDR verlangt grds. Sicherheit nach dem allgemein anerkannten Stand der Technik, das Führen eines Risikomanagementsystems und das Zurverfügungstellen von Informationen über das Produkt durch den Hersteller bzw. die Herstellerin.

Swissmedic bezeichnet im Einvernehmen mit dem SECO zur Konkretisierung der in der EU-MDR allgemein festgehaltenen grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen technische Normen und gemeinsame Spezifikationen, wobei nach Möglichkeit international harmonisierte Normen zu berücksichtigen sind.¹⁴⁵ Die Schweiz anerkennt die gestützt auf die EU-MDR bezeichneten Normen,¹⁴⁶ sodass auch für die Konkretisierung der grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen die europäischen Normen gelten.

Die Übereinstimmung eines Medizinprodukts mit einer bezeichneten technischen Norm oder einer bezeichneten gemeinsamen Spezifikation führt zur Vermutung, dass das Produkt mit den jeweiligen grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen übereinstimmt.¹⁴⁷ Weist ein Hersteller bzw. eine Herstellerin nach, dass das Sicherheits- und Leistungsniveau gleichwertig gewährleistet ist, darf er bzw. sie von den bezeichneten gemeinsamen Spezifikationen abweichen.¹⁴⁸ Es besteht somit keine Pflicht, die bezeichneten Normen zu nutzen.

6.3.4 Konformitätsbewertungsverfahren

Das Konformitätsbewertungsverfahren dient der Überprüfung, ob die Anforderungen des Heilmittelrechts, insb. die grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen, durch ein Medizinprodukt erfüllt werden.¹⁴⁹ Das Durchführen eines solchen Verfahrens ist gemäss Art. 46 HMG Voraussetzung für das Inverkehrbringen eines Medizinprodukts in der Schweiz.

Voraussetzung des Konformitätsbewertungsverfahrens ist eine Klassifizierung des Medizinprodukts in Abhängigkeit der jeweiligen Risiken. Diese Klassifizierung erfolgt gemäss Art. 15 Abs. 1 MepV nach Anhang VIII EU-MDR und somit gemäss europäischem Recht. Das anwendbare Konformitätsbewertungsverfahren bestimmt sich – in Abhängigkeit der vorgenommenen Klassifizierung – aufgrund des Verweises in Art. 23 MepV nach den Art. 52 und 54 EU-MDR sowie den Anhängen IX-XI EU-MDR. Während für einzelne Risikoklassen eine Konformitätsbewertung durch den Hersteller bzw. die Herstellerin möglich ist, muss für die restlichen Risikoklassen eine bezeichnete Stelle beigezogen werden.¹⁵⁰ Hierbei handelt es sich i.d.R. um nichtstaatliche Stellen, welche am

¹⁴⁵ Art. 45 Abs. 4 HMG.

¹⁴⁶ Vgl. Bezeichnung technischer Normen und gemeinsamer Spezifikationen für Medizinprodukte gestützt auf dem Heilmittelgesetz, BBl 2022 845, 3108.

¹⁴⁷ Art. 6 Abs. 4 MepV.

¹⁴⁸ Art. 6 Abs. 6 MepV.

¹⁴⁹ Art. 4 Abs. 2 MepV i.V.m. Art. 2 Ziff. 40 EU-MDR; BSK HMG-MEIER/CORTIZO, Art. 46, N 7.

¹⁵⁰ Vgl. Art. 52 EU-MDR. Im europäischen Recht wird der gleichbedeutende Ausdruck «benannte Stelle» verwendet (vgl. zur Kritik an der abweichenden Bezeichnung BSK HMG-MEIER/CORTIZO, Art. 46, N 13).

Konformitätsbewertungsverfahren mitwirken.¹⁵¹ In der Schweiz ist dies die Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) als einzige bezeichnete Stelle.¹⁵² In der EU sind es bspw. die TÜV-Organisationen.¹⁵³

Das Konformitätsbewertungsverfahren endet mit dem Ausstellen einer Konformitätsbescheinigung nach europäischem Recht.¹⁵⁴ Diese ist maximal fünf Jahre gültig; sie ist von der laufenden Einhaltung der heilmittelrechtlichen Vorschriften abhängig.¹⁵⁵ Zudem hat der Hersteller bzw. die Herstellerin eine Konformitätserklärung auszustellen, mit welcher er/sie die Verantwortung für die Erfüllung der Anforderungen nach der MepV übernimmt.¹⁵⁶

6.3.5 EU: Mutual Recognition Agreement

Das Mutual Recognition Agreement (MRA), welches im Rahmen der Bilateralen I im Jahr 1999 mit der EU abgeschlossen wurde, bezweckt die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen; für Industriewaren sollen damit technische Handelshemmnisse beseitigt werden.¹⁵⁷ Das Abkommen erlaubt es, Medizinprodukte, welche die für den Schweizer Markt geltenden Bestimmungen einhalten, ohne weiteres Prüfverfahren auf dem EU-Markt in Verkehr zu bringen.¹⁵⁸

Anhang 1 MRA legt fest, für welche Sektoren und Rechts- bzw. Verwaltungsvorschriften das Abkommen gilt: Medizinprodukte sind Gegenstand des 4. Kapitels. Der Anhang des MRA bezeichnet die gleichwertigen Rechts- bzw. Verwaltungsvorschriften explizit, sodass nach Anpassungen der nationalen bzw. europäischen Gesetzgebung auch das MRA nachgeführt werden muss.¹⁵⁹ Die nach dem vollständigen Inkrafttreten der EU-MDR im Jahr 2021 notwendig gewordene Aktualisierung wurde – zumindest betreffend die Medizinprodukte – aufgrund von Uneinigkeiten in den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zu institutionellen Fragen nicht vorgenommen.¹⁶⁰ Die Schweiz wird somit von der EU bis auf weiteres als Drittstaat behandelt, weshalb die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen sowie weitere Handelserleichterungen nicht mehr anwendbar sind.¹⁶¹ Es bestehen somit wieder Handelshemmnisse, welche den Warenverkehr mit dem EU-Binnenmarkt, einem für die Schweiz wichtigen Markt, behindern.

¹⁵¹ BSK HMG-MEIER/CORTIZO, Art. 46, N 13; Art. 53 Abs. 1 EU-MDR.

¹⁵² SWISSMEDIC, Bezeichnete Stellen < <https://www.swissmedic.ch/swissmedic/de/home/medizinprodukte/regulierung-medizinprodukte/konformitaetsbewertungsstellen.html> >.

¹⁵³ EUROPEAN COMMISSION, Notified bodies Nando < https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=13 >.

¹⁵⁴ Art. 25 Abs. 1 MepV i.V.m. Anhängen IX-XI EU-MDR.

¹⁵⁵ Art. 26 Abs. 1 MepV; Art. 27 MepV.

¹⁵⁶ Art. 29 Abs. 1, 4 MepV.

¹⁵⁷ Vgl. BREITENMOSER/WEYENETH, Rz. 936.

¹⁵⁸ MEULENBELT et al., 246.

¹⁵⁹ MEULENBELT et al., 246.

¹⁶⁰ MEULENBELT et al., 246; EUROPEAN COMMISSION, 1; BAG, Fehlende Aktualisierung des Mutual Recognition Agreement (MRA) < <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/heilmittel/aktuelle-rechtsetzungsprojekte/revision-med-prod-verord-mepv.html#1942035657> >.

¹⁶¹ EUROPEAN COMMISSION, 2.

6.3.6 Laufende gesetzgeberische Projekte

6.3.6.1 Revision des Schweizer Medizinprodukterechts

Aufgrund der in Ziff. 6.3.5 dargelegten Entwicklungen zum MRA gab der Bundesrat 2021 eine Studie in Auftrag, welche als Entscheidungsgrundlage «für eine Variantenwahl einer möglichen eigenständigen Schweizer Medizinprodukte-Regulierung» dienen sollte.¹⁶² Variante 1 sieht, wie bis anhin, eine einseitige Anerkennung von nach europäischem Recht geprüften Medizinprodukten vor, wobei einzelne europäische benannte Stellen von Konformitätsbewertungsverfahren ausgeschlossen werden können.¹⁶³ Variante 2 sieht nur noch eine teilweise Anerkennung von Konformitätsbewertungsverfahren anderer Länder vor und verlangt eine Überprüfung bei Unterschieden zu den in der Schweiz geltenden Anforderungen.¹⁶⁴ Variante 3 möchte anstelle des Konformitätsbewertungsverfahrens eine behördliche Zulassung einführen, aufbauend auf Zulassungen bzw. Bescheinigungen anderer repräsentativer Regulierungssysteme.¹⁶⁵ Gemeinsam ist allen Varianten, dass sie ein beschleunigtes Verfahren mittels behördlicher Zulassung für innovative Produkte vorsehen.¹⁶⁶

Das Projektteam der zitierten Studie kam zum Schluss, dass (i) kein dringender Handlungsbedarf zur grundlegenden Anpassung des Heilmittelrechts bestehe, (ii) die Variante 1 weiterzuverfolgen und (iii) Ende 2024 eine weitere Standortbestimmung vorzunehmen sei.¹⁶⁷ Soweit ersichtlich hat sich der Bundesrat noch nicht öffentlich zum weiteren Vorgehen geäußert, was wohl im Zusammenhang mit den parlamentarischen Entwicklungen (vgl. Ziff. 6.3.6.2) zu sehen ist.

6.3.6.2 Mo. Müller: Zulassung von Medizinprodukten aussereuropäischer Regulierungssysteme

Die Mo. Müller¹⁶⁸ beauftragt den Bundesrat, «die Gesetzgebung so anzupassen, dass in der Schweiz auch Medizinprodukte aussereuropäischer Regulierungssysteme zugelassen werden können».¹⁶⁹ Aufgrund von Problemen bei der Umsetzung der EU-MDR sei es gemäss dem Motionär unverantwortlich, lediglich auf in Europa geprüfte Medizinprodukte zu setzen.¹⁷⁰ Es sei zur Sicherstellung der Versorgung mit qualitätsgeprüften Medizinprodukten und zur Schaffung von Investitionssicherheit in den betroffenen Industrien das geltende Recht anzupassen.¹⁷¹

Die Motion wurde durch das Parlament überwiesen, obwohl der Bundesrat die Motion aufgrund der oben erläuterten laufenden Abklärungen (Ziff. 6.3.6.1) und der bestehenden Möglichkeit von Ausnahmegewilligungen durch Swissmedic ablehnte.¹⁷² Der Bundesrat prüft momentan, wie die Mo.

¹⁶² BAG et al., 4.

¹⁶³ BAG et al., 37 f.

¹⁶⁴ BAG et al., 39 ff.

¹⁶⁵ BAG et al., 42 ff.

¹⁶⁶ BAG et al., 37, 39, 42, 46.

¹⁶⁷ BAG et al., 35.

¹⁶⁸ Eine gleichlautende Motion Röstli (20.3370) «Zulassung von Medizinprodukten nach aussereuropäischen Regulierungssystemen» vom 06. Mai 2020 ist noch im Parlament hängig.

¹⁶⁹ Mo. Müller, «Eingereichter Text».

¹⁷⁰ Mo. Müller, «Begründung».

¹⁷¹ Mo. Müller, «Begründung».

¹⁷² Mo. Müller, «Stellungnahme des Bundesrates vom 02.09.2020».

Müller umgesetzt werden kann und wird voraussichtlich in naher Zukunft weitere Informationen zur Verfügung stellen.¹⁷³

6.3.6.3 Anpassung der Übergangsfristen der EU-MDR

Die Europäische Kommission schlug im Dezember 2022 verschiedene Massnahmen zur Sicherung der Versorgung des europäischen Marktes mit Medizinprodukten vor.¹⁷⁴ Dazu gehört neben einer Verlängerung von Übergangsfristen auch die Verlängerung der Gültigkeit altrechtlicher Zertifikaten und die Streichung der Abverkaufsfrist nach Art. 120 Abs. 4 EU-MDR.¹⁷⁵

6.3.6.4 Geplante Bewertung der EU-MDR

Die EU plant, im Jahr 2027 eine systematische Bewertung der EU-MDR vorzunehmen.¹⁷⁶ Dies hat möglicherweise zur Folge, dass die Kommission Anpassungen an der Regulierung vorschlagen wird. Aufgrund der Verweise auf die EU-MDR wäre hiervon auch die Schweizer Gesetzgebung betroffen.

6.3.7 Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten parlamentarischen Vorstösse dar.

Nr.	Art	Status	Titel	Text
20.3211	Mo.	Angenommen	Für mehr Handlungsspielraum bei der Beschaffung von Medizinprodukten zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung	Der Bundesrat wird beauftragt, die Gesetzgebung so anzupassen, dass in der Schweiz auch Medizinprodukte aussereuropäischer Regulierungssysteme zugelassen werden können.

6.3.8 Erlassverzeichnis

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten Erlasse dar.

Erlass	Artikel	Link
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).	Art. 118 Abs. 2	BV
Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21).	Art. 2, 4, 45 ff., 58 f.	HMG

¹⁷³ Die Information war gemäss Webseite für Januar 2023 vorgesehen, ist jedoch bis zum Abschluss dieser Studie noch nicht erfolgt. BAG, Revision des Schweizer Medizinprodukterechts < <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/heilmittel/aktuelle-rechtsetzungsprojekte/revision-med-prod-verord-mepv.html> >.

¹⁷⁴ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, 2, 7.

¹⁷⁵ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, 7.

¹⁷⁶ S. Art. 121 EU-MDR und Information der Europäischen Kommission vom Dezember 2022 (GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, 8).

Medizinprodukteverordnung (MepV) vom 1. Juli 2020 (SR 812.213).	Art. 3 f., 6, 15, 21 ff., 56 f.	MepV
Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte (Medical Device Regulation), zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2020/561 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020.	Art. 2, 52, 54, 120, 121 Anhang I, VII, IX-XI	EU-MDR
Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement, MRA) vom 21. Juni 1999 (SR 0.946.526.81).	Anhang 1 Kapitel 4	MRA
Vorprojekt neue Medizinprodukteregulierung (Eventualplan B2) – Studienbericht zur Impact-Analyse (Juni 2022)		Studie

6.4 Handlungsempfehlungen

6.4.1 Vereinfachter Marktzugang für innovative Produkte

Die befragten Expert*innen bemängelten, dass die Prozesse und administrativen Abläufe bei der Markteinführung von MedTech-Produkten intransparent und zeitaufwendig seien. Die juristische Analyse zeigt, dass (i) das Normsetzungs- und Konformitätsbewertungsverfahren in weiten Teilen vom europäischen Recht bestimmt ist und (ii) zumindest teilweise an private Organisationen übertragen wurde.

Das vom Bundesrat in Auftrag gegebene Vorprojekt zur neuen Medizinprodukteregulierung sieht ein separates Marktzugangsverfahren für innovative Produkte vor. So sollen diese nach der Einrichtung eines Qualitätsmanagementsystems durch den Hersteller bzw. die Herstellerin und einer behördlichen Überprüfung unter Auflagen (Post-Market-Aktivitäten, Abschluss von klinischen Studien) zugelassen werden können.¹⁷⁷ Während dies u.U. ein effizientes Zulassungsverfahren darstellen könnte, stellt es ein Abweichen vom geltenden (schweizerischen und europäischen) Recht dar, welches bisher mit wenigen Ausnahmen keine behördliche Zulassung kennt.

Alternativ ist daher zu prüfen, ob eine Priorisierung von besonders innovativen Produkten im Rahmen der bestehenden Konformitätsbewertungsverfahren möglich ist. So kennt bspw. Australien eine «Front-of-Queue»-Regelung, wodurch das Zulassungs- bzw. Konformitätsbewertungsverfahren eines innovativen Produkts prioritär behandelt wird.¹⁷⁸ Dabei muss aber bedacht werden, dass Australien auch bei regulären Medizinprodukten eine Behördenzulassung kennt und somit einen anderen Regulierungsansatz als die Schweiz und die EU verfolgt. Trotzdem könnten mit einer analogen Regelung, welche im Konformitätsbewertungsverfahren vor bezeichneten Stellen umgesetzt würde, die

¹⁷⁷ BAG et al., 46.

¹⁷⁸ TGA, 17.

administrativen Abläufe beim Inverkehrbringen beschleunigt werden. Die bezeichneten Stellen könnten bspw. verpflichtet werden, Konformitätsprüfungsverfahren von innovativen Produkten prioritär und mit vorgegebenen Fristen zu behandeln. Es wäre bei einer solchen Regelung jedoch vertieft zu prüfen, inwiefern hierbei in die Aufgaben und Prozesse der privaten Organisationen eingegriffen werden kann und soll, ohne die Erfüllung der grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen sowie die Marktversorgung zu gefährden.

6.4.2 Flexibilisierung der Bewilligungsvoraussetzungen (Regulatory Sandbox)

An dieser Stelle soll darauf eingegangen werden, ob eine Flexibilisierung der regulatorischen Voraussetzungen zum Inverkehrbringen eines Medizinprodukts möglich und sinnvoll ist («Regulatory Sandbox»). Eine solche Deregulierung ist jedoch nicht unproblematisch angesichts der Anlehnung der Schweizer Normen an das europäische Recht und des angespannten Verhältnisses zur EU in Bezug auf das MRA (vgl. Ziff. 6.3.5). Modifikationen des schweizerischen Rechts stellen i.d.R. ein Abweichen von europäischem Recht dar, was die Aktualisierung des MRA weiter erschweren oder gar verunmöglichen könnte. Andererseits könnten sich für die Schweiz Standortvorteile ergeben, wenn die Hürden für das Inverkehrbringen innovativer Medizinprodukte gesenkt würden. Diese Abwägung ist neben dem prioritär zu beachtenden Gesundheitsschutz im Gesamtkontext des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU vorzunehmen.

Die von Medizinprodukten einzuhaltenden Normen ergeben sich aus den grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen nach Anhang I EU-MDR und den von Swissmedic bezeichneten technischen Normen und gemeinsamen Spezifikationen (s. Ziff. 6.3.3). Diese dienen dem Schutz der Gesundheit. Eine Überprüfung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen wäre daher insb. aus medizinischer Sicht vorzunehmen und nicht aufgrund von juristischen Überlegungen.¹⁷⁹ Die geltende Regulierung berücksichtigt zudem bereits unterschiedliche Risikoprofile, indem sie Medizinprodukte in Risikoklassen unterteilt (vgl. Ziff. 6.3.4). Auch darf ein Hersteller bzw. eine Herstellerin von den bezeichneten technischen Normen und gemeinsamen Spezifikationen abweichen, wenn er/sie die Einhaltung der grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen nachweisen kann.¹⁸⁰ Es besteht somit bereits im geltenden Recht Spielraum beim Konformitätsbewertungsverfahren.

Als Alternative zur soeben skizzierten Regulatory Sandbox könnte eine frühzeitige enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden und innovativen Start-ups in Betracht gezogen werden. Dies würde erlauben, bereits vor einem allfälligen Konformitätsbewertungsverfahren innovative Medizinprodukte unter Einhaltung der grundlegenden Sicherheits- und Leistungsanforderungen auf den Markt zu bringen.¹⁸¹ Ein solcher «Innovation Hub» kann nicht nur den Austausch mit den Behörden erleichtern, sondern erlaubt es auch, weitere Stakeholder des Start-up-Ökosystems (z.B. etablierte Firmen, Universitäten und Investor*innen) einzubeziehen.¹⁸² Zudem wären im Bereich der Medizinprodukte die Normsetzungsorganisationen und die für Konformitätsbewertungsverfahren bezeichneten Stellen zu integrieren. Der regelmässige Austausch zwischen Behörden und innovativen

¹⁷⁹ Vgl. zu Regulatory Sandboxes und anderen innovationsfördernden Massnahmen im Gesundheitswesen auch SCHNEIDER et al., 32 f.

¹⁸⁰ Erläuternder Bericht MepV, 18 f.

¹⁸¹ Vgl. HAGEN, 173 f.

¹⁸² SCHNEIDER et al., 21.

Start-ups könnte zudem als eine Art «Frühwarnsystem» funktionieren, womit sich verändernde Regulierungsbedürfnisse zu einem frühen Zeitpunkt identifiziert werden können.¹⁸³

6.4.3 EU: Mutual Recognition Agreement

Die in Ziff. 6.3.5 erläuterte Aussetzung des MRA im Bereich der Medizinprodukte durch die EU stellt gemäss den befragten Expert*innen ein grosses Problem für Medtech-Unternehmen in der Schweiz dar. Auch gemäss dem Branchenverband Swiss Medtech führt die daraus resultierende Behandlung der Schweiz als Drittstaat zu deutlichen Mehrkosten für die betroffenen Hersteller bzw. Herstellerinnen und Händler*innen.¹⁸⁴ Während aus juristischer Perspektive verschiedene Fragen zur Anwendbarkeit des MRA offen sind,¹⁸⁵ liegt der Ursprung der Aussetzung des MRA in den gescheiterten Verhandlungen zum Institutionellen Rahmenabkommen.¹⁸⁶ Entsprechend ist die Aktualisierung des MRA und damit die Beendigung des Drittland-Status der Schweiz auf politischer Ebene anzustreben und bei den Verhandlungen zum Institutionellen Rahmenabkommen zu berücksichtigen.

6.5 Fazit

Mit einer «Front-of-Queue»-Regelung im Rahmen bestehender Konformitätsbewertungssystemen von bezeichneten Stellen könnten Konformitätsbewertungsverfahren innovativer Produkte prioritär behandelt werden. Damit könnten solche Produkte von einem vereinfachten Marktzugang profitieren.

Des Weiteren ist ein «Innovation Hub» eine valable Option. In diesem werden Start-ups frühzeitig auf das Bestehen der Konformitätsbewertungsverfahren vorbereitet.

Zudem ist die Aktualisierung des MRA weiter anzustreben, um die entstandenen Handelshürden wieder abzubauen.

¹⁸³ SCHNEIDER et al., 21.

¹⁸⁴ SWISS MEDTECH, 5.

¹⁸⁵ Vgl. Rechtsgutachten KELLERHALS CARRARD; SIDLEY.

¹⁸⁶ Vgl. EUROPEAN COMMISSION, 1.

7 Regulierung von Novel Foods

7.1 Problemdefinition

Der Zulassungsprozess für Novel Foods ist gemäss den befragten Expert*innen zu langsam und bürokratisch. Zudem seien die Behörden allzu zögerlich und so stark am Konsumentenschutz orientiert, dass die Entwicklung von Innovationen behindert werde. Dies sei insb. im Auslandsvergleich festzustellen. Das Schaffen von juristischen Rahmenbedingungen zur Entstehung eines «Novel Food Valley» wird als erstrebenswert betrachtet.

7.2 Executive Summary

Novel Foods unterstehen in der Schweiz einer behördlichen Bewilligungspflicht, weshalb ein Inverkehrbringen erst nach der Bewilligung durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zulässig ist. Bei der Bewilligung wird zwischen neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmitteln unterschieden, wobei für letztere vereinfachte Zulassungsvoraussetzungen gelten. Die Bewilligungsvoraussetzungen orientieren sich stark am EU-Recht. Momentan laufende Gesetzgebungsverfahren werden voraussichtlich keine materiellen Änderungen für Novel Foods zur Folge haben. Wir empfehlen, den Bewilligungsprozess vollständig zu digitalisieren und zu prüfen, ob Studien während des Bewilligungsverfahrens zu erlauben sind. Mittels Pilotprojekte könnten zudem unter Berücksichtigung der Lebensmittelsicherheit die Eckpunkte einer zukünftigen Regulatory Sandbox erarbeitet werden. Dringend zu beachten ist bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen das Verhältnis zur EU, da eine gegenseitige – momentan fehlende – Anerkennung von Novel-Food-Bewilligungen anzustreben ist.

7.3 Übersicht zur Regulierung

7.3.1 Kompetenzverteilung

Gemäss Art. 118 Abs. 2 lit. a BV hat der Bund die Kompetenz, Vorschriften über den Umgang mit Lebensmitteln zu erlassen.¹⁸⁷ Art. 97 Abs. 1 BV sieht zudem vor, dass Massnahmen zum Schutz der Konsument*innen zu treffen sind. Diese Gesetzgebungskompetenz wurde im LMG wahrgenommen, wobei zahlreiche Verordnungen des Bundesrates, des EDI und des BLV das LMG ergänzen.

Die Regulierung von Novel Foods wird auf Bundesebene abschliessend geregelt, weshalb im Folgenden nicht weiter auf kantonale lebensmittelrechtliche Erlasse eingegangen wird.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Art. 118 Abs. 2 lit. a BV.

¹⁸⁸ Zum kantonalen Lebensmittelrecht s. DONAUER, Rz. 15.

7.3.2 Bewilligungspflicht

7.3.2.1 Grundsatz

Der Bundesrat *kann* nach Art. 7 Abs. 5 lit. a LMG für neuartige Lebensmittel eine Bewilligungs- oder eine Meldepflicht einführen. Er hat von dieser Kompetenz in Art. 15 ff. LGV Gebrauch gemacht. Darauf basierend dürfen neuartige Lebensmittel nur in Verkehr gebracht werden, sofern diese vom BLV bewilligt wurden oder deren Inverkehrbringen in einer Verordnung des EDI als zulässig bezeichnet wurde.¹⁸⁹ Das EDI anerkennt – neben den in Ziff. 7.3.4 behandelten Novel Foods aus der EU – verschiedenen Insektenarten und Chiasamen als ohne Bewilligung verkehrsfähig.¹⁹⁰

Neuartige Lebensmittel sind gemäss Art. 15 Abs. 1 LGV solche, «die vor dem 15. Mai 1997 weder in der Schweiz noch in einem Mitgliedsstaat der EU in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden» und zudem in eine der Produktkategorien nach Art. 15 Abs. 1 lit. a-j LGV fallen. Ein neuartiges traditionelles Lebensmittel liegt vor, wenn das Lebensmittel (neben weiteren Voraussetzungen) eine Verwendungsgeschichte ausserhalb der EU und der Schweiz aufweist.¹⁹¹

Gemäss Art. 6 LMG gilt als Inverkehrbringen «der Vertrieb von Lebensmitteln [...], jede Form der entgeltlichen oder unentgeltlichen Weitergabe, das Bereithalten für die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe, das Anbieten zur Abgabe und die Abgabe selber». Der Begriff des Inverkehrbringens und somit der Geltungsbereich der Bewilligungspflicht sind somit sehr weit gefasst.

Eine Bewilligung wird nach Art. 17 Abs. 1 lit. a LGV erteilt, wenn die Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 1 LGV erfüllt sind. Hierfür muss das Lebensmittel (i) sicher sein und darf (ii) nicht gegen das Täuschungsverbot¹⁹² verstossen. Zudem darf gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. b LGV ein neuartiges Lebensmittel, «sofern es ein bestehendes ersetzen soll, von diesem nicht derart abweichen, dass sein normaler Konsum [...] in Bezug auf die Ernährung nachteilig wäre». Für neuartige traditionelle Lebensmittel sind Erleichterungen im Bewilligungsverfahren vorgesehen.¹⁹³ Die Bewilligung wird bei neuartigen Lebensmitteln für fünf Jahre und bei neuartigen traditionellen Lebensmitteln unbefristet erteilt.¹⁹⁴

7.3.2.2 Ausnahmen

Für Start-ups wäre es eine Erleichterung, wenn sie Produkte entwickeln und testen könnten, ohne unter die lebensmittelrechtliche Regulierung zu fallen. Dies ist aber nur möglich, wenn es entsprechende Ausnahmen vom Geltungsbereich des LMG gibt. Grundsätzlich gilt das LMG gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a LMG für «den Umgang mit Lebensmitteln [...], das heisst für deren Herstellung, Behandlung,

¹⁸⁹ Art. 16 LGV.

¹⁹⁰ Art. 6 Abs. 1 und Anhang der Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel.

¹⁹¹ Art. 15 Abs. 1 lit. k LGV.

¹⁹² Täuschungsverbot nach Art. 12 Abs. 1 LGV: «Für Lebensmittel verwendete Bezeichnungen, Angaben, Abbildungen, Umhüllungen, Verpackungen, Umhüllungs- und Verpackungsaufschriften, die Arten der Aufmachung, die Werbung und die Informationen über Lebensmittel müssen den Tatsachen entsprechen und dürfen nicht zur Täuschung namentlich über Natur, Herkunft, Herstellung, Produktionsart, Zusammensetzung, Inhalt und Haltbarkeit der betreffenden Lebensmittel Anlass geben.»

¹⁹³ Art. 17 Abs. 3 LGV.

¹⁹⁴ Art. 17 Abs. 2-4 LGV.

Lagerung, Transport und Inverkehrbringen». Zudem gilt das Gesetz für alle Wertschöpfungsstufen eines Lebensmittels, also Produktion, Verarbeitung und Vertrieb.¹⁹⁵

Die bestehenden Ausnahmen im LMG eröffnen – wenn überhaupt – nur ein schmales Feld zum Experimentieren: Ausgenommen vom Geltungsbereich des Gesetzes sind u.a. die Primärproduktion¹⁹⁶ für die private häusliche Verwendung¹⁹⁷ und «die häusliche Herstellung, Behandlung und Lagerung von Lebensmitteln» zum gleichen Zweck.¹⁹⁸ Gemäss der bundesrätlichen Botschaft ist der Begriff der privaten häuslichen Verwendung restriktiv auszulegen,¹⁹⁹ weshalb sich Start-ups diese Ausnahme wohl nicht zunutze machen können.

Eine andere Hilfestellung wäre es, wenn Start-ups Versuche am Markt durchführen dürften, ohne dass dies als Inverkehrbringen gilt, was die Bewilligungspflicht entfallen lassen würde. Aufgrund der sehr weiten Definition des Begriffs (vgl. Ziff. 7.3.2.1), welche jede Form der entgeltlichen oder unentgeltlichen Ab- oder Weitergabe umfasst, ist dies jedoch kaum möglich.

7.3.3 Bewilligungsverfahren

Das Bewilligungsverfahren teilt sich in zwei Stufen auf: In einem ersten Schritt wird im Rahmen der Eintretensabklärung überprüft, ob ein Lebensmittel die Kriterien eines Novel Foods erfüllt, und unterschieden, ob ein neuartiges oder ein neuartiges traditionelles Lebensmittel vorliegt.²⁰⁰ Erst im zweiten Schritt – der materiellen Beurteilung des Gesuchs – wird über die Bewilligung des Lebensmittels entschieden.²⁰¹

7.3.3.1 Schritt 1: Eintretensabklärung

Bei der Eintretensabklärung handelt es sich um die Klassifizierung, ob ein neuartiges bzw. neuartiges traditionelles Lebensmittel vorliegt. Das BLV verweist für diese Einstufung primär auf den *EU Novel food catalogue*.²⁰² Die Datenbank enthält eine nicht abschliessende Liste von Lebensmitteln, welche nach europäischem Recht der Zulassung als Novel Foods unterstehen.²⁰³

Liegt keine Einstufung im *EU Novel food catalogue* vor und wurde vom BLV noch keine Eintretensabklärung vorgenommen, kommt das Verfahren gemäss der Checkliste BLV Eintretensabklärung zur Anwendung. Diese Checkliste basiert auf der Durchführungsverordnung (EU) 2018/456 der Kommission vom 19. März 2018 über die Verfahrensschritte bei der Konsultation zur Bestimmung des Status als neuartiges Lebensmittel gemäss der Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel und den Leitlinien der EU zum Verzehr in nennenswertem Umfang.²⁰⁴ Die Eintretensabklärung durch das BLV orientiert sich somit

¹⁹⁵ Art. 2 Abs. 2 LMG.

¹⁹⁶ Primärproduktion nach Art. 8 LMG: Produktion von Tieren oder Pflanzen zur Herstellung von Lebensmitteln.

¹⁹⁷ Art. 2 Abs. 4 lit. a LMG.

¹⁹⁸ Art. 2 Abs. 4 lit. c LMG.

¹⁹⁹ Botsch. LMG, 5596.

²⁰⁰ Vgl. BLV Eintretensabklärung.

²⁰¹ Vgl. BLV Bewilligungsgesuch.

²⁰² BLV Bewilligungsgesuch, 1.

²⁰³ EUROPEAN COMMISSION, Novel Food Catalogue <https://food.ec.europa.eu/safety/novel-food/novel-food-catalogue_en>.

²⁰⁴ BLV Bewilligungsgesuch, 3.

grds. am EU-Recht. Der erste Schritt endet mit der Entscheidung, ob Novel Foods vorliegen und falls ja, ob es sich um neuartige oder neuartige traditionelle Lebensmittel handelt.

7.3.3.2 Schritt 2: Materielle Beurteilung

Auch der zweite Verfahrensschritt zur Zulassung eines neuartigen (traditionellen) Lebensmittels ist an europäischen Standards ausgerichtet. So müssen neben dem Nachweis der Einstufung als neuartiges bzw. neuartiges traditionelles Lebensmittel und der Abgrenzung von Arzneimitteln verschiedene Angaben zur Zusammensetzung und zur Sicherheit des zuzulassenden Lebensmittels gemacht werden. Das BLV verweist für die Aufbereitung dieser Daten dabei auf eine *Administrative Guidance* der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit.²⁰⁵ Für die materielle Beurteilung von neuartigen traditionellen Lebensmitteln stellt das BLV eine separate Checkliste zur Verfügung, welche sich jedoch ebenfalls an der entsprechenden *Administrative Guidance* der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit orientiert.²⁰⁶ Der zweite Schritt des Bewilligungsprozesses endet mit der Entscheidung, ob eine Bewilligung für das Inverkehrbringen des jeweiligen Lebensmittels erteilt wird oder nicht.

7.3.4 EU: Anerkennung von Novel-Food-Bewilligungen

Die Schweiz anerkennt sämtliche Lebensmittel, welche in Europa unter der Verordnung (EU) 2015/2283 in Verkehr gebracht werden dürfen, als ohne Bewilligung in der Schweiz verkehrsfähig.²⁰⁷ Ein in der EU zugelassenes neuartiges bzw. neuartiges traditionelles Lebensmittel darf in der Schweiz damit ohne Weiteres in Verkehr gebracht werden. Umgekehrt bedürfen jedoch in der Schweiz zugelassene Novel Foods einer Bewilligung durch die Europäische Kommission, damit diese im europäischen Markt in Verkehr gebracht werden dürfen.²⁰⁸

7.3.5 Laufende gesetzgeberische Projekte

Das EDI führte bis am 31. Januar 2023 eine Vernehmlassung zum Verordnungspaket «Stretto 4» durch.²⁰⁹ Mit dieser Revision der lebensmittelrechtlichen Verordnungen soll neben der Umsetzung von parlamentarischen Vorstössen insb. Handelshemmnissen mit der EU und Nachbarländern vorgebeugt werden. Damit soll das Niveau des Gesundheits- und Täuschungsschutzes in der Schweiz dem Umland angepasst werden.²¹⁰ Die Revision betrifft 23 Verordnungen,²¹¹ was die Komplexität des Lebensmittelrechts illustriert.

²⁰⁵ BLV Bewilligungsgesuch, 4.

²⁰⁶ BLV Checkliste Teil B, 1.

²⁰⁷ Art. 6 Abs. 1 und Anhang der Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel.

²⁰⁸ BLV, Bewilligung von neuartigen Lebensmitteln < <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/bewilligung-und-meldung/bewilligung.html> >.

²⁰⁹ BLV, Schweizer Lebensmittelrecht soll angepasst werden (30. September 2022) < <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-90534.html> >; die Auswertung der Vernehmlassung erfolgt nach Fertigstellung dieses Berichts.

²¹⁰ BLV, Schweizer Lebensmittelrecht soll angepasst werden (30. September 2022) < <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-90534.html> >.

²¹¹ BLV, Schweizer Lebensmittelrecht soll angepasst werden (30. September 2022) < <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-90534.html> >.

Die Auswirkungen dieser Reform auf die Regulierung von neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmitteln sind beschränkt. So findet in Art. 15 LGV bei der Definition von neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmitteln lediglich eine Fehlerkorrektur und strukturelle Anpassung an das EU-Recht statt.²¹² In der Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel wird der Anhang mit den in der Schweiz ohne Bewilligung verkehrsfähigen neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmitteln nachgeführt.²¹³ Es ist somit grds. keine Änderung des materiellen Rechts vorgesehen.

Aufgrund der grossen Bedeutung des europäischen Rechts in der Novel-Food-Regulierung wären Änderungen auf europäischer Stufe auch für die Schweiz relevant. Soweit ersichtlich gibt es in der EU momentan aber kein relevantes Gesetzgebungsverfahren.

7.3.6 Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse

In der vorliegenden Analyse wurden keine parlamentarischen Vorstösse berücksichtigt.

7.3.7 Erlassverzeichnis

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten Erlasse dar.

Erlass	Artikel	Link
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).	Art. 97 Abs. 1, Art. 118 Abs. 2 lit. a.	BV
Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 20. Juni 2014 (SR 817.0).	Art. 2 Abs. 4, Art. 6, Art. 7 Abs. 5 lit. a.	LMG
Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) vom 16. Dezember 2016 (SR 817.02).	Art. 15 ff.	LGV
Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel vom 16. Dezember 2016 (SR 817.022.2).	Art. 6, Anhang.	Verordnung EDI
Vernehmlassung Stretto 4: Änderungen von Verordnungen des Lebensmittelrechts (Entwurf) vom 30. September 2022.	LGV, Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel	Stretto 4

7.4 Handlungsempfehlungen

7.4.1 Vollständige Digitalisierung des Antragsprozesses

Gemäss den vom BLV für die Bewilligung von neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmitteln bereitgestellten Formularen müssen Gesuche in physischer Form eingereicht werden.²¹⁴ Belege können hingegen auch auf elektronischem Weg eingereicht werden.²¹⁵

²¹² Erläuterungen Stretto 4, 2; Entwurf Stretto 4, 1 f.

²¹³ Erläuterungen Stretto 4, 59 f.; Entwurf Stretto 4, 307 ff.

²¹⁴ Vgl. BLV Bewilligungsgesuch, 1.

²¹⁵ Vgl. BLV Bewilligungsgesuch, 1.

Das VwVG ist auf die Bewilligung von neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmitteln anwendbar, da es sich um eine Verwaltungssache in der Zuständigkeit einer Bundesverwaltungsbehörde handelt, welche durch Verfügung zu erledigen ist.²¹⁶ Das VwVG sieht vor, dass Eingaben an Behörden elektronisch eingereicht werden können, wobei Ausnahmen möglich sind.²¹⁷ Ein Verzeichnis der Bundeskanzlei soll die jeweils zulässigen Übermittlungsmethoden, Formate, etc. aufweisen, wobei insb. auch Aktentypen, welche in Papierform eingereicht werden müssen, zu bezeichnen sind.²¹⁸ Das Verzeichnis nennt für das hier relevante BLV die anerkannten Zustellungsplattformen als zugelassene Kommunikationskanäle und PDF/A als zugelassenes Dateiformat.²¹⁹ Zudem ist vermerkt, dass keine Aktentypen zusätzlich zur elektronischen Eingabe auf Papier einzureichen sind.²²⁰

Aus der vorliegenden Analyse ergeben sich keine Gründe, welche ein physisches Einreichen notwendig machen. Deshalb sollte darauf hingewirkt werden, dass bei der Bewilligung von neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmitteln eine – rein – elektronische Übermittlung der Gesuchsunterlagen möglich und zulässig ist. Dies wäre insb. für die innovationsgetriebenen Novel-Food-Start-ups ein Effizienzgewinn.

Es ist an dieser Stelle zudem auf das Projekt Justitia 4.0 zu verweisen, welches neben Reformen zur Digitalisierung der Justiz voraussichtlich auch Änderungen im VwVG mit sich bringen wird.²²¹ Die Möglichkeiten von Behörden, Akten in Papierform zu verlangen, werden hierbei weiter eingeschränkt.²²²

7.4.2 EU: Gegenseitige Anerkennung der Novel-Food-Bewilligungen

Momentan betrachtet die Schweiz alle nach EU-Recht zugelassenen neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmittel als ohne Bewilligung in der Schweiz verkehrsfähig. Die EU anerkennt eine Bewilligung nach Schweizer Recht jedoch nicht (vgl. Ziff. 7.3.4). Mit der Zulassung in der EU besteht für Start-ups ein grösserer Markt als mit einer Bewilligung in der Schweiz. Dies kann bei der Auswahl des Entwicklungsstandorts und des Geschäftssitzes ggf. eine Rolle spielen, weshalb weiterhin – auf politischer Ebene – eine gegenseitige Anerkennung anzustreben ist.

7.4.3 Flexibilisierung der Bewilligungsvoraussetzungen (Regulatory Sandbox)

Aufgrund der in den Interviews mit den Expert*innen identifizierten Problemstellung und der Analyse des geltenden Rechts ist zu prüfen, ob eine Flexibilisierung der Bewilligungsvoraussetzungen möglich und sinnvoll ist. Da sich die Regulierung momentan stark am EU-Recht orientiert, stellen Änderungen des Schweizer Rechts i.d.R. eine Abweichung von europäischem Recht dar, weshalb Anpassungen

²¹⁶ Vgl. zum Geltungsbereich des VwVG: TSCHANNEN, in VwVG-Komm., Art. 1, Rz. 3 ff.

²¹⁷ Art. 21a Abs. 1, 4. VwVG.

²¹⁸ Art. 4 Abs. 1, 2 VeÜ-VwV.

²¹⁹ BK, Elektronischer Rechtsverkehr mit Behörden < <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/e-government/elektronischer-rechtsverkehr-mit-behoerden/edi.html#-1875874109> > (Stand 05. November 2022).

²²⁰ BK, Elektronischer Rechtsverkehr mit Behörden < <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/e-government/elektronischer-rechtsverkehr-mit-behoerden/edi.html#-1875874109> > (Stand 05. November 2022).

²²¹ Vgl. BJ, Elektronische Kommunikation mit Gerichten und Behörden < <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-kommunikation.html> >.

²²² Anhang «2. Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968», Art. 21a, E-BEKJ.

besonders sorgfältig zu prüfen sind. So kann eine Veränderung der Regulierung die gegenseitige Anerkennung von Novel-Foods-Bewilligungen (vgl. Ziff. 7.4.3) behindern. Andererseits könnten sich für die Schweiz Standortvorteile ergeben, wenn die Regulierung von Novel Foods im Verhältnis zur EU liberaler bzw. flexibler ist. Diese Abwägung ist neben der zu beachtenden Lebensmittelsicherheit im Gesamtkontext des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU vorzunehmen.

Nach geltendem Recht ist ein Ausprobieren von neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmitteln auf dem Zielmarkt oder in kleineren Testreihen erst nach der Bewilligung möglich, wobei der Bewilligungsprozess und die vorzulegenden Informationen sehr umfangreich sind (vgl. Ziff. 7.3.3). Dies stellt für Start-ups ein mögliches Hindernis dar, da vor der Bewilligung keinerlei Erfahrung mit den neuartigen Lebensmitteln gesammelt werden können. SCHNEIDER et al. folgend wäre somit zu prüfen, im Rahmen des Zulassungsverfahrens analog zur Pharmaindustrie Studien zu erlauben.²²³ Da der Bundesrat für neuartige Lebensmittel eine Bewilligungs- oder Meldepflicht einführen *kann*, ist eine entsprechende Anpassung des Bewilligungsverfahrens wohl auf dem Verordnungsweg möglich.²²⁴

Im Rahmen von Regulatory Sandboxes können Unternehmen zur Förderung innovativer Produkte zeitlich begrenzt von Regulierungen ausgenommen werden.²²⁵ Es handelt sich also um eine zeitlich (und ggf. durch weitere Kriterien) begrenzte Deregulierung. Da die Auswirkungen einer Regulatory Sandbox auf die Lebensmittelsicherheit aus juristischer Perspektive nicht beurteilt werden können, sind diese zuerst wissenschaftlich abzuklären. SCHNEIDER et al. kamen in ihrer Überprüfung des Potentials von Regulatory Sandboxes bei Novel Foods zum Schluss, dass Pilotprojekte für solche Abklärungen geeignet sein könnten.²²⁶ Bei einem Pilotprojekt werden «die wissenschaftlichen Grundlagen für die Anpassung eines geltenden Rechtsrahmens erarbeitet», wobei ein Abweichen vom geltenden Recht möglich ist.²²⁷ Die Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt könnten in einem nächsten Schritt genutzt werden, um die Rahmenbedingungen einer Regulatory Sandbox festzulegen, welche die Lebensmittelsicherheit berücksichtigt und gleichzeitig innovative Start-ups im Novel-Foods-Bereich fördert.

7.5 Fazit

Die vollständige Digitalisierung des Bewilligungsverfahrens ist anzustreben, da sich aus der vorliegenden Analyse keine Gründe ergeben haben, an der physischen Gesuchseinreichung festzuhalten.

Der Standortattraktivität der Schweiz dienlich wäre die gegenseitige Anerkennung von Novel-Foods-Bewilligungen mit der EU.

Eine Flexibilisierung der Rahmenvoraussetzungen bedarf weiterer Abklärungen (insb. zur Lebensmittelsicherheit), welche im Rahmen von Pilotprojekten vorgenommen werden könnten. Auf Grundlage dieser Projekte könnte eine formalisierte Regulatory Sandbox entwickelt werden.

Schliesslich ist die Einführung von (Markt-) Studien vor der Bewilligung vertieft zu prüfen.

²²³ SCHNEIDER et al., 25.

²²⁴ Art. 7 Abs. 5 lit. a LMG; SCHNEIDER et al., 25.

²²⁵ SCHNEIDER et al., 4.

²²⁶ SCHNEIDER et al., 25.

²²⁷ SCHNEIDER et al., 9.

8 Digitales Notariat

8.1 Problemdefinition

Die Digitalisierung im Notariatswesen wird von den Expert*innen als verbesserungswürdig wahrgenommen. So solle insb. die Fernbeurkundung ermöglicht werden (keine Anwesenheitspflicht der Parteien) und sämtliche handelsregisterrechtlichen Vorgänge ohne Medienbruch digitalisiert werden.

8.2 Executive Summary

Während sich die Grundsätze der öffentlichen Beurkundung aus dem Bundesrecht ergeben, regeln nach geltendem Recht die Kantone das Beurkundungsverfahren und das Notariatswesen. Ein erster Digitalisierungsschritt, welcher das Ausstellen elektronischer Ausfertigungen öffentlicher Urkunden erlaubte, wurde bisher nur von 15 Kantonen umgesetzt. Die momentan laufenden Gesetzgebungsprojekte werden voraussichtlich die Kritik der Expert*innen adressieren: Sie sehen die Errichtung elektronischer öffentlicher Urkunden ohne Papieroriginal vor und werden zudem die vollständig digitale Unternehmensgründung ermöglichen. Wir empfehlen die verpflichtende Anwendung von digitalen Verfahren im Notariatswesen, da ansonsten eine zögerliche Umsetzung droht. Zudem ist bei der gesetzgeberischen Arbeit – soweit technisch möglich und sinnvoll – die staatliche E-ID zu integrieren. Die Abschaffung einzelner Notariatsschritte im Gründungsprozess wurde vorliegend nicht vertieft überprüft.

8.3 Übersicht zur Regulierung

8.3.1 Kompetenzverteilung

Das BJ geht bei der öffentlichen Beurkundung von einer nachträglich derogatorischen, umfassenden Bundeskompetenz aus.²²⁸ Es stützt diese auf Art. 122 Abs. 1 BV, wobei offenbleibt, ob die öffentliche Beurkundung dem Zivilrecht oder dem Zivilprozessrecht zuzuordnen ist.²²⁹ Würde der Bund diese Kompetenz umfassend ausüben, verbliebe den Kantonen lediglich, die Organisation des Notariatswesens zu regeln.²³⁰

8.3.2 Regulierungskonzept

Das materielle Beurkundungsrecht ist Bundesrecht. Es definiert diejenigen Rechtsgeschäfte, welche einer öffentlichen Beurkundung bedürfen (z.B. Gründung einer Kapitalgesellschaft, Kapitalerhöhung,

²²⁸ BJ, 5, 8.

²²⁹ BJ, 2.

²³⁰ BJ, 10.

Grundstückskaufverträge, gewisse erbrechtlichen Verfügungen) und die Folgen einer ausbleibenden Beurkundung.²³¹ Das formelle Beurkundungsrecht umfasst Vorschriften zum Beurkundungsverfahren und dem Notariatswesen. Es wird (noch) von den Kantonen geregelt, wobei sich die Mindestanforderungen an das Verfahren aus dem Bundesrecht ergeben.²³²

Das Bundesrecht sieht zudem seit 2012 in Art. 55a SchlT ZGB die Möglichkeit vor, dass Kantone ihre Urkundspersonen ermächtigen *können*, elektronische Ausfertigungen von öffentlichen Urkunden auszustellen oder deren Übereinstimmung mit Papieroriginalen zu bestätigen. Stand 2022 haben jedoch lediglich 15 Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.²³³ Dementsprechend besteht in zahlreichen Kantonen noch keine Möglichkeit der Ausfertigung elektronischer öffentlicher Urkunden.

8.3.3 Laufende gesetzgeberische Projekte

8.3.3.1 Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat

Wie soeben erwähnt, besteht momentan in 15 Kantonen die Möglichkeit der elektronischen Ausfertigung von öffentlichen (Papier-)Urkunden. Mit dem E-DNG soll nun ermöglicht werden, elektronische öffentliche Urkunden zu errichten, ohne dass zuvor ein Original in Papierform errichtet werden muss.²³⁴ Zugleich soll ein zentrales elektronisches Urkundenregister geschaffen werden.²³⁵

Die Vorlage befindet sich momentan im Parlament. Der Ständerat hat im Dezember 2022 gewisse Änderungen am bundesrätlichen Entwurf beschlossen.²³⁶ Er will u.a., dass Verfügungen von Todes wegen nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Urkundspartei als elektronisches Original erstellt werden dürfen; zudem hat er den Zugriff auf das elektronische Urkundenregister neu explizit nach Massgabe des kantonalen Rechts beschränkt.²³⁷ Insgesamt blieb der Ständerat aber nahe am bundesrätlichen Entwurf.

8.3.3.2 Mo. Silberschmidt: Vollständige digitale Unternehmensgründung sicherstellen

Mit der Mo. Silberschmidt wurde der Bundesrat «beauftragt, sicherzustellen, dass die Gründung eines Unternehmens ohne Medienbruch – also vollständig digital – möglich sein soll».²³⁸ Gemäss der Begründung soll der gesamte Unternehmensgründungsprozess abgedeckt werden, was auch die Errichtung der notwendigen öffentlichen Urkunden beinhaltet.²³⁹ Der Bundesrat anerkannte in seiner Stellungnahme, mit welcher er die Annahme der Motion beantragte, dass zur Umsetzung der Motion neben den Neuerungen des oben erwähnten E-DNG insb. die Einführung einer Fernbeurkundung

²³¹ BSK ZGB II-SCHMID, Art. 55 SchlT, N 1.

²³² Art. 55 SchlT ZGB; BSK ZGB II-SCHMID, Art. 55 SchlT, N 2, 6 ff.

²³³ MÜLLER, 65.

²³⁴ Botsch. E-DNG, 2.

²³⁵ Botsch. E-DNG, 3.

²³⁶ Geschäft des Bundesrates (21.083), «Chronologie».

²³⁷ Vgl. Fahne E-DNG.

²³⁸ Mo. Silberschmidt, «Eingereichter Text».

²³⁹ Mo. Silberschmidt, «Begründung».

notwendig ist.²⁴⁰ Die Motion wurde am 15. Dezember 2022 angenommen und dem Bundesrat überwiesen.

8.3.4 Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten parlamentarischen Vorstösse dar.

Nr.	Art	Status	Titel	Text
21.3180	Mo.	Angenommen	Vollständig digitale Unternehmensgründung sicherstellen	Der Bundesrat wird beauftragt, sicherzustellen, dass die Gründung eines Unternehmens ohne Medienbruch – also vollständig digital – möglich sein soll.

8.3.5 Erlassverzeichnis

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten Erlasse dar.

Erlass	Artikel	Link
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).	Art. 122 Abs. 1	BV
Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210).	Art. 55 f. SchlT.	ZGB
Entwurf zum Bundesgesetz über die Digitalisierung des Notariats (Notariatsdigitalisierungsgesetz, DNG), BBl 2022 144 ff.		E-DNG

8.4 Handlungsempfehlungen

Die Expert*innen kritisierten, wie eingangs dargelegt, die mangelnde Digitalisierung im Notariatswesen und insb. den mangelnden Einsatz digitaler Verfahren bei der Gründung. Besonders störend wurde die Pflicht empfunden, bei der Beurkundung anwesend sein zu müssen. Es ist davon auszugehen, dass die laufenden Gesetzgebungsverfahren (vgl. Ziff. 8.3.3) diese Probleme lösen können. Im Folgenden wird daher lediglich auf ausgewählte Punkte eingegangen, welche für die Gesetzesnovellen berücksichtigt werden sollten.

8.4.1 Verpflichtende Anwendung der digitalen Verfahren

Wie oben beschrieben, haben bis 2022 erst 15 Kantone die nach Bundesrecht optionale Möglichkeit der elektronischen Ausfertigung von öffentlichen (Papier-)Urkunden eingeführt. Diese Erfahrung zeigt, dass die Einführung digitaler Verfahren verpflichtend sein sollte. Damit wird sichergestellt, dass die Digitalisierung des Notariats und insb. die vollständig digitale Gründung zeitnah erfolgreich umgesetzt

²⁴⁰ Mo. Silberschmidt, «Stellungnahme des Bundesrates vom 19.05.2021».

werden. Die Notar*innen sollen mindestens die Option anbieten müssen, öffentliche Urkunden digital auszustellen und somit auch die vollständig digitale Gründung zu ermöglichen. Inwiefern die elektronische öffentliche Urkunde im Sinne einer Formvorschrift für einzelne Geschäfte eingeführt wird, kann hingegen offenbleiben.

Der vom Bundesrat 2018 noch unter der Bezeichnung EÖBG in Vernehmlassung gegebene Vorentwurf zum sich momentan im Parlament befindlichen E-DNG (vgl. Ziff. 8.3.3.1) sah vor, dass die Originale öffentlicher Urkunden obligatorisch in elektronischer Form zu errichten sind.²⁴¹ Dieses Obligatorium zur Errichtung öffentlicher Urkunden in elektronischer Form wurde in der Vernehmlassung kritisiert, obwohl eine Übergangsfrist vorgesehen war.²⁴²

Die sich nun im Parlament befindliche Vorlage E-DNG kennt nun kein solches Obligatorium mehr.²⁴³ Stattdessen können die Kantone gemäss Art. 5 Abs. 2 E-DNG die Urkundspersonen zur Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden verpflichten. Tut ein Kanton dies nicht, bleibt es den Urkundspersonen überlassen, ob sie weiterhin in Papierform beurkunden oder elektronische öffentliche Urkunden ausstellen.²⁴⁴ Falls hingegen ein Kanton gemäss Art. 5 Abs. 2 E-DNG die Urkundsperson zur Erstellung von elektronischen öffentlichen Urkunden und elektronischen Beglaubigungen verpflichtet, bedeutet dies nach Ansicht des Bundesrats, dass die Urkundspersonen zwingend «die Dienstleistung der Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen anzubieten» haben.²⁴⁵

Anstelle einer allgemeinen Verpflichtung, öffentliche Urkunden grundsätzlich in elektronischer Form zu errichten, wie dies der VE-EÖBG vorsah, wäre auch denkbar, dass im E-DNG zumindest für Geschäfte im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen die Errichtung in elektronischer Form vorgesehen wird. Zudem sollten sämtliche Urkundspersonen verpflichtend zumindest in der Lage sein, elektronische Urkunden zu errichten.

8.4.2 Integration der staatlichen E-ID

Im März 2021 lehnte das Schweizer Stimmvolk das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste ab. Dessen ungeachtet beabsichtigt der Bundesrat, bis zum Herbst 2023 die Botschaft zum Entwurf eines neuen E-ID-Gesetzes vorzulegen (Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise). Die entsprechende Vernehmlassung wurde im Jahr 2022 abgeschlossen.²⁴⁶ Der Vorentwurf sieht für einzelne Bereiche wie das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht bereits exemplarisch einen Einsatz der E-ID vor.²⁴⁷ Es erscheint erstrebenswert, die E-ID – sofern technisch möglich – auch für digitale Verfahren im Notariat wie bspw. die Fernbeurkundung einzusetzen. Die Eignung der E-ID hierfür ist vertieft zu prüfen, sobald die bundesrätliche Botschaft und der Gesetzesentwurf vorliegt.

²⁴¹ Art. 2 Abs. 1 VE-EÖBG.

²⁴² BJ Vernehmlassung VE-EÖBG, 6.

²⁴³ Botsch. E-DNG, 11 f; Votum Keller-Sutter (Bundesrätin), AB S 2022 (Provisorische Fassung), 4.

²⁴⁴ Botsch. E-DNG, 23.

²⁴⁵ Botsch. E-DNG, 23.

²⁴⁶ BJ, Staatliche E-ID < <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/staatliche-e-id.html> >.

²⁴⁷ Art. 29 i.V.m. Anhang 4 VE-BGEID.

8.4.3 Abschaffung Notariat

Die Abschaffung einzelner Notariatsschritte im Gründungsprozess könnte die Gründungsdauer verkürzen und die Gründungskosten senken, wodurch potenziell Vorteile für Start-ups geschaffen werden können. Da eine sorgfältige Überprüfung der öffentlichen Beurkundung im Gründungsprozess²⁴⁸ den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde, ist nicht weiter hierauf einzugehen. Es ist zusätzlich darauf hinzuweisen, dass die Abschaffung einzelner Beurkundungsschritte im Rahmen der Aktienrechtsrevision 2020 im Parlament auf Widerstand gestossen und schliesslich gescheitert ist.²⁴⁹

8.5 Fazit

Die laufenden Gesetzgebungsprojekte im Bereich des digitalen Notariats werden voraussichtlich die von den Expert*innen monierten Probleme adressieren und somit die Rahmenbedingungen für Start-ups weiter verbessern.

Wir empfehlen in der Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzesentwürfe die Einführung der digitalen Notariats- und Gründungsprozesse verpflichtend vorzuschreiben, da ansonsten eine zögerliche Umsetzung droht.

Schliesslich ist auch die staatliche E-ID zu berücksichtigen und soweit möglich zu integrieren.

²⁴⁸ Vgl. für eine Darstellung der involvierten Interessen SETHE/CETINKAYA.

²⁴⁹ Vgl. KUNZ, 206 f. mit Hinweisen.

9 Abbau von Hürden im Steuerrecht

9.1 Einleitung

Im Rahmen der Befragungen äusserten die Expert*innen Bedenken zu einer Vielzahl von steuerrechtlichen Themen. Nebst den in den nachfolgenden Kapiteln behandelten Fragestellungen haben sie insbesondere die steuerrechtliche Behandlung von Beteiligungsrechten (insb. Mitarbeiterbeteiligungen sowohl bei der Einkommens- als auch bei der Vermögenssteuer) sowie die Verlustverrechnung angesprochen.

Wir werden auf diese Bereiche nachfolgend kurz eingehen, sie aber nicht vertieft behandeln, weil das Parlament bzw. die ESTV diese in den vergangenen fünf Jahren bereits adressiert haben.

9.2 Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen

Die Expert*innen merkten an, dass die steuerliche Behandlung von Mitarbeiterbeteiligungen, insbesondere Mitarbeiteraktien, bei der Einkommens- und Vermögenssteuer zu nicht sachgerechten Lösungen führe. Konkret bemängelten sie, dass die Wertbestimmung der Aktien nach dem Kreisschreiben Nr. 37 der ESTV (KS 37 ESTV) zwischen den kantonalen Steuerbehörden uneinheitlich gehandhabt werde und zudem nicht sachgerecht sei. Diese Problematik wurde mit der Motion WAK-NR 17.3261 «Wettbewerbsfähige steuerliche Behandlung von Start-ups inklusive von deren Mitarbeiterbeteiligungen» aufgegriffen.²⁵⁰ In Umsetzung dieser Motion wurden Anpassungen des Kreisschreiben Nr. 37 der ESTV, – neu Version vom 30. Oktober 2020 (KS 37 ESTV) – vorgenommen.

Erstens bestimmt Ziff. 3.4.4 KS 37 ESTV, dass die im Zeitpunkt der Gründung einer Kapitalgesellschaft erworbenen Aktien (sogenannte «Gründeraktien») nicht als Mitarbeiterbeteiligungen im Sinne von Art. 17a DBG qualifizieren.²⁵¹ Dies bedeutet, dass eine spätere Veräusserung grundsätzlich steuerfrei ist.

Zweitens wird in Ziff. 3.4.3 KS 37 ESTV explizit festgehalten, dass sich «aus der Veräusserung von im Privatvermögen gehaltenen Mitarbeiteraktien [...] für die Belange der direkten Steuern grundsätzlich ein steuerfreier privater Kapitalgewinn (vgl. Art. 16 Abs. 3 DBG) oder ein steuerlich unbeachtlicher Kapitalverlust» ergibt. Insbesondere konkretisiert dieser Abschnitt, dass auch bei einem Wechsel der Bewertungsmethode vom Formel- zum Verkehrswert ein steuerfreier Kapitalgewinn resultiert, insofern das den Wechsel auslösende Ereignis nach einer fünfjährigen Haltedauer eintritt.²⁵²

Drittens wird für die Berechnung des Werts von nicht börsenkotierten Mitarbeiteraktien i. S. v. KS 37 ESTV neu auf das Kreisschreiben Nr. 28 der Schweizerischen Steuerkonferenz von 28. August 2008 verwiesen; die Berechnung kann nach der sog. Praktikermethode erfolgen.²⁵³ Im Gründungsjahr und

²⁵⁰ Mo. WAK-NR 17.3261.

²⁵¹ KS ESTV, Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen, 3.4.4.

²⁵² KS ESTV, Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen, 3.4.3.

²⁵³ KS ESTV, Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen, 3.2.2.; KS SSK, Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer, Rz. 2 Abs. 5.

während der Aufbauphase werden Gesellschaften jedoch nach dem Substanzwert bewertet.²⁵⁴ Während dieser Zeit wird somit für die Berechnung nicht auf Preise abgestellt, welche von Investor*innen im Rahmen von Finanzierungsrunden bzw. Kapitalerhöhungen bezahlt wurden.²⁵⁵ Dies stellt eine Harmonisierung der vorher divergenten kantonalen Praxen dar und sollte zu einer sachgerechteren Wertbestimmung führen.

9.3 Verlustverrechnung

Die Expert*innen kritisierten, dass die Möglichkeit der steuerwirksamen Vortragung von Verlusten über sieben Jahre dazu führe, dass Unternehmen einen Teil der Verluste in der Aufbauphase nicht anrechnen könnten. Diese Problematik wurde mit der Motion WAK-NR 21.3001 «Möglichkeit zur Verlustverrechnung auf zehn Jahre erstrecken» aufgegriffen. Diese forderte eine Anpassung des Bundesrechts zur Ermöglichung der Verlustverrechnung für zehn Jahre ab dem Jahr 2020. Die Motion wurde durch die Räte angenommen und befindet sich in Umsetzung.²⁵⁶

9.3.1 Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten parlamentarischen Vorstösse dar.

Nr.	Art	Status	Titel	Text (Auszug)
21.4422	Postulat	Angenommen	Prüfung einer Modernisierung der GmbH	Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie eine teilliberierte Gründung einer GmbH oder alternativ eine Senkung des Startkapitals ermöglicht werden kann. [...]
21.3001	Motion	Angenommen	Möglichkeit der Verlustverrechnung auf 10 Jahre erstrecken	Die gesetzlichen Grundlagen (insbesondere DBG Art. 67 und StHG Art. 25 Abs. 2) werden so angepasst, dass Verluste, die ab dem Jahr 2020 eingetreten sind, während 10 Jahren (anstatt wie heute während 7 Jahren) steuerwirksam vorgetragen werden können.
17.4292	Postulat	Angenommen	Kapital- und Vermögenssteuern stark wachsender KMU senken	Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die Möglichkeiten und Folgen einer Senkung der Kapital- und der Vermögenssteuern von Unternehmen zu erstellen.
17.3261	Motion	Abgeschrieben	Wettbewerbsfähige steuerliche Behandlung von Start-ups und deren Mitarbeiterbeteiligungen	Der Bundesrat wird beauftragt, für die steuerliche Behandlung von Start-ups inklusive von deren Mitarbeiterbeteiligungen eine attraktive

²⁵⁴ KS ESTV, Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen, 3.4.4.

²⁵⁵ KS SSK, Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer, Rz. 2 Abs. 5.

²⁵⁶ Konkret sind dies die Anpassung des Art. 67 DBG und Art. 25 Abs. 2 StHG. Mo. WAK-NR, 21.3001.

und international wettbewerbsfähige
Lösung auszuarbeiten. [...]

9.3.2 Erlassverzeichnis

Erlass	Artikel	Link
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).	Art. 122 Abs. 1 BV	BV
Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (642.11)	Art. 16 Abs. 3, Art. 18 Abs. 2 DBG	DBG
Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (642.14)	Art. 7 StHG	StHG

9.4 Fazit

In den vergangenen fünf Jahren wurde bereits ein grosser Teil der von den Expert*innen genannten Problemfelder auf Bundesebene adressiert. Dies deutet darauf hin, dass nebst einigen noch immer bestehenden Hürden, welche nachfolgend thematisiert werden, primär eine Wissenslücke in steuerrechtlichen Fragen besteht. Um diesen Unsicherheiten zu begegnen, empfehlen wir eine Förderung der Sensibilisierung von Gründer*innen auf steuerrechtliche Themen, möglicherweise in der Form von Beratungsangeboten.

10 Steuerliche Klassifizierung von Business Angels

10.1 Problemdefinition

Business Angels sind Privatpersonen, die ihr eigenes Vermögen in junge, innovative Unternehmen investieren. Die steuerlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz sind für sie gemäss den befragten Expert*innen unattraktiv, weil das Risiko bestehe, steuerlich als professionelle Wertschriftenhändler*innen klassifiziert zu werden. Diese Einstufung hat zur Folge, dass Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Mitgliedschafts- und Beteiligungsrechten aus Business Angel-Investitionen nicht steuerfreier Kapitalgewinn sind, sondern der Einkommenssteuer unterliegen. Die Expert*innen kritisieren diese Rechtsunsicherheit.

10.2 Executive Summary

Investor*innen, welche als Business Angels tätig sind, sind auch nach Auffassung des Bundesrates grundsätzlich private Investor*innen, die bei der Veräusserung ihrer Mitgliedschafts- oder Beteiligungsrechte einen steuerfreien Kapitalgewinn realisieren. Bei der steuerlichen Klassifizierung von Business Angel-Investitionen existiert jedoch eine Rechtsunsicherheit, da die Kriterien zur Klassifizierung der Investition als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die Praxis der Steuerbehörden definiert werden. Diese Praxis ist dynamisch; unter gewissen Voraussetzungen wird jeder Fall einzeln betrachtet. Damit ist für die Investor*innen unklar, ob Veräusserungsgewinne aus Business Angel-Investitionen der direkten Bundessteuer sowie der kantonalen Einkommens- und Gemeindesteuer unterliegen. Die führt gemäss den Expert*innen zu einer hemmenden Wirkung auf die Investitionsaktivität in Start-ups in der Schweiz.

Um dieser Unsicherheit zu begegnen, empfehlen wir in erster Linie die Prüfung einer Anpassung sowohl des Kreisschreibens Nr. 36 der Eidgenössischen Steuerverwaltung (KS 36 ESTV) als auch von Art. 18 DBG. Alternativ könnte die Einführung eines Start-up Labels geprüft werden. Durch eine solche Kennzeichnung könnten Investitionen in Start-ups durch Privatpersonen unter der Einhaltung von vordefinierten Kriterien von der Prüfung des gewerbmässigen Wertschriftenhandels i.S.v. Art. 18 Abs. 2 DBG ausgenommen werden.

10.3 Übersicht Regulierung

10.3.1 Kompetenzverteilung

Gestützt auf Art. 128 BV regelt das DBG die Erhebung einer direkten Bundessteuer und damit die direkte Besteuerung des Einkommens der natürlichen Personen. Art. 7 ff. des StHG regeln die Besteuerung des Einkommens durch die Kantone.²⁵⁷

Diese Bestimmungen werden durch die Praxis der Eidgenössischen Steuerverwaltung ergänzt, welche in den Kreisschreiben festgehalten ist. Bei den Kreisschreiben handelt es sich um generell-abstrakte Dienstanweisungen (Verwaltungsverordnungen), welche keine Gesetzeskraft haben. Es handelt sich um Ansichtsaussagen der Verwaltungsbehörde über die Auslegung und Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen.²⁵⁸ Sie dienen lediglich einer einheitlichen Handhabung des Verwaltungsermessens.²⁵⁹ Die Praxis zum gewerbsmässigen Wertschriftenhandel, welche sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 18 DBG stützt, ist im KS 36 ESTV festgehalten.²⁶⁰

10.3.2 Grundsatz

Kapitalgewinne aus Veräusserungen von Privatvermögen sind gemäss Art. 16 Abs. 3 DBG grundsätzlich steuerfrei.²⁶¹ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist von Gewinnen im Privatvermögen dann auszugehen, «wenn sie in Ausnützung einer zufällig sich bietenden Gelegenheit erzielt worden sind, sodass die Tätigkeit nicht insgesamt auf Erwerb gerichtet ist».²⁶² Die Tätigkeit als Business Angel, also die Investition von privatem Vermögen in junge, innovative Unternehmen, ist auch nach Einschätzung des Bundesrates grundsätzlich eine solche Investition aus dem Privatvermögen.²⁶³ Kapitalgewinne bei der Veräusserung von Mitgliedschafts- oder Beteiligungsrechten an Start-ups sollten somit steuerfrei sein. Die Abgrenzung zwischen privaten Kapitalgewinnen und gewerbsmässigen Kapitalgewinnen aus der Tätigkeit als Wertschriftenhändler oder dem sog. Beteiligungshandel ist jedoch nicht trennscharf und gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Einzelfall zu beurteilen.²⁶⁴

Gewerbsmässiges Vorgehen nach Art. 18 Abs. 2 DBG²⁶⁵ liegt gemäss Bundesgericht dann vor, wenn die Tätigkeit «in ihrem gesamten Erscheinungsbild auf Erwerb ausgerichtet» ist.²⁶⁶ Dies wird durch die Steuerbehörden anhand einer Vor- und Gesamtprüfung bestimmt. Bei einer Tätigkeit als gewerbsmässige/r Wertschriftenhändler*in oder aus Beteiligungshandel sind Kapitalgewinne als

²⁵⁷ Der Begriff der selbständigen Erwerbstätigkeit kann unter dem Geltungsbereich des StHG im kantonalen Recht nicht anders ausgelegt werden als für die direkte Bundessteuer, da dies dem Anliegen der vertikalen Steuerharmonisierung widersprechen würde. BGE 128 II 66, E.4b.

²⁵⁸ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1114-1116.

²⁵⁹ Vgl. BGE 133 II 305 E. 8.1; zu KS 36 ESTV vgl. BGer, 29. Juli 2021, 2C_758/2020 E. 6.1.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1116.

²⁶⁰ KS ESTV, Gewerbsmässiger Wertschriftenhandel.

²⁶¹ Art. 16 Abs. 3 DBG.

²⁶² BGer, 9. Mai 2016, 2C_1131/2015 und 2C_1132/2015, E. 3.1.1.

²⁶³ Interpellation Silberschmidt, «Stellungnahme des Bundesrates»; BR, Bericht Jungunternehmen, S. 67-69.

²⁶⁴ BGer, 29. Juli 2021, 2C_758/2020, E. 5. m.w.H.

²⁶⁵ Art. 18 Abs. 2 DBG.

²⁶⁶ BGE 104 Ib 164, E. 1; 112 Ib 79 E.2a; 122 II 446 E. 3; 125 II 113 E. 3c; KS ESTV, Gewerbsmässiger Wertschriftenhandel, 4.1.

Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern.²⁶⁷ Die Steuersätze werden durch Art. 36 DBG sowie die Steuergesetze der Kantone und Gemeinden festgelegt. Immerhin können – im Gegensatz zu steuerfreien Kapitalgewinnen – bei Verlusten aus der selbständigen Erwerbstätigkeit diese auch in Abzug gebracht werden.²⁶⁸

10.3.3 Vorprüfung

Die kantonalen Steuerbehörden nehmen für die Beurteilung, ob gewerbsmässiger Wertschriftenhandel vorliegt, zuerst eine Vorprüfung vor. Wenn fünf sog. «Safe Haven» Kriterien kumulativ erfüllt sind, gehen sie «in jedem Fall»²⁶⁹ von steuerfreien Kapitalgewinnen aus.²⁷⁰ Diese Kriterien sind:

1. Die Haltedauer der Wertschriften beträgt **mindestens 6 Monate**.
2. Das Volumen aller Transaktionen in einer Steuerperiode **übersteigt nicht das fünffache des Wertschriften- und Guthabenbestands** des/der Investor*in am Anfang des Kalenderjahres.
3. Das Erzielen von steuerfreien Kapitalgewinnen aus Wertschriftengeschäften bildet keine Notwendigkeit, um fehlende oder wegfallende Einkünfte zur Lebenshaltung zu ersetzen. Konkret gehen die Steuerbehörden dann davon aus, wenn die realisierten Kapitalgewinne **weniger als die Hälfte des Reineinkommens** der Steuerperiode betragen.
4. Die Anlagen sind **nicht durch fremde Mittel finanziert** oder die zu versteuernden Vermögenserträge aus den Wertschriften sind grösser als die anteiligen Schuldzinsen.
5. Der Kauf oder Verkauf von Derivaten beschränkt sich auf die Absicherung von eigenen Wertschriftenpositionen.

Gelangen die kantonalen Steuerbehörden zum Schluss, dass mindestens eines dieser Kriterien nicht erfüllt ist, kann der gewerbsmässige Wertschriftenhandel nicht ausgeschlossen werden. In diesem Fall wird eine Gesamtprüfung vorgenommen, welche alle Umstände des Einzelfalls untersucht.²⁷¹

10.3.4 Gesamtprüfung

Im Rahmen einer Gesamtprüfung untersucht die Steuerbehörde anhand von Indizien, die durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung entwickelt wurden, ob die Investitionstätigkeit auf Erwerb ausgerichtet ist. Ist dies der Fall, wird der/die Investor*in als gewerbsmässige/r Wertschriftenhändler*in eingestuft.²⁷² Das Ermessen der Steuerbehörden ist dabei beträchtlich.²⁷³

Eine selbständige Erwerbstätigkeit setzt gemäss Bundesgericht voraus, dass sie überhaupt auf Erzielung eines Einkommens ausgerichtet ist. Dies beurteilt sich nach zwei Kriterien: Einerseits muss subjektiv die Absicht gegeben sein, Gewinn zu erzielen. Andererseits muss die Tätigkeit objektiv zur nachhaltigen Gewinnerzielung geeignet sein.²⁷⁴

²⁶⁷ Art. 18 DBG.

²⁶⁸ ZWEIFEL/BEUSCH, Art. 18, Rz. 17-18; LOCHER, Art. 18, Rz. 57.

²⁶⁹ KS ESTV, Gewerbsmässiger Wertschriftenhandel, 3.

²⁷⁰ KS ESTV, Gewerbsmässiger Wertschriftenhandel, 3; ZWEIFEL/BEUSCH, Art. 18, Rz. 16g.

²⁷¹ KS ESTV, Gewerbsmässiger Wertschriftenhandel, 3 *in fine*.

²⁷² KS ESTV, Gewerbsmässiger Wertschriftenhandel, 4.3.1.

²⁷³ Vgl. ARNOLD für eine Übersicht der (divergierenden) kantonalen Rechtsprechung.

²⁷⁴ BGer, 29. Juli 2021, 2C_758/2020, E. 9.1.; 05. Januar 2021, 2C_339/2020, E. 7.3.2.; 1. Dezember 2015, 2C_375/2015, E. 7.1.

Ein besonders relevantes Indiz für die selbständige Erwerbstätigkeit ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erstens die **Höhe des Transaktionsvolumens**, d.h. die Summe aller Käufe und Verkäufe.²⁷⁵ Eine kurze Besitzdauer deutet darauf hin, dass die steuerpflichtige Person keinen Anlagezweck verfolgt. Beispielsweise erachtete das Bundesgericht 184 Transaktionen im Umfang von insgesamt 35 Mio. Fr., welches das Zehnfache des steuerbaren Vermögens darstellte, als gewerbsmässig.²⁷⁶ In einem Entscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2019 reichten hingegen 2014 Transaktionen mit einem Volumen von ca. 5,7 Mio. Fr. bei einem durchschnittlichen Guthaben von 8'000 Fr. zur Bejahung der Gewerbsmässigkeit nicht aus. Da aus den Transaktionen in den beachteten Steuerperioden gesamthaft immer ein Verlust resultierte, sah das Gericht die objektive Eignung zur Gewinnerzielung nicht als gegeben an.²⁷⁷ Das Bundesgericht führte jedoch auch aus, dass bereits eine einzige Transaktion dazu führen könne, dass die selbständige Erwerbstätigkeit bejaht wird, wenn der Zweck und die Umstände der Transaktion auf gewerbsmässiges Vorgehen schliessen lassen.²⁷⁸

Zweitens stuft das Bundesgericht den **Einsatz von fremden Mitteln** zur Finanzierung als besonders relevant ein.²⁷⁹ Auch der **Einsatz von Derivaten** über die Absicherung von Risiken in einem grossen Volumen ein starkes Indiz für gewerbsmässiges Vorgehen. Im obengenannten Entscheid zu 184 Transaktionen reichte dazu bereits der Einsatz von Fremdmitteln «in verhältnismässig bescheidenem Umfang» durch die Erhöhung einer Hypothek um 500'000 Fr. aus.²⁸⁰

Die Bedeutsamkeit der beiden Kriterien «Höhe des Transaktionsvolumens» und «Einsatz erheblicher fremder Mittel zur Finanzierung der Geschäfte» wird namentlich durch ihre Quantifizierbarkeit und Objektivität begründet.²⁸¹

Weniger relevante Indizien sind die **systematische oder planmässige Art und Weise des Vorgehens** sowie ein **enger Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit** der steuerpflichtigen Person, welcher auf den Einsatz spezieller Fachkenntnisse schliessen lässt.²⁸² Diese Aspekte dienen lediglich der Bestärkung der obengenannten Kriterien,

Jedes der besonders relevanten Indizien kann in Kombination mit anderen, oder bereits für sich allein, für die Qualifikation als gewerbsmassige/r Wertschriftenhändler*in ausreichen.²⁸³ Ob der Steuerpflichtige die Wertschriftengeschäfte selbst oder durch einen bevollmächtigten Dritten abwickelt, ist nicht relevant, weil das Wertschriftengeschäft gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in aller Regel den Beizug fachkundiger Personen erfordert, deren Verhalten dem Steuerpflichtigen zugerechnet wird.²⁸⁴

Nebst dem gewerbsmässigen Wertschriftenhandel existiert die Kategorie des nebenberuflichen Beteiligungshandels. Dieser kann dann vorliegen, wenn eine «massgebliche Beteiligung an einer

²⁷⁵ BGer, 23. Oktober 2009, 2C_868/2008, E. 2.7.; bestätigt in BGer, 29. Juli 2021, 2C_758/2020, E. 5.; 05. Januar 2021, 2C_339/2020; 1. Dezember 2015, 2C_375/2015, E. 2.2.

²⁷⁶ BGer, 23. Oktober 2009, 2C_868/2008, E. 3.2.

²⁷⁷ BGer, 9. Mai 2019, 2C_389/2018, E. 3.2.

²⁷⁸ BGer, 01. September 2004, 2A.23/2004, E. 3.2. m.w.H.

²⁷⁹ BGer, 23. Oktober 2009, 2C_868/2008, E. 2.7.; bestätigt in BGer, 29. Juli 2021, 2C_758/2020, E. 5.; 05. Januar 2021, 2C_339/2020, E. 7.3.1.; 1. Dezember 2015, 2C_375/2015, E. 2.2.

²⁸⁰ BGer, 23. Oktober 2009, 2C_868/2008, E. 3.2.

²⁸¹ BGer, 23. Oktober 2009, 2C_868/2008, E. 2.7.

²⁸² BGer, 23. Oktober 2009, 2C_868/2008; bestätigt in BGer, 29. Juli 2021, 2C_758/2020 E. 5.; 05. Januar 2021, 2C_339/2020, E. 7.3.1.; 1. Dezember 2015, 2C_375/2015, E. 2.2.

²⁸³ BGer, 29. Juli 2021, 2C_758/2020, E. 5.; 05. Januar 2021, 2C_339/2020, E. 7.3.1

²⁸⁴ BGE 122 II 446 E. 3b.

Kapitalgesellschaft» veräussert wird.²⁸⁵ Das Bundesgericht wendet grundsätzlich dieselben Kriterien wie für den gewerbmässigen Wertschriftenhandel an. Es geht insbesondere dann von einem Beteiligungshandel aus, wenn ein besonders systematisches und planmässiges Vorgehen oder eine grosse Fremdfinanzierung vorliegt.²⁸⁶ Eine genaue Abgrenzung hat das Bundesgericht bislang nicht vorgenommen.²⁸⁷ Soweit ersichtlich, wurde der nebenberufliche Beteiligungshandel höchstrichterlich erstmals bestätigt im Falle eines Gründungsinvestors, der mehrere Start-up-Unternehmen und ihre Gründer*innen aktiv mit seinem Wissen unterstützte und dies als sog. «Enabler» bewarb. Dieser hielt eine Beteiligung von 10,4%, welche er nach «rund einem halben Jahr» wieder veräusserte.²⁸⁸

Es ist daher bei einer beträchtlichen Beteiligung sowie einer aktiven, «unternehmerischen» Unterstützung sodann die Rechtsprechung zum nebenberuflichen Beteiligungshandel zu beachten.

10.3.5 Folgen der Einstufung als gewerbmässige/r Wertschriftenhändler*in

Bei einer Einstufung als gewerbmässige/r Wertschriftenhändler*in oder Beteiligungshändler*in unterliegt der Kapitalgewinn aus Beteiligungen als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit der direkten Bundessteuer nach Art. 18 DBG sowie den kantonalen- und Gemeindesteuern.²⁸⁹ Ein allfälliger Verlust kann, im Gegensatz zu Verlusten aus der Veräusserung von Privatvermögen, davon abgezogen werden.²⁹⁰

10.3.6 Laufende gesetzgeberische Projekte

Soweit ersichtlich gibt es im Moment keine laufenden gesetzgeberischen Projekte zum gewerbmässigen Wertschriften- und Beteiligungshandel.

10.3.7 Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten parlamentarischen Vorstösse dar.

Nr.	Art	Status	Titel	Text (Auszug)
20.4048	In.	Erledigt	Steuerliche Rahmenbedingungen für Business Angels verbessern	[...] 3. Sieht der Bundesrat Handlungsbedarf in der Tatsache, dass sich in letzter Zeit offensichtlich vermehrt Schweizer Business Angels für Investitionen in Schweizer Startups in ausländischen Konstrukten organisieren, in der Absicht, die Risiken im Zusammenhang mit den vorhandenen steuerlichen Unsicherheiten zu umgehen?

²⁸⁵ VON AH, 93.

²⁸⁶ BGer, 9. Mai 2016, 2C_1131/2015, E.3.1.2.); BGer, 12. September 2012, 2C_385/2011, E. 2.; 25.9.2012, 2C_115/2012, E. 2.2.1.; 2C_1131/2015, E. 3.1.2.

²⁸⁷ BGer, 12. September 2012, 2C_385/2011, E. 2.; 25. September 2012, 2C_115/2012, E. 2.2.1.; VON AH, 90 ff.

²⁸⁸ BGer, 9. Mai 2016, 2C_1131/2015.

²⁸⁹ Für die kantonalen Steuern massgebend ist Art. 7, Art. 1 Abs. 2 StHG; Für die Gemeindesteuer Art. 7 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 1 lit. a StHG.

²⁹⁰ Art. 27 Abs. 2 lit. b DBG; ZWEIFEL/BEUSCH, Art. 18, Rz. 17-18; LOCHER, Art. 18 DBG, Rz. 57.

4. Ist der Bundesrat bereit, in einem Bericht darzulegen, wie das Kreisschreiben Nr. 36 der ESTV zum gewerbsmässigen Wertschriftenhandel angepasst werden kann, um die Rechtsunsicherheit bei Investitionen in Startups zu beseitigen? [...]

10.3.8 Erlassverzeichnis

Erlass	Artikel	Link
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).	Art. 122 Abs. 1 BV	BV
Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (642.11)	Art. 16 Abs. 3, Art. 18 Abs. 2 DBG	DBG
Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (642.14)	Art. 7 StHG	StHG

10.4 Handlungsempfehlungen

Die Analyse des geltenden Rechts zeigt, dass eine Rechtsunsicherheit für Business Angels bei Investitionen aus dem Privatvermögen in Start-ups besteht. Diese aufzuheben oder zu verringern ist aus Sicht der Expert*innen ein zentrales Anliegen. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, die Rechtsunsicherheit bei der Besteuerung von Business Angel-Investitionen zu mindern.

10.4.1 Anpassung des Kreisschreibens Nr. 36 der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Zur Beseitigung der Rechtsunsicherheit sollte erstens eine Anpassung der Kriterien der Vorprüfung gemäss KS 36 ESTV in Betracht gezogen werden. Eine erste Unsicherheit für steuerpflichtige Personen liegt bereits in der Vorprüfung der «Safe Haven» Kriterien (vgl. Ziff. 10.3.3). Diese Kriterien stellen ein durch die ESTV ausgearbeitetes Instrument dar, «um der Mehrheit der Steuerpflichtigen eine angemessene Rechtssicherheit zu gewährleisten [...]».²⁹¹ Sie können somit, soweit ersichtlich, durch die ESTV angepasst werden.

Bei der Betrachtung dieser Kriterien fällt auf, dass die Höhe des Gewinns für die Beurteilung von grosser Relevanz ist. Fällt der Veräusserungsgewinn im Verhältnis zu den Umständen des/der Investor*in besonders hoch aus, sind die Kriterien bereits nicht erfüllt.

Es sollte demnach geprüft werden, wie die Vorprüfung der Steuerbehörden gemäss KS 36 ESTV so angepasst werden kann, dass die Höhe des Veräusserungsgewinnes nicht die «matchentscheidende»

²⁹¹ KS ESTV, Gewerbsmässiger Wertschriftenhandel, 3.

Grösse ist.²⁹² Denn übersteigt der Umsatz nach der heutigen Regelung ein bestimmtes Verhältnis zum Wertschriften- und Guthabenbestand oder dem Reineinkommen, ist die Erfüllung der Vorprüfung bereits nicht mehr möglich. Dies betrifft insbesondere zwei Punkte: Erstens geht es um die Messung der Höhe des Transaktionsvolumens anhand des Verhältnisses zwischen der Summe aller Kaufpreise und Verkaufserlöse zum Wertschriften- und Guthabenbestand anfangs der Steuerperiode. Zweitens betrifft es die Bewertung der Notwendigkeit des Erzielens von Kapitalgewinnen zur Lebenshaltung anhand des Verhältnisses zwischen realisierten Kapitalgewinnen und dem Reineinkommen. Mit einer Ausklammerung der Gewinnhöhe könnte das Risiko für Business Angel-Investor*innen, in die ermessensgeprägte Gesamtprüfung zu gelangen (vgl. Ziff. 10.3.4), signifikant reduziert werden, weil die anderen Kriterien der Vorprüfung i.d.R. erfüllt sein dürften (keine Fremdmittelfinanzierung, Haltedauer von mind. sechs Monaten, kein spekulativer Einsatz von Derivaten).

Bei einer Anpassung der Kriterien ist jedoch zu beachten, dass diese nicht nur für Business Angel-Investitionen, sondern für eine Vielzahl von Fallkonstellationen wirksam ist. Es stellt sich somit die Frage, ob überhaupt die Möglichkeit einer sachgerechten objektivierten Formulierung der Kriterien für alle betroffenen Sachverhalte besteht, welche nicht der bundesgerichtlichen Auslegung des Art. 18 Abs. 2 DBG widerspricht. Weiter ist anzumerken, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 18 Abs. 2 DBG auch bei einer Abänderung der Vorprüfung bestehen bleibt. Dies bedeutet insb., dass bei einem Nichterfüllen der Vorprüfungskriterien nach wie vor, sowohl bei der Gesamtprüfung durch die Steuerbehörde, als auch bei einer gerichtlichen Überprüfung des Entscheids der Steuerbehörde, die Indizien des Bundesgerichts zur Anwendung gelangten. Diese Unsicherheit kann mit einer Änderung des KS 36 ESTV nicht beseitigt werden.

10.4.2 Präzisierung des gewerbsmässigen Wertschriftenhandels im DBG

Zu einer gänzlichen Aufhebung der Rechtsunsicherheit wäre eine Anpassung der Indizien der Gesamtprüfung des Bundesgerichts notwendig. Diese räumen den Steuerbehörden ein beträchtliches Ermessen ein. Da das KS 36 ESTV lediglich die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 18 Abs. 2 DBG wiedergibt und keine Gesetzeskraft hat,²⁹³ müsste zu einer neuen Festlegung der Kriterien der Gesamtprüfung der betreffende Artikel im DBG (und analog die Bestimmung im StHG) präzisiert werden. Dies könnte erstens durch die Nennung von Abgrenzungskriterien im Gesetz selbst geschehen. Zweitens könnte Art. 18 Abs. 2 DBG präzisiert und durch eine Verordnung des Bundesrates ergänzt werden, welche die Kriterien ausführt.²⁹⁴ Die Verordnung kann sich sowohl auf eine Sonderbestimmung direkt im Gesetz als auch auf die Generalermächtigung in Art. 199 DBG stützen.²⁹⁵

Dabei gilt es zu beachten, dass eine explizite Regelung des gewerbsmässigen Wertschriftenhandels im Gesetz zu einer gewissen Starrheit der Kriterien führt. Die explizite Regelung der Abgrenzung im Gesetz wurde bereits in den Beratungen der Eidgenössischen Räte zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 diskutiert. Die Idee scheiterte jedoch gemäss den Materialien an der Komplexität des Themas, und es wurde an der Regelung durch Praxis und Rechtsprechung

²⁹² Siehe dazu REICH/VON AH, welche sich gegen eine Beachtung der Höhe des Gewinns aussprechen (DBG Komm., Art. 18, Rz. 16e).

²⁹³ KS ESTV, Gewerbsmässiger Wertschriftenhandel, 3; BGer, 29. Juli 2021, 2C_758/2020 E. 6.1.

²⁹⁴ Wie beispielsweise die Verordnung über die Besteuerung der Liquidationsgewinne bei definitiver Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit (LGBV), welche sich auf Art. 37b und Art. 199 DBG stützt.

²⁹⁵ LOCHER, Kommentar DBG, Art. 199, Rz. 3.

festgehalten.²⁹⁶ Der Bundesrat hielt dieser Möglichkeit im Rahmen seiner Antwort auf die Interpellation Silberschmidt jüngst entgegen, «dass eine Einzelfallbetrachtung zu sachgerechteren Lösungen führt».²⁹⁷ Eine positiv-rechtliche Formulierung von Kriterien müsste einer Vielzahl unterschiedlicher Fallkonstellationen gerecht werden, da die Abgrenzung zwischen privater Anlagetätigkeit und gewerbsmässigem Wertschriftenhandel nicht nur die Tätigkeit von Business Angels betrifft. Erfasst wird bspw. auch der spekulative Optionshandel, bei welchem die Indizien des Bundesgerichts auf andere Weise betrachtet werden als bei der Beurteilung des Beteiligungshandels. Letztlich sollte auch eine Abschätzung darüber erfolgen, inwiefern eine Konkretisierung der Abgrenzungskriterien zu einer Anpassung der Investitionstätigkeit führt.

Im Rahmen dieser Überlegungen empfehlen wir eine genauere Prüfung der möglichen Kriterien im DBG und StHG. Denkbar wäre, die Kriterien der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufzugreifen und zu objektivieren, wie dies bereits durch die von der ESTV formulierten Vorprüfung versucht wurde. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Heterogenität der zu beurteilenden Fallkonstellationen eine sachgerechte Objektivierung der Kriterien erschwert.

10.4.3 Prüfung eines Start-up Labels für Business Angel-Investitionen

Die Formulierung von positiv-rechtlichen Kriterien für den gewerbsmässigen Wertschriftenhandel ist komplex, weil diese, wie unter Ziff. 10.4.2 ausgeführt, einer Vielfalt von Fallkonstellationen gerecht werden müssen. Als weitere Möglichkeit zur Beseitigung der Rechtsunsicherheit soll eine positive Formulierung der Voraussetzungen spezifisch für Business Angel-Investitionen geprüft werden. Dazu könnte spezifisch für Business Angel-Investitionen ein «Start-up Label» geschaffen werden.

Mit einem solchen Label könnte definiert werden, unter welchen Umständen Investitionen in Start-ups durch Privatpersonen als Angel-Investitionen gelten. Die so definierten Angel-Investitionen würden sodann aus der Prüfung nach Art. 18 Abs. 2 DBG ausgeklammert werden. Damit würde eine Veräusserung von Beteiligungs- und Mitgliedschaftsrechten unter dem Label grundsätzlich als steuerfreier Kapitalgewinn qualifizieren. Im Gegenzug wären jedoch auch etwaige Verluste nicht abzugsfähig.

In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist die bestehende Regelung des gewillkürten Geschäftsvermögens,²⁹⁸ wonach Beteiligungen von über 20% beim Kauf freiwillig als Geschäftsvermögen klassifiziert werden dürfen, sofern die Haltedauer der Beteiligungsrechte mindestens ein Jahr beträgt. In Kombination mit einer grundsätzlichen Qualifikation der Investition als private Vermögensverwaltung wäre es Investor*innen bei Angel-Investitionen von über 20% damit möglich, zum Zeitpunkt des Kaufs zu bestimmen, ob sie die Beteiligungen als Privat- oder Geschäftsvermögen halten wollen.

Im Ergebnis würden Business Angel-Investitionen eine steuerliche Sonderbehandlung geniessen, welche jedoch unter dem Gesichtspunkt der Innovationsförderung wünschenswert sein könnte.

²⁹⁶ Votum Villiger (Bundesrat), AB S 1999, S. 47; siehe auch Vorschlag von ARNOLD, Kap. 6.

²⁹⁷ Interpellation Silberschmidt, «Stellungnahme des Bundesrates».

²⁹⁸ Art. 18 Abs. 2 DBG; KS ESTV, Teilbesteuerung der Einkünfte aus Beteiligungen im Geschäftsvermögen und zum Geschäftsvermögen erklärte Beteiligungen.

Im Ausland gibt es bereits einige Beispiele für Definitionen von Business Angel-Investitionen im Zusammenhang mit Steueranreizen,²⁹⁹ welche zur Bestimmung der Kriterien für ein Start-up Label in der Schweiz herangezogen werden könnten. Auf die konkrete Ausgestaltung der Steuerbegünstigungen wird hier jedoch nicht weiter eingegangen.

In Israel existiert eine Regelung zur Förderung von Business Angel-Investitionen, bei der Investor*innen bereits zum Zeitpunkt der Investition Gewissheit darüber haben, ob ihre Investition sich für die Steuererleichterung qualifiziert.³⁰⁰ Investor*innen erhalten eine steuerliche Begünstigung, wenn sie, unter anderen, in eine sog. «Start-up Company» investieren. Eine «Start-up Company» unter israelischem Recht ist ein im Inland gegründetes, geleitetes und kontrolliertes Unternehmen, dessen F&E Aufwand mindestens zu 75% im Inland anfällt und nur der Entwicklung von eigenen Produkten dient. Weiter wird auf den Umsatz des Unternehmens³⁰¹ und auf die Höhe der Einnahmen im Verhältnis zum F&E Aufwand abgestellt. Schliesslich existiert eine Obergrenze der Investitionssumme in das Unternehmen zum Zeitpunkt der Investition.³⁰²

Etwas weniger konkret sind die Voraussetzungen für eine Steuervergünstigung bei Investitionen in Start-up Gesellschaften im US-Bundesstaat Massachusetts («Angel Investor Tax Credit»)³⁰³. Auch diese Regelung stellt unter anderem auf Eigenschaften des Unternehmens ab, in welches investiert wird. Der Angel Investor Tax Credit hängt ab von der Anzahl der Vollzeitstellen (unter 20), der Höhe des Umsatzes,³⁰⁴ sowie dem Vorliegen eines Businessplans, welcher aufzeigt, wie die Investition verwendet wird. Letztens stellt die Regelung Anforderungen an den/die Investor*in. Er/sie darf bis anhin nicht am Unternehmen beteiligt sein oder in einem Arbeitsverhältnis dazu stehen. Die Investition muss sodann aus eigenen Mitteln des/der Investor*in finanziert sein und ist nur bis zu einem vordefinierten Höchstbetrag abzugsfähig.

Aus den obengenannten Kriterien kann abgeleitet werden, dass für eine Steuererleichterung neben dem Sitz und Tätigkeit der Gesellschaft in der Schweiz die Grösse des Unternehmens, beispielsweise am Umsatz wie auch an der Anzahl Mitarbeiter*innen gemessen, eine zentrale Rolle spielen könnte. Auch die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und bestimmte Eigenschaften der Investor*innen könnten einbezogen werden, wie beispielsweise die (fehlende) Beziehung zum Unternehmen und die Finanzierung aus Eigenmitteln. Letzteres ist *nota bene* bereits jetzt in der Abgrenzung zum gewerbmässigen Wertschriftenhandel relevant (vgl. oben Ziff. 10.3.3 f.).

Diese Kriterien könnten sodann in einer Verordnung des Bundesrates kodifiziert werden.

²⁹⁹ Vgl. dazu Angel's Law in Israel, welche «Start-up Companies» für die Gewährung von steuerlichen Anreizen an Investor*innen definiert (2011-2012 Economic Policy Law, Section 20; Knesset, Knesset Plenum approves in first reading bill for granting benefits to investors that invest in Israeli high-tech companies, < <https://m.knesset.gov.il/EN/News/PressReleases/Pages/press15822v.aspx> >; ISRAEL INNOVATION AUTHORITY; SOLDHA/ROSENZWEIG/HAREL, S. 3), sowie der «Angel Investor Tax Credit» in MA, USA (Mass. Gen. Laws ch. 62, §6, subsection t, < <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleIX/Chapter62/Section6> >).

³⁰⁰ SOLDHA/ROSENZWEIG/HAREL, 4.

³⁰¹ Konkret darf der Umsatz des Unternehmens von der Gründung bis zur Antragsstellung der Investor*in maximal NIS 4,5 Mio. (~1.18 Mio. Fr.) betragen (1 NIS = 0.26 CHF, Umrechnungskurs am 28.12.2022.).

³⁰² Konkret darf die Summe der Investitionen in das Unternehmen, inklusive der zu prüfenden Investition, NIS 12 Mio. (~3.16 Mio. Fr.) nicht übersteigen (1 NIS = 0.26 CHF, Umrechnungskurs am 28.12.2022.)

³⁰³ Mass. Gen. Laws ch. 62, §6, subsection t, < <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleIX/Chapter62/Section6> >

³⁰⁴ Max. USD 500'000 (~462'050 Fr.). 1 USD = 0.92 CHF, Umrechnungskurs am 02.01.2022.

10.5 Fazit

Um der Unsicherheit von Business Angel-Investor*innen zu begegnen, empfehlen wir in erster Linie die Prüfung einer Anpassung des Kreisschreibens Nr. 36 der Eidgenössischen Steuerverwaltung (KS 36 ESTV) sowie des Art. 18 DBG. Bei solchen Anpassungen ist jedoch zu beachten, dass diese nicht nur für Business Angel-Investitionen, sondern für eine Vielzahl von Fallkonstellationen wirksam sind.

Alternativ könnte die Einführung eines Start-up Labels geprüft werden. Durch eine solche Kennzeichnung könnten Investitionen in Start-ups durch Privatpersonen unter der Einhaltung von vordefinierten Kriterien von der Prüfung des gewerbmässigen Wertschriftenhandels i.S.v. Art. 18 Abs. 2 DBG ausgenommen werden. Hinweise für die Ausarbeitung solcher Kriterien finden sich u.a. in Steueranreizsystemen im Ausland.

11 Umwandlung von Personengesellschaften in Kapitalgesellschaften

11.1 Problemdefinition

Start-ups organisieren sich zu Beginn ihrer Geschäftstätigkeit in vielen Fällen aus ökonomischen Gründen als Personengesellschaften (insb. Einzelfirma). Diese werden später häufig in Kapitalgesellschaften umgewandelt. Die Sperrfrist von fünf Jahren zur Erzielung eines steuerfreien Kapitalgewinns bei der Umwandlung von einer Personengesellschaft in eine juristische Person wird von den Expert*innen als zu lange wahrgenommen. Da schnell wachsende Start-ups ihre Maturität bereits vor Ablauf der Fünfjahresfrist erreichen können, könne die Sperrfrist ein Hindernis für einen Exit sein.

11.2 Executive Summary

Die Veräusserung von Beteiligungs- und Mitgliedschaftsrechten nach der Umwandlung einer Personengesellschaft in eine Kapitalgesellschaft untersteht in der Schweiz einer fünfjährigen Sperrfrist. Werden vor Ablauf der fünfjährigen Frist Beteiligungs- oder Mitgliedschaftsrechte zu einem über dem Wert des übertragenen steuerlichen Eigenkapitals liegenden Preis veräussert, werden die übertragenen stillen Reserven nachträglich als selbständiges Einkommen der Personengesellschafter*innen besteuert. Zudem werden Sozialversicherungsabgaben fällig. In vergangenen Gesetzgebungsprojekten wurde bereits eine Änderung oder Aufhebung der Sperrfrist erfolglos diskutiert.

Wir empfehlen in erster Linie, eine Vereinfachung der Gründung von Kapitalgesellschaften anzustreben. Zudem sollte die Umsetzung eines subjektiven Systems für die Sperrfrist geprüft werden. Dabei besonders zu beachten sind die Rechtssicherheit für betroffene Unternehmen sowie die Umsetzung durch die Kantone.

11.3 Übersicht zur Regulierung

11.3.1 Kompetenzverteilung

Zur Erleichterung von Unternehmensumstrukturierungen haben der Bundes- und die kantonalen Gesetzgeber unterstützende zivil- und steuerrechtliche Normen erlassen. Das Fusionsgesetz (FusG) stellt dabei das zivilrechtliche Hauptregelwerk dar, welches durch Normen im Steuerrecht, im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) ergänzt wird. Mit den Bestimmungen im StHG wurden die Kantone dazu verpflichtet, entsprechende Bestimmungen in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen. Für natürliche Personen und damit auch

für Personengesellschaften sind im Bundesrecht insb. Art. 19 DBG³⁰⁵ und Art. 8 StHG³⁰⁶, auf kantonaler Ebene beispielhaft § 19 StG ZH oder Art. 22 StG BE zentral. Im Folgenden wird auf die Bundesgesetzgebung eingegangen, wobei das StHG dieselben Anforderungen an die kantonalen Gesetze stellt. Diese Bestimmungen werden wiederum durch die Praxis der Eidgenössischen Steuerverwaltung ergänzt (Kreisschreiben Nr. 5a).³⁰⁷

11.3.2 Umwandlung

Unter einer Umwandlung wird generell jegliche Änderung der Rechtsform eines Unternehmens verstanden.³⁰⁸ Die vorliegenden Ausführungen beschränken sich aber – der identifizierten Problemstellung folgend – auf die Umwandlung von Personen- in Kapitalgesellschaften. Dieser Rechtskleidwechsel geschieht meist nicht als Umwandlungstatbestand unter dem FusG³⁰⁹, sondern nimmt i. d. R. die Gestalt einer Sacheinlagegründung unter Art. 634 und Art. 777c Abs. 2 Ziff. 1 OR an. Dabei wird die Personengesellschaft aufgelöst, und das Vermögen wird durch Vermögensübertragung gem. Art. 69 ff. FusG oder Art. 181 OR auf die Kapitalgesellschaft übertragen.³¹⁰ Möglich ist auch ein Buchwertkauf des Betriebs eines Personenunternehmens durch eine bestehende Kapitalgesellschaft.³¹¹ Die zivilrechtliche Ausgestaltung ist für die steuerrechtliche Betrachtung jedoch nicht massgebend.³¹²

Bei der Umwandlung einer Personen- in eine Kapitalgesellschaft ermöglichen sowohl das DBG als auch die kantonalen Steuergesetze die Möglichkeit einer steuerneutralen Übertragung von Vermögenswerten. An diese sind jedoch einige Voraussetzungen geknüpft, da dies auch eine Überführung von Geschäfts- ins Privatvermögen ist.³¹³ Der/die Personenunternehmer*in gibt ihre dingliche Berechtigung am Geschäftsvermögen auf und erhält dafür Beteiligungsrechte an der Kapitalgesellschaft, welche in den meisten Fällen seinem/ihrem Privatvermögen zugeordnet wird. Werden im Rahmen der Umwandlung stille Reserven auf die Kapitalgesellschaft übertragen, unterliegen diese nur dann nicht der Einkommenssteuer aus selbständiger Erwerbstätigkeit, wenn die nachfolgenden Voraussetzungen erfüllt sind.

11.3.3 Voraussetzungen

Das Gesetz stellt in Art. 19 Abs. 2 DBG vier Voraussetzungen für die steuerneutrale Umwandlung von Personengesellschaften auf. Erstens muss ein Betrieb oder ein Teilbetrieb auf eine juristische Person übertragen werden. Dazu müssen zweitens die bereits für die Einkommenssteuer massgeblichen Werte übernommen werden.³¹⁴ Drittens wird vorausgesetzt, dass die Steuerpflicht in der Schweiz

³⁰⁵ Art. 19 Abs. 2 DBG.

³⁰⁶ Art. 8 Abs. 3bis StHG.

³⁰⁷ KS ESTV, Umstrukturierungen.

³⁰⁸ REICH/VON AH, in DBG Komm., Art. 19, Rz. 6.

³⁰⁹ Das FusG sieht nur Umwandlungen von Handelsgesellschaften (Kollektiv- und Kommanditgesellschaften) in Kapitalgesellschaften vor (Art. 54 Abs. 2, 3 FusG).

³¹⁰ REICH/VON AH, in DBG Komm, Art. 19, Rz. 44.

³¹¹ KS ESTV, Umstrukturierungen, 3.2.1.

³¹² KS ESTV, Umstrukturierungen, 2.2.1, 3.2.1.1.

³¹³ REICH/VON AH, in DBG Komm, Art. 19, Rz. 44; BGer, 7. August 2013, 2C_1019/2012, E. 2.1; BGer, 4. März 2020, 2C_1/2020, E. 2.4.

³¹⁴ Dazu REICH/VON AH, in DBG Komm, Art. 19, Rz. 21; MEIER-MAZZUCATO, S. 350 ff.

fortbesteht.³¹⁵ Viertens, und hier liegt des Pudels Kern, dürfen in den fünf Jahren nach der Umstrukturierung keine Beteiligungs- oder Mitgliedschaftsrechte zu einem über dem Wert des übertragenen steuerlichen Eigenkapitals liegenden Preis veräussert werden.³¹⁶ Konkret bedeutet dies, dass in den fünf Jahren nach der Umwandlung keine stillen Reserven realisiert werden dürfen.

11.3.4 Die Sperrfrist

Die Steuerneutralität einer Umstrukturierung setzt gemäss geltendem Recht voraus, dass es sich bei der Transaktion um einen Umstrukturierungstatbestand und nicht um eine Veräusserung handelt.³¹⁷ Dies wird durch die Veräusserungssperrfrist von fünf Jahren sichergestellt, die im Zeitpunkt der privatrechtlichen Übertragung des Vermögens beginnt. Bei einer Sacheinlagegründung ist dies die Anmeldung beim Handelsregisteramt.³¹⁸ Eine rückwirkende Umwandlung ist für den Beginn der Veräusserungssperrfrist nicht massgebend.³¹⁹

Die Sperrfrist und ihr Umfang haben sich in der Praxis herausgebildet, bevor sie im Rahmen der Einführung des FusG im DBG und StHG kodifiziert wurden.³²⁰ Die Sperrfrist wird nach geltendem Recht nicht mehr mit der Verhinderung von Steuerumgehungen begründet, sondern stützt sich auf ein «gesetzliches Realisationskonzept».³²¹ Konkret stellt das geltende Recht unabhängig von subjektiven Beweggründen nur noch auf die entgeltliche Veräusserung von Beteiligungsrechten und die damit verbundene Realisation von stillen Reserven ab.³²² Ein Entlastungsbeweis ist ausgeschlossen.³²³ Der Begriff der Veräusserung umfasst auch eine Kapitalerhöhung mit einer Veräusserung von Bezugsrechten.³²⁴ In diesem Fall entspricht die Quote der zu versteuernden stillen Reserven dem Verhältnis des Verkaufserlöses für die Bezugsrechte zu den offenen und stillen Reserven im Zeitpunkt der Kapitalerhöhung.³²⁵

Art. 37b DBG³²⁶ sowie Art. 11 Abs. 3 StHG sehen eine erleichterte Besteuerung der stillen Reserven vor, wenn der/die Personengesellschafter*in seine/ihre selbständige Tätigkeit nach Vollendung des 55. Altersjahres oder wegen Invalidität definitiv aufgibt.³²⁷

11.3.5 Folgen der Nichteinhaltung

Werden innerhalb der Sperrfrist Beteiligungsrechte zu einem Preis veräussert, der über dem Wert des übertragenen steuerrechtlichen Eigenkapital liegt, kommt es zu einem Nachsteuerverfahren.³²⁸ Grundlage für die Nachsteuer sind die anteilmässigen stillen Reserven der Personengesellschaft zum

³¹⁵ Dazu REICH/VON AH, in DBG Komm, Art. 19 Rz. 18; MEIER-MAZZUCATO, S. 350 ff.

³¹⁶ Dazu REICH/VON AH, in DBG Komm., Art. 19, Rz. 18; MEIER-MAZZUCATO, S. 350 ff.

³¹⁷ REICH/VON AH, in DBG Komm, Art. 19 Rz. 70.

³¹⁸ Die Umwandlung wird mit der Eintragung in das Handelsregister rechtswirksam (Art. 67 FusG).

³¹⁹ KS ESTV, Umstrukturierungen, 3.2.2.4.

³²⁰ BGer 28. Dezember 1998, ASA 68, S. 71; Botsch. FusG, 4372.

³²¹ Botsch. FusG, 4372; BGer 28. Dezember 1998.

³²² REICH/VON AH, in DBG Komm, Art. 19, Rz. 72.

³²³ KS ESTV, Umstrukturierungen, 3.2.2.4; BGer 28. Dezember 1998, ASA 68, S.71.

³²⁴ KS ESTV, Umstrukturierungen, 3.2.2.4.

³²⁵ KS ESTV, Umstrukturierungen, 3.2.2.4.

³²⁶ Art. 37b Abs. 1 DBG.

³²⁷ Dazu BAUMGARTNER, in DBG-Komm, Art. 37b, Rz. 7 ff.

³²⁸ Zur Nachsteuer: Art. 151-153 DBG, Art. 53 StHG, § 160 ff. StG ZH und Art. 206 StG BE.

Zeitpunkt der Umwandlung. Die übertragenen stillen Reserven werden bei dem/der ehemaligen Personengeschafter*in als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit besteuert.³²⁹ Die Besteuerung erfolgt, unabhängig von der Höhe der Quote, anteilmässig entsprechend der Quote der veräusserten Beteiligungsrechte.³³⁰ Im Umfang der Nachbesteuerung kann die Kapitalgesellschaft als Gewinn versteuerte stille Reserven geltend machen.³³¹ Damit soll eine Mehrfachbesteuerung der stillen Reserven vermieden werden.

Das Nachsteuerverfahren hat zusätzlich zur Folge, dass auf den anteilmässigen stillen Reserven, welche als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit behandelt werden, nachträglich die Sozialversicherungsbeiträge für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Art. 8 Abs. 1 AHVG), die Invalidenversicherung (Art. 2 f. IVG) und die Erwerbsersatzordnung (Art. 26 f. EOG) erhoben werden.

11.3.6 Laufende gesetzgeberische Projekte: Postulat Derder

Im Moment läuft kein gesetzgeberisches Projekt zur Änderung der Sperrfristen. Immerhin erarbeitet der Bundesrat zurzeit einen Bericht als Antwort auf das Postulat Derder «Kapital- und Vermögenssteuern stark wachsender KMU senken», welcher die Auswirkungen der Steuerbelastung auf junge Unternehmen untersuchen soll.³³² Dieser soll im zweiten Halbjahr 2023 verabschiedet werden und weitere Aufschlüsse zu den Auswirkungen von Steueranpassungen auf schnell wachsende KMU zulassen.³³³ Das Postulat äussert sich insbesondere auch zur Vermögenssteuer. Es bleibt abzuwarten, ob auch die Bestimmungen zu Umwandlungen adressiert werden.

11.3.7 Verzeichnis parlamentarischer Vorstösse

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten parlamentarischen Vorstösse dar.

Nr.	Art	Status	Titel	Text (Auszug)
17.4292	Postulat	Angenommen	Kapital- und Vermögenssteuern stark wachsender KMU senken	Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die Möglichkeiten und Folgen einer Senkung der Kapital- und der Vermögenssteuern von Unternehmen zu erstellen.
02.3638	Motion	Angenommen	Rasche Vorlage einer Botschaft zur Unternehmenssteuerreform	Der Bundesrat wird eingeladen, die angekündigten Vorschläge zur Reform der Unternehmensbesteuerung möglichst rasch vorzulegen und den Räten bis Mitte 2003 eine Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II zu unterbreiten.

³²⁹ Zur Nachsteuer: Art. 151-153 DBG, Art. 53 StHG, § 160 ff. StG ZH und Art. 206 StG BE.

³³⁰ Dies gilt insb. auch für qualifizierte Beteiligungen. KS ESTV, Umstrukturierungen, 3.2.2.4.

³³¹ Das Nachsteuerverfahren wird angewendet, wenn die letzte Steuerveranlagung bereits rechtskräftig ist und erfolgt rückwirkend auf den Zeitpunkt der Umwandlung (Art. 151 Abs. 1 DBG). Botsch. Vereinfachung Nachbesteuerung, 8801.

³³² Postulat Derder.

³³³ Interpellation Nantermod, «Stellungnahme des Bundesrates».

11.3.8 Erlassverzeichnis

Die folgende Tabelle stellt einen Überblick über die in der Analyse berücksichtigten Erlasse dar.

Erlass	Artikel	Link
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).	Art. 122 Abs. 1 BV.	BV
Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG) vom 3. Oktober 2003 (SR 221.301)	Art. 54, Art. 59 FusG	FusG
Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (642.11)	Art. 19, Art. 151-153 DBG	DBG

11.4 Handlungsempfehlungen

11.4.1 Vereinfachung der Gründung von Kapitalgesellschaften

Gemäss den befragten Expert*innen ist der Grund, weshalb bei einer Unternehmensgründung zuerst eine Einzelfirma oder eine andere Personengesellschaft gewählt wird, ein ökonomischer. Daher ist zur Abschwächung der vorliegenden Problematik zentral, die Gründung von Kapitalgesellschaften zu vereinfachen. So kann vermieden werden, dass eine Umstrukturierung zu einem späteren Wachstumsstadium des Unternehmens notwendig wird. Das Postulat Silberschmidt, welches den Bundesrat beauftragt, eine Ermöglichung der Teilliberierung oder der Senkung des Startkapitals der GmbH zu prüfen, könnte zum Abbau der Hürden bei der Gründung bedeutend beitragen.³³⁴ Der sich in Arbeit befindende Bericht des Bundesrates sollte Aufschluss darüber geben, wie eine Erleichterung der GmbH-Gründung ermöglicht werden kann.

11.4.2 Aufhebung oder Verkürzung der Sperrfrist

Die fünfjährige Sperrfrist scheint, wie der wirtschaftliche Teil gezeigt hat (vgl. 3.2.5), sinnvolle Nachfolgeregelungen und Exits zu behindern. Die Länge der Frist von fünf Jahren hat sich aus der Praxis ergeben.³³⁵ Dass die Sperrfrist nach geltendem Recht objektiviert betrachtet wird (vgl. Ziff. 11.3.4), ist eine Kodifizierung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Praxis der Kantone.³³⁶ Eine objektivierte Betrachtung trägt zur Rechtssicherheit bei, was auch für Start-ups in der Gründungsphase gemäss den Expert*innen ein zentrales Anliegen ist.

In der Ausarbeitung der Unternehmenssteuerreform II (UStR II) wurde bereits eine gänzliche Aufhebung der Sperrfristen bei Umstrukturierungen diskutiert.³³⁷ Allerdings erfolgte dies insbesondere

³³⁴ Postulat Silberschmidt.

³³⁵ MEIER-MAZZUCATO, S. 351.

³³⁶ BGer, 28. Dezember 1998, ASA 68, S. 71, E.4.c.; Botsch. FusG, 4372.

³³⁷ Motion WAK-NR, 02.3638, «Stellungnahme des Bundesrates»; ESTV, Schlussbericht Standortstudie, S. 58-59.

zur Erleichterung von Nachfolgeregelungen, um die Übertragung von Personengesellschaften im Alter nicht zu behindern. Diese Problematik wurde im Rahmen der UStR II mit der Einführung des Art. 37b DBG und Art. 11 Abs. 5 StHG adressiert. Als ausgleichende Massnahme wurde in dieser Diskussion auch eine Kapitalgewinnbesteuerung angedacht.³³⁸ Der Ansatz wurde auch in der Vernehmlassung zur Unternehmenssteuerreform II zusammen mit einer Kapitalgewinnsteuer als nicht wünschenswert eingestuft.³³⁹ Es ist zudem anzumerken, dass auch für weitere Umstrukturierungstatbestände Sperrfristenregelungen existieren, welche bei einer Änderung der hier thematisierten Regelung berücksichtigt werden müssten. Es empfiehlt sich demnach, die ökonomischen Folgen einer Aufhebung oder Verkürzung der Sperrfristen genauer zu überprüfen.

11.4.3 Einführung eines subjektiven Systems

Eine zweite Möglichkeit der Änderung der Sperrfristenregelung ist eine Flexibilisierung der Sperrfrist. Bereits im Rahmen der Ausarbeitung des FusG schlug die Arbeitsgruppe «Steuern bei Umstrukturierungen» ein subjektives System in Form einer Beweislastumkehr vor.³⁴⁰ Der einzelfallgerechte Ansatz wurde denn auch in der Vernehmlassung zum Fusionsgesetz begrüsst; allerdings scheiterte das Anliegen insbesondere aufgrund des sich für die Kantone möglicherweise ergebenden Mehraufwandes.³⁴¹ Bei einer Veräusserung der Beteiligungsrechte innerhalb der Sperrfrist wäre demnach durch den Veräusserer nachzuweisen, dass die Umstrukturierung «zum Zwecke der Weiterführung des Unternehmens»³⁴² (und nicht zum Zweck der Geschäftsveräusserung) erfolgte.³⁴³ Es müsste konkretisiert werden, welche Tatbestände unter einen Weiterführungszweck fallen sollten. Insbesondere wäre zu definieren, unter welchen Umständen Start-ups diesen Weiterführungszweck erfüllen könnten.

Aus Sicht von innovationsgetriebenen Unternehmen ist eine dem Einzelfall angepasste Lösung im Sinne einer subjektiven Betrachtung zu begrüssen. Insbesondere in schnell wachsenden Branchen, wie beispielsweise in der Biotechnologie, scheint es realistisch, dass für weitere Investitionen eine Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft zu Weiterführungszwecken geschieht. Die innovationsgerichtete Weiterführung eines Unternehmens durch eine Veräusserung der Beteiligungsrechte soll nicht durch eine zu lange Sperrfrist behindert werden. Aus der Perspektive der Rechtssicherheit ist eine solche einzelfallgerechte Regelung jedoch nicht unproblematisch.

11.5 Fazit

Insgesamt ist die objektivierte Sperrfristenregelung bei Umwandlungen aus der Perspektive der Rechtssicherheit zu begrüssen. Um die innovationsgerichtete Weiterführung eines Unternehmens durch Veräusserung nicht zu behindern, empfehlen wir in erster Linie eine Vereinfachung der Gründung von Kapitalgesellschaften. Zudem empfehlen wir die genauere Überprüfung des Systems der Sperrfristenregelung sowie deren Verkürzung oder gänzliche Aufhebung.

³³⁸ ESTV, Schlussbericht Standortstudie, S. 58-59.

³³⁹ Mo. WAK-NR, 02.3638, «Stellungnahme des Bundesrates».

³⁴⁰ STOCKAR ET AL., S. 20.

³⁴¹ Botsch. FusG, 4351.

³⁴² STOCKAR ET AL., S. 20.

³⁴³ STOCKAR ET AL., S. 20.

12 Fazit juristischer Teil

Die vorliegende Analyse des geltenden Rechts zeigt, dass zu vielen von den Expert*innen genannten Problemfeldern bereits gesetzgeberische Projekte und/oder Vorstösse vorliegen. Dies ist erfreulich und zeugt vom gesetzgeberischen Willen, Hürden für die Innovationstätigkeit von Start-ups in der Schweiz abzubauen. Trotzdem sehen wir in den fünf analysierten Themenfeldern Optimierungspotential. Konkret ergeben sich die folgenden Empfehlungen:

Zur Erhöhung der Transparenz und Effizienz im Konformitätsbewertungsverfahren von **MedTech** Produkten empfehlen wir eine «Front-of-Queue»-Regelung, womit Konformitätsbewertungsverfahren prioritär behandelt würden. Zudem ist die Einführung eines Innovation Hubs zu prüfen, in welchem Start-ups frühzeitig auf das Bestehen der Konformitätsbewertungsverfahren vorbereitet werden. Wir empfehlen zudem, die Aktualisierung des Mutual Recognition Agreements auf politischer Ebene voranzutreiben, um entsprechende Handelshürden wieder abzubauen.

Zur Vereinfachung der Einführung von **Novel Foods** empfehlen wir, den Bewilligungsprozess für Novel Foods vollständig zu digitalisieren und zu prüfen, ob Studien während des Bewilligungsverfahrens zu erlauben sind. Zudem könnte unter Berücksichtigung der Lebensmittelsicherheit mittels Pilotprojekte die Eckpunkte einer zukünftigen Regulatory Sandbox erarbeitet werden. Zu beachten ist bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen das Verhältnis zur EU, da eine gegenseitige – momentan fehlende – Anerkennung von Novel Food-Bewilligungen anzustreben ist.

Zur **Digitalisierung** der Prozesse im **Notariatswesen** sind momentan keine Handlungsfelder zu erkennen, da die gerade laufenden Gesetzgebungsprojekte die Kritik der Expert*innen weitgehend adressieren. Im Rahmen dieser Novellen empfehlen wir die verpflichtende Anwendung von digitalen Verfahren im Notariatswesen, da ansonsten eine zögerliche Umsetzung durch die Kantone droht. Zudem ist bei der gesetzgeberischen Arbeit – soweit technisch möglich und sinnvoll – die staatliche E-ID zu integrieren. Die Abschaffung einzelner Notariatsschritte im Gründungsprozess wurde nicht vertieft überprüft, weil die Aktienrechtsrevision gezeigt hat, dass der politische Wille dazu fehlt.

Um der Unsicherheit von **Business Angel-Investor*innen** bezüglich der einkommenssteuerrechtlichen Behandlung ihrer Veräusserungsgewinne oder -verluste zu begegnen, empfehlen wir in erster Linie die Prüfung einer Anpassung sowohl des Kreisschreibens Nr. 36 der Eidgenössischen Steuerverwaltung (KS 36 ESTV) als auch von Art. 18 DBG. Alternativ könnte die Einführung eines Start-up Labels geprüft werden. Durch eine solche Kennzeichnung könnten Investitionen in Start-ups durch Privatpersonen unter der Einhaltung von vordefinierten Kriterien von der Prüfung des gewerbsmässigen Wertschriftenhandels i.S.v. Art. 18 Abs. 2 DBG ausgenommen werden.

Um die Veräusserung von Unternehmen zur innovationsgerichteten Weiterführung nicht durch die **fünfjährige Umwandlungssperrfrist** zu behindern, empfehlen wir in erster Linie eine Vereinfachung der Gründung von Kapitalgesellschaften. So kann vermieden werden, dass eine Umstrukturierung zu einem späteren Wachstumsstadium des Unternehmens notwendig wird. Zudem empfehlen wir die genauere Überprüfung des Systems der Sperrfristenregelung sowie deren Verkürzung oder gänzliche Aufhebung.

Anhang

TEIL 1: WIRTSCHAFTLICHE ANALYSE

Literaturverzeichnis

- Aernoudt, R. (2005). Seven ways to stimulate the business angels' investments. *Venture Capital, Vol.7 Iss.4*, S. 359-371.
- Aidis, R., Estrin, R., & Mickiewicz, T. (2012). Size matters: entrepreneurial entry and government. *Small Business Economics, Vol.39*, S. 119-139.
- Alemany, L., & Andreoli, J. (2018). Introduction to Entrepreneurial Finance. In L. Alemany, & J. Andreoli, *Entrepreneurial Finance: The Art and Science of Growing Ventures* (S. 2-22). Cambridge: Cambridge University Press.
- Allen, H. (2019). Regulatory Sandboxes. *George Washington Law Review, 87(3)*, S. 579-645.
- Alpkan, L., Bulut, C., Gunday, G., Ulusoy, G., & Kilic, K. (2010). Organizational support for intrapreneurship and its interaction with human capital to enhance innovative performance. *Management Decision, Vol.48 Iss.5*, S. 732-755.
- AussenwirtschaftsCenter Paris. (2021). *Frankreich: Erhöhung des Mindestlohns ab 1.Mai 2022*. Paris; <https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/frankreich-erhoehung-mindestlohns-1-mai-2022.html>, abgerufen am 13.07.2022: WKO - Wirtschaftskammer.
- Bergnehr, M., & Svensson, A. (01. 04 2021). *Restraints of trade and dominance in Sweden: overview*. Von Thomson Reuters: Practical Law: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-588-6405?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-588-6405?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true); abgerufen am 13.07.2022 abgerufen
- Best Countries Ranking 2021. (2021). *U.S. News Best Countries*. New York: U.S. News. Retrieved on June 30th 2022 from <https://www.usnews.com/news/best-countries/rankings> .
- Blohm, I., Antretter, T., Siren, C., Grichnik, W., & Wincent, J. (2020). It's a Peoples Game, Isn't It?! A Comparison Between the Investment Returns of Business Angels and Machine Learning Algorithms. *Entrepreneurship Theory and Practice, Vol.46 Iss.4*, S. 1054-1091.
- BMWi. (2021). *Existenzgründung - Motor für Wachstum und Wettbewerb*. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/existenzgruendung.html>; abgerufen am 16.07.2022: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.
- Boyns, N., Cox, M., Spires, R., & Hughes, A. (2003). *Research into the Enterprise Investment Scheme and venture capital trusts*. London: PACEC.
- Bozesan, M. (2020). *Integral Investing - From Profit to Prosperity*. Cham: Springer.

- Brandes, D., Stutzer, J., Grampp, M., & Naville, M. (2020). *Internationale Spitzenkräfte: Die Schweiz braucht sie - Den "Kampf um die klügsten Köpfe gewinnen, die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz sichern*. Zürich: Deloitte. Switzerland.
- Brown, E., & Piroška, D. (2022). Governing Fintech and Fintech as Governance: The Regulatory Sandbox, Riskwashing, and Disruptive Social Classification. *New Political Economy*, 27(1), 19-32. doi:10.1080/13563467.2021.1910645
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle BAFA. (02. 07 2022). *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Von INVEST - Zuschuss für Wagniskapital*: https://www.bafa.de/DE/Wirtschaft/Beratung_Finanzierung/Invest/invest_node.html abgerufen
- Business Sweden. (2022). *Corporate Tax in Sweden*. Stockholm. <https://www.business-sweden.com/globalassets/services/learning-center/establishment-guides/corporate-tax-in-sweden.pdf>; abgerufen am 13.07.2022: The Swedish Trade & Invest Council.
- Bygrave, W., & Hunt, S. (2004). *Global Entrepreneurship Monitor financing report*. Wellesley, MA: Babson College, London Business School.
- Calvino, F., Criscuolo, C., & Menon, C. (2016). "No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies". *Science, Technology and Industry Policy Papers, Iss.29, OECD Publishing, Paris*.
- Capizzi, V. (2015). The returns of business angel investments and their major determinants, Vol.17 Iss.4. *Venture Capital*, S. 271-298.
- Cornelli, G., Doerr, S., Gambacorta, L., & Merrouche, O. (2020). *Inside the regulatory sandbox: effects on fintech funding*. BIS Working Paper No 901.
- Czarnitzki, D., Rammer, C., & Toole, A. (2014). University spin-offs and the "performance premium". *Small Business Economics, Vol.43, S. 309-326*.
- Davila, A., Foster, G., & Gupta, M. (2003). Venture capital financing and the growth of startup firms. *Journal of Business Venturing, Vol.18 Iss.6, S. 689-708*.
- Dörner, K., Flötotto, M., Henz, T., & Berger-de Leòn, M. (2021). *Entrepreneurship Zeitgeist 2030*. McKinsey & Company.
- Dutta, S., Lanvin, B., & Wunsch-Vincent, S. (2020). *Global Innovation Index 2020 - Who Will Finance Innovation?* Genf: World Intellectual Property Organization (WIPO).
- Dutta, S., Lanvin, B., Rivera Leòn, L., & Wunsch-Vincent, S. (2021). *Global Innovation Index 2021 - 14th Edition*. Genf: World Intellectual Property Organization (WIPO).
- Economiesuisse. (27. 11 2020). *Economiesuisse: Dossier Politik. Von Start-ups: Jungunternehmen mit grossem Wachstumspotential*: <https://www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/1-start-ups-jungunternehmen-mit-grossem-innovationspotenzial>; zugegriffen am 05.07.2022 abgerufen
- Eichler, M., Jank, K., & Zwankhuizen, A. (2021). *Startup-Ökosystem in der Schweiz: Schnellere Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Wirtschaft*. Bern: BAK Economics AG; Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).
- Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV. (2020). *Kreisschreiben Nr. 371, Version vom 30. Oktober 2020 - Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen*. Bern.

- Eidgenössisches Finanzdepartement. (2020). *Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer*. Von <https://steuerkonferenz.ch/downloads/kreisschreiben/SSK%20KS%2028%20-%20Kommentar%20D%20-2021%20-%20V%202021-11-30%20-%20final.pdf> abgerufen
- Eklund, J., Kardelo, M., Lappi, E., Svensson, M., & Thulin, P. (2021). *Entreprenörskap | Sverige - Nationell GEM- Rapport 2021*. Örebro: Örebro Universitet.
- FCA. (2022). *Regulatory Sandbox Guide*.
- FCA. (27. März 2022a). *Innovation Pathways*. Von Financial Conduct Authority: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/innovation-pathways> abgerufen
- FCA. (27. März 2022b). *Regulatory Sandbox*. Von Financial Conduct Authority: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox> abgerufen
- FCA. (April 2021). *Supporting innovation in financial services: the digital sandbox pilot*.
- FCA. (November 2015). *Regulatory sandbox*.
- Gompers, P., & Lerner, J. (2003). Equity financing. In Z. Acs, & D. Audretsch, *Handbook of entrepreneurship research* (S. 267-298). New York: Springer.
- Goo, J. J., & Heo, J.-Y. (18. Juni 2020). The Impact of the Regulatory Sandbox on the Fintech Industry, with a Discussion on the Relation between Regulatory Sandboxes and Open Innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 6(2), S. 43. doi:10.3390/joitmc6020043
- Gottschalk, S., Egel, J., Herrmann, F., Hupperts, S., Reuss, K., Köhler, M., . . . Wagner, S. (2016). *Evaluation des Förderprogramms "INVEST - Zuschuss für Wagniskapital"* PDF Logo. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).
- Grichnik, D., Hess, M., Greger, M., Goeldi, A., & Schweitzer, F. (2023). *Scale-Up Navigator: Das Handbuch für die nachhaltige Skalierung von Startups*. Weinheim: Wiley.
- Grossmann, M., Scharlipp, H., & Müller, T. (2019). *Machbarkeitsstudie Swiss Cleantech Later Stage Venture Fund*. Basel: ecos: Nachhaltige Entwicklung für Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.
- Handelszeitung. (06. 10 2020). *ETH-Spin-offs: Die Startups schaffen im Schnitt 30 Jobs*. Von Handelszeitung und BILANZ: <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/eth-spin-offs-die-startups-schaffen-im-schnitt-30-jobs>; abgerufen am 13.07.2022 abgerufen
- Heimann, T., & Kyora, S. (2022). *Swiss Venture Capital Report 2022*. Luzern: JNB Journalistenbüro GmbH, Swiss Private Equity & Corporate Finance Association SECA.
- Heyman, F., Norbäck, P.-J., Persson, L., & Andersson, F. (2019). Has the Swedish business sector become more entrepreneurial than the US business sector? *Research Policy*, S. 1809-1822.
- Hill, S., Ionescu-Somers, A., & Coduras, A. (2022). *Global Entrepreneurship Monitor 2021/2022 | Global Report*. Global Entrepreneurship Research Association (GERA).
- Hirschfeld, A., Gilde, J., & Wöss, N. (2020). *Female Founders Monitor 2020*. Berlin: Bundesverband Deutsche Startups e.V.
- Industrie- und Handelskammer IHK. (08 2021). *Industrie- und Handelskammer IHK Aachen*. Von Die Unternehmergeellschaft - UG (haftungsbeschränkt):

- <https://www.ihk.de/aachen/recht/rechtsinformationen/aktuelle-dokumente-zum-thema-recht/unternehmergesellschaft-607432>; abgerufen am 08.07.2022 abgerufen
- Innosuisse. (2019). *Mehrjahresprogramm 2021-2024 | Spitzenplatz*. Zürich: Weissgrund.
- Kalt, D., Weisser, V., & Bee, A. (11. 07 2019). *Mehr Stellen – aber gibt es auch genügend Arbeitskräfte? Von UBS | Media Switzerland*: <https://www.ubs.com/global/de/media/display-page-ndp/de-20190711-outlook-3q19.html>; abgerufen am 13.07.2022 abgerufen
- Keil, T., Markku, V., & Wilson, C. (2010). Unique Resources of Corporate Venture Capitalists as a Key to Entry into Rigid Venture Capital Syndication Networks. *Entrepreneurship Theory & Practice, Vol.34 Iss.1*, S. 83-103.
- Kollmann, T., Stöckmann, C., Hensellek, S., & Kensbock, J. (2016). *European Startup Monitor 2016*. Duisburg und Essen: Universität Duisburg-Essen, Lehrstuhl für E-Business.
- Kurniawati, M. (2020). The role of ICT infrastructure, innovation and globalization on economic growth in OECD countries, 1996-2017. *Journal of Science and Technology Policy Management, Vol.11 Iss.2*, S. 193-215.
- Kurzweil, R. (2005). *The singularity is near: when humans transcend biology*. New York: Viking Penguin.
- Kyora, S., & Rockinger, M. (2021). *Swiss Startup Radar 2021/2022*. Luzern: JNB Journalistenbüro GmbH.
- Lindberg, E., Bohman, H., Hulten, P., & Wilson, T. (2017). Enhancing students' entrepreneurial mindset: a Swedish experience. *Education + Training, Vol.59 Iss.7*, S. 768-779.
- Maeder, R. (2019. 10 03). *MoneyToday.ch*. Von Hat die Mobiliar tatsächlich 115 Millionen für Bexio bezahlt? Was macht das FinTech heute – und welcher Verfolger holt auf?: <https://www.moneytoday.ch/news/hat-die-mobiliar-tatsaechlich-115-millionen-fuer-bexio-bezahlt-was-macht-das-fintech-heute-und-welcher-verfolger-holt-auf>; abgerufen am 03.07.2022 abgerufen
- Mamou, M. (2021). *The funding gap - Investors and female entrepreneurs*. Zürich: UBS Switzerland AG.
- Martin, J., & Schmidt, C. (2010). How to Keep Your Top Talent. *Harvard Business Review, Vol.88 Iss.5*, S. 54-61.
- Mason, C., & Botelho, T. (2018). Early Source of Funding (2): Business Angels. In L. Alemany, & J. Andreoli, *Entrepreneurial Finance: The Art and Science of Growing Ventures* (S. 60-96). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mastercard Index of Women Entrepreneurs. (2022). *The Mastercard Index of Women Entrepreneurs - How targeted support for women-led business can unlock sustainable economic growth*. <https://www.mastercard.com/news/media/phwevxc/the-mastercard-index-of-women-entrepreneurs.pdf>, abgerufen am 13.07.2022: Mastercard.
- Mauer, R., & Steigerthal, L. (2018). *EU Startup Monitor 2018*. Brüssel: European Commission and ESCP Europe Jean-Baptiste Say Institute for Entrepreneurship.
- Meyer, R., Meyer, D., & Merz, D. (2021). *Female Entrepreneurship: Unternehmensgründungen von Frauen im Fokus*. Windisch: Fachhochschule Nordwestschweiz | Hochschule für Wirtschaft.
- Mohout, O. (2019). *European Tech Scale-ups Report 2018*. Antwerp.

- Morais, G., dos Santos, V., da Silva Tolentino, R., & Martins, H. (2021). Intrapreneurship, Innovation, and Competitiveness in Organization. *International Journal of Business Administration*, Vol.12 Iss.2, S. 1-14.
- Moro-Visconti, R. (2021). Early-Stage and Debt-Free Startups. In R. Moro-Visconti, *Startup Valuation* (S. 143-159). Cham: Palgrave Macmillan.
- Pisoni, A., & Onetti, A. (2018). When startups exit: comparing strategies in Europe and the USA. *Journal of Business Strategy*, Vol.39 Iss.3, S. 26-33.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. (2022). *Zwölf Euro Mindestlohn - Mehr Lohn für Millionen Menschen*. Berlin; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/12-euro-mindestlohn-2006858#:~:text=Darunter%20ist%20eine%20Kurve%20zu,Euro%2C%202022%3A%2012%20Euro.> , abgerufen am 13.07.2022: Deutsche Bundesregierung.
- Reid, W., Chen, D., Goldfarb, L., Hackmann, H., Lee, Y., Mokhele, K., . . . Whyte, A. (2010). Earth System Science for Global Sustainability: Grand Challenges. *Science*, Vol.300 Iss.6006, S. 916-917.
- Riding, A. (2008). Business angels and love money investors: segments of the informal market for risk capital. *Venture Capital*, Vol.10 Iss.4, S. 355-369.
- Roosenboom, P. (2018). Harvesting: The Exit. In L. Alemany, & J. Andreoli, *Entrepreneurial Finance: The Art and Science of Growing Ventures* (S. 530-562). Cambridge: Cambridge University Press.
- San José, A., Roure, J., & Aernoudt, R. (2005). Business Angel Academies: Unleashing the Potential for Business Angel Investment. *Venture Capital*, Vol.7 Iss.2, S. 149-165.
- Samuels, A. (28. 09 2017). *Why Does Sweden Have So Many Start-Ups?* Von The Atlantic: [https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/09/sweden-startups/541413/;](https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/09/sweden-startups/541413/) abgerufen am 13.07.2022 abgerufen
- Siegenthaler, P., & von Wartburg, R. (10. 06 2021). *Warum die Schweiz internationale Arbeitskräfte braucht*. Von swissinfo.ch: <https://www.swissinfo.ch/ger/warum-die-schweiz-internationale-arbeitskraefte-braucht/45810190>, abgerufen am 13.07.2022 abgerufen
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. (22. 06 2022). *Wissens- und Technologietransfer: Umsetzung der Prüfaufträge zur Beschleunigung der Wissensnutzung im Schweizer Start-up-Ökosystem*. Von https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/webshop/2022/start-up-oekosystem.pdf.download.pdf/Beschleunigung_Wissensnutzung_Start-ups_Bericht_SBFI_D.pdf abgerufen
- Stam, E., & Stenkula, M. (2017).). Intrapreneurship in Sweden: an international perspective. *Financial and Institutional Reforms for an Entrepreneurial Society (FIRES)*, D5.
- State of European Tech. (2021). *State of European Tech*. Retrieved on July 1st, 2022, from https://soet-pdf.s3.eu-west-2.amazonaws.com/State_of_European_Tech_2021.pdf: Atomice, Silicon Valley Bank, Orrick.
- SwissLife. (22. 08 2022). *SwissLife*. Von 1e-Vorsorgelösung: eine selbstbestimmte berufliche Vorsorge für das Kader: <https://www.swisslife.ch/de/private/blog/1e-loesung.html> abgerufen

- Switzerland Global Enterprise. (22. 01 2022). *Exportwissen: «DER SCHRITT INS AUSLAND IST FÜR START-UPS OFT UNERLÄSSLICH»*. Von <https://www.sge.com/de/article/exportwissen/20194-c1-interview-philip-morger-exportstarters> ; abgerufen am 03.07.2022 abgerufen
- Unger, P. (24. 09 2020). *Remote Work: Warum die Zukunft den «Global first»-Teams gehört*. Von Bilanz: <https://www.handelszeitung.ch/bilanz/valley-view/remote-work-warum-die-zukunft-den-global-first-teams-gehört>; abgerufen am 13.07.2022. abgerufen
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2022). *Trade and Development Report 2022*. New York: United Nations Publishing.
- Vogel, S., Peter, N., Hess, D., & Scherrer, S. (2016). *Steuerliche Rahmenbedingungen für Startup-Unternehmen*. Zürich: Staiger, Schwald & Partner; abgerufen am 01.07.2022 von https://staiger.law/media/ssp_paragraph_thema_ausgabe_02_16_web.pdf.
- World Bank Group. (2019). *Doing Business 2019 - Training for Reform*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank Group. (2020). *Doing Business 2022 - Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development.

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1:** Dimensionen des Global Innovation Index- Ranking und Positionierung der Schweiz im internationalen Vergleich
- Abbildung 2:** Ranking der Schweiz entlang relevanter Innovationsdimensionen. Eigene Darstellung
- Abbildung 3:** Beteiligte Interessengruppen der Primärdatenerhebung
- Abbildung 4:** Antwortstruktur auf die Frage «Wie schätzen Sie die regulatorischen Rahmenbedingungen für Start-ups in der Schweiz auf einer Skala von 1 bis 10 ein?» – Ergebnisse der Online-Umfrage
- Abbildung 5:** Identifizierte potenzielle Handlungsfelder
- Abbildung 6:** Ergebnisübersicht gegliedert nach Themenfeldern
- Abbildung 7:** Bürokratischer Aufwand der Unternehmensgründung nach Prozessschritten – Ergebnisse der Online-Umfrage
- Abbildung 8:** Zugang zu Wachstumskapital, aggregiert über alle Entwicklungsstufen – Ergebnisse der Online-Umfrage
- Abbildung 9:** Wirksamkeit potenzieller Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen – Ergebnisse der Online-Umfrage
- Abbildung 10:** Qualität und Umfang der Förderung von Startups durch Universitäten und Fachhochschulen – Ergebnisse der Online-Umfrage
- Abbildung 11:** Mögliche Massnahmen und Entwicklungsbereiche
- Abbildung 12:** Priorisierung möglicher Massnahmen und Priorisierung für die juristische Analyse

Alle Darstellungen im vorliegenden Bericht sind Visualisierungen, welche von den Autor*innen eigens zum Zwecke dieses Reports angefertigt wurden.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CVC	Corporate-Venture-Capital
ESOP	Employee Stock Option Plans
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FCA	Financial Conduct Authority
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologien
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
KTG	Krankentaggeldversicherung
MRA	Mutual Recognition Agreement
PK	Pensionskasse
ROI	Return-on-Investment
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
SVA	Sozialversicherungsanstalt
VC	Venture Capital
WIPO	World Intellectual Property Organization
3Fs	Family, Friends & Fools (Sammelbegriff für Quellen frühphasiger Startup-Finanzierung aus dem engen sozialen Umfeld)

TEIL 2: JURISTISCHE ANALYSE

Literaturverzeichnis

ARNOLD MIRJAM: Private Vermögensverwaltung oder selbständige Erwerbstätigkeit? Eine Analyse der Rechtsprechung, *zsis*) 2011 Monatsflash Nr. 10.

AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.): VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar (Zürich 2019) (zit. BEARBEITER*IN, in VwVG-Komm., Art., Rz.).

BAG/SECO/STS-EDA/SWISSMEDIC: Vorprojekt neue Medizinprodukteregulierung (Eventualplan B2) – Studienbericht zur Impact-Analyse (Juni 2022).

BJ: Bundesgesetz über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBG) und Änderung der Grundbuchverordnung (GBV) – Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens vom 17. Dezember 2021 (zit. BJ Vernehmlassung VE-EÖBG).

BJ: Gutachten – Bundeskompetenz zur Regelung des Beurkundungsverfahrens (Bern, 13. September 2018).

BLV: Gesuch nach Artikel 16 Buchstabe b der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV; SR 817.02) zum Inverkehrbringen eines neuartigen Lebensmittels gemäss Artikel 15 Absatz 1 Buchstaben a-j LGV (Juni 2020) (zit. BLV Bewilligungsgesuch).

BLV: Teil A: Eintretensabklärung – Checkliste für Unterlagen zur Einstufung des Novel Food-Status (April 2022) (zit. BLV Eintretensabklärung).

BLV: Teil B: «Neuartige Traditionelle Lebensmittel» - Checkliste für Unterlagen für die materielle Beurteilung für «Neuartige traditionelle Lebensmittel» (April 2022) (zit. BLV Checkliste Teil B).

BREITENMOSE STEPHAN/WEYENETH ROBERT: Europarecht – Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz – EU (4. A. Zürich 2021).

DER BUNDESRAT: Rasch wachsende Jungunternehmen in der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4237 Derder vom 12. Dezember 2013 (zit. BR, Bericht Jungunternehmen)

DONAUER DANIEL: Grundlagen des Lebensmittelrechts, in: Donauer Daniel/Reeves Hugh/Weber Celine (Hrsg.), Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht (Zürich 2020) 1-32.

EICHENBERGER THOMAS/JAISLI URS/RICHLI PAUL (Hrsg.): Heilmittelgesetz, Basler Kommentar (2. A. Basel 2022) (zit. BSK HMG-BEARBEITER*IN, Art., N).

EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (ESTV): Steuern als Standortfaktor: Reformbedarf für die Schweiz? Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Standortstudie» (2001) (zit. ESTV, Schlussbericht Standortstudie)

EUROPEAN COMMISSION: Notice to Stakeholders – Status of the EU-Switzerland Mutual Recognition Agreement (MRA) for Medical Devices (26. Mai 2021).

GEISER THOMAS/WOLF STEPHAN: Zivilgesetzbuch II, Basler Kommentar (6. A. Basel 2019) (zit. BSK ZGB II-BEARBEITER*IN, Art., N).

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL: Note 15520/22 to the Council on the Implementation of the Medical Device Regulation – Information from the Commission (6. Dezember 2022)

HAGEN JULIA: Regulatory Sandboxes – Ein Instrument für digitale Innovationen im Gesundheitssektor, in: Pfannstiel Mario A./Kassel Kristin/Rasche Christoph (Hrsg.), Innovationen und Innovationsmanagement im Gesundheitswesen – Technologien, Produkte und Dienstleistungen voranbringen (Wiesbaden 2020).

ISRAEL INNOVATION AUTHORITY: 2021 Innovation Report: Is this the end of the Israeli “Start-Up Nation” era?

KELLERHALS CARRARD: Rechtsgutachten – Labelling-Anforderungen (altrechtliche Produkte) vom 16. Dezember 2021.

KUNZ PETER V.: Zum «Aktienrecht 4.0»: Einordnung und Überblick zur neuen schweizerischen Aktienrechtsordnung, recht 2021, 195 ff.

LOCHER PETER: Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, 1. Teil (2. Aufl. Basel 2019).

MEIER-MAZZUCATO GIORGIO: Steuern Schweiz: Grundriss zu den eidgenössischen und kantonalen Steuern mit Beispielen und Darstellungen (Bern 2022).

MEULENBELT MAARTEN/LOCKHART NICOLAS J.S./RAJU DEEPAK/BALSIGER BETTS ANDREAS: Swiss access to EU market – protected by law, endangered by politics?, LSR 2021, 245 ff.

MÜLLER LUKAS: Digitales Notariat, elektronische öffentliche Beurkundung und digitale Gründung, GesKR 2022, 60 ff.

SCHNEIDER YVES/ZENHÄUSERN PATRICK/SAURER GUIDO/HETTICH PETER/PIETZONKA ANNIK: Prüfauftrag zu Regulatory Sandboxes (Bern 2022 = Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 35. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO)

SETHE ROLF/CETINKAYA MELTEM: Sinn und Unsinn von Formerleichterungen im geplanten Aktienrecht, REPRAX, 4/2018, 153 ff.

SIDLEY AUSTIN: Memorandum – EU/EEA Market Access for “Swiss Legacy Devices” Post Abandonment of Swiss-EU MRA (2 July 2021).

SOLDOHA ELIRAN/ROSENZWEIG STAV/HAREL SHAI: Incentivizing angels to invest in start-ups: Evidence from a natural experiment, Research Policy 52 (2023).

STOCKAR CONRAD/BÖCKLI PETER/GRETER MARCO/KLÄY HANSPETER/PASCHOUD JEAN-BLAISE/RIEDWEG PETER/VISCHER FRANK/DIGERONIMO ANGELO/WALKER BEAT/SANER PAUL: Bericht der Arbeitsgruppe Steuern bei Umstrukturierungen (Akt. Fassung August 1997).

SWISS MEDTECH: Faktenblatt – Steigender Kostendruck auf die Herstellung von Medizinprodukten (7. September 2022).

TGA: Priority applicant guidelines for medical devices (including IVDs) – Priority applicant determination criteria and process (Version 2.0, December 2020).

TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS: Allgemeines Verwaltungsrecht (Bern 2022).

VON AH JULIA: Besteuerung von Unternehmen und Unternehmern / Gewerbmässige Tätigkeit - Entwicklungen und Konsequenzen, in: Uttinger Laurence/Rentzsch Daniel P./Luzi Conradin (Hrsg.), Dogmatik und Praxis im Steuerrecht, Festschrift für Markus Reich, (Zürich 2014).

ZWEIFEL MARTIN/BEUSCH MICHAEL: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) (2022) (zit. BEARBEITER*IN, in DBG Komm., Art., Rz.).

Materialienverzeichnis

Änderungen von Verordnungen des Lebensmittelrechts (Entwurf) vom 30. September 2022 (zit. Entwurf Stretto 4).

Bezeichnung technischer Normen und gemeinsamer Spezifikationen für Medizinprodukte gestützt auf dem Heilmittelgesetz vom 11. April 2022, BBl 2022 845.

Bezeichnung technischer Normen und gemeinsamer Spezifikationen für Medizinprodukte gestützt auf dem Heilmittelgesetz vom 19. Dezember 2022, BBl 2022 3108.

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 1. März 1999, BBl 1999 III 3453 ff. (zit. Botsch. HMG)

Botschaft zum Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat vom 27. Dezember 2021, BBl 2022 143 ff. (zit. Botsch. E-DNG).

Botschaft zum Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung vom 22. August 2000, BBl 2000 4337 ff. (zit. Botsch. FusG).

Botschaft zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 25. Mai 2011, BBl 2011 5571 ff. (zit. Botsch. LMG).

Erläuternder Bericht: Totalrevision der Medizinprodukteverordnung und Verordnung über klinische Versuche mit Medizinprodukten (neue Medizinprodukte-Regulierung) vom Juli 2020 (zit. Erläuternder Bericht MepV).

Erläuterungen zur Änderung der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (Entwurf) vom 30. September 2022 (zit. Erläuterungen Stretto 4).

Fahne Notariatsdigitalisierungsgesetz, Beschluss Ständerat vom 15. Dezember 2022 (zit. Fahne E-DNG).

Geschäft des Bundesrates (21.083) «Notariatsdigitalisierungsgesetz» vom 17. Dezember 2021 (zit. Geschäft des Bundesrates (21.083)).

Interpellation Nantermod (22.3700) «Die Produktionsmittel von der Vermögenssteuer» vom 16. Juni 2022 (zit. Interpellation Nantermod).

Interpellation Silberschmidt (20.4048) «Steuerliche Rahmenbedingungen für Business Angels verbessern» vom 22. September 2020 (zit. Interpellation Silberschmidt).

Kreisschreiben Nr. 28 der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) vom 28. August 2008, Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer (zit. KS SSK, Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer).

Kreisschreiben Nr. 36 der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) vom 1. Februar 2022 betreffend Umstrukturierungen als Gegenstand der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer sowie der Stempelabgaben (zit. KS ESTV, Umstrukturierungen).

Kreisschreiben Nr. 37 der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) vom 30. Oktober 2020 betreffend Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen (zit. KS ESTV, Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen).

Kreisschreiben Nr. 5a der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) vom 27. Juli 2012 betreffend Gewerbmässigen Wertschriftenhandel (zit. KS ESTV, Gewerbmässiger Wertschriftenhandel).

Motion Müller (20.3211) «Für mehr Handlungsspielraum bei der Beschaffung von Medizinprodukten zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung» vom 04. Mai 2020 (zit. Mo. Müller).

Motion Silberschmidt (21.3180) «Vollständig digitale Unternehmensgründung sicherstellen» vom 16. März 2021 (zit. Mo. Silberschmidt).

Motion WAK-NR (02.3638) «Rasche Vorlage einer Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II» vom 20. November 2002 (zit. Mo. WAK-NR, 02.3638).

Motion WAK-NR (17.3261) «Wettbewerbsfähige steuerliche Behandlung von Start-ups inklusive von deren Mitarbeiterbeteiligungen» vom 03. April 2017 (zit. Mo. WAK-NR, 17.3261)

Motion WAK-NR (21.3001) «Verlustverrechnung auf zehn Jahre erstrecken» vom 12. Januar 2021 (zit. Mo. WAK-NR, 21.3001).

Notariatsdigitalisierungsgesetz, Erstat, AB S 2022 (Provisorische Fassung ohne Seitenangaben).

Postulat Derder (17.4292) «Kapital- und Vermögenssteuern stark wachsender KMU senken» vom 15. Dezember 2017 (zit. Postulat Derder).

Postulat Silberschmidt (21.4422) «Prüfung einer Modernisierung der GmbH» vom 14. Dezember 2022 (zit. Postulat Silberschmidt).

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BGEID	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste vom 27. September 2019, BBl 2019 6567 ff.
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101).
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11)
E-BEKJ	Entwurf zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ).
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
E-DNG	Entwurf zum Bundesgesetz über die Digitalisierung des Notariats (Notariatsdigitalisierungsgesetz, DNG), BBl 2022 144 ff.
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EU-MDR	Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte (Medical Device Regulation), zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2020/561 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020.
GesKR	Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht
ggf.	gegebenenfalls
HMG	Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21).
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
KS ESTV	Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)
KS SSK	Kreisschreiben der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK)

LGBV	Verordnung über die Besteuerung der Liquidationsgewinne bei definitiver Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit (LGBV) vom 17. Februar 2010 (SR 642.114).
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) vom 16. Dezember 2016 (SR 817.02).
LMG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 20. Juni 2014 (SR 817.0).
LSR	Life Science Recht – Law journal for pharma, biotech, and medtech
m.a.W.	mit anderen Worten
max.	maximal
MepV	Medizinprodukteverordnung (MepV) vom 1. Juli 2020 (SR 812.213).
MRA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement, MRA) vom 21. Juni 1999 (SR 0.946.526.81).
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (OR) vom 30. März 1911 (SR 220).
recht	Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis
REPRAX	Zeitschrift zur Rechtsetzung und Praxis im Gesellschafts- und Handelsregisterrecht
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
sog.	Sogenannt
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14).
STS-EDA	Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
TGA	Therapeutic Goods Administration (Australia)
u.a.	unter anderem
VE-BGEID	Vorentwurf vom 29. Juni 2022 zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID).
VE-EÖBG	Vorentwurf vom 11. Dezember 2018 zum Bundesgesetz über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖGB).
Verordnung EDI	Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel vom 16. Dezember 2016 (SR 817.022.2).

VeÜ-VwV	Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (VeÜ-VwV) vom 18. Juni 2010 (SR 172.021.2).
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021).
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210).