

Eidgenössisches
Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für
Internationale Finanzfragen SIF
3003 Bern

Per Email an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

28. November 2023

Kontakt: Britta Delmas Telefon: +41 (0)44 277 79 24 E-Mail: britta.delmas@publiceye.ch

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Transparenz von juristischen Personen (TJPG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes für die Stärkung der Transparenz von juristischen Personen,¹ die wir gerne nutzen.

Public Eye begrüsst die Einführung eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen sowie die Stärkung des Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung im Grundsatz sehr. Der Vorentwurf des Bundesgesetzes weist indes verschiedene Lücken auf, vier davon schwerwiegend. Diese Lücken beeinträchtigen das erklärte Ziel der Bekämpfung der Finanzkriminalität.

Grundsätzliche Anmerkungen

Wir begrüssen eine Adressierung der von der Financial Action Task Force (FATF) identifizierten Schwächen des derzeitigen Geldwäscherei-Abwehrdispositivs. Insbesondere begrüssen wir die Einführung eines Registers der wirtschaftlich Berechtigten juristischer Personen. Auch die Einführung von Sorgfaltspflichten in Bezug auf Trusts ist positiv. Ausserdem unterstellt das Gesetz

¹ Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Gesetz über die Transparenz juristischer Personen; TJPG); Vernehmlassungsentwurf vom 30. August 2023, publiziert auf https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1. Die folgenden Kommentare beziehen sich, sofern nicht anders bezeichnet, auf die deutschsprachige Version.

Anwält*innen und andere Berater*innen dem Geldwäschereigesetz (GwG), solange sie nicht Kernaufgaben der anwaltlichen Rechtspflege ausführen. Auch dies ist ein wichtiger Schritt.

Allerdings verfehlt das Gesetz den von der Schweiz selbst postulierten Anspruch auf «eine der weltweit griffigsten Gesetzgebungen» im Bereich der Geldwäschereibekämpfung².

Zugang zum Eidgenössischen Register für wirtschaftlich berechtigte Personen

Die im März 2022 überarbeitete Empfehlung 24 der FATF fordert, angemessene, präzise und aktuelle Informationen für die Behörden zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bereitzustellen. Darüber hinaus sollen die Länder erwägen, der Öffentlichkeit die Einsicht in die Registerdaten zu ermöglichen³. Der Gesetzesentwurf zum TJPG sieht indes keinen öffentlichen Zugang zu den Informationen des Registers vor. Dies wird gemäss Erläuterndem Bericht⁴ mit dem drohenden unverhältnismässigen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre bei begrenztem öffentlichem Interesse gerechtfertigt.

Jedoch haben zumindest Medien und Nichtregierungsorganisationen, deren Arbeit für die Prävention und Bekämpfung von Geldwäscherei und ihren Vortaten international breit anerkannt ist, ein grosses Interesse an Zugang zu diesen Registern. Neben der allgemeinen Sensibilisierung und der Vermittlung von Fachinformationen leisten Medien und NGOs einen bedeutenden Beitrag zur Aufdeckung von Korruptions- und Geldwäschereifällen, die anschliessend von den Behörden weiterverfolgt werden können. Das öffentliche Interesse an solchen Fällen ist sehr hoch und hat nochmals zugenommen, seit der Bundesrat im Februar 2022 Sanktionen gegen Russland erlassen hat.

Dieses «berechtigte Interesse» wird nicht nur von der FATF anerkannt⁵, sondern gilt auch in der Europäischen Union als legitimer Grund für den Zugang zu Informationen über wirtschaftlich Berechtigte von juristischen Personen. Der Europäische Gerichtshof hat am 22. November 2022 geurteilt, dass ein allgemeiner öffentlicher Zugang ein zu grosser Eingriff in die Grundrechte und daher unzulässig sei⁶. Jedoch sollen Personen und Organisationen mit berechtigtem Interesse, inklusive Medienschaffende und bestimmte NGOs, weiterhin Zugang zu den Registern der EU-Mitgliedsstaaten haben dürfen. In einer präzisierenden Urteilerläuterung am 6. Dezember 2022 hat der EUGH dies nochmals klargestellt.⁷ In der Folge hat der Rat der Europäischen Union vorgeschlagen, den Zugang mit berechtigtem Interesse in der EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäscherei (AMLD6), die aktuell erarbeitet wird, zu erlauben.⁸ Sollte die Schweiz diesen Zugang nicht gewähren, fiele sie sehr wahrscheinlich bereits bei Verabschiedung des TJPG hinter den Standard der EU zurück.

² Website EDA «Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung», <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/finanzplatz-und-wirtschaft/kampf-korruption-geldwaescherei-terrorismus.html>.

³ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations («FATF Recommendations»), Interpretative Note zu Empfehlung 24: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.

⁴ Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen - Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 30. August 2023 («Erläuternder Bericht»): , S. 18. https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1/doc_4/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-81-cons_1-doc_4-de-pdf-a.pdf, S. 18.

⁵ FATF Guidance on Beneficial Ownership of Legal Persons: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>, Paragraph 19.

⁶ Urteil des Gerichtshofs der EU, 22. November 2022: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2823982>.

⁷ Präzisierende Urteilerläuterung des Gerichtshofs der EU, 6. Dezember 2022: https://www.linkedin.com/posts/european-court-of-justice_review-of-the-judgment-in-joined-cases-c-activity-7005505340528033792-1Pnt/.

⁸ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union, 7.12.2022: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/07/anti-money-laundering-council-agrees-its-position-on-a-strengthened-rulebook/>

Der Erläuternde Bericht weist zwar darauf hin, dass ein Zugriff im Einzelfall aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses gemäss Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) möglich sei.⁹ Der Zugriff nach dem BGÖ ist jedoch im Interesse Dritter stark eingeschränkt. Das Verfahren ist im Verhältnis zu einem direkten Zugriff langwierig. Zudem ist offen, wie die Behörden und Gerichte Anträge nach dem BGÖ beantworten werden, wenn ein neues Gesetz den Vertretern des öffentlichen Interesses den regelmässigen Zugriff gerade verweigert. Der Verweis auf das BGÖ überzeugt daher nicht.

Aus diesen Gründen sollte mindestens bei berechtigtem Interesse im obengenannten Sinn der Zugang zum Register möglich sein.

Zu weitgehende Ausnahmen für Anwalt*innen und Notar*innen

Das Gesetz anerkennt, dass risikobehaftete Tätigkeiten von Anwalt*innen, Notar*innen und anderen Berater*innen dem GwG unterstellt werden sollten. Dies ist richtig und wichtig. Hierbei nimmt es diejenigen spezifisch anwaltlichen Tätigkeiten aus, die dem Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB unterstehen, also die Rechtsvertretung und Rechtsberatung. Auch dies ist richtig und wichtig. Der Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen Anwalt*innen und Mandant*innen ist eine wichtige Voraussetzung, um eine unabhängige und dem Recht verpflichtete anwaltliche Beratung und Vertretung zu gewährleisten.

Wenn Anwalt*innen aber ausserhalb dieses schützenswerten Bereichs akzessorische Tätigkeiten ausüben, die auch Nicht-Anwalt*innen durchführen können, müssen die generellen Regeln gelten. Dies erkennt das geltende Recht an. Anwalt*innen, die als Finanzintermediär*innen tätig sind, unterliegen den entsprechenden Regelungen, insbesondere Art 305bis ff. StGB und dem GwG mit der Meldepflicht nach Artikel 9 GwG.

Der vorliegende Entwurf schränkt die Pflichten der Anwalt*innen allerdings weit über den akzeptierten Schutzbereich des Artikel 321 StGB hinaus ein und ist somit zu eng.

Zu enger Anwendungsbereich / Ausnahmen

Das Transparenzregister soll Informationen zu wirtschaftlich Berechtigten zugänglich machen und so das Risiko von Geldwäscherei und anderen Straftaten verringern bzw. ihre Aufdeckung und Verfolgung erleichtern.

Besonders relevant sind hierbei nicht operativ tätige Gesellschaften, Treuhand- und Strohmannsituationen, bei denen der wirtschaftlich Berechtigte keine wahrnehmbare Kontrolle ausübt. Das TJPG verwendet demgegenüber die Kriterien für operative Gesellschaften und stellt auf die faktische Ausübung der Kontrolle ab. Dies ist nicht sachgerecht.

Darüber hinaus sollen anwaltliche und ähnliche Treuhänder*innen die Personen, für die sie handeln, nicht offenlegen. Und wenn die Rechtseinheit sich nicht imstande sieht, die wirtschaftlich Berechtigten zu ermitteln, nimmt der Entwurf dies so hin.

Ausserdem soll das Register gerade die häufig zur Verschleierung eingesetzten Trusts gar nicht erfassen. Damit können die Behörden auch weiterhin nicht innert nützlicher Frist auf die Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten zugreifen, solange sie die oder den verantwortliche*n

⁹ Erläuternder Bericht, S. 18.

Trustee nicht kennen. Dies widerspricht der FATF Empfehlung 25. So provoziert der Entwurf eine Flucht in den Trust und zieht dem Transparenzregister noch vor seiner Einführung die Zähne.

Keine Strafandrohung für Verletzung der Sorgfaltspflichten

Das Gesetz sieht bei einer Verletzung von Meldepflichten Strafen von bis zu CHF 500'000 vor. Dies begrüßen wir. Allerdings sind die im Vorfeld der Meldung liegenden Pflichten zur Sammlung, Verifizierung und Aufbewahrung von Informationen (zusammenfassend: «Sorgfaltspflichten») nicht strafbewehrt. Diese Lücke wiegt umso schwerer, als es derzeit zum Teil nur Sorgfalts- und keine Meldepflichten gibt (Trusts).

Wir befürworten eine Einführung von Strafandrohungen auch bei einer Verletzung der Sorgfaltspflichten, um die Durchsetzung der neuen Regelungen zu unterstützen.

Detaillierte Anmerkungen zu den Artikeln des Gesetzes

Die folgenden Anmerkungen sind zur besseren Übersicht in der Reihenfolge der Vernehmlassungsvorlage sortiert, nicht nach ihrer Bedeutung. Wo es sich anbietet, haben wir die beantragten Änderungen des Gesetzesentwurfs ausformuliert. Änderungsvorschläge sind in roter Schrift (neue Formulierungen) bzw. in durchgestrichener Schrift (Streichungen) hervorgehoben.

Die Änderungen würden zum Teil weitere Änderungen nach sich ziehen. Um die Lesbarkeit des Dokuments zu erhalten, weisen wir nur auf die wesentlichen Folgeänderungen hin und kommentieren zudem nicht jede Regelung des Gesetzesentwurfs.

Teil 1: Vernehmlassungsentwurf Gesetz über die Transparenz juristischer Personen (VE-TJPG)

Artikel 1 VE-TJPG – Gegenstand und Zweck

1 Dieses Gesetz legt die Transparenzanforderungen an die folgenden Rechtseinheiten (Rechtseinheiten) fest:

- a. juristische Personen des schweizerischen Privatrechts;*
- b. bestimmte Rechtseinheiten des ausländischen Rechts.*

2 Es regelt insbesondere:

- a. die Pflichten zur Identifikation, Überprüfung und Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen der Rechtseinheiten;*
- b. die Pflichten zur Identifikation, Überprüfung und Meldung für treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter;*

c. das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen (Register), einschliesslich der Regeln für dessen Inhalt und Zugang.

3 Es regelt auch die Pflichten zur Identifikation und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts.

4 Es soll sicherstellen, dass die zuständigen Behörden Zugang zu angemessenen, genauen und aktuellen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen der ihm unterstellten Rechtseinheiten haben. Auf diese Weise trägt es insbesondere zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und der Wirtschaftskriminalität bei.

Kommentar zu Artikel 1 Absatz 3 VE-TJPG

Wir begrüßen, dass das Gesetz auch in Bezug auf Trusts Sorgfaltspflichten einführt. Schon 2010 wies die FATF auf das Risiko hin, dass Trusts und Trustees zur Geldwäscherei verwendet würden.¹⁰ Insbesondere wurde im vergangenen Jahr versucht, Trusts zur Umgehung der Russland-Sanktionen umzustrukturieren.¹¹

Unter dem Entwurf sollen in der Schweiz tätige Trustees die wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren und überprüfen müssen. Hingegen sind diese nicht an das Transparenzregister zu melden.

Diese Regelung bleibt hinter der Soll-Empfehlung 25 der FATF zurück. Diese fordert, dass «*countries should ensure that there is adequate, accurate and up-to-date information on express trusts and other similar legal arrangements including information on the settlor(s), trustee(s) and beneficiary(ies), that can be obtained or accessed efficiently and in a timely manner by competent authorities.*»¹²

Die FATF sieht hierbei die Meldung an ein zentrales Register als eine Möglichkeit, um den geforderten Zugriff auf die Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten zu ermöglichen.¹³

Die vorgeschlagene Regelung erlaubt keinen solchen raschen Zugriff, da die Behörden ohne eine zentrale Erfassung der Trusts keine effiziente Möglichkeit haben, die oder den Trustee zu identifizieren und um die Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten zu ersuchen. Damit würde die Einführung der Sorgfaltspflichten letztlich wirkungslos bleiben; in Bezug auf die für die Geldwäscherei besonders relevanten Trusts würde keine Verbesserung erreicht.

Zwar haben Trusts keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind daher keine Rechtseinheiten im Sinne des Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b TJPG. Ihre Behandlung muss sich jedoch an ihren wesentlichen Eigenschaften und am Ziel des Gesetzes orientieren, nicht an der juristischen Einordnung durch ausländisches Recht. Auch bei ihnen liegt ein abgesondertes Vermögen vor, das von

¹⁰ FATF report «Money Laundering using Trust and Service Company Providers», Oktober 2010: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj11fHD8uOCaXVaomoF-HRSXBCgQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fatf-gafi.org%2Fen%2Fpublications%2Fmethodsandtrends%2FMoneylaunderingusingtrustandcompanyproviders.html&usg=AOvVaw1fIDX5UJzg58XB8-K-yH2&opi=89978449>.

¹¹ Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) - Jahresbericht 2022 («Jahresbericht MROS 2022»): https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiRxMne8uOCaXxYmWoFHVxrCUoQFnoE-CAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sem.admin.ch%2Fdam%2Ffedpol%2Fde%2Fdata%2Fkriminalitaet%2Fgeldwaescherei%2Fjabe%2Fjib-mros-2022.pdf.download.pdf%2Fjib-mros-2022-d.pdf&usg=AOvVaw0_kWwNuvP9gj-JdOxxr9LQ&opi=89978449, S. 41f.

¹² FATF Recommendations, S. 22, Rz. 25.

¹³ FATF Guidance «Transparency and Beneficial Ownership»: , Rz. 66. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf.coredownload.pdf>, Rz. 66.

Funktionsinhaber*innen verwaltet wird, wobei (mindestens) eine wirtschaftlich berechnigte Person letztlich die Kontrolle innehat. Sie haben daher die Struktur, die eine Eintragung in ein Register bedingt. Um die beabsichtigte Wirkung zu erzielen, müssen also auch Trustees zu einer Meldung der wirtschaftlich Berechnigten an das Transparenzregister verpflichtet werden. Dies kann gegebenenfalls noch zu weiteren Änderungen im Gesetz führen.

Kommentar zu Artikel 1 Absatz 4 VE-TJPG

Anders als Artikel 1 GwG (neu) erwähnt Artikel 1 VE-TJPG die Einhaltung des Embargogesetzes nicht als Gesetzesziel. Wir schlagen im Interesse der Klarheit vor, den Gesetzeszweck im Rahmen des vorliegenden Gesetzesvorhabens durchgängig um die «Durchsetzung von internationalen Sanktionen» oder die «Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz» zu erweitern.

Ausserdem ist bereits im Zweckartikel festzuhalten, dass der Zugriff nicht nur den zuständigen Behörden, sondern auch anderen Inhabern eines berechtigten Interesses zu gewähren ist, und dass er rasch und effizient möglich sein muss, um den übergeordneten Gesetzeszweck zu erreichen.

Vorschlag Artikel 1 Absatz 3 und 4 VE-TJPG

3 Es regelt auch die Pflichten zur Identifikation, ~~und~~ Überprüfung und Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts.

4 Es soll sicherstellen, dass die zuständigen Behörden sowie Personen und Organisationen mit berechtigtem Interesse raschen und effizienten Zugang zu angemessenen, genauen und aktuellen Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen der ihm unterstellten Rechtseinheiten und Trusts haben. Auf diese Weise trägt es insbesondere zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und der Wirtschaftskriminalität sowie der Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz bei.

Artikel 2 VE-TJPG – Anwendungsbereich

1 Diesem Gesetz sind die folgenden juristischen Personen des schweizerischen Privatrechts unterstellt:

- a. Aktiengesellschaften;*
- b. Kommanditaktiengesellschaften;*
- c. Gesellschaften mit beschränkter Haftung;*
- d. Genossenschaften;*
- e. Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (SICAV), Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF) und Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen;*
- f. Vereine, die zur Eintragung in das Handelsregister verpflichtet sind;*
- g. Stiftungen.*

2 Diesem Gesetz sind die folgenden Rechtseinheiten nach ausländischem Recht unterstellt:

- a. jene, die eine Zweigniederlassung in der Schweiz haben, die im Handelsregister eingetragen ist;*

b. jene, deren tatsächliche Verwaltung sich in der Schweiz befindet;

c. jene, die Eigentümerinnen eines Grundstücks in der Schweiz sind oder die sich verpflichtet haben, ein Grundstück in der Schweiz zu erwerben.

3 Trustees, die ihren Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz haben oder Trusts in der Schweiz verwalten, unterstehen Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 16, mit Ausnahme der Trustees, die dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG) unterstellt sind.

Kommentar zu Artikel 2 Absatz 2 und 3 VE-TJPG

Wir begrüßen angesichts des erhöhten Geldwäschereirisikos von Trusts, dass Trustees dem VE-TJPG unterstellt werden sollen.

Allerdings sollen die Trustees gemäss dem vorliegenden Entwurf lediglich den Artikeln 5 Absatz 4 sowie 16 unterstehen. Damit würde insbesondere die Pflicht zur Meldung der wirtschaftlich Berechtigten an das Register für sie nicht gelten. Dies würde einen hohen Anreiz darstellen, für kriminelle Machenschaften auf solche nicht professionell gemanagten Trusts auszuweichen. Dies würde dem Gesetzeszweck widersprechen. Daher sollten Trustees grundsätzlich vollumfänglich dem TJPG unterstellt werden.

Zudem sollten auch Trusts, ebenso wie ausländische Rechtseinheiten, dem TJPG unterliegen, wenn sie in der Schweiz Grundeigentum halten. Hier ist kein Grund für eine unterschiedliche Behandlung ersichtlich.

Schliesslich müssen auch die Trustees, die dem Geldwäschereigesetz unterstehen, gewissen Regelungen des vorliegenden Gesetzes unterstehen und insbesondere Meldung an das Register erstatten. Dies ist ihrer Position geschuldet, die zum Teil derjenigen eines Gesellschaftsorgans ähnelt, zum Teil derjenigen eines Finanzintermediärs¹⁴. Deshalb müssen auch ihre Pflichten Elemente beider Rollen abdecken. Die im Entwurf enthaltene Ausnahmeregelung für sie ist daher nicht anzuerkennen.

Vorschlag zu Artikel 2 Absatz 3 VE-TJPG

3 Trustees, die ihren Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz haben, ~~oder~~ Trusts in der Schweiz verwalten, oder die für einen Trust Eigentümerinnen oder Eigentümer eines Grundstücks in der Schweiz sind oder die sich verpflichtet haben, für einen Trust ein Grundstück in der Schweiz zu erwerben, unterstehen Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 16 ebenfalls diesem Gesetz, mit Ausnahme der Trustees, die dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG) unterstellt sind.

Artikel 4 VE-TJPG – Wirtschaftlich berechtigte Personen

1 Als wirtschaftlich berechtigte Personen gelten alle natürlichen Personen, welche die Rechtseinheit letztendlich dadurch kontrollieren, dass sie eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

¹⁴ Gewerbmässige Trustees benötigen die Bewilligung der FINMA und müssen sich der Aufsicht einer Aufsichtsorganisation unterstellen. Bis anhin sind 65 Trustees von der FINMA bewilligt. Als Finanzintermediäre tätige Trustees sind dem GwG unterstellt.

a. Sie sind direkt oder indirekt, allein oder in gemeinsamer Absprache mit einem Dritten, mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder des Stimmanteils an der Rechtseinheit beteiligt.

b. Sie üben die Kontrolle auf andere Weise aus.

2 Der Bundesrat legt fest, was als «auf andere Weise» gilt.

3 Wenn keine Person die Kriterien von Absatz 1 erfüllt, gilt das oberste Mitglied des Leitungsorgans als wirtschaftlich berechtigte Person der Rechtseinheit.

Kommentar zu Artikel 4 VE-TJPG

Die vorgeschlagene Regelung entspricht Artikel 20 der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken («VSB20») für die Ermittlung der wirtschaftlich Berechtigten **operativer Gesellschaften** durch Finanzintermediäre. Neben der faktisch ausgeübten Kontrolle stellt die Regelung auf die (auch indirekten) Beteiligungsverhältnisse ab.

Diese Regelung ist unangemessen für Strohmannsituationen und nicht operative Gesellschaften (Sitzgesellschaften), die letztlich nur ein Vermögen ummanteln. So haben kürzlich die Erkenntnisse aus den «Cyprus Confidential»-Unterlagen wieder einmal gezeigt, wie Oligarchen Gesellschaftsanteile auf «unverdächtige» Dritte übertragen und dann selbst nicht mehr in Erscheinung treten.¹⁵ Unter der im Entwurf vorgeschlagenen Regelung würden diejenigen, denen das Vermögen, der Erfolg und / oder das Verhalten der Gesellschaft letztendlich zuzurechnen sind, nicht als wirtschaftlich Berechtigter erfasst, obwohl gerade diese Konstellationen ein besonders hohes Geldwäschereisiko aufweisen. Dies ist nicht angemessen.

Es steht auch in Widerspruch zu Artikel 697j Absatz 1 OR (alt). Danach ist die wirtschaftlich berechtigte Person die «natürliche Person [...], für die er letztendlich handelt», wobei «er» in diesem Zusammenhang eine Person ist, die der obligationenrechtlichen Meldepflicht beim Erwerb eines Aktienpakets unterliegt.

Schliesslich verwendet auch Recommendation 24 der FATF eine weitere Definition des wirtschaftlich Berechtigten als die Neuregelung vorschlägt:¹⁶

«In the context of legal persons, beneficial owner refers to the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted. It also includes those natural persons who exercise ultimate effective control over a legal person. Only a natural person can be an ultimate beneficial owner, and more than one natural person can be the ultimate beneficial owner of a given legal person.»¹⁷

Alle bisherigen Regelungen stellen also bei der Bestimmung des wirtschaftlich Berechtigten auf die Person ab, die letztlich das grösste Eigeninteresse an der Rechtseinheit und/oder deren Vermögen hat. Das eher formale Kriterium der Anteilsinhaberschaft kann hierbei eine Hilfe sein, ist aber für sich nicht entscheidend. Und auch die Ausübung der Kontrolle innerhalb der Gesellschaft ist allein

¹⁵ Informationen zum «Cyprus Confidential» Leak: <https://www.icij.org/investigations/cyprus-confidential/about-cyprus-confidential-investigation/>.

¹⁶ FATF Recommendations, S. 22. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung entspricht hingegen der Interpretative Note to Recommendation 10 der FATF.

¹⁷ FATF Recommendations, S. 120.

kein sachgerechtes Kriterium, wenn es sich um eine Briefkastenfirma handelt, bei der abgesehen vom Halten eines Vermögens keine Aktivitäten stattfinden.

Bei **nicht operativen Gesellschaften** ist auf die in Artikel 27ff VSB20 beschriebenen Kriterien für die Bestimmung der wirtschaftlich Berechtigten abzustellen. Diese Regelungen wenden die Finanzintermediäre seit Jahren an, sie sind bewährt und praktikabel. Ein abweichender Standard im TJPG würde gerade bei den besonders relevanten Briefkastenfirmen häufig zu Unterschieden zwischen den Informationen im Transparenzregister und den bei den Finanzintermediären verfügbaren Informationen führen. Letztere müssten die Unterschiede gemäss Artikel 29 VE-TJPG melden. Eine solche künstliche Erzeugung von Unterschiedsmeldungen könnte die Erreichung des Gesetzeszwecks gefährden.

Das Gesetz muss also auch bei nicht operativen Gesellschaften sachgerechte Kriterien für die Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten enthalten. Dies muss entweder der Gesetzestext selbst oder die hierauf gestützte Verordnung sicherstellen. Dies ist auch in anderen Regelungen anzupassen, in denen der vorliegende Entwurf ausschliesslich auf die ausgeübte Kontrolle abstellt, um die wirtschaftliche Berechtigung zu ermitteln.

Vorschlag zu Artikel 4 VE-TJPG

1 Als wirtschaftlich berechtigte Personen gelten alle natürlichen Personen, denen das Vermögen, der Erfolg und / oder das Verhalten der Rechtseinheit letztendlich zuzurechnen sind.

2 Bei operativen Gesellschaften gelten insbesondere diejenigen natürlichen Personen als wirtschaftlich berechtigte Personen, welche die Rechtseinheit letztendlich dadurch kontrollieren, dass sie eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

a. Sie sind direkt oder indirekt, allein oder in gemeinsamer Absprache mit einem Dritten, mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder des Stimmanteils an der Rechtseinheit beteiligt.

b. Sie üben die Kontrolle auf andere Weise aus oder sind auf andere Weise wirtschaftlich berechtigte Personen.

3 Der Bundesrat legt fest, was als «auf andere Weise» gilt.

4 Wenn keine Person die Kriterien von Absatz 2 erfüllt, gilt das oberste Mitglied des Leitungsorgans als wirtschaftlich berechtigte Person der Rechtseinheit.

Artikel 5 VE-TJPG – Besondere Vorschriften für bestimmte Kategorien von juristischen Personen und für Trusts

1 Bei einer SICAV gilt als wirtschaftlich berechtigte Person jede natürliche Person, die als Unternehmeraktionärin oder Unternehmeraktionär direkt oder indirekt einen Anteil von mindestens 25 Prozent am Teilvermögen der Unternehmeraktionärinnen und Unternehmeraktionäre hält oder die SICAV auf andere Weise kontrolliert, oder falls keine Person diese Kriterien erfüllt, das oberste Mitglied des Leitungsorgans der SICAV.

2 Bei einem Verein gilt als wirtschaftlich berechtigte Person das oberste Mitglied des Leitungsorgans sowie gegebenenfalls die natürlichen Personen, die die Entscheidungen des Vereins auf andere Weise kontrollieren.

3 Bei einer Stiftung gilt als wirtschaftlich berechtigte Person das oberste Mitglied des Leitungsorgans sowie gegebenenfalls die folgenden natürlichen Personen oder, im Falle juristischer Personen, die folgenden natürlichen Personen, die letztendlich die Stiftung kontrollieren:

- a. die Stifterin oder der Stifter, wenn sie oder er tatsächlich oder rechtlich einen entscheidenden Einfluss auf die Entscheidungen der Stiftung, insbesondere auf die Ausschüttungen, ausübt;
- b. die Begünstigte oder der Begünstigte, wenn sie oder er in der Stiftungsurkunde namentlich oder in einer bestimmaren Weise bezeichnet wird und Anspruch auf Ausschüttungen der Stiftung hat;
- c. jede andere Person, die die Entscheidungen der Stiftung auf andere Weise kontrolliert, insbesondere jede Drittperson, die über eine Absetzungs- oder Ernennungsbefugnis einer Mehrheit der Vertreter der Stiftung verfügt, oder das Recht hat, die Zuteilung der Ausschüttungen oder die Bezeichnung der Begünstigten zu ändern.

4 Bei einem Trust gelten als wirtschaftlich berechtigte Personen die folgenden natürlichen Personen oder, wenn es sich um eine juristische Person handelt, die natürlichen Personen, die letztendlich diese juristische Person kontrollieren:

- a. die Begründerin oder der Begründer;
- b. die oder der Trustee;
- c. die Protektorin oder der Protektor, falls vorhanden;
- d. die oder der Begünstigte;
- e. jede andere natürliche Person, die letztendlich die Kontrolle über den Trust ausübt.

5 Der Bundesrat legt fest, was als «auf andere Weise» gilt.

Kommentar zu Artikel 5 Absatz 4 VE-TJPG

Artikel 64 GwV-FINMA enthält bereits eine Definition der wirtschaftlich Berechtigten von Trusts. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb jetzt hier eine modifizierte Definition eingeführt werden soll. Die bestehende Definition sollte übernommen und nur insoweit angepasst werden (dann auch in der GwV-FINMA), als die bestehende Definition sich als unzureichend erwiesen hat.

Vorschlag zu Artikel 5 Absatz 4 VE-TJPG

4 Bei einem Trust gelten als wirtschaftlich berechtigte Personen die folgenden natürlichen Personen oder, wenn es sich um eine juristische Person handelt, die natürlichen Personen, die letztendlich diese juristische Person kontrollieren:

- a. die effektive Gründerin oder der effektive Gründer;
- b. die oder der Trustee;
- c. allfällige Kuratorinnen und Kuratoren, Protektorinnen und Protektoren oder sonstige eingesetzte Personen;
- d. die namentlich bestimmten Begünstigten;
- e. falls noch keine Begünstigten namentlich bestimmt sein sollten: den nach Kategorien gegliederten Kreis von Personen, die als Begünstigte in Frage kommen;

f. die Personen, die dem Trust oder den Trustees Instruktionen erteilen können;

g. bei widerrufbaren Konstruktionen: die widerrufsberechtigten Personen.

Artikel 6 VE-TJPG – Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Personen

1 Die Rechtseinheit muss ihre wirtschaftlich berechtigten Personen feststellen. Zu diesem Zweck beschafft sie die folgenden Informationen:

a. Name und Vorname;

b. Geburtsdatum;

c. Staatsangehörigkeit;

d. Adresse und Wohnsitzstaat;

e. erforderliche Informationen über die Art und den Umfang der ausgeübten Kontrolle.

2 Sie muss die Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen und deren Eigenschaft als wirtschaftlich berechnigte Personen durch angemessene Massnahmen überprüfen und die Informationen nach Absatz 1 auf dem neuesten Stand halten. Sie muss von den Aktionärinnen und Aktionären, den Gesellschafterinnen und Gesellschaftern, den wirtschaftlich berechtigten Personen oder von anderen Drittpersonen die entsprechenden Belege verlangen.

Kommentar zu Artikel 6 VE-TJPG

Die Regelung adressiert sowohl die Identifikation (Absatz 1 Buchstabe a-d) als auch die Feststellung der wirtschaftlichen Berechnigung (Buchstabe e) der Rechtseinheit. Später fordert das Gesetz teils die Erfassung des Namens einer Person (Artikel 9, 13, 14), teils der in Artikel 6 Absatz 1 aufgelisteten Informationen (Artikel 10 Absatz 1), teils die Meldung der Identität der Person (Artikel 18 Absatz 1). Diese unterschiedliche Behandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Der Name allein genügt aufgrund von Namensgleichheiten oft nicht, um eine Person klar zu bestimmen. Dementsprechend bemängelt auch die FATF in ihrem Länderbericht Situationen, in denen die vollständige Adresse der jeweiligen Person nicht bekannt ist, als ungenügend für die Identifikation.¹⁸ Daher schlagen wir eine klarstellende Regelung vor, nach der grundsätzlich die in Artikel 6 Absatz 1 a – d genannten Informationen zu melden sind. Eine solche Klarstellung kann entweder in Artikel 6 ergänzt oder jeweils in die einzelnen Regelungen integriert werden.

Darüber hinaus ist Buchstabe e so zu ergänzen, dass alle Ausdrucksformen der wirtschaftlichen Berechnigung erfasst werden.

¹⁸ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Switzerland – Mutual Evaluation Report December 2016 («FATF Mutual Evaluation Report 2016»): , S. 177, Criterion 10.10.<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/mer/mer-switzerland-2016.pdf.coredownload.inline.pdf>, S. 177, Criterion 10.10.

Vorschlag zu Artikel 6 VE-TJPG – Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Personen

1 Die Rechtseinheit muss ihre wirtschaftlich berechtigten Personen feststellen. Zu diesem Zweck beschafft sie die folgenden Informationen:

a. Name und Vorname;

b. Geburtsdatum;

c. Staatsangehörigkeit;

d. Adresse und Wohnsitzstaat;

e. erforderliche Informationen über die Art und den Umfang der ausgeübten Kontrolle oder zur sonstigen Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung gemäss Artikel 4

2 Sie muss die Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen und deren Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Personen durch angemessene Massnahmen überprüfen und die Informationen nach Absatz 1 auf dem neuesten Stand halten. Sie muss von den Aktionärinnen und Aktionären, den Gesellschafterinnen und Gesellschaftern, den wirtschaftlich berechtigten Personen oder von anderen Drittpersonen die entsprechenden Belege verlangen.

3 Sofern das vorliegende Gesetz die Lieferung von Namensinformationen fordert, umfasst dies stets die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a bis d aufgeführten Informationen.

Artikel 7 VE-TJPG – Dokumentations- und Aufbewahrungspflicht

1 Die Rechtseinheit muss die Informationen nach Artikel 6 Absatz 1 dokumentieren; sie hält diese so bereit, dass in der Schweiz jederzeit darauf zugegriffen werden kann.

2 Gelingt es ihr nicht, die wirtschaftlich berechtigten Personen festzustellen oder ihre Identität auf zufriedenstellende Weise zu überprüfen, so dokumentiert sie diese Tatsache und die unternommenen Schritte.

3 Sie muss die beschafften Informationen sowie die dazu erhaltenen Belege während zehn Jahren aufbewahren, nachdem die betroffene Person ihre Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Person verloren hat.

4 Bei Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung muss die Vertretung, die die Bedingungen von Art. 718 Abs. 4 OR bzw. Art. 814 Abs. 3 OR erfüllt, Zugang zu den aufgezeichneten Informationen haben.

Kommentar zu Artikel 7 Absatz 2 VE-TJPG

Der Erläuternde Bericht beschreibt nur wenige denkbare Fälle, in denen die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person vorübergehend nicht möglich ist, z.B. eine ungeklärte Erbfolge. Hingegen darf ein*e unwillige*r wirtschaftlich Berechtigte*r keine Ausnahme von der Erfassung und Meldung rechtfertigen, zumal es bei der Bestimmung der wirtschaftlich Berechtigten durch Finanzintermediäre keine solche Ausnahme gibt und die wirtschaftlich Berechtigten auch selbst meldepflichtig sind.

Die in Absatz 2 geregelte Situation muss daher eine absolute Ausnahme sein, und die Rechtseinheit muss verpflichtet sein, die Abklärungsversuche regelmässig zu wiederholen. Sonst besteht die Gefahr, dass die Rechtseinheiten die Aufgabe von vornherein nur halbherzig angehen und sich mit einer negativen Antwort auf eine pro forma Anfrage zufriedengeben. Dies kann die Erreichung des Gesetzeszwecks gefährden.

Vorschlag zu Artikel 7 VE-TJPG Dokumentations- und Aufbewahrungspflicht

2 Gelingt es ihr nicht, die wirtschaftlich berechtigten Personen festzustellen oder ihre Identität auf zufriedenstellende Weise zu überprüfen, so dokumentiert sie diese Tatsache und die unternommenen Schritte. Solange sie die wirtschaftlich berechtigten Personen nicht festgestellt hat oder ihre Identität nicht auf zufriedenstellende Weise überprüft hat, muss sie ihre Abklärungen jährlich wiederholen.

3. Abschnitt – Pflichten der wirtschaftlich berechtigten Personen und anderer betroffener Dritter

Artikel 11 VE-TJPG

1 Erwirbt eine Person die Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Person, so muss sie dies den Aktionärinnen und Aktionären oder Gesellschafterinnen und Gesellschaftern, die die entsprechenden Anteile halten, oder, falls die Kontrolle auf andere Weise oder über mehrere Gesellschaften oder Personen (Kontrollkette) ausgeübt wird, direkt der Rechtseinheit melden. Sie muss ihnen oder ihr die Informationen nach Artikel 10 Absatz 1 zur Verfügung stellen.

2 Sie muss ihr auch jegliche Änderung ihrer in Artikel 10 Absatz 1 bezeichneten Informationen innerhalb eines Monats mitteilen.

3 Die wirtschaftlich berechtigten Personen und in die Kontrollkette eingebundene Drittpersonen müssen bei der Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen und der Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Personen mitwirken, indem sie der Rechtseinheit, den Aktionärinnen und Aktionären oder Gesellschafterinnen und Gesellschaftern die erforderlichen Informationen und Belege zur Verfügung stellen.

Kommentar zu Artikel 11 VE-TJPG

Entgegen ihrer Überschrift umfasst die vorgeschlagene Regelung in Artikel 11 nicht sämtliche wirtschaftlich Berechtigten, sondern fokussiert auf komplexere Situationen in Gesellschaften. Es fehlt eine Regelung für die wirtschaftlich Berechtigten von Vereinen und Stiftungen (Artikel 8) sowie Trusts (Artikel 18). Auch sie müssen die Rechtseinheit bzw. die/den Trustee informieren, damit sie/er die erforderlichen Informationen hat. Dies ist entsprechend zu ergänzen.

Vorschlag neuer Artikel 11 Absatz 4 VE-TJPG

4 Wirtschaftlich Berechtigte an Stiftungen, Vereinen und Trusts stellen der Rechtseinheit bzw. der oder dem Trustee die Informationen nach Artikel 6 Absatz 1 zur Verfügung. Die Regelungen des Artikels 10 Absätze 3, 4 und 5 gelten entsprechend.

Artikel 13 VE-TJPG – Meldung von Treuhandverhältnissen an die juristische Person

1 Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die treuhänderisch tätig sind, müssen der juristischen Person den Namen oder die Firma melden, in deren Auftrag sie handeln.

2 Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die als Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a GwG, als Beraterinnen oder Berater im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c GwG oder als Anwältinnen oder Anwälte, die eine Tätigkeit im Sinne von Artikel 13a BGFA ausüben, tätig sind, sind von der Pflicht nach Absatz 1 befreit.

Kommentar zu Artikel 13 Absatz 1 VE-TJPG

Das TJPG beschränkt die Meldung von Treuhandverhältnissen auf Situationen, in denen direkt zwischen den Treuhändern und den wirtschaftlich Berechtigten ein Auftrag besteht. Dies schliesst Fälle einer mehrstufigen Treuhandschaft aus. Die Treuhänder*innen würden dann ihre direkten Auftraggeber*innen melden oder niemanden, während die tatsächlichen wirtschaftlich Berechtigten weiterhin unerkannt blieben. Der Sinn und Zweck des Gesetzes würde verfehlt.

Der Rechtsbegriff des «Auftrags» ist generell unpassend. Je nach Kontext ist er zu ersetzen mit «wirtschaftlich Berechtigter» oder mit einem rechtlich nicht klar geregelten Begriff, z.B. «für die sie letztlich handeln».

Darüber hinaus widerspricht das Abstellen auf die Firma dem Grundkonzept der wirtschaftlichen Berechtigung. Wirtschaftlich berechtigte Person muss eine natürliche Person sein. Ein Firmenname kann nur genügen, wenn es sich um eine juristische Person in Streubesitz handelt.

Kommentar zu Artikel 13 Absatz 2 VE-TJPG

Artikel 13 Absatz 2 befreit Treuhänder*innen von der Meldung der Treugeber*innen an die Rechtseinheit, sofern sie selbst dem GwG bzw. dem BGFA unterstellt sind. Der Erläuternde Bericht begründet dies damit, dass hier eine beaufsichtigte Geschäftstätigkeit vorliege und die erforderlichen Informationen gemäss GwG zu sammeln seien.¹⁹ Ob die Treuhänder*innen melden müssten, dass sie als Treuhänder*innen handeln und dem GwG unterstellt sind, ist unklar. Unseres Erachtens ist dies erforderlich.

Bei einer blossen Sammlung der Informationen unter dem GwG hätten jedoch weder die Rechtseinheiten noch die Behörden Zugriff auf die relevanten Informationen. Zudem könnten Treugeber*innen bewusst zu Treuhänder*innen wechseln, die ihnen den «Schutz» des Artikel 13 Absatz 2 bieten. Dies könnte die Ermittlungen und die Verfolgung von Geldwäschereifällen erschweren – und dies, obwohl die wirtschaftlich Berechtigten in der Regel auch selbst einer Offenbarungspflicht gegenüber der Rechtseinheit gemäss Artikel 10 oder 11 unterliegen, also kein schützenswertes Interesse haben, dass die Treuhandsituation nicht offengelegt wird.

Die rein interne Sammlung seitens der Treuhänder*innen widerspricht daher dem Gesetzeszweck.

¹⁹ Anderer Ansicht: Erläuternder Bericht, S. 78

Sie widerspricht auch den Empfehlungen der FATF.²⁰ Diese erlauben in Rz 143 Nr. vii eine Ausnahme von der Meldung für «FI acting as nominee shareholder when carrying out transactions in their own name but on account of the client in the course e.g., of banking or brokerage activity». Allerdings gilt diese Ausnahme nur «if risks of abuse are found to be low and adequate, accurate, and up-to-date information on beneficial ownership of the legal person is available to competent authorities».

Vorschlag zu Artikel 13 – VE-TJPG Meldung von Treuhandverhältnissen an die juristische Person

1 Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die treuhänderisch tätig sind, müssen der juristischen Person den Namen der wirtschaftlich berechtigten Person liefern, für die sie tätig sind. ~~den Namen oder die Firma melden, in deren Auftrag sie handeln.~~

~~2 Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die als Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a GwG, als Beraterinnen oder Berater im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c GwG oder als Anwältinnen oder Anwälte, die eine Tätigkeit im Sinne von Artikel 13a BGFA ausüben, tätig sind, sind von der Pflicht nach Absatz 1 befreit.~~

Artikel 14 VE-TJPG – Meldung von Treuhandverhältnissen an die Register

1 Die im Handelsregister eingetragenen Rechtseinheiten müssen dem Handelsregister Folgendes melden:

a. den Namen der treuhänderisch tätigen Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder den Namen oder die Firma der treuhänderisch tätigen Gesellschafterinnen und Gesellschafter;

b. den Namen der Personen, in deren Auftrag sie handeln; Artikel 13 Absatz 3 bleibt vorbehalten.

2 Die Rechtseinheiten melden dem Register der wirtschaftlich berechtigten Personen:

a. den Namen oder die Firma der treuhänderisch tätigen Aktionärinnen und Aktionäre oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter, sofern diese Anteile im Auftrag einer wirtschaftlich berechtigten Person halten;

b. den Namen der wirtschaftlich berechtigten Person, in deren Auftrag sie handeln.

3 Die Rechtseinheiten nach den Absätzen 1 und 2 sind von der Meldepflicht für Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter befreit, sofern diese als Finanzintermediäre tätig sind.

4 Diese Informationen sind nicht öffentlich.

²⁰ Erläuternder Bericht, S. 78.

Kommentar zu Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b VE-TJPG

Wir möchten darauf hinweisen, dass Artikel 13 keinen Absatz 3 hat.

Kommentar zu Artikel 14 Absatz 3 VE-TJPG

Wir schlagen die Streichung der Regelung vor, als Konsequenz der vorgeschlagenen Streichung des Artikel 13 Absatz 2 und basierend auf den dort ausgeführten Argumenten.

Sollte der Absatz 3 nicht gestrichen werden, wäre er gemäss dem Alternativvorschlag umzuformulieren, um sicherzustellen, dass die Treuhänderschaft an sich eintragungsfähig ist.

Kommentar zu Artikel 14 Absatz 4 VE-TJPG

Es ist unklar, welche Informationen mit «diese Informationen» gemeint sind. Wir verstehen die Regelung dahingehend, dass die gemäss Absatz 1 an das Handelsregister zu meldenden Informationen nicht ins Handelsregister eingetragen und so von dessen Öffentlichkeit ausgenommen werden sollen. Allerdings sind gemäss Artikel 15 VE-TJPG gewisse Informationen in das Handelsregister einzutragen und damit öffentlich.

Hier begrüssen wir eine Klarstellung.

Vorschlag zu Artikel 14 VE-TJPG – Meldung von Treuhandverhältnissen an die Register

1 Die im Handelsregister eingetragenen Rechtseinheiten müssen dem Handelsregister Folgendes melden:

a. den Namen der treuhänderisch tätigen Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder den Namen oder die Firma der treuhänderisch tätigen Gesellschafterinnen und Gesellschafter;

b. den Namen der wirtschaftlich berechtigten Personen, ~~in deren Auftrag für die~~ sie handeln; ~~Artikel 13 Absatz 3 bleibt vorbehalten.~~

2 Die Rechtseinheiten melden dem Register der wirtschaftlich berechtigten Personen:

a. den Namen oder die Firma der treuhänderisch tätigen Aktionärinnen und Aktionäre oder Gesellschafterinnen und Gesellschafter, sofern diese Anteile ~~im Auftrag für~~ einer wirtschaftlich berechtigten Person halten;

b. den Namen der wirtschaftlich berechtigten Person, ~~in deren Auftrag für die~~ sie handeln.

~~3 Die Rechtseinheiten nach den Absätzen 1 und 2 sind von der Meldepflicht für Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter befreit, sofern diese als Finanzintermediäre tätig sind.~~

Alternativvorschlag, falls Absatz 3 nicht gestrichen wird:

3 Die Rechtseinheiten nach den Absätzen 1 und 2 sind von der Meldepflicht für Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, Aktionärinnen und Aktionäre sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter befreit, sofern diese als Finanzintermediäre tätig sind. Sie melden den Umstand, dass ein Treuhandverhältnis vorliegt.

4-Diese Informationen sind nicht öffentlich. (Klarstellende Regelung)

Artikel 15 VE-TJPG – Eintrag ins Handelsregister

Die treuhänderisch tätigen Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter werden ins Handelsregister eingetragen.

Kommentar zu Artikel 15 VE-TJPG

Die Regelung ist missverständlich. Die Organe einer Gesellschaft werden ohnehin ins Handelsregister eingetragen. Speziell ist hingegen die Eigenschaft als Treuhänder. Wir gehen daher davon aus, dass die Eintragung sich auf diesen Umstand beziehen soll.

Vorschlag zu Artikel 15 VE-TJPG – Eintrag ins Handelsregister

Die treuhänderisch tätigen Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sowie Gesellschafterinnen und Gesellschafter werden ins Handelsregister eingetragen und als treuhänderisch tätig gekennzeichnet.

Artikel 16 VE-TJPG

1 Die oder der Trustee muss mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigten Personen des Trusts feststellen und deren Identität überprüfen.

2 Sie oder er hält folgende Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen des Trusts fest:

- a. den Namen und Vornamen;*
- b. das Geburtsdatum;*
- c. die Staatsangehörigkeit;*
- d. den Wohnsitzstaat;*
- e. die Informationen über die Art und den Umfang der ausgeübten Kontrolle.*

3 Sie oder er hält folgende Informationen über Rechtseinheiten, Personengesellschaften oder Trusts fest, die im Trust eine Funktion im Sinne von Artikel 5 Absatz 4 ausüben:

- a. die Firma, der Name oder die Bezeichnung;*
- b. den Sitz oder die Adresse;*
- c. die Informationen über die Art und den Umfang der ausgeübten Kontrolle;*
- d. den Vornamen, den Namen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit und den Wohnsitzstaat der natürlichen Personen, die diese Rechtseinheit, diese Personengesellschaften oder diesen Trust letztendlich kontrollieren.*

3 Falls die Trusturkunde Kategorien von Begünstigten bezeichnet, legt die oder der Trustee die Kriterien fest, anhand welcher die Eigenschaft als Begünstigter festgestellt werden kann.

4 Die oder der Trustee muss diese Informationen dokumentieren; sie oder er muss dies in einer Weise tun, dass in der Schweiz jederzeit darauf zugegriffen werden kann. Sie oder er muss die Informationen periodisch auf ihre Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität prüfen und bei Bedarf anpassen.

5 Nach Beendigung ihrer oder seiner Funktion als Trustee muss sie oder er die Informationen während fünf Jahren aufbewahren.

Kommentar zu Artikel 16 VE-TJPG

Wir begrüßen, dass die Neuregelung auch Abklärungspflichten für Trustees festlegt, die nicht ohnehin bereits dem GwG unterstellt sind.

Allerdings können diese Abklärungspflichten nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie auch zu einer Meldung führen und ihre Nichterfüllung strafbewehrt ist. Dies ist in den entsprechenden Regelungen zu berücksichtigen.

Kommentar zu Artikel 16 Absatz 4 VE-TJPG

Wir gehen davon aus, dass die Einzelheiten zu dieser Regelung, insbesondere die erforderliche Periodizität, in den Ausführungsbestimmungen geregelt werden.

Kommentar zu Artikel 16 Absatz 5 VE-TJPG

Im Falle einer Übertragung der Funktion auf eine*n andere*n Trustee muss die / der bisherige Trustee die Informationen an die / den neuen Trustee übergeben, damit diese*r auf das gesammelte Wissen zurückgreifen kann. Dies muss auch für die dem GwG unterstellten Trustees gelten.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb hier eine Aufbewahrungsfrist von fünf statt der im Gesetz sonst für die Aufbewahrung von Informationen angeordneten zehn Jahre vorgesehen ist.

Vorschlag zu Artikel 16 Absatz 5 VE-TJPG

5 Bei Übertragung der Funktion als Trustee muss die oder der Trustee eine Kopie der gesammelten Informationen an die oder den neuen Trustee übergeben. Nach Beendigung ihrer oder seiner Funktion als Trustee muss sie oder er die Informationen während fünfzehn Jahren aufbewahren.

Artikel 17 VE-TJPG

Der Bundesrat kann für bestimmte Kategorien von Rechtseinheiten vereinfachte Identifikations- und Überprüfungsregeln oder ein vereinfachtes Meldeverfahren vorsehen, um den begrenzten Risiken für die Transparenz Rechnung zu tragen, die von diesen Rechtseinheiten aufgrund ihrer Rechtsform, ihrer Struktur oder den für sie geltenden rechtlichen Regelungen ausgehen.

Kommentar zu Artikel 17 VE-TJPG

Die Gesetzesvorlage enthält bereits vereinfachende Sonderregeln für mehrere Kategorien von juristischen Personen (SICAV, Vereine oder Stiftungen). Darüber hinaus führt der Erläuternde Bericht aus, dass die neuen Regeln für rund 97,5% aller dem Gesetz unterstellten Rechtseinheiten keinen oder nur einen sehr begrenzten Mehraufwand haben dürften.²¹ Ein darüber hinausgehendes Bedürfnis für weitere Erleichterungen ist nicht ersichtlich, zumal Ausnahmen stets das Risiko erhöhen, als Schlupflöcher missbraucht zu werden.

Vorschlag zu Artikel 17 VE-TJPG

Die Regelung sollte gestrichen werden.

Artikel 18 VE-TJPG – Meldung

1 Die Rechtseinheit muss dem Register die Identität ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen sowie die Art und den Umfang der von den wirtschaftlich berechtigten Personen ausgeübten Kontrolle melden.

2 Wird sie teilweise von einer börsenkotierten Rechtseinheit kontrolliert, gibt sie diese Tatsache sowie die gemäss Artikel 6 Absatz 3 beschafften Informationen bekannt.

3 Ist es ihr nicht gelungen, die wirtschaftlich berechtigte Person festzustellen und ihre Identität und Eigenschaft als wirtschaftlich berechtigte Person zu überprüfen, insbesondere weil die zur Mitwirkung verpflichteten Personen ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sind, muss sie dies vermerken und alle relevanten Informationen melden, die ihr zur Verfügung stehen, einschliesslich des Namens des obersten Mitglieds des Leitungsorgans.

4 Die Meldung muss innerhalb eines Monats ab dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Rechtseinheit im Handelsregister eingetragen wurde, oder, falls es sich um eine Rechtseinheit nach ausländischem Recht handelt, ab dem Zeitpunkt, zu dem sie diesem Gesetz untersteht.

5 Der Bundesrat legt die Einzelheiten des Meldeverfahrens fest. Er kann vorsehen, dass die Rechtseinheit Belege einreichen muss. Er bestimmt den Inhalt der zu meldenden Informationen über die Art und den Umfang der von den wirtschaftlich berechtigten Personen ausgeübten Kontrolle.

Kommentar zu Artikel 18 VE-TJPG

Wir begrüssen die Einführung eines Melderegisters und sehen dies als einen wichtigen Schritt, um die wirtschaftlich Berechtigten in Verdachtsfällen von strafrechtlichem und / oder öffentlichem Interesse zu identifizieren.

Allerdings kann das Register nur dann seine Wirkung entfalten, wenn es die wesentlichen für die Verschleierung von Vermögensverhältnissen verwendeten Konstrukte erfasst. Das Modell von ausschliesslich beim Betroffenen vorhandenen Informationen hat sich bereits bei den Handelsgesellschaften als nicht ausreichend erwiesen. Zudem droht bei der Ausnahme bestimmter Konstrukte eine Flucht in die nicht erfasste Gestaltung. Dies kann nicht Sinn des Gesetzes sein.

²¹ Erläuternder Bericht, S. 57.

Eine besonders häufige Verschleierungskonstruktion sind Trusts, insbesondere komplexe Trusts. Um wirksame Ermittlungen durchführen zu können, benötigen die Behörden und andere Träger*innen eines berechtigten Interesses ein zentrales Register, in dem sie auf der Basis der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen Nachforschungen anstellen können. Sie müssen also unter dem Namen der Trusts, der Trustees, der wirtschaftlich Berechtigten oder sonstigen Rolleninhaber*innen abklären können. Ohne ein solches zentrales Register müssten sie sich zur Ermittlung der wirtschaftlich Berechtigten an die Trustees wenden. Dies können sie allerdings erst dann, wenn die Anfragenden wissen, dass ein Trust existiert und welche*r Trustee ihn betreut. Dieses Wissen ist am Anfang von Ermittlungen in der Regel nicht vorhanden; systematische Abklärungen zu den wirtschaftlich Berechtigten wären weiterhin unmöglich.

Auch Recommendation 25 der FATF fordert grundsätzlich eine Gleichbehandlung von Trusts mit den sonstigen Rechtseinheiten.²²

Trustees sind also ebenfalls zur Meldung der wirtschaftlich Berechtigten zu verpflichten. Dies muss auch für diejenigen Trustees gelten, die dem GwG unterstellt sind, da es bei Trusts keine eigenständige Rechtseinheit gibt, die die Meldung vornehmen könnte.

Vorschlag zu Artikel 18 Absatz 4 und 6 VE-TJPG – Meldung

5 Die oder der Trustee muss dem Register die Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen, die Art und den Umfang der von ihnen ausgeübten Kontrolle sowie ihre Rolle in Bezug auf den Trust melden. Dies gilt auch für Trustees, die als Finanzintermediäre dem GwG unterstellt sind. Die Meldung muss innerhalb eines Monats nach Gründung des Trusts bzw. Aufnahme der Tätigkeit der Trustee oder des Trustees erfolgen. Die übrigen Regelungen dieses Abschnitts gelten für die Meldungen durch Trustees entsprechend.

6 Der Bundesrat legt die Einzelheiten des Meldeverfahrens fest. Er kann vorsehen, dass die Rechtseinheit, die oder der Trustee Belege einreichen muss. Er bestimmt den Inhalt der zu meldenden Informationen über die Art und den Umfang der von den wirtschaftlich berechtigten Personen ausgeübten Kontrolle.

Artikel 19 VE-TJPG – Änderungen

Die Rechtseinheit muss jede Änderung einer im Register enthaltenen Tatsache innerhalb eines Monats ab dem Zeitpunkt melden, in dem sie von der Änderung Kenntnis erlangt hat.

Kommentar zu Artikel 19 VE-TJPG

Wir begrüßen die Pflicht zur Meldung von Änderungen an das Register.

Allerdings führt der Erläuternde Bericht aus,²³ dass gerade die Einführung einer Pflicht zur jährlichen Bestätigung der Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten in vergleichbaren Situationen «eine erhebliche Zunahme der gemeldeten Änderungen» herbeigeführt habe. Eine solche Pflicht würde daher wesentlich dazu beitragen, dass im Register aktuelle und korrekte Informationen

²² FATF Mutual Evaluation Report 2016, S. 134, 206.

²³ Erläuternder Bericht, S. 35.

verfügbar sind. Dies sollte auch den Schweizer Gesetzgeber zur Einführung einer entsprechenden Bestätigungspflicht veranlassen.

Vorschlag zu Artikel 19 VE-TJPG

Die Rechtseinheit beziehungsweise die oder der Trustee muss jede Änderung einer im Register enthaltenen Tatsache innerhalb eines Monats ab dem Zeitpunkt melden, in dem sie von der Änderung Kenntnis erlangt hat. Sie oder er bestätigt dem Register gegenüber jährlich zum Abschluss des Kalenderjahres die Richtigkeit der Informationen.

Artikel 28 VE-TJPG – Zugang

1 Die folgenden Behörden haben einen Onlinezugang zu den Daten des Registers:

[Liste]

3 Die Finanzintermediäre, die Beraterinnen und Berater gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c GwG sowie Anwältinnen und Anwälte, die eine Tätigkeit nach Artikel 13a BGFA ausüben, haben einen Onlinezugang zu den Daten im Register, soweit diese zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten nach dem GwG oder BGFA erforderlich sind. Die Verwendung dieser Daten ist auf diesen Zweck beschränkt.

4 Der Onlinezugriff auf Informationen, die nach Artikel 24 gelöscht wurden, und auf den Inhalt eines Unterschiedes nach den Artikeln 29 und 30 ist auf Behörden im Sinne von Absatz 1 Buchstaben a, b, c, e, f und h beschränkt. Andere Behörden können auf begründeten Antrag Zugang zu diesen Informationen erhalten. Die Registerbehörde entscheidet über den Antrag auf Zugang.

5 Die Rechtseinheit kann einen Auszug aus dem Register mit den sie betreffenden Daten anfordern; sie kann wählen, ob sie einen vollständigen Auszug oder einen Auszug unter Ausschluss der nach Artikel 24 gelöschten Daten und des Inhalts der Unterschiede nach den Artikeln 29 und 30 wünscht. Die Registerbehörde erteilt auf Antrag einen vollständigen Auszug, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

6 Der Bundesrat legt die Einzelheiten fest, insbesondere in Bezug auf die Verwendung von Registerdaten und Zugangsdaten.

Kommentar zu Artikel 28 VE-TJPG generell

Die im März 2022 überarbeitete Empfehlung 24 der FATF fordert, angemessene, präzise und aktuelle Informationen für die Behörden zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bereitzustellen. Darüber hinaus sollen die Länder erwägen, der Öffentlichkeit die Einsicht in die Registerdaten zu ermöglichen²⁴. Der Gesetzesentwurf zum TJPG sieht indes keinen öffentlichen Zugang zu den Informationen des Registers vor. Dies wird gemäss Erläuterndem Bericht mit dem drohenden unverhältnismässigen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre bei begrenztem öffentlichem Interesse gerechtfertigt.

Jedoch haben zumindest Medien und Nichtregierungsorganisationen, deren Arbeit für die Prävention und Bekämpfung von Geldwäscherei und ihren Vortaten international breit anerkannt ist, ein

²⁴ FATF Recommendations, Interpretative Note zu Empfehlung 24.

grosses Interesse an Zugang zu diesen Registern. Neben der allgemeinen Sensibilisierung und der Vermittlung von Fachinformationen leisten Medien und NGOs einen bedeutenden Beitrag zur Aufdeckung von Korruptions- und Geldwäschereifällen, die anschliessend von den Behörden weiterverfolgt werden können. Das öffentliche Interesse an solchen Fällen ist sehr hoch und hat nochmals zugenommen, seit der Bundesrat im Februar 2022 Sanktionen gegen Russland erlassen hat.

Dieses «berechtigte Interesse» wird nicht nur von der FATF anerkannt²⁵, sondern gilt auch in der Europäischen Union als legitimer Grund für den Zugang zu Information über wirtschaftlich Berechtigte von juristischen Personen. Der Europäische Gerichtshof hat am 22. November 2022 geurteilt, dass ein allgemeiner öffentlicher Zugang ein zu grosser Eingriff in die Grundrechte und daher unzulässig sei²⁶. Jedoch sollen Personen und Organisationen mit berechtigtem Interesse, inklusive Medienschaffende und bestimmte NGOs, weiterhin Zugang zu den Registern der EU-Mitgliedsstaaten haben dürfen. In einer präzisierenden Urteilerläuterung am 6. Dezember 2022 hat der EUGH dies nochmals klargestellt.²⁷ In der Folge hat der Rat der Europäischen Union vorgeschlagen, den Zugang mit berechtigtem Interesse in der EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäscherei (AMLD6), die aktuell erarbeitet wird, zu erlauben.²⁸ Sollte die Schweiz diesen Zugang nicht gewähren, fiele sie sehr wahrscheinlich bereits bei Verabschiedung des TJPG hinter den Standard der EU zurück.

Der Erläuternde Bericht weist zwar darauf hin, dass ein Zugriff im Einzelfall aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses gemäss BGÖ möglich sei.²⁹ Der Zugriff nach dem BGÖ ist jedoch im Interesse Dritter stark eingeschränkt. Dies hat der Entscheid des Bundesgerichts vom 15. November 2023 bestätigt.³⁰ Er verwehrte der Gesellschaft für bedrohte Völker Informationen zu in den Jahren 2014 bis 2017 importierten Goldmengen unter Berufung auf das Steuergeheimnis, nachdem die zuständige Behörde einem entsprechenden Antrag zunächst stattgegeben hatte. Das Verfahren ist ausserdem im Verhältnis zu einem direkten Zugriff langwierig. Ausserdem ist offen, wie die Behörden und Gerichte Anträge nach dem BGÖ beantworten werden, wenn das TJPG den Vertretern des öffentlichen Interesses den regelmässigen Zugriff gerade verweigert. Der Verweis auf das BGÖ überzeugt daher nicht.

Zudem kann das Register einen wichtigen Dienst im Interesse des Wirtschaftslebens leisten, wenn auch potenzielle Vertragspartner im Einzelfall im Rahmen ihrer eigenen Sorgfaltsprüfung auf die verfügbaren Informationen zugreifen können.

Aus diesen Gründen sollte mindestens bei berechtigtem Interesse der Zugang zum Register möglich sein. Je nach Rolle der Antragsteller müssen sie generellen Onlinezugang, einen zeitlich begrenzten generellen Onlinezugang oder lediglich den Zugriff auf ganz bestimmte Informationen erhalten. Die Einzelheiten zu dem jeweils zu gewährenden Zugriff, insbesondere, welche Organisationen Onlinezugang erhalten, sind vom Bundesrat zu regeln.

²⁵ FATF Guidance on Beneficial Ownership of Legal Persons, Paragraph 19.

²⁶ Urteil des Gerichtshofs der EU, 22. November 2022: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2823982>

²⁷ Präzisierende Urteilerläuterung des Gerichtshofs der EU, 6. Dezember 2022: https://www.linkedin.com/posts/european-court-of-justice_review-of-the-judgment-in-joined-cases-c-activity-7005505340528033792-1Pnt/

²⁸ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union, 7.12.2022: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/07/anti-money-laundering-council-agrees-its-position-on-a-strengthened-rulebook/>

²⁹ Erläuternder Bericht, S. 18.

³⁰ Bundesgerichtsurteil vom 15. November 2023: https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/1c_0272_2022_vvyy_mm_dd_T_d_12_03_30.pdf

Auf der anderen Seite sehen wir auch eine Gefahr für bestimmte wirtschaftlich Berechtigte, die ein berechtigtes Interesse daran hegen, dass die Informationen zu ihrer Person nur Personen zugänglich gemacht wird, die dem Amtsgeheimnis unterliegen. Hier könnte sich eine Regelung entsprechend dem Artikel 23 Absatz 2 des deutschen Transparenzregisters anbieten. Er erlaubt den wirtschaftlich Berechtigten, eine Beschränkung des Zugriffs zu beantragen, wenn konkrete Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie sonst Opfer bestimmter gegen ihre Person gerichteter Straftaten werden, oder wenn sie minderjährig oder geschäftsunfähig sind.

Kommentar zu Artikel 28 VE-TJPG – Polizeikooperation und Rechtshilfe

Das Gesetz erlaubt zwar einen Zugriff im Rahmen der Amtshilfe in Steuersachen. Auch die Amtshilfe gegenüber anderen Transparenzregistern ist geregelt (Artikel 40 VE-TJPG). Der Entwurf enthält jedoch keine Regelung zur Kooperation mit ausländischen Strafverfolgungs- und -verfolgungsbehörden. Eine solche grenzüberschreitende Nutzung der Information ist jedoch erforderlich, da auch Straftaten grenzüberschreitend begangen werden. Das Gesetz und gegebenenfalls die entsprechenden generellen Rechtsnormen sind entsprechend zu ergänzen.

Kommentar zu Artikel 28 Absatz 3 VE-TJPG

Wir begrüßen, dass auch Finanzintermediäre Zugriff auf das Register erhalten. Dies ist Voraussetzung, damit sie eventuelle Unterschiede gemäss Artikel 29 VE-TJPG melden können. Allerdings können sie solche Umstände nur dann feststellen, wenn sie die wirtschaftlich Berechtigten auch weiterhin selbständig feststellen und sich nicht auf die Informationen im Register verlassen. Insofern ist es richtig, wenn der Erläuternde Bericht darauf hinweist, dass die Erfüllung der Sorgfaltspflicht aufgrund der Nutzung des Registers nur «leicht vereinfacht» wird³¹. Hier empfiehlt sich trotzdem eine klarstellende Regelung.

Vorschlag zu Artikel 28 VE-TJPG – Zugang

Neu: Absatz 1 Buchstabe j:

j. die zuständigen Behörden im Bereich der Polizeikooperation und der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen.

4 Personen, Organisationen und Gruppen mit einem berechtigten Interesse haben auf Antrag Onlinezugang zum Register oder erhalten auf Anfrage im Einzelfall Zugang zu den Daten des Registers. Dies umfasst insbesondere journalistisch tätige Personen und Gruppen sowie Nichtregierungsorganisationen sowie potenzielle Vertragspartner im Rahmen einer Sorgfältigkeitsprüfung.

Artikel 29 VE-TJPG – Meldung von Unterschieden durch Finanzintermediäre

1 Ein Finanzintermediär im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a GwG, der Unterschiede zwischen den Informationen im Register und den Informationen, über die er verfügt, feststellt, muss diese dem Register melden, wenn:

³¹ Erläuternder Bericht, S. 140f.

a. diese Unterschiede Zweifel an der Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität der Informationen über die wirtschaftlich berechtigte Person einer Rechtseinheit aufkommen lassen;

b. diese Unterschiede auch nach einer Aufforderung an die Kundin oder den Kunden fortbestehen, nachdem ihnen eine angemessene Frist zur Behebung dieser Unterschiede, insbesondere durch die Meldung der Korrektur an das Register, eingeräumt wurde; und

c. der Finanzintermediär keine Meldung nach Artikel 9 GwG an die Meldestelle für Geldwäscherei (Meldestelle) erstattet.

3 Finanzintermediäre, die in Anwendung dieser Bestimmung in gutem Glauben einen Unterschied melden, können nicht wegen Verletzung des Amts-, Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses belangt oder für einen Vertragsbruch verantwortlich gemacht werden.

Kommentar zu Artikel 29 VE-TJPG

Wir begrüßen die neu eingeführte Pflicht zur Meldung von Unstimmigkeiten. Diese kann gerade bei bewusst verschleiern, unklaren Verhältnissen wichtige Hinweise liefern. Hierbei dürfte insbesondere die Regelung des Absatzes 3 hilfreich sein.

Wir verstehen die Regelung so, dass auch das Fehlen eines Eintrags eine solche Unvollständigkeit bedeutet. Sollte eine solche Konstellation nicht erfasst sein, wäre dies noch entsprechend zu ergänzen.

Die vorgeschlagene Regelung ist allerdings beschränkt auf Finanzintermediäre, obwohl das VE-TJPG auch für andere Berater*innen sowie Anwälte*innen entsprechende Abklärungspflichten sowie die Pflicht zur Meldung an die MROS vorschreibt. Hier entstünde eine nicht nachvollziehbare Diskrepanz, wenn diese Gruppen Unterschiede nicht melden müssten. Auch sie sollten Unterschiede melden müssen, sofern die Informationen nicht dem Berufsgeheimnis unterstehen.

Wenn Trustees wie vorgeschlagen generell zur Meldung nach Artikel 18 verpflichtet werden, können sie logisch keine Unstimmigkeiten mit ihrer eigenen Meldung feststellen. Insofern wären Trustees ohne weitere gesonderte Regelung de facto vom Anwendungsbereich des Artikel 29 ausgenommen.

Es fehlt der Absatz 2 der Regelung. Zudem fehlt eine dem Artikel 30 Absatz 4 entsprechende Regelung für die Meldung von Unterschieden.

Kommentar zu Artikel 29 Absatz 1 Absatz 1 Buchstabe b VE-TJPG

Die Pflicht, vorab von der Rechtseinheit die Bereinigung der Unstimmigkeit zu verlangen, legt ihre Identität offen. Dies kann das Kundenverhältnis belasten, Aufwand bedeuten und in der Praxis dazu führen, dass die Meldepflichtigen eher zögerlich melden, zumal der Massstab für eine Meldung («festgestellter Unterschied» im Gegensatz zu den für eine behördliche Meldung ausreichenden «Zweifeln» an der Richtigkeit der Meldung) eng ist. Dies ist nicht im Sinne des Gesetzes. Die Meldung sollte daher erleichtert werden.

Vorschlag zu Artikel 29 VE-TJPG – Meldung von Unterschieden ~~durch Finanzintermediäre~~

1 Ein Finanzintermediär im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a GwG, eine Beraterin oder ein Berater gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c GwG oder eine Anwältin oder ein Anwalt, die oder der eine Tätigkeit nach Artikel 13a BGFA ausübt, und die oder der Unterschiede zwischen den Informationen im Register und den Informationen, über die sie oder er verfügt, feststellt, muss diese dem Register melden, wenn:

a. diese Unterschiede Zweifel an der Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität der Informationen über die wirtschaftlich berechtigte Person einer Rechtseinheit aufkommen lassen; und

b. ~~diese Unterschiede auch nach einer Aufforderung an die Kundin oder den Kunden fortbestehen, nachdem ihnen eine angemessene Frist zur Behebung dieser Unterschiede, insbesondere durch die Meldung der Korrektur an das Register, eingeräumt wurde; und~~

~~e. die oder der Finanzintermediär-Meldende keine Meldung nach Artikel 9 GwG an die Meldestelle für Geldwäscherei (Meldestelle) erstattet.~~

2 Anwältinnen und Anwälte sind nicht verpflichtet, Meldung zu erstatten, wenn die Informationen dem Berufsgeheimnis unterstehen.

3 Die oder der Meldende soll die Kundin oder den Kunden zur Behebung des Unterschieds auffordern, insbesondere durch die Meldung der Korrektur an das Register, und hierfür eine angemessene Frist setzen.

43 Meldende Finanzintermediäre, die in Anwendung dieser Bestimmung in gutem Glauben einen Unterschied melden, können nicht wegen Verletzung des Amts-, Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses belangt oder für einen Vertragsbruch verantwortlich gemacht werden.

5 Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Verfahrens zur Meldung von Unterschieden.

Artikel 31 VE-TJPG – Prüfung der Meldungen durch die registerführende Behörde

1 Die registerführende Behörde prüft, ob die Meldungen die erforderlichen Angaben enthalten, und überprüft die Identität der gemeldeten Personen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten der Kontrolle fest.

2 Ist die Meldung vollständig, nimmt die registerführende Behörde die Eintragung vor und bestätigt dies der Rechtseinheit.

3 Die registerführende Behörde prüft, ob die Rechtseinheiten die vorgeschriebenen Meldungen vorgenommen haben. Sie fordert die Rechtseinheiten auf, die vorgeschriebenen Meldungen zu beantragen oder die erforderlichen zusätzlichen Informationen oder Unterlagen zu übermitteln, die für die Überprüfung erforderlich sind. Sie setzt ihnen eine angemessene Frist und weist auf die Folgen der Nichterfüllung der Meldepflicht hin.

4 Die registerführende Behörde ordnet die Rechtseinheiten den Kategorien zu, die von der Kontrollstelle nach Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b festgelegt werden. Sie kann der Kontrollstelle Einträge melden, die für ihre Kontrolltätigkeit von Interesse sein könnten.

Kommentar zu Artikel 31 Absatz 3 VE-TJPG

Die Behörde kann die Rechtseinheit auffordern, «die vorgeschriebenen Meldungen zu beantragen». Da die Rechtseinheit selbst zur Meldung verpflichtet ist, ist unklar, bei wem sie einen solchen Antrag stellen sollte. Diese Regelung bedarf der Klarstellung.

Artikel 32 VE-TJPG – Vermerk im Register

1 Erhält sie von einer Behörde oder einem Finanzintermediär eine Meldung eines Unterschieds oder hat die Rechtseinheit einer Mahnung nicht Folge geleistet, so bringt die registerführende Behörde am Eintrag der Rechtseinheit einen Vermerk an.

2 Der Vermerk enthält die folgenden Informationen:

a. das Bestehen von Zweifeln an der Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität einer Information im Register;

b. sofern dieser auf der Meldung eines Unterschieds beruht: das Datum der Meldung;

c. sofern dieser auf der Meldung eines Unterschieds beruht: die Urheberin oder den Urheber der Meldung;

d. gegebenenfalls: die in der Meldung des Unterschieds enthaltenen Informationen.

3 Die Rechtseinheit wird über den Vermerk informiert. Die registerführende Behörde fordert sie auf, die Informationen zu berichtigen oder zu ergänzen, und setzt ihr dafür eine angemessene Frist.

4 Nur die Behörden nach Artikel 28 haben Zugang zu den Informationen nach Absatz 2 Buchstaben c und d.

Kommentar zu Artikel 32 Absatz 1 VE-TJPG

Wir begrüßen, dass die Unstimmigkeiten im Register vermerkt werden und dann auch eine Prüfung durch die Kontrollstelle gemäss Artikel 34 nach sich ziehen. Allerdings sollte diese Regelung auch dann gelten, wenn eine Rechtseinheit die wirtschaftlich Berechtigten nicht ermitteln kann. Auch hier kann das Register die angestrebte Informationsfunktion nicht erfüllen. Dies muss für die Nutzer erkennbar sein. Zudem lässt eine solche Lücke auf ein erhöhtes Geldwäschereirisiko schliessen,³²

³² Erläuternder Bericht, S. 82.

dem die Kontrollstelle ebenso wie sonstigen Unstimmigkeiten nachgehen sollte. Dies erfordert eine entsprechende Erkennbarkeit und Auswertbarkeit.

Vorschlag zu Artikel 32 VE-TJPG – Vermerk im Register

1 Erhält sie von einer Behörde oder einer gemäss Artikel 29 zur Meldung verpflichteten Person einem Finanzintermediär eine Meldung eines Unterschieds, ~~oder~~ hat die Rechtseinheit einer Mahnung nicht Folge geleistet oder konnte sie die wirtschaftlich Berechtigten nicht ermitteln, so bringt die registerführende Behörde am Eintrag der Rechtseinheit einen Vermerk an.

Artikel 33 VE-TJPG – Kontrollstelle

1 Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) ist die Kontrollstelle. Es überwacht den Vollzug dieses Gesetzes, soweit dies für seine Kontrolltätigkeit erforderlich ist.

2 Zu diesem Zweck kann es insbesondere:

- a. Wegleitungen für den Vollzug und die Umsetzung dieses Gesetzes für die meldepflichtigen Rechtseinheiten erlassen;
- b. die relevanten Kriterien für die Kategorisierung der Risiken festlegen;
- c. eine Risikoanalyse auf der Grundlage der Daten des Registers durchführen;
- d. bei der registerführenden Behörde die für die Durchführung einer solchen Analyse erforderlichen Daten anfordern.

Kommentar zu Artikel 33 Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 VE-TJPG

Es ist unklar, welche Bedeutung diese Regelung hat, zumal keine Stelle bestimmt ist, die den Vollzug des Gesetzes überwacht, soweit dies nicht für die Kontrolltätigkeit des EFD erforderlich ist. Zudem nimmt die Kontrollstelle elementare Aufgaben im Vollzug des Gesetzes wahr und kann sich hierbei nicht selbst überwachen. Die Kompetenzregelung ist zu überarbeiten.

Vorschlag zu Artikel 33 Absatz 1 Satz 2 VE-TJPG

1 Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) ist die Kontrollstelle. ~~Es überwacht den Vollzug dieses Gesetzes, soweit dies für seine Kontrolltätigkeit erforderlich ist.~~

Artikel 34 VE-TJPG – Prüfung der Meldungen durch die Kontrollstelle

1 Die Kontrollstelle führt Kontrollen über die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Informationen im Register durch.

2 Die Kontrollen werden auf der Grundlage eines risikobasierten Ansatzes oder stichprobenweise durchgeführt. Dabei wird die Kategorisierung der Rechtseinheiten nach Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b berücksichtigt.

3 Die Kontrollstelle kann einzelne Kontrolltätigkeiten durch Dritte durchführen lassen.

4 Sie hat zur Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 1 mittels Abrufverfahrens Zugriff auf:

a. das Informationssystem nach Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes;

b. den Auszug 2 aus dem Strafregister für Behörden gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über das Strafregistergesetz;

c. die Informationssysteme nach den Artikeln 110a–110c des Zollgesetzes vom 18. März 2005;

d. das Informationssystem nach Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich.

Kommentar zu Artikel 34 Absatz 2 VE-TJPG

Die Stichprobenprüfung durch die Kontrollstelle ist gemäss dem Gesetzesentwurf eine zentrale Qualitätskontrolle. Sie muss so ausgestaltet sein, dass die Kontrollstelle erkennbar problematische Fälle grundsätzlich prüft, dass aber auch scheinbar unproblematische Fälle nicht vor einer Prüfung «sicher» sind.

Es ist unklar, ob der Entwurf dies erreichen kann. Sachgerecht wäre eine Prüfung, bei der die Stichprobengrösse von der Risikokategorisierung abhängt, die höchsten Risiken vollständig geprüft werden und kein Fall grundsätzlich von der Prüfung ausgenommen ist. Dies und weitere Einzelheiten zur Arbeit der Kontrollstelle, insbesondere zur Grösse und Verwendung der Stichproben, aber auch zum Umfang delegierter Arbeiten sind zu regeln.

Der Erläuternde Bericht geht von einem Ressourcenbedarf von maximal 25 Vollzeitstellen bei der Kontrollstelle aus, wovon zehn nur in der Anfangsphase erforderlich seien.³³ Für eine Delegation von Arbeiten an Dritte, wie sie Absatz 3 vorsieht, sind keine Mittel eingeplant. Diese Ausstattung mit Ressourcen scheint bei geschätzten 500'000 meldepflichtigen juristischen Personen³⁴ plus einer noch nicht geschätzten Zahl von meldepflichtigen Trustees ausgesprochen gering. Auch dieser Umstand gebietet weitere Klärung zur tatsächlichen Arbeit der Kontrollstelle.

Artikel 35 VE-TJPG – Kontrollen aufgrund eines Vermerks im Register

1 Ist eine Eintragung mit einem Vermerk nach Artikel 32 versehen, kann die Kontrollstelle nach einer Vorprüfung:

a. den Vermerk löschen, wenn eine summarische Prüfung der Informationen, die der Kontrollstelle vorliegen, ergibt, dass der Vermerk nicht gerechtfertigt ist;

b. den Vermerk aufrechterhalten, wenn die verfügbaren Informationen nicht ausreichen, um die Einleitung eines Kontrollverfahrens zu rechtfertigen;

c. ein Kontrollverfahren einleiten.

2 Die Rechtseinheit oder die betroffene wirtschaftlich berechtigte Person kann bei der Kontrollstelle jederzeit die Löschung des Vermerks beantragen, wenn ausreichende Beweise für die Richtigkeit,

³³ Erläuternder Bericht, S. 138.

³⁴ Erläuternder Bericht, S. 140.

Vollständigkeit und Aktualität der Informationen im Register vorliegen. Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, können sie von ihr die Herausgabe der Informationen verlangen, die in der Meldung des Unterschieds enthalten sind.

3 Nach Abschluss des Kontrollverfahrens entscheidet die Kontrollstelle zusätzlich zur Anordnung der in Artikel 37 vorgesehenen Massnahmen über die Beibehaltung, Änderung oder Löschung des Vermerks.

Kommentar zu Artikel 35 Absatz 1 VE-TJPG

Wir verstehen diese Regelung so, dass die Kontrollstelle alle Fälle mit einem Vermerk nach Artikel 32 einer Vorprüfung unterzieht. Ein Register voller bekannter Unstimmigkeiten kann seinen Zweck kaum erfüllen. Die Regelung sollte klarer formuliert sein.

Vorschlag zu Artikel 35 VE-TJPG – Kontrollen aufgrund eines Vermerks im Register

1 Ist eine Eintragung mit einem Vermerk nach Artikel 32 versehen, führt die Kontrollstelle eine Vorprüfung durch. ~~D~~kann die Kontrollstelle kann danach ~~einer Vorprüfung~~:

a. den Vermerk löschen, wenn eine summarische Prüfung der Informationen, die der Kontrollstelle vorliegen, ergibt, dass der Vermerk nicht gerechtfertigt ist;

b. den Vermerk aufrechterhalten, wenn die verfügbaren Informationen nicht ausreichen, um die Einleitung eines Kontrollverfahrens zu rechtfertigen;

c. ein Kontrollverfahren einleiten.

Artikel 40 VE-TJPG – Internationale Amtshilfe

1 Die Kontrollstelle kann gleichwertige ausländische Behörden um die Übermittlung von Informationen ersuchen, die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlich sind.

2 Sie kann nicht öffentlich zugängliche Informationen und personenbezogene Daten, einschliesslich Daten über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen, sowie sensible Daten über juristische Personen von Amtes wegen oder auf Ersuchen der ausländischen Behörde an ausländische Behörden bekanntgeben, wenn:

a. die Informationen ausschliesslich im Rahmen des Vollzugs der Gesetze über die Transparenz juristischer Personen und der Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen verwendet oder zu diesem Zweck den anderen Behörden oder Organen oder den Gerichten bekanntgegeben werden;

b. die ersuchenden Behörden an das Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sind; und

c. die Bestimmungen über die Öffentlichkeit von Verfahren und die Information der Öffentlichkeit über solche Verfahren vorbehalten bleiben.

Kommentar zu Artikel 40 Absatz 2 VE-TJPG – Internationale Amtshilfe

Internationale Amtshilfe soll nach dem Entwurf nur möglich sein, um das jeweilige andere Land beim Vollzug seines Transparenzgesetzes zu unterstützen. Ziel der Amtshilfe ist also, dem anderen Land Informationen zu liefern, die dann in das Transparenzregister des anderen Landes einfliessen. Damit werden die Informationen dem Kreis der Berechtigten im anderen Land zugänglich. Es

handelt sich also am Ende nicht um eine Informationslieferung (nur) an eine Behörde. Deren Bindung an Amts- oder Berufsgeheimnis ist daher unerheblich, da sie die Informationen bestimmungsgemäss transparent macht.

Wir regen an, die Regelung zu überarbeiten.

Artikel 41 VE-TJPG – Verletzung der Melde- und Auskunftspflichten

1 Mit Busse von bis zu 500 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:

- a. die Meldepflicht nach den Artikeln 10, 11, 13 oder 14 verletzt;*
- b. gegenüber der registerführenden Behörde oder der Kontrollstelle falsche Angaben macht;*
- c. eine Meldung an das Register unterlässt (Artikel 18, 19 oder 21);*

2 Wer im Falle von Absatz 1 Buchstabe b fahrlässig handelt, wird mit Busse von bis zu 150 000 Franken bestraft.

3 Mit Busse von bis zu 5000 Franken wird bestraft, wer trotz Mahnung die Auskunftspflicht nach Artikel 36 verletzt.

Kommentar zu Artikel 41 Absatz 1 VE-TJPG

In der vorliegenden Regelung fehlen jegliche Rechtsfolgen für eine Verletzung der Sorgfaltspflichten gemäss Artikel 6, 7, 8, 9 und 16. Diese Pflichten haben einen eigenen Wert. Ihre Verletzung muss daher ebenfalls Rechtsfolgen haben, die allerdings im Verhältnis zu einer Verletzung der Meldepflicht angemessen zu kalibrieren sind. Gleiches gilt für die Verletzung der Pflicht zur Meldung von Unstimmigkeiten gemäss Artikel 29.

Vorschlag zu Artikel 41 Absatz 1 VE-TJPG – Verletzung der Sorgfalts-, Melde- und Auskunftspflichten

Artikel 41 Verletzung der Melde- und Auskunftspflichten

1 Mit Busse von bis zu 500 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:

- a. die Meldepflicht nach den Artikeln 10, 11, 13 oder 14 verletzt;*
- b. gegenüber der registerführenden Behörde oder der Kontrollstelle falsche Angaben macht;*
- c. eine Meldung an das Register unterlässt (Artikel 18, 19, ~~oder 21~~ oder 29);*

d. die Sorgfaltspflichten gemäss Artikel 6, 7, 8, 9 oder 16 verletzt.

Artikel 50 VE-TJPG – Übergangsbestimmung zur Meldepflicht juristischen Personen des schweizerischen Rechts

1 Juristische Personen des schweizerischen Rechts müssen die nach Artikel 18 erforderliche Meldung innerhalb eines Monats nach der nächsten Änderung des Handelsregistereintrags, die nach dem

Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgt, spätestens aber innerhalb der in den Absätzen 2 und 3 vorgesehenen Fristen vornehmen.

2 Juristische Personen, bei denen alle wirtschaftlich berechtigten Personen als Gesellschafterinnen oder Gesellschafter oder Organ im Handelsregister eingetragen sind, müssen die nach Artikel 18 erforderliche Meldung spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des neuen Rechts vornehmen.

3 Die übrigen juristischen Personen müssen die vorgeschriebene Meldung spätestens nach Ablauf der folgenden Fristen vornehmen:

a. für Aktiengesellschaften, die ihre Bücher einer ordentlichen Revision durch eine Revisionsstelle unterziehen müssen: drei Monate;

b. für andere Gesellschaften, die ihre Bücher einer ordentlichen Revision unterziehen müssen: vier Monate;

c. für Aktiengesellschaften, die die Voraussetzungen für eine ordentliche Revision nicht erfüllen: fünf Monate;

d. für andere Gesellschaften, die die Voraussetzungen für eine eingeschränkte Revision nicht erfüllen, und für andere juristische Personen: sechs Monate.

Kommentar zu Artikel 50 VE-TJPG

Auch in diese Regelung sind die Trustees als Meldepflichtige zu integrieren.

Kommentar zu Artikel 50 Absatz 3 VE-TJPG

Klarstellend sollte erwähnt werden, dass auch hier die erwähnten Fristen ab dem Inkrafttreten des neuen Rechts gelten, da dies in den anderen Regelungen erwähnt ist. Dies gilt auch für Artikel 52.

Vorschlag zu Artikel 50 VE-TJPG – Übergangsbestimmung zur Meldepflicht juristischer Personen des schweizerischen Rechts

3 Die übrigen juristischen Personen müssen die vorgeschriebene Meldung spätestens nach Ablauf der folgenden Fristen nach Inkrafttreten des neuen Rechts vornehmen:

a. für Aktiengesellschaften, die ihre Bücher einer ordentlichen Revision durch eine Revisionsstelle unterziehen müssen: drei Monate;

b. für andere Gesellschaften, die ihre Bücher einer ordentlichen Revision unterziehen müssen: vier Monate;

c. für Aktiengesellschaften, die die Voraussetzungen für eine ordentliche Revision nicht erfüllen: fünf Monate;

d. für andere Gesellschaften, die die Voraussetzungen für eine eingeschränkte Revision nicht erfüllen, und für andere juristische Personen: sechs Monate.

4 Trustees müssen die vorgeschriebene Meldung spätestens innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des neuen Rechts vornehmen.

Artikel 52 VE-TJPG – Übergangsbestimmung für die Meldepflicht ausländischer Rechtseinheiten

Ausländischen Rechtseinheiten wird eine Frist von sechs Monaten eingeräumt, um die nach Artikel 18 erforderlichen Meldungen vorzunehmen.

Kommentar zu Artikel 52 VE-TJPG

Auch hier fehlt der Zeitpunkt, ab dem die genannte Frist zu laufen beginnt.

Teil 2: Strafgesetzbuch

Artikel 102 (Keine Änderung gemäss Vernehmlassungsvorlage)

1 Wird in einem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks ein Verbrechen oder Vergehen begangen und kann diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden, so wird das Verbrechen oder Vergehen dem Unternehmen zugerechnet. In diesem Fall wird das Unternehmen mit Busse bis zu 5 Millionen Franken bestraft.

Kommentar zu Artikel 102 StGB

Die Bussenandrohung ist seit 20 Jahren unverändert. Die OECD kam in einer Beurteilung im Jahr 2018 zu dem Schluss, dass diese Busse auch im internationalen Vergleich zu tief sei, um Bestechung und Korruption effektiv zu bekämpfen. Sie hat daher unter anderem eine Erhöhung dieser Busse vorgeschlagen.³⁵

Wir schlagen vor, diese Forderung im Rahmen des vorliegenden Vorhabens umzusetzen und den Betrag auf mindestens auf 10 Millionen Franken zu erhöhen. Die Schwelle von 10 Millionen Franken würde der Regelung in Artikel 64 VSB20 für eine Verletzung der Standesregeln entsprechen. Zudem hatte bereits das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in seinem «Zweiten Massnahmenpaket zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens», vom Bundesrat am 11. März 1991 in die Vernehmlassung gegeben, im Rahmen der Einführung des Unternehmensstrafrechts einen Maximalbetrag von 10 Millionen Franken vorgeschlagen.³⁶

Allerdings hat die FATF auch einen Betrag von 10 Millionen Franken als «not necessarily proportionate» bezeichnet und die entsprechende Recommendation 35 im Länderexamen von 2016 als nur teilweise erfüllt beurteilt.³⁷ Deshalb sollte die fixe Bussengrenze um eine umsatzorientierte Betragsgrenze ergänzt werden, wobei der jeweils höhere der beiden Beträge greift. Die Europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) sieht bei Verstössen gegen den Datenschutz eine Busse von bis zu 2% des Konzernumsatzes vor. Die Schwere der in Artikel 102 StGB geregelten Unternehmensstraf-taten ist mindestens ebenso hoch einzuschätzen und rechtfertigt daher mindestens eine entsprechende Strafe.

³⁵ [Phase 4 Report on Switzerland by the OECD Working Group on Bribery](#), 15. März 2018, S. 46 Rz. 100 ff.

³⁶ Zitiert nach der Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Erziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers) vom 30. Juni 1993, BBl 1993 III 277, 290.

³⁷ FATF Mutual Evaluation Report 2016, S. 224.

Vorschlag zu Artikel 102 StGB

1 Wird in einem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks ein Verbrechen oder Vergehen begangen und kann diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden, so wird das Verbrechen oder Vergehen dem Unternehmen zugerechnet. In diesem Fall wird das Unternehmen mit Busse bis zu 510 Millionen Franken oder X% des weltweiten Umsatzes des Unternehmens bestraft, je nachdem, welcher Betrag höher ist.

Teil 3: Anwaltsgesetz vom 23. Juni 2000 (BGFA)

Artikel 13a BGFA – Betroffene Tätigkeiten

1 Anwältinnen und Anwälte unterliegen Pflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung nach den Artikeln 13b–13e, wenn sie für Rechnung und im Namen einer Klientin oder eines Klienten ein Geschäft vorbereiten oder durchführen im Zusammenhang mit:

- a. dem Verkauf oder Kauf eines Grundstücks;*
- b. der Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;*
- c. der Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;*
- d. der Organisation der Einlagen einer Gesellschaft;*
- e. dem Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft;*
- f. der Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust;*
- g. dem Handeln als Aktionärin oder Aktionär für Rechnung einer anderen Person.*

2 Die Tätigkeit im Rahmen von Gerichts-, Straf-, Verwaltungs- oder Schiedsverfahren unterliegt nicht den Pflichten nach den Artikeln 13b–13e.

3 Die Tätigkeit als Finanzintermediär unterliegt dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG).

Kommentar zu Artikel 13a BGFA

Wir begrüßen, dass der Entwurf die von der FATF postulierten Minimalstandards zur Einbeziehung der rechtsberatenden Berufe in die Geldwäschereibekämpfung umzusetzen sucht. Artikel 1 GwG nennt neu auch die Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002 (EmbG) als Gesetzeszweck. Dies sollte auch in der entsprechenden Regelung des BGFA reflektiert sein. Wir schlagen die entsprechende Änderung vor.

Inhaltlich unterscheidet sich die französische Fassung der Vorlage wesentlich von der deutschen. Die deutsche Fassung begrenzt die Anwendung auf die aufgelisteten Geschäfte, erfasst sie aber nur, sofern sie «im Namen und für Rechnung» der Kundschaft erfolgen. Einige der Geschäfte erfordern oder erlauben jedoch keine offengelegte Vertretung, z.B. Buchstabe f – Bereitstellung von Geschäftsräumen durch Anwalt*innen. Wenn Anwalt*innen Geschäftsräume an eine Sitzgesellschaft vermieten, sind sie die Vertragspartner der Gesellschaft und müssen nicht zwingend auch die Gesellschaft

vertreten. Das Erfordernis einer offenen Vertretung würde die Regelung letztlich leerlaufen lassen. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb ein nicht offengelegtes Handeln für Dritte weniger risikoreich sein sollte als ein offengelegtes. Der Erläuternde Bericht begründet diese Einschränkung nicht.

Die französische Fassung umschliesst demgegenüber alle Fälle, in denen «l'avocat [...] assiste son client». Die materielle Regelung ist daher aus der französischen Fassung zu übernehmen, da der Anwendungsbereich der deutschen Fassung zu beschränkt ist.

Kommentar zu Artikel 13a Absatz 1 Buchstabe a und e BGFA

Wir teilen die Auffassung, dass bei entgeltlichen Immobilientransaktionen ein besonderes Geldwäschereirisiko besteht. Allerdings besteht ein mindestens ebenso hohes Risiko bei einer unentgeltlichen Grundstücksübertragung, da diese von vornherein nicht im wirtschaftlichen Austauschverhältnis steht.

Die Regelung sollte auf unentgeltliche Grundstücksgeschäfte erweitert werden.

Gleiches gilt für die Übertragung von Gesellschaften oder Anteilen an ihnen.

Kommentar zu Artikel 13a Absatz 1 Buchstabe g BGFA

Die Regelung sollte nicht nur die Gesellschafter*innen von Aktiengesellschaften erfassen, sondern auch auf die Gesellschafter*innen anderer Gesellschaftsformen erweitert werden.

Kommentar zu Artikel 13a Absatz 2 BGFA

Die Ausnahme für Artikel 13e BGFA ist nicht erforderlich, da Artikel 13e BGFA bereits durch das Anwaltsgeheimnis eingeschränkt ist. Anderenfalls wäre klarzustellen, in welchem Verhältnis die Ausnahme des Artikels 13a Absatz 2 BGFA zum Anwaltsgeheimnis steht.

Vorschlag zu Artikel 13a BGFA – Betroffene Tätigkeiten

1 Anwältinnen und Anwälte unterliegen Pflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie zur Verhinderung von Verstößen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002 (EmbG) nach den Artikeln 13b–13e, wenn sie für Rechnung und im Namen einer Klientin oder eines Klienten ein Geschäft vorbereiten oder durchführen im Zusammenhang mit:

a. dem Verkauf oder Kauf oder der unentgeltlichen Übertragung eines Grundstücks;

b. der Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;

c. der Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;

d. der Organisation der Einlagen einer Gesellschaft;

e. dem Verkauf oder Kauf oder der unentgeltlichen Übertragung einer Gesellschaft oder von Anteilen an einer Gesellschaft;

f. der Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust;

g. dem Handeln als Aktionärin, ~~oder~~ Aktionär, Gesellschafterin oder Gesellschafter für Rechnung einer anderen Person.

2 Die Tätigkeit im Rahmen von Gerichts-, Straf-, Verwaltungs- oder Schiedsverfahren unterliegt nicht den Pflichten nach den Artikeln 13b–13ed.

Artikel 13b BGFA – Sorgfaltspflichten

1 Anwältinnen und Anwälte müssen bei Übernahme eines Mandats, das eine unter Artikel 13a fallende Tätigkeit umfasst, ihre Klientinnen und Klienten aufgrund eines beweiskräftigen Belegs identifizieren. Handelt es sich bei der Klientin um eine juristische Person, so müssen sie die Bevollmächtigungsbestimmungen der juristischen Person zur Kenntnis nehmen und die Identität der Personen überprüfen, die diese vertreten.

2 Sie müssen mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigten Personen feststellen und deren Identität überprüfen, um sich zu vergewissern, wer die wirtschaftlich berechtigten Personen ihrer Klientin oder ihres Klienten sind. Ist die Klientin eine börsenkotierte Gesellschaft oder eine von einer solchen Gesellschaft mehrheitlich kontrollierte Tochtergesellschaft, so kann auf die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person verzichtet werden.

3 Entstehen im Laufe des Mandats Zweifel über die Identität der Klientin oder des Klienten oder über deren wirtschaftlich berechtigten Personen, so müssen die Feststellung und die Überprüfung wiederholt werden.

4 Anwältinnen und Anwälte sind verpflichtet, Art und Zweck des von der Klientin oder des Klienten gewünschten Geschäfts zu identifizieren. Wenn die Umstände es rechtfertigen, klären sie die Hintergründe und den Zweck des Geschäfts.

5 Der Umfang der zu sammelnden Informationen hängt von den Risiken ab, welche das Geschäft sowie die Klientinnen und Klienten im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung darstellen.

6 Der Bundesrat regelt den Umfang der Sorgfaltspflichten. Er sieht vereinfachte oder erhöhte Sorgfaltspflichten vor, um den geringen oder hohen Risiken, die von einer Klientin oder einem Klienten oder einem Geschäft ausgehen, Rechnung zu tragen. Er legt insbesondere die Umstände fest, unter denen Anwältinnen und Anwälte nach Absatz 4 die Hintergründe und den Zweck eines Geschäfts abklären müssen.

Kommentar zu Artikel 13b Absatz 6 BGFA

Wir begrüßen die ausdrückliche Einführung dieser Sorgfaltspflichten sehr. Wir gehen davon aus, dass sie bereits jetzt der best practice der meisten Anwalt*innen entsprechen.

Insbesondere müssen die Anwalt*innen Art und Zweck des gewünschten Geschäfts identifizieren. Diese Regelung geht weniger weit als der abgelehnte Entwurf des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 26. Juni 2019³⁸. Dieser hatte in Artikel 8b Absatz 2 verlangt, dass Berater*innen stets «die Hintergründe und den Zweck des von Dritten gewünschten Geschäfts abklären» müssten. Von einer solchen systematischen Pflicht zur Klärung

³⁸ BBl. 2019, 5555, Parlamentsnummer 19.044.

der Hintergründe eines Geschäfts sieht das TJPG ab. Der Erläuternde Bericht bezeichnet dies als «angemessener und verhältnismässiger»³⁹ Zudem führt er aus, dass die Sorgfaltspflichtigen zur Sorgfaltsprüfung das eidgenössische Register der wirtschaftlich Berechtigten «heranziehen» könnten.⁴⁰

Ohne die Hintergründe des Geschäfts zu verstehen, wird allerdings schwierig sein, eine Beratung zu erbringen und die Risiken des Geschäfts abzuschätzen, wie Absatz 5 es verlangt. Hier wären Anwält*innen nur ausführendes Organ der Kundschaft, nicht Organ der Rechtspflege. Es bestünde die Gefahr, dass sie eingebunden werden, um den «Schutz» des Berufsgeheimnisses zu vermitteln. Eine solche Tätigkeit gehört nicht in den schutzwürdigen Kernbereich des Anwaltsgeheimnisses.

Zudem kann es weder den Anwält*innen noch sonstigen Berater*innen oder auch den Finanzintermediären bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Sorgfaltspflichten gestattet sein, sich auf das Register zu verlassen. Dies würde die Pflicht zur Meldung von Unstimmigkeiten aushebeln. Dies gilt umso mehr, als der vorliegende Entwurf nicht auf die Verhältnisse bei Sitzgesellschaften ausgerichtet ist.

So führt auch der Erläuternde Bericht aus:

«Die Anwendung des ordentlichen Strafrechts (insbesondere Artikel 305 bis StGB) ist nicht hinreichend: Sie genügt nicht, um Notarinnen und Notare oder Anwältinnen und Anwälte zu verpflichten, ihren Klientinnen und Klienten die unverzichtbaren Fragen zu stellen, beispielsweise über den Zweck der geplanten Transaktion oder die wahren wirtschaftlich berechtigten Personen,...»⁴¹

Zu fordern ist also in jedem Fall, dass die Anwält*innen die Hintergründe des Geschäfts abklären und die wirtschaftlich Berechtigten selbst identifizieren.

Vorschlag zu Artikel 13b Absatz 4 BGFA – Sorgfaltspflichten

4 Anwältinnen und Anwälte sind verpflichtet, die Klientin oder den Klienten sowie Art und Zweck des von der Klientin oder des Klienten gewünschten Geschäfts zu identifizieren und ~~Wenn die Umstände es rechtfertigen, klären sie~~ die Hintergründe und den Zweck des Geschäfts abzuklären.

Artikel 13e BGFA – Meldepflicht

1 Anwältinnen und Anwälte müssen der Meldestelle für Geldwäscherei Meldung erstatten, wenn sie im Namen und für Rechnung ihrer Klientin oder ihres Klienten eine Finanztransaktion ausführen und wenn in Bezug auf diese Transaktion die Voraussetzungen nach Artikel 9 Absätze 1ter und 1sexies GwG erfüllt sind.

2 Sie sind nicht verpflichtet, Meldung zu erstatten, wenn die Informationen dem Berufsgeheimnis unterstehen.

3 Sie dürfen weder Betroffene noch Dritte darüber informieren, dass sie eine Meldung erstattet haben.

³⁹ Erläuternder Bericht, S. 22.

⁴⁰ Erläuternder Bericht, S. 111.

⁴¹ Erläuternder Bericht, S. 23.

4 Auf Aufforderung der Meldestelle für Geldwäscherei hin geben sie ihr die für die Analyse in Anwendung von Artikel 23 Absatz 2 GwG benötigten zusätzlichen Informationen heraus.

Kommentar zu Artikel 13e BGFA

Wir begrüssen die Einführung einer Meldepflicht nach dem GwG für Anwäl*innen.

Der Erläuternde Bericht führt hierzu aus: *«Auf internationaler Ebene haben in jüngster Zeit mehrere Fälle («Panama Papers», «Paradise Papers», «FinCEN Files», Aufnahme mehrerer Schweizer Personen oder Unternehmen in die Sanktionsliste der USA aufgrund ihrer Unterstützung bei der Umgehung von Sanktionen usw.) die oftmals entscheidende Rolle von Anwältinnen und Anwälten oder Unternehmensberaterinnen und Unternehmensberatern bei der Durchführung von Finanztransaktionen oder der Schaffung von Rechtsstrukturen zum Zweck der Geldwäscherei aufgezeigt. Die FATF ist der Auffassung, dass Dienstleistungen des Nichtfinanz-Sektors, insbesondere von Angehörigen juristischer Berufe, zu einem der Zugangswege zum Bankensektor geworden sind und dass die Regulierung bestimmter risikoreicher Tätigkeiten für die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung entscheidend ist («gatekeepers»).*»⁴²

Es sei eine «wesentliche Lücke im schweizerischen System zur Bekämpfung der Geldwäscherei», dass u.a. Anwäl*innen, welche die Gründungsurkunde eines Trusts verfassen, nicht dem GwG unterstellt sind. Ebenso beschreibt der Erläuternde Bericht die hohen Geldwäschereirisiken, die mit dem Immobilienhandel verbunden sind und die sich daher auch auf Anwäl*innen und Notar*innen erstrecken, die in solchen Geschäften beraten.⁴³

Beide Lücken – und weitere - schliesst der vorliegende Entwurf jedoch kaum. In der gegenwärtigen Ausgestaltung dürfte ein tatsächlicher Anwendungsfall für die Meldepflicht gemäss Erläuterndem Bericht *«in der Praxis eher selten sein.»*⁴⁴ *«Absatz 2 schränkt die Meldepflicht weiter ein: Anwältinnen und Anwälte sind nicht verpflichtet, einen Verdacht zu melden, wenn die betreffenden Informationen unter das Berufsgeheimnis fallen. In Artikel 9 Absatz 2 GwG ist eine ähnliche Einschränkung vorgesehen. Sie ist wichtig, um das Vertrauen zu schützen, das eine Klientin oder ein Klient berechtigterweise in eine Anwältin bzw. einen Anwalt haben darf, bei der bzw. dem die persönliche Lage offen besprochen und rechtliche Beratung eingeholt werden kann.»*⁴⁵

Unseres Erachtens geht die im Entwurf vorgeschlagene Beschränkung der Meldepflicht auf die Durchführung von Finanztransaktionen über den Schutzbereich des Anwaltsgeheimnisses hinaus und ist daher nicht gerechtfertigt. Auch der Erläuternde Bericht begründet die Einschränkung nicht.

Der Schutz des anwaltlichen Berufsgeheimnisses liegt im öffentlichen Interesse; Mandant*innen, die Rechtsrat einholen und / oder sich von einer Anwältin oder einem Anwalt in einem Verfahren vertreten lassen, müssen ihr oder ihm vertrauen können. Dieser Kernbereich der anwaltlichen Tätigkeit ist durch das Berufsgeheimnis geschützt, durch Artikel 321 StGB strafrechtlich geschützt und von der Meldepflicht ausgenommen.

⁴² Erläuternder Bericht, S. 8.

⁴³ Erläuternder Bericht, S. 12f.

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 113.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 113.

Für akzessorische Tätigkeiten, die auch sonstige Dritte ausführen könnten und die daher angemessenerweise nicht dem Berufsgeheimnis unterliegen, sollten die Anwalt*innen demgegenüber vollumfänglich der Meldepflicht unterliegen. Dies zeigt auch ein Vergleich mit bekannten Akteuren der vergangenen Jahre, z.B. der Anwaltskanzlei Mossack Fonseca aus den Panama Papers oder den *Offshore Providers* aus den Pandora Papers. Diese hatten gewerbsmässig und oft auf Vorrat Rechtsstrukturen aufgesetzt oder Organfunktionen in Briefkastenfirmen übernommen, die die Kund*innen dann teilweise zur Geldwäscherei nutzten. Die Anwalt*innen waren jedoch nicht unbedingt selbst in die Finanztransaktionen involviert. Nach dem vorliegenden Entwurf wären sie daher nicht zu einer Meldung verpflichtet oder auch nur berechtigt. Dies könnte dazu missbraucht werden, Anwalt*innen einzubeziehen, um in den Genuss des Berufsgeheimnisses zu kommen. Wenn eine Anwältin oder ein Anwalt einen solchen Auftrag ablehnen würde, könnten Kriminelle einfach so lange Anwalt*innen ansprechen, bis sie eine*n finden, die oder der sich in ihre Machenschaften einbinden lässt, sei es aus Unwissenheit oder anderen Gründen. Dies könnte kriminelle Machenschaften überhaupt erst ermöglichen, die Position der Anwaltschaft als wichtiger Funktionsträger der Rechtspflege schädigen und den Zugriff der Rechtsordnung erschweren.

Diese Gefahr hat auch die Europäische Kommission erkannt und am 20. Juli 2021 neue Vorschläge zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vorgelegt.⁴⁶ Diskutiert wird zum einen eine Ausweitung der Meldepflicht in Form einer Gegenausnahmeregelung, wenn Anwalt*innen, Notar*innen oder andere Jurist*innen wissen, dass Klient*innen ihre Arbeit für Geldwäscherei oder für bestimmte Transaktionen mit besonders hohem Risiko nutzen. Eine Alternative ist eine engere Definition der von der Meldepflicht ausgenommenen Rechtsberatung. Auch diese Diskussion unterstreicht, dass es jenseits des Berufsgeheimnisses keiner weiteren Einschränkung der Meldepflicht bedarf.

Zudem ist die vorgeschlagene Regelung zum Teil so ausgestaltet, dass sie in der Praxis keine Anwendung finden kann. Einige der in Artikel 13a Absatz 1 aufgeführten Geschäfte stellen ihrer Natur nach keine Finanztransaktionen dar und / oder werden nicht im Namen und für Rechnung des Kund*innen ausgeführt. Artikel 13e macht somit die in Artikel 13a Absatz 1 eingeführten Verpflichtungen der Anwalt*innen umgehend zu Makulatur – und zwar weit jenseits des Berufsgeheimnisses der Anwalt*innen, welches wir als wesentlichen Pfeiler des Rechtsstaates voll anerkennen.

Die Beschränkung auf die Ausführung von Finanztransaktionen im Namen und für Rechnung der Klient*innen ist nicht durch das Anwaltsgeheimnis gerechtfertigt, führt zu Inkonsistenzen innerhalb der Neuregelung, ist zu eng und greift zu spät. Die FATF hatte eine ähnliche Beschränkung auf Finanztransaktionen für Immobilienhändler und Anwälte im Länderexamen 2016 ebenfalls bemängelt.⁴⁷ Die vorgeschlagene Regelung adressiert also den Kritikpunkt der FATF nicht.

Teilweise werden Auslegungsprobleme im Zusammenhang mit dem Anwaltsgeheimnis befürchtet. Insbesondere wenn Anwalt*innen für einzelne Kund*innen sowohl anwaltlich als auch nicht-anwaltlich tätig seien, seien beide Bereiche in der Praxis kaum zu trennen. Artikel 321 StGB ist jedoch eine bewährte Regelung. Es ist davon auszugehen, dass Anwalt*innen ihren Anwendungsbereich kennen. Zwar ist anzuerkennen, dass die Meldepflicht die Komplexität erhöht. Unter Artikel 321 StGB sind die Anwalt*innen gut beraten, Stillschweigen über den Kernbereich ihrer Tätigkeit und die akzessorischen Tätigkeiten zu bewahren. Neu müssen sie diese Bereiche abgrenzen und unterschiedlich behandeln. Die als Finanzintermediär*innen tätigen Anwalt*innen kennen und praktizieren diese Unterscheidung allerdings bereits, so dass auch diese Abgrenzung einer bekannten Praxis

⁴⁶ Siehe die publizierten Texte auf [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0239\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0239(COD)&l=en).

⁴⁷ FATF Mutual Evaluation Report 2016, S. 197, Criterion 22.1.

entspricht. Um die Anwendung noch weiter zu erleichtern, könnte sich eine Umschreibung des Berufsgeheimnisses analog entsprechenden Regelungen in der Europäischen Union empfehlen.

Kommentar zu Artikel 13e Absatz 4 BGFA (neu)

Ebenso wie bei der Meldung von Unterschieden gemäss Artikel 29 VE-TJPG sollte auch bei einer Verdachtsmeldung der gute Glaube der meldenden Anwält*innen geschützt werden, zumal nicht-anwaltliche Meldepflichtige einen entsprechenden Schutz nach Artikel 11 GwG geniessen.

Kommentar zu Artikel 13e Absatz 5 BGFA (neu)

Anwält*innen sollten ihre Abklärungen dokumentieren und die entsprechenden Unterlagen aufbewahren müssen, wie es bereits für Finanzintermediäre vorgeschrieben ist. Hier bietet sich die entsprechende Formulierung aus Artikel 7 GwG an.

Artikel 13e BGFA – Meldepflicht

1 Anwältinnen und Anwälte müssen der Meldestelle für Geldwäscherei Meldung erstatten, wenn sie ~~ihre~~ Namen und für Rechnung ihrer Klientin oder ihres Klienten eine Finanztransaktion ausführeneine Tätigkeit nach Artikel 13a Absatz 1 ausüben und wenn in Bezug auf diese Transaktion-Tätigkeit die Voraussetzungen nach Artikel 9 Absätze 1ter und 1sexies GwG erfüllt sind.

2 Sie sind nicht verpflichtet, Meldung zu erstatten, wenn die Informationen dem Berufsgeheimnis unterstehen.

3 Sie dürfen weder Betroffene noch Dritte darüber informieren, dass sie eine Meldung erstattet haben.

4 Wer in Anwendung dieser Bestimmung in gutem Glauben Meldung erstattet, kann nicht wegen Verletzung des Amts-, Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses belangt oder für einen Vertragsbruch verantwortlich gemacht werden.

5 Sie müssen über die nach diesem Gesetz erforderlichen Abklärungen Belege so erstellen, dass fachkundige Dritte sich ein zuverlässiges Urteil über die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes bilden können.

46 Auf Aufforderung der Meldestelle für Geldwäscherei hin geben sie ihr die für die Analyse in Anwendung von Artikel 23 Absatz 2 GwG benötigten zusätzlichen Informationen heraus.

Artikel 17a BGFA – Disziplarmassnahmen bei Verletzung der Pflichten nach den Artikeln 13b–13e

1 Bei Verletzung der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei kann die Aufsichtsbehörde Disziplarmassnahmen nach Artikel 17 anordnen; die Busse beträgt bis zu 100 000 Franken.

2 Die Aufsichtsbehörde kann ausserdem die folgenden Massnahmen treffen:

a. personelle oder organisatorische Auflagen;

b. Verpflichtung der Anwältin oder des Anwalts, eine Person, die in ihrer oder seiner Organisation eine den Pflichten nach den Artikeln 13b–13e unterstellte Tätigkeit ausübt, von dieser Tätigkeit zu entbinden.

Kommentar zu Artikel 17a BGFA

Das Sanktionsregime gegenüber Anwalt*innen sollte im Einklang mit demjenigen für andere Sorgfaltspflichtige ausgestaltet werden. Insbesondere muss dies für eine Verletzung der Meldepflicht gelten.

Teil 4: Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG)

Artikel 1 GwG – Gegenstand

Dieses Gesetz regelt die Bekämpfung der Geldwäscherei im Sinne von Artikel 305bis des Strafgesetzbuches (StGB), die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung im Sinne von Artikel 260quinqüies Absatz 1 StGB und die Sicherstellung der Sorgfalt bei Finanzgeschäften, unter anderem zur Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002 (EmbG).

Kommentar zu Artikel 1 GwG

Wir begrüssen die ausdrückliche Erstreckung des Gesetzeszwecks auf die Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz.

Diese Änderung sollte klarstellend auch in andere Regulierungen aufgenommen werden, z.B. in Artikel 6 Absatz 1 GwV-FINMA.

Artikel 2 Absatz 1 Bst c, 3bis und 3ter GwG

1 Dieses Gesetz gilt:

c. für Beraterinnen und Berater.

3bis Als Beraterinnen und Berater gelten Personen, die berufsmässig Rechts- oder buchhalterische Beratungen anbieten und die für ihre Klientin oder ihren Klienten ein Geschäft vorbereiten oder durchführen im Zusammenhang mit:

a. dem Verkauf oder Kauf eines Grundstücks;

b. der Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;

c. der Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;

d. der Organisation der Einlagen einer Gesellschaft;

e. dem Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft.

3ter Als Beraterinnen und Berater gelten zudem Personen, die berufsmässig folgende Dienstleistungen für ihre Klientinnen und Klienten erbringen:

- a. die Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;
- b. die Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust;
- c. das Handeln als Aktionärin oder Aktionär für Rechnung eines Dritten.

Kommentar zu Artikel 2 Absatz 3bis Buchstaben a und e GwG

Wie bei Artikel 13a Absatz 1 BGFA schlagen wir auch an dieser Stelle eine Erstreckung auf unentgeltliche Transaktionen sowie auf die Übertragung von Gesellschaftsanteilen vor.

Kommentar zu Artikel 2 Absatz 3ter GwG

Wie bei Artikel 13a Absatz 1 sollte die Regelung Gesellschafter*innen aller Gesellschaftsformen einbeziehen, nicht nur diejenigen von Aktiengesellschaften.

Vorschlag zu Artikel 2 Absatz 3bis und 3ter GwG

3bis Als Beraterinnen und Berater gelten Personen, die berufsmässig Rechts- oder buchhalterische Beratungen anbieten und die für ihre Klientin oder ihren Klienten ein Geschäft vorbereiten oder durchführen im Zusammenhang mit:

- a. dem Verkauf oder Kauf oder einer unentgeltlichen Übertragung eines Grundstücks;
- b. der Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;
- c. der Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;
- d. der Organisation der Einlagen einer Gesellschaft;
- e. dem Verkauf oder Kauf oder einer unentgeltlichen Übertragung einer Gesellschaft oder von Anteilen an einer Gesellschaft.

3ter Als Beraterinnen und Berater gelten zudem Personen, die berufsmässig folgende Dienstleistungen für ihre Klientinnen und Klienten erbringen:

- a. die Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;
- b. die Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust;
- c. das Handeln als Aktionärin, ~~oder~~ Aktionär, Gesellschafterin oder Gesellschafter für Rechnung eines Dritten.

Artikel 8a Absatz 4, 4bis und 5 zweiter Satz GwG

4 Den Pflichten nach den Absätzen 1–3 unterstehen auch Händlerinnen und Händler, die mit Edelmetallen nach Artikel 1 Absatz 1 EMKG handeln, soweit sie nicht als Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 gelten, oder die mit Edelsteinen handeln, wenn sie im Rahmen eines Handelsgeschäfts mehr als 15 000 Franken in bar entgegennehmen.

4bis Den Pflichten nach den Absätzen 1 und 2 unterstehen auch Händlerinnen und Händler, die mit Grundstücken handeln, wenn sie im Rahmen eines Handelsgeschäfts Bargeld entgegennehmen.

5 ... Er bestimmt, welche Edelmetalle und Edelsteine unter Absatz 4 fallen.

Kommentar zu Artikel 8a Absatz 4, 4bis und 5 zweiter Satz GwG

Wir begrüßen die Senkung der Schwellenwerte für Bargeschäfte im Edelmetall-, Edelstein und Immobilienhandel.

Art. 8b GwG – Sorgfaltspflichten

1 Beraterinnen und Berater müssen folgende Pflichten erfüllen:

- a. Überprüfung der Identität der Klientin oder des Klienten (Art. 3 Abs. 1);*
- b. Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 Abs. 1 und 2 Bst. a und b);*
- c. Dokumentationspflicht (Art. 7).*

2 Sie müssen Gegenstand und Zweck des von der Klientin oder dem Klienten gewünschten Geschäfts identifizieren.

3 Sie müssen die Hintergründe und den Zweck eines Geschäfts abklären, wenn dies angesichts der hohen Risiken, die von dem Geschäft oder der Klientin oder dem Klienten ausgehen, gerechtfertigt ist.

Kommentar zu Art. 8b GwG

Generell sieht das GwG vor, dass die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person zu wiederholen ist, wenn sich im Verlaufe einer Beziehung entsprechende Zweifel ergeben (Art. 5 GwG). Diese Regelung sollte auch für die Berater*innen gelten.

Vorschlag zu Artikel 8b GwG – Sorgfaltspflichten

1 Beraterinnen und Berater müssen folgende Pflichten erfüllen:

- a. Überprüfung der Identität der Klientin oder des Klienten (Art. 3 Abs. 1);*
- b. Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 Abs. 1 und 2 Bst. a und b);*
- c. Erneute Identifizierung oder Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 5);*
- d. Dokumentationspflicht (Art. 7).*

Artikel 9 Absatz 1ter, 1quater, 1quinquies, 1sexies und 2GwG

1ter Eine Beraterin oder ein Berater muss der Meldestelle unverzüglich Meldung erstatten, wenn sie oder er:

a. weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass das Geschäft, das sie oder er im Namen und für Rechnung seiner Klientin oder seines Klienten vorbereitet oder ausführt, mit Vermögenswerten verbunden ist, die:

1. im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Artikel 260ter oder 305bis StGB stehen,
2. aus einem Verbrechen oder aus einem qualifizierten Steuervergehen nach Artikel 305bis Ziffer 1bis StGB herrühren,
3. der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegen, oder
4. der Terrorismusfinanzierung dienen (Artikel 260quinquies Absatz 1 StGB);

b. Verhandlungen über ihre oder seine Dienstleistungen wegen eines begründeten Verdachts nach Buchstabe a abbricht;

c. aufgrund der Abklärungen im Sinne von Artikel 8b Absatz 3 weiss oder annimmt, dass die auf der Grundlage von Artikel 22a Absatz 2 weitergeleiteten Daten zu einer Person oder einer Organisation mit den Daten einer Vertragspartei, einer wirtschaftlich berechtigten oder einer zeichnungsberechtigten Person einer Geschäftsbeziehung oder einer Transaktion übereinstimmen.

1quater Aus den Meldungen gemäss den Absätzen 1, 1bis und 1ter muss der Name des Finanzintermediärs, der Händlerin oder des Händlers oder der Beraterin oder des Beraters ersichtlich sein. Das mit dem Fall befasste Personal des Finanzintermediärs, der Händlerin oder des Händlers oder der Beraterin oder des Beraters kann in der Meldung anonymisiert werden, sofern die Möglichkeit der Meldestelle und der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zur unverzüglichen Kontaktaufnahme gewährleistet bleibt.

1quinquies Bisheriger Absatz 1quater

2 Wer als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt oder Notarin oder Notar handelt, ist nur dann zur Verdachtsmeldung verpflichtet, wenn:

a. sie oder er eine Finanztransaktion im Namen und für Rechnung einer Klientin oder eines Klienten ausführt; und

b. die Informationen, über die sie oder er verfügt, nicht durch das Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB geschützt sind.

Kommentar zu Artikel 9 Absatz 1 GwG

Die Einführung einer Meldepflicht für die neu eingeführte Gruppe der Berater*innen ist zu begrüssen. Allerdings ist die Beschränkung auf Fälle der offengelegten Vertretung nicht angemessen, da auch ohne eine Offenlegung der Kund*innen ein erhebliches Geldwäschereirisiko bestehen kann.

Kommentar zu Artikel 9 Absatz 2 GwG

Für Anwält*innen ist die Meldepflicht auch an dieser Stelle entsprechend den Ausführungen zu Artikel 13e BGFA auszugestalten. Der spezifische Vertrauensbereich für anwaltliches Handeln ist in Artikel 321 StGB abschliessend bestimmt. Wo Anwält*innen ausserhalb dieses Bereichs tätig sind, sollten sie ebenso meldepflichtig sein wie andere Berater*innen.

Vorschlag zu Artikel 9 Absatz 1ter und 2 GwG

1ter Eine Beraterin oder ein Berater muss der Meldestelle unverzüglich Meldung erstatten, wenn sie oder er:

a. weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass das Geschäft, das sie oder er ~~im Namen und für Rechnung~~ seiner Klientin oder seiner Klienten vorbereitet oder ausführt, mit Vermögenswerten verbunden ist, die:

- 1. im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Artikel 260ter oder 305bis StGB stehen,*
- 2. aus einem Verbrechen oder aus einem qualifizierten Steuervergehen nach Artikel 305bis Ziffer 1bis StGB herrühren,*
- 3. der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegen, oder*
- 4. der Terrorismusfinanzierung dienen (Artikel 260quinquies Absatz 1 StGB);*

b. Verhandlungen über ihre oder seine Dienstleistungen wegen eines begründeten Verdachts nach Buchstabe a abbricht;

c. aufgrund der Abklärungen im Sinne von Artikel 8b Absatz 3 weiss oder annimmt, dass die auf der Grundlage von Artikel 22a Absatz 2 weitergeleiteten Daten zu einer Person oder einer Organisation mit den Daten einer Vertragspartei, einer wirtschaftlich berechtigten oder einer zeichnungsberechtigten Person einer Geschäftsbeziehung oder einer Transaktion übereinstimmen.

2 Wer als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt oder Notarin oder Notar handelt, ist nur dann zur Verdachtsmeldung verpflichtet, wenn:

~~a. sie oder er eine Finanztransaktion im Namen und für Rechnung einer Klientin oder eines Klienten ausführt; und~~

~~b. die Informationen, über die sie oder er verfügt, nicht durch das Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB geschützt sind.~~

Artikel 23 Absatz 5 und 7 GwG

5 Übermittelt sie die von einem Finanzintermediär oder einer Beraterin oder einem Berater nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a oder 1ter Buchstabe a dieses Gesetzes oder nach Artikel 305ter Absatz 2 StGB gemeldeten Informationen einer Strafverfolgungsbehörde, so informiert sie den Finanzintermediär oder die Beraterin oder den Berater darüber, solange dieser oder diese die Geschäftsbeziehung nicht nach Artikel 9b abgebrochen hat.

7 Der Verkehr mit der Meldestelle erfolgt über das Datenbearbeitungssystem nach Absatz 3. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) bestimmt den Datenstandard der Informationen, welche über das Datenbearbeitungssystem übermittelt werden.

Kommentar zu Artikel 23 Absatz 5 und Absatz 7 GwG

Diese Regelung setzt logisch voraus, dass die Meldenden den Abbruch der Geschäftsbeziehung an die Meldestelle melden müssen. Um die Meldestelle zu entlasten, sollten sie eine entsprechende Absicht bereits in der Meldung kundtun. Dies ist in Artikel 9b Absatz 2bis aufzunehmen.

Wir begrüßen die Neuregelung des Absatz 7. Diese wird den Informationsaustausch mit der Meldestelle vereinfachen und dieser eine effizientere Bearbeitung und Auswertung der ihr zugestellten Informationen erlauben.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Vorlage einen Schritt in die richtige Richtung darstellt, aber erheblichen Verbesserungs- und Klarstellungsbedarf aufweist.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Angela Mattli

Mitglied der Geschäftsleitung Public Eye

Fachleitung Rohstoffe – Handel – Finanzen



Dr. Britta Delmas

Finanzanalystin

Rohstoffe & Finanzen