

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
3003 Bern

Per E-Mail an: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

20. April 2018

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den Erläuternden Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum über die Transparenz juristischer Personen und den Informationsaustausch im Bericht zur Phase 2 der Schweiz und nehmen dazu wie folgt Stellung:

### **Allgemeine Beurteilung der Vorlage**

Die Grünliberalen setzen sich für einen international erfolgreichen Finanzplatz Schweiz ein. Politische Stabilität, eine gute Infrastruktur und ein hohes Bildungsniveau sind die Eckpfeiler dafür. Der Finanzplatz Schweiz soll ausschliesslich mit versteuerten Geldern operieren. Damit für die Schweiz keine Marktnachteile entstehen, setzen sich die Grünliberalen für effiziente internationale Regulierungsstandards ein.

Vorliegend geht es um die Umsetzung von Empfehlungen des Global Forum on Transparency and Exchange for Tax Purposes (im Folgenden „Global Forum“). Das Global Forum überprüft die Einhaltung der internationalen Amtshilfe-Standards in Steuersachen anhand von Länderüberprüfungen, die in zwei Phasen erfolgen. Die Schweiz erhielt 2016 im Bericht zur Phase 2 in zwei der zehn geprüften Beurteilungskriterien die ungenügende Note „teilweise konform“. Der Bericht des Global Forum enthält daher Empfehlungen, deren Umsetzung für die nächste Überprüfung der Schweiz (ab zweite Hälfte 2018) relevant sein wird.

Die Grünliberalen begrüssen, dass die Empfehlungen des Global Forums umgesetzt werden. Für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Finanzplatzes Schweiz ist es unabdingbar, dass die international anerkannten Standards eingehalten werden. Das Ziel muss sein, dass die Schweiz bei der nächsten Länderüberprüfung eine genügende Gesamtnote erhält. Sanktionen durch die OECD, G20, EU oder andere internationale Akteure sind zu verhindern. Bei der Umsetzung ist aber darauf zu achten, dass sich diese auf das Notwendige beschränkt, damit die Regulierungsdichte nicht ohne Not erhöht wird. Es ist jeweils das mildeste Mittel zu wählen, das zur Einhaltung der Empfehlungen führt. Die Unternehmen, insbesondere die KMU, dürfen nicht unnötig belastet werden.

Die Grünliberalen stehen für einen international erfolgreichen Finanzplatz Schweiz ein, der sich an die international anerkannten Standards hält. Die Grünliberalen begrüßen daher, dass die Empfehlungen des Global Forums umgesetzt werden. Das Ziel muss sein, dass die Schweiz bei der nächsten Länderüberprüfung eine genügende Gesamtnote erhält. Damit die Regulierungsdichte nicht unnötig erhöht wird, ist jeweils das aus Sicht der Unternehmen – insbesondere der KMU – mildeste Mittel zu wählen, das zur Erreichung dieses Zieles führt.

### **Abschaffung der Inhaberaktien bei nicht börsenkotierten Gesellschaften**

Gemäss dem Erläuternden Bericht wird das Thema Inhaberaktien im Rahmen der Länderüberprüfungen des Global Forums stark gewichtet. Zwar werde nicht explizit deren Abschaffung verlangt, doch gingen die internationalen Entwicklungen in diese Richtung (Erläuternder Bericht, Ziff. 2.2.1.1). Der Bundesrat schlägt daher vor, Inhaberaktien für nicht börsenkotierte Gesellschaften abzuschaffen und in Namenaktien umzuwandeln. Dadurch werde gegenüber dem Global Forum ein „starkes Signal“ gesetzt (Erläuternder Bericht, Ziff. 2.2.1.2).

Die Grünliberalen sind mit der Abschaffung von Inhaberaktien bei nicht börsenkotierten Gesellschaften nur unter der Voraussetzung einverstanden, dass anderenfalls ernsthaft zu befürchten ist, dass die Schweiz bei der nächsten Länderüberprüfung eine ungenügende Gesamtnote erhält. Gegen die Abschaffung spricht, dass Inhaberaktien bei kleinen Familien-AGs nach wie vor verbreitet sind und dass das Risiko der Geldwäscherei in diesem Bereich bisher nicht nachgewiesen werden konnte. Auch kommt es einer Zwängerei gleich, wenn der Bundesrat erneut die Abschaffung beantragt, nachdem das Parlament dies erst vor dreieinhalb Jahren zuletzt abgelehnt hat. Andererseits lässt sich zugunsten der Abschaffung argumentieren, dass für Inhaberaktionäre schon heute weitgehend die gleichen Rechte und Pflichten gelten wie für Namenaktionäre. Die Vorgaben zur Identifikation von Inhaberaktionären sind sogar strenger als jene für Namenaktionäre. Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der Aktiengesellschaften mit Inhaberaktien laufend sinkt und dass börsenkotierte Gesellschaften ihre Inhaberaktien gemäss Vorlage behalten können, da sie bereits börsenrechtlichen Meldepflichten unterstehen. Zudem haben andere wichtige Finanzplätze wie Singapur, Hong Kong, UK und die USA Inhaberaktien ebenfalls abgeschafft.

Das Vorgehen, das der Bundesrat zur Abschaffung der Inhaberaktien vorschlägt, ist radikal: Die bestehenden Inhaberaktien werden mit Inkrafttreten des neuen Rechts automatisch in Namenaktien umgewandelt. Inhaberaktionäre, die sich gegenüber der Gesellschaft noch nicht identifiziert haben, müssen das innerhalb von 18 Monaten nachholen. Anderenfalls verlieren sie mit Ablauf der Frist ihre Rechte an den Aktien endgültig – sie werden mit anderen Worten enteignet.

Die Grünliberalen sind nicht davon überzeugt, dass dies das mildeste Vorgehen ist, um die Empfehlungen des Global Forums umzusetzen, und lehnen ein derart radikales Vorgehen ab. Es hätte zwar den Vorteil, dass das Problem der Identifikation der Inhaberaktionäre vollständig gelöst bzw. hinfällig würde. Die Massnahme ist jedoch mit Blick auf den verfolgten Zweck unverhältnismässig. Im Erläuternden Bericht wird rechtsvergleichend darauf hingewiesen, dass Singapur und die USA nur die Ausgabe von neuen Inhaberaktien untersagt haben. Bestehende Inhaberaktien müssten hingegen nicht umgewandelt werden, würden aber bestimmten Restriktionen bezüglich der Ausübung von Mitgliedschafts- und Vermögensrechten unterstehen (Erläuternder Bericht, Ziff. 3.1). Ein solches Vorgehen genügt auch in der Schweiz.

Die Grünliberalen haben Bedenken gegenüber der Abschaffung von Inhaberaktien bei nicht börsenkotierten Gesellschaften und akzeptieren sie nur unter der Voraussetzung, dass anderenfalls ernsthaft zu befürchten ist, dass die Schweiz bei der nächsten Länderüberprüfung eine ungenügende Gesamtnote erhält. In Bezug auf die Übergangsregelung beantragen die Grünliberalen, dass geprüft wird, ob das Global Forum eine weniger einschneidende Regelung, wie sie in Singapur und den USA besteht, als ausreichend erachten würde. Gegebenenfalls ist ein analoges Vorgehen in der Schweiz vorzusehen.

Sollte der Bundesrat am vorgeschlagenen Vorgehen festhalten, beantragen die Grünliberalen, dass die Meldefrist auf vier Jahre verlängert wird und die Gesellschaft verpflichtet wird, die ihr bekannten, aber noch nicht gesetzeskonform identifizierten Inhaberaktionäre über die Meldefrist zu informieren.

### **Aufsicht über Aktiengesellschaften und Kommanditaktiengesellschaften**

Eine weitere Empfehlung des Global Forums verlangt eine wirksame Aufsicht über Aktiengesellschaften und Kommanditaktiengesellschaften, d.h. ein griffiges Sanktionssystem für den Fall von Pflichtverletzungen sowie Kontrollen der gesellschaftsrechtlich zu führenden Verzeichnisse. Zu diesem Zweck schlägt der Bundesrat drei Massnahmen vor: (i) Ein Sanktionssystem für den Fall von Pflichtverletzungen, insbesondere Strafbestimmungen, (ii) die Pflicht der Gesellschaft, über ein Konto bei einer schweizerischen Bank zu verfügen, sowie (iii) das Recht von Behörden und Finanzintermediären zur Einsicht in die gesellschaftsrechtlich zu führenden Verzeichnisse, soweit die der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben dient.

Es ist problematisch, dass Inhaberaktionäre kriminalisiert werden sollen, die es unterlassen, der Gesellschaft eine Änderung des Vor- oder Nachnamens oder der Adresse der wirtschaftlich berechtigten Person zu melden. Den meisten Inhaberaktionären dürfte diese Pflicht nicht bekannt sein bzw. sie dürfte häufig vergessen gehen, ohne dass dahinter eine kriminelle Absicht zu vermuten wäre. Zwar soll gemäss Vorlage nur Vorsatz und nicht Fahrlässigkeit bestraft werden. Bei einem Unterlassungsdelikt ist jedoch unklar, wie diese Unterscheidung in der Praxis getroffen werden soll. Die Grünliberalen sind daher mit dem Sanktionssystem nur einverstanden, wenn keine milderen Massnahmen möglich sind. Sie stimmen aber dem Bundesrat darin zu, dass die strafrechtlichen Sanktionen den Alternativen vorzuziehen sind, die im Erläuternden Bericht erwähnt werden (u.a. Schaffung eines elektronischen Zentralregisters / Pflicht der Gesellschaft, die Verzeichnisse der Steuererklärung beizulegen; vgl. Erläuternder Bericht, Ziff. 2.2.2.3). Sollte der Bundesrat an den strafrechtlichen Sanktionen festhalten, ist der Maximalbetrag der Busse bei Ersttätern zu begrenzen. Höhere Bussen sind für Wiederholungstäter vorzusehen.

Die Pflicht der Gesellschaft, über ein Konto bei einer schweizerischen Bank zu verfügen, dürfte für die meisten Gesellschaften unproblematisch sein, da sie diese Pflicht ohnehin bereits erfüllen. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Pflicht auf diejenigen natürlichen und juristischen Personen beschränkt ist, die aus Sicht der Amtshilfe in Steuersachen relevant sind. Die vorgeschlagene Regelung (Art. 958g VE-OR) geht darüber hinaus, indem sie alle juristische Personen erfasst und damit auch nicht im Handelsregister eingetragene Vereine. Nicht jeder Verein benötigt jedoch ein Vereinskonto und sollte auch nicht vom Gesetz dazu gezwungen werden, ein Konto zu eröffnen. Die Regelung ist daher auf das nötige Mass zu beschränken.

Die Grünliberalen sind mit dem Sanktionssystem für den Fall von Pflichtverletzungen nur einverstanden, wenn keine milderen Massnahmen möglich sind, um eine genügende Bewertung durch das Global Forum zu erreichen. Problematisch ist insbesondere die Kriminalisierung von unterlassenen (Änderungs-)Meldungen bezüglich der wirtschaftlich berechtigten Person. Sollte der Bundesrat an den strafrechtlichen Sanktionen festhalten, ist der Maximalbetrag der Busse bei Ersttätern zu begrenzen. Höhere Bussen sind für Wiederholungstäter vorzusehen.

Die Pflicht der Gesellschaft, über ein Konto bei einer schweizerischen Bank zu verfügen, ist auf diejenigen natürlichen und juristischen Personen zu beschränken, die aus Sicht der Amtshilfe in Steuersachen relevant sind. Nicht im Handelsregister eingetragene Vereine sind von der Pflicht auszunehmen.

Die Grünliberalen sind einverstanden, dass Behörden und Finanzintermediären Einsicht in die gesellschaftsrechtlich zu führenden Verzeichnisse nehmen dürfen, soweit dies der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben dient.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.  
Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrätin Kathrin Bertschy und Nationalrat Beat Flach, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürg Grossen  
Parteipräsident



Ahmet Kut  
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion