

alliance**sud**

Arbeitsgemeinschaft  
Swissaid · Fastenopfer · Brot für alle  
Helvetas · Caritas · Heks

**Public Eye**

Erklärung von Bern

Zustellung per E-Mail an

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Bern und Zürich, 24. April 2018

### Vernehmlassungsantwort

## **Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum über die Präsenz von juristischen Personen und den Informationsaustausch im Bericht zur Phase 2 des der Schweiz**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Sehr geehrte Damen und Herren

Alliance Sud, die entwicklungspolitische Arbeitsgemeinschaft von Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle Caritas, Helvetas und Heks, und Public Eye begrüßen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur vorliegenden Vernehmlassungsvorlage die Stossrichtung des Bundesrates 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 des „Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum)“ nicht umsetzen, wäre ihr in Phase 3 des Länderexamens eine ungenügende Note auf sicher.

Der Gebrauch von juristischen Strukturen (wie Briefkastenfirmen oder Trusts) ist ein gängiges Mittel der internationalen Wirtschaftskriminalität, um Vermögen aus Delikten zu verbergen. Neuere Fälle, zuletzt die Enthüllungen im Rahmen der Panama und Paradise Papers, haben gezeigt, dass sich auch hinter Schweizer Firmen mitunter politisch exponierte Personen (PEP) oder kriminelle Netzwerke verstecken. Vor allem die Recherchen des „International Consortium of Investigative Journalists“ (ICIJ) im Rahmen der Panama Papers haben gezeigt, dass die Schweiz nach wie vor als zentrale Drehscheibe für aus- und inländische Offshoregelder fungiert. Findige Schweizer Anwaltskanzleien helfen Steuerflüchtlings aus aller Welt, ihre Gelder über komplizierte Geflechte aus Briefkastenfirmen und Trusts in Steueroasen zu verschieben und vor dem Fiskus ihres Landes zu verstecken. Darunter leiden nicht zuletzt auch die chronisch unterfinanzierten öffentlichen Dienste in Entwicklungsländern stark. Jährlich entzieht ihnen das globale Offshoresystem Steuersubstrat in mindestens dreistelliger Milliardenhöhe. Neuste Schätzungen des Washingtoner Think-Tanks „Global Financial Integrity“ gehen sogar davon aus, dass aus den Entwicklungsländern jährlich bis zu eine Billion Dollar in Form von unlauteren Finanzflüssen abfließt.<sup>1</sup> Um im Fall von Korruption oder Steuerbetrug kriminelle oder unlautere Gelder zu

---

<sup>1</sup><http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-to-and-from-developing-countries-2005-2014/>

waschen oder zu verstecken, braucht es rechtliche Strukturen, die es erlauben, die tatsächlichen wirtschaftlich Berechtigten der unrechtmässigen Vermögen zu entlarven.

Unlautere Finanzflüsse zeitigen weltweit verheerende wirtschaftliche, soziale und politische Folgen. Der Schweizer Finanzplatz spielt im globalen Offshoresystem, von dem unlautere Finanzflüsse stark profitieren nach wie vor eine sehr prominente Rolle.<sup>2</sup> Die Schweiz trägt hier deshalb eine spezielle globale Verantwortung. Die vorliegenden Umsetzungsvorschläge des Bundesrates zu den Empfehlungen des Global Forum sind aus der Sicht von Alliance Sud und Public Eye eine weitere verpasste Chance für die Schweiz, dieser Verantwortung gerecht zu werden und in diesem Bereich endlich griffige Regulierungen einzuführen. Aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Sicht gehen die vom Bundesrat vorgesehenen Transparenzbestimmungen, Aufsichtspflichten und Sanktionsmechanismen für Unternehmen deshalb viel zu wenig weit. Alliance Sud und Public Eye 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.

Im Folgenden nehmen wir ausführlich Stellung zu einzelnen Umsetzungsvorschlägen des Bundesrates und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Änderungsvorschläge in der weiteren Bearbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüssen,



Dominik Gross

Steuer- und Finanzpolitik Alliance Sud



Andreas Missbach

Geschäftsleitung Public Eye

---

<sup>2</sup> <http://www.swissbanking.org/de/finanzplatz/finanzplatz-in-zahlen/finanzplatz-in-zahlen-1>

## **Empfehlungen betreffend Transparenz und Aufsicht**

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

Der Bundesrat schlägt zur Umsetzung dieser Empfehlung die Abschaffung der Inhaberaktien und ihre Umwandlung in Namensaktien vor. Alliance Sud und Public Eye 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 macht auch der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht zur Vorlage deutlich. Er zeigt auf, dass sich die Rechte und Pflichten der wirtschaftlich Berechtigten von Inhaber- und Namensaktien durch die seit 2015 und der Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen der „Financial Action Task Force“ (FATF) geltenden Bestimmungen kaum mehr unterscheiden. Der Mangel an Transparenz bei den wirtschaftlich Berechtigten liegt nicht allein bei der Existenz von Inhaberaktien begründet. Ihre Abschaffung alleine löst dementsprechend auch die bestehenden Probleme nicht. Es braucht weitergehende Massnahmen, die wir in der Folge erläutern werden. Dazu gehört ein öffentliches Zentralregister für wirtschaftlich Berechtigte.

### ***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. Entsprechend begrüßen Alliance Sud und Public Eye einerseits die Sanktionsmechanismen, die der Bundesrat für Verletzungen von gesellschaftsrechtlichen Pflichten zur Meldung von wirtschaftlich berechtigten Personen (Stufe Gesellschafter) und der Führung von entsprechenden Verzeichnissen (Stufe Gesellschaft) vorschlägt. Bedingung für die Möglichkeit der Sanktionierung von entsprechenden Verletzungen der gesellschaftsrechtlichen Pflichten ist aber eine griffige und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete unabhängige Aufsicht. Die Aufsichtsmechanismen, die der Bundesrat vorschlägt, 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. Der Bundesrat schlägt hier nun 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 schiebt der Bundesrat den Compliance-Abteilungen der Banken (also einer dritten Privatpartei) eine Verantwortung zu, die prinzipiell eine staatliche Kernaufgaben betrifft: nämlich die Überprüfung der Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen. Auch die geltenden selbstregulativen Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken haben sich in der jüngsten Vergangenheit immer wieder als ungenügend erwiesen. Sie haben erwiesenermassen nicht zur Abwehr von Geschäftspraktiken geführt, die im Zusammenhang mit Geldwäscherei, Korruption oder Steuerbetrug und -vermeidung stehen. Auch im Hinblick auf diese Erfahrungen auf dem Finanzplatz sind die Vorschläge des Bundesrates sehr befremdlich.

Umgekehrt 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 aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Sicht 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. Just diese verwirft der Bundesrat aber in seinem erläuternden Bericht zur Vorlage. Nur sie würden allerdings eine griffige und unabhängige Aufsicht der hier zur Debatte stehenden Geschäftspraktiken ermöglichen und entsprechen mittlerweile folgerichtig auch den internationalen Standards. Die EU zum Beispiel verlangt seit längerem von ihren Mitgliedstaaten die Führung solcher Register.<sup>3</sup> Aus weltinnenpolitischer Sicht wäre gar die Veröffentlichung dieser Register zwingend. 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 haben im Rahmen ihrer kürzlich verabschiedeten Revision der 4. Geldwäschereirichtlinie die Einführung öffentlicher Register für wirtschaftlich Berechtigte auf nationalstaatlicher Ebene verabschiedet.<sup>4</sup> 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.“***

Wir begrüßen die vorgeschlagene Massnahme zur Umsetzung dieser Empfehlung, fordern aber die Ausweitung der Informationspflicht auf alle ausländischen Gesellschaften, die in der Schweiz eine Betriebsstätte 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 solche 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.“***

Alliance Sud und Public Eye 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. Wir konstatieren aber auch, dass viele Partnerstaaten der Schweiz diesbezüglich viel restriktiver agieren, als das 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. Wir erwarten deshalb vom Bundesrat, dass er im Rahmen seiner Möglichkeiten bei der rechtlichen Umsetzung dieser Empfehlung des Global Forum 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.“***

Alliance Sud und Public Eye konstatieren, dass dieser Punkt nicht Teil der vorliegenden Vernehmlassung, wohl aber der kommenden Botschaft zum Gesetz des Bundesrates ist. Wir betonen hier deshalb trotzdem, dass wir in diesem Punkt an unserer bisherigen und bereits vielfach geäusserten Position

---

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180411IPRO1527/geldwasche-bekampfung-offenlegung-der-wahren-eigentumer-von-unternehmen>

festhalten. Der Widerstand der Schweiz im Bereich der Amtshilfe bei Gesuchen auf der Basis „gestohlener“ Daten ist endlich aufzugeben und den entsprechenden internationalen Standards und Erwartungen zahlreicher Partnerstaaten vollumfänglich nachzukommen.