

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 47/2017

Sitzung vom 9. Mai 2017

422. Anfrage (Stiftungen und Geldwäscherei)

Die Kantonsräte Benedikt Gschwind und Tobias Langenegger, Zürich, haben am 13. Februar 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Bis vor kurzem hat sich der Kampf gegen Geldwäscherei auf den Bankensektor fokussiert. Einen Schritt weiter geht die Gesetzgebung in der Schweiz seit Anfang 2016. Es gelten zusätzliche gesetzliche Bestimmungen (GAFI-Gesetz, basierend auf den Empfehlungen der von den G7-Staaten initiierten Groupe d'action financière). So gilt nebst anderen Erweiterungen neu auch die Eintragungspflicht ins Handelsregister für Familienstiftungen und kirchliche Stiftungen. Ausserdem gilt bei Finanztransaktionen die Pflicht zur Feststellung des wirtschaftlichen Berechtigten neu auch für sogenannte Sitzgesellschaften (juristische Personen ohne Handels-, Fabrikations- oder andere kaufmännische Tätigkeit wie z. B. Stiftungen).

Wir unterbreiten dem Regierungsrat dazu die folgenden Fragen:

1. Wie werden im Kanton Zürich die neuen Bundesvorgaben umgesetzt?
2. Wie viele Familien- und kirchliche Stiftungen fallen unter diese neue Eintragungspflicht? Wie viele Sitzgesellschaften sind von den zusätzlichen Sorgfaltspflichten betroffen? Sollten keine verlässlichen Statistiken zur Verfügung stehen, gibt es Schätzungen?
3. Sind im Kanton Zürich bereits Verstösse gegen die Geldwäscherei in Sitzgesellschaften festgestellt worden?
4. Ist der Zürcher Regierungsrat der Ansicht, dass die heutigen gesetzlichen Grundlagen ausreichend sind, um Geldwäscherei wirksam zu bekämpfen, insbesondere im Nichtbankensektor?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Benedikt Gschwind und Tobias Langenegger, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Mit dem Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (AS 2015, 1389 ff.) wurden die international anerkannten Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorfinanzierung umgesetzt. Diese Empfehlungen erfüllen auch die Vorgaben des Global Forums über Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken.

Die Gesetzesänderungen (u. a. Änderungen von Zivilgesetzbuch [ZGB; SR 210] und Obligationenrecht [OR; SR 220]) verbessern insbesondere die Transparenz bei den juristischen Personen und den Inhaberaktien. Sie führen zu neuen Pflichten für das oberste Stiftungsorgan von Familien- und kirchlichen Stiftungen sowie für die Verwaltungsräte nicht börsenkotierter Aktiengesellschaften (AG), für die Geschäftsführungen von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und für die Verwaltungen von Genossenschaften. Hinzu kommen neue Meldepflichten für die Aktionärinnen und Aktionäre nicht börsenkotierter AG sowie für die Inhaberinnen und Inhaber von GmbH-Stammanteilen. Die Änderungen des OR sind auf den 1. Juli 2015 in Kraft getreten. Am 1. Januar 2016 ist die Anpassung des ZGB zu den kirchlichen Stiftungen und den Familienstiftungen in Kraft getreten.

Kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen

Seit dem 1. Januar 2016 müssen alle privatrechtlichen Stiftungen ins Handelsregister eingetragen werden, damit sie ihre Rechtspersönlichkeit erlangen. Dies gilt somit neu auch für Familien- und kirchliche Stiftungen. Bestehende Familienstiftungen und kirchliche Stiftungen bleiben als juristische Personen anerkannt. Innerhalb von fünf Jahren müssen sie sich aber ins Handelsregister eintragen lassen. Geschieht dies nicht, verlieren sie zwar ihre Rechtspersönlichkeit nicht, es drohen ihnen aber ein Verfahren zur Eintragung von Amtes wegen und möglicherweise strafrechtliche Sanktionen. Für jene Stiftungen, die nach dem 31. Dezember 2015 errichtet werden, hat die Eintragung konstitutive Wirkung: Sie erlangen die Rechtspersönlichkeit erst mit dem Eintrag im Handelsregister. Kirchliche Stiftungen des öffentlichen Rechts sind von der Gesetzesänderung nicht betroffen. Sie werden weiterhin als Institute des öffentlichen Rechts ins Handelsregister eingetragen.

Im Gegensatz zu den klassischen Stiftungen und den Vorsorgestiftungen unterstehen die kirchlichen Stiftungen und die Familienstiftungen grundsätzlich nicht der staatlichen Aufsicht und sind nicht verpflichtet, eine Revisionsstelle zu bezeichnen.

Sitzgesellschaften

Als Sitzgesellschaften gelten juristische Personen, Gesellschaften, Anstalten, Stiftungen, Trusts, Treuhandunternehmen und ähnliche Verbindungen, die kein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben. Im Allgemeinen dienen Sitzgesellschaften der Verwaltung des Vermögens der oder des an der Gesellschaft bzw. Vermögenseinheit wirtschaftlich Berechtigten. Dies steht im Gegensatz

zu einer operativen Gesellschaft, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreibt. Die neuen Sorgfaltspflichten unterscheiden nicht zwischen Sitzgesellschaften und anderen Gesellschaften.

Erwerberinnen oder Erwerber (bzw. Halterinnen oder Halter) von Inhaberaktien einer nicht an der Börse kotierten Schweizer AG müssen seit dem 1. Juli 2015 gegenüber der AG innert Frist Meldung machen. Dasselbe gilt bei einer qualifizierten Beteiligung von Inhaber- bzw. Namenaktien. Solange die Meldepflichten nicht erfüllt sind, ruhen die mit den Inhaberaktien verbundenen Mitgliedschaftsrechte. Wird der Meldepflicht für Inhaberaktien nicht innert Frist nach dem Erwerb nachgekommen, sind die Vermögensrechte (bis zur Meldung) verwirkt. Partizipations-scheine der AG unterliegen dieser Meldepflichten ebenfalls. Die AG hat neu ein Verzeichnis über die Inhaberaktionärinnen und -aktionäre sowie über die der AG gemeldeten wirtschaftlich berechtigten, natürlichen Personen zu führen. Ebenso ist neu, dass jede Schweizer AG durch eine Person mit Wohnsitz in der Schweiz vertreten sein muss, die Zugang zum Aktienbuch und zum Verzeichnis über Inhaberaktionärinnen und -aktionäre bzw. über die wirtschaftlich Berechtigten hat.

Bei der GmbH muss die Halterin oder der Halter bzw. die Erwerberin oder der Erwerber ihrer Gesellschaft die wirtschaftlich berechtigte Person melden, wenn die Beteiligung über 25% erreicht. Entsprechend hat die GmbH ein Verzeichnis der wirtschaftlich berechtigten Personen zu führen.

Bei der Genossenschaft ist neu ein Verzeichnis über sämtliche Genossenschafterinnen und Genossenschafter zu führen.

Zu Frage 1:

Die Anwendung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière vom 12. Dezember 2014 wird in den Praxismitteilungen des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister vom 24. Juni 2015 (Praxismitteilung EHRA 1/15) und 23. Dezember 2015 (Praxismitteilung EHRA 3/15) erläutert. Das Handelsregisteramt des Kantons Zürich hält sich an diese Vorgaben.

Wie erwähnt unterstehen bestimmte Handlungen und bestimmte Personen einer Meldepflicht. Dabei handelt es sich um rein gesellschaftsinterne Vorgänge. So wird das Verzeichnis einer AG über die Inhaberaktionärinnen und -aktionäre und die wirtschaftlich berechtigten Personen weder offengelegt noch dem Handelsregisteramt eingereicht. Dasselbe gilt für das Verzeichnis der Genossenschafterinnen und Genossenschafter. Hingegen prüft das Handelsregisteramt, ob die erforderlichen Belege (beispielsweise für den Wohnsitz) vorhanden sind und die Eintragung den

gesetzlichen Vorgaben (beispielsweise bezüglich Zeichnungsberechtigung) entspricht oder ob ein Organisationsmangel vorliegt, der behoben werden muss. Unter Umständen muss das Handelsregisteramt auch Statuten zurückweisen, welche die gesetzlichen Vorgaben verletzen.

Auch bezüglich der Stiftungen bestehen Vorgaben des Bundes, um die Praxis der Kantone zu vereinheitlichen und zu verhindern, dass sich Stiftungen missbräuchlich der staatlichen Aufsicht entziehen, der nur die klassischen Stiftungen unterstehen. Das Handelsregisteramt muss von Amtes wegen prüfen, ob die Kriterien einer kirchlichen Stiftung oder einer Familienstiftung erfüllt sind bzw. ob die erforderlichen Belege vorhanden sind. Ist dies nicht der Fall, kann die Stiftung nur eingetragen werden, wenn sie die Anforderungen an eine klassische Stiftung erfüllt. In diesem Fall untersteht sie dann der staatlichen Aufsicht. Falls Zweifel bestehen, entscheidet die Stiftungsaufsicht. Diese ist im Kanton Zürich derzeit je nach dem Zweck der Stiftung auf die Gemeinden, die Bezirke und den Kanton aufgeteilt. Aufgrund dieser Aufsplitterung der Stiftungsaufsicht, der laufend zunehmenden Professionalisierung im Stiftungsbereich und mit Blick auf heikle Bereiche der Stiftungsaufsicht (wie beispielsweise bei religiösen Stiftungen) wird im Kanton derzeit geprüft, wie die Stiftungsaufsicht harmonisiert und vereinheitlicht werden könnte.

Zu Frage 2:

Es ist nicht bekannt, wie viele bestehende kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen von der Eintragungspflicht betroffen sind. Abklärungen haben ergeben, dass von der Eintragungspflicht im Kanton Zürich beispielsweise mindestens 100 Stiftungen betroffen sind, die unter Aufsicht des Bistums Chur stehen. Seit dem 1. Januar 2016 haben sich erst vier (bereits bestehende) kirchliche Stiftungen ins Handelsregister des Kantons Zürich eintragen lassen.

Ob eine Sitzgesellschaft oder eine operative Gesellschaft vorliegt, ist jeweils im Einzelfall abzuklären. Zur Beurteilung der Frage, ob der Hauptzweck einer Gesellschaft in der Verwaltung des Vermögens der oder des wirtschaftlich Berechtigten und der damit verbundenen Erzielung von Erträgen oder Kapitalgewinne liegt, die dieses Vermögen abwirft, oder aber eine eigentliche unternehmerische Tätigkeit vorliegt, dienen Indizien. Solche können insbesondere der Bilanz und Erfolgsrechnung entnommen werden. Da die Jahresrechnung einer Gesellschaft aber nicht beim Handelsregisteramt hinterlegt werden muss, kann dieses auch keine Angaben über die Anzahl der Sitzgesellschaften im Kanton Zürich machen. Damit ist auch keine Schätzung darüber möglich, wie viele solcher Gesellschaften von den zusätzlichen Sorgfaltspflichten betroffen sind.

Zu Frage 3:

Seit Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelungen sind im Kanton Zürich noch keine Verstösse gegen die schweizerischen Geldwäschereibestimmungen in Sitzgesellschaften mit Sitz im Kanton Zürich festgestellt worden.

Eine Erklärung hierfür ist, dass schweizerische Sitzgesellschaften bzw. die juristischen Personen nach Schweizer Recht kaum geeignet sind, die wirtschaftliche Berechtigung an Vermögenswerten zu verschleiern. Das Schweizer Recht sieht für juristische Personen (einschliesslich Stiftungen) eine gute Transparenz vor.

Zu Frage 4:

Da die neuen Bestimmungen in Bezug auf Geldwäscherei noch nicht sehr lange in Kraft sind, ist es derzeit verfrüht, abschliessend festzustellen, ob die Vorschriften genügen. Gewisse Ausführungsvorschriften, beispielsweise die Vereinbarung über die Standesregeln zu Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 16), wurden erst später angepasst. Es kann jedoch gesagt werden, dass die neuen Vorschriften bedeutende Verbesserungen im Bereich der Transparenz bei juristischen Personen, insbesondere bei den Inhaberaktien, gebracht haben. Bei den Stiftungen wurde die Transparenz mit der Eintragungspflicht im Handelsregister wesentlich verbessert.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi