



T +41 31 326 66 04  
E urs.scheuss@gruene.ch

Staatssekretariat für  
Internationale Finanzfragen  
3003 Bern

27. April 2018

## **Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum über die Transparenz juristischer Personen und den Informationsaustausch im Bericht zur Phase 2 der Schweiz; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum haben Sie die Grünen Schweiz zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage äussern zu können.

### **Zusammenfassung**

Die Grünen unterstützen die Vorlage. Sie ist ein Schritt für mehr globale Steuergerechtigkeit. Allerdings kommt sie so daher, also ob der Bundesrat ohne grosse Lust eine „Strafaufgabe“ macht, damit die Schweiz die Vorgaben des Global Forum gerade noch genügend erfüllt. Die Schweiz trägt mit ihrer Politik massgeblich zum weltweiten ruinösen Steuerwettbewerb bei. Es ist bedauerlich, dass sie immer erst auf Druck des Auslands reagiert.

Aus Sicht der Grünen geht die Vorlage in die richtige Richtung und schafft mehr Transparenz durch die Abschaffung der anonymen Inhaberaktien. Die Massnahmen müssten aber noch viel griffiger sein. Eine Selbstkontrolle der Finanzinstitute und Intermediäre reicht nicht. Die Grünen fordern zudem ein öffentliches Register für wirtschaftlich Berechtigte.

### **Einleitung**

Die Grünen begrüssen die Stossrichtung zur „Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum über die Präsenz von juristischen Personen und den Informationsaustausch im Bericht zur Phase 2 der Schweiz“. Würde die Schweiz diese Empfehlungen nicht umsetzen, wäre ihr in Phase 3 des Länderexamens eine ungenügende Note auf sicher.

Unlautere Finanzflüsse haben weltweit verheerende wirtschaftliche, soziale und politische Folgen. Der Finanzplatz Schweiz spielt im globalen Offshoresystem, von dem unlautere Finanzflüsse stark profitieren, immer noch eine sehr prominente Rolle. Die Schweiz trägt daher eine besondere Verantwortung.

Die vorgeschlagenen Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum sind aus der Sicht der Grünen jedoch eine weitere verpasste Chance, dieser Verantwortung gerecht zu werden und in diesem Bereich endlich griffige Regulierungen einzuführen. Die vorgesehenen Transparenzbestimmungen, Aufsichtspflichten und Sanktionsmechanismen für Unternehmen gehen viel zu wenig weit.

Die Grünen bezweifeln auch die Nachhaltigkeit der Umsetzungsvorschläge, dienen sie doch in einzelnen Punkten vor allem dazu, eine knapp genügende Note in der nächsten Phase des Länderexamens zu erreichen. Sie bringen kaum substantielle Verbesserungen im Schweizer Abwehrdispositiv von Geldern aus Geldwäscherei, Korruption und internationaler Steuervermeidung.

Zu den einzelnen Umsetzungsvorschlägen nehmen die Grünen wie folgt Stellung:

### **Empfehlungen betreffend Transparenz und Aufsicht**

#### ***Empfehlung 1: „Die Schweiz hat ein Meldesystem vorzusehen, das die Identifikation von Inhaberaktionären in jedem Fall sicherstellt.“***

Zur Umsetzung dieser Empfehlung sieht die Vorlage die Abschaffung der Inhaberaktien und ihre Umwandlung in Namensaktien vor. Die Grünen begrüßen diese Massnahme. Damit wird ein Wertpapier abgeschafft, das bisher auf Grund der Anonymität, die es für die wirtschaftlich Berechtigten bietet, zu mannigfaltigen Missbräuchen im Bereich der Geldwäscherei und der Steuerhinterziehung, der Terrorfinanzierung und der unlauteren Bereicherung von politisch exponierten Personen (PEP) beiträgt.

Substantiell erhöht sich damit aber die Transparenz im Bereich der wirtschaftlich Berechtigten von in der Schweiz tätigen Firmen nicht. Das zeigt auch der erläuternde Bericht: Die Rechte und Pflichten der wirtschaftlich Berechtigten von Inhaber- und Namensaktien unterscheiden sich durch die seit 2015 und der Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen der „Financial Action Task Force“ (FATF) geltenden Bestimmungen kaum mehr. Der Mangel an Transparenz bei den wirtschaftlich Berechtigten ist nicht nur eine Folge der Existenz von Inhaberaktien. Ihre Abschaffung alleine löst folglich auch die bestehenden Probleme nicht. Es braucht weitergehende Massnahmen wie zum Beispiel ein öffentliches Zentralregister für wirtschaftlich Berechtigte (siehe unten).

#### ***Empfehlung 2: „Die Schweiz hat eine wirksame Aufsicht über Aktiengesellschaften und Kommanditaktiengesellschaften sicherzustellen.“***

Ein Gesetz ist nur so wirksam, wie die Aufsicht, die dessen Vollzug überwacht. Die Grünen begrüßen daher einerseits die vorgeschlagenen Sanktionsmechanismen bei Verletzungen von gesellschaftsrechtlichen Pflichten zur Meldung von wirtschaftlich berechtigten Personen (Stufe Gesellschafter) und der Führung von entsprechenden Verzeichnissen (Stufe Gesellschaft).

Bedingung für die Möglichkeit der Sanktionierung von Verletzungen der gesellschaftsrechtlichen Pflichten ist aber eine griffige und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete unabhängige Aufsicht. Die vorgeschlagenen Aufsichtsmechanismen sind allerdings völlig unzureichend. Die Aufdeckung zahlreicher Fälle von unlauteren Finanzflüssen in den Panama Papers tangierten Schweizer Finanzintermediäre direkt. Und sie zeigten, dass die Selbstaufsicht in diesem Bereich versagt hatte und die behördliche Aufsicht entsprechender Akteure in der Schweiz völlig ungenügend ist. Zurecht steht die Schweiz in diesem Punkt auch seit längerem unter dem Druck des Global Forum und der FATF.

Die Vorlage sieht aber nun lediglich eine indirekte Kontrolle der Finanzintermediäre durch die Schweizer Banken vor. Gesellschaften sollen von ihren Finanzintermediären, mit denen sie in ein vertragliches Verhältnis treten, verpflichtet werden, über ein Konto bei einer in der Schweiz niedergelassenen Bank zu verfügen. Damit wird die Verantwortung an die Compliance-Abteilungen der Banken (also einer dritten Privatpartei) abgeschoben. Dabei geht es prinzipiell um eine staatliche Kernaufgabe, nämlich die

Überprüfung der Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen.

Zwar hätte die vorgeschlagene Kontopflicht den begrüssenswerten Effekt, dass die entsprechenden Kontodaten der Vertragspartner von Finanzintermediären in den Geltungsbereich des automatischen Informationsaustausches über Finanzkonten (AIA) fallen. Angesichts der Tatsache, dass die Schweiz den AIA aber mindestens mittelfristig mit den allermeisten Entwicklungsländern nicht einführen wird, ist dieses Transparenz- und Überwachungsverfahren völlig ungenügend.

Zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem In- und Ausland, die sich im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei, Korruption und Steuerflucht engagieren, fordern deshalb schon lange die Schaffung elektronischer Zentralregister für wirtschaftlich Berechtigte. Nur sie würden eine griffige und unabhängige Aufsicht ermöglichen und entsprechen mittlerweile folgerichtig auch den internationalen Standards. Die EU zum Beispiel verlangt seit längerem von ihren Mitgliedstaaten die Führung solcher Register.

Grundsätzlich müssten solche Register auch veröffentlicht werden. Dies würde zivilgesellschaftlichen Akteuren in südlichen Herkunftsländern von Offshoregeldern, die bisher nicht in den Genuss einer institutionalisierten Amtshilfe in Steuersachen oder des AIA kommen, ermöglichen, von ihren Regierungen und den betroffenen wirtschaftlichen Berechtigten Rechenschaft über ihre Geschäftspraktiken zu verlangen, ohne auf entsprechende Auskünfte der Behörden vor Ort angewiesen zu sein. Die EU-Institutionen gehen hier voran und haben im Rahmen ihrer kürzlich verabschiedeten Revision der 4. Geldwäschereirichtlinie die Einführung öffentlicher Register für wirtschaftlich Berechtigte auf nationalstaatlicher Ebene verabschiedet. Die reformierte Richtlinie wird Ende 2019 in Kraft treten. Sie wird entsprechend auch den Druck auf die Schweiz erhöhen, hier in eine ähnliche Richtung wie die EU-Länder zu gehen.

***Empfehlung 3: „Die Schweiz hat sicherzustellen, dass Eigentums und Identitätsinformationen von ausländischen Gesellschaften mit tatsächlicher Verwaltung und Niederlassung in der Schweiz erhältlich sind.“***

Die Grünen begrüssen die vorgeschlagene Massnahme, fordern aber die Ausweitung der Informationspflicht auf alle ausländischen Gesellschaften, die in der Schweiz eine Betriebstätte haben. Bleibt die Informationspflicht auf Gesellschaften mit Zweigniederlassungen in der Schweiz beschränkt, bieten sich auf dem Niveau der reinen Betriebsstätten zahlreiche neue Schlupflöcher für unlautere Finanzflüsse. Nur eine generelle Auskunftspflicht für ausländische Gesellschaften würde ausserdem die Empfehlungen des Global Forum vollständig erfüllen.

#### **Empfehlung betreffend Informationsaustausch**

***„Die Schweiz hat sicherzustellen, dass die Vorgaben des internationalen Standards zur Vertraulichkeit eingehalten werden.“***

Die Grünen sind sich bewusst, dass sich die Schweiz an ihre geltenden Gesetze bezüglich Auskunftspflichten bei Amtshilfeersuchen gegenüber beschwerdeberechtigten Personen halten muss. Sie ergeben sich aus dem Aktieneinsichtsrecht. Die Grünen stellen aber auch fest, dass viele Partnerstaaten der Schweiz diesbezüglich viel restriktiver agieren, als es die Schweiz tut. Gleichzeitig besteht grundsätzlich die Gefahr, dass auskunfts- und beschwerdeberechtigte Personen ihre entsprechenden Rechte missbrauchen, um durch langwierige Gerichtsprozesse den Informationsaustausch im Rahmen der Amtshilfe unsachgemäss hinauszuzögern oder gänzlich zu verhindern.

Die Grünen erwarten deshalb vom Bundesrat, dass er im Rahmen seiner Möglichkeiten bei der rechtlichen Umsetzung dieser Empfehlung sicherstellt, dass das Risiko für solche Umgehungen des Informationsaustausches über die Gerichte so klein wie möglich ausfällt. Gleichzeitig ist uns natürlich bewusst,

dass der Vollzug entsprechender Massnahmen letztendlich in der Verantwortung der zuständigen gerichtlichen Instanzen liegt.

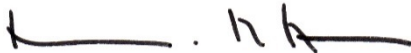
#### **Empfehlung betreffend gestohlene Daten**

**„Die Schweiz hat ihr Recht und ihre Praxis dahingehend anzupassen, dass sie ihren Verpflichtungen nach dem Standard für den Informationsaustausch nachkommen kann.“**

Die Grünen stellen fest, dass dieser Punkt nicht Teil der vorliegenden Vernehmlassung, wohl aber der kommenden Botschaft des Bundesrates ist. Die Grünen betonen hier erneut, dass der Widerstand der Schweiz im Bereich der Amtshilfe bei Gesuchen auf der Basis „gestohlener“ Daten endlich aufzugeben ist und den entsprechenden internationalen Standards und Erwartungen zahlreicher Partnerstaaten vollumfänglich nachzukommen ist.

Wir danke Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitte Sie die, die Vorlage entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Regula Rytz  
Präsidentin



Urs Scheuss  
stv. Generalsekretär

Grüne / Les Verts / I Verdi  
Waisenhausplatz 21 | 3011 Bern