



Internationale Sanktionen und ihre Bedeutung für Handelsregisterämter

1. Hintergrund

Im Zusammenhang mit der Durchsetzung internationaler Sanktionen in der Schweiz wurde das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angefragt, welche Pflichten sich aus solchen Sanktionsmassnahmen für Handelsregisterämter ergeben. Das vorliegende Papier gibt einen Überblick über die relevanten Punkte.

2. Rechtsgrundlage

Seit dem 1.01.2003 bildet das Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG, SR 946.231) die Grundlage, um nichtmilitärische, der Einhaltung des Völkerrechts und der Respektierung der Menschenrechte dienende Sanktionen der UNO, der OSZE oder der wichtigsten Handelspartner der Schweiz durchzusetzen.

Die Zuständigkeit für den Erlass von Zwangsmassnahmen liegt beim Bundesrat. Die Zwangsmassnahmen werden in Form von Verordnungen erlassen. Gegenwärtig sind 23 auf das EmbG abgestützte Verordnungen in Kraft. Detaillierte Informationen zu diesen Verordnungen finden sich auf der Internetseite des SECO.¹ Das SECO ist für die Kontrolle und den Vollzug eines grossen Teils der Zwangsmassnahmen zuständig.

3. Was sind Finanzsanktionen?

Sanktionen können, in Abhängigkeit vom angestrebten Ziel, die verschiedensten Bereiche betreffen. Am häufigsten sind Handelssanktionen (Beschränkung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen), Finanzsanktionen sowie Ein- und Durchreiseverbote für bestimmte Personen.

Finanzsanktionen umfassen in praktisch allen Fällen eine Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen bestimmter Personen, Unternehmen und Organisationen. Ebenso ist es praktisch immer verboten, den sanktionierten Personen Gelder zu überweisen oder Gelder und wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

Unter dem Begriff *Gelder* versteht man finanzielle Vermögenswerte, einschliesslich Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder andere Zahlungsmittel, Guthaben, Schulden und Schuldverpflichtungen, Wertpapiere und Schuldtitel, Wertpapierzertifikate, Obligationen, Schuldscheine, Optionsscheine, Pfandbriefe, Derivate; Zinserträge, Divi-

¹ www.seco.admin.ch > Themen > Aussenwirtschaft > Sanktionen/Embargos

denden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten; Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Zusagen; Akkreditive, Konnossemente, Sicherungsübereignungen, Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder anderen Finanzressourcen und jedes andere Finanzierungsinstrument für Exporte.

Unter dem Begriff *wirtschaftliche Ressourcen* versteht man Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind, insbesondere Immobilien und Luxusgüter, mit Ausnahme von Geldern.

Unter der *Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen* versteht man die Verhinderung ihrer Verwendung zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, einschliesslich des Verkaufs, des Vermietens oder des Verpfändens solcher Ressourcen.

Die von Finanzsanktionen betroffenen Personen, Unternehmen und Organisationen sind in den Anhängen der Verordnungen namentlich aufgeführt. Auf der Internetseite des SECO besteht Zugang zu einer stets aktualisierten Datenbank, in der sämtliche Einträge aufgeführt sind. Zusätzlich erlaubt eine Suchmaschine, die Datenbank gezielt nach bestimmten Kriterien (z.B. Vorname, Nachname, Sanktionsprogramm) zu durchsuchen.

Darüber hinaus bestehen je nach Verordnung weitere Finanzsanktionen, beispielsweise Bewilligungs- und Meldepflichten für bestimmte Transaktionen, Verbote von Investitionen in bestimmten Bereichen, Verbote für die Eröffnung neuer Bankbeziehungen, etc.

4. Stellt ein Handelsregistereintrag eine Bereitstellung von wirtschaftlichen Ressourcen dar?

Das Handelsregister dient der Konstituierung und der Identifikation von Rechtseinheiten.² Diese Rechtseinheiten, beispielsweise eine Aktiengesellschaft, können über Gelder und wirtschaftliche Ressourcen verfügen, die bei Bestehen entsprechender Sanktionsmassnahmen gesperrt werden müssen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Aktiengesellschaft im Eigentum oder unter der Kontrolle einer sanktionierten Person steht. In einem solchen Fall wäre es auch verboten, dieser Aktiengesellschaft Gelder zu überweisen oder ihr Gelder und wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen.

Klar abzugrenzen von der Rechtseinheit, welche wie oben erwähnt über Gelder und wirtschaftliche Ressourcen verfügen kann, ist der eigentliche Akt der Eintragung der Rechtseinheit im Handelsregister. Mittels der Eintragung einer Rechtseinheit im Handelsregister werden einer sanktionierten Person keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt. Ein Eintrag im Handelsregister stellt keinen Vermögenswert dar und kann nicht zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden, er kann ebenso wenig verkauft, vermietet oder verpfändet werden. Ein Eintrag im Handelsregister ist daher nicht als Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen zu qualifizieren.

² Art. 1 der Handelsregisterverordnung (HRegV, SR 221.411)

5. Muss ein Handelsregisteramt aktiv prüfen, ob eine sanktionierte Person an einer zu konstituierenden Gesellschaft beteiligt ist?

Da ein Eintrag im Handelsregister nicht als Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen gilt, muss ein Handelsregisteramt während der Eintragungsprozedur auch nicht aktiv prüfen, ob eine sanktionierte Person allenfalls an einer zu konstituierenden Gesellschaft beteiligt ist.

Im Rahmen einer normalen Eintragungsprozedur gemäss HRegV besteht für das Handelsregisteramt ohnehin keine Verpflichtung und auch keine Möglichkeit, die wirtschaftlich Berechtigten einer zu konstituierenden Rechtseinheit in Erfahrung zu bringen. Fiduziarische Gründungen kommen in der Praxis sehr häufig vor. Falls die gemäss HRegV erforderlichen Dokumente vollständig eingereicht werden, besteht ein Rechtsanspruch auf Eintragung im Handelsregister.

Wenig zielführend ist eine detaillierte Prüfung der wirtschaftlichen Berechtigungsverhältnisse zum Zeitpunkt der Eintragung ins Handelsregister auch deshalb, weil diese Berechtigungsverhältnisse unmittelbar nach der Eintragung wieder verändert werden können (z.B. durch den Übertrag von Inhaberaktien).

Die Ausführungen zur Eintragung einer neuen Gesellschaft gelten sinngemäss für alle anderen Anmeldungen an das Handelsregister im Zusammenhang mit Änderungen und Löschungen bei Gesellschaften.

6. Welchen Meldepflichten muss ein Handelsregisteramt nachkommen?

Sanktionsverordnungen enthalten normalerweise im Zusammenhang mit Finanzsanktionen ebenfalls eine Meldepflicht. So müssen Personen und Institutionen, die Gelder halten oder verwalten oder von wirtschaftlichen Ressourcen wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung fallen, dies dem SECO unverzüglich melden.

Falls ein Handelsregisteramt im Rahmen einer Eintragungs- oder Änderungsprozedur Grund zur Annahme hat (beispielsweise durch eine Zeitungspublikation), dass an der zu konstituierenden Rechtseinheit eine sanktionierte Person in irgendeiner Form beteiligt ist, muss das Handelsregisteramt diesen Umstand dem SECO melden. Diese Meldung hat jedoch erst nach der rechtmässig erfolgten Eintragung der Rechtseinheit zu erfolgen. Das SECO wird daraufhin den Sachverhalt direkt mit der nun bestehenden Rechtseinheit abklären und die erforderlichen Massnahmen treffen, beispielsweise eine Sperrung der Bankkonti der Rechtseinheit.

Solche Meldungen sind an folgende Adresse zu richten:

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Ressort Sanktionen
Holzikofenweg 36
3003 Bern
Tel. 058 464 08 12
E-Mail: sanctions@seco.admin.ch

Bern, 10. September 2014