

# Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière\*

---

Stellungnahme der Erklärung von Bern,  
Lausanne und Zürich, 13. Juni 2013



---

Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen  
Abteilung Multilaterales  
Sektion Finanzkriminalität  
Bundesgasse 3, 3003 Bern

## Zusammenfassung

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage sieht eine substantielle Revision des Schweizer Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei vor. Die vorgeschlagene gesetzliche Umsetzung der GAFI-Normen ist kohärent, aber oft auch minimalistisch. Folgende Aspekte sollten umfassender berücksichtigt oder verschärft werden: Die Transparenz über wirtschaftlich Berechtigte, die Definition der schweren Steuerdelikte und die Unterstellung von Branchen ausserhalb des Finanzsektors (u.a. der Rohstoffhandel). Die Revision der GAFI-Normen bietet eine Gelegenheit, die Schweizerischen Regeln zur Bekämpfung der Geldwäscherei ambitioniert, umfassend und dauerhaft auf die Höhe der Zeit zu bringen. Andernfalls wird die Schweiz in den kommenden Jahren immer wieder gezwungen sein, ihr Dispositiv zu modifizieren, um sich den strengeren internationalen Normen und der verschärften Praxis anzupassen.

\* Gleichzeitig mit dieser Vernehmlassung wurde auch die Vernehmlassung zur «Finanzplatzstrategie – Erweiterte Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der Annahme unversteuerter Vermögenswerte» veröffentlicht, die ebenfalls Änderung des Geldwäschereigesetzes führt

# Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	2
<b>2. Allgemeine Bemerkungen</b> .....	3
2.1 Verschärfung der Massnahmen zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person von juristischen Personen – mehr öffentlich zugängliche Informationen in den Handelsregistern .....	3
2.2 Ausweitung der obligatorischen Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten durch Finanzintermediäre .....	7
2.3 Politisch exponierte Personen (PEP) – Beibehaltung von juristischen Personen als PEP .....	9
2.4 Einführung neuer Steuerverbrechen .....	10
2.5 Ausweitung des Geltungsbereichs des GwG .....	13
2.6 Rohstoffhandel und Geldwäscherei – Notwendige Präzisierungen .....	14
2.7 Die Änderung des Systems der Verdachtsmeldungen ist positiv, verlangt aber schärfere Sanktionen für Finanzintermediäre, die sich nicht daran halten. ....	18
<b>3. Spezifische Bemerkungen</b> .....	20
3.1 Verschärfung der Massnahmen zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person von juristischen Personen .....	20
3.2 Mehr öffentlich zugängliche Informationen in den Handelsregistern: .....	20
3.3 Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten durch Finanzintermediäre .....	21
3.4 Die Bestimmungen über Politisch exponierte Personen (PEP) .....	22
3.5 Einführung neuer Steuerverbrechen .....	22
3.6 Rechtshilfe .....	24
3.7 Unterstellung von Fahrnis- und Grundstückkäufen unter das GwG .....	24
3.8 Ausweitung des Geltungsbereich des GwG auf den Rohstoffhandel .....	24
3.9 Schärfere Sanktionen für Finanzintermediäre, die ihre Sorgfaltspflichten verletzen .....	25

## 1. Einleitung

Als entwicklungspolitische Organisation beschäftigt sich die Erklärung von Bern (EvB) seit langem mit den gravierenden Auswirkungen von illegalen Finanzflüssen (illicit financial flows) auf Entwicklungs- und Schwellenländern. Seit ihrer Gründung 1968 setzte sich die EvB immer wieder auf nationaler und internationaler Ebene dafür ein, dass die Problematik dieser Geldflüsse anerkannt wird. Ebenso verlangte sie die Schliessung von Gesetzlücken, die dazu führten, dass der Finanzplatz Schweiz als sicherer Hafen für illegale Gelder aus dem Süden diene.

Gemäss einer Schätzung der OECD, auf die sich auch der Bundesrat stützt, belaufen sich die jährlichen illegalen Geldflüsse von Entwicklungsländern in Steueroasen auf 850 Milliarden USD.<sup>1</sup> Diese Geldflüsse stammen aus Korruption, der Veruntreuung öffentlichen Eigentums, der organisierten Kriminalität und vor allem aus Steuerhinterziehung. Sie verschärfen die Problematik der schlechten Regierungsführung und der Wirtschaftskriminalität indem sie deren Profiteure begünstigen und verhindern so, dass die ärmsten Länder ihre einheimischen Ressourcen für ihre Entwicklung einsetzen können.

Der Finanzplatz Schweiz ist mit einem geschätzten Marktanteil von 27% weltweit bei der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung führend, die Problematik der illegalen Gelder betrifft die Schweiz also besonders. Der Selbsteinschätzung, dass die Schweiz eines der strengsten Regime zur Bekämpfung der Geldwäscherei hat<sup>2</sup>, widersprechen die Überprüfungen der GAFI oder der OECD, die immer wieder auf Schwachstellen hingewiesen haben. Weil die Schweiz viel zu lange unversteuerte Gelder weder als illegal noch illegitim betrachtete, sind die Schweizer Banken zu einem sicheren Hafen für alle geworden, die sich in ihrem Herkunftsland der Steuerpflicht entzogen.

2012 überarbeitete die GAFI ihre 40 Empfehlungen und die Schweizer Behörden wollen nun die Gesetze entsprechend ändern, damit sie den neuen Empfehlungen entsprechen. Diese Reform bietet die Gelegenheit, das Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu stärken. 60 Prozent der Schweizer Bevölkerung ist der Ansicht, dass dies heute unzureichend ist, wie eine aktuelle Umfrage im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung zeigt.<sup>3</sup> Die Reform ist zudem eine Chance, auf strafrechtlichem Weg die schwere Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Alle vorgeschlagenen Reformen ersetzen aber nicht Massnahmen gegen Zufluss von unversteuerten Geldern, die parallel dazu ergriffen werden sollten. Der automatische Informationsaustausch mit allen Rechtsstaaten ist zweifellos die wirksamste Methode, um dies zu erreichen. Weil diese Möglichkeit bisher immer zurück gewiesen wurde, setzten Finanzplatzvertreter und Politik mit der «Weissgeldstrategie» auf neue Sorgfaltspflichten der Banken, um den Zufluss von unversteuerten Geldern zu verhindern. Diese sind in einer separaten Vernehmlassung aber gleichzeitig mit dieser Vorlage zur Diskussion gestellt worden. Im Folgenden gehen

---

<sup>1</sup> [Bericht](#) des Bundesrates, Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern, 4. April 2012.

<sup>2</sup> Siehe z.B. die [Internet-Seite](#) der Stiftung «Genève place financière».

<sup>3</sup> [Umfrage](#) «Aktuelle Bankenfragen, Meinungen und Vorstellungen der Schweizer Bürger», S. 33.

wir nicht auf die Weissgeldstrategie ein und verweisen auf unsere Vernehmlassungsantwort dazu<sup>4</sup> Wir möchten aber einmal mehr mit Nachdruck betonen, dass eine wirkliche Weissgeldstrategie den automatischen Informationsaustausch umfassen muss. Die hier vorgeschlagenen Reformen müssen aber unabhängig davon umgesetzt werden.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage sieht eine substantielle Revision des Schweizer Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei vor. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen schaffen eine kohärente und detaillierte Anpassung an die GAFI-Normen. Die Vorschläge sind aber oft nicht ausreichend, um die Geldwäscherei und Steuerflucht aus Entwicklungs- und Schwellenländern effektiv zu bekämpfen. Es ist natürlich zu begrüßen, dass die Schweiz die internationalen Standards der Geldwäschereibekämpfung im Schweizer Recht umsetzen will. Es ist auch verständlich, dass aus einer kurzfristigen Optik die Anpassung bestehender Gesetze bevorzugt wird. Dennoch bedauern wir, die Zughaftigkeit der Gesetzesvorlage und die Tatsache, dass einige der vorgeschlagenen Änderungen nur einen kosmetischen Effekt haben werden und den Problemen, die sie lösen sollen, nicht angemessen sind. Die Revision der GAFI-Normen bietet eine Gelegenheit, die Schweizerischen Regeln zur Bekämpfung der Geldwäscherei ambitioniert, umfassend und dauerhaft auf die Höhe der Zeit zu bringen. Diese Gelegenheit sollte man nicht ungenutzt verstreichen lassen. Andernfalls wird die Schweiz in den kommenden Jahren immer wieder gezwungen sein, ihr Dispositiv zu modifizieren, um sich den strengeren internationalen Normen und der verschärften Praxis anzupassen. Wir weisen deshalb auf die wichtigsten Lücken und Schwächen der Gesetzesvorlage hin und schlagen wirksamere Massnahmen vor.

### 2.1 Verschärfung der Massnahmen zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person von juristischen Personen – mehr öffentlich zugängliche Informationen in den Handelsregistern

Der Gebrauch von Unternehmensstrukturen und Rechtskonstrukten, um die Identität der wirtschaftlich Berechtigten zu verschleiern, ist ein wiederkehrendes Element in der internationalen Finanz- und Wirtschaftskriminalität. Ein Bericht der Stolen Assets Recovery Initiative, der Weltbank und des United Nations Office of Drugs and Crime stellte fest, dass «die meisten Länder keine kohärente Strategie haben, um diese Problem anzugehen.»<sup>5</sup> Die Veröffentlichung und Analyse der «offshore leaks» Daten im Frühjahr 2013 mit Hundertausenden von rechtlichen Konstrukten zur Verschleierung der Identität

---

<sup>4</sup> [EvB-Vernehmlassungsantwort](#), Finanzplatzstrategie, Erweiterte Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der Annahme unverteuerter Gelder.

<sup>5</sup> *The Puppet Masters. How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, Washington, The World Bank, 2011, p. 33.

ihrer wirtschaftlich Berechtigten hat ebenfalls die Dimensionen der Problematik vor Augen geführt und den Handlungsdruck markant erhöht.

Die GAFI-Vernehmlassungsvorlage schlägt zwei Massnahmen vor um die Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten zu verbessern. Einerseits haben bestehende Inhaberaktiönäre oder die Personen, die solche Aktien erwerben, neu die Pflicht, den Erwerb von Inhaberaktien der Gesellschaft zu melden (Art. 697i OR), andererseits müssen die wirtschaftlich Berechtigten, die mehr als 25 Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen einer nicht börsennotierten Gesellschaft halten, gemeldet werden (Art. 697j und 790a OR). Dieser Schwellenwert von 25 Prozent erscheint neu ebenfalls in der Definition der wirtschaftlich berechtigten Personen einer operativ tätigen juristischen Person in Art. 2a Abs. 4 GwG. Diese Massnahmen, um die GAFI-Empfehlungen 24, 25 und 33 umzusetzen<sup>6</sup>, sind ein Schritt in die richtige Richtung und sie sind zu begrüßen. Dass die Besitzer von Inhaberaktien bisher nicht identifiziert werden konnten, ist einer der Gründe, warum die Schweiz als einziges OECD-Land in der ersten Phase der Evaluation des «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes» der OECD stecken blieb.<sup>7</sup>

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind aber nicht ausreichend. Der Schwellenwert von 25 Prozent in Art. 697j und 790a OR stützt sich auf die aktuelle Praxis und die laufende Reform der Geldwäscherei-Direktive der EU.<sup>8</sup> Die FATCA Gesetzgebung der USA sieht dagegen den tieferen Schwellenwert von 10 Prozent vor, um «U.S. owned foreign entities» zu bestimmen. Der Schwellenwert von 10 Prozent ist deshalb 25 Prozent vorzuziehen, da die Schweizer Finanzintermediäre bei der Berücksichtigung von FATCA ohnehin den niedrigeren Wert bei der Bestimmung der wirtschaftlich Berechtigten beachten werden müssen.

Die Gesetzesvorlage geht bei der Veröffentlichung von Informationen über wirtschaftlich Berechtigte ebenfalls nicht weit genug. Während diese Informationen in Zukunft in der Schweiz vorhanden sein müssen und den Behörden, beispielsweise den Strafverfolgungsbehörden, zur Verfügung stehen müssen, sind sie weiterhin der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Es ist auch nicht vorgesehen, dass die Behörden diese Angaben überprüfen. Die Tatsache, dass die Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung nach dem vorgeschlagenen Gesetz eine Liste der wirtschaftlich Berechtigten führen müssen, erlaubt ihnen ohne zusätzlichen Aufwand einer öffentlichen Publikationspflicht nachzukommen.

Die Frage der Transparenz über die wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen und rechtlichen Konstrukten hat in den letzten Monaten einen wichtigen Platz auf der internationalen Agenda eingenommen. Die Stimmen, die sich für volle Transparenz einsetzen werden mehr und sie werden lauter. So etwa der britische Premier David

---

<sup>6</sup> Diese GAFI-Empfehlungen behandeln die Pflichten bezüglich der Transparenz und der Feststellung der tatsächlichen Nutzniesser von juristischen Personen und rechtlichen Konstrukten. Sie sollen sicherstellen, dass diese Informationen über die effektive Kontrolle den zuständigen Behörden zur Verfügung stehen.

<sup>7</sup> OECD, *Peer review report – Phase 1: Legal and Regulatory Framework – Switzerland*, 2011, § 91-3. <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/CH#peerreview>

<sup>8</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung

Cameron, der die G8 und die EU zu koordiniertem Handeln für mehr Transparenz aufforderte.<sup>9</sup> Ein Bericht für das «World Economic Forum» von 2012 verlangt von allen Ländern, öffentlich zugängliche (und kostengünstige) Register: «Regarding the registration of corporate entities, it is recommended that: 1) information registered with official agencies include both legal owners (directors and shareholders) and beneficial owners 2) the registered information be verified by the registry authority 3) the registered information be updated in a timely manner by the corporate entity when there are changes 4) the register be accessible to the public against payment online; 5) payment should be minimal to encourage access.»<sup>10</sup> Ein kürzlich von der Afrikanischen Entwicklungsbank mit herausgegebener Bericht formuliert eine ähnliche Empfehlung.<sup>11</sup> Es ist deshalb stark davon auszugehen, dass die Zahl derjenige Länder, die volle Transparenz über wirtschaftlich Berechtigte schaffen, schnell zunehmen wird.

Die Schweiz muss hier vorne mithalten, indem sie die volle Transparenz über nicht-börsenkotierte Gesellschaften herstellt und indem sie vorsieht, dass alle Gesellschaften in den Handelsregistern Jahresberichte publizieren müssen. Diese sollten mindestens folgende Informationen enthalten: Verwaltungsrat und operativ Verantwortliche; Aktionäre; die wirtschaftlich Berechtigten, die mehr als 10 Prozent der Aktien kontrollieren. Zudem Tochter- und Muttergesellschaften, Umsatz, Gewinn und Steuerzahlungen, jeweils nach Ländern und Tochtergesellschaften aufgeschlüsselt. Diese Jahresberichte müssen bei den Handelsregistern öffentlich zugänglich sein. Dies machen beispielsweise die Niederlande<sup>12</sup> oder Singapur<sup>13</sup> vor. Die Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten von Schweizer Gesellschaften sollen zudem in den online einsehbaren Handelsregisterauszügen nachgeführt werden, hier liesse sich dem Beispiel von Slovenien folgen.<sup>14</sup> Dies erfordert, dass die Gesellschaften Änderungen bei den wirtschaftlich Berechtigten, die mehr als 10 Prozent der Aktien einer Gesellschaft kontrollieren, umgehend melden müssen.

Ohne diese Informationen ist es bei einem nicht-börsennotierten Unternehmen nicht möglich, herauszufinden, wer dahinter steht. Dies kann bei der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung aber entscheidend sein, wie folgendes Beispiel zeigt. Ein Unternehmen, das in einem Entwicklungsland mit schwacher Regierungsführung Mobilfunk-

---

<sup>9</sup> «Therefore, the G8 and EU must work together to ensure full transparency in beneficial ownership. (...) I hope G8 Leaders will consider publishing national Action Plans by June that set out concrete steps that their governments will take to achieve this – including, for example, by enhancing the availability of beneficial ownership information through central public company registries.» Aus einem Brief an die EU-Kommission, zit. in *Financial Times* 25.04.2013 [unsere Hervorhebung].

<sup>10</sup> WEF (ed.), Global Agenda Council on Organized Crime, *Organized Crime Enablers*, July 2012.

<sup>11</sup> African Development Bank; *Global Financial Integrity (eds.), Illicit Financial Flows and the Problem of Net Resource Transfers from Africa: 1980-2009*, May 2013, p. 44.

<sup>12</sup> *Niederländisches Handelsregister*: <http://www.kvk.nl/englishwebsite/trade-register/searching-in-the-trade-register/> Erhältliche Informationen: Suche nach Namen oder Registrierungsnummer, detaillierte Jahresberichte aller Gesellschaften (auch der nicht-börsennotierten), Datum der Registrierung, Verwaltungsrat und operativ Verantwortliche, unter bestimmten Bedingungen die Aktionäre, Umsatz, Gewinn, Steuern und Tochtergesellschaften. Die Berichtspflichten sind nach der Grösse des Unternehmens gesetzlich abgestuft (Section 2.9.7 Dutch [Civil Code](#) Book 2).

<sup>13</sup> *Handelsregister von Singapur*: <https://www.psi.gov.sg/NASApp/tmf/TMFServlet?app=MYBIZFILE-DIR-ENTITY>. Erhältliche Informationen: Suche nach Namen oder Registrierungsnummer, detaillierte Jahresberichte aller Gesellschaften, börsennotiert oder nicht-börsennotiert, Datum der Registrierung, Verwaltungsrat und operativ Verantwortliche, Aktionäre, Umsatz, Gewinn, Steuern, Aktivitäten (nach Ländern aufgeschlüsselt) und Tochtergesellschaften.

<sup>14</sup> [http://www.ajpes.si/Registers/ePRS\\_Business\\_Register](http://www.ajpes.si/Registers/ePRS_Business_Register)

konzessionen oder Bergbau-Lizenzen erwirbt, die im Besitz einer Schweizer Gesellschaft sind, hat keine Möglichkeit zu überprüfen, ob hinter der Schweizer Gesellschaft nicht Regierungsvertreter oder Beamte dieses Landes stehen, die einen Teil der Erträge für sich selbst abzweigen wollen. Das betreffende Unternehmen könnte sich also wegen der Unmöglichkeit dies zu wissen der Komplizenschaft an der Veruntreuung öffentlichen Eigentums schuldig machen oder gar wegen vermuteter Korruption belangt werden. Das Beispiel ist nicht aus der Luft gegriffen: Eine schwedische Mobilfunkgesellschaft wurde angeklagt, weil sie 3G-Lizenzen von einer Gesellschaft in Gibraltar erwarb, hinter der höchstwahrscheinlich Gulnara Karimova, die Tochter des usbekischen Diktators steht. Ein Rechtsgutachten hat kürzlich dem beschuldigten Unternehmen vorgeworfen, die wirtschaftlich Berechtigten der Gesellschaft, die die Lizenzen verkaufte, nicht herausgefunden zu haben. Dies obwohl sie es nicht auf der Basis der öffentlich zugänglichen Informationen tun konnte.<sup>15</sup> Ebenso gibt es verschiedene aktuelle Fälle von «politisch exponierten Personen» oder kriminellen Netzwerken, die sich hinter Schweizer Gesellschaften verstecken.<sup>16</sup>

Transparenz und Informationen über wirtschaftliche Berechtigte sind auch zur Bekämpfung der Steuerflucht entscheidend. Steuerbehörden brauchen Informationen über die Besitzverhältnisse zwischen juristischen Personen. Solange eine ausländische steuerpflichtige Person oder ein Unternehmen die Existenz eines Besitzverhältnisses mit Hilfe einer Schweizer Gesellschaft, vor den Steuerbehörden seines Herkunftslandes verschleiern kann, können Steuern hinterzogen werden.<sup>17</sup> Umgekehrt können die Steuerbehörden eines Landes ohne diese Informationen eine vermutete Steuerhinterziehung weder aufdecken noch dokumentieren und deshalb auch nicht um Amtshilfe ersuchen.

Da die Finanzintermediäre gemäss dieser Vernehmlassungsvorlage angehalten sind, die wirtschaftlich Berechtigten zu überprüfen, wenn sie Geschäftsbeziehungen eingehen, wäre eine Pflicht zur Veröffentlichung dieser Informationen naheliegend und kohärent. Dies würde den Finanzintermediären ermöglichen, zu überprüfen, ob die Informationen, die sie von ihren Geschäftspartnern erhalten, sich mit denjenigen decken, die ans Handelsregister übermittelt wurden.

Die EvB hat bei der Erarbeitung dieser Vernehmlassungsantwort verschiedene Optionen geprüft und verworfen, die hier kurz erwähnt werden sollen:

- a) Eine Publikationspflicht der Aktionäre in den Handelsregistern, wie sie in den meisten europäischen Ländern üblich ist<sup>18</sup>, ist nicht ausreichend, da andere

---

<sup>15</sup> *Financial Times*, 8.3.2013.

<sup>16</sup> *L'Hebdo* vom 4.7.2012 dokumentierte die Existenz von Briefkasten-Gesellschaften im Kanton Freiburg, die dem Obiang-Clan, der korrupten Herrscherfamilie von Äquatorialguinea gehören. *La Liberté* vom 27.04.2013 berichtete über eine US-amerikanische Untertersuchung wegen Geldwäscherei einer weissrussischen Bank, die ebenfalls im Besitz einer Gesellschaft im Kanton Freiburg war.

<sup>17</sup> MARRIAGE, Alex, *Secret structures, hidden crimes: Urgent steps to address hidden ownership, money laundering and tax evasion from developing countries*, Eurodad (éd.), 2013.

<sup>18</sup> RICCARDI, Michele, (ed.), *The identification of beneficial owners in the fight against money laundering - Final report of project BOWNET – Identifying the beneficial owner of legal entities in the fight against money laundering networks*, Milano, Transcrime, 2013, p.53. [http://www.bow-net.eu/materials/BOWNET\\_Final\\_report.pdf](http://www.bow-net.eu/materials/BOWNET_Final_report.pdf).

Gesellschaften (Briefkastenfirmen oder operationelle Gesellschaften) Aktionäre einer Gesellschaft sein können.

- b) Lediglich die Publikation eines Geschäftsbericht im Sinne von Art. 958 Abs. 2 OR vorzusehen ist ebenfalls nicht ausreichend, da nicht alle Gesellschaften einen Geschäftsbericht erstellen müssen und darin keine genauen Angaben über die wirtschaftlich Berechtigten gemacht werden müssen. Es wäre also nicht angezeigt, die Produktion solcher Geschäftsberichte zu generalisieren, da sie kaum Informationen enthalten, die für die Bekämpfung der Geldwäscherei relevant sind. Stattdessen sollen aber alle Schweizer Unternehmen diejenigen Informationen veröffentlichen, die wir oben vorgeschlagen haben.
- c) Von den Handelsregisterämtern zu verlangen, dass sie selber die wirtschaftlich Berechtigten überprüfen, scheint im Vergleich mit ihren heutigen Aufgaben zu viel verlangt. Deshalb sollen die Unternehmen diese Informationen den Handelsregistern melden und diese sie veröffentlichen müssen.

## 2.2 Ausweitung der obligatorischen Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten durch Finanzintermediäre

Die GAFI-Norm bezüglich der Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten im Rahmen der Sorgfaltsprüfung der Finanzintermediäre wurde präzisiert. Empfehlung 10 verlangt von den Finanzintermediären Massnahmen zur Identifizierung der natürlichen Personen, welche juristische Personen kontrollieren. Die Vernehmlassungsvorlage hat deshalb die Sorgfaltspflichten der Schweizer Finanzintermediäre ausgedehnt indem Artikel 4 des GwG in zwei Punkten geändert wurde.

Erstens wurde Art. 4 um einen Absatz ergänzt, der den Finanzintermediär verpflichtet, den wirtschaftlich Berechtigten «mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» festzustellen, ausser es handelt sich um eine börsenkotierte oder mehrheitlich kontrollierte Tochtergesellschaft. Dies ist eine Verbesserung gegenüber der gegenwärtigen Situation, die von den Finanzintermediären lediglich verlangte, dass sie eine schriftliche Erklärung über die wirtschaftlich berechtigte Person einholen. Allerdings kann der Zusatz «mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» als unnötige Relativierung aufgefasst werden und soll deshalb gestrichen werden.

Zweitens wurde der alte Absatz 1 (d.h. neu Absatz 2) dahingehend ergänzt, dass der Finanzintermediär auch dann eine schriftliche Erklärung über die wirtschaftlich berechtigte natürliche Person einholen muss, wenn die Vertragspartei eine operativ tätige Juristische Person ist. Bisher bestand diese Pflicht nur für Sitzgesellschaften, für operativ tätige Gesellschaften reichten «Firma und Domiziladresse» (Geldwäschereiverordnung-FINMA Art. 39 Abs. 1 b). Diese Präzisierung ist zu begrüssen.

Es ist aber zu bedauern, dass keine Anstrengungen unternommen wurden, um die Regeln zur Bestimmung der wirtschaftlich Berechtigten von Trusts zu präzisieren. Nach geltendem Recht<sup>19</sup> müssen Finanzintermediäre bei Personenverbindungen, Trusts oder

---

<sup>19</sup> [GwV-FINMA](#), Art. 53

anderen Vermögenseinheiten, an denen keine bestimmte Person wirtschaftlich berechtigt ist und die nicht widerrufbar sind, den effektiven Gründerin oder die effektiven Gründer; die Personen, die der Vertragspartei oder ihren Organen Instruktionen erteilen können; den nach Kategorien gegliederten Kreis von Personen, die als Begünstigte in Frage kommen können sowie Kuratorinnen und Kuratoren, Protektorinnen und Protektoren sowie vergleichbare Funktionsträgerinnen und Funktionsträger identifizieren. Bei widerrufbaren Konstruktionen sind die widerrufsberechtigten Personen als wirtschaftlich berechtigte Person aufzuführen. Bisher gibt es aber keine Pflicht, bei Überweisungen an Begünstigte, die wirtschaftlich Berechtigten festzustellen.

Es ist sinnvoll, diese Konkretisierungen bereits ins Gesetz aufzunehmen, indem unter Let. d die bisherigen Bestimmungen aus der GwV Finma übernommen werden und diese in zweierlei Hinsicht ergänzt werden:

- Die Identifizierung gemäss Art. 53 Abs. 1 GwV Finma sollte auch für widerrufbare (Abs. 2) Konstruktionen gelten.
- Zusätzlich sollten Finanzintermediäre auch die Herkunft der Mittel im Besitz eines Trusts feststellen und die wirtschaftlich Berechtigten an früheren Überweisungen von Trusts identifizieren. Weil es bei Discretionary Trusts keine genau festgelegten Begünstigten gibt, können die Finanzintermediäre die wirtschaftlich Berechtigten nicht bestimmen.<sup>20</sup> Die vorgeschlagene Ergänzung erlaubt es diese Lücke wenigstens teilweise zu füllen.

En passant sei bemerkt, dass es sinnvoll wäre in der GwV FINMA festzuschreiben, dass die Kuratorinnen und Kuratoren sowie vergleichbaren Funktionsträgerinnen und Funktionsträger von Trusts und ähnlichen Konstruktionen innerhalb einer bestimmten Frist (14 Tage) jegliche Änderungen im Kreis der Begünstigten dem Finanzintermediär melden müssen.

Nach einer aktuellen Studie der Weltbank spielen Trusts innerhalb der intransparenten Strukturen bei der Geldwäsche von grossen Korruptionsfällen bisher nur eine untergeordnete Rolle.<sup>21</sup> Deren Bedeutung wird aber zweifellos in dem Masse zunehmen, wie sich international die Transparenz von Unternehmensstrukturen durchsetzt. Deshalb ist es unumgänglich auch für Trusts und ähnliche Konstrukte Transparenzregeln zu entwickeln, soweit es dies das Haager Trustübereinkommen, das die Schweiz 2007 ratifiziert hat, erlaubt.

---

<sup>20</sup> Cf. [Arrêt rendu le 18 mars 2011 par le TAF, cause N° A-7013/2010](#).

<sup>21</sup> *The Puppet Masters. How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, Washington, The World Bank, 2011, pp. 202-7. Trusts wurden lediglich in 5% der hunderten von untersuchten Fällen gebraucht.

### 2.3 Politisch exponierte Personen (PEP) – Beibehaltung von juristischen Personen als PEP

Die Vernehmlassungsvorlage schlägt vor, in Artikel 2a des GwG die Definition von PEP aus Artikel 2 der GwV FINMA zu übernehmen. Damit verbunden ist eine bedeutende Ausweitung der Unterstellten und des Personenkreises, die als PEP gelten, was grundsätzlich zu begrüssen ist. Damit erfüllt die Schweiz die geänderten GAFI-Empfehlungen bezüglich nationalen PEP, PEP in internationalen Organisationen und PEP, die nicht mehr in Funktion sind. Die vorgeschlagene Formulierung übernimmt jedoch Artikel 2 GwV FINMA nicht unverändert, weil die Definition der «nahe stehenden» Personen nur noch natürliche Personen umfasst. Artikel 2 Abs. 1a GwV FINMA betrachtet als PEP auch «Unternehmen und Personen [...], die den genannten Personen aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahe stehen». Der vorgeschlagene Artikel 2a, Abs. 2 GwG lautet: « Als politisch exponierten Personen nahestehend gelten natürliche Personen, die Personen nach Absatz 1 aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahe stehen (nahestehende Personen)». Dies ist ein unnötiger Rückschritt, auch andere Länder, zum Beispiel die USA, schliessen in ihrer PEP-Definition juristische Personen mit ein.<sup>22</sup>

Entgegen dem Eindruck, den eine rasche Lektüre der Vernehmlassungsvorlage hinterlassen könnte, ist es weiterhin nötig auch juristische Personen als PEP zu betrachten, obwohl Finanzintermediäre verpflichtet sind, die wirtschaftlich Berechtigten festzustellen, die juristische Personen kontrollieren. Hierzu ein aktuelles Beispiel: Die Frau des gestürzten ägyptischen Präsidenten Mubarak hatte zwei Stiftungen in Genf ins Leben gerufen, von denen eine ihren Namen trug.<sup>23</sup> Obwohl Frau Mubarak keine direkte Verfügungsgewalt über den Besitz dieser Stiftungen ausübte, wäre sie nach der PEP Definition der GwV FINMA als nahe stehend betrachtet worden, was Auswirkungen auf die Sorgfaltspflichten von Finanzintermediären im Kontakt mit diesen Stiftungen gehabt hätte. Nach der vorgeschlagenen revidierten Fassung wäre das nicht mehr der Fall.

Diese Unterscheidung würde auch bei Embargo- oder Blockierungsentscheiden eine Rolle spielen. Die vorgeschlagene Formulierung würde es operativen Unternehmen, die PEP Nahe stehen erlauben, sich davon nicht betroffen zu sehen. Es wäre also ein Leichtes mit Hilfe dieser juristischen Personen die Embargo- oder Blockierungsentscheide zu umgehen. Deshalb sollte die aktuelle Formulierung in der GwV FINMA im neuen Artikel 2a des GwG beibehalten werden, so wie das auch im Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG) der Fall ist.<sup>24</sup>

Die Formulierung «erkennbar nahe stehen» ist ungenau und wirkt abschwächend, «erkennbar» sollte deshalb gestrichen werden.

---

<sup>22</sup> Der *Code of Federal Regulations* 103.175 betrachtet als "Senior foreign political figure" "A corporation, business, or other entity that has been formed by, or for the benefit of" einer PEP oder der PEP nahe stehenden Person.

<sup>23</sup> *L'Hebdo*, 22.6.2011.

<sup>24</sup> Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen [RuVG](#), Art. 2b, Abs 2.

## 2.4 Einführung neuer Steuerverbrechen

Die Revision der GAFI-Empfehlungen von 2012 setzte neu Steuerverbrechen (tax crimes/infractions fiscales graves)<sup>25</sup> auf die Liste der Vortaten zur Geldwäscherei. Der Vernehmlassungsvorschlag schlägt deshalb Änderungen und Ergänzungen im Strafrecht und im Steuerrecht vor (Art. 14 Abs. 4 VStrR, Art. 186, 186 a, 188 DBG und Art. 59 bis 61 StHG). Grundsätzlich sollte jedes vorsätzliche Steuerdelikt, abgesehen von Bagatellfällen als Vortat zur Geldwäscherei betrachtet werden und das Bankgeheimnis entsprechend aufgehoben werden können. Die Unterscheidungen zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, aber auch diejenige zwischen Steuervergehen und Steuerverbrechen, die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen wird, sind künstlich, willkürlich und gegenüber dem Ausland schwierig zu verteidigen.

Die Unterscheidung zwischen Steuervergehen und Steuerverbrechen ist nur unter zwei Bedingungen akzeptabel: Einerseits braucht es dann zwingend Massnahmen, die verhindern, dass nicht versteuerte Gelder aus «einfacher» Steuerhinterziehung weiterhin in die Schweiz gelangen. In der Vernehmlassungsvorlage «Finanzplatzstrategie» sind dazu erweiterte Sorgfaltspflichten vorgeschlagen. Wir möchten hier noch einmal unterstreichen, dass der automatische Informationsaustausch zwischen Rechtsstaaten das wirksamste Mittel zur Abschreckung von nicht-versteuerten Geldern darstellt. Andererseits muss die Kategorie der Steuerverbrechen, die eine Vortat zur Geldwäscherei darstellen, gegenüber der Vernehmlassungsvorlage erweitert und klarer definiert werden.

Wir haben Zweifel am vorgeschlagenen Vorgehen der Verfolgung von Steuerverbrechen und bedauern, dass die Bussen für juristische Personen so gering ausgefallen sind. Wir gehen in der Folge auf alle Punkte einzeln ein.

### a) Die Definition der Steuerverbrechen ist zu eingeschränkt und zu ungenau

Im Kern schlägt die Vernehmlassungsvorlage im Bereich der direkten Steuern eine neue Definition des Steuerbetrugs vor (Art. 186 Abs. 1, 1 bis, 2 et 4 DBG). Die einfache Form davon ist weiterhin ein Delikt und stellt keine Vortat zur Geldwäscherei dar. Absatz 1 bis definiert die qualifizierte Form des Steuerbetrugs, bei dem die nicht deklarierten Steuerfaktoren mindestens 600'000 Franken betragen. Erst dann ist der Steuerbetrug ein Steuerverbrechen und damit Vortat zur Geldwäscherei.

Diese Definition ist zu eingeschränkt. Zunächst ist der Schwellenwert von 600'000 Franken zu hoch. Im Vergleich mit der Rechtsprechung bei indirekten Steuern fällt auf, dass hier bereits ein Betrag von 15'000 Franken als erheblich nach Art. 14 Abs. 2 VStrR gilt.<sup>26</sup> Im Durchschnitt der Kantonshauptorte beträgt die Steuerbelastung auf einem Einkommen von 500'000 Fr. (verheiratet, keine Kinder) 27 Prozent.<sup>27</sup> Wer Einkommen von 600'000 Franken nicht deklariert, bringt den Staat um Einnahmen in der Höhe von mehr als 162'000 Franken, das ist mehr als zehn Mal so viel, wie im Bereich der indirekten Steuern als erheblich betrachtet wird. Dies ist konservativ geschätzt, weil die Vermögenssteuern nicht berücksichtigt wurden.

---

<sup>25</sup> Siehe «catégories désignées d'infractions» im GAFI [Glossar](#).

<sup>26</sup> Siehe FN 61 des Berichts der Vernehmlassungsvorlage.

<sup>27</sup> Siehe AFC, (éd.), *Charge fiscale en Suisse, chefs-lieux des cantons – chiffres cantonaux 2010, 2011*, p. 15.

Die Erklärung von Bern erachtet eine Summe von «nicht deklarierten Steuerfaktoren» von 150'000 Franken als angemessen.<sup>28</sup> Aus entwicklungspolitischer Perspektive ist auch diese Summe immer noch sehr hoch. Auf einem hinterzogenen Einkommen von 150'000 Franken wären in Bangladesch ca. 15'000 Franken Steuern fällig.<sup>29</sup> Das Jahresgehalt eines Lehrers oder einer Lehrerin in Bangladesch beträgt 1000 Franken, diese haben durchschnittlich 50 Schüler und Schülerinnen in ihrer Klasse. Ein Einkommen von 150'000 Franken zu hinterziehen, verhindert also, dass 750 Kinder ein Jahr lang die Schule besuchen können.

Zudem gibt es keinerlei rationale Begründung die Hinterziehung von Erbschafts- und Schenkungssteuern durch im Ausland Steuerpflichtige nicht als schwerer Steuerbetrug gelten soll, wie es der Vernehmlassungskommentar auf S. 63 postuliert.

Zudem soll bereits im Gesetz «arglistig» genauer definiert werden und explizit die Verwendung von komplexen Strukturen (z.B. die Errichtung und nicht-Deklaration einer Offshore-Gesellschaft zur Aufbewahrung und Verwaltung des Vermögens oder die Verwendung intransparenter Strukturen zur Verschleierung) sowie den Beizug Dritter zur Verschleierung der Identität (Strohänner) als arglistig bezeichnet werden. Im Kommentar zur Vernehmlassungsvorlage findet sich eine solche Präzisierung («das Errichten und Nichtdeklarieren einer Offshoregesellschaft zur Vermögensverwaltung oder die Errichtung undurchschaubarer Gesellschaftsstrukturen in mehreren Kantonen zum Zweck der Steuerhinterziehung»), sie fehlt aber im Gesetz.<sup>30</sup>

Entscheidend ist, dass die vorgeschlagene Verschärfung des qualifizierten Tatbestandes es erlaubt, auch die beteiligten Finanzintermediäre wegen der Beteiligung an der Geldwäscherei zu verfolgen.

#### b) Gefahr der Verdunkelung oder Beweisvernichtung

Problematisch ist auch das vorgeschlagene Vorgehen zur Verfolgung des neuen Steuerbetrugs. Demnach soll immer die kantonale Steuerverwaltung zuerst ein Verfahren wegen Steuerhinterziehung einleiten. Die Mittel dabei sind beschränkt (keine Zwangsmittel und kein Zugang zu Bankdaten). Gemäss Art. 183 DGB muss die Steuerverwaltung die betroffene Person darüber informieren, dass ein Verfahren gegen sie eröffnet worden ist. Erst in einem zweiten Schritt, wenn die untersuchende Steuerbehörde einen Steuerbetrug vermutet, leitet sie die Verfahrensakten der zuständigen Strafverfolgungsbehörde weiter. Durch dieses zweistufige Vorgehen kann der Steuerpflichtige gewarnt werden, was ihm erlaubt die Existenz von Vermögenswerten durch weitere komplexe Transaktionen zu verschleiern oder Beweise zu vernichten, die von den Steuerbehörden gerade nicht eingefordert werden können.

Solange die Steuerbehörden nicht über erweiterte Zwangsmittel verfügen ist dies also problematisch. Andererseits wäre es auch nicht sinnvoll, für jede Steuerhinterziehung

---

<sup>28</sup> Gemäss der selben Berechnung würde ein nicht versteuertes Einkommen von 150'000 Franken zu einem Steuerausfall von 20'000 Franken führen.

<sup>29</sup> <http://southasia.oneworld.net/news/shortage-of-teachers-in-bangladesh-jeopardises-primary-education#.UJ9tyJymXl8>  
Gemäss Weltbank betrug der durchschnittliche Monatslohn in Bangladesch 2008 32 Dollar.

<sup>30</sup> S. 61.

ein Strafverfahren zu eröffnen. Ohne das Grundprinzip zu verletzen, dass die Steuerbehörden zunächst ein Verfahren wegen Steuerhinterziehung führen und erst später die Strafverfolgungsbehörden einschalten, wenn sie einen Steuerbetrug vermuten, soll die Möglichkeit offen gelassen werden, dass die Strafverfolgungsbehörden von sich aus aktiv werden können, ohne dass zuerst ein Verfahren wegen Steuerhinterziehung eröffnet wird. Dies ist etwa dann denkbar, wenn sie überzeugende Hinweise auf einen Steuerbetrug erhalten haben, zum Beispiel im Rahmen der Verfolgung eines anderen Deliktes oder von ausländischen Strafverfolgungsbehörden. Ebenso soll die Möglichkeit explizit vorgesehen werden, dass bei erdrückenden Indizien die Steuerbehörden ein Verfahren unmittelbar nach der Eröffnung an die Strafverfolgungsbehörden weiter leiten können, bevor der Steuerpflichtige informiert wird.

Aus Gründen der Kohärenz sollte diese Änderung eingeführt werden ohne die angekündigte Reform des Steuerstrafrechts abzuwarten. Der Mangel, dass die Steuerbehörden über keine Zwangsmittel verfügen, obwohl sie neu auch qualifizierte Steuerdelikte verfolgen müssen, soll im Rahmen der Reform des Steuerstrafrechts behoben werden.

c) Die vorgesehenen Sanktionen sind zu mild

Für natürliche Personen ist das Strafmass für einen qualifizierten Betrug auf fünf Jahre beschränkt. Für den qualifizierten Raub sind indes Gefängnisstrafen von bis zu 10 Jahren vorgesehen. Ein Steuerverbrechen sollte deshalb ebenfalls mit maximal 10 Jahren Gefängnis bestraft werden können.

Die vorgesehene Bussenhöhe für qualifizierten Steuerbetrug für juristische Personen beträgt maximal das Fünffache der hinterzogenen Steuer. Diese Sanktion ist gerade im Vergleich mit den vorgeschlagenen Strafen für natürliche Personen viel zu schwach. Die Busse soll maximal das Zehnfache der hinterzogenen Steuer betragen können.

d) Rechtshilfe

Die Vernehmlassungsvorlage schlägt eine Änderung des Rechtshilfegesetzes (IRSG) vor, um den qualifizierten Steuerbetrug zu berücksichtigen. Eine Reform des IRSG wurde bereits 2012 in die Vernehmlassung geschickt und Anfang 2013 zurückgezogen.<sup>31</sup> Wir haben schon damals vorgeschlagen, dass in Art. 3 die Formulierung «einem Ersuchen wird nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt» gestrichen wird. Es widerspricht der Kohärenz und dem Geist dieser ganzen Vernehmlassungsvorlage, wenn bei der Rechtshilfe weiterhin vom Prinzip «Keine Rechtshilfe in Steuersachen» ausgegangen wird und dazu lediglich mehr Ausnahmen formuliert werden.

---

<sup>31</sup> Medienmitteilung des Bundesrates [Rechtshilfe bei Fiskaldelikten: Koordination mit Steuerstrafrecht und GAFI-Umsetzung](#).

## 2.5 Ausweitung des Geltungsbereichs des GwG

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, den Geltungsbereich des GwG, um die Parteien bei Fahrnis- und Grundstückkäufen zu erweitern. Die neuen Artikel 2b und 2c sehen vor, dass Grundstück- oder Fahrniskäufe bei einem Preis von über 100'000 Franken über Finanzintermediäre abgewickelt werden müssen. Dies stellt einen klaren Bruch mit der bisherigen Logik des Gesetzes dar, das ausschliesslich für Finanzintermediäre galt. Der neue Artikel 2 soll «für jedermann gelten» (Bericht, S. 27).

Es lohnt sich diesen Vorschlag und die Thematik des Immobiliensektors im historischen Kontext zu betrachten. In ihrer Evaluation der Schweiz von 2005 kritisierte GAFI dass gewisse Berufsgattungen (Immobilienhändler und Händler mit Edelsteinen) nicht dem GwG unterstellt sind.<sup>32</sup> Die Bundesbehörden gaben eine ambitionierte Reform des GwG in die Vernehmlassung, die spezifische Sorgfaltspflichten für Aktivitäten ausserhalb des Finanzsektors vorsahen. Die Unterstellung von Handelstätigkeiten umfasste nicht nur den Immobilienhandel und den Edelsteinhandel, sondern auch den Kunsthandel.<sup>33</sup> Dies war in Übereinstimmung mit der Europäischen Richtlinie<sup>34</sup> und mit der Praxis in anderen europäischen Ländern. Die deutsche Geldwäschereigesetzgebung unterstellt Immobilienhändler, Rechnungsprüfer und «Personen, die gewerblich mit Gütern handeln».<sup>35</sup> Die damals vorgeschlagene GwG-Reform stiess allerdings auf heftigen Widerstand der betroffenen Berufsgattungen und weiterer Kreise<sup>36</sup>, worauf sie der Bundesrat zurückzog. 2007 folgte eine zweite, weniger ambitionierte Vorlage.<sup>37</sup> Inzwischen haben sich die Geldwäscherei-Fälle ausserhalb der Finanzbranche und besonders im Immobiliensektor vervielfacht, was auch innerhalb der Branche erkannt wird.<sup>38</sup> Ebenso gab es unzählige parlamentarische Vorstösse, auf die der Bericht zur aktuellen Vernehmlassung verweist.

Die jetzt vorgeschlagene Lösung reagiert darauf halbherzig, indem nur Barzahlungsgeschäfte neu geregelt werden, ohne die Akteure spezifischen Sorgfaltspflichten zu unterstellen. Die Wirksamkeit dieser Massnahme darf bezweifelt werden. Geldwäsche bei Immobiliengeschäften muss nicht zwingend über Bargeschäfte laufen. Erkennbar ist sie vor allem aufgrund auffälliger Konditionen, z.B. ein viel zu hoher oder zu niedriger Preis oder ein rascher Handwechsel. Personen, die nicht selber im Immobiliengeschäft aktiv sind und die normalen Bedingungen kennen, sind kaum in der Lage Auffälligkeiten zu erkennen. Schliesslich können beteiligte Immobilienhändler auch aktiv zweifelhafte Transaktionen vorantreiben.

Die Barzahlungspflicht ist eine verpasste Chance, diejenigen Personen, welche diese Handelsgeschäfte tätigen, dem GwG zu unterstellen und – zumindest ab einem

---

<sup>32</sup> GAFI (éd.), [3ème Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte Anti-Blanchiment de Capitaux et contre le Financement du Terrorisme](#), Suisse, novembre.2005, §48 p. 15.

<sup>33</sup> Siehe Rachel English, «Le blanchiment d'argent en matière d'art», *Jusletter*, 22 juin 2009.

<sup>34</sup> Directive du Parlement Européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, art. 2.1.3.

<sup>35</sup> [Geldwäschegesetz](#) vom 13. August 2008 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Februar 2013 (BGBl. I S. 268) geändert worden ist, cf. Par. Ex. § 2 „Verpflichtete“, chiffres 7a, 8, 9, 10 et 13.

<sup>36</sup> Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Grouped'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, Erläuternder [Begleitbericht](#) zum Vernehmlassungsverfahren, 4.4.1.

<sup>37</sup> [Botschaft](#) zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) vom 15. Juni 2007.

<sup>38</sup> Wüest&Partner, [Immomonitoring](#) 2012/1, S. 56.

Mindestbetrag<sup>39</sup> – spezifische Sorgfaltspflichten für den Immobilienhandel und Güterhandel zu formulieren. Diese würden die Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre ergänzen und sie könnten ähnlich aussehen («Know your customer», Meldepflicht, spezifische Pflichten für Hochrisiko-Transaktionen, die grosse Summen oder PEP betreffen, etc.) Wir verweisen hier, auf diesen Schwachpunkt, ohne einen eigenen Vorschlag zu formulieren. Wir sind der Ansicht, dass der Vorschlag der Bundesbehörden von 2005 einen gangbaren Weg darstellte und erneut diskutiert werden sollte. Alternativ könnten die Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei ausserhalb der Finanzintermediäre auch in einem eigenen Gesetz geregelt werden.

## 2.6 Rohstoffhandel und Geldwäscherei – Notwendige Präzisierungen

Der vorliegende Bericht widmet dem Rohstoffhandel einen Exkurs, der zum Schluss kommt, dass eine Unterstellung des Rohstoffhandels nicht notwendig ist. Dieses Fazit und die Argumente, die dazu führten, verdienen eine eingehende Betrachtung.

Die Schweiz ist der wichtigste Rohstoffhandelsplatz der Welt. Die EvB schätzt, dass die Branche in der Schweiz 20 Prozent des freien Rohstoff-Weltmarkts kontrolliert,<sup>40</sup> gemäss dem bundesrätlichen «Grundlagenbericht Rohstoffe» beträgt der Weltmarktanteil beim Öl ein Drittel.<sup>41</sup> Bei Nicht-Eisenmetallen und deren Erzen sind es gar 50 Prozent.<sup>42</sup> 11 der 13 Unternehmen, welche den weltweiten Rohstoffhandel dominieren haben ihren Hauptsitz oder ihre Handelsabteilung in der Schweiz.<sup>43</sup> Der Transithandel (der zum überwiegenden Teil Rohstoffhandel ist) trägt heute 3,4 Prozent zum BIP der Schweiz bei.<sup>44</sup> Im letzten Jahrzehnt haben sich die Einnahmen aus dem Transithandel vervierzehnfacht. Die Schweiz ist also im globalen Rohstoffhandel dominierend, die darin tätigen Firmen sind aber in der Schweiz keiner spezifischen Regulierung (z.B. bezüglich Lizenzerwerb oder Sorgfaltspflichten) unterworfen, dies im Unterschied etwa zum Finanzsektor. Während im Rohstoffhandel in der Regel sehr grosse Summen im Spiel sind, wird ein Teil davon ohne Finanzintermediäre abgewickelt (Kompensationsgeschäfte, «barter trade»<sup>45</sup> etc.). Dabei ist gerade der Rohstoffsektor «einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt», wie der Grundlagenbericht Rohstoffe festhält.<sup>46</sup> Kommt hinzu, dass mit Rohstoffgeschäften nicht nur Geld gewaschen werden kann, sondern dass auch die Rohstoffe selbst aus illegaler Herkunft stammen können, dass also auch Rohstoffe gewaschen werden können. Aus allen diesen Gründen ist es angezeigt, den Rohstoffhandel dem GwG zu unterstellen.

---

<sup>39</sup> Die EU-Direktive setzt diese Schwelle bei 15'000 Euro an, gegenwärtig wird die Halbierung auf 7'500 Euro diskutiert, in jedem Fall ist die Schwelle deutlich geringer als die vorgeschlagenen 100'000 Franken der Barzahlungspflicht.

<sup>40</sup> Berechnung der EvB auf Basis der Statistiken der UNCTAD und der Schweizerischen Nationalbank.

<sup>41</sup> Grundlagenbericht Rohstoffe, [Bericht](#) der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat», S.11.

<sup>42</sup> *Financial Times*, 26.3.2013.

<sup>43</sup> *First Reserve*, 15.4.13.

<sup>44</sup> Schweizerische Nationalbank, [Zahlungsbilanz der Schweiz 2011](#), August 2012, S. 36.

<sup>45</sup> Die kontroversen Aluminiumgeschäfte von Glencore und Trafigura mit Iran 2012 waren «Barter trade». Die *NZZ* schrieb dazu am 23.05.2013 „Tauschgeschäfte [sind] in der Metallindustrie heute noch üblich“.

<sup>46</sup> «Der Rohstoffsektor ist aufgrund verschiedener Faktoren (u.a. hohe Summen an involvierten finanziellen Mitteln, oft aktiv in Staaten mit schwachem Rechtsstaat) einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt.» [Bericht](#) der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat», S.18.

Dies hat der Gesetzgeber schon einmal grundsätzlich anerkannt, deshalb sieht das GwG in Art. 2 und Abs. 3c vor, dass Finanzintermediäre auch Personen sind, die, «für eigene oder fremde Rechnung [...] mit [...] Rohwaren [...] handeln». Im Gegensatz zu dem, was der Bundesrat kürzlich zu verstehen gab,<sup>47</sup> fällt der Eigenhandel der Rohstoffhändler in den Geltungsbereich des GwG und er war auch eine Zeit lang unterstellt.<sup>48</sup> Erst nach einigen abschwächenden Zwischenschritten hat sich die gegenwärtige Praxis der FINMA heraus kristallisiert: «Der Handel mit Rohwaren ist dem GwG nur unterstellt, wenn er auf fremde Rechnung erfolgt».<sup>49</sup> Nur in diesem Fall gelten die Rohstoffhändler als Finanzintermediäre gemäss GwG und haben als solche deren Pflichten.

a) Die Unterstellung des Handels auf fremde Rechnung im GwG

Bevor wir die Notwendigkeit der Unterstellung des Rohstoff-Eigenhandels begründen, wenden wir uns kurz der Unterstellung des Handels auf fremde Rechnung im GwG zu. Hier stellen sich einige Fragen, die die Bundesbehörden im Vernehmlassungsbericht weder gestellt noch beantwortet haben. Zunächst fehlt eine genaue Definition von «auf eigene Rechnung». Ein beträchtlicher Teil der Rohstoffhandelsgeschäfte wird durch Akkreditive und andere Kredite finanziert, wie gross dieser Anteil ist, wurde aber von den Bundesbehörden oder den Aufsichtsorganen unseres Wissens noch nie untersucht. Man kann sich also fragen, ob es sich hier wirklich um «echten» Eigenhandel im Sinne der Praxis der Kontrollstelle handelt, also «wenn das Geschäft in eigenem Namen, ausschliesslich mit eigenem Vermögen und aus eigenem Interesse sowie auf eigenes Risiko abgeschlossen wird.»<sup>50</sup> Ebenso ist unklar, wie Geschäfte auf fremde Rechnung in der Geschäftspraxis der Rohstoffhändler, also beispielsweise in ihrer Rechnungslegung oder ihren internen Prozessen auftauchen und ob sie überhaupt von Geschäften auf eigene Rechnung unterschieden werden. Rohstoffhändler sind in der Praxis zudem auch noch in ganz anderen Rollen in Geschäfte involviert, so können sie beispielsweise Geschäfte vorfinanzieren oder garantieren, auch Geschäfte mit korrupten Regimen. Ein Vertreter des Rohstoffhandelsunternehmens Gunvor sagte kürzlich dazu: «Es ist üblich, dass die Händler die Vorfinanzierung des Handels mit Rohstoffen zwischen illiquiden Schwellenländern übernehmen ».<sup>51</sup> Da beim Rohstoffhandel auf fremde Rechnung theoretisch die gleichen Sorgfaltspflichten gelten, wie für Finanzintermediäre stellt sich die Frage, ob diese für den Rohstoffhandel angemessen sind. Nach welchen Kriterien soll ein Händler überprüfen, ob ihm illegale Rohstoffe (siehe dazu weiter unten) angeboten werden, wenn er diese auf fremde Rechnung kaufen will? Wird die Einhaltung der Sorgfaltspflichten beim Rohstoffhandel auf fremde Rechnung überhaupt überprüft? Und von wem? Gemeldet werden solche Fälle trotz den erhöhten Korruptionsrisiken des Sektors auf jeden Fall so gut wie nie. Aus dem Bereich Rohstoffhandel und Handel mit Edelmetallen (die von der Statistik nicht auseinander gehalten werden) gab es zwischen

---

<sup>47</sup> Siehe die Antwort des Bundesrates vom 15.02.2012 auf die Motion [11.4161](#) von Ursula Wyss.

<sup>48</sup> Dies wurde zwischen 2000 und 2003 heftig diskutiert, z.B. «Die Neue übt sich sehr in Geduld» *Tages Anzeiger*, 19.01.2002 oder «Die Schweiz legt ihre Beisshemmung ab. Marc Richs Rohstoff-Geschäfte werden dem Geldwäschereigesetz unterstellt», *Cash* 28.01.2002. Über die Praxisänderung der Kontrollstelle nach dem Protest der Branche siehe [Jahresbericht der Kontrollstelle für Geldwäscherei 2003](#), § 2.3.10, 2004, S. 14.

<sup>49</sup> [FINMA, Rundschreiben 2011/1 Finanzintermediation nach GWG](#) (§72).

<sup>50</sup> Cf. §219 de la [Praxis der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei zu Art. 2 Abs. 3 GwG, 29. Oktober 2008, Der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes im Nichtbankensektor](#).

<sup>51</sup> *Le Monde*, 4.6.2013.

2003 und 2012 ganze 13 (von insgesamt 5917) Verdachtsmeldungen an die Meldestelle, d.h. 0,2 Prozent.<sup>52</sup>

b) Die Unterstellung des Eigenhandels

Verschieden Argumente werden gegen die Unterstellung des Eigenhandels und damit für die gegenwärtige Praxis angeführt. Das erste ist prinzipieller Natur, weil das GwG nur Finanzintermediäre betrifft und der Rohstoff-Eigenhandel nicht Finanzintermediation darstellt (der Rohstoffhändler bewahrt keine Werte für Dritte auf), soll er nicht unterstellt werden. Weil das GwG gegenwärtig nur Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre formuliert, kann zudem argumentiert werden, dass das GwG nicht geeignet ist, um die Probleme im Rohstoff-Eigenhandel anzugehen. Hier ist allerdings zu entgegnen, dass es dem Gesetzgeber freisteht, spezifische Sorgfaltspflichten für Akteure ausserhalb der Finanzintermediation zu definieren und das Gesetz entsprechend zu ergänzen. Wie erwähnt, wurde dieser Weg in der Schweiz bereits einmal in die Vernehmlassung gegeben und es ist die gängige Praxis in der EU und in Deutschland. Mit der in der gegenwärtigen Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Barzahlungspflicht wird zudem der Geltungsbereich auch über Finanzintermediäre hinaus ausgedehnt. Da beim Handel mit Edelmetallen auch der Handel auf eigene und auf fremde Rechnung unterstellt ist, ist ebenfalls nicht einzusehen, warum dies prinzipiell beim Rohstoffhandel nicht möglich sein sollte.<sup>53</sup>

Das überzeugendste Argument gegen die Unterstellung des Rohstoff-Eigenhandels ist das Problem der Selbstanzeige. Weil der Rohstoffhändler selber Partei eines Geschäfts ist, bei dem illegale Werte ausgetauscht und gewaschen werden ist es schwierig vorstellbar, wie hier Sorgfaltspflichten auf sich selbst angewendet werden sollten, obwohl man allerdings genau dies von Händlern mit Edelmetallen erwartet.

Ein weiteres Argument gegen die Unterstellung wird von der Schweizerischen Bankiervereinigung verbreitet.<sup>54</sup> Demnach sei der Rohstoffhandel abgedeckt, weil die Banken, welche die Operationen finanzieren ihrerseits den Sorgfaltspflichten unterliegen. Der in den Wolfsberg-Prinzipien festgehaltene Grundsatz «Know your customer's customer» mache es überflüssig, den Rohstoffhandel direkt dem GwG zu unterstellen. Wenn überhaupt, gilt dieses Argument nur für Geschäfte, die von Finanzintermediären etwa über Akkreditive finanziert werden. In diesem Fall müssten Banken, die sich an die Wolfsberg-Prinzipien halten, das Geschäft des Kunden überprüfen und dabei auch sicherstellen, dass sie den Kunden des Händlers kennen. Solche freiwilligen Verpflichtungen sind aber dennoch nicht ausreichend, um einen effektiven Schutz gegen illegale Handelsgeschäfte darzustellen. Wie die vielen aktuellen Fälle von Geschäften mit politisch exponierten Personen zeigen, haben die Banken bereits Schwierigkeiten, die Wolfsberg-Prinzipien auf ihr eigenes Geschäft anzuwenden. Die Prinzipien vollständig bei den Geschäften ihrer Kunden umzusetzen, ist noch viel schwieriger, dies umso mehr, wenn der Händler in Komplizenschaft mit dem Verkäufer

---

<sup>52</sup> FEDPOL, *Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei 2012*, Mai 2013, S. 16.

<sup>53</sup> Siehe §219 von [Praxis der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei zu Art. 2 Abs. 3 GwG, 29. Oktober 2008, Der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes im Nichtbankensektor](#).

<sup>54</sup> SwissBanking, *La Suisse, place de négoce des matières premières*, mars 2013, p. 23, [http://shop.sba.ch/999930\\_f.pdf](http://shop.sba.ch/999930_f.pdf).

agiert. Die beteiligten Finanzintermediäre verfügen höchstens in Ausnahmefällen über das Fachwissen und sie verfolgen die Transaktionen nicht nahe genug, um die Legalität von gekauften Rohstoffen wirklich beurteilen zu können.

In dem sie Bargeschäfte in der Höhe von über 100'000 Franken verbietet, zielt die vorgeschlagene Reform in die gleiche Richtung, d.h. über den Finanzsektor sollen die Probleme in anderen Branchen gelöst werden und beispielsweise auch Geldwäsche im Rohstoffhandel verhindert werden. Die Barzahlungspflicht kann aber nur verhindern, dass in der Schweiz mit Bargeld aus illegaler Herkunft, Rohstoffe gekauft werden. Sie hat keinen Einfluss darauf, ob Schweizer Firmen illegale Rohstoffe kaufen. Wie schon erwähnt, können Finanzintermediäre die legale Herkunft von Rohstoffen nicht überprüfen. Zudem kommen bei Rohstoff-Handelsgeschäften auch Banken zum Zuge, die nicht in einem Mitgliedsland der Egmont-Gruppe sind, d.h. wo es keine vergleichbaren Geldwäscherei-Gesetzgebung und know-your customer Regeln gibt. Schliesslich wird, wie schon erwähnt, ein Teil des Rohstoffhandels in Tauschgeschäften ganz ohne Finanzintermediäre abgewickelt, wodurch jedes dispositiv, dass nur auf Finanzintermediäre abstützt, lückenhaft bleibt.

c) Die Problematik der illegalen Rohstoffe wurde ignoriert

Bei der Diskussion um die Unterstellung des Rohstoffhandels (auf eigene oder auf fremde Rechnung) fehlt in der Regel ein entscheidender Punkt. Die Diskussion konzentriert sich nämlich auf die Frage, wie verhindert werden kann, dass illegales Geld über Rohstoffgeschäfte auf den Schweizer Finanzplatz gerät. Dabei wird aber die Möglichkeit ignoriert, dass die Rohstoffe selbst aus einem Verbrechen stammen (gemäss Artikel 305 bis SGB beispielsweise Rohstoffe, die aus Veruntreuung staatlichen Eigentums stammen oder durch Korruption erworben wurden oder Rohstoffe, bei deren Herstellung die Menschenrechte, etwa durch Kinderarbeit, verletzt wurden oder Rohstoffe, bei denen das Kriegsrecht verletzt wurde, wenn sie aus Plünderungen in Kriegsgebieten stammen). In diesen Fällen werden also illegale Rohstoffe von Schweizer Firmen gekauft und beim Weiterverkauf gewaschen. Mit anderen Worten, es ist durchaus möglich, dass ein Krimineller einen Schweizer Rohstoffhändler braucht (der unwissend oder ein Komplize sein kann) um illegale Rohstoffe und nicht Geld zu waschen. Dieses Risiko wird dadurch verstärkt, dass Rohstoffe einige Charakteristika von Geld haben (so sind sie unverderblich, leicht teil- und mischbar, liquid etc.) und dass bei diesen Transaktionen sehr grosse Summen im Spiel sind. Bis heute gibt es aber überhaupt keine Sorgfaltspflichten bei diesen Handelsgeschäften, die beispielsweise auch mit dem Unternehmen eines PEP getätigt werden können.<sup>55</sup> Diese grosse Lücke im Anti-Geldwäsche-Dispositiv muss dringend genauer untersucht und geschlossen werden.

Als Gegenargument wird hierzu immer wieder angeführt, dass es keine entsprechende Internationale Norm gäbe. Als weltweit führender Rohstoffhandelsplatz ist es aber an der

---

<sup>55</sup> Der Grundlagenbericht Rohstoffe ([Bericht](#) der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat) stellt auf S. 21 fest: «Die Aktivitäten einzelner in der Schweiz niedergelassener Firmen, die im Rohstoffhandel tätig sind, können eine aussenpolitische Herausforderung für die Schweiz darstellen. Das gilt namentlich für Rohstoffunternehmen, die im Besitz von politisch exponierten Personen oder von Staaten sind, die demokratische oder menschenrechtliche Defizite aufweisen.» Leider werden diese Risiken aber nur unter dem Gesichtspunkt der aussenpolitischen Kohärenz und nicht im Kontext der Bekämpfung von Wirtschafts- und Finanzkriminalität betrachtet.

Schweiz, die spezifischen Risiken, die sich aus dieser Position ergeben, anzugehen und jetzt zu handeln, ohne einmal mehr auf internationalen Druck zu warten. Es wäre absurd, von den kleineren Handelsplätzen zu erwarten, dass sie den ersten Schritt tun. Die Problematik illegaler Rohstoffe ist erst vor kurzem auf die internationale Agenda gelangt, aber das Thema wird dauerhaft an Bedeutung gewinnen.

d) Schlussbemerkung zum Rohstoffhandel

Die Eigenheiten des Rohstoffhandels (sehr grosse Summen im Spiel, schwache Regierungsführung in den Herkunftsländern und erhöhte Korruptionsrisiken), die Existenz von Tauschhandel/barter trade, bei dem keine Finanzinstitute involviert sind sowie die Komplexität von Handelsgeschäften, die auch durch beteiligte Finanzintermediäre schwierig zu durchschauen sind, führen zu grossen Geldwäscherei-Risiken in dieser Branche (Wäsche von Geld und Wäsche von Rohstoffen). Es ist deshalb dringend nötig, für den Rohstoffhandel spezifische Sorgfaltspflichten zu definieren, auch wenn es sich bei den Rohstoffhändlern nicht um Finanzintermediäre handelt. Die vorgeschlagene Reform des GWG, die bereits eine Erweiterung über Finanzintermediäre hinaus vorsieht, wäre eine Chance, um solche Sorgfaltspflichten zu formulieren. Eine andere Möglichkeit würde darin bestehen, ein eigenes Gesetz, beispielsweise auf Basis von Artikel 305 bis SGB zu formulieren, dass sich spezifisch mit den Risiken der Wäsche von illegalen Rohstoffen durch Handelsgeschäfte in der Schweiz befasst und spezifische Sorgfaltspflichten für Firmen formuliert, die im Rohstoffhandel aktiv sind.

2.7 Die Änderung des Systems der Verdachtsmeldungen ist positiv, verlangt aber schärfere Sanktionen für Finanzintermediäre, die sich nicht daran halten.

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage schlägt vor, das Meldesystem bei Geldwäscherei-Verdacht in zwei wichtigen Punkten zu ändern. Einerseits wird vorgeschlagen, das Melderecht nach Art 305 ter, Abs. 2 SGB abzuschaffen. Aus historischen Gründen (das Melderecht im SGB ist älter als das GwG) koexistierte dieses Recht mit der Meldepflicht nach Art. 9 GWG. Diese Koexistenz wurde von GAFI kritisiert<sup>56</sup> und sie führte zu unterschiedlichen Praktiken der Finanzinstitute und stiftete bei der Meldestelle Verwirrung. Andererseits schlägt die Vernehmlassungsvorlage vor, die Blockierung von Konten nach der Meldung eines begründeten Verdachts bei der Meldestelle zu flexibilisieren. Beide Massnahmen sind eine Verbesserung des Anti-Geldwäscherei-Systems indem sie die Qualität der Meldungen verbessern und die Arbeit der Meldestelle erleichtern. Sie sollten deshalb im definitiven Gesetzesvorschlag unbedingt beibehalten werden.

Es ist aber im Gegenzug unerlässlich, dass die Kontrollbehörde Finanzintermediäre, die ihren Meldepflichten nicht nachkommen, sanktioniert. Nur so kann verhindert werden, dass gewisse Banken den «begründeten Verdacht» sehr restriktiv auslegen und nur in aussergewöhnlichen Situationen Meldung erstatten. In einem Bericht der 2011

---

<sup>56</sup> GAFI (éd.), [3ème Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte Anti-Blanchiment de Capitaux et contre le Financement du Terrorisme](#), Suisse, novembre 2005, §652 p. 139.

veröffentlicht wurde,<sup>57</sup> hatte die FINMA die Abläufe bei 20 Banken untersucht, bei denen im Gefolge des arabischen Frühlings Konten blockiert wurde. Gegen vier der überprüften Banken (d.h. 1/5) wurde ein eingreifendes Verwaltungsverfahren eröffnet und nur 22 von 29 PEP-Geschäftsverbindungen waren als solche erkannt worden. Eineinhalb Jahre später hält die FINMA weiterhin Mängel bei sechs Instituten fest, unterstreicht aber bezüglich der eröffneten Verfahren, dass sich die Verfügungen der FINMA in allen PEP-Verfahren auf «die Feststellung der Mängel beschränkten».<sup>58</sup> Die Aufsichtsbehörde soll die fehlbaren Finanzintermediäre benennen, sie angemessen büssen und regelmässig und transparent über die Anwendung des Anti-Geldwäsche-Dispositivs berichten.

---

<sup>57</sup> [FINMA](#), Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken im Umgang mit Vermögenswerten von „politisch exponierten Personen“, 10. November 2011.

<sup>58</sup> [FINMA, Jahresbericht 2012](#), März 2013, S. 74.

### 3. Spezifische Bemerkungen

#### 3.1 Verschärfung der Massnahmen zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person von juristischen Personen

Die GAFI-Vernehmlassungsvorlage schlägt vor, dass die wirtschaftlich Berechtigten, die mehr als 25 Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen halten einer nicht börsennotierten Gesellschaft gemeldet werden (Art. 697j und 790a OR). Dieser Schwellenwert erscheint ebenfalls in Art. 2a Abs. 4 GwG. In Übereinstimmung mit der FATCA-Gesetzgebung, die vorsieht, dass den US-Behörden die Besitzer einer ausländischen Gesellschaft gemeldet werden müssen, wenn sie 10 Prozent der Aktien halten, soll dieser Schwellenwert gesenkt werden.

#### Änderungsvorschlag

Art. 697 j und 790 a (OR), Art. 2a Abs. 4 GwG: 10% anstelle von 25%.

#### 3.2 Mehr öffentlich zugängliche Informationen in den Handelsregistern:

Die Vernehmlassungsvorlage geht bezüglich der Transparenz von nicht-börsenkotierten Gesellschaften nicht weit genug. Die Informationen bezüglich Aktionären, Struktur, Schlüsselinformationen über die Aktivitäten dieser Gesellschaften sollen veröffentlicht werden. Kollektivgesellschaften, Kommanditgesellschaften, Aktiengesellschaften, Aktienkommanditgesellschaften, die Gesellschaften mit beschränkter Haftung und die Schweizer Zweigniederlassungen von Unternehmen mit Hauptsitz im Ausland sollten jährlich bei den Handelsregistern Berichte mit mindestens folgende Informationen veröffentlichen: Verwaltungsrat und operativ Verantwortliche, Aktionäre und die wirtschaftlich Berechtigten, die mehr als 10 Prozent der Aktien kontrollieren. Zudem Tochter- und Muttergesellschaften, Umsatz, Gewinn und Steuerzahlungen, jeweils nach Ländern und Tochtergesellschaften aufgeschlüsselt. Den jeweiligen Artikeln über die verschiedenen Gesellschaftsformen im OR, solle ein Zusatz beigefügt werden, der diese Offenlegung via Handelsregister verlangt. Wegen ihren Besonderheiten ist dies bei Genossenschaften nicht nötig.

#### Änderungsvorschlag

Art. 552 Abs. 3 (neu), 594 Abs. 4 (neu), 640 Abs. 2 (neu), 765 Abs. 4 (neu), 778 Abs. 2 (neu) 935 Abs. 3 (neu) (OR): Folgenden Absatz einfügen:

«Transparenz nicht-börsenkotierter Gesellschaften

a) Die Gesellschaft ist verpflichtet, dem zuständigen kantonalen Handelsregisteramt jährlich einen Bericht zukommen zu lassen mit Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten, sofern diese mindestens 10% der Anteile kontrollieren, sowie zu Verwaltungsrat, Geschäftsführer oder Direktoren, Aktionären, Tochter- und

Muttergesellschaften, Umsatz, Gewinn, Steuerzahlungen, Aktivitäten nach Land und Tochtergesellschaften sowie Zweigniederlassungen. Dieser Bericht ist durch ein unabhängiges Kontrollorgan im Sinne von Art. 728 OR zu prüfen.

b) Das Handelsregisteramt macht diese Informationen öffentlich zugänglich.

c) Name, Vorname, Heimatort und Wohnort der wirtschaftlich Berechtigten, die mindestens 10% der Anteile an einer Gesellschaft kontrollieren, werden in den entsprechenden Handelsregisterauszügen veröffentlicht.

d) Die Gesellschaft ist verpflichtet, Änderungen in der Liste der wirtschaftlich Berechtigten, die mindestens 10% der Anteile kontrollieren, innert 14 Tagen dem Handelsregisteramt zu melden.»

### 3.3 Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten durch Finanzintermediäre

Die Vernehmlassungsvorlage verpflichtet den Finanzintermediär die wirtschaftlich Berechtigten «mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» festzustellen. Dieser Zusatz kann als unnötige Relativierung aufgefasst werden und soll deshalb gestrichen werden.

#### Änderungsvorschlag

Art. 4 Abs. 1 (GWG):

Streichen: «mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt».

Die Vernehmlassungsvorlage soll im Absatz 2 um die Pflichten der Finanzintermediäre zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von Trusts oder anderen Vermögenseinheiten an denen keine bestimmte Person wirtschaftlich berechtigt ist, ergänzt werden.

#### Änderungsvorschlag

Art. 4 Abs. 2 (GWG): neuen Buchstaben d) einfügen:

«d) Bei Personenverbindungen, Trusts oder anderen Vermögenseinheiten, an denen keine bestimmte Person wirtschaftlich berechtigt ist, muss der Finanzintermediär vom Vertragspartner eine schriftliche Erklärung verlangen, welche diesen Sachverhalt bestätigt und folgende Personen identifiziert:

i. die effektive Gründerin oder den effektiven Gründer;

ii. die Personen, die der Vertragspartei oder ihren Organen Instruktionen erteilen können;

iii. den nach Kategorien gegliederten Kreis von Personen, die als Begünstigte in Frage kommen können;

- iv. Kuratorinnen und Kuratoren, Protektorinnen und Protektoren sowie vergleichbare Funktionsträgerinnen und Funktionsträger;
- v. die wirtschaftlich Berechtigten oder Begünstigten von Auszahlungen;
- vi. Personen mit wirtschaftlicher Berechtigung an den Vermögen, die Trusts und anderen Sitzgesellschaften überwiesen wurden;
- vii. die natürlichen Personen, mit Ausnahme professioneller Berater, mit der letztlichen (direkten oder indirekten) Verantwortung für die Überweisung neuer Vermögenswerte.

### 3.4 Die Bestimmungen über Politisch exponierte Personen (PEP)

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, die aktuelle Praxis zu ändern, indem juristische Personen nicht mehr zu den Personen zählen, die PEP nahe stehen können. Die bisherige Praxis hat sich bewährt und soll deshalb nicht geändert werden.

#### Änderungsvorschlag

Art. 2a Abs. 2 (GWG) unter Berücksichtigung folgender Streichungen abändern:

«Als politisch exponierten Personen nahe stehend gelten ~~natürliche~~ Personen, die Personen nach Absatz 1 aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen ~~erkennbar~~ nahe stehen (nahestehende Personen).»

### 3.5 Einführung neuer Steuerverbrechen

Es ist nötig, den qualifizierten Steuerbetrug bei direkten Steuern genauer und weniger restriktiv zu formulieren, um alle arglistig begangenen Delikte einzuschliessen. Die Verwendung von komplexen Strukturen oder den Beizug Dritter zur Verschleierung der Identität sollen zur arglistigen Täuschung ausreichen. Der Schwellenwert für den qualifizierten Steuerbetrug soll auf 150'000 Franken gesenkt werden.

#### Änderungsvorschlag

Art. 186, Abs. 1 Let. b: Ergänzung (unterstrichen) und 1<sup>bis</sup> Änderungen

«b. die Steuerbehörde durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von Tatsachen arglistig irreführt oder sie in einem Irrtum arglistig bestärkt. Der Gebrauch komplexer Strukturen (etwa die Errichtung einer Offshore-Gesellschaft zur Vermögensverwaltung) oder der Beizug Dritter zur Verschleierung der Identität sind bezeichnend für arglistiges Vorgehen.

1bis Mit Freiheitsstrafe bis zu ~~fünf~~-zehn Jahren oder Geldstrafe bestraft wird, wer einen Steuerbetrug nach Absatz 1 begeht, wenn die nicht deklarierten Steuerfaktoren mindestens ~~600'000~~-150'000 Franken betragen.»

Das vorgeschlagene prozedurale Vorgehen überzeugt nicht. Es ist wichtig, zu verhindern, dass ein eröffnetes Verfahren wegen Steuerhinterziehung einen Steuerpflichtigen warnt und es ihm erlaubt, Beweise zu vernichten, die erst von den Strafverfolgungsbehörden in einem Verfahren wegen qualifiziertem Steuerbetrug eingesehen werden könnten. Ebenso muss verhindert werden, dass hinterzogenes Vermögen in Sicherheit gebracht wird.

#### Änderungsvorschlag

Art. 188 DBG: Zusatz in Absatz 1 (neu unterstrichen)

«1 Kommt die kantonale Verwaltung für die direkte Bundessteuer im Verfahren nach Artikel 183 zum Schluss, dass ein Steuerbetrug begangen wurde oder Quellensteuern veruntreut wurden, so überweist sie die Verfahrensakten der für die Verfolgung des kantonalen Steuervergehens oder Steuerverbrechens zuständigen Strafverfolgungsbehörde. Hat die kantonale Steuerbehörde einen dringenden Tatverdacht oder besteht Verdunkelungsgefahr, so kann sie die Verfahrensakten auch an die zuständige Strafverfolgungsbehörde überweisen, bevor die betroffene Person nach Art. 183 Abs.1 informiert wurde. Diese Behörde verfolgt auch das Vergehen oder das Verbrechen gegen die direkte Bundessteuer.

Folgenden Absatz 5 einfügen:

«Hat eine Strafverfolgungsbehörde Kenntnis eines Sachverhalts, der auf schwere Steuerhinterziehung verweist, ist sie befugt, aus eigener Initiative die Strafverfolgung einzuleiten. »

Die vorgesehene Maximalstrafe bei Steuerbetrug von natürlichen Personen ist zu niedrig.

#### Änderungsvorschlag

Art. 186 DBG: Abs. 1bis: die maximale Strafe erhöhen von 5 auf 10 Jahre:

«Mit Freiheitsstrafe bis zu ~~fünf~~ zehn Jahren [...]»

Die vorgesehene Maximalstrafe bei Steuerbetrug von juristischen Personen ist ebenfalls zu niedrig.

#### Änderungsvorschlag

Art. 186a DBG: Abs. 1 Ziffer b: die maximale Busse erhöhen vom "Fünffachen" auf das «Zehnfache»:

«[...] das Zwei- bis ~~Fünf~~Zehnfache der hinterzogenen Steuer.»

### 3.6 Rechtshilfe

Die Vernehmlassungsvorlage schlägt eine Änderung des Rechtshilfegesetzes (IRSG) vor, um den qualifizierten Steuerbetrug zu berücksichtigen. Es widerspricht der Kohärenz und dem Geist dieser ganzen Vernehmlassungsvorlage, wenn bei der Rechtshilfe weiterhin vom Prinzip «Keine Rechtshilfe in Steuersachen» ausgegangen wird und dazu lediglich mehr Ausnahmen formuliert werden.

#### Änderungsvorschlag

##### Art. 3, Abs.3 Rechtshilfegesetz: Ersatzlos streichen

~~3 Einem Ersuchen wird nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint oder Vorschriftenüberwährungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt. Es kann jedoch entsprochen werden:~~

~~a. einem Ersuchen um Rechtshilfe nach dem dritten Teil dieses Gesetzes, wenn ein Abgabebetrug Gegenstand des Verfahrens ist;~~

~~b. einem Ersuchen nach allen Teilen dieses Gesetzes, wenn ein qualifizierter Abgabebetrug im Sinne von Artikel 14 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht Gegenstand des Verfahrens ist.~~

### 3.7 Unterstellung von Fahrnis- und Grundstückkäufen unter das GwG

Die vorgeschlagene Lösung Immobiliengeschäfte nur indirekt und ohne die direkt Beteiligten dem GWG zu unterstellen, anzugehen, überzeugt nicht. Der Bundesrat wird gebeten, im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten, der zur Verhinderung von Geldwäsche spezifische Sorgfaltspflichten für Geschäfte vorsieht, die nicht im engen Sinne Finanzintermediation sind (u.a. Immobilienhandel).

### 3.8 Ausweitung des Geltungsbereich des GwG auf den Rohstoffhandel

Der Exkurs über den Rohstoffhandel im Vernehmlassungsbericht überzeugt nicht. Der Bundesrat wird gebeten im weiteren Gesetzgebungsprozess die Unterstellung des Rohstoffhandels auf fremde Rechnung bezüglich Effektivität und Überwachung zu thematisieren. Er wird ausserdem gebeten, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Wäsche von Rohstoffen, die aus Verbrechen stammen (Waschen von illegalen Rohstoffen) und die durch in der Schweiz tätige Firmen gehandelt werden(auf eigene oder fremde Rechnung), unterbunden werden kann.

### 3.9 Schärfere Sanktionen für Finanzintermediäre, die ihre Sorgfaltspflichten verletzen

Das GwG soll um einen Artikel ergänzt werden, der die FINMA verpflichtet, in regelmässigen Abständen die Erfüllung der Sorgfaltspflichten durch die Finanzintermediäre zu überprüfen, fehlbare zu sanktionieren und darüber zu berichten.

#### Änderungsvorschlag

Art. 17 GwG: neuer Artikel 17 bis einfügen:

«Die FINMA ist verpflichtet, regelmässige Kontrollen über die Einhaltung und Umsetzung der Sorgfaltspflichten seitens der zur Ausübung ihrer Tätigkeit bewilligten Finanzintermediäre durchzuführen. Sie kann zu diesem Zweck anstelle der entsprechenden Prüfgesellschaften an Ort und Stelle Kontrollen durchführen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden veröffentlicht. Finanzintermediäre, die ihre Sorgfaltspflichten erwiesenermassen schwerwiegend vernachlässigt haben, werden dem geltenden Verwaltungsrecht entsprechend sanktioniert, und ihre Namen werden von der FINMA veröffentlicht.»