

Mehr Transparenz über wirtschaftlich Berechtigte

Warum ist die Anonymität von wirtschaftlich Berechtigten ein Problem?

Der Gebrauch von Unternehmensstrukturen und Rechtskonstrukten (z.B. Trusts), um die Identität der wirtschaftlich Berechtigten zu verschleiern, ist ein wiederkehrendes Element in der internationalen Finanz- und Wirtschaftskriminalität. Die Schweiz ist keine Ausnahme, wie aktuelle Fälle zeigen: «Politisch exponierte Personen» oder kriminelle Netzwerke verstecken sich hinter Schweizer Gesellschaften.¹ Für die Wäsche von kriminellen Geldern oder das Verschleiern von Korruption oder Steuerbetrug braucht es rechtliche Strukturen, die es erlauben, die tatsächlich wirtschaftlich Berechtigten zu verstecken. Das Problem ist zwar erkannt, doch ein Bericht der Stolen Assets Recovery Initiative, der Weltbank und des United Nations Office of Drugs and Crime stellte fest, dass «die meisten Länder keine kohärente Strategie haben, um dieses Problem anzugehen.»² Dabei ist das Ausmass illegaler Finanzflüsse («Illicit Financial Flows») aus Entwicklungsländern riesig. Gemäss jüngsten Schätzungen beliefen sich diese 2011 auf 947 Milliarden Dollar.³ Ein beträchtlicher Teil dieser Summe endet auf den Finanzplätzen der Industrieländer und zwar auf Konten, die im Besitz von intransparenten Unternehmensstrukturen oder Rechtskonstrukten sind. Die OECD erinnerte jüngst ihre Mitglieder daran, dass ihre Massnahmen nicht ausreichen, um die illegalen Finanzflüsse aus Entwicklungsländern zu vermindern.⁴ Ein Rückgang dieser Finanzflüsse ist wichtig und unerlässlich, damit die Entwicklungsländer die Armut bekämpfen können. Die OECD-Länder stehen also in der Pflicht, ihren Beitrag zu leisten, indem sie Standards entwickeln, die es erlauben, die tatsächlich wirtschaftlich Berechtigten hinter intransparenten Strukturen zu identifizieren.

Die Umsetzung der GAFI-Empfehlungen ist eine Chance, die nicht verpasst werden sollte

Um die illegalen Finanzflüsse effektiv zu bekämpfen, etabliert sich bereits ein neuer internationaler Transparenz-Standard: Die 2012 revidierten GAFI-Empfehlungen 24 und 25 regeln die Transparenzpflichten bezüglich juristischen Personen und Rechtskonstrukten. Sie verlangen von den Ländern, dass die zuständigen Behörden wissen, wer daran wirtschaftlich berechtigt ist und diese kontrolliert. GAFI empfiehlt zudem «de faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales»⁵. Der aktuelle Gesetzesentwurf zur GAFI-Umsetzung schlägt zwei Massnahmen vor, um beim Unternehmensbesitz die Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten zu verbessern. Einerseits haben bestehende Inhaberaktionäre oder die Personen, die solche Aktien erwerben, neu die Pflicht, den Erwerb von Inhaberaktien der Gesellschaft zu melden (Art. 697i OR). Dass die Besitzer von Inhaberaktien bisher nicht identifiziert werden konnten, ist auch einer der Gründe, warum die Schweiz als einziges OECD-Land in der ersten Phase der Evaluation des «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes» der OECD stecken blieb.⁶ Andererseits müssen die wirtschaftlich Berechtigten, die mehr als 25 Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen einer nicht börsennotierten Gesellschaft halten, gemeldet werden (Art. 697j und 790a OR). Dieser Schwellenwert von 25 Prozent erscheint neu ebenfalls in der Definition der wirtschaftlich berechtigten Personen einer operativ tätigen juristischen Person in Art. 2a Abs. 3 GwG. Mit dem Gesetzesentwurf werden die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre präzisiert und vereinheitlicht, indem auch die wirtschaftlich Berechtigten von operativ tätigen juristischen Personen identifiziert werden müssen (Art. 4 GWG). Dies war bisher nur für Sitzgesellschaften der Fall. Deswegen ist es sinnvoll und möglich, diese auch öffentlich zu machen.

Diese Massnahmen, um die Schweizer Gesetzgebung in Übereinstimmung mit den GAFI-Empfehlungen zu bringen, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Sie gehen aber nicht weit genug. Es braucht auch öffentlich zugängliche Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen

Transparenz bedingt öffentlich zugängliche Informationen

Der Schwellenwert von 25 Prozent in Art. 697j und 790a OR stützt sich auf die aktuelle Praxis und die laufende Reform der Geldwäscherei-Direktive der EU.⁷ Die FATCA Gesetzgebung der USA sieht dagegen den tieferen Schwellenwert von 10 Prozent vor, um «U.S. owned foreign entities» zu bestimmen. **Der Schwellenwert von 10 Prozent ist deshalb 25 Prozent vorzuziehen**, da die Schweizer Finanzintermediäre

bei der Berücksichtigung von FATCA ohnehin den niedrigeren Wert bei der Bestimmung der wirtschaftlich Berechtigten beachten werden müssen. Die Gesetzesvorlage geht bei der Veröffentlichung von Informationen über wirtschaftlich Berechtigte ebenfalls nicht weit genug. Während diese Informationen in Zukunft in der Schweiz vorhanden sein müssen und den Behörden, z.B. den Strafverfolgungsbehörden, zur Verfügung stehen müssen, sind sie weiterhin der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Es ist auch nicht vorgesehen, dass die Behörden diese Angaben überprüfen. Die Veröffentlichung dieser Informationen ist aber entscheidend: Dies ermöglicht, dass die Angaben, welche die Verantwortlichen eines Unternehmens gegenüber den Finanzintermediären machen, kohärent sind und wirkt Falschdeklarationen entgegen. Zudem wissen so Geschäftspartner des Unternehmens (Gläubiger, Kunden, Lieferanten etc.) mit wem sie eine Geschäftsbeziehung eingehen. Die Öffentlichkeit, Journalisten und die Zivilgesellschaft können so Unternehmen besser zur Rechenschaft ziehen. Schliesslich wird dadurch die Rechtshilfe erleichtert und beschleunigt, was es schwieriger macht, deliktische Gelder abzuziehen oder Spuren zu verwischen.

Ein dynamischer internationaler Trend

Die Frage der Transparenz über die wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen hat in den letzten Monaten einen wichtigen Platz auf der internationalen Agenda eingenommen. Ein Bericht für das «World Economic Forum» von 2012 verlangt von allen Ländern öffentlich zugängliche (und kostengünstige) Register.⁸ Ende Oktober 2013 kündigte der britische Premier David Cameron an, ein öffentliches Register einzurichten.⁹ Der Europäische Bankenverband hat sich für eine solche Massnahme ausgesprochen¹⁰ und der französische Finanzminister sagte im November 2013: «La généralisation de mécanismes de registres centralisés et publics reste le seul moyen pour permettre un accès rapide aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs, et qu'elle doit donc être consacrée au niveau européen.»¹¹ Sogar die Cayman Inseln diskutieren gegenwärtig die Möglichkeit eines öffentlichen Registers.¹² **Die Schweiz muss jetzt vorausschauend handeln und ein öffentliches Register über die wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen einrichten.** Eine Möglichkeit wäre, dass die kantonalen Handelsregister von allen Unternehmen Jahresberichte verlangen, in denen die wirtschaftlich Berechtigten, die mehr als 10 Prozent der Aktien kontrollieren, aufgelistet sind. Diese Jahresberichte müssten, wie in den Niederlanden¹³ oder Singapur¹⁴ öffentlich zugänglich sein. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, diese Informationen in den Handelsregisterauszügen zu publizieren, wie das beispielsweise in Slowenien praktiziert wird.¹⁵

Für mehr Informationen über die Erklärung von Bern: www.evb.ch; über Alliance Sud: www.alliancesud.ch/de

⁸ *L'Hebdo* vom 04.07.2012 dokumentierte die Existenz von Briefkasten-Gesellschaften im Kanton Freiburg, die dem Obiang-Clan, der korrupten Herrscherfamilie von Äquatorialguinea gehören. *La Liberté* vom 27.04.2013 berichtete über eine US-amerikanische Untersuchung wegen Geldwäscherei einer weissrussischen Bank, die ebenfalls im Besitz einer Gesellschaft im Kanton Freiburg war.

⁹ *The Puppet Masters. How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, Washington, The World Bank, 2011, p. 33

¹⁰ Global Financial Integrity, 2013: *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*; <http://www.gfintegrity.org/content/view/667/70/>

¹¹ *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries*, OECD 2013 <http://www.oecd.org/dac/governance-development/IFFweb.pdf>

¹² GAFI-Empfehlung 24, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations_GAFI.pdf

¹³ OECD, *Peer review report – Phase 1 – Switzerland*, 2011, § 91-3. <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/CH#peerreview>

¹⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0045:FIN:DE:HTML>

¹⁵ WEF (ed.), Global Agenda Council on Organized Crime, *Organized Crime Enablers*, July 2012.

¹⁶ UK Government Press Release, 31.10.2013, <https://www.gov.uk/government/news/public-register-to-boost-company-transparency>

¹⁷ EBF Position on the ECB Proposal for a 4th EU AML Directive, 12.06.2012, p. 6 <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/D1027C-2012-EBF%20position%20on%20EC%20report%20on%203rd%20AMLD.pdf>

¹⁸ Communiqué ONE du 15.11.2013, <http://www.one.org/fr/presse/ecofin-pierre-moscovici-se-prononce-pour-des-registres-publics-des-societes-ecrans-et-des-trusts/>

¹⁹ Cayman Island Financial Services Press Release, 04 11.2013,

http://www.gov.ky/portal/page?_pageid=4081,7653296&_dad=portal&_schema=PORTAL

²⁰ *Niederländisches Handelsregister*: <http://www.kvk.nl/englishwebsite/trade-register/searching-in-the-trade-register/> Erhältliche Informationen: Suche nach Namen oder Registrierungsnummer, detaillierte Jahresberichte aller Gesellschaften (auch der nicht-börsennotierten), Datum der Registrierung, Verwaltungsrat und operativ Verantwortliche, unter bestimmten Bedingungen die Aktionäre, Umsatz, Gewinn, Steuern und Tochtergesellschaften.

²¹ *Handelsregister von Singapur*: <https://www.psi.gov.sg/NASApp/tmf/TMFServlet?app=RCB-BIZFILE-LOGIN-1B>. Erhältliche Informationen: Suche nach Namen oder Registrierungsnummer, detaillierte Jahresberichte aller Gesellschaften, börsennotiert oder nicht-börsennotiert, Datum der Registrierung, Verwaltungsrat und operativ Verantwortliche, Aktionäre, Umsatz, Gewinn, Steuern, Aktivitäten (nach Ländern aufgeschlüsselt) und Tochtergesellschaften.

²² *Handelsregister von Slowenien*: http://www.ajpes.si/Registers/ePRS_Business_Register