

Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis



21.4396 n Mo. Hurni. Zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung muss ein Register über die wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen und Trusts eingeführt werden

22.3456 n Mo. Weichert. Wer sind die wirtschaftlich Berechtigten?

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 29. Oktober 2024

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2024 die beiden im Titel genannten Motionen geprüft, die der damalige Nationalrat und aktuelle Ständerat Baptiste Hurni am 8. Dezember 2021 und die Nationalrätin Manuela Weichert am 11. Mai 2022 eingereicht haben und, die vom Nationalrat am 2. Mai 2023 angenommen wurden.

Die Motion 21.4396 beauftragt den Bundesrat ein öffentlich zugängliches Register über die wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen zu schaffen

Die Motion 22.3456 beauftragt den Bundesrat eine Vorlage auszuarbeiten, die Transparenz über ausländische Beteiligungen an Schweizer Unternehmen schaffen soll.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die beiden Motionen abzulehnen.

Berichterstattung: Jositsch

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Daniel Jositsch

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Januar 2022, 17. August 2022
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

[21.4396]

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, die die Rechtsgrundlagen für ein öffentlich zugängliches Register über die wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen, Trusts und weiteren Rechtskonstruktionen schafft. Das Register soll allgemein zugänglich sein und unter anderem über Name, Geburtsdatum, Wohnsitz, Nationalität und Umfang der wirtschaftlichen Berechtigung Auskunft geben.

[22.3456]

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen oder mit einer anderen geeigneten Massnahme dafür zu sorgen, die Transparenz über ausländische Beteiligungen an Schweizer Unternehmen zu schaffen. Dabei ist ein Fokus auf die wirtschaftliche Berechtigung ausländischer Anlegerinnen und Anleger an schweizerischen Handelsgesellschaften zu legen.

1.2 Begründung

[21.4396]

2017 reichte Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer als Reaktion auf den Skandal um die Paradise Papers eine Motion mit diesem Wortlaut ein, die später von Nationalrätin Ada Marra übernommen wurde. Leider konnte die Motion aus Zeitgründen nie behandelt werden, doch das, was 2017 galt, gilt auch heute noch - vielleicht sogar in noch stärkerem Mass, wenn man beispielsweise an die Skandale der Pandora Papers denkt.

Die Offenlegung von Interessenverbindungen - z. B. im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Panama Papers, der Paradise Papers oder der Pandora Papers - zeigt das öffentliche Interesse an der Kenntnis der wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen und Rechtskonstruktionen. International ist das anerkannt. Die Schweiz ist mit der geltenden Transparenzregel im Vergleich zum Ausland auf halbem Weg steckengeblieben.

Inzwischen sind das Vereinigte Königreich, Dänemark, Norwegen und weitere Staaten den Empfehlungen der G7 gefolgt und haben öffentlich zugängliche Register eingerichtet. Das Europäische Parlament hat die Beratungen über die Einzelheiten solcher öffentlichen Register aufgenommen. Es ist wichtig, dass die Schweiz als Standort eines grossen Finanzplatzes und vieler Konzerne ebenfalls die nötige Transparenz herstellt. Die Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 16.3315 ist inzwischen gemessen am internationalen Standard klar überholt.

[22.3456]

Das Handelsregister weist die meisten Handelsgesellschaften samt vielen Merkmalen aus. Aber das Handelsregister bietet keine Basis, um festzustellen, wer ein Unternehmen tatsächlich beherrscht. Somit ist es anhand des Handelsregisters nicht möglich, die effektiven wirtschaftlichen Berechtigungen bei Mehrheitsbeteiligungen zu erkennen. Damit kann deren Herkunft nicht oder nur ungenügend abgeklärt werden und damit auch die Risiken, dass sie aus dubiosen Quellen stammen oder gar kriminellen Ursprungs sind.

So dürften in der Vergangenheit die exorbitanten Beträge von Potentatengeldern etwa der Familien Duvalier aus Haiti, Marcos aus den Philippinen oder Mobutu Sese Seko aus Zaïre auch mit Hilfe



dieser Unzulänglichkeiten in der Schweiz versteckt worden sein. Auch der Fall der angolanischen Staatspräsidententochter Isabel dos Santos und die Crypto AG, Steinhausen/ZG ist bekannt: Eine Schweizerische Aktiengesellschaft, bei der die Eigentümerschaft im Handelsregister nicht ersichtlich war. Dass die wirtschaftlich Berechtigten bei einer Stiftung in Liechtenstein, dem CIA und dem NDB zu finden waren, war nicht einsehbar. Aktuell haben wir auch Probleme, die Gelder von russischen Personen auf der Sanktionsliste zu finden, wenn wir die wirtschaftlich Berechtigten nicht kennen. Ein erster Schritt zur Limitierung solcher Risiken dürfte die Erfassung der wirtschaftlichen Berechtigung sein, anhand der der Bundesrat aufzeigen kann, wie viele Schweizer Unternehmen welcher Grössenordnung in bedeutendem Ausmass von Beteiligungen ökonomisch volatiler oder risikobelasteter Grossanlegerinnen und -anleger abhängig sind. Da das Handelsregister diese Informationen heute nicht enthält, könnte eine Auswertung der Daten der Eidgenössische Steuerverwaltung helfen, insbesondere der Verrechnungssteuerrückerstattungsanträgen. Es sollte möglich sein, aus diesen Daten das Ausländische Kapital in Schweizer Unternehmen besser zu identifizieren und nach Land zu trennen.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Januar 2022, 17. August 2022

[21.4396]

Der Bundesrat hat in seinem Bericht 2020 zur Finanzmarktpolitik hervorgehoben, dass er hohen Wert auf die Integrität der Finanzmärkte legt und strenge Anforderungen an diesen Bereich stellt. In den letzten Jahren hat er mehrmals die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Transparenz und der Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen angepasst, um die Effektivität des Dispositivs zu verbessern, namentlich im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Der Bundesrat hat am 3. Dezember 2021 in Erfüllung des Postulates 19.3634 einen Bericht zur "Umsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke" veröffentlicht. Dabei muss die Einhaltung der internationalen Standards gewährleistet sein, die von der Financial Action Task Force (FATF) und dem Global Forum zur Transparenz und dem Informationsaustausch zu Steuerzwecken herausgegeben werden.

Seit Februar 2020 arbeitet die FATF an der Revision ihrer Empfehlung 24, dem Standard zur Transparenz und zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen. Die FATF hat vor kurzem eine öffentliche Konsultation zum Entwurf des revidierten Standards durchgeführt (<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/public-consultation-r24.html>); der Entwurf dürfte im März 2022 verabschiedet werden. Unter den Massnahmen, die für die Revision zur Diskussion stehen, plant die FATF eine Verschärfung ihres Standards betreffend die Effektivität des Zugangs der zuständigen Behörden zu qualitativ hochstehenden Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden mehrere Umsetzungsmassnahmen in Betracht gezogen: Schaffung eines Registers, das von einer Behörde oder einer öffentlichen Einrichtung geführt wird, oder Errichtung eines effizienten alternativen Mechanismus.

Der Bundesrat will sich weder zu einer bestimmten Lösung äussern noch sich auf eine solche beschränken, bevor er nicht eine umfassende Situationsanalyse vorgenommen hat. Unter der Leitung des EFD sind die entsprechenden Vorarbeiten zur Analyse einer Verstärkung des Rechtsdispositivs im Bereich der Transparenz und der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen begonnen worden. Der Bundesrat wird bis Mitte 2022 Handlungsoptionen prüfen und das Parlament über die Folgearbeiten informieren.

Parallel dazu erwägt die FATF auch eine Revision der Empfehlung 25 über die Transparenz und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts und anderen



Rechtsvereinbarungen. Der Bundesrat verfolgt diese Entwicklungen und informiert das Parlament fortlaufend.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

[22.3456]

Das Schweizer Rechtssystem sieht bereits verschiedene Regeln zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten einer Gesellschaft vor. Die Gesellschaft muss ein Verzeichnis über die wirtschaftlich Berechtigten führen (Art. 697I OR, SR 220). Finanzintermediäre müssen bei Geschäftsbeziehungen mit Gesellschaften deren wirtschaftlich berechtigte Personen mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt feststellen (vgl. Art. 4 GwG, SR 955.0). Die zuständigen Straf- und Verwaltungsbehörden können im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben auf diese Informationen zugreifen. Einige der in der Motion angesprochenen Fragen lassen sich somit bereits im Rahmen des geltenden Rechts beantworten.

Des Weiteren wird gegenwärtig eine Stärkung des bestehenden Dispositivs zur Förderung der Transparenz juristischer Personen geprüft. Am 4. März 2022 hat die Financial Action Task Force (FATF) ihre Empfehlung 24 revidiert und damit den Standard zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischer Personen und den Zugang der Behörden zu diesbezüglichen Informationen gestärkt. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) analysiert nun in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Departementen und Behörden die Situation, die sich aus dieser Revision ergibt. Die Analyse berücksichtigt die nationalen wie auch die internationalen Umstände. Gestützt darauf wird das EFD dem Bundesrat im dritten Quartal 2022 Optionen zur Umsetzung unterbreiten. Die Schaffung eines Registers über die wirtschaftliche Berechtigung, das auch die Transparenz über ausländische Beteiligungen an Schweizer Gesellschaften erhöhen würde, ist eine der Hauptoptionen.

Schliesslich gilt es zwischen der Frage ausländischer Investitionsflüsse und der Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung juristischer Personen zu unterscheiden. Ausländische Anlegerinnen und Anleger werden nicht zwingend zu wirtschaftlich berechtigten Personen einer Gesellschaft, wenn sie keine beherrschende Beteiligung erwerben. Der Bundesrat verfügt über Zahlenmaterial zu den ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz und deren Aufschlüsselung nach Herkunftsländern, das von der Schweizerischen Nationalbank regelmässig erhoben und als Bericht veröffentlicht wird. Gemäss der letzten Ausgabe des Berichts (2020) stammen die letztlich an den Investitionen Berechtigten in 50 Prozent der Fälle (602,3 Mrd. CHF) aus den USA und in 39 Prozent der Fälle (472,5 Mrd. CHF) aus Europa, während sich der Rest der Investitionen auf andere Länder verteilt.

Angesichts der bereits laufenden Arbeiten, die den bestehenden gesetzlichen Rahmen stärken werden, erscheint die Annahme der Motion nicht notwendig.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat beide Motionen am 2. Mai 2023 behandelt. Er hat die Motion 21.4396 mit 95 zu 94 Stimmen bei 3 Enthaltungen und die Motion 22.3456 mit 95 zu 92 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.



4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat die Motionen im Rahmen des Bundesratsgeschäfts 24.046 «Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen» behandelt. Mit der Vorlage des Bundesrates sollen die Grundlagen für ein eidgenössisches Register der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen geschaffen werden. Die Kommission ist dementsprechend der Ansicht, dass die Anliegen der vorliegenden Motionen mit der Vorlage 24.046 entweder erfüllt werden oder in diese eingebaut werden könnten. Sie kommt deshalb zum Schluss, dass eine separate Überweisung der Vorstösse nicht zielführend wäre und beantragt ihrem Rat deren Ablehnung.