

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zug, 21. November 2023 rv

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2023 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) das Vernehmlassungsverfahren in rubrizierter Angelegenheit eröffnet und zur Einreichung einer Stellungnahme bis am 29. November 2023 eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit dazu und äussern uns wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Der internationale Zeitgeist verlangt vermehrt Massnahmen gegen Missbrauchsaktivitäten von international vernetzten Unternehmen. Es ist realistisch, dass in einigen Jahren die nun zur Diskussion stehende Transparenz zum internationalen Standard wird und folglich auch von der Schweiz eingefordert werden wird. Die Schaffung eines Bundesregisters über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen des schweizerischen Privatrechts sowie von bestimmten Rechtseinheiten des ausländischen Rechts kann für eine effiziente Verfolgung von wirtschaftsstrafrechtlichen Delikten sinnvoll bzw. gar notwendig sein. Wichtig ist, dass der bürokratische Aufwand für Unternehmen und Verwaltung so gering als möglich gehalten wird. Die durch die vorgeschlagenen Massnahmen geschaffene Transparenz muss den rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen und gleichzeitig Vorverurteilungen verhindern.

Die Möglichkeit zur Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen an bzw. via die Handelsregisterämter soll jedoch vollständig gestrichen werden.

2. Anträge

Antrag 1

In Ziffer 3.1.1.5, 2. Absatz, letzter Satz des erläuternden Berichts sei der Wortlaut «gebührenpflichtige Mahnung» ersatzlos zu streichen.

Begründung

Die aktuelle Fassung sieht in Art. 31 Abs. 3 TJPG vor, dass die registerführende Behörde den Rechtseinheiten eine angemessene Frist setzt und auf die Folgen der Nichterfüllung der Meldepflicht hinweist. Art. 31 Abs. 3 TJPG sieht keine gebührenpflichtige Mahnung vor.

Antrag 2

Art. 14 Abs. 1 TJPG und Art. 15 TJPG seien ersatzlos zu streichen.

Begründung

Das Schweizerische Gesellschaftsrecht kennt keine treuhänderisch tätigen Verwaltungsratsmitglieder. Grundsätzlich haben diese die ihnen gemäss Gesetz, Rechtsprechung und Lehre auferlegten Pflichten. Allfällige vertragliche Verpflichtungen sind zur Beurteilung, ob eine Pflichtverletzung vorliegt, irrelevant. Eine Verwaltungsrätin bzw. ein Verwaltungsrat ist verpflichtet, für das Gedeihen der Gesellschaft besorgt zu sein und sämtliche Aktionärinnen und Aktionäre gleich zu behandeln. Der Eintrag als treuhänderisches Verwaltungsratsmitglied suggeriert dabei die Zulässigkeit, einzig im Interesse einer Aktionärin, eines Aktionärs oder wirtschaftlich Berechtigten zu handeln. Dies widerspricht jedoch klar den gesetzlichen Vorgaben.

Auch die Offenlegung eines treuhänderisch gehaltenen Gesellschaftsanteils im Handelsregister ist abzulehnen. Eine Person wird Gesellschafterin bzw. Gesellschafter einer GmbH, wenn die Abtretung des Stammanteils rechtskonform erfolgt ist und gegebenenfalls die Gesellschafterversammlung ihre Zustimmung zur Übertragung erteilt hat. Die Person ist gesellschaftsrechtlich gesehen Gesellschafterin – mit sämtlichen Rechten und gegebenenfalls Pflichten. Sachenrechtlich ist sie Eigentümerin des Stammanteils. Irgendwelche vertraglichen Abmachungen zwischen der Person und einem Dritten sind für diese Beurteilung irrelevant.

Soll der Bestand vertraglicher Vereinbarungen von Organen oder Gesellschafterinnen bzw. Gesellschaftern einer Schweizer Gesellschaft offengelegt werden müssen, dann müsste auch der Bestand sämtlicher Aktionärsbindungsverträge und Ähnlichem offengelegt werden.

Da sämtliche ins Handelsregister einzutragenden Tatsachen mit Belegen nachgewiesen werden müssen, ist die blosser Angabe (ohne Beleg) einer treuhänderisch tätigen Person dem Handelsregister systemfremd. Das Handelsregister ist zudem gemäss Art. 936 OR öffentlich. Davon sind insbesondere die Belege umfasst. Es widerspricht diesen Grundsätzen, dass die Informationen der Rechtseinheiten nicht zu belegen und gemäss Art. 14 Abs. 4 TJPG nicht öffentlich sein sollen.

Hinweis

Der Verweis auf Art. 13 Abs. 3 in Art. 14 Abs. 1 lit. b TJPG scheint nicht korrekt zu sein. Einen Art. 13 Abs. 3 gibt es nicht.

Antrag 3

Art. 20 TJPG und Art. 21 TJPG sowie der Verweis in Art. 14 Abs. 5 TJPG und der Vorbehalt in Art. 22 Abs. 1 TJPG seien ersatzlos zu streichen.

Es sei auf die Möglichkeit der Meldung an das Handelsregister zu verzichten und stattdessen – ohne Umweg über das Handelsregister – die direkte Meldung an die beim Bundesamt für Justiz zugeordnete «Registerbehörde» gemäss Art. 18 ff. TJPG vorzusehen.

Begründung

Die aktuelle Fassung sieht vor, dass unter den in Art. 20 und 21 TJPG genannten Voraussetzungen die Rechtseinheit bzw. der Verein oder die Stiftung Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen dem kantonalen Handelsregisteramt melden kann und dieses die relevanten Informationen dem Zentralregister weiterleitet.

Den Handelsregisterbehörden obliegt die Registerführung (Art. 3 HRegV). Dabei geht es namentlich um die Erfassung und die Offenlegung rechtlich relevanter Tatsachen über Rechtseinheiten sowie um die Rechtssicherheit und den Schutz Dritter (Art. 927 OR). Es kann daher nicht Aufgabe der kantonalen Handelsregisterbehörden sein, Meldepflichten für Rechtseinheiten zu übernehmen. Diese haben dafür auch nicht die nötigen Ressourcen. Ausserdem würde sich auch die Frage nach den Auswirkungen einer allenfalls durch eine Handelsregisterbehörde nicht vorgenommenen (Weiterleitung) Meldung an das Zentralregister stellen. In Anbetracht allfälliger Sanktionen gegen die «fehlbare» Rechtseinheit können die Handelsregisterbehörden nicht die Verantwortung dafür übernehmen, dass die Meldungen fehlerfrei und lückenlos erfolgen. Im Unterlassungsfall der Meldung an die zentrale Registerbehörde würde zudem eine aufwändige Suche nach der bzw. dem Schuldigen losgetreten, die bei allen beteiligten Parteien Unmengen von Ressourcen verschlingen würde.

Es ist zweckmässiger und richtiger, wenn die Meldung in jedem Fall direkt von der Rechtseinheit an die zuständige Behörde auf Stufe des Bundes erfolgt.

Festzuhalten ist, dass andernfalls für diese neue Aufgabe bei den Handelsregisterbehörden entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden müssten, die von den Kantonen zu finanzieren wären.

Antrag 4

Art. 37 Abs. 3 TJPG sei zu streichen bzw. es sei eine andere Sanktion vorzusehen.

Begründung

Eine Auflösung und Liquidation der Rechtseinheit nach den Vorschriften des Konkurses ist eine einschneidende Massnahme, welche erst nach einem eingehenden Verfahren von einem Gericht mit Gewährleistung eines entsprechenden Rechtsmittelverfahrens erfolgen sollte. Die hier vorgesehene Regelung wird diesen Anforderungen nicht gerecht, weshalb davon abzusehen ist.

Zudem ergibt sich mit der vorgesehenen Regelung ein Zuständigkeitskonflikt und die Gefahr von Doppelspurigkeit. Gemäss Art. 934 OR wird eine Rechtseinheit vom Handelsregisteramt aus dem Handelsregister gelöscht, wenn sie keine Geschäftstätigkeit mehr aufweist und keine verwertbaren Aktiven mehr hat. Mit Art. 37 Abs. 3 TJPG soll die Kontrollstelle die Befugnis erhalten, die Auflösung und die Liquidation der Rechtseinheit nach den Vorschriften über den Konkurs anzuordnen, wenn eine Rechtseinheit offensichtlich keine Geschäftstätigkeit mehr aufweist. Dadurch ergibt sich eine unerwünschte Überschneidung mit den Aufgaben der Handelsregisterbehörden. Zudem ist es höchst ineffizient, wenn sich zwei Behörden demselben Umstand (hier der fehlenden Geschäftstätigkeit) annehmen. Zumal die beiden Behörden nichts von allenfalls parallel geführten Verfahren wissen. Weiter ist es weder verboten noch negativ behaftet, wenn eine Rechtseinheit während einer gewissen Zeit keine Geschäftstätigkeit aufweist. Die vorgesehene Sanktion der Auflösung nach den Vorschriften des Konkurses ist daher unverhältnismässig und unangemessen.

Antrag 5

Art. 51 TJPG sei ersatzlos zu streichen.

Begründung

Art. 51 TJPG (Information und Überprüfung durch die Handelsregisterbehörden) würde einen immensen, nicht zu bewältigenden Zusatzaufwand für die Handelsregisterbehörden bedeuten. Es kann zudem nicht sein, dass die Handelsregisterbehörden als Vollzugsbehörden dazu verkommen, juristische Personen auf gesetzliche Änderungen und Pflichten hinzuweisen.

3. Anwaltsgesetz

Wir weisen darauf hin, dass im Rahmen der vorgeschlagenen Regelung als «weitere Massnahme zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung» auch das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA) angepasst werden soll. Dabei sollen u. a. weitere Sorgfaltspflichten für Anwältinnen und Anwälte geschaffen werden. So könnten in Art. 13a ff. VE-BGFA den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten neue Pflichten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung auferlegt werden. Ob solche zusätzliche Massnahme im Rahmen unseres Rechtsstaates erforderlich und angemessen sind, wird durch die Politik zu entscheiden sein. Anzumerken ist daher, dass sich bei der in Art. 13e VE-BGFA vorgesehenen Meldepflicht an die Meldestelle für Geldwäscherei, mit Bezug auf die Wahrung des Anwaltsgeheimnisses, wohl heikle Abgrenzungsfragen stellen dürften. Weiter ist in Art. 14 Abs. 2 VE-BGFA vorgesehen, dass die bisher zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörden auch die Einhaltung der allenfalls neu geschaffenen Pflichten der auf ihrem Gebiet tätigen Anwältinnen und Anwälte zu überwachen haben. Nachdem v. a. in den kleineren Kantonen (so auch im Kanton Zug) diese Aufsichtsbehörde aus nebenamtlichen Mitgliedern besteht, dürften diese in ihrer heutigen Zusammensetzung weder personell und zeitlich noch fachlich in der Lage sein, die in Art. 14 Abs. 2 VE-BGFA verlangten Kontrollen durchzuführen. Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich für uns ernsthaft die Frage, ob es nicht angezeigt wäre, die vorerwähnten Aufgaben an eine spezialisierte Bundesbehörde oder eine Selbst-

regulierungsorganisation zu übertragen (vgl. Art. 12 GwG), statt an 26 unterschiedlich organisierte kantonale Aufsichtsbehörden über die Anwältinnen und Anwälte.

Bei der Verletzung der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei soll die Aufsichtsbehörde gemäss Art. 17a VE-BGFA nebst Disziplinar massnahmen personelle oder organisatorische Auflagen treffen oder die Anwältin bzw. den Anwalt verpflichten können, eine Person, die in ihrer oder seiner Organisation eine den Pflichten nach Art. 13b–13e VE BGFA unterstellte Tätigkeit ausübt, von dieser Tätigkeit zu entbinden. Das Gesetz äusserst sich allerdings nicht dazu, wie zu verfahren ist, wenn die auferlegten Massnahmen nicht eingehalten werden. Daher dürfte diesbezüglich noch Klärungsbedarf bestehen.

4. Folgen für die Kantone

Der erläuternde Bericht äussert sich in Ziffer 5.2.1 zu den Folgen für die kantonalen Handelsregisterbehörden. Die dort gemachten Ausführungen sind jedoch unvollständig und werden der zu erwartenden Zusatzbelastung in keiner Art und Weise gerecht. Es muss nämlich in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, dass mit der vorliegenden Vorlage erheblich zusätzliche Ressourcen (Personal, Arbeitsplätze, etc.) auf Stufe Kanton geschaffen werden müssten, welche selbstredend mit noch nicht bezifferbaren Kosten verbunden sind.

4.1 Auswirkungen auf die kantonalen Handelsregisterbehörden

Der erläuternde Bericht spricht von einer «vorübergehenden» Überlastung der kantonalen Handelsregisterbehörden. Aufgrund der vorgesehenen Übergangsfristen würde diese Überlastung mindestens zwei Jahre dauern. Dies kann den Handelsregisterbehörden schlicht nicht zugemutet werden. Zudem ist die Aussage, dass die Überlastung nur vorübergehend ist, per se falsch. Aufgrund der zusätzlichen Aufgaben, die die Handelsregisterbehörden übernehmen sollen (Eintragungen gemäss Art. 15 TJPG, Übermittlung der Meldungen gemäss Art. 20 und 21 TJPG, etc.), wird den Handelsregisterbehörden ein erheblicher Zusatzaufwand entstehen, der nur mit dauerhaft zusätzlichem Personal bewältigt werden kann.

4.2 Auswirkungen auf die Konkursämter

Im Bericht ausser Acht gelassen werden die Auswirkungen auf die Konkursämter. Aufgrund der vorgesehenen Sanktion in Art. 37 Abs. 3 TJPG wird es zu einem Anstieg der Konkursverfahren kommen. Diese werden nur durch zusätzliches Personal zu bewältigen sein. Auch hier würden entsprechende Kosten auf die Kantone zukommen.

5. Zugang zum Register

Gemäss Art. 28 Abs. 2 lit. c des Gesetzesentwurfs haben die Vollzugsbehörden des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken im Ausland (BewG) nur auf Anfrage Zugang zu den Daten des Registers. Es ist wünschenswert, dass Einzelanfragen wie in Art. 28 Abs. 1 online gestellt und automatisiert innert Tagesfrist beantwortet werden

können, damit sich die Prüfung von Grundstücksgeschäften nicht verzögert. Auf dem knappen Schweizer Immobilienmarkt ist es für die Käufer- und Verkäuferschaft wichtig, dass allfällige Prüfungen der wirtschaftlich Berechtigten mit Hilfe des geplanten Registers rasch erfolgen und für die Parteien zeitnah Sicherheit über die Gültigkeit des Grundstückserwerbs besteht.

6. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen

Gemäss Ziffer 5.3.1 des erläuternden Berichts sollen durch die Einführung der Meldepflicht bei rund 500 000 Rechtseinheiten Kosten in der Höhe von insgesamt 15 bis 25 Millionen Franken entstehen. Pro Rechtseinheit hätte dies Kosten in der Höhe von 30 bis 50 Franken zur Folge. Diese Kostenschätzung muss als zu tief bezeichnet werden und es ist davon auszugehen, dass hier keine Vollkostenrechnung (Abklärungen, Meldung etc.) vorgenommen wurde. Der administrative und finanzielle Aufwand für die Unternehmen ist nicht zu unterschätzen. Weiter könnten die Strafandrohungen (Busse bis 500 000 Franken) auch für «rechtschaffene» Unternehmen, Investorinnen und Investoren abschreckend wirken, da diverse Pflichtverletzungen auch bei fahrlässiger Begehung geahndet werden. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass vor Einführung des Gesetzes eine breite Informationskampagne lanciert und die Unternehmen über die neuen Pflichten informiert werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Zug, 21. November 2023

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Finanzdepartement (vernehmlassungen@sif.admin.ch, PDF und Word)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Finanzdirektion (info.fd@zg.ch)
- Volkswirtschaftsdirektion (info.vd@zg.ch)
- Obergericht (info.og@zg.ch)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)