



3. Dezember 2021

Umsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulats 19.3634, WAK-S, 18.6.2019



Inhaltsverzeichnis

1	Übersicht	4
2	Auftrag und Umfang des Berichts	5
2.1	Auftrag und Umfang der Analyse.....	5
2.2	Methodik.....	5
3	Umsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums in der Länderprüfung 2016	6
3.1	Ausgangslage.....	6
3.2	Übersicht über die getroffenen gesetzlichen Massnahmen.....	6
4	Ausführungen zu den einzelnen gesetzlichen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum in der Länderprüfung 2016	7
4.1	Obligationenrecht.....	7
4.1.1	Inhaberaktien.....	7
4.1.1.1	Inhalt des neuen Regimes in Art. 622 Abs. 1 ^{bis} , Abs. 2 ^{bis} , Abs. 2 ^{ter} OR.....	7
4.1.1.2	Umsetzung.....	7
4.1.2	Melde- und Verzeichnisführungspflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen.....	10
4.1.2.1	Inhalt der Melde- und Verzeichnisführungspflicht (Art. 697j, Art. 790a und Art. 697f OR).....	10
4.1.2.2	Umsetzung.....	10
4.2	Sanktionsrecht.....	12
4.2.1	Verletzung von Meldepflicht (Art. 327 StGB) und Verletzung der Pflicht zur Führung von Verzeichnissen (Art. 327a StGB).....	12
4.2.1.1	Inhalt.....	12
4.2.1.2	Umsetzung.....	12
4.2.2	Mangel in der Organisation (Art. 731b Abs. 1 Ziff. 3 und 4 OR).....	13
4.2.2.1	Inhalt.....	13
4.2.2.2	Umsetzung.....	13
4.3	Steueramtshilfe.....	14
4.3.1	Änderungen der Partei- und Prozessfähigkeit im Rahmen von Amtshilfeersuchen (Art. 18a StAhiG).....	14
4.3.1.1	Inhalt.....	14
4.3.1.2	Umsetzung.....	14
4.3.2	Pflicht von Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz, in der Schweiz ein Verzeichnis ihrer Inhaberinnen und Inhaber zu führen (Art. 22 ^{bis} StAhiG).....	14
4.3.2.1	Inhalt.....	14
4.3.2.2	Umsetzung.....	15
5	Internationale Entwicklungen	15
5.1	Länderprüfung 2020 der Schweiz des Globalen Forums.....	15
5.2	Entwicklungen in der FATF zu wirtschaftlich berechtigten Personen.....	16
5.3	Entwicklungen in der EU zu wirtschaftlich berechtigten Personen.....	17
5.4	Weitere Entwicklungen in der OECD zu wirtschaftlich berechtigten Personen..	18
6	Fazit	18
6.1	Umsetzung des Gesetzes.....	18
6.1.1	Neues Regime der Inhaberaktien.....	18

6.1.2	Sanktionen und Melde- und Verzeichnispflichten über wirtschaftlich berechnete Personen	19
6.1.3	Weiteres	19
6.2	Ausblick	20

1 Übersicht

Mit dem Postulat 19.3634 beauftragt die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) den Bundesrat, bis Ende 2021 einen Statusbericht zur Umsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke vorzulegen. Gegebenenfalls soll der Bundesrat Änderungsvorschläge vorlegen. Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 21. August 2019 die Annahme des Postulats und der Ständerat nahm dieses am 18. September 2019 an.

Dieser Statusbericht wird hiermit vorgelegt. Auf eine Übersicht zum Umfang und zur Methodik der Analyse folgt eine kurze Übersicht der jeweiligen gesetzlichen Massnahmen im zu untersuchenden Bundesgesetz. Danach wird auf die Umsetzung und Problemstellungen der einzelnen gesetzlichen Massnahmen eingegangen. Zudem werden die aktuellen internationalen Entwicklungen in den hier interessierenden Themenbereichen aufgezeigt. Schliesslich werden in einem Fazit die Umsetzung der gesetzlichen Massnahmen gewürdigt und möglicher Handlungsbedarf sowie künftige Vorgehensweisen aufgezeigt.

Der vorliegende Statusbericht zeigt, dass die im Bundesgesetz vorgeschriebene Umwandlung der Inhaberaktien in Namenaktien ohne nennenswerte Schwierigkeiten vollzogen werden konnte. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass eine Vielzahl von kleinen Aktiengesellschaften von diesem gesetzlichen Erfordernis keine Kenntnis hatte, erwies sich die automatische Umwandlung der Inhaberaktien in Namenaktien und der Verzicht auf zeitliche Vorgaben für die Vornahme der erforderlichen Statutenänderungen als richtig. Die Empfehlungen und Kritiken des Global Forum in Bezug auf die Inhaberaktien konnten so vollständig adressiert werden. Auch die mit dem Gesetz eingeführte Partei- und Prozessfähigkeit von Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolger von verstorbenen Personen, die Gegenstand des Ersuchens im Rahmen der Amtshilfe sind, vermag die diesbezügliche Empfehlung des Global Forum vollumfänglich zu adressieren und hat sich in der Praxis als wirkungsvoll gezeigt.

Zu den übergangsrechtlichen Vorgaben lassen sich im heutigen Zeitpunkt noch keine Aussage machen, da die dafür vorgesehenen Verfahren noch nicht eingeleitet wurden, bzw. die gesetzlichen Fristen nicht abgelaufen sind. Die neu eingeführten straf- und zivilrechtlichen Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung der Meldepflichten und der Verletzung gesellschaftsrechtlicher Verzeichnisführungspflichten wurden bisher nicht angewendet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass insbesondere die Strafbestimmungen erst kürzlich in Kraft gesetzt wurden. Zur im Gesetz eingeführten Verzeichnisführungspflicht der Inhaberinnen und Inhaber von Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland können derzeit keine Aussagen gemacht werden, da es sich um eine Ordnungsvorschrift handelt. Die künftige Umsetzung dieser Vorgaben werden vom Bundesrat im Zusammenhang mit zu erarbeitenden Optionen weiter analysiert. Zudem wurden in der Länderprüfung 2020 diesbezügliche Monitoringempfehlungen durch das *Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke* (Global Forum) ausgesprochen. Schliesslich zeigt die im Zusammenhang mit dem Statusbericht durchgeführte Umfrage insbesondere bei kleinen Gesellschaften ein diffuses Bild in der praktischen Umsetzung der im Rahmen des Gesetzes angepassten Meldepflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen und Verzeichnisführungspflicht der Gesellschaften über wirtschaftlich berechnete Personen. Grössere Unternehmen haben hingegen in der Umsetzung der Vorgaben wenig Schwierigkeiten.

Die aktuellen internationalen Entwicklungen auf Ebene der *Financial Action Task Force im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung* (FATF), des Global Forum, der Europäischen Union (EU) sowie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bedeuten, dass insbesondere im Bereich der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen und Rechtsvereinbarungen (z.B. Trusts) erneut Revisionsarbeiten im Gange sind. Allgemein lässt sich eine verstärkte Tendenz zu einer weiteren Verschärfung der Transparenzpflichten der Unternehmen feststellen. In Anbetracht dieser Entwicklungen wird die Schweiz zum gegebenen Zeitpunkt eine Analyse ihrer nationalen Gesetzesgrundlagen und deren Effektivität durchführen, um mit

geeigneten Optionen die Zielsetzungen der Finanzmarktpolitik des Bundesrates im Bereich der Integrität und der internationalen Positionierung umzusetzen. Die Arbeiten hierzu sind bereits im Gang.

2 Auftrag und Umfang des Berichts

2.1 Auftrag und Umfang der Analyse

Die Schweiz hat 2019 ihren rechtlichen Rahmen und ihre Umsetzungspraxis im Bereich der steuerlichen Amtshilfe angepasst, um auf die Empfehlungen des Global Forum (erster Prüfzyklus) und der FATF zu reagieren.¹ Am 1. November 2019 ist das Bundesgesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (nachfolgend: Bundesgesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des Global Forum; [BBI 2019 4489](#)) in Kraft getreten.

Am 18. September 2019 nahm die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats das Postulat [19.3634](#) mit der folgenden Formulierung an: *Der Bundesrat wird beauftragt, bis Ende 2021 einen Statusbericht zur Umsetzung der Vorlage [18.082](#) Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke vorzulegen. Gegebenenfalls legt der Bundesrat Änderungsvorschläge vor.*

Die offene Formulierung des Postulats erforderte eine Konsultation der einschlägigen Materialien, um den Gegenstand des Auftrags genau festzulegen. In der Kommission wurden die folgenden Standpunkte vertreten:

- Der Autor des Postulats sprach damit die Umsetzung der Empfehlungen im Inland an, so insbesondere im Hinblick auf die Umwandlung der Inhaberaktien und die Pflicht, die wirtschaftlich berechtigten Personen zu identifizieren und zu melden.
- Von anderer Seite wurde die internationale Situation und die Standardkonformität der Gesetzesvorlage thematisiert. Es müsse eine kurze Bilanz zu den möglichen Problemen und Konsequenzen dieses Gesetzes gezogen werden.
- Schliesslich wurde argumentiert, der Bericht diene lediglich der Feststellung, ob in der Hektik rechtsetzungstechnische Fehler gemacht worden seien, die aus politischen und rechtlichen Gründen Änderungen am Gesetz erfordern.

Aufgrund dieser Anliegen behandelt der Bericht die Umsetzung der gesamten Vorlage sowie die thematisch damit verbundenen internationalen Entwicklungen. Der Bericht muss gemäss Auftrag vor Ende 2021 erstellt werden, also zu einem Zeitpunkt in dem Informationen zu bestimmten gesetzlichen Massnahmen noch nicht verfügbar sein werden, weil damit zusammenhängende Verfahren nicht abgeschlossen sein dürften, bzw. die gesetzlichen Fristen nicht abgelaufen sind (z.B. Entschädigung der Aktionäre, deren Aktien nichtig sind). Zudem werden relevante internationale Entwicklungen nicht abschliessend beurteilt werden können, da insbesondere die FATF ihre laufenden Revisionsarbeiten zum internationalen Standard noch nicht abgeschlossen hat (vgl. Ziff. 5.2 hiernach).

2.2 Methodik

Die unterschiedlichen gesetzlichen Massnahmen im Bundesgesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des Global Forum erfordern angemessene Methoden zur Ermittlung der relevanten Daten (statistisches Datenmaterial oder Umfragen), um zu untersuchen, wie es um die praktische Umsetzung der getroffenen Massnahmen im Inland steht.

Zum einen handelt es sich um Bereiche, in denen aufgrund bestehender Registrierungspflichten detaillierte statistische Daten verfügbar sind (Eintragung der Umwandlung der Inhaberaktien in Namenaktien im Handelsregister), die klare Aussagen über den Stand der Umsetzung erlauben. So lassen sich die Anzahl der Ausnahmefälle, in denen Inhaberaktien beibehalten werden dürfen

¹ [BBI 2019 279](#) für weitere Hintergrundinformationen.

(börsenkotierte Gesellschaften; Ausgestaltung als Bucheffekten) genau bestimmen. Kombiniert mit einer Umfrage bei ausgewählten Wirtschafts- und Branchenverbänden, können diese Angaben im aktuellen Gesamtkontext sinngebend interpretiert werden. Um die zivil- und strafrechtliche Durchsetzung der Melde- und Verzeichnisführungspflichten zu beurteilen, wurde zudem eine Umfrage bei fünf kantonalen Justizbehörden durchgeführt, um statistisches Material zu erhalten.

Bei bestimmten Massnahmen (insb. Nachträgliche Anerkennung von Aktionären, die den gesetzlichen Meldepflichten nicht nachgekommen sind; Entschädigung von Aktionären, deren Aktien unverschuldet nichtig geworden sind) handelt es sich um Vorgänge, die sich zwischen den Aktionären und ihren Gesellschaften zutragen, die weder einer Melde- noch einer Registrierungspflicht unterstehen. Bei anderen Massnahmen (Pflicht zur Meldung der an den Aktien und Stammanteilen wirtschaftlich berechtigten Personen; Führung der gesellschaftsrechtlichen Verzeichnisse; Pflicht der ausländischen Rechtseinheiten mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz zur Führung eines Verzeichnisses ihrer Inhaberinnen und Inhaber) handelt es sich um gesellschaftsinterne Pflichten. Da diese Vorgänge statistisch nicht erfasst werden, können Angaben zum Stand der Umsetzung dieser Massnahmen nur mittels Umfragen bei Wirtschafts- und Branchenverbänden sowie bei ausgewählten kantonalen Justizbehörden in Erfahrung gebracht werden.

3 Umsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums in der Länderprüfung 2016

3.1 Ausgangslage

Am 26. Juli 2016 hat das Global Forum den Bericht im ersten Prüfzyklus zur Schweiz (nachfolgend: Länderbericht 2016) veröffentlicht.² Die Schweiz hat darin die Gesamtnote «weitgehend konform» erhalten und es wurden verschiedene Empfehlungen ausgesprochen. Sie betrafen einerseits die Transparenz juristischer Personen und andererseits den Austausch von gestohlenen Daten. Ferner betrafen die Empfehlungen den Austausch von Informationen über verstorbene Personen sowie die Vertraulichkeit des Ersuchens.

Der zweite Zyklus der Länderprüfung der Schweiz begann im vierten Quartal 2018. Die erforderlichen Gesetzesänderungen mussten gemäss dem Prüfungskalender des Global Forum bis Oktober 2019 in Kraft treten, damit sie bei der Länderüberprüfung berücksichtigt werden konnten. Das Parlament hat die Vorlage zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum rechtzeitig beschlossen, sodass die umschriebenen Massnahmen in die Länderprüfung 2020 der Schweiz miteinbezogen werden konnten, was wesentlich zu einem positiven Rating beigetragen hat.

3.2 Übersicht über die getroffenen gesetzlichen Massnahmen

Das Bundesgesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des Globalen Forum ([BBI 2019 4489](#)) zielt darauf ab, die Empfehlungen aus dem Länderbericht 2016 umzusetzen und die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit die Gesamtnote im zweiten Zyklus der Länderüberprüfung gehalten werden konnte. Das Gesetz enthält insbesondere folgende Massnahmen:

- Verbot von nicht als Bucheffekten ausgestalteten Inhaberaktien bei nicht-börsenkotierten Gesellschaften und Vorgehen betreffend noch in Umlauf befindliche Inhaberaktien (Art. 622 Abs. 1^{bis}, 2^{bis}, 2^{ter} OR);
- Einführung von straf- und zivilrechtlichen Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung der Meldepflichten und der Verletzung gesellschaftsrechtlicher Melde- und Verzeichnisführungspflichten (Art. 327 und 327a StGB und Art. 731b Abs. 1 Ziff. 3 und 4 OR);

² OECD, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Switzerland 2016, 26. Juli 2016.

- Pflicht von Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz, in der Schweiz ein Verzeichnis ihrer rechtlichen Eigentümer zu führen (Art. 22^{bis} StAhiG);
- Einführung der Partei- und Prozessfähigkeit von Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolgern von verstorbenen Personen, die Gegenstand des Ersuchens im Rahmen der Amtshilfe sind (Art. 18a StAhiG).
- Änderungen bei der Meldepflicht von Aktionären und Gesellschaftern zu den an den Aktien und Stammanteilen wirtschaftlich berechtigten Personen (Art. 697j und Art. 790a OR) sowie Verzeichnisführungspflicht der Gesellschaften über wirtschaftlich berechnigte Personen (Art. 697i OR).

4 Ausführungen zu den einzelnen gesetzlichen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum in der Länderprüfung 2016

4.1 Obligationenrecht

4.1.1 Inhaberaktien

4.1.1.1 Inhalt des neuen Regimes in Art. 622 Abs. 1^{bis}, Abs. 2^{bis}, Abs. 2^{ter} OR

Inhaberaktien sind seit dem 1. November 2019 nur noch zulässig, wenn die Gesellschaft Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert oder ihre Inhaberaktien als Bucheffekten ausgestaltet hat (Art. 622 Abs. 1^{bis} OR). Ein solcher Ausnahmefall muss im Handelsregister eingetragen werden (Art. 622 Abs. 2^{bis} OR). Die Transparenz von Gesellschaften mit börsenkotierten Beteiligungspapieren ist aufgrund der in den Artikeln 120 ff. FinfraG verankerten Meldepflichten gewährleistet. Sind Inhaberaktien als Bucheffekten ausgestaltet, so wird die erforderliche Transparenz dadurch sichergestellt, dass die Informationen über die Rechtszuständigkeit an den Bucheffekten und über die an ihnen wirtschaftlich berechnigte Person bei der von der Gesellschaft bezeichneten Verwahrungsstelle erhältlich sind (Art. 697j OR i.V.m. Art. 23a BEG). Konkret ergibt sich die Rechtszuständigkeit an den Bucheffekten, denen die Inhaberaktien einer bestimmten Gesellschaft zugrunde liegen, aus den Effektenkonten, welche die Verwahrungsstelle für die Aktionärinnen und Aktionäre führt (vgl. Art. 8a BEG). Die Verwahrungsstelle identifiziert weiter die an den Aktien wirtschaftlich berechnigte Person. Daher besteht bei als Bucheffekten ausgestalteten Inhaberaktien keine Pflicht zur Meldung der an den Aktien wirtschaftlich berechnigten Person an die Gesellschaft. Sofern die Gesellschaft bestehende Inhaberaktien dekotiert, müssen diese innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Dekotierung in Namensaktien umgewandelt oder als Bucheffekten ausgestaltet werden (Art. 622 Abs. 2^{ter} OR). Auch die Dekotierung muss dem Handelsregisteramt gemeldet werden. Erfüllt eine Gesellschaft nach Ablauf der 6-monatigen Frist die Anforderungen in Art. 622 Abs. 2^{ter} OR nicht, können Aktionäre und Gläubiger dem Gericht beantragen, erforderliche Massnahmen zu ergreifen (Art. 731b Abs. 1 Ziff. 4 OR, vgl. dazu Ziff. 4.2.2).

4.1.1.2 Umsetzung

Am 1. Mai 2021 wurden die als Folge der neuen Regelung unzulässigen Inhaberaktien von Gesetzes wegen in Namenaktien umgewandelt, wenn die Gesellschaft nicht innert Frist beim Handelsregisteramt die Eintragung einer der beiden Ausnahmefälle verlangt (Art. 622 Abs. 1^{bis} i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Übergangsbestimmungen vom 21. Juni 2019 und Art. 622 Abs. 2^{bis} OR) oder die Umwandlung freiwillig durchgeführt hatte. Aktionäre, die ihrer Meldepflicht nicht nachgekommen und deren Aktien umgewandelt worden sind, können innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes gerichtlich ihre Eintragung in das Aktienbuch der Gesellschaft beantragen (Art. 7 Abs. 1 Übergangsbestimmungen vom 21. Juni 2019).

Die Fünfjahresfrist zum Nachholen der Meldepflicht für nicht gemeldete Aktionäre, deren Inhaberaktien in Namenaktien umgewandelt worden sind, läuft am 31. Oktober 2024 ab. Aktionäre, deren Aktien ohne eigenes Verschulden am 1. November 2024 nichtig geworden sind, können bis 31. Oktober 2024 gegenüber der Gesellschaft einen Anspruch auf Entschädigung geltend machen (Art. 8 Abs. 2 Übergangsbestimmungen vom 21. Juni 2019). Zu diesen übergangsrechtlichen Vorgaben lassen sich

im heutigen Zeitpunkt noch keine Aussagen zur Umsetzung machen, da die diesbezüglichen gesetzlichen Fristen noch laufen.

Am 1. Mai 2021 wurden sämtliche Inhaberaktien von Gesetzes wegen in Namensaktien umgewandelt, sofern nicht ein Hinweis auf einen Ausnahmefall (Börsenkotierung oder Ausgestaltung als Bucheffekten) im Handelsregister eingetragen wurde. Die Umwandlung betraf alle Gesellschaften, die am 30. April 2021 noch Inhaberaktien hatten, aber die neuen Anforderungen von Art. 622 OR nicht erfüllten. Somit sind diejenigen Gesellschaften nicht betroffen, welche vor Ablauf der Frist den Hinweis auf einen Ausnahmefall im Handelsregister eingetragen oder durch einen Entscheid der Generalversammlung vor dem 1. Mai 2021 ihre Inhaberaktien freiwillig in Namensaktien umgewandelt haben. Wie vom Gesetz vorgesehen, erfolgte diese Umwandlung ohne jegliches Zutun der Gesellschaften oder ihrer Aktionäre: Die Statuten mussten nicht vorher geändert und die zirkulierenden Inhaberaktien nicht vernichtet oder annulliert werden. Die Handelsregisterämter haben die Anpassung der Einträge, welche sich aus der Umwandlung der Inhaberaktien in Namenaktien ergaben, für jede der betroffenen Gesellschaften von Amtes wegen vorgenommen. Zu diesem Zweck hat die Oberaufsichtsbehörde des Handelsregisters eine Anleitung an die kantonalen Behörden erlassen,³ aufgrund derer sichergestellt werden soll, dass die Arbeiten innert möglichst kurzer Frist abgeschlossen sein werden (bis zu 1700 offizielle Eintragungen von automatischen Umwandlungen pro Tag). Das Handelsregisteramt muss die Änderungen der im Auszug ausgewiesenen Angaben zum Aktienkapital von Amtes wegen vornehmen und hat zudem die Bemerkung einzutragen, dass die Belege vom Eintrag abweichende Angaben enthalten. Diese Bemerkung bleibt so lange eingetragen, bis die Gesellschaft ihre Statuten ändert. Gesellschaften, deren Aktien umgewandelt wurden, müssen bei der nächsten Statutenänderung die Statuten an die Umwandlung anpassen. Sobald die Anpassung erfolgt ist, muss die Bemerkung, wonach die Aktien von Amtes wegen umgewandelt wurden und die Belege vom Eintrag abweichende Angaben enthalten, gelöscht werden. Auf gesetzliche Fristen, innert derer die Anpassungen vorzunehmen sind, wurde verzichtet.

Von den insgesamt ungefähr 226'000 Aktiengesellschaften, die am 30. April 2021 im Handelsregister eingetragen waren, haben rund 50 Gesellschaften die Eintragung einer Ausnahme gemäss Art. 622 Abs. 2^{bis} OR beantragt, die es ihnen erlaubt, ihre Inhaberaktien nach dem 30. April 2021 zu behalten. Von diesen rund 50 Gesellschaften sind etwa zwei Drittel börsenkotierte Gesellschaften und ein Drittel haben ihre Inhaberaktien in Form von Bucheffekten ausgegeben. Somit verfügen derzeit schätzungsweise nur noch ein kleiner Prozentsatz (0,02%) der Aktiengesellschaften in der Schweiz über gesetzlich zulässige Inhaberaktien. In diesen Fällen stellen die geltenden Vorschriften die Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen (siehe oben) sicher.

Die Umwandlung von Inhaberaktien in Namensaktien am 1. Mai 2021 gemäss den gesetzlichen Bestimmungen ist in der Praxis problemlos verlaufen. Am 30. April 2021 waren von den ungefähr 226'000 Aktiengesellschaften noch rund 20'000 mit Inhaberaktien eingetragen. Allerdings waren nicht alle Unternehmen von der automatischen Umwandlung betroffen. Einige Tausend Unternehmen haben ihre Inhaberaktien freiwillig in Namenaktien umgewandelt, und zwar durch einen Beschluss der Generalversammlung, der vor Ablauf der gesetzlichen Frist gefasst, aber erst später dem Handelsregister zur Eintragung angemeldet wurde. Die kantonalen Handelsregisterämter haben ihre Aufgaben mit der gebotenen Sorgfalt erfüllt. Sie begannen in den ersten Maitagen mit der Publikation der von Amtes wegen vorzunehmenden Umwandlungen. Bis Mitte Sommer 2021 waren die meisten Eintragungen vorgenommen worden. Die Anzahl der betroffenen Gesellschaften sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen sind jedoch von Kanton zu Kanton unterschiedlich. In manchen Fällen wird es mehrere Monate dauern, bis alle Eintragungen abgearbeitet sind. Erst dann wird es möglich sein, die genaue Zahl der von der automatischen Umwandlung betroffenen Gesellschaften zu ermitteln. Es sei auch darauf hingewiesen, dass eine grosse Anzahl der von der Umwandlung betroffenen Gesellschaften ihre Statuten im Zeitpunkt der ordentlichen Generalversammlung aktualisieren konnten. So konnten sie die Löschung des Vermerks im Handelsregisterauszug beantragen. Die grosse Zahl der Gesellschaften, die diese Anpassungen ordentlich vorgenommen haben (Umwandlungsbeschluss vor

³ Mitteilung EHRA 3/21 vom 1. April 2021: <https://ehra.fenceit.ch/de/communications/>.

dem 1. Mai 2021 oder Anpassung der Statuten an die später beschlossene Umwandlung), beweist, dass sie über die Gesetzesänderung ordnungsgemäss informiert waren.

Bei kleinen Aktiengesellschaften (die in der Regel keinem Verband angehören und bei denen der Alleinaktionär zugleich einziger Verwaltungsrat ist) wurden keine praxisrelevanten Probleme festgestellt. Positiv gewertet wurde insbesondere die Tatsache, dass die gesetzliche Regelung den Anliegen dieser Gesellschaften Rechnung trägt, indem die Umwandlung in Namenaktien automatisch vollzogen wurde, ohne dass die Betroffenen hätten handeln müssen. Mit dieser Regelung wurde aber insbesondere auch sichergestellt, dass jene Gesellschaften, die keine Kenntnis von den neuen Vorgaben haben, nunmehr weitgehend gesetzeskonform sind. Auch der Umstand, dass die gesetzliche Umwandlung keine zeitlichen Vorgaben für die Statutenänderung vorsieht, kommt den kleinen Gesellschaften entgegen. Sie können die Anpassung der Statuten in Bezug auf die Aktien mit einer später erforderlichen Änderung kombinieren, sodass ihnen keine zusätzlichen Kosten entstehen. Dies wurde von zahlreichen der betroffenen kleinen Gesellschaften positiv aufgenommen.

Die KMU-Verbände haben ihren Mitgliedern hingegen empfohlen, die Inhaberaktien freiwillig in Namenaktien umzuwandeln, weil dadurch die einschneidenden Konsequenzen der Übergangsbestimmungen nicht zur Anwendung gelangen (insbesondere die Enteignungsandrohung bei nichtig gewordenen Inhaberaktien). Ob sich diese Befürchtungen bewahrheiten werden, ist offen. Tatsache ist, dass diese Regelung nur dann zur Anwendung gelangen wird, wenn ein Aktionär seinen Meldepflichten aus eigener Nachlässigkeit nicht nachgekommen ist.

Was die Eintragung der bisherigen Inhaberaktionäre in das Aktienbuch angeht (Art. 686 OR), ist zwischen der fehlenden Kenntnis der mit der Gesetzesänderung einhergehenden Rechtspflichten und der Umsetzung in der Praxis zu unterscheiden. Während zahlreiche (vor allem kleine) Gesellschaften über das neue Regime der Inhaberaktien nicht Bescheid wussten, und deren Inhaberaktien somit automatisch in Namenaktien umgewandelt wurden, gibt es gemäss Aussagen der befragten Wirtschafts- und Branchenverbänden auch Gesellschaften, die ihre Aktionäre nicht kennen und somit nicht in der Lage sind, das Aktienbuch (und damit auch das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen) korrekt nachzuführen. Ferner wurden die verursachten administrativen Aufwendungen und Kosten im Zusammenhang mit dem Führen des Aktienbuches beziehungsweise des Verzeichnisses der wirtschaftlich berechtigten Personen kritisiert sowie gesellschaftsinterne Schwierigkeiten bei der Umsetzung geltend gemacht. Die angefragten Verbände gehen aufgrund eigener Umfragen jedoch davon aus, dass die Aktienbücher ihrer Mitgliedunternehmen korrekt geführt werden und die darin enthaltenen Angaben die Namenaktionäre (nicht die wirtschaftlich berechtigten Personen) wahrheitsgemäss wiedergeben.

Die Rechtsliteratur hat die vom Gesetzgeber getroffene Regelung (wegen der Tatsache der faktischen Abschaffung der Inhaberaktie teilweise kritisch) kommentiert und punktuelle Auslegungsfragen diskutiert.⁴ Grundlegende systemische Lücken wurden aber nicht erkannt, so dass die Umsetzung dieser Vorgaben in der Praxis nicht durch unvorhergesehene rechtliche Hindernisse erschwert wurden.

Aufgrund der vorhergehenden Ausführungen haben sich in der Umsetzung des neuen Regimes zu den Inhaberaktien keine unvorhersehbaren Probleme manifestiert. Dass insbesondere gesellschaftsinterne Hürden administrativer Hinsicht entstehen können, vermochte die Umsetzung des neuen Regimes nicht zu schmälern.

⁴ Vgl. dazu etwa KNOBLOCH STEFAN, Weitgehende Abschaffung der Inhaberaktien und weitere Neuerungen durch das Global-Forum-Gesetz, in: MÜLLER/ FORRER/ZUUR, Das Aktienrecht im Wandel, zum 50. Geburtstag von Hans-Ueli Vogt, 2020, S. 345 ff.; SPOERLÉ PHILIPP, Marginalisierung der Inhaberaktie und neue Sanktionen bei AG und GmbH, in: GesKR 2019, S. 339 ff.; GERICKE DIETER, KUHN DANIEL, Radikalkur bei der Inhaberaktie und Neuerungen bei den gesellschaftsrechtlichen Meldepflichten, in: AJP 2019, S. 1272 ff.; GLANZMANN LUKAS, SPOERLÉ PHILIP, Das neue Global Forum-Gesetz, in: GesKR 2018, S. 87 ff.; GLANZMANN LUKAS, SPOERLÉ PHILIP, Die Inhaberaktie – leben Totgesagte wirklich länger? in: GesKR 1/2014, S. 4 ff.

4.1.2 Melde- und Verzeichnisführungspflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen

4.1.2.1 Inhalt der Melde- und Verzeichnisführungspflicht (Art. 697j, Art. 790a und Art. 697f OR)

Die im Rahmen des zu überprüfenden Bundesgesetzes vorgenommenen Klarstellungen bei den Pflichten zur Meldung der an Aktien und Stammanteilen wirtschaftlich berechtigten Personen ergaben sich nicht aus den Empfehlungen des Globalen Forums im Länderbericht 2016. Diese Pflichten wurden ursprünglich aufgrund der Ergebnisse der Länderprüfung der FATF von 2012 im Jahr 2015 im Obligationenrecht eingeführt. Die mit dem Bundesgesetz über die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum von 2019 eingeführten Änderungen der Melde- und Verzeichnisführungspflichten wurden von Teilnehmenden im Vernehmlassungsverfahren als dringliche Anliegen eingebracht und entsprechend berücksichtigt.⁵ Aktuelle internationale Entwicklungen (vgl. Ziff. 5) stellen hingegen bereits weiterführende Herausforderungen in diesem Bereich.

Die **Meldepflicht** sieht vor, dass Aktionäre an ihren Aktien wirtschaftlich berechnigte Personen der Gesellschaft innert Monatsfrist melden müssen, wenn sie direkt oder in gemeinsamer Absprache mit einem Dritten 25 Prozent oder mehr des Kapitals oder der Stimmrechte der Gesellschaft erwerben oder halten (vgl. Art. 697j Abs. 1 OR). Inhalt der Meldung ist Vor- und Nachname sowie die Adresse der natürlichen Person, für die der Aktionär letztendlich handelt. Diese Verpflichtung gilt für die Erwerber oder Inhaber von Namen- und/oder Inhaberaktien. Ist der Aktionär eine juristische Person oder Personengesellschaft, so muss als wirtschaftlich berechnigte Person jede natürliche Person gemeldet werden, die den Aktionär kontrolliert (sinngemäss Art. 963 Abs. 2 OR). Gibt es keine solche Person, muss die juristische Person dies der Gesellschaft melden (Art. 697j Abs. 2 OR). Handelt es sich beim Aktionär um eine Kapitalgesellschaft, deren Beteiligungsrechte an einer Börse kotiert sind, wird er von einer Kapitalgesellschaft kontrolliert oder kontrolliert er die Gesellschaft (im Sinne von Art. 963 Abs. 2 OR), so muss er diese Tatsache sowie die Firma und den Sitz der Kapitalgesellschaft melden (Art. 697j Abs. 3 OR). Gibt es Änderungen der wirtschaftlich berechnigten Person, muss der Aktionär dies der Gesellschaft innert 3 Monaten melden (Art. 697j Abs. 4 OR). Eine analoge Regelung zur Meldepflicht wirtschaftlich berechnigter Personen an Aktien wurde für den Erwerb oder das Halten von Stammanteilen einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung in Art. 790a OR geschaffen.

Seit dem 1. Mai 2021 sind Gesellschaften neu dazu verpflichtet, ein **Verzeichnis** über die ihr gemeldeten wirtschaftlich berechnigten Personen zu führen (Art. 697f Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Schlussbestimmung OR).⁶ Dieses Verzeichnis enthält die durch den Aktionär bzw. den Stammanteilsinhaber gemeldeten Informationen der wirtschaftlich berechnigten Person an den Aktien oder Stammanteilen. Es werden nur die Angaben natürlicher Personen aufgenommen.⁷ Die Belege, die einer Meldung zugrunde liegen, müssen nach der Streichung der wirtschaftlich berechnigten Person aus dem Verzeichnis während 10 Jahren aufbewahrt werden (Art. 697f Abs. 3 OR).

Im Zuge des Gesetzes von 2019 wurden neu auch straf- und zivilrechtliche Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der Melde- und Verzeichnisführungspflichten eingeführt (siehe Ziff. 4.2.). Nebst der Verhängung von Bussen gegen die verpflichteten Personen können Aktionäre und Gläubiger auch ein Verfahren wegen Mängeln in der Organisation gegen die fehlbare Gesellschaft anstreben (siehe Ziff. 4.2.2).

4.1.2.2 Umsetzung

Die Umsetzung der **Meldepflicht** der wirtschaftlich berechnigten Personen unterscheidet sich je nach Grösse der Gesellschaft, was eine Umfrage bei ausgewählten Wirtschaftsverbänden zeigt. Bei grossen Unternehmen stellt die Feststellung der wirtschaftlich berechnigten Person grundsätzlich kein Problem

⁵ vgl. BBl 2019 279 ff.

⁶ Neu ist die explizite Pflicht, über die Angaben zu den wirtschaftlich berechnigten Personen ein Verzeichnis zu führen. Die Pflicht zur Feststellung und Identifikation der wirtschaftlich berechnigten Personen wurde bereits mit dem Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI, FATF) eingeführt ([AS 2015 1389](#); [BBl 2014 605](#)).

⁷ BBl 2019 279, S. 318.

dar, aber generiert unnötigen Aufwand, insbesondere wegen den Abweichungen zwischen den unterschiedlichen Ansätzen zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen nach dem OR und dem GwG. Zudem erfüllen Grossaktionäre die Meldepflicht durch die Unterstützung professioneller Berater, die in der Regel dem GwG unterstehen und die erforderlichen Abklärungen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen vornehmen müssen. Bei KMUs werden hingegen Schwierigkeiten bei der Umsetzung signalisiert, was auf fehlende Informationen zu den gesetzlichen Pflichten (insb. fehlende Rechtsberatung und keine Revisionsstelle, die darauf aufmerksam machen würde) und zu den Aktionären, dem sich daraus ergebenden administrativem Aufwand sowie den damit verbundenen Kosten zurückzuführen ist. Die Nichterfüllung dieser Pflichten trete gemäss Lehre oftmals erst zutage, wenn solche Gesellschaften verkauft würden, eine Zwangsvollstreckung eingeleitet werde oder Streit zwischen den Anteilseignern entstünde.⁸ Auch wurde in der Umfrage bei den Verbänden festgehalten, dass es wünschenswert gewesen wäre, wenn die Behörden mittels Beispielen aufgezeigt hätten, wie eine Meldung zu erfolgen habe. Für die Lehre sei schliesslich unklar, welche Kriterien erfüllt sein müssten, damit eine Person als *wirtschaftlich berechtigt* gilt,⁹ wer letztlich als wirtschaftlich berechtigte Person(en) gemeldet werden müsse und wie die Tatbestände von Art. 963 Abs. 2 OR auszulegen seien, wenn es darum gehe eine Vermutung für die Kontrolle aufzustellen.¹⁰ Dieses mangelnde Wissen und Unklarheiten in der Rechtsanwendung haben zu einem Mehraufwand bei den Gesellschaften geführt, weil der Meldeinhalt nicht klar gewesen sei, so etwa für den Fall, dass als wirtschaftlich Berechtigter ein börsenkotiertes Unternehmen anzugeben war, oder wie beispielsweise beim Bestehen eines Aktionärsbindungsvertrages vorzugehen sei.

Im Hinblick auf die **Verzeichnisführungspflicht** wurde aufgrund der Umfrage bei den Wirtschaftsverbänden insbesondere bei den KMU festgestellt, dass es sich um eine teilweise anspruchsvolle Aufgabe von Aktionären handelt, die wirtschaftlich berechtigten Personen zu eruieren. Zudem werden die in den Verzeichnissen enthaltenen Informationen für die Gesellschaften oft als wenig nützlich eingestuft, da diese Angaben von den Finanzintermediären ohnehin separat eingeholt würden, sodass letztlich ein zusätzlicher Abgleichaufwand entstehe. Damit ergebe sich ein übermässiger bürokratischer Aufwand. Ferner seien die Verzeichnisführungspflichten für viele Unternehmen zu kompliziert und zu kostenintensiv. Schliesslich wurde von der Lehre moniert, dass bei den Änderungsmeldungen¹¹ und den damit verbundenen Fristen¹² und Pflichten¹³ zahlreiche Zweifel bestünden, die vom Gesetz von 2019 nicht geklärt worden seien.

Den vorangehenden Ausführungen lässt sich entnehmen, dass kleine Gesellschaften bei der praktischen Umsetzung der Melde- und Verzeichnisführungspflichten teilweise mit Schwierigkeiten zu kämpfen hatten. Diese bestehen nach Auffassung eines befragten Wirtschaftsverbandes nebst der generell anspruchsvollen Aufgabe auch in den unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben im OR und im GwG zu den wirtschaftlich berechtigten Personen. Da das Gesetz keine formellen Vorgaben statuiert, wird auch der durch die Massnahmen generierte Aufwand moniert. Schliesslich stellen die Melde- und Verzeichnisführungspflichten aus der Sichtweise der KMU einen nutzlosen, administrativen Aufwand dar, was jedoch als grundlegende Kritik an der getroffenen gesetzlichen Lösung zu verstehen ist und weniger an der Umsetzung der auferlegten Massnahmen liegt. Aufgrund der vorhergehenden Erkenntnisse werden die Herausforderungen insbesondere der kleinen Gesellschaften in zukünftigen Arbeiten berücksichtigt werden.

⁸ GLANZMANN LUKAS, SPOERLÉ PHILIP, Das neue Global Forum-Gesetz, in: GesKR 2018, S. 87, S. 88; so auch GERICKE DIETER, KUHN DANIEL, Radikalkur bei der Inhaberaktie und Neuerungen bei den gesellschaftsrechtlichen Meldepflichten, in AJP 2019, S. 1272-1288, S. 1287 f.

⁹ Siehe dazu GERICKE, KUHN, FN 8, S. 1279; VISCHER MARKUS, GALLI DARIO, Wer ist die wirtschaftlich berechtigte Person gemäss Art. 697j OR?, in: SJZ 112/2016, S. 481-492, S. 483.

¹⁰ Siehe VISCHER MARKUS, GALLI DARIO, Wer ist die wirtschaftlich berechtigte Person gemäss Art.697j Abs. 2 Satz 1 OR, in: AJP 2020, S. 1022 ff, S. 1025; SPOERLÉ PHILIPP, Marginalisierung der Inhaberaktie und neue Sanktionen bei AG und GmbH, in: GesKR 2019, S. 339-354, S. 350.

¹¹ Siehe dazu KNOBLOCH STEFAN, Weitgehende Abschaffung der Inhaberaktien und weitere Neuerungen durch das Global-Forum-Gesetz, in: MÜLLER/FORRER/ZUUR, Das Aktienrecht im Wandel, zum 50. Geburtstag von Hans-Ueli Vogt, 2020, S. 363; GERICKE, KUHN, FN 8, S. 1284; VISCHER, GALLI, FN 8, S. 1031.

¹² Zürcher Kommentar-SPOERLÉ, Art. 697j N 99.

¹³ Siehe dazu GLANZMANN LUKAS, Abschaffung der Inhaberaktie sowie neue strafrechtliche Sanktionen für den Verwaltungsrat und Aktionäre, in: SJZ 115/2019, S. 611-621, S. 618; SPOERLÉ, FN 10, S. 351; GERICKE, KUHN, FN 8, S. 1284.

4.2 Sanktionsrecht

4.2.1 Verletzung von Meldepflicht (Art. 327 StGB) und Verletzung der Pflicht zur Führung von Verzeichnissen (Art. 327a StGB)

4.2.1.1 Inhalt

Anlässlich der Einführung der Melde- und Verzeichnisführungspflicht über wirtschaftlich berechtigte Personen im Juli 2015 (Art. 697j, 790a, 697l OR) wurde auf Sanktionen für die Durchsetzung dieser Pflichten verzichtet, was im Rahmen der Länderprüfung 2020 beanstandet wurde. Da in der Schweiz keine gesellschaftsrechtliche Aufsicht und keine allgemeine Revisionspflicht für die Gesellschaften besteht, dürfte es schwierig sein, die Umsetzung der Melde- und Verzeichnisführungspflichten ohne Strafbestimmungen nachzuweisen. Dies führte letztlich dazu, dass die strafrechtliche Verfolgung bei vorsätzlicher Verletzung dieser sowie weiterer Pflichten in Artikel 327 und Artikel 327a StGB eingeführt wurde. Es handelt sich dabei um Übertretungstatbestände, welche mit Busse bestraft werden.

Bei den weiteren Pflichten, welche neu strafrechtlich sanktioniert werden, handelt es sich um das Führen des Aktienbuchs (Art. 686 Abs. 1-3 und 5 OR),¹⁴ des Anteilbuchs einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Art. 790 Abs. 1-3 und 5 OR), des Verzeichnisses über Genossenschafterinnen und Genossenschafter (Art. 837 Abs. 1 f. OR) und des Aktienbuches über die Unternehmeraktionärinnen und -aktionäre oder an diesen wirtschaftlich berechtigten Personen bei einer Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV) (Art. 46 KAG).

Mit dem Inkrafttreten von Art. 697l OR per 1. Mai 2021 ist eine strafrechtliche Verfolgung bei Verletzung der der Melde- und Verzeichnisführungspflichten ab demselben Datum möglich. Bei Nichteinhaltung der Meldepflicht verlieren die Aktionäre ausserdem ihre Mitwirkungs- und Vermögensrechte, bis die geforderten Informationen geliefert werden (Art. 697m OR).¹⁵ Die Durchsetzung dieses Rechteentzuges ist Sache des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans der Gesellschaft. Der Aktionär, der es vorsätzlich unterlässt, die verlangten Informationen über die wirtschaftliche Berechtigung zur Verfügung zu stellen, kann mit einer Busse von bis zu CHF 10'000 belegt werden (Art. 106 und 327 StGB).

4.2.1.2 Umsetzung

Um den Erwartungen gerecht zu werden, die sich aus der Einführung der Massnahmen zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen von 2012 ergaben, hat die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) im September 2019 eine interne Weisung erlassen, wonach im Rahmen der periodischen Prüfungen der Jahresrechnung für Zwecke der Verrechnungssteuer die geprüften Gesellschaften ihr Aktienbuch und ihr Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen auszuhändigen haben. Dabei handelte es sich um eine formelle Prüfung, die sich nur auf das Bestehen dieser Verzeichnisse bzw. auf die Verfügbarkeit dieser Informationen beschränkte, ohne jegliche materielle Prüfung der darin enthaltenen Angaben.

Diese Prüfung des Aktienbuches und des Verzeichnisses der wirtschaftlich berechtigten Personen durch die ESTV wurde von den geprüften Unternehmen kritisiert und gab letztlich Anlass für eine parlamentarische Anfrage von Nationalrat Marco Romano (20.1014). In der Antwort wurde die fehlende Rechtsgrundlage für diese Kontrolle festgestellt, worauf die ESTV diese Prüfungshandlungen umgehend eingestellt hat. Das Aktienbuch und das Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen wird nur noch zur Einsichtnahme gefordert, wenn diese Tatsachen für die Bestimmung der Steuerpflicht oder der Steuerberechnungsgrundlage von Bedeutung sein können (vgl. insb. Art. 39 Abs. 1 Bst. b VStG und Art. 40 Abs. 2 VStG).

¹⁴ Das Gesetz verpflichtet die Aktiengesellschaften über ein Aktienregister zu verfügen. Für Namenaktien muss die Aktiengesellschaft ein Aktienbuch führen (Art. 686 Abs. 1 OR). Das Aktienbuch über Namenaktionäre regelt die internen Verhältnisse zwischen dem Aktionär und der Gesellschaft. Für Namenaktien gilt, dass nur Aktionär ist, wer im Aktienbuch steht (Art. 686 Abs. 4 OR).

¹⁵ Die wirtschaftlich Berechtigten, die nicht Aktionäre sind, haben keinen Anspruch auf eine Mitgliederstellung in der Gesellschaft. Sie müssen sich jedoch in das Verzeichnis frist- und formgerecht eintragen lassen, damit der betreffende Aktionär seine Mitgliedschaftsrechte ausüben kann.

Des Weiteren zeigt die Umfrage bei kantonalen Justizbehörden, dass bisher keine Strafverfahren wegen Verletzungen der Melde- und Verzeichnisführungspflichten geführt wurden (Stand August 2021), was darauf zurückzuführen ist, dass es sich um relativ neue Strafbestimmungen handelt.

Somit ist festzuhalten, dass die Umsetzung in der Praxis aufgrund von fehlenden Rechtsgrundlagen seitens der Behörden sowie bis anhin ausstehenden Gerichtsverfahren nicht überprüfbar ist, zumal bis dato keine statistischen Daten verfügbar sind. Diese Aspekte werden in Analysen des Bundesrates im Hinblick auf zu erarbeitende Optionen einfließen. Auch wurde in diesem Zusammenhang eine Monitoringempfehlung des Global Forum ausgesprochen (vgl. Ziff. 5.1 sowie 6 hiernach).

4.2.2 Mangel in der Organisation (Art. 731b Abs. 1 Ziff. 3 und 4 OR)

4.2.2.1 Inhalt

Die strafrechtlichen Bestimmungen zielen darauf ab, die verantwortlichen Organe einer Gesellschaft für die Nichteinhaltung der gesetzlichen Melde- und Verzeichnisführungspflichten ins Recht zu fassen (vgl. Ziff. 4.2.1). Um diesen Pflichten auch auf Stufe der Gesellschaft Nachachtung zu verschaffen, hat der Gesetzgeber die Vorschriften bei Mängeln in der Organisation mit entsprechenden Tatbeständen ergänzt, um direkt gegen die Gesellschaft vorzugehen, wenn das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan den Verzeichnisführungspflichten nicht nachgekommen ist, oder die unzulässige Ausgabe von Inhaberaktien veranlasst hat.

Im zu überprüfenden Bundesgesetz wurden daher zusätzlich zivilrechtliche Sanktionen für die Fälle eingeführt, in denen eine Gesellschaft das Aktienbuch oder das Verzeichnis über die ihr gemeldeten wirtschaftlich berechtigten Personen nicht vorschriftsgemäss führt (Art. 731b Abs. 1 Ziff. 3 OR), oder in denen sie Inhaberaktien ausgegeben hat, ohne dass sie Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert hat oder die Inhaberaktien als Bucheffekten ausgestaltet sind (Art. 731b Abs. 1 Ziff. 4 OR). In allen Fällen kann das Gericht auf Antrag eines Aktionärs oder Gläubigers der Gesellschaft eine Frist ansetzen, binnen deren der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist (Anordnung, die fehlenden Verzeichnisse zu erstellen, oder die Inhaberaktien in Namenaktien umzuwandeln). Damit wird den Aktionärinnen und Aktionären ein zusätzliches Mittel in die Hand gegeben, den Verwaltungsrat zur Einhaltung seiner Pflichten zu bewegen.

4.2.2.2 Umsetzung

Diese zivilrechtlichen Sanktionen sehen Massnahmen gegen die Gesellschaft vor, wenn der Verwaltungsrat seine Pflichten im Zusammenhang mit der Führung der Verzeichnisse und der unzulässigen Ausgabe von Inhaberaktien nicht wahrnimmt. Die Auflösung der Gesellschaft stellt eine «ultima ratio»-Sanktion dar, die im Falle der neuen Tatbestände der Ziffern 3 und 4 nicht zur Anwendung kommen dürfte, wenn die Gesellschaft noch funktionsfähig ist und sich andere Massnahmen als angemessen bzw. verhältnismässig erweisen, um den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen. Die Norm soll daher primär dissuasiv wirken, zumal diese Regel für alle Mängel in der Organisation gilt und bisher nicht in Frage gestellt wurde.

Eine Umfrage bei ausgewählten kantonalen Justizbehörden hat ergeben, dass von der Klagemöglichkeit in Art. 731b Abs. 1 Ziff. 3 und 4 OR noch kein Gebrauch gemacht wurde (Stand August 2021). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die erwähnte Bestimmung erst seit dem 1. Mai 2021 in Kraft ist.

Demnach ist zurzeit keine Aussage zur Umsetzung dieser zivilrechtlichen Sanktion möglich.

4.3 Steueramtshilfe

4.3.1 Änderungen der Partei- und Prozessfähigkeit im Rahmen von Amtshilfeersuchen (Art. 18a StAhiG)

4.3.1.1 Inhalt

Mangels Partei- und Prozessfähigkeit konnte seitens der Schweiz bisher keine Amtshilfe für verstorbene Personen geleistet werden. Die Praxis der ESTV, um in Amtshilfeverfahren, die eine verstorbene Person betrafen, dennoch Amtshilfe leisten zu können, indem allfällige Rechtsnachfolger als Verfügungsadressaten eruiert wurden, war jedoch nicht zufriedenstellend (auch Rechtsnachfolger müssen partei- und prozessfähig sein, bzw. müssen überhaupt bekannt sein; ist das steuerstrafrechtlich relevante Verhalten der verstorbenen Person zuzurechnen, fehlt es an einem Verfügungsadressaten). Die nach der bisherigen Rechtslage fehlende Partei- und Prozessfähigkeit führte dazu, dass die staatsvertraglich geschuldete Amtshilfe allein aus diesem Grund nicht gewährt werden konnte, was im Länderbericht 2016 moniert wurde. Diese Kritik ist insofern verständlich, als ein Amtshilfeverfahren dazu dient, dem ausländischen Recht zur Durchsetzung zu verhelfen, weshalb es nicht auf die Partei- und Prozessfähigkeit nach schweizerischem Recht ankommen darf. Einzig massgeblich ist, ob die erfragten Informationen voraussichtlich erheblich sind, um die Steuersituation der Person zu beurteilen. Dieses Problem konnte mit der Einführung von Art. 18a StAhiG gelöst werden, indem Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolger von verstorbenen Personen über die im Amtshilfeersuchen Informationen verlangt werden, die Partei- und Prozessfähigkeit eingeräumt wird. Die Berechtigung für eine solche Partei zu handeln, die nach den übrigen Bestimmungen des schweizerischen Rechts keine Parteistellung hat, bestimmt sich nach dem Recht des ersuchenden Staates.

Der bundesrätliche Vorentwurf zur Änderung von Art. 18a StAhiG sah nebst der Partei- und Prozessfähigkeit im Amtshilfeverfahren für verstorbene Personen auch die Parteistellung für Sondervermögen oder bestimmte, dem schweizerischen Recht unbekannte Rechtseinheiten vor. Auf die Ausweitung auf Letztere wurde im Rahmen des parlamentarischen Prozesses verzichtet.

4.3.1.2 Umsetzung

Abgesehen von zahlreichen Fällen, die sich aus Listenersuchen und Gruppenanfragen ergeben, sind seit dem 1. November 2019 eine Reihe von Auskunftersuchen in Bezug auf verstorbene Personen eingegangen (Stand 30. April 2021: mehr als 60 Fälle). In 24 Fällen wurde Amtshilfe in Bezug auf verstorbene Personen geleistet, 39 Fälle sind noch in Bearbeitung (in 3 Fällen sind zusätzliche Klarstellungen seitens des ersuchenden Staates erforderlich). In einem Fall wurde das Ersuchen abgelehnt, allerdings aus anderen Gründen. In 98% der Fälle, in denen eine verstorbene Person involviert war, wurde also Amtshilfe geleistet oder wird es noch.

Die kürzlich eingeführte Gesetzgebung in Bezug auf Amtshilfe bei verstorbenen Personen konnte somit erfolgreich umgesetzt werden. Die Massnahme ist wirkungsvoll und führt in der Praxis zu keinen Problemen.

4.3.2 Pflicht von Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz, in der Schweiz ein Verzeichnis ihrer Inhaberinnen und Inhaber zu führen (Art. 22^{ibis} StAhiG)

4.3.2.1 Inhalt

Seit dem 1. November 2019 ist eine Rechtseinheit, die ausserhalb der Schweiz gegründet wurde, aber den Ort der tatsächlichen Verwaltung in der Schweiz hat, verpflichtet, eine aktuelle Liste ihrer Inhaberinnen und Inhaber (im Sinne der rechtlichen Eigentümer bzw. legal owners) zu führen (Art. 22^{ibis} StAhiG). Diese Bestimmung ist als Ordnungsvorschrift konzipiert, sodass im Falle deren Nichtbeachtung keine Sanktionen vorgesehen sind. Der Ende 2019 von der ESTV eingeführte Kontrollmechanismus erfasste diese ausländischen Rechtseinheiten nicht explizit, so dass keine Handhabe für die Beaufsichtigung und Durchsetzung der Pflicht zur Führung einer aktuellen Liste deren Inhaberinnen und Inhaber bestand (siehe 4.2.1.2).

4.3.2.2 Umsetzung

Wie bei der Führung der gesellschaftsrechtlich vorgeschriebenen Verzeichnisse ist auch in Artikel 22^{bis} StAhiG derzeit nicht definiert, welche Behörde zuständig ist, die Einhaltung dieses Erfordernisses zu überprüfen. Die ESTV hat aufgrund der fehlenden formellen rechtlichen Grundlagen darauf verzichtet, bei ausländischen Rechtseinheiten mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz entsprechende Kontrollen durchzuführen und Verstösse zu sanktionieren. Gemäss aktuellem Recht ist die ESTV nicht die zuständige Behörde für die Sicherstellung oder Verwaltung von Informationen über das rechtliche Eigentum von Rechtseinheiten.

Demgemäss gibt es keine statistischen Daten im Zusammenhang mit der Pflicht der Verzeichnisse der Inhaberinnen und Inhaber von ausländischen Rechtseinheiten, weshalb zur tatsächlichen Umsetzung von Artikel 22^{bis} StAhiG keine Aussage gemacht werden kann. Die hiervor festgestellten Aspekte werden in Analysen des Bundesrates im Hinblick auf zu erarbeitende Handlungsoptionen einfließen. Auch wurde in diesem Zusammenhang eine Monitoringempfehlung des Global Forum ausgesprochen (vgl. Ziff. 5.1 sowie 6 hiernach).

5 Internationale Entwicklungen

5.1 Länderprüfung 2020 der Schweiz des Globalen Forums

Das Global Forum hat der Schweiz auch beim zweiten Prüfzyklus der Peer Review zum Informationsaustausch auf Ersuchen für Steuerzwecke die Note «weitgehend konform» (largely compliant) erteilt. Der Bericht wurde am 6. April 2020 veröffentlicht (nachfolgend Länderbericht 2020).¹⁶

Der Länderbericht 2020 stellt im Vergleich zum Länderbericht 2016 deutliche Verbesserungen in der Praxis fest, dies namentlich bei den Inhaberaktien und der Effizienz des Informationsaustauschs. Die vom Parlament verabschiedeten Regelungen zur Transparenz juristischer Personen waren für die Umsetzung der Empfehlungen entscheidend und spielten damit bei der Bewertung der Schweiz eine wichtige Rolle. Ohne diese Massnahmen wäre die Gesamtnote der Schweiz in der Länderüberprüfung 2020 höchstwahrscheinlich auf «teilweise konform» (was gemäss Methodologie als ungenügend gilt)¹⁷ herabgestuft worden. Die Massnahmen zum Informationsaustausch waren ferner aus Gründen der Rechtssicherheit sowie für die Praxis der ESTV unverzichtbar und dürften die Position der Schweiz in den Folgeprüfungen des Global Forum stärken.

Zu einigen Punkten gibt das Global Forum aber Empfehlungen ab. Im hier interessierenden Themenkreis wurden weitestgehend Monitoring-Empfehlungen ausgesprochen, teilweise jedoch auch regulatorische Empfehlungen, denen ein besonderes Gewicht zukommt.¹⁸ Die Empfehlungen umfassen insbesondere:

- die Sicherstellung, dass für alle relevanten Rechtseinheiten und Rechtsvereinbarungen konkrete und aktuelle Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen erhältlich sind (vgl. Rz. 47);
- die Sicherstellung, dass Banken dem Standard entsprechend korrekte und aktuelle Informationen zu wirtschaftlich berechtigten Personen für alle Kontoinhaber halten (vgl. Rz. 210);
- die Durchsetzung von Art. 22^{bis} StAhiG, wonach Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz in jedem Fall ein aktuelles Verzeichnis der Inhaberinnen und Inhaber führen (vgl. Rz. 47);
- das Monitoring über die Effektivität der Aufsichts- und Durchsetzungsmassnahmen zur Sicherstellung der Führung aktueller Aktienbücher durch die Gesellschaften (vgl. Rz. 47);

¹⁶ OECD, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Switzerland 2020 (Second Round), vom 6. April 2020.

¹⁷ BBl 2019 284 f.

¹⁸ Rz. 47 und 210 Länderbericht 2020

- das Monitoring über das neue Regime der Inhaberaktien, damit vollständige Informationen über die rechtlichen Eigentümer der Gesellschaften erhältlich sind (vgl. Rz. 47)

Diesen Empfehlungen liegen weitere Ausführungen im Länderbericht 2020 zugrunde, die es ebenfalls zu berücksichtigen gilt. Anders als im Länderbericht 2016 fokussieren sich die Empfehlungen mehrheitlich auf die Thematik der Verfügbarkeit von Informationen zu wirtschaftlich berechtigten Personen.¹⁹ Die Schweiz wird insbesondere dahingehend kritisiert, dass die Identifizierung und Verifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen, welche einerseits im OR sowie andererseits im GwG geregelt werden, nicht standardkonform seien (sogenannte Kaskade zur Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person). Darüber hinaus fordert das Global Forum die Schweiz auf, die Aufsicht über die Aktienbücher zu überwachen und die Liste der Inhaberinnen und Inhaber von ausländischen Unternehmen mit tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz wirksam umzusetzen. In Anbetracht dieser Empfehlungen und im Zusammenhang mit der Revision der FATF-Empfehlungen 24 und 25 (siehe dazu Ziff. 5.2) werden derzeit Abklärungen getroffen, um die Ausrichtung möglicher Massnahmen zu sondieren.

Da voraussichtlich kein dritter Prüfzyklus vorgesehen ist, kommt das neue Folgeverfahren zur Anwendung, welches auf *Peer Inputs* und einer jährlichen Selbsteinschätzung in Form eines Folgeberichts (sog. *self-assessment*) der Partnerstaaten zum Stand der Umsetzung der jeweiligen Empfehlungen basiert.²⁰ Das Global Forum wird die Folgeberichte der Mitglieder prüfen und eine Notiz erstellen, welche den Gesamtstatus der Umsetzung der Empfehlungen und die erzielten Fortschritte beschreibt. Diese Notiz bildet ab 2021 auch die Grundlage für den Teil des Jahresberichts des Global Forum zum allgemeinen Stand der Umsetzung der Empfehlungen. Im Jahresbericht kann sodann explizit auf länderspezifische Empfehlungen Bezug genommen werden, wenn seit mehr als drei Jahren keine Massnahmen zu deren Umsetzung eingeleitet oder geprüft wurden. Sollten solche länderspezifische Empfehlungen in den Jahresbericht einfließen, wird das entsprechende Mitglied einem hohen Reputationsrisiko ausgesetzt.

5.2 Entwicklungen in der FATF zu wirtschaftlich berechtigten Personen

Seit Februar 2020 arbeitet eine Projektgruppe der FATF an der Revision des internationalen Standards zu den wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen, der Empfehlung 24. Die Empfehlung 24 verlangt, dass die Länder Massnahmen ergreifen, um die Verwendung juristischer Personen für Zwecke der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung zu verhindern. Inhaltlich analysiert die Projektgruppe die Qualität der Informationen zu wirtschaftlich berechtigten Personen (korrekte und geeignete Informationen), sowie den Zugang zu diesen Informationen innert angemessener Frist. In diesem Zusammenhang werden auch Überlegungen zu einem zentralen Informationsregister über wirtschaftlich berechnigte Personen angelegt. Des Weiteren hat die Projektgruppe als spezifische Hindernisse in der Transparenz der Informationen sogenannte *nominees* und Inhaberaktien festgestellt. Die Schweiz nimmt eine aktive Rolle innerhalb der Projektgruppe wahr und verfolgt dabei den *multi-pronged approach*, wonach die Informationen zu wirtschaftlich berechtigten Personen im Rahmen der Vorgaben des Standards auf verschiedene Weise verfügbar und zugänglich gemacht werden (namentlich durch Bestimmungen im OR und GwG). Im Sommer 2021 hat die FATF zudem den Privatsektor zur Thematik konsultiert, ohne jedoch einen konkreten Revisionsentwurf vorzulegen. Zum Redaktionszeitpunkt des vorliegenden Berichts wurde die revidierte Empfehlung 24 von der FATF noch nicht verabschiedet. Die Arbeiten gehen jedoch in Richtung einer Stärkung der Transparenzverpflichtungen der Unternehmen.

Des Weiteren sind derzeit Arbeiten in der FATF im Gange, auch die Empfehlung 25, und anschliessend die damit verbundene Empfehlung 10 (Sorgfaltspflichten der Finanzinstitute) des internationalen Standards zu überprüfen und erforderlichenfalls zu revidieren. Empfehlung 25 befasst sich mit

¹⁹ Im Hinblick auf den zweiten Prüfzyklus wurden die sog. Terms of Reference (Prüfkriterien) von 2010 im Jahr 2016 angepasst. Die wichtigste Änderung bestand darin, die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen verfügbar zu machen. Dies erklärt, warum im Bericht 2020 der Schweiz gewisse diesbezügliche Empfehlungen ausgesprochen wurden: vgl. Länderbericht 2020 Rz 47 i.V.m. Rz 74, 76 f, 80, 90, 98 f. 137, 173, sowie Rz 202 und Rz 210 i.V.m. Rz 212.

²⁰ [Methodology-EOIR-peer-reviews_12-2020.pdf \(oecd.org\)](#)

wirtschaftlich berechtigten Personen von Rechtsvereinbarungen (sog. «*legal arrangements*») und verlangt, dass die Länder Massnahmen ergreifen sollen, um die Verwendung von solchen Rechtsvereinbarungen für Zwecke der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung zu verhindern. Die Arbeiten befinden sich im Redaktionszeitpunkt noch in der Anfangsphase, weshalb keine inhaltlichen Abgaben dazu gemacht werden können.

Je nach Ausgang der erwähnten Revisionsarbeiten wird die Schweiz gehalten sein, eine Analyse der Standardkonformität vorzunehmen und bei Bedarf mögliche Handlungsmassnahmen zu eruieren.

5.3 Entwicklungen in der EU zu wirtschaftlich berechtigten Personen

Die 4. Geldwäscherichtlinie der EU (4AMLD)²¹ trat 2017 in Kraft und zielt darauf ab, die Geldwäscherei und die Finanzierung des Terrorismus zu bekämpfen, indem sie verhindert, dass der Finanzmarkt für diese Zwecke missbraucht wird. Ihr Ziel ist es, Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und die Kohärenz der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche (AML) und der Terrorismusfinanzierung (CTF) in allen EU-Ländern zu verbessern. Die 4AMLD trägt auch den Empfehlungen der FATF aus dem Jahr 2012 Rechnung. Die Richtlinie verschärft insbesondere die Regeln für die Identifizierung von Kunden, so insbesondere zur wirtschaftlichen Berechtigung an Unternehmen und Rechtsvereinbarungen (z.B. Trusts) und verlangt, dass die Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Unternehmen in jedem EU-Land in einem zentralen Register gehalten werden (z. B. im Handelsregister, Unternehmensregister oder einem eigens dafür geschaffenen öffentlichen Register). Dabei besteht die Pflicht der Rechtenheiten, die Informationen über ihre wirtschaftlich berechtigten Personen zu dokumentieren, korrekt zu halten und stets zu aktualisieren.

Die 5. Geldwäscherichtlinie der EU (5AMLD)²² trat am 10. Januar 2020 in Kraft und dient dazu, neue Probleme anzugehen, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der 4AMLD aufgetreten sind. Die 5AMLD baut auf der 4AMLD auf und schreibt namentlich dem Finanzsektor verschärfte Transparenzregeln in Bezug auf die wirtschaftlich berechtigten Personen vor. Folgende Neuerungen wurde mit der 5AMLD eingeführt:

- Die Listen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen (angelegt unter der 4AMLD) müssen innerhalb von 18 Monaten nach der Einführung der 5AMLD öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Auch Stiftungen oder andere Rechtsvereinbarungen (wie etwa Trusts) müssen die Transparenzvorgaben einhalten und die Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen den Behörden oder den Finanzintermediären (wie etwa Banken und Versicherungen) sowie designierten nichtfinanziellen Unternehmen und Berufen (*Designated Non-Financial Businesses and Professions; DNFBPs*, wie etwa Anlageberater, Vermögensverwalter, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater), die ein berechtigtes Interesse nachweisen können (insb. Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten), zur Verfügung stellen.
- Die nationalen Register über die wirtschaftlich berechtigten Personen («*Ultimate Beneficial Owners*», *UBO*) müssen auf EU-Ebene miteinander verknüpft werden, um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern.
- Die Mitgliedstaaten müssen ihre Überprüfungsmechanismen in Bezug auf die wirtschaftliche Berechtigung optimieren, um sicherzustellen, dass die von ihnen übermittelten Informationen korrekt und zuverlässig sind.

²¹ RICHTLINIE (EU) 2015/849 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission

²² RICHTLINIE (EU) 2018/843 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU

- Zudem müssen in den Mitgliedstaaten für Bankkonten separate Register zu den wirtschaftlich berechtigten Personen angelegt werden. Im Gegensatz zu den UBO-Registern sind diese Listen jedoch nicht öffentlich, sondern nur für die zuständigen Behörden zugänglich.

Nach dem Inkrafttreten der 4AMLD im Jahr 2017 veröffentlichte die Kommission eine erste EU-Liste der Drittländer mit hohem durch Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bedingtem Risiko für das Finanzsystem der EU. Durch die 5AMLD wurden die Kriterien für die Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko unter anderem um das Kriterium der Verfügbarkeit von Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Gesellschaften und Rechtsvereinbarungen erweitert. Die Kommission hat eine eigene Methodik zur Ermittlung von Ländern mit hohem Risiko entwickelt, die auf den von der FATF übermittelten Erkenntnissen, ihrem eigenen Fachwissen und anderen Quellen (etwa Europol) basiert. Die EU verfügt somit über ein eigenes Instrumentarium für die Beurteilung der Drittländer. Dabei bilden namentlich die Sorgfaltspflichten, die Dokumentation zu den wirtschaftlich berechtigten Personen sowie die Verfügbarkeit zu diesen Informationen für die betroffenen Behörden wichtige Prüfkriterien. Die Schweiz figuriert momentan auf der Liste der 132 Länder, welche von der Kommission bis Ende 2025 näher geprüft werden, wobei es sich um eine erste Prüfetappe handelt.²³ Bei Ländern, die auf der zukünftigen Liste von Hochrisiko-Drittländern aufgeführt werden, sind die Finanzintermediäre und DNFBPs in der EU gemäss 5AMLD verpflichtet, bei Geschäften mit Kunden, die in diesen Ländern ansässig sind, verschärfte Sorgfaltspflichten anzuwenden. Die Mitgliedstaaten können Unternehmen zudem daran hindern, Zweigstellen oder Tochtergesellschaften in Hochrisiko-Drittländern zu eröffnen, und die Eröffnung einer Zweigstelle oder Tochtergesellschaft eines Unternehmens mit Sitz in einem Hochrisiko-Drittland in einem Mitgliedstaat untersagen.

Schliesslich hat die EU-Kommission im Juli 2021 weitere legislative Vorschläge zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung präsentiert. Zum Redaktionszeitpunkt des vorliegenden Berichts wurden jedoch noch keine Beschlüsse gefällt.

5.4 Weitere Entwicklungen in der OECD zu wirtschaftlich berechtigten Personen

Nebst dem Global Forum beschäftigt sich in der OECD auch die *Working Group on Bribery in International Business Transactions* (WGB; Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption) zunehmend mit der Frage der wirtschaftlich berechtigten Personen. Im Rahmen der Überarbeitung der WGB-Empfehlung von 2009 (Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) ist geplant, die Frage des Zugangs der Strafverfolgungsbehörden zu Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen von Unternehmen genauer zu untersuchen.²⁴ Im Rahmen der Prüfung der Schweiz durch die WGB (Länderexamen der Phase 4) wurde im Länderbericht vom 27. März 2018 die Durchführung eines Follow-up zu den «Bemühungen der schweizerischen Behörden um mehr Transparenz bei juristischen Personen und komplexen Rechtsvereinbarungen, auch im Hinblick auf Schweizer Sitzgesellschaften» beschlossen.²⁵ Bezüglich der Transparenz von juristischen Personen und komplexen Rechtsstrukturen wird der Schweiz empfohlen, ihre Bemühungen im Bereich der Feststellung und Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen weiterzuverfolgen.

6 **Fazit**

6.1 Umsetzung des Gesetzes

6.1.1 Neues Regime der Inhaberaktien

Die Umwandlung der Inhaberaktien in Namenaktien konnte ohne nennenswerten Schwierigkeiten vollzogen werden. Aus der Praxis wurden seitens der Wirtschaftsverbände keine Probleme signalisiert. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass eine Vielzahl von kleinen Aktiengesellschaften von diesem

²³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/list_of_scoping-priority-hrtc_aml-cft-14112018.pdf.

²⁴ <https://www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/consultation-publique-reexamen-recommandation-ocde-2009.pdf>, insb. S. 9 Ziff. 1.3.2

²⁵ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Switzerland-Phase-4-Report-ENG.pdf>, insb. S. 81, Bst.c ("efforts by Swiss authorities to encourage greater transparency in relation to legal persons and complex legal structures, including domiciliary companies in Switzerland").

gesetzlichen Erfordernis nicht im Bilde war, wurde die automatische Umwandlung der Inhaberaktien in Namenaktien vorgesehen und auf zeitliche Vorgaben für die Vornahme der erforderlichen Statutenänderungen verzichtet. Positiv zu werten ist ferner, dass keine gravierenden Probleme bei der praktischen Umsetzung dieser Massnahme bekannt geworden sind, was für die Kohärenz der vom Gesetzgeber getroffenen Regelung spricht. Damit konnten die Empfehlungen und Kritiken des Global Forum in Bezug auf die Inhaberaktien vollständig adressiert werden. Zu den übergangsrechtlichen Vorgaben lassen sich im heutigen Zeitpunkt noch keine Aussagen machen, da die dafür vorgesehenen Verfahren noch nicht eingeleitet wurden, bzw. die gesetzlichen Fristen nicht abgelaufen sind. Dies ist im heutigen Zeitpunkt unbedenklich, da die diesbezüglichen Empfehlungen des Global Forum verlangen, dass der tatsächliche Vollzug der getroffenen Massnahmen überwacht wird.

6.1.2 Sanktionen und Melde- und Verzeichnispflichten über wirtschaftlich berechnigte Personen

Die im Zusammenhang mit dem Statusbericht durchgeführte Umfrage bei den Wirtschafts- und Branchenverbänden zeigt, dass bei grossen Gesellschaften in der Umsetzung der Vorgaben geringfügige Probleme bestehen, die sich aus Auslegungsfragen zur geltenden Rechtslage sowie aus dem damit verbundenen Aufwand in der praktischen Umsetzung ergeben. Bei kleinen Gesellschaften zeigt sich hingegen ein diffuses Bild der im Rahmen des Gesetzes angepassten Meldepflicht der wirtschaftlich berechtigten Personen (Art. 697j und Art. 790a OR) und der Verzeichnispflicht der Gesellschaften über wirtschaftlich berechnigte Personen (Art. 697l OR). Rechtliche und praktische Hindernisse erschweren nach Auffassung von Wirtschaftsverbänden eine einheitliche und effiziente Umsetzung der Vorgaben. Die Umfrage zeigt auch, dass sich insbesondere kleine Gesellschaften aufgrund der anspruchsvollen Vorgaben teilweise mit Schwierigkeiten bei der Feststellung ihrer Aktionäre konfrontiert sehen, was zu einem erhöhten Aufwand führt.

Ferner zeigen die Rückmeldungen kantonaler Justizbehörden, dass die Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der Melde- und Verzeichnispflichten bisher nicht angewendet wurden, was darauf zurück zu führen ist, dass die relevanten Bestimmungen erst kürzlich in Kraft gesetzt wurden.

Ähnlich zur Melde- und Verzeichnispflicht verhält es sich mit der im Gesetz eingeführten Pflicht von Rechtseinheiten mit Hauptsitz im Ausland und tatsächlicher Verwaltung in der Schweiz, in der Schweiz ein Verzeichnis ihrer rechtlichen Eigentümer zu führen (Art. 22^{bis} StAhiG). Es handelt sich hierbei um eine reine Ordnungsvorschrift.

Die diesbezüglichen Empfehlungen des Global Forum an die Schweiz, die zu erwartende Revision der FATF-Empfehlungen 24 und 25 sowie die verschärften Transparenzvorgaben der 4/5AMLD in der EU lassen den Schluss zu, dass ein klarer Trend zur Stärkung der Transparenzpflichten von Unternehmen und Rechtsvereinbarungen im Zusammenhang mit wirtschaftlich berechtigten Personen besteht. Diesen Entwicklungen gilt es bei der künftigen Ausgestaltung des nationalen Rechtsrahmens Rechnung zu tragen.

6.1.3 Weiteres

Die mit dem Gesetz eingeführte Partei- und Prozessfähigkeit von Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolgern von verstorbenen Personen, die Gegenstand des Ersuchens im Rahmen der Amtshilfe sind (Art. 18a StAhiG) vermag die diesbezügliche Empfehlung des Global Forum vollumfänglich zu adressieren. Mit dieser in der Praxis wirksamen Massnahme konnte seit deren Einführung in zahlreichen Fällen zur Zufriedenheit der ersuchenden Staaten Amtshilfe geleistet werden.

Abschliessend ist zu bemerken, dass keine formellen, rechtsetzungstechnischen (d. h. methodische oder technische) Fehler im Bundesgesetz zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum festgestellt werden konnten.

6.2 Ausblick

In den nächsten Jahren werden die internationalen Standards weitere Änderungen erfahren, die auf eine erhöhte Wirksamkeit der Massnahmen zur weiteren Ausdehnung der Steuertransparenz beziehungsweise zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung abzielen. Konkret dürften neue Vorgaben (insb. Revision der FATF-Empfehlungen 24 und 25) etwa verstärkte Anforderungen an die Transparenz von Gesellschaften und Rechtsvereinbarungen stellen. Es ist absehbar, dass das bestehende Rechtsdispositiv in der Schweiz teilweise nicht im Einklang mit diesen internationalen Entwicklungen steht. Diese sind zu analysieren und geeignete Optionen sind zu sondieren, um die Zielsetzungen der Finanzmarktpolitik des Bundesrates im Bereich der Reputation und der internationalen Position des Finanzplatzes umzusetzen. Entsprechend liegt der Fokus bei der Ausarbeitung von Optionen auf effektiven und effizienten Massnahmen, mit denen der Bundesrat die Integrität und Wettbewerbsfähigkeit des hiesigen Finanzplatzes stärkt. Zudem sind die im Bericht erwähnten Herausforderungen insbesondere der kleinen Gesellschaften in der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen.

Der Bundesrat prüft vor diesem Hintergrund Optionen für die Weiterentwicklung des bestehenden Rechtsdispositivs. Insbesondere in den Bereichen der gesellschaftsrechtlichen Melde- und Verzeichnisführungspflichten und der wirtschaftlichen Berechtigung, die beide Gegenstand der Länderprüfung 2020 bildeten, besteht ein Anpassungsbedarf, um die internationale Standardkonformität sicherzustellen, und die durch das nationale Recht verursachten Rechtsunsicherheiten zu bereinigen. Der Rechtsrahmen muss dahingehend angepasst werden, dass im Zusammenhang mit den Melde- und Verzeichnisführungspflichten Zuständigkeiten und Verfahren für die Aufsicht/Kontrolle und Durchsetzung dieser Pflichten festgelegt werden müssen, bzw. grundlegende Fragen zur wirtschaftlichen Berechtigung, die sich aus Inkohärenzen des geltenden Rechts ergeben, zu klären sein werden.

Der Bundesrat hat am 25. November 2020 die Eckwerte für die Schweizer Position bei der Revision der FATF-Empfehlung 24 festgelegt. In diesem Beschluss wird unter anderem auch festgehalten, dass das SIF eine angemessene Koordination einer möglichen Gesetzesrevision sicherzustellen hat, die sich aus der Überarbeitung der FATF-Empfehlung 24 und den Folgearbeiten zum Länderbericht 2020 ergeben sollte. Gestützt auf diesen Auftrag wurde mit den Arbeiten zur Analyse der Thematik der wirtschaftlich berechtigten Personen begonnen. In seinem Beschluss vom 12. Mai 2021 beauftragte der Bundesrat das SIF ausserdem, ihn und die zuständigen parlamentarischen Kommissionen über den Ausgang der Verhandlungen zur Revision des internationalen Standards über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen zu informieren, sobald dieser verabschiedet ist. In Anbetracht der obigen Ausführungen und der Tatsache, dass die Überarbeitung der internationalen Normen noch nicht abgeschlossen ist, ist es derzeit jedoch noch zu früh, um konkrete Vorschläge für die Adressierung der identifizierten Handlungsfelder zu unterbreiten.