Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. April 2018

337. Umsetzung der Empfehlung des Global Forum über die Transparenz juristischer Personen und den Informationsaustausch im Bericht zur Phase 2 der Schweiz (Vernehmlassung)

Das Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes («Global Forum») sorgt dafür, dass die internationalen Standards hinsichtlich Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken auf internationaler Ebene eingehalten werden. Zu diesem Zweck werden Länderüberprüfungen vorgenommen. Diese erfolgen in zwei Phasen. In der ersten Phase wird untersucht, ob die notwendigen Rechtsgrundlagen vorhanden sind. In der zweiten Phase wird die Umsetzung überprüft. Das Global Forum hat die Schweiz in dieser zweiten Phase mit der Gesamtnote «weitgehend konform» bewertet und Empfehlungen erteilt. Diese Empfehlungen betreffen die Transparenz juristischer Personen und gewisse Modalitäten des Informationsaustauschs. Ziel dieser Vorlage ist es, diese Empfehlungen im innerstaatlichen Recht umzusetzen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement EFD (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@sif.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 17. Januar 2018, mit dem Sie uns den Entwurf zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum über die Transparenz juristischer Personen und den Informationsaustausch im Bericht zur Phase 2 der Schweiz zur Stellungnahme unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Änderung des Obligationenrechts

Vorbemerkungen:

Mit der Änderung des Zivilgesetzbuches und des Obligationenrechts vom 12. Dezember 2014 sollten die 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) umgesetzt werden, wobei der Versuch unternommen wurde, die Inhaberaktie zu «retten». Das Global Forum hat die Transparenz juristischer Personen dennoch als ungenügend bewertet. Dies überrascht nicht, weist doch die geltende gesetzliche Regelung verschiedene Mängel auf. So leben die verwirkten Vermögensrechte in-

folge Verletzung der Meldepflichten wieder auf, sofern die Inhaberaktionärin oder der Inhaberaktionär die Meldung zu einem beliebigen späteren Zeitpunkt nachholt (Art. 697m Abs. 3 OR). Zudem sieht das geltende Recht keine (indirekte) Kontrolle der Einhaltung der Pflicht für Aktiengesellschaften zur Führung des Aktienbuches vor. Schliesslich fehlt ein Sanktionssystem, mit dem Pflichtverletzungen geahndet würden. Diese Themenkreise wurden auch beim Besuch des Evaluierungsteams des Global Forum beim Handelsregisteramt des Kantons Zürich vom 19. Januar 2016 angesprochen.

Im Hinblick darauf, dass die wichtigen internationalen Finanzplätze die Inhaberaktien abgeschafft haben und dass mit der Gesetzesänderung vom 12. Dezember 2014 bereits eine starke Angleichung der Inhaberaktien an die Namenaktien stattgefunden hat, begrüssen wir grundsätzlich die vorgeschlagenen Massnahmen. Dies betrifft insbesondere die von Gesetzes wegen erfolgende Umwandlung der Inhaberaktien nicht börsenkotierter Gesellschaften in Namenaktien. Das Handelsregisteramt des Kantons Zürich stellt seit 2015 eine Abnahme des Anteils der Inhaberaktien im Vergleich zu Namenaktien bei Neueintragungen fest. Zudem wandeln Aktiengesellschaften ihre Inhaberaktien vermehrt in Namenaktien um. Dies dürfte auch mit dem zunehmend schlechter werdenden Ansehen der Inhaberaktie in Zusammenhang stehen.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ermöglichen es, die Anforderungen der GAFI zu erfüllen, ohne das bewährte Gesellschaftsrecht infrage zu stellen. Sie dienen damit der Stärkung des Finanzplatzes Schweiz und sind im Interesse des Wirtschaftsstandorts Zürich.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Art. 622 Abs. 1, 2, 2bis und 2ter OR

Die Regelung, wonach das Handelsregisteramt jede Anmeldung zur Eintragung einer anderen Statutenänderung zurückweist, solange die Statuten nicht angepasst wurden (Abs. 2bis), stellt ein griffiges Mittel dar, um die Übereinstimmung der Statuten mit der Rechtslage sicherzustellen. Diese Vorgehensweise hat sich in der Vergangenheit bewährt. So weist das Handelsregisteramt bereits heute Anmeldungen zur Eintragung von Statutenänderungen ab, solange eine Aktiengesellschaft oder Genossenschaft ihre Firma nicht gemäss dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Änderung des OR angepasst hat (Art. 176 HRegV).

Art. 686 Randtitel und Abs. 6 OR

Die Einführung eines Einsichtsrechts in das Aktienbuch für Behörden und Finanzintermediäre im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ist sinnvoll und führt zu einer indirekten Kontrolle.

Art. 697l OR

Die Einführung eines Einsichtsrechts in das Verzeichnis über die gemeldeten wirtschaftlich berechtigten Personen für Behörden und Finanzintermediäre im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ist sinnvoll und führt zu einer indirekten Kontrolle (vgl. auch Art. 686 Abs. 6 OR).

Art. 731b OR

Bezüglich Abs. 1 schlagen wir vor, den Begriff «Handelsregisterführer» durch den Begriff «Handelsregisteramt» zu ersetzen.

Bezüglich Abs. 1 Ziff. 4 ist zu bedenken, dass nach geltendem Recht das Verzeichnis über die gemeldeten wirtschaftlich berechtigten Personen nicht öffentlich ist (weder für Aktionärinnen und Aktionäre noch für Dritte). Das Auskunftsrecht der Aktionärinnen und Aktionäre und der wirtschaftlich Berechtigten über sie betreffende Daten und Angaben im Verzeichnis ist das gleiche wie bei den Namenaktionärinnen und Namenaktionären betreffend das Aktienbuch. Jede Aktionärin und jeder Aktionär hat ein Recht auf Einsicht in das Aktienbuch in Bezug auf ihren bzw. seinen eigenen Eintrag. Die Einsicht einer Aktionärin oder eines Aktionärs in Eintragungen, die andere Personen betreffen, richtet sich nach Art. 697 OR. Zuständig ist der Verwaltungsrat. Die Aktionärinnen und Aktionäre erhalten auch im Falle der Bewilligung nur insoweit Auskunft über andere Eintragungen, als es für die Ausübung ihrer Aktionärsrechte erforderlich ist. Es liegt am Verwaltungsrat, gemäss Art. 697 Abs. 2 OR zu entscheiden, inwieweit durch die Auskunft über Eintragungen anderer Aktionärinnen und Aktionäre die Geschäftsgeheimnisse oder andere schutzwürdige Interessen der Gesellschaft gefährdet werden. In das Aktienbuch als Ganzes können die Aktionärinnen und Aktionäre nicht Einsicht nehmen. Nichtaktionärinnen und Nichtaktionäre, etwa Gläubigerinnen und Gläubiger der Gesellschaft, besitzen überhaupt kein Einsichtsrecht. Auch das Handelsregisteramt darf aufgrund seiner gesetzlichen Aufgaben zu Recht nicht Einsicht in das Verzeichnis nehmen. Wir schlagen deshalb vor, das Antragsrecht gemäss Abs. 1 auf Behörden und Finanzintermediäre gemäss Art. 686 Abs. 6 und Art. 697l Abs. 5 OR auszudehnen. Ansonsten dürfte Art. 731b Abs. 1 Ziff. 4 OR toter Buchstabe bleiben.

Art. 790 Abs. 4 und Art. 837 Abs. 3 OR

Die Einführung eines Einsichtsrechts in das Anteilbuch für Behörden und Finanzintermediäre im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ist sinnvoll und führt zu einer indirekten Kontrolle (vgl. auch Art. 686 Abs. 6 OR).

Übergangsbestimmungen, Art. 2

Die vorgesehene Regelung der Umwandlung der Inhaberaktien in Namenaktien im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung schafft Klarheit und damit Rechtssicherheit. Sie ist zu begrüssen. Aufgrund der geltenden Regelung hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Aktionärinnen und Aktionäre ist ein Verzicht auf deren Mitwirkung bei der Umwandlung sinnvoll und gerechtfertigt.

Übergangsbestimmungen, Art. 3

Dass Aktionärinnen und Aktionäre, die bisher ihren Meldepflichten nachgekommen sind, ohne weitere Mitwirkungspflichten ins Aktienbuch eingetragen werden (Abs. 1), ist zu begrüssen.

Aktionärinnen und Aktionäre, die sich nicht vor Ablauf der Übergangsfrist von 18 Monaten identifizieren, verlieren ihre Rechtsansprüche endgültig. Das Instrument der Kaduzierung ist im Aktienrecht bereits bekannt (Art. 681 OR). Dieses Instrument steht in einem vernünftigen Verhältnis zum gesteckten Ziel, nämlich die mit dem GAFI-Gesetz eingeführte Meldepflicht sicherzustellen und bei Nichteinhaltung wirksam zu sanktionieren. Die vorgesehene Regelung ist zu begrüssen.

Übergangsbestimmungen, Art. 4

Die Regelung, wonach das Handelsregisteramt jede Anmeldung zur Eintragung einer anderen Statutenänderung zurückweist, solange die Statuten nicht angepasst wurden (Abs. 2), stellt ein angemessenes Mittel dar, die Übereinstimmung der Statuten mit der Rechtslage sicherzustellen.

Das Instrument der von Amtes wegen vorzunehmenden Änderung der Eintragung durch das Handelsregisteramt nach Ablauf der Übergangsfrist (Abs. 3) hat sich in der Vergangenheit bewährt (vgl. Art. 2 Abs. 4 der Übergangsbestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Änderung des Obligationenrechts).

Änderung des Strafgesetzbuches

Die vorgeschlagenen Transparenzverbesserungen werden sowohl mit Blick auf Geldwäschereiverfahren als auch hinsichtlich Wirtschaftsstrafverfahren grundsätzlich begrüsst. Auch aus strafrechtlicher Sicht ist unter Präventionsaspekten die geplante Abschaffung der Inhaberaktien bei Gesellschaften ohne börsenkotierte Aktien zu unterstützen. Zudem dürfte die Verpflichtung zur Führung von gesellschaftsrechtlichen Verzeichnissen, welche die tatsächlichen Herrschaftsverhältnisse innerhalb von Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften abbilden, die Aufdeckung von Strohmannverhältnissen künftig erleichtern.

Für eine wirksame Aufsicht über die Gesellschaften erscheinen die vorgeschlagenen beiden Strafnormen zwingend, sofern weiterhin von direkten Kontrollen der gesellschaftsrechtlichen Verzeichnisse oder der Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter einer GmbH abgesehen werden soll. Das vorgeschlagene Sanktionssystem für den Fall der Verletzung der gesellschaftsrechtlichen Pflicht zur Meldung von wirtschaftlich berechtigten Personen und zur Führung von Verzeichnissen erscheint zur Umsetzung der zweiten Empfehlung geeignet. Die Einreihung der beiden Strafbestimmungen in den 20. Titel des Strafgesetzbuches «Übertretungen bundesrechtlicher Bestimmungen» erscheint uns folgerichtig. Angesichts der Konzeption der Strafbestimmungen als Übertretungstatbestände werden der Versuch und die Gehilfenschaft nicht strafbar sein (Art. 105 Abs. 2 StGB). Dies erscheint angesichts des überblickbaren Unrechtsgehalts bei einem Normverstoss sowie des Zwecks der Bestimmung, damit die Einhaltung der Pflichten auf Stufe Gesellschafterinnen und Gesellschafter und Gesellschaft sicherzustellen, gerechtfertigt.

Änderung des Steueramtshilfegesetzes

Art. 15 Abs. 3 E-StAhiG

Nach bisheriger Regelung wird das Amtshilfeersuchen der steuerpflichtigen Person zur Kenntnis gebracht (Art. 14 f. StAhiG). Dies wurde vom Global Forum bemängelt, da damit der Grundsatz der Vertraulichkeit der Amtshilfe verletzt wird. Aus diesem Grund soll Art. 15 Abs. 3 E-StAhiG eingeführt werden, wonach das Einsichtsrecht nur gewährt wird, wenn die ausländische Behörde damit einverstanden ist. Sollte sie damit nicht einverstanden sein, wird die ESTV die beschwerdeberechtigte Person nur über den wesentlichen Inhalt des Amtshilfeersuchens informieren. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung sind wir einverstanden, da diese Lösung es der beschwerdeberechtigten Person erlaubt, die Schlussverfügung sachgerecht anzufechten. Der Eingriff in den Schutzbereich von Art. 29 BV (rechtliches Gehör) wird damit möglichst gering gehalten.

Art. 18a E-StAhiG

Mangels Partei- und Prozessfähigkeit war bis anhin keine Amtshilfe für verstorbene Personen und den Nachlass möglich. Aus diesem Grund soll Art. 18a ins Steueramtshilfegesetz (StAhiG; SR 651.1) aufgenommen werden, wonach Amtshilfe auch betreffend Verstorbene, Sondervermögen oder andere Rechtseinheiten (Parteien) geleistet wird (Art. 18a Abs. 1 E-StAhiG). Die vorgesehene Regelung ist zu begrüssen.

Art. 7 Bst. c E-StAhiG

Der Bundesrat verabschiedete am 10. Juni 2016 eine Botschaft zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes betreffend gestohlene Daten. Diese Vorlage wurde von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates am 24. Oktober 2016 sistiert. Sie wird nun wieder aufgenommen und in die Botschaft des Bundesrates zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum im Bericht zur Phase 2 integriert, da sie thematisch mit dieser zusammenhängt.

Gemäss dieser Vorlage soll neu auf Amtshilfeersuchen eingetreten werden, wenn der ersuchende Staat sein Ersuchen auf Informationen stützt, die zwar ursprünglich durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen erlangt worden sind, in deren Besitz er aber nicht durch ein aktives Verhalten gelangt ist. Wir stimmten dieser Änderung von Art. 7 Bst. c StAhiG bereits mit Schreiben vom 18. November 2015 (RRB Nr. 1082/2015) zu.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli