

SCHWEIZ TRANSPARENZ ÜBER WIRTSCHAFTLICH BERECHTIGTE PERSONEN

Die Schweiz erfüllt zwei der insgesamt zehn G20-Prinzipien vollständig. Die Einführung eines Registers zu wirtschaftlich berechtigten Personen würde für die Behörden den Zugang zu den entsprechenden Informationen deutlich verbessern. Ausserdem sollten die geltenden Geldwäscherei-Vorschriften für Finanzintermediäre erweitert werden, indem Finanzintermediäre Informationen zur Identifikation von Kunden und wirtschaftlich Berechtigten nicht nur einholen müssen, sondern diese auch tatsächlich überprüfen müssen. Ferner müssten bestimmte Dienstleistungen von Anbietern ausserhalb des Finanzsektors (DNFBPs¹) neu dem Anti-Geldwäscherei-Dispositiv unterstellt werden. Schliesslich sollten die Inhaberaktien abgeschafft werden.

G20-PRINZIP 1: DEFINITION DER WIRTSCHAFTLICHEN BERECHTIGUNG

Wertung: 100%

Die Schweiz ist vollständig konform mit dem G20-Prinzip 1.

Das Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GWG) definiert die wirtschaftlich berechtigten Personen als «die natürlichen Personen, welche die juristische Person letztendlich dadurch kontrollieren, dass sie direkt oder indirekt, allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten, mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder des Stimmenanteils an dieser beteiligt sind oder sie auf andere Weise kontrollieren. Können diese nicht festgestellt werden, so ist die Identität des obersten Mitglieds des leitenden Organs festzustellen.»

Art. 697j Abs. 1 Obligationenrecht (OR) beschreibt überdies die wirtschaftlich berechtigte Person für Aktiengesellschaften folgendermassen: «Wer allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten Aktien einer Gesellschaft, deren Aktien nicht an einer Börse kotiert sind, erwirbt und dadurch den

Grenzwert von 25 Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen erreicht oder überschreitet, muss der Gesellschaft innert Monatsfrist den Vor- und den Nachnamen und die Adresse der natürlichen Person melden, für die er letztendlich handelt (wirtschaftlich berechtigte Person).»

Bei der vorliegenden Beurteilung werden Länder, die eine Definition der wirtschaftlichen Berechtigung mit einer Schwelle kennen, als konform mit Prinzip 1 bewertet. Transparency International ist jedoch der Ansicht, dass eine Schwelle von 25 Prozent nicht angemessen ist, um die korrekte und aussagekräftige Identifizierung aller wirtschaftlich berechtigten Personen an juristischen Personen und Trusts sicherzustellen. Bei einer solchen Schwelle sind Umgehungen leicht möglich. So genügen beispielsweise einige wenige Familienmitglieder oder Geschäftspartner, die sich als Eigentümer registrieren lassen, damit die Schwelle unterschritten werden kann und entsprechend die wirtschaftliche Berechtigung im Dunkeln bleibt.

G20-PRINZIP 2: IDENTIFIZIERUNG UND REDUKTION VON RISIKEN

Wertung: 80%

Die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) hat 2015 erstmals eine Evaluation der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz vorgenommen.

Die KGGT ist ein ständiges Gremium auf Bundesebene, welches mit der Koordination von Massnahmen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beauftragt ist. Sie wird geleitet vom stellvertretenden Staatssekretär des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (Eidgenössisches Finanzdepartement, EFD) und setzt sich aus Direktionsmitgliedern folgender Ämter und Bundesorgane zusammen: Eidgenössische Steuerverwaltung (EFD); Fedpol, Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Spielbankenkommission (EJPD); Nachrichtendienst des Bundes (VBS); Direktion für Völkerrecht, Politische Direktion / Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken (EDA); FINMA und Bundesanwaltschaft.

Der KGGT-Bericht von 2015 stützte sich auf Daten von Bundes- und kantonalen Behörden sowie auf öffentlich zugängliche Informationen aus dem Privatsektor, von Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft. Es fanden

¹ «Designated non-financial businesses and professions» - von der FATF verwendeter Sammelbegriff für Dienstleister, die risikobehaftete Dienstleistungen erbringen, aber keine Finanzinstitute sind (Anwälte, Notare, Immobilienmakler, Casinos, etc.).

jedoch keine Konsultationen mit nicht-staatlichen Akteuren statt. Der Schwerpunkt des Berichts bildeten die Geldwäscherisiken bei Finanzintermediären. In der Gesamtbeurteilung wurde für den Bankensektor generell ein mittleres Risiko festgestellt, wobei Universalbanken und solche im Vermögensverwaltungsgeschäft eine erhöhte Risikoexposition aufwiesen.

Gestützt auf die Evaluation schlug die KGGT insgesamt acht Massnahmen vor, um das aktuelle System zu verbessern. So sollten insbesondere der Kenntnisstand über die vom Geldwäschereigesetz nicht erfassten Tätigkeitsfelder wie namentlich der Immobiliensektor, der Rohstoffhandel, Stiftungen und Zollfreilagern systematisch verbessert werden (statistische Daten, Analysen, Empfehlungen). Ebenso sollte der Dialog zwischen öffentlichem und Privatsektor intensiviert werden.

G20-PRINZIP 3: ERFASSUNG VON AUSREICHENDEN INFORMATIONEN ÜBER WIRTSCHAFTLICH BERECHTIGTE²

Wertung: 100%

Die Schweiz hat im Jahr 2015 neue Bestimmungen erlassen zur Verbesserung der Transparenz von nicht-börsenkotierten Gesellschaften. Nicht-börsenkotierte Aktiengesellschaften und GmbHs müssen seither ein Verzeichnis über Inhaberaktionäre bzw. Stammanteilshabende sowie über wirtschaftlich berechtigte Personen führen. Jede Person, die allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten Aktien oder Anteile einer nicht-kotierten Gesellschaft erwirbt und dadurch den Grenzwert von 25 Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen erreicht oder überschreitet, muss der Gesellschaft innert Monatsfrist den Vor- und den Nachnamen und die Adresse der an den Aktien bzw. Anteilen wirtschaftlich berechtigten Person melden. Als wirtschaftlich Berechtigter³ gilt diejenige natürliche Person, für die der Erwerber der Aktien bzw. Anteile letztendlich handelt.

Diese Verzeichnisse müssen so geführt werden, dass in der Schweiz jederzeit darauf zugegriffen werden kann. Aktionäre müssen die Gesellschaft über Veränderungen am Aktieneigentum informieren. Ausserdem ist es Aufgabe des Verwaltungsrates, dafür zu sorgen, dass Aktionäre ihre Mitgliedschaftsrechte nicht ausüben, solange sie ihre Meldepflicht nicht erfüllt haben.

² Die Beurteilung beschränkt sich auf nicht-börsenkotierte Unternehmen. Börsenkotierte Unternehmen sind in der Regel nämlich besser reguliert und unterliegen damit auch strengeren Transparenzbestimmungen.

G20-PRINZIP 4: ZUGANG ZU INFORMATIONEN ÜBER WIRTSCHAFTLICH BERECHTIGTE

Wertung: 21%

Da die Schweiz nicht über ein zentrales Register der wirtschaftlich berechtigten Personen verfügt, stützen sich die zuständigen Behörden auf Informationen, die von den juristischen Personen selber geführt oder von Finanzintermediären gesammelt werden. Die Gesetzgebung erwähnt einige zuständigen Behörden, denen Zugriff auf Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen gewährt werden sollte, jedoch benennt sie nicht alle. Bei nicht-börsenkotierten Unternehmen verlangt das Schweizer Recht lediglich, dass zuständige Behörden jederzeit in der Schweiz auf das unternehmensinterne Verzeichnis über die wirtschaftlich Berechtigten Zugriff haben sollten. Finanzintermediäre müssen Begehren der Strafverfolgungsbehörden innert angemessener Frist nachkommen können. Zudem sind die FINMA, die Eidgenössische Spielbankenkommission, Selbstregulierungsorganisationen, die Meldestelle für Geldwäscherei und Strafverfolgungsbehörden berechtigt, im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen weitere Informationen und Dokumente von Finanzintermediären einzuholen.

Behörden können gewisse Basisinformationen über Unternehmen auch den kantonalen Handelsregistern entnehmen. Die Handelsregister enthalten jedoch keine Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen.

Das geltende Recht sieht keine öffentlich zugänglichen Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen vor. Auch zuständige Behörden müssen grundsätzlich den Informationszugang zuerst bei den Unternehmen oder Finanzintermediären beantragen – womit die Gefahr erhöht wird, dass die betroffenen Einzelpersonen oder Unternehmen über die behördlichen Ermittlungen vorgewarnt werden könnten.

Insgesamt ist die Schweiz somit als nicht-konform mit dem Prinzip 4 einzustufen.

G20-PRINZIP 5: TRUSTS

Wertung: 50%

Es existieren keine Trusts nach Schweizer Recht. Ausländische Trusts werden jedoch in der Schweiz anerkannt. Der Trustee ist nur dann rechtlich verpflichtet, Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen bei allen Parteien des Trusts einzuholen, wenn er berufsmässig handelt und damit den Sorgfaltspflichten des Geldwäschereigesetzes unterstellt ist.

Trustees von ausländischen Trusts, die in der Schweiz tätig werden, sind nicht verpflichtet, proaktiv Informationen über

³ Bei Personenbezeichnungen sind stets beide Geschlechter gemeint. Zugunsten der Lesbarkeit wird auf die Nennung beider Formen verzichtet.

alle Parteien des Trusts offenzulegen, wenn sie eine Geschäftsbeziehung mit Finanzinstituten oder DNFBPs eingehen. Das schweizerische System stützt sich hierbei auf die Sorgfaltspflichten von Finanzintermediären und einigen DNFBPs ab, welche eine schriftliche Erklärung vom Trustee über die wirtschaftlich berechtigten Personen einholen müssen.

G20-PRINZIP 6: ZUGANG ZU INFORMATIONEN ÜBER WIRTSCHAFTLICH BERECHTIGTE AN TRUSTS

Wertung: 33%

Ausländische Trusts mit Verbindungen zur Schweiz sind nicht verpflichtet, sich bei einer zuständigen Behörde zu registrieren. Deshalb ist der Zugang zu Informationen über wirtschaftlich berechnigte Personen für zuständige Behörden nur möglich über Anfragen an berufsmässige Trustees, welche in der Regel Finanzinstitute oder DNFBPs mit Anti-Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten sind.

Die Öffentlichkeit hat keinen Zugang zu Informationen über wirtschaftlich berechnigte Personen an Trusts.

G20-PRINZIP 7: GESCHÄFTS- UND BERUFSPFLICHTEN

Wertung: 55%

Finanzinstitute⁴

Wertung: 56%

Vor Aufnahme einer Geschäftsbeziehung mit einem Kunden oder vor der Unterstützung eines Kunden bei einer Transaktion müssen Finanzinstitute als Bestandteil ihrer Sorgfaltspflichten in bestimmten Fällen eine schriftliche Erklärung vom Kunden einholen darüber, wer die wirtschaftlich berechnigte Person ist. Das Gesetz verlangt dies, wenn (i) die Vertragspartei nicht mit der wirtschaftlich berechnigten Person identisch ist oder daran Zweifel bestehen; (ii) die Vertragspartei eine Sitzgesellschaft oder eine operativ tätige juristische Person ist; oder (iii) ein Kassageschäft von erheblichem Wert nach Artikel 3 Absatz 2 getätigt wird.

Das Gesetz verpflichtet die Finanzintermediäre allerdings nicht, die Identität der wirtschaftlich berechnigten Person zu verifizieren; es besteht keine Pflicht, die Richtigkeit der vom Kunden zur Verfügung gestellten Informationen zu verifizieren. Zurzeit läuft eine Gesetzesrevision, die unter anderem die Einführung dieser Prüfpflicht zum Gegenstand hat.

⁴ Finanzinstitute wie Banken, Fondsleitungen, Investmentgesellschaften etc. sind Finanzintermediäre im Sinne des Geldwäschereigesetzes.

⁵ «Designated non-financial businesses and professions» - von der FATF verwendeter Sammelbegriff für Dienstleister, die risikobehaftete Dienstleistungen erbringen, aber keine Finanzinstitute sind (Anwälte, Notare, Immobilienmakler, Casinos, etc.).

Wenn der Kunde eine ausländische politisch exponierte Person (PEP) oder ein Familienmitglied oder nahestehende Person der PEP ist, bestehen besondere Sorgfaltspflichten. Bei inländischen PEP und ihren Familienmitgliedern oder ihnen nahestehenden Personen bestehen besondere Sorgfaltspflichten dann, wenn ein oder mehrere zusätzliche Risikokriterien bestehen, so zum Beispiel, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen oder qualifizierten Steuervergehen herrühren, oder wenn ungewöhnliche Transaktionen vorliegen.

Das Gesetz sieht vor, dass die Sorgfaltmassnahmen risikobasiert vorzunehmen sind: Der Umfang der Informationen, die eingeholt werden müssen, die hierarchische Stufe, auf der die Entscheidung gefällt werden muss, eine Geschäftsbeziehung einzugehen oder fortzuführen sowie die Regelmässigkeit von Kontrollen hängen vom Risiko ab, das vom Kunden ausgeht.

Kann der Finanzintermediär die wirtschaftlich berechnigte Person bei einem Kunden nicht feststellen, so ist er gesetzlich verpflichtet, die Geschäftsbeziehung zu unterlassen oder zu beenden. Eine Verdachtsmeldung muss jedoch erst dann gemacht werden, wenn ein begründeter Geldwäschereiverdacht besteht. Ist dies der Fall, so muss eine Verdachtsmeldung bei der Meldestelle für Geldwäscherei eingereicht werden.

Finanzintermediären und deren oberstem Management drohen Sanktionen bei Nichteinhalten der gesetzlichen Vorgaben. Die Verletzung der Meldepflicht nach Geldwäschereigesetz wird mit Busse von bis zu CHF 500'000.- (bzw. CHF 150'000.- bei Fahrlässigkeit) bestraft. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) verfügt über eine breite Palette von weiteren Durchsetzungsinstrumenten im Falle von Gesetzesverstössen, so beispielsweise Rügen, Berufsverbote oder Gewinneinziehungen.

DNFBPs⁵

Wertung: 54%

Das Geldwäschereigesetz erfasst bestimmte Tätigkeiten, welche von DNFBPs wie Trust- und Unternehmens-Dienstleistenden (TCSPs⁶), Buchhaltern und Anwälten ausgeübt werden. Handeln sie berufsmässig und führen Finanztransaktionen für ihre Kunden aus, gelten diese Akteure als Finanzintermediäre und unterliegen denselben Regelungen wie die Finanzinstitute (siehe oben). Das Gesetz erfasst jedoch keine berufsmässigen Dienstleistungen, welche keinen direkten Zugriff zu Vermögenswerten beinhalten, wie beispielsweise die Gründung von Gesellschaften oder anderen komplexen Rechtsinstituten.

Andere DNFBPs wie Immobilienmakler, Edelmetall- und Luxusgüterhändler müssen nur dann Sorgfaltspflichten einhalten und die wirtschaftlich berechnigten Personen identifizieren, wenn sie im Rahmen eines Handelsgeschäfts mehr als

⁶ «Trust and company service providers» - von der FATF verwendeter Sammelbegriff für Anbieter von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Gründung und der Führung von Trusts und juristischen Personen, die aber keine Finanzinstitute sind.

CHF 100'000.- in bar entgegennehmen. In diesem Fall gelten sie gesetzlich als «Händler». Transaktionen mit geringem Barwert oder ohne Barzahlungen unterliegen keinen Sorgfaltspflichten. Ausserdem gelten für Händler keine erhöhten Sorgfaltspflichten bei PEP.

Das Geldwäschereigesetz definiert Casinos als Finanzintermediäre und verpflichtet sie damit zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten und zur Identifizierung von wirtschaftlich berechtigten Personen.

Da nicht alle risikobehafteten Tätigkeiten, die von DNFBPs ausgeübt werden, vom Geldwäschereigesetz erfasst sind, wird die Schweiz nur als teilweise konform mit dem Prinzip 7 eingestuft.

G20-PRINZIP 8: NATIONALE UND INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Wertung: 79%

Ermittlungen zu Korruption und Geldwäscherei setzen voraus, dass Behörden Zugang zu den relevanten Informationen haben. In der Schweiz existiert keine zentrale Datenbank mit Informationen zu Eigentum und wirtschaftlicher Berechtigung, die von in- und ausländischen Behörden konsultiert werden kann. Inländischen Behörden steht die Möglichkeit offen, die in den kantonalen Handelsregistern enthaltenen Daten zu konsultieren oder bei Unternehmen und Finanzintermediären Informationen zu beantragen.

Es gibt keine wesentlichen Hindernisse beim Austausch von Informationen zwischen inländischen Behörden. Das Geldwäschereigesetz sieht vor, dass Behörden wie die FINMA, die Spielbankenkommission, die Bundeskriminalpolizei, die Meldestelle für Geldwäscherei und Strafverfolgungsbehörden auf Antrag Informationen und Dokumente austauschen dürfen, die zur Bekämpfung der Geldwäscherei (inkl. deren Vortaten), der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung benötigt werden.

Es gibt keine wesentlichen Hindernisse beim Austausch von Informationen mit internationalen Behörden. Ausländische zuständige Behörden haben auf begründeten Antrag hin Zugriff zu Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen, die von inländischen Behörden gehalten werden.

Das Geldwäschereigesetz sieht vor: «Die Meldestelle kann die Personendaten und übrigen Informationen, die bei ihr vorhanden sind oder von ihr nach diesem Gesetz beschafft werden können, an eine ausländische Meldestelle weitergeben, wenn diese:

- gewährleistet, dass sie die Informationen ausschliesslich zu Analyse Zwecken im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei und von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität oder der Terrorismusfinanzierung verwendet;
- gewährleistet, dass sie einem gleichartigen schweizerischen Ersuchen entspricht;
- gewährleistet, dass das Amts- oder Berufsgeheimnis gewahrt wird;

- gewährleistet, dass sie die erhaltenen Informationen nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der Meldestelle an Dritte weitergibt; und
- die Auflagen und Verwendungsbeschränkungen der Meldestelle beachtet.

Sie darf namentlich folgende Informationen weitergeben:

- den Namen des Finanzintermediärs oder der Händlerin oder des Händlers, soweit dadurch die Anonymität der Person gewahrt bleibt, die eine Meldung erstattet hat oder einer Informationspflicht nach vorliegendem Gesetz nachgekommen ist;
- Kontoinhaber, Kontonummern und Kontosalid;
- die wirtschaftlich berechtigte Person;
- Angaben zu Transaktionen.»

Schweizerische zuständige Behörden dürfen ihre Befugnisse und Ermittlungsmethoden einsetzen, um einem Antrag von ausländischen Gerichts- oder Vollzugsbehörden nachzukommen.

G20-PRINZIP 9: INFORMATIONEN ÜBER WIRTSCHAFTLICH BERECHTIGTE UND STEUERVERGEHEN

Wertung: 75%

Schweizer Steuerbehörden haben keinen direkten Zugriff auf Informationen über wirtschaftlich berechtigte Personen. Im Rahmen ihrer Kompetenzen können sie aber bei anderen Behörden und bei Unternehmen Informationen beantragen.

Die Schweiz ist Mitglied des globalen Standards der OECD für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten. Sie hat bei der Erarbeitung des Standards aktiv mitgearbeitet. Der AIA (Automatischer Informationsaustausch) ist seit Januar 2017 für die Datensammlung in Kraft. Der Datenaustausch startet im Jahr 2018. Die Schweiz hat bilaterale Abkommen mit der EU und anderen Staaten geschlossen.

G20-PRINZIP 10: INHABERAKTIEN UND STROHMÄNNER

Wertung: 38%

Inhaberaktien

Wertung: 25%

Inhaberaktien sind in der Schweiz erlaubt. Allerdings wurden im Jahr 2015 gesetzliche Bestimmungen verabschiedet, die bei den Inhaberaktien die Transparenz erhöhen. Demnach muss jede Person, die Inhaberaktien einer nicht-börsenkotierten Gesellschaft erwirbt, den Erwerb zusammen mit Vor- und Nachnamen oder Firma und Adresse innerhalb eines Monats der Gesellschaft melden. Die Gesellschaft muss ein Verzeichnis über Inhaberaktionäre führen.

Zusätzlich hat der Aktionär den Besitz der Inhaberaktie nachzuweisen und sich wie folgt zu identifizieren:

- a. als natürliche Person: durch einen amtlichen Ausweis mit Fotografie, namentlich durch den Pass, die Identitätskarte oder den Führerausweis, im Original oder in Kopie;
- b. als schweizerische juristische Person: durch einen Handelsregisterauszug;
- c. als ausländische juristische Person: durch einen aktuellen beglaubigten Auszug aus dem ausländischen Handelsregister oder durch eine gleichwertige Urkunde.

Obwohl dies wichtige Schritte zur Verbesserung der Transparenz sind, führt die Tatsache, dass Inhaberaktien noch immer ausgegeben werden können, zu erheblichen Geldwäschereirisiken. Die Schweiz wird deshalb als nicht-konform mit Prinzip 10 bewertet.

Eine derzeit laufende Revision des Gesellschaftsrechts schlägt die Abschaffung der Inhaberaktien vor.

Fiduziarische Aktionäre und Organe

Wertung: 50%

Fiduziarische Aktionäre und Gesellschaftsorgane sind in der Schweiz erlaubt. Fiduziarische Aktionäre müssen den Namen des wirtschaftlich Berechtigten der Gesellschaft offenlegen, nicht jedoch den zuständigen Behörden bei Eintragung der Gesellschaft.

Berufsmässige fiduziarische Organe von Sitzgesellschaften sind Finanzintermediäre und damit dem Geldwäschereigesetz unterstellt und verpflichtet, sich einer SRO anzuschließen. Fiduziarische Organe von operativ tätigen Gesellschaften gelten jedoch nicht als Finanzintermediäre und sind deshalb weder dem Geldwäschereigesetz noch einer Aufsichtsbehörde unterstellt.