



**Bern, 22.5.2024**

---

# **Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Per- sonen und die Identifikation der wirtschaftlich be- rechtigten Personen (VE-TJPG)**

## **Ergebnisbericht**

---

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| 1. Ausgangslage.....   | 7  |
| 2. Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept .....   | 7  |
| 2.1. Vernehmlassungsverfahren .....  | 7  |
| 2.2. Auswertungskonzept.....   | 9  |
| 3. Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (VE-TJPG)..... | 10 |
| 3.1. Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmenden .....   | 10 |
| 3.2. Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung .....  | 11 |
| 3.3. Themenspezifische Analyse .....   | 12 |
| 3.3.1. Gegenstand und Zweck des Gesetzes .....   | 12 |
| <i>Titel des Gesetzes</i> .....  | 12 |
| <i>Erfordernis eines zentralen Bundesregisters</i> .....   | 12 |
| <i>Vermutung der Richtigkeit der Eintragungen im Register</i> .....  | 12 |
| <i>Register als wesentliches Instrument im Gesamtdispositiv zur GW-Bekämpfung</i> .....  | 12 |
| 3.3.2. Anwendungsbereich des TJPG .....  | 13 |
| <i>Beaufsichtigte Rechtseinheiten</i> .....  | 13 |
| <i>Gemeinnützige Stiftungen und Vereine</i> .....  | 13 |
| <i>Ausländischen Rechtseinheiten</i> .....   | 13 |
| <i>Erwerb von Grundstücken durch ausländische Rechtseinheiten</i> .....  | 14 |
| 3.3.3. Wirtschaftlich berechtigte Personen.....  | 14 |
| <i>Terminologie</i> .....  | 15 |
| <i>Meldung und Eintragung der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts</i> .....  | 15 |
| 3.3.4. Pflichten der Rechtseinheiten und der weiteren betroffenen Personen .....   | 15 |
| <i>Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen</i> .....   | 15 |
| <i>Übernahme des risikobasierten Ansatzes</i> .....  | 16 |
| <i>Klarstellung zu «in die Kontrollkette eingebundene Drittpersonen»</i> .....   | 16 |
| <i>Pflichten betreffend treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, GeschäftsführerInnen, AktionärInnen und GesellschafterInnen</i> .....           | 16 |
| <i>Ausnahme von der Meldepflicht für Finanzintermediäre</i> .....  | 17 |
| <i>Pflichten zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts und Pflichten der Trustees</i> .....                                   | 17 |
| 3.3.5. Register der wirtschaftlich berechtigten Personen .....   | 17 |
| <i>Meldung an das Register</i> .....   | 17 |
| 3.3.6. Organisation und Zugang .....   | 18 |
| <i>Zugang zum Register</i> .....   | 18 |

|   |    |
|---|----|
| <i>Zugriff bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses</i> .....  | 19 |
| <i>Vorkehrungen zum Schutz der im Register enthaltenen Informationen</i> .....  | 19 |
| Discrepancy Reporting.....  | 20 |
| <i>Konzept</i> .....  | 20 |
| <i>Verfahren, Fristen</i> .....   | 20 |
| <i>Verhältnis zu geldwäschereirechtlichen Meldungen</i> .....   | 21 |
| <i>Anwendungsbereich</i> .....  | 21 |
| 3.3.7. Kontrolle und Vollzug .....  | 21 |
| <i>Vermerk im Register</i> .....  | 21 |
| <i>Kontrollstelle</i> .....   | 21 |
| <i>Auskunftspflicht</i> .....   | 22 |
| <i>Massnahmen</i> .....   | 22 |
| 3.3.8. Kosten .....   | 22 |
| 3.3.9. Amtshilfe.....   | 22 |
| 3.3.10. Strafbestimmungen.....  | 22 |
| 3.3.11. Datenschutz.....  | 23 |
| 3.3.12. Schlussbestimmungen.....  | 23 |
| 3.4. Umsetzung durch die Kantone .....  | 23 |
| 3.5. Mit der Vorlage verbundener Aufwand und Kostenfolgen.....  | 24 |
| 3.6. Weitere Anliegen.....  | 25 |
| 4. Anpassungen GwG und BGFA.....  | 26 |
| 4.1. Stellungnahmen betreffend die Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte im Zusammenhang mit bestimmten Tätigkeiten..... | 26 |
| 4.1.1. Kantone .....  | 26 |
| 4.1.2. Politische Parteien .....  | 27 |
| 4.1.3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft .....   | 27 |
| 4.1.4. Selbstregulierungsorganisationen(SRO), Forum SRO .....   | 27 |
| 4.1.5. Weitere Organisationen, interessierte Kreise .....   | 28 |
| 4.2. Zum Aufsichtssystem .....  | 29 |
| 4.2.1. Zur vorgeschlagenen Aufsicht durch die kantonalen Aufsichtsbehörden über Anwältinnen und Anwälte .....   | 30 |
| 4.2.2. Anschlusspflicht an eine SRO.....  | 30 |
| 4.2.3. Anpassungen am Sanktionsregime der SRO.....  | 31 |
| 4.2.4. Zur Meldepflicht .....   | 31 |
| 4.3. Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen das Embargogesetz....   | 32 |
| 4.4. Einheitlicher Datenstandard .....  | 32 |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 4.5.   | Herabsetzung der Schwelle für Immobiliengeschäfte sowie für den Edelmetall- und Edelsteinhandel..... | 33 |
| 4.5.1. | Streichung Art. 37 Abs. 2 GwG .....  | 33 |
| 4.6.   | Weitere Anliegen.....  | 34 |
| 4.6.1. | Anpassung von Art. 305 <sup>bis</sup> StGB.....  | 34 |

## Abkürzungsverzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmenden

|                 |  |
|-----------------|--|
| ABPS            | Vereinigung Schweizerischer Privatbanken   |
| AFBS            | Association of Foreign Banks in Switzerland  |
| AGV             | Schweizerischer Arbeitgeberverband   |
| AK-GL           | Anwaltskommission des Kantons Glarus   |
| ARIF-OSIF       | Association Romande des Intermédiaires financiers et Organisation de surveillance des Instituts financiers |
| BewG-Behörde FR | Autorité LFAIE du Canton de Fribourg   |
| BIG             | Basel Institute on Governance  |
| CP              | Centre Patronal  |
| economiesuisse  | Verband der Schweizer Unternehmen  |
| EVP             | Evangelische Volkspartei Schweiz   |
| EXPERTsuisse    | Schweizer Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand                                     |
| FDP             | FDP.Die Liberalen  |
| FER             | Fédération des Entreprises Romandes  |
| Forum SRO       | Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen   |
| Freikirchen.ch  | Dachverband Freikirchen & christliche Gemeinschaften Schweiz   |
| FTAF            | Federazione Ticinese delle Associazioni di Fiduciari   |
| GCO             | Groupement des Compliance Officers de la Suisse Romande et du Tessin                                       |
| GLEIF           | Global Legal Entity Identifier Foundation  |
| Grüne           | Grüne Schweiz  |
| HEV             | Hauseigentümerverband Schweiz  |
| Impressum       | Verband Impressum Die Schweizer Journalistinnen  |
| KKJPD           | Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren                                  |
| KSG             | Konferenz der Schweizereichen Grundbuchführung   |
| Mitte           | Die Mitte Schweiz  |
| nexus           | Nexus Avocats SA   |
| NK-GR           | Notariatskommission des Kantons Graubünden   |
| OAD-FCT         | Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino   |
| PolyReg         | PolyReg Allg. Selbstregulierungsverein   |
| Privatim        | Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten  |
| proFonds        | Dachverband der Gemeinnützigen Stiftungen der Schweiz  |
| santésuisse     | Die Schweizer Krankenversicherer   |

|                       |  |
|-----------------------|--|
| SATC                  | Swiss Association of Trust Companies   |
| SAV                   | Schweizerischer Anwaltsverband   |
| SBVg                  | Schweizerische Bankiervereinigung (Swiss Banking)  |
| SGB                   | Schweizerischer Gewerkschaftsbund  |
| SGV                   | Schweizerischer Gewerbeverband   |
| SNV                   | Schweizer Notarenverband   |
| SOLIFONDS             | Solidaritätsfonds für soziale Befreiungskämpfe in der Dritten Welt                                 |
| SP                    | Sozialdemokratische Partei der Schweiz   |
| SPA                   | Swiss Payment Association  |
| SRO-SAV/SNV           | Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Anwaltsverbandes und Schweizer Notarenverbandes |
| SRO-SLV               | Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Leasingverbandes                                |
| SRO-SVV               | Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes                          |
| SRO<br>TREUHANDSUISSE | Selbstregulierungsorganisation TREUHANDSUISSE  |
| SSK                   | Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz   |
| STEP                  | Society of Trust and Estate Practitioners (Geneva)   |
| SVIG                  | Schweizerischer Verband der Investmentgesellschaften   |
| SVIT                  | Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft   |
| SVP                   | Schweizerische Volkspartei   |
| SVV                   | Schweizerischer Versicherungsverband   |
| SwissFoundations      | Verband der Schweizer Förderstiftungen   |
| SwissHoldings         | Verband der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen in der Schweiz                               |
| USPI                  | Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier  |
| Transparency          | Transparency International Schweiz   |
| VAV                   | Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken                        |
| VbN                   | Verband Bernischer Notare  |
| veb.ch                | Schweizer Verband für Rechnungslegung und Accounting   |
| VIS-AIS               | Verband Immobilien Schweiz   |
| VQF                   | Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen   |
| VSV                   | Verband Schweizerischer Vermögensverwalter   |
| zewo                  | Zentrale Auskunftsstelle für Wohlfahrtsunternehmungen  |

## **1. Ausgangslage**

Die Integrität des Schweizer Finanzplatzes und Wirtschaftsstandortes ist von grosser Bedeutung und für deren guten Ruf und Erfolg unverzichtbar. Daher muss ein effizientes Dispositiv zur Bekämpfung der Finanzkriminalität (Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung, Steuerhinterziehung, Korruption, diverse Erscheinungsformen von organisierter Kriminalität, wie Menschenhandel, Waffenschmuggel, Drogenhandel usw.) eingeführt und regelmässig an die sich wandelnden Risiken angepasst werden. Am 12. Oktober 2022 hat der Bundesrat das EFD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD einen Gesetzesvorentwurf mit einem doppelten Ziel auszuarbeiten: Einerseits soll die Transparenz der juristischen Personen erhöht und die Identifikation von deren wirtschaftlich berechtigten Personen erleichtert werden, andererseits sollen die notwendigen Massnahmen getroffen werden, um wesentliche Elemente des Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung zu stärken und zu modernisieren.

Der Vorentwurf zielt in erster Linie darauf ab, ein Bundesregister der wirtschaftlich berechtigten Personen von schweizerischen juristischen Personen sowie von bestimmten Kategorien ausländischer Rechtseinheiten einzuführen. Er sieht vor, die Pflichten der Gesellschaften, die unter das Gesetz fallen, zu verschärfen: Diese Gesellschaften sollen ihre wirtschaftlich berechtigten Personen identifizieren und dem Register melden. Auch sieht er neue Offenlegungspflichten für diejenigen Aktionärinnen und Aktionäre sowie für diejenigen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sowie Mitglieder des Verwaltungsrats vor, die auf Anweisung einer Drittperson handeln. Das Register soll für Behörden sowie für Personen, die unter das Geldwäschereigesetz (GwG) fallen, zugänglich sein.

Ebenso sieht der Vorentwurf vor, für diejenigen Personen, die in der Rechts- oder Unternehmensberatung tätig sind, Sorgfaltspflichten einzuführen, wenn sie aus Sicht der Bekämpfung der Finanzkriminalität an bestimmten risikoreichen Aktivitäten, insbesondere in Verbindung mit der Errichtung juristischer Personen, beteiligt sind. Hegen die Beraterinnen und Berater im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit einen begründeten Verdacht gemäss GwG, müssen sie dies der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) melden. Eine Ausnahme von der Meldepflicht ist vorgesehen, damit der Schutz des Berufsgeheimnisses von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie von Notarinnen und Notaren gewahrt bleibt.

Schliesslich sieht der Vorentwurf einige zusätzliche Massnahmen vor, um die Wirksamkeit des Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung zu verbessern. Insbesondere geht es darum, die Schwelle der Bargeldtransaktionen durch die Einführung von Sorgfaltspflichten in zwei risikobehafteten Branchen (Edelmetalle und Edelsteine; Immobilien) zu senken, das Sanktionssystem der Selbstregulierungsorganisationen zu revidieren sowie die Personen, die unter das Geldwäschereigesetz fallen, zu verpflichten, organisatorische Massnahmen zu ergreifen, um Verstössen gegen die auf dem Embargogesetz basierenden Verordnungen vorzubeugen.

## **2. Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept**

### **2.1. Vernehmlassungsverfahren**

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz von juristischen Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (VE-TJPG) einschliesslich der Teilrevision des Geldwäschereigesetzes und der davon tangierten weiteren Erlasse wurde am 30. August 2023 eröffnet und dauerte bis am 30. November 2023.

Zur Teilnahme an der Vernehmlassung wurden die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), elf in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, drei gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, acht gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie zehn Vertreterinnen und Vertreter interessierter Kreise eingeladen.

Von den eingeladenen Teilnehmerinnen und Teilnehmern haben sich vernehmen lassen:<sup>1</sup>

25 Kantone: AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH;

sechs politische Parteien: Mitte, EVP, FDP, Grüne, SVP, SP;

fünf gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft: AGV, economiesuisse, SBVg, SGB, SGV.

zehn Vertreterinnen und Vertreter offiziell begrüsseter interessierter Kreise: ABPS, Public Eye, EXPERTsuisse, SAV, SNV, SVIT, SVV, SwissHoldings, Transparency, TREUHANDSUISSE.

Als nicht offiziell begrüssete Teilnehmer haben zusätzlich 60 Organisationen, Verbände und Unternehmen Stellung zur Gesetzesvorlage bezogen:

Aktionariat AG, alliancefinance, AK-GL, ARIF-OSIF, AFBS, Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale, BewG-Behörde FR, BIG, Bündner Notarenverband, CP, CNSLAW, Creditreform, Freikirchen.ch, Das-Aktienregister.ch, Ed. Steck & Cie, FER, FTAF, FINcontrol Suisse AG, Forum SRO, GLEIF, GCO, HEV, KMU-Forum, KKJPD, KSG, nexus, NK-GR, OAD-FCT, Opendata.ch, Ordine dei Notai del Canton Ticino, PolyReg, Privatim, proFonds, santésuisse, SATC, SPA, SOLIFONDS, SRO-SAV/SNV, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, SRO-SVV, SSK-CPS, STEP, SVIG, Swiss Blockchain Federation, SwissFoundations, UBS AG, USPI, VAV, VbN, veb.ch, Impressum, Verein Investigativ, Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch, Verlegerverband Schweizer Medien, VIS-AIS, VQF, VSV, Walder-Wyss, zewo.

Von den eingeladenen Teilnehmerinnen und Teilnehmern haben explizit auf eine Stellungnahme verzichtet: Ein Kanton (OW) und ein gesamtschweizerischer Wirtschaftsverband (AGV).

Tabelle 1: Übersicht über die eingegangenen Antworten

| Kategorie  | Total eingeladen | Antworten Eingeladene | Antworten nicht Eingeladene | Total Antworten |
|--|------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------|
| Kantone/KdK  | 27               | 25                    | -                           | 25              |
| In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien            | 11               | 6                     | -                           | 6               |
| Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden/Städte/Berggebiete | 3                | -                     | -                           | -               |
| Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft                   | 8                | 5                     | -                           | 5               |
| Weitere eingeladenen Organisationen                                | 10               | 10                    | -                           | 10              |
| Nicht angeschriebene Organisationen und Privatpersonen             | -                | -                     | 60                          | 60              |
| <b>Total Antworten</b>   | <b>59</b>        | <b>46</b>             | <b>60</b>                   | <b>106</b>      |

<sup>1</sup> Die folgenden Auflistungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgen in alphabetischer Reihenfolge und verstehen sich als neutral.



## **2.2. Auswertungskonzept**

Die eingegangenen Stellungnahmen werden im vorliegenden Bericht themenbezogen analysiert und daher nicht einzeln dargestellt, was angesichts der Vielzahl der eingegangenen Stellungnahmen nicht sinnvoll wäre. Vielmehr wird nur die grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmenden aufgezeigt. Für ein möglichst umfassendes Gesamtbild werden die zahlreichen und inhaltlich vielfältigen Stellungnahmen zusammengefasst und aufgeteilt auf die einzelnen Bestimmungen der Vorlage dargestellt. Ferner beschränkt sich der vorliegende Ergebnisbericht auf die durch die Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich aufgebrachten wesentlichen Fragestellungen und Probleme im Zusammenhang mit der Vorlage. Für Einzelheiten wird auf die von der Bundeskanzlei veröffentlichten Stellungnahmen verwiesen.

Die Auswertungen des VE-TJPG und der Teilrevision des GwG und der davon betroffenen weiteren Erlasse erfolgen separat. Sie folgen der gleichen Struktur, sind aber inhaltlich verschieden und erlauben daher keine gemeinsamen Aussagen.

### **3. Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (VE-TJPG)**

#### **3.1. Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmenden**

Die Vernehmlassungsteilnehmenden stehen der Vorlage zur Transparenz der juristischen Personen und zur Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen zwar gespalten gegenüber, befürworten diese aber im Grundsatz mehrheitlich:

- 16 Vernehmlassungsteilnehmende stimmen der Vorlage zu, weisen aber darauf hin, dass diese zu wenig weit geht (insb. was Trusts oder den Zugang zum Register angeht):  
Kantone (2): GE, GR  
Parteien (3): EVP, Grüne, SP  
Wirtschaftsverband (1): SGB  
Andere (10): BIG, impressum, Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch, Opendata.ch, Public Eye, SOLIFONDS, SSK, Transparency, Verein Investigativ, Verlegerverband Schweizer Medien
- 20 Vernehmlassungsteilnehmende stimmen der Vorlage zu:  
Kantone (13): AG, AI, AR, BE, FR, LU, NE, NW, SH, TI, UR, VD, VS  
Partei (1): Mitte  
Andere (6): BewG-Behörde FR, FER, Freikirchen.ch, GLEIF, Privatim, santésuisse
- 37 Vernehmlassungsteilnehmende stimmen der Vorlage mit Vorbehalten zu:  
Kantone (7): BL, BS, GL, SG, SO, ZG, ZH  
Wirtschaftsverbände (2): economiesuisse, SBVg  
Andere (29): ABPS, SAV, SNV, SVV, SwissHoldings, AFBS, Ed. Steck & Cie, GCO, KMU-Forum, KKJPD, KSG, Ordine dei Notai Ticino, PolyReg Allg. SRV, SVIG, SRO-SAV/SNV, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, SRO-SVV, SATC, SPA, STEP, UBS AG, veb.ch, Verband Bernischer Notare, VAV, VIS-AIS, VSV, VQF, Zewo
- 6 Vernehmlassungsteilnehmende äussern sich nicht zum Register:  
Kanton (1): OW  
Wirtschaftsverband (1): AGV  
Andere (4): FINcontrol AG, Nexus, Bündner Notarenverband, NK-GR
- 15 Vernehmlassungsteilnehmende lehnen den vorgeschlagenen Vorentwurf ab:  
Kantone (2): SZ, TG  
Partei (1): FDP  
Wirtschaftsverband (1): SGV  
Andere (12): EXPERTSuisse, SVIT, Aktionariat AG, ARIF-OSIF, Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale, CP, HEV, OAD-FCT, proFonds, Swiss Blockchain Federation, SwissFoundations, USPI
- 8 Vernehmlassungsteilnehmende lehnen die Vorlage kategorisch ab:  
Partei (1): SVP  
Andere (7): TREUHANDSUISSE, Aktienregister.ch, alliancefinance, Creditreform, CSNLaw, FTAf, WalderWyss

Tabelle 2: Statistische Auswertung der Stellungnahmen

Die Einteilung der Stellungnahmen basiert auf folgenden Überlegungen:

- Zustimmung: Die Vorlage wird vorbehaltlos begrüsst. Die Teilnehmerin bzw. der Teilnehmer ist mit der Vorlage einverstanden.
- Vorbehalte: Die Vorlage wird grundsätzlich begrüsst, es besteht jedoch Anpassungsbedarf.
- Ablehnung: Die Vorlage wird grundsätzlich abgelehnt.

Die sechs Stellungnahmen, die sich nicht zum VE-TJPG äussern, sind in der folgenden Tabelle nicht berücksichtigt.

| Kategorie  | Zustimmung | Zustimmung mit Vorbehalten | Ablehnung | Total Antworten |
|--|------------|----------------------------|-----------|-----------------|
| Kantone/KdK  | 15         | 7                          | 2         | 24              |
| In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien            | 4          | -                          | 2         | 6               |
| Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden/Städte/Berggebiete | -          | -                          | -         | -               |
| Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft                   | 1          | 2                          | 1         | 4               |
| Weitere eingeladene Organisationen                                 | 2          | 5                          | 3         | 10              |
| Nicht angeschriebene Organisationen und Privatpersonen             | 16         | 24                         | 16        | 56              |
| <b>Total Antworten</b>   | <b>34</b>  | <b>38</b>                  | <b>24</b> | <b>100</b>      |

### 3.2. Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Vorlage zur Schaffung eines Bundesregisters der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen und zur Stärkung des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung in Einklang mit den internationalen Vorgaben wird mehrheitlich begrüsst. Der Bundesrat habe rasch gehandelt, um die Empfehlungen der FATF umzusetzen. Die Schweiz ist einer der wichtigsten Finanzplätze der Welt und nimmt insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung eine führende Position ein, weshalb eine effektive, gut greifende Gesetzgebung gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unerlässlich sei.

Zahlreiche Stellungnahmen sehen allerdings einen Nachbesserungsbedarf in zentralen Punkten, damit die Risiken begrenzt und die Integrität der erfassten Daten gewahrt werden können. Dies betrifft vor allem die Eingrenzung des Registerzugriffs, die Ausnahme des Registers vom Öffentlichkeitsgesetz und die Präzisierung der Registerpflicht für ausländische Strukturen sowie den Ausschluss der Registerpflicht von schweizerischen Stiftungen. Weitere wichtige Aspekte mit Nachbesserungsbedarf sind unter anderem die fehlende Richtigkeitsvermutung, die ungenügende Wahrung des Persönlichkeitsschutzes, der Bedarf nach aktiven Massnahmen zum Schutz des Registerinhalts vor unbefugten Zugriffen und die mangelnde Übereinstimmung der Begrifflichkeit zwischen GwG und TJPG.

Detailabläufe bei der Meldung von Diskrepanzen bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung, um praxistauglich und effizient ausgestaltet zu werden. Zudem sind die GwG-Implikationen ungenügend berücksichtigt und bedürfen einer gesetzlichen Klärung. Ferner ist der Zugang der Behörden mit dem Gesetzeszweck in Einklang zu bringen.

### **3.3. Themenspezifische Analyse**

#### **3.3.1. Gegenstand und Zweck des Gesetzes**

##### ***Titel des Gesetzes***

SVIT, VIS-AIS erachten den Titel des Gesetzesentwurfs als irreführend und äussern Befürchtungen, dass Informationen aus dem Register dadurch öffentlich zugänglich würden.

##### ***Erfordernis eines zentralen Bundesregisters***

Das-Aktienregister.ch, FTAF, WalderWyss führen aus, dass es in der Schweiz bereits gesetzliche Grundlagen und sichere Tools für die Erfassung der wirtschaftlich berechtigten Personen gebe. Diese Informationen stünden den Behörden zur Verfügung, weshalb die Einführung eines zentralen Transparenzregisters nicht nötig sei.

AR begrüsst hingegen die Aufhebung der derzeitigen Regelungen, was zu einem kohärenten Gesetzssystem führe, das auf das GwG abgestimmt sei.

CP lehnt den VE zwar ab, hält jedoch fest, falls das Projekt weitergeführt werden sollte, die Registerlösung befürwortet wird, da diese international kompatibel sei und es keine einfachere Alternative dazu gebe.

##### ***Vermutung der Richtigkeit der Eintragungen im Register***

AFBS, economiesuisse, Forum SRO, PolyReg, SPA, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, SBVg, SVIG, UBS AG, VQF bedauern, dass das Register den Finanzintermediären nicht bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten diene. Das vorgeschlagene Modell müsste so ausgestaltet sein, dass es als verlässliche Quelle für Informationen über wirtschaftlich berechnete Personen nicht nur von Behörden, sondern auch von Finanzintermediären genutzt werden könne. Selbst wenn das Register nicht den von der Branche erwünschten öffentlichen Glauben haben sollte, würde bereits eine (durch Diskrepanz widerlegbare) Richtigkeitsvermutung ein wesentlich positiveres Verwendungsverhalten erwarten lassen.

Für SAV, SNV, Ed. Steck & Cie sollte das Register sogar mit einer Art «öffentlichem Glauben» oder Publizitätswirkung versehen sein. Ansonsten riskiere das Register im Geschäftsverkehr nutzlos zu bleiben, was bedauerlich wäre.

AFBS, VSV halten fest, dass die Konsultation des Registers für Finanzintermediäre fakultativ sein müsse, wenn das Register nicht als vertrauenswürdige Informationsquelle gelte.

##### ***Register als wesentliches Instrument im Gesamtdispositiv zur GW-Bekämpfung***

SBVg, SPA fordern, dass im Zweckartikel klarzustellen sei, dass das Register nicht nur als Quelle für die Behörden, sondern auch für die Finanzintermediäre in Erfüllung ihrer GW/TF-Pflichten gedacht ist. Artikel 1 VE-TJPG sei entsprechend zu ergänzen.

ASBP, SBVg, SGV, SPA verlangen die Streichung von «Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität», da es sich nicht um einen im Gesetz definierten Begriff handle, womit faktisch gesetzgeberische Kompetenzen zur «Konkretisierung» an die Verwaltung delegiert würden.

SP moniert, dass die Einhaltung des Embargogesetzes nicht als Gesetzesziel erwähnt sei.

### 3.3.2. Anwendungsbereich des TJPG

#### **Beaufsichtigte Rechtseinheiten**

*ASBP, economiesuisse, santésuisse, SBVg, SGV, SVV, VAV* erachten es als richtig, börsenkotierte Unternehmen und Pensionskassen vom Anwendungsbereich des TJPG auszunehmen, da die Transparenz anderweitig sichergestellt sei. In der gleichen Logik müssten aber auch weitere nicht-börsenkotierte behördlich beaufsichtigte Institute – z.B. Banken, Fondsleitungen, Investmentgesellschaften, Versicherungsunternehmen, Sozialversicherer sowie Finanzmarktinfrastrukturen (inkl. die entsprechenden Finanzgruppen) –, welche schon umfassend durch die FINMA oder durch andere Behörden beaufsichtigt sind (und ihre qualifiziert Beteiligten offenlegen müssen), vom TJPG ausgenommen werden.

*economiesuisse, GE, SGV, SVV, SwissHoldings* argumentieren, dass die Kontrolle einer börsenkotierten Gesellschaft mittels der Stimmenmehrheit über direkt und indirekt gehaltene Gesellschaften dazu führen müsse, dass ein Unternehmen vom Anwendungsbereich des TJPG ausgenommen sei. Dies sei entsprechend in den Entwurf aufzunehmen.

*ZH* fordert hingegen, dass auch kantonale juristische Personen, deren wirtschaftliche Strukturen historisch gewachsen und unübersichtlich seien, dem TJPG unterstellt werden müssten.

#### **Gemeinnützige Stiftungen und Vereine**

*ARIF-OSIF, ASBP, economiesuisse, FDP, proFonds, SBVg, SGV, SwissFoundations, TG, VAV, zewo* verlangen die Streichung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g VE-TJPG oder die Aufnahme einer expliziten Bestimmung, wonach gemeinnützige Stiftungen (und Vereine) angesichts des sehr geringen Risikos vom Anwendungsbereich des TJPG ausgenommen sind. Die Unterstellung von schweizerischen Stiftungen sei fraglich, da diese staatlich beaufsichtigt werden, so dass die Registerpflicht keinen Mehrwert generiere.

*Freikirchen.ch* erachtet den VE als sachgerecht, befürwortet jedoch weitere Erleichterungen für Stiftungen und Vereine, indem verstärkt auf die im Handelsregister eingetragenen Tatsachen abgestellt werden sollte (direkte Übernahme oder Verweis auf HReg-Eintragung).

Für *veb.ch* sollten sämtliche Personen des obersten Leitungsorgans des Vereins und der Stiftung gemeldet werden müssen, da sie bereits bekannt seien. Noch wichtiger dürfte aber die Pflicht sein, natürliche und juristische Personen zu melden, welche die Entscheidungen des Vereins oder der Stiftung beeinflussen und/oder kontrollieren.

*ZH* moniert, dass das «oberste Leitungs- oder Verwaltungsorgan» entsprechend Artikel 69 ZGB als «Vorstand» zu bezeichnen sei. Ferner sei zu regeln, wer als wirtschaftlich berechtigte Person gilt, wenn kein Vorstandspräsidium besteht oder ein Co-Präsidium vorhanden ist.

#### **Ausländischen Rechtseinheiten**

*SSK* begrüsst explizit die Registrierungspflicht der Rechtseinheiten des ausländischen Rechts, die eine hinreichende, die Registrierung rechtfertigende Verbindung zur Schweiz aufweisen.

*VSV* weist darauf hin, dass nur jene ausländische Rechtseinheiten unter das TJPG fallen sollen, deren vom Steuerrecht geprägte «tatsächliche Verwaltung in der Schweiz» durch die zuständigen Behörden schon festgestellt sei. Diese Feststellung habe deren Erfassung im Unternehmensregister zur Folge. Sie verfügten dann über eine UID-Nummer.

*SBVg, VAV* würden es begrüßen, wenn in der Botschaft präzisiert würde, was unter tatsächlicher Verwaltung zu verstehen ist (z.B. Klarstellung, dass die Erbringung von Finanzdienstleistungen per se nicht zwingend eine gesellschaftsrechtliche «tatsächliche Verwaltung» sei).

*ASBP, SATC, STEP* möchten hingegen ausländische Rechtseinheiten gänzlich vom Geltungsbereich des TJPG ausnehmen, da deren wirtschaftlich berechtigten Personen bereits im Land ihres Sitzes bekannt seien. Sollte an der Unterstellung festgehalten werden, sei der Begriff der tatsächlichen Verwaltung durch den sachlich angemesseneren Begriff der Kontrolle im Sinne der anwendbaren Bestimmungen zum automatischen Informationsaustausch zu ersetzen.

### **Erwerb von Grundstücken durch ausländische Rechtseinheiten**

*KSG, UR* schlagen vor, die Unterstellung unter das TJPG an den Erwerb eines schweizerischen Grundstückes anzuknüpfen und für die Definition des Erwerbes auf Artikel 4 BewG zu verweisen. Da Art. 4 BewG sehr weit gefasst sei, bestehe kein Risiko, dass gewisse relevanten Erwerbsfälle und der Abschluss des Verpflichtungsgeschäfts nicht erfasst würden.

*BewG-Behörde FR, GE* weisen darauf hin, dass der Schwellenwert für eine Meldung nach dem TJPG bei 25% liege, während der Schwellenwert für die Definition der «beherrschenden Stellung» nach dem BewG ein Drittel betrage (vgl. Art. 6 BewG). Eine schweizerische juristische Person könne daher im Sinne des TJPG als von Personen im Ausland kontrolliert angesehen werden, ohne dass bereits eine «beherrschende Stellung» im Sinne des BewG vorliegt. In der Botschaft müsse klargestellt werden, dass beide Konzepte eigenständig bleiben und unabhängig voneinander ausgelegt werden können.

*KSG, SO* verlangen eine explizite Bestimmung im TJPG, falls der Nachweis der Erfüllung der Transparenzpflicht zur Eintragungsvoraussetzung werden solle. Dabei biete es sich an, an die bereits vorhandene Regelung in Artikel 172 DBG anzuknüpfen. Der Nachweis hierfür erfolgt durch Einreichung einer entsprechenden Bescheinigung der zuständigen Behörde. Eigene Nachforschungen durch das Grundbuchamt wären systemfremd sowie angesichts der Pflichten der Urkundspersonen in diesem Zusammenhang unnötige, doppelte Arbeit.

*BewG-Behörde FR* erachtet die Definition der unterstellten ausländischen juristischen Personen als unumgänglich. Auch ein Asset Deal und der Erwerb einer Beteiligung an einem Unternehmen, das selbst eine Immobilie in der Schweiz besitzt (share deal), müssten erfasst werden.

Für *KSG* sollten vermögensfähige Rechtseinheiten generell erfasst werden, da sich bei ihnen das Risiko konkretisiere, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht erkennbar sind, weil nach aussen nur die Gesellschaft auftritt. Die Abgrenzung, ob die Vermögensfähigkeit gegeben sei oder nicht, habe nach den Regeln des internationalen Privatrechts (vgl. Art. 155 IPRG) und des hierdurch anwendbaren ausländischen Rechts zu erfolgen, was im Gesetz entsprechend zum Ausdruck zu bringen sei.

### **3.3.3. Wirtschaftlich berechtigte Personen**

#### **Einheitliche Definition**

*ASBP, BIG, economiesuisse, Forum SRO, PolyReg, SBVg, SGV, SPA, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, SVIG, Transparency, VQF, ZH* begrüßen es, wenn mit dem TJPG die Einführung eines einheitlichen Begriffs der wirtschaftlich berechtigten Personen angestrebt wird. Aktuell bestehen zwischen dem Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person im TJPG und jenem im GwG Differenzen, die zwingend auszuräumen seien.

*SBVg, SPA, ZH* würden dem im VE-TJPG vorgeschlagenen Konzept den Vorzug geben, welches näher an den internationalen Vorgaben, insbesondere jenen der EU, liegt. Die Begrifflichkeit im GwG und den Ausführungsverordnungen zu Kontrollinhabern und Sitzgesellschaften müssten konsequent eliminiert und an die neue Definition des VE-TJPG angepasst werden.

*ASBP, GCO, PolyReg, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, SVIG, UBS AG, Transparency, VQF* möchten an den bestehenden Definitionen der wirtschaftlich berechtigten Person im GwG und in den Ausführungserlassen festhalten. Die Definition in Artikel 4 Absatz 1 VE-TJPG sei

anders als die Definition in Artikel 4 GwG und Artikel 2 Buchstabe f und Artikel 56 ff. GwV-FINMA und reflektiere den Kontrollinhaber. Da Begriff und Konzeption aus der Geldwäschereibekämpfung stammen, sei auf die GwG-Definition abzustellen und damit an der Unterscheidung zwischen operativen Gesellschaften und Sitzgesellschaften festzuhalten.

*SP* würde die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person erweitern, da Artikel 4 VE-TJPG Strohmannsituationen oder Sitzgesellschaften, die letztlich nur ein Vermögen ummanteln, nicht genügend erfassen. Besser wäre es auf diejenige Person abzustellen, der das Vermögen, der Erfolg und/oder das Verhalten der Gesellschaft letztendlich zuzurechnen sind.

*GE* sieht Klärungsbedarf zum Handeln in gemeinsamer Absprache. Diese sollte nur auf die Abstimmung über zukünftige Angelegenheiten fokussieren und keine vergangenen Ereignisse (z.B. Entlastungsabstimmungen oder die Prüfung von Abschlüssen) berücksichtigen.

*OAD-FTC, SGV, SPA* fordern eine Klärung der «Kontrolle durch andere Mittel» auf Gesetzesstufe. Eine Delegation sei dafür nicht geeignet.

*VSV* begrüsst hingegen explizit die Zuständigkeit des Bundesrates auf dem Verordnungsweg festzulegen, was als «Kontrolle auf andere Weise» gelten solle.

### **Terminologie**

*GCO, GE* kritisieren, dass in der französischen Fassung des VE fälschlicherweise der Begriff «Ayant droit économique» verwendet wird. Richtig sei der Begriff «Bénéficiaire effectif» im Sinne der von der EU verwendeten Definition, die sich auf das wirtschaftliche Eigentum an den Vermögenswerten beziehe und alle Arten von Rechtseinheiten abdecke. Sie basiere auf den Empfehlungen der FATF und sei deshalb im TJPG konsequent anzuwenden.

*PolyReg, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, VQF* erachten die Lösung im VE als sprachlich verunglückt. Es sei nicht «das oberste Mitglied des Leitungsorgans», sondern «das Mitglied des obersten Leitungsorgans» gemeint.

*VSV* erachtet es als mit den internationalen Vorgaben vereinbar und vernünftig, bei Fehlen einer anderweitigen Kontrollinhaberschaft das ranghöchste Mitglied des obersten Leitungsorgans ersatzweise (und richtigerweise als blosser Kontaktstelle für die Behörden) zu erfassen.

*OAD-FTC, proFonds, SwissFoundations, zewo* lehnen es ab, dass «das oberste Mitglied des Leitungsorgans als wirtschaftlich berechtigte Person gilt». Andernfalls müsse klargestellt werden, dass diese Personen bloss ersatzweise, d. h. anstelle der oder in Ermangelung einer wirtschaftlich berechtigten Person eingetragen werden.

### **Meldung und Eintragung der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts**

*BIG, EVP, SOLIFONDS, SP, Transparency* verlangen, dass auch die wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts mit Verwaltung in der Schweiz sowie von ausländisch verwalteten Trusts, für welche die/der Trustee in der Schweiz Eigentum an einem Grundstück in der Schweiz hält oder erwirbt, im Register zu erfassen sind.

#### **3.3.4. Pflichten der Rechtseinheiten und der weiteren betroffenen Personen**

##### **Informationen zu den wirtschaftlich berechtigten Personen**

*SP, SBVg, ZH* würden es begrüssen, wenn für alle Meldungen (einschliesslich Treuhandverhältnissen) identische Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen zu erfassen sind.

*AFBS* wünscht eine Klarstellung, wonach der Finanzintermediär eine schriftliche Erklärung von der Vertragspartei einholen muss, wenn sich herausstellt, dass die im Register enthaltenen Informationen unvollständig oder unzureichend sind. Die Verantwortung für die Vollständigkeit

der Einträge liege bei der Registerbehörde und nicht bei den Finanzintermediären, die vor den Konsequenzen von falschen Einträgen zu schützen seien.

*GCO, SBVg* erachten die Angaben zur Wohnadresse und zum Geburtsdatum einer wirtschaftlich berechtigten Person als sensible Informationen, die aus Datenschutzgründen nicht im Register erfasst werden dürfen. Stattdessen wird vorgeschlagen, nur den Wohnsitzstaat und das Geburtsjahr im Register zu speichern, während die vollständigen Adressen und Geburtsdaten nur der Polizei und den Justizbehörden zugänglich sein sollten.

*SP* begrüsst die Dokumentationspflicht für den Fall, dass es nicht gelungen ist, die wirtschaftlich berechtigten Personen festzustellen, verlangt aber, dass, solange die wirtschaftlich berechnete Person nicht festgestellt werden kann, die betreffende Rechtseinheit erneute Abklärungen mindestens einmal jährlich vorzunehmen habe.

### **Übernahme des risikobasierten Ansatzes**

*ARIF-OSIF, SBVg, SGV, SPA, VSV* bemängeln, dass der risikobasierte Ansatz nicht konsequent umgesetzt werde. Es wird daher vorgeschlagen, die Anwendbarkeit des risikobasierten Ansatzes gemäss *GwG* im Umgang mit dem *TJPG* explizit in der Botschaft zu erläutern.

*SVIT, VIS-AIS* sind der Auffassung, dass das Regime einer flächendeckenden Registerpflicht nicht dem risikobasierten Ansatz entspreche. Aufwand und Nutzen seien zu überprüfen.

### **Klarstellung zu «in die Kontrollkette eingebundene Drittpersonen»**

*SBVg* moniert, dass als «in die Kontrollkette eingebundene Drittperson» die Bank verstanden werden könnte, wenn sie als Nominee für Kunden agiere. Der Umstand, dass die Bank bei der Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen und ihrer Eigenschaft als wirtschaftlich Berechnete mitwirken müsse, indem sie der Rechtseinheit, den Aktionären oder Gesellschaftern die erforderlichen Belege und Informationen zur Verfügung stellt, sei auslegungsbedürftig und dürfe nicht so verstanden werden, dass damit das Bankkundengeheimnis aufgehoben werde und die Bank eigene interne *KYC*-Unterlagen herausgeben müsse. Dies müsste in der Botschaft klar zum Ausdruck kommen.

### **Pflichten betreffend treuhänderisch tätige Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführerinnen, AktionärInnen und GesellschafterInnen**

*BewG-Behörde FR* begrüsst die im *VE-TJPG* vorgeschlagene Regelung der Nominees, weil damit die Anwendung des *BewG* wesentlich erleichtert wird.

*GE* wünscht eine Präzisierung, wonach die Meldung eines Treuhandverhältnisses unabhängig von der Höhe der gehaltenen Beteiligung erforderlich sei.

*LU, SSK* schlagen vor, dass die Meldung des Nominators an die juristische Person spätestens beim Eintrag im Handelsregister erfolgen sollte.

*BE, BL, GE, NW, Privatim, SZ* würden es aus Gründen der Effizienz und des Datenschutzes begrüssen, wenn sämtliche Meldungen von Treuhandverhältnissen durch die betreffenden Rechtseinheiten direkt und ausschliesslich an das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen erfolgen würden. Anschliessend seien die treuhänderisch tätigen Personen von der registerführenden Behörde an die kantonalen Handelsregisterämter zu melden.

*SG, ZG, ZH* weisen darauf hin, dass Informationen im Zusammenhang mit der Meldung der treuhänderisch tätigen Personen nicht öffentlich sein sollten. Mit dem *VE* werde eine neue Kategorie nicht öffentlicher Informationen geschaffen, was dem Beleg- und Öffentlichkeitsprinzip des Handelsregisters zuwiderlaufe.



### **Ausnahme von der Meldepflicht für Finanzintermediäre**

*SBVg* fordert, dass auch ein Anwalt, der aufgrund Artikel 13a BGFA dem GwG unterstellt ist und treuhänderisch die Aktien für eine wirtschaftlich berechtigte Person hält, der juristischen Person den Namen oder die Firma zu melden habe, in deren Auftrag er handelt.

Für *BIG, GR, LU, SSK, TI, ZH* ist nicht ersichtlich, warum treuhänderisch tätige Personen allein deshalb von der Meldepflicht ausgenommen sein sollen, weil sie auch noch als Berater tätig sind oder waren. Die vorgeschlagene Meldepflicht betrifft im Ergebnis nur reine Strohpersonen ohne besondere Qualifikationen und belässt dem gesamten Bereich der professionellen Mischmandate die bisherige Intransparenz, was eine problematische Gesetzeslücke darstellt.

*SP* bemängelt, dass der VE-TJPG die Meldung von Treuhandverhältnissen auf Auftragssituationen beschränke, was Fälle einer mehrstufigen Treuhand ausschliesse. In solchen Fällen würde keine Meldung erfolgen und die tatsächlich wirtschaftlich berechtigten Personen blieben weiterhin unbekannt.

### **Pflichten zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts und Pflichten der Trustees**

*SP* verlangt, dass für die Definition der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts auf die Definition von Artikel 64 GwV-FINMA zu verweisen sei.

*ZH* regt im Zusammenhang mit Artikel 16 Absatz 4 VE-TJPG an, es sei zu prüfen, ob datenschutzrechtliche Vorgaben für den Trustee ausdrücklich im TJPG festzuhalten seien. Zudem sollten die vom Trustee gemeldeten wirtschaftlich berechtigten Personen eines Trusts bezüglich ihrer Daten Einsicht in die Dokumentation des Trustees nehmen können.

*SATC, STEP* begrüßen den Ansatz des VE-TJPG, insbesondere die Tatsache, dass professionelle Trustees, die bereits den Identifikations- und Überprüfungspflichten der wirtschaftlich berechtigten Personen von Trusts nach dem GwG unterliegen, vom Anwendungsbereich des TJPG ausgenommen bleiben. Ferner sollte die Pflicht, durch einen Trustee, der eine juristische Person ist, «hindurchzusehen» (*look through*), auf Fälle beschränkt werden, in denen dieser Trustee nicht dem GwG unterstellt ist. Darüber hinaus sollte der Kreis der Begünstigten eines Trusts, die als wirtschaftlich berechtigte Personen qualifizieren, auf Begünstigte beschränkt werden, die einen Anspruch auf eine obligatorische Ausschüttung haben (*fixed interest beneficiaries*) oder die tatsächlich eine (diskretionäre) Ausschüttung erhalten. Der Kreis der Begünstigten eines Trusts sollte an den Kreis der Begünstigten angeglichen werden, die nach den geltenden Bestimmungen zum automatischen Informationsaustausch gemeldet werden.

### **3.3.5. Register der wirtschaftlich berechtigten Personen**

#### **Meldung an das Register**

*ASBP* begrüsst die Tatsache, dass die Hauptverantwortung für die Bereitstellung von Informationen für das Register bei den juristischen Personen selbst bzw. ihren Anteilseignern und/oder ihren wirtschaftlich berechtigten Personen liege.

Für *AFBS, EXPERTsuisse* sind die im VE-TJPG vorgesehenen Meldefristen (30 Tage) sehr kurz und können vermutlich nicht eingehalten werden. Daher wäre es sinnvoll, in jedem Fall die Fristen ab Kenntnis der Informationen festzulegen.

*ZH* schlägt vor, dass für den Fristbeginn auf die Publikation im SHAB abgestellt werden solle. Dies schliesse aber nicht aus, dass eine Meldung nach der Tagesregistereintragung (also vor Fristbeginn) zulässig sei.

*BIG, Transparency* erachten es für die Effizienz des Registers als erforderlich, dass eine Verpflichtung zur jährlichen Deklaration der Richtigkeit der eingetragenen Informationen vorgesehen werden sollte.

*KMU Forum* äussert die Befürchtung, dass die Meldepflichten einen übermässigen administrativen Aufwand verursachen könnten. Daher sollte keine Meldepflicht für geringfügige Änderungen (z.B. Erhöhung der Beteiligung der wirtschaftlich berechtigten Person von 27 auf 30%) bestehen. Die Meldepflichten würden zudem Aufgaben mit sich bringen, die den Beizug von Fachspezialisten erfordern (z.B. in Bezug auf Personen, die eine Gesellschaft auf andere Weise kontrollieren). Den KMU müssten daher vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen klare und einfache Umsetzungshilfen zur Verfügung gestellt werden.

*AG* stellt infrage, ob mit den im VE-TJPG vorgesehenen Massnahmen die Aktualität der Informationen im Register sichergestellt werden könne, zumal handfeste und unmittelbar wirksame Sanktionsmassnahmen fehlen.

*NE* begrüsst das im VE vorgesehene vereinfachte Verfahren für Rechtseinheiten. Um die Arbeit der kantonalen Ämter zu erleichtern und die Daten auf einheitliche Weise zu erheben, wäre es jedoch wünschenswert, wenn das EJPD ein einheitliches Formular erstellen würde, das für alle kantonalen Handelsregisterbehörden gilt.

*NW, TI, ZG, UR* geben zu bedenken, dass die Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen im Rahmen einer Handelsregisteranmeldung gemäss Artikel 936 Absatz 1 OR ein öffentliches Dokument sei und alle darin enthaltenen Informationen somit für Dritte zugänglich sind. Sollte dies nicht gewollt sein, dürfen diese Informationen nicht in der Handelsregisteranmeldung enthalten sein, sondern in einem separaten Dokument, das als nicht öffentliches Dokument abgelegt wird (Art. 10 HRegV). Zudem sei unklar, ob und wie weit das Handelsregisteramt bei der Erhebung und Prüfung der Vollständigkeit der Meldungen eine Mitwirkungspflicht treffe und gegebenenfalls die entsprechenden Belege nachfordern müsse.

### **3.3.6. Organisation und Zugang**

#### **Zugang zum Register**

*AR* begrüsst die Regelung des VE, weil damit eine ausufernde Transparenz vermieden werden könne, die unverhältnismässig in den Schutz der Privatsphäre eingreifen würde.

*BIG, EVP, GE, GR, Grüne, Public Eye, SOLIFONDS, SP, SSK, Transparency* bedauern das Fehlen eines Zugriffs für Medien und NGOs auf das Register. Die FATF empfehle ebenfalls, Medien und NGOs im öffentlichen Interesse Zugriff zu gewähren, wie es bereits in anderen Ländern, etwa Deutschland, praktiziert werde.

*AG, BL, GR, KKJPD, LU, SO, ZH* bemängeln den fehlenden Onlinezugang der kantonalen Polizeibehörden, die bei der Wirtschaftskriminalität gestützt auf die kantonalen Polizeigesetze selbstständige Vorermittlungsaufgaben wahrnehmen.

*GE* erachtet es als angezeigt, auch den folgenden Behörden einen bedingungslosen Onlinezugang zu gewähren: dem Handelsregister, dem Grundbuch, den Behörden, die das BewG anwenden, den Behörden, die für den Verkauf von Immobilien auf öffentlichen Auktionen zuständig sind (also den Betreibungs- und Konkursämtern) sowie den Sozialhilfebehörden.

*UR* befürwortet den Zugang der Steuerbehörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (Erhalt von Steuersubstrat; Vollzug Grundstückgewinnsteuer).

*VD* begrüsst die vorgeschlagene Zugangsregelung, erachtet es aber als notwendig, dass auch private Vergabestellen (also keine Behörden) auf Anfrage Zugang zum Register erhalten, wenn sie der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen unterstehen.

Für *AFBS, ASBP, CP, economiesuisse, EXPERTsuisse, FDP, FER, Forum SRO, HEV, OAD-FTC, PolyReg, SBVg, SGV, SPA, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, SVIG, SVIT, Swiss-Holdings, VAV, VIS-AIS, VQF, VSV* ist die Zahl der Behörden, die Zugang zu den Informationen des Registers erhalten sollen, zu umfangreich und teilweise nicht vom Zweck des Gesetzes gedeckt (insb. Steuerbehörden, Vergabestellen, BfS). Der Zugang sei daher auf jene Behörden zu beschränken, die von Gesetzes wegen tatsächlich mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beauftragt sind.

*SBVg* anerkennt jedoch, dass ein spezifisches Zugangsrecht der Steuerbehörden, der Grundbuchämter oder der Vollzugsbehörden des BewG (Lex Koller) zu den Registerdaten dann gerechtfertigt sei, wenn es um die Unterstellung gewisser ausländischer Rechtseinheiten gehe.

*AG, BewG-Behörde FR, GL, KSG, SO, UR, ZG* befürworten den Zugang der BewG-Behörden in ihrer Eigenschaft als erstinstanzliche bzw. beschwerdeberechtigte Behörden, um zu überprüfen, ob eine Person, die ein Grundstück erworben hat, dazu berechtigt war oder ob sie von einer ausländischen Person kontrolliert wird (vgl. Art.4 BewG).

*EXPERTsuisse, KMU Forum, Mitte, OAD-FTC, SATC, SGV, STEP, VSV* empfehlen, den Zugang zum Register restriktiv zu handhaben und auf Behörden zu beschränken. Der Online-Zugang für Finanzintermediäre, Anwälte und Berater wird kritisch beurteilt, da sie ihre Sorgfaltspflichten unabhängig vom Register wahrnehmen sollten.

*alliancefinance, FTAf* lehnen den Zugang für Finanzintermediäre ab, da sie befürchten, dass Informationen künftig ohne Rechtshilfe direkt bei den Finanzintermediären erhältlich gemacht werden könnten. Der Zugang für schweizerische Steuerbehörden wird abgelehnt, weil dadurch das Bankgeheimnis unterlaufen werden könnte.

### **Zugriff bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses**

*GR, LU, Opendata.ch, Public Eye, SP, SSK, Verein Investigativ, Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch, Impressum, Verlegerverband Schweizer Medien* weisen darauf hin, dass der Zugriff nach BGÖ im Interesse Dritter stark eingeschränkt und das Verfahren langwierig sei. Der Verweis auf das BGÖ überzeuge daher nicht. Bei einem *berechtigten Interesse* solle der Zugang für Medien und NGOs zum Register daher möglich sein.

*economiesuisse, SBVg, SGV, SPA, VAV* monieren, dass der im VE vorgeschlagene generelle Zugang der Behörden zum Register, die ihrerseits dem BGÖ unterstehen, zur Folge haben könnte, dass der nicht-öffentliche Charakter des Registers in der Realität nicht bestehe. Um sicherzustellen, dass das Register nicht öffentlich sei, müssten deshalb die Registerdaten, einschliesslich die Meldungen gemäss TJPG generell vom BGÖ ausgenommen werden.

*LU, SSK* weisen darauf hin, dass vorgeschobene Strukturen und Strohleute auch im regulären Rechtsverkehr zur Verschleierung der tatsächlichen Verhältnisse oder für Missbräuche eingesetzt würden (Konkursreiterei, Bestellungsbetrüge u. dgl.). Es sei nicht nachvollziehbar, wieso der Zugang zum Register der wirtschaftlich berechtigten Personen an strengere Voraussetzungen geknüpft werde als jener zum Grundbuch oder Betreibungsregister.

*CP, FTAf, USPI, VSV* lehnen die Einsichtnahme in das Register bei Vorliegen eines berechtigten oder öffentlichen Interesses wegen inhärenter Missbrauchsrisiken kategorisch ab.

### **Vorkehrungen zum Schutz der im Register enthaltenen Informationen**

*ASBP, EXPERTsuisse, KMU Forum, SBVg, SGV, VAV* verlangen, dass die Daten vertraulich behandelt werden, da sie banken- und datenschutzrechtlich geschützt seien. Das Register sei mit technischen Massnahmen vor unberechtigtem oder unzumutbarem Zugriff zu schützen.

*HEV, SVIT, VIS-AIS* fordern, dass Strafbestimmungen für Verletzungen der Geheimhaltung vorzusehen sind oder auf die Strafbestimmungen des Datenschutzgesetzes verwiesen wird.

*BL, Privativ, ZH* bemängeln, dass aus Sicht des Datenschutzes der vorgesehene Zugriff auf gelöschte Daten gar nicht möglich sei bzw. es erfolge diesfalls keine Löschung im Sinne der unwiederbringlichen Vernichtung. Der Begriff «Löschung» sei missverständlich, da die Daten weiterhin – wenn auch eingeschränkt – zur Verfügung stünden.

## **Discrepancy Reporting**

### **Konzept**

*ASBP, economiesuisse, Forum SRO, PolyReg, SBVg, SGV, SPA, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, VQF* erachten das für Finanzintermediäre vorgesehene Discrepancy Reporting für nicht praxistauglich. Es werde zwar zu Recht keine Konsultationspflicht für Finanzintermediäre vorgegeben. Dennoch müssten die Finanzintermediären aufgrund der nicht deckungsgleichen Begriffe der wirtschaftlich berechtigten Person im GwG und im TJPG (insbesondere betreffend Sitzgesellschaften) Unterschiede melden, was unverhältnismässig sei.

*FDP, UBS AG* geben zu bedenken, dass das Discrepancy Reporting nach dem VE einen hohen Koordinationsaufwand verursache und der daraus resultierende Zusatznutzen unklar sei. Das Discrepancy Reporting sei daher auf jene Fälle zu beschränken, in denen die Informationen im Register aus Sicht des Finanzintermediärs offensichtlich erkennbar falsch seien.

*SP, Transparency* erachtet das vorgeschlagene Discrepancy Reporting als lückenhaft, wenn diese Pflicht für Anwälte und Berater, die Zugriff auf die Registerdaten haben, nicht gelten solle.

*ZH* fordert, dass die Rahmenbedingungen beim Discrepancy Reporting für Behörden so ausgestaltet werden sollten, dass keine Mehrkosten für die Kantone entstehen. Auf die Pflicht zum Discrepancy Reporting für Finanzintermediäre sei zu verzichten.

*KSG* würde es begrüssen, wenn die Meldepflicht für Behörden nur besteht, wenn von einer Diskrepanz zwischen dem Registerinhalt und den tatsächlichen Verhältnissen Kenntnis genommen wurde. Es dürfe keine allgemeine Pflicht zur Konsultation des Registers statuiert werden.

*EXPERTsuisse, GCO, KMU Forum* lehnen ein Discrepancy Reporting ab. Die Verantwortung für die korrekten Meldungen sollte ausschliesslich bei den juristischen Personen liegen, die ihre Eigentümer kennen und melden müssen. Die Kontrolle des Registerinhalts obliege den involvierten Behörden.

### **Verfahren, Fristen**

*VSV* schlägt vor, die Meldepflichten der Finanzintermediäre mit Bezug auf Meldung von abweichenden Erkenntnissen an Inhalten des Transparenzregisters oder blossen Zweifeln daran in ein *fakultatives* Melderecht abzuändern. Die Anonymität des meldenden Finanzintermediärs müsse unter allen Umständen gewährleistet bleiben.

*AFBS, SBVg, SGV, SPA* bezweifeln, ob die Qualität der Daten durch das Discrepancy Reporting angehoben werden könne. Es wird daher gefordert, dass Finanzintermediäre nur verpflichtet sind, dem Register innert einer definierten Frist nach Kenntnisnahme Diskrepanzen zu melden. Die registerführende Behörde bzw. die Kontrollstelle seien zu verpflichten, die zur fristgemässen Beseitigung der Diskrepanzen erforderlichen Massnahmen zu ergreifen.

*GCO* moniert, dass die Folgen einer Untätigkeit des Finanzintermediärs (keine Meldung einer Diskrepanz) zu klären seien. Wenn die Verpflichtung der Finanzintermediäre, eine Diskrepanz zu melden, beibehalten werden sollte, müssten alle Sanktionen gegen sie abgeschafft werden.

### **Verhältnis zu geldwäschereirechtlichen Meldungen**

*SBVg, SGV, SPA* verlangen eine Klärung des Verhältnisses der Pflichten nach dem TJPG mit den geldwäschereirechtlichen Meldepflichten. Es sei zwar zu begrüssen, dass neben der Meldepflicht nach Art. 9 GwG nicht zusätzlich noch eine Meldung an das Register erfolgen müsse. Dennoch sei bedenklich, dass die Abklärungen beim Kunden faktisch zu einem «Tipping-off» führen könnten, was es im Rahmen des GwG unbedingt zu verhindern gelte.

*ASBP, SBVg, SGV, SPA* monieren, dass explizit nur auf eine Meldung von Diskrepanzen verzichtet werden könne, wenn eine Geldwäschereimeldung nach Artikel 9 GwG an die MROS erfolge, nicht aber nach Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB. Dieser Mangel sei zu beheben.

Für *AFBS* müssen zur Vermeidung eines übermässigen Verwaltungsaufwandes die Meldeverfahren an die MROS bzw. an das Register angeglichen werden. Es müssen Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, um Finanzintermediäre vor der Verletzung des Bankgeheimnisses zu schützen, falls sie Meldungen über fehlerhafte/unvollständige Einträge machen.

### **Anwendungsbereich**

Für *SBVg* ist die Einschränkung auf Finanzintermediäre nicht sachgerecht und unterminiert den Zweck des Discrepancy Reporting. Richtigerweise müsse sich die Meldepflicht auch auf Händler und Berater im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b und (neu) c GwG erstrecken, da diese die wirtschaftlich berechtigten Personen ihrer Kunden ebenfalls erfassen müssen.

*SBVg, SGV, SPA* erachten es als sinnvoll, wenn das TJPG explizit präzisieren würde, dass die Meldung von Diskrepanzen nur im Rahmen der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten erfolgen solle. Es wäre nicht sachgerecht und würde die bestehenden Strukturen überfordern, wenn die Finanzintermediäre zusätzlich verpflichtet wären, einen periodischen/systematischen Abgleich mit dem Transparenzregister vorzunehmen.

### **3.3.7. Kontrolle und Vollzug**

#### **Vermerk im Register**

*SBVg, SP, SPA* verlangen, dass das Register umfassend Aufschluss über den Grund eines Vermerks gibt, so insbesondere auch, wenn eine Rechtseinheit die wirtschaftlich berechtigten Personen nicht ermitteln kann.

*GCO, SPA* fordern, dass in einem Vermerk im Register dessen Urheber nicht genannt wird, andernfalls das Bankgeheimnis nach Artikel 47 BankG verletzt würde.

#### **Kontrollstelle**

Für *SBVg, Transparency* ist die Rolle der Kontrollstelle unklar. Es sei daher eine Pflicht der Kontrollstelle vorzusehen, sämtliche Registervermerke aufgrund von Meldungen über Diskrepanzen innert Frist abzarbeiten und zu bereinigen, so dass für die Nutzer des Registers weitestmögliche Klarheit über den Registerinhalt entsteht.

*AG* erachtet es als sinnvoll, wenn andere Amtsstellen das Recht hätten, Informationen unaufgefordert der Kontrollstelle melden zu dürfen. Die Weitergabe von Informationen aus einem Strafverfahren könnte dieses aber auch gefährden, weshalb ein entsprechender Vorbehalt formuliert werden sollte («sofern das Strafverfahren nicht gefährdet wird»).

*TG* gibt zu bedenken, dass eine Trennung von Registerführung (EJPD) und Aufsicht (EFD) aus Gründen der «corporate governance» zwar naheliegen, befürchtet aber, dass die Aufspaltung der Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zu administrativen Hürden führen.

### **Auskunftspflicht**

*SBVg* erachtet es als sinnvoll, wenn die Auskunftspflicht auf meldende Dritte beschränkt würde. Andernfalls riskiere man massenweise Anfragen bei Finanzintermediären.

*BL, Privativim* erachten die Erläuterungen zu Artikel 36 VE-TJPG als missverständlich. Wenn diese Bestimmung keine gesetzliche Auskunftspflicht i.S.v. Artikel 321 Absatz 3 StGB sein soll, dürfte es schwer bis unmöglich sein, die benötigten Informationen von Personen zu bekommen, die einem Berufsgeheimnis unterstehen. Dies müsste aus dem Gesetzestext selber hervorgehen.

### **Massnahmen**

*KSG* erachtet es als sachgerecht, dass bei den Massnahmen keine zivilrechtlichen Sanktionen (z.B. eine Rückabwicklung von Kaufverträgen) vorgesehen sind, da solche mit unverhältnismässigem Aufwand und Rechtsunsicherheit verbunden wären.

*TI* ist besorgt, dass Artikel 37 Absatz 3 VE-TJPG indirekt einen Mehraufwand bei den Handelsregisterämtern bewirken könnte, da die Auflösung einer Rechtseinheit nach den Regeln über den Konkurs und die Löschung der Zweigniederlassung ein amtliches Verfahren bedingen.

*ZG, ZH* würden es vorziehen, wenn analog Artikel 939 Absatz 2 OR oder Artikel 731b OR eine gerichtliche Zuständigkeit bestünde. Die Auflösung und Liquidation einer Rechtseinheit nach den Vorschriften des Konkurses sei eine einschneidende Massnahme, die erst nach einem eingehenden Verfahren von einem Gericht mit Gewährleistung eines entsprechenden Rechtsmittelverfahrens erfolgen sollte.

#### **3.3.8. Kosten**

*GR, TI* lehnen die Regelung von Artikel 38 VE-TJPG ab, wonach die Eintragung ins Register gebührenfrei erfolgen soll. Stattdessen seien sowohl für die Eintragung als auch für Änderungen kostendeckende Gebühren zu erheben, da die Führung des Registers mit beträchtlichen Kosten verbunden sein wird. Es gehe nicht an, dass die kantonalen Handelsregisterämter unentgeltlich Leistungen für das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen erbringen müssen.

#### **3.3.9. Amtshilfe**

*ASBP, economiesuisse, SBVg, SGV, SPA* weisen darauf hin, dass die meisten Behörden, welche Zugriff auf das Register haben, eigene Rechts- und Amtshilferegeln kennen. Artikel 40 VE-TJPG sei deshalb zu streichen und für den internationalen Informationsaustausch auf die Verfahren der zugreifenden Behörden zu verweisen.

Für *BL, Privativim, ZH* sei im Gesetz festzuhalten, dass Daten nur unter der Voraussetzung übermittelt werden dürfen, dass die ausländischen Behörden an das Amtsgeheimnis oder eine gleichwertige Geheimhaltungspflicht gebunden sind und einen Datenschutz gewährleisten, der jenem in der Schweiz gleichwertig ist.

#### **3.3.10. Strafbestimmungen**

Für *BL, KKJPD* kann das Register seinen Nutzen nur entfalten, wenn die Rechtseinheiten ihre wirtschaftlich berechtigten Personen auch wirklich melden. Der Nachweis, dass eine Meldung vorsätzlich unterblieb, wird regelmässig nicht zu erbringen sein, weshalb es entscheidend ist, dass auch die fahrlässige Handlung mit Busse bestraft wird.

*AG* erachtet die Differenz der maximalen Bussenhöhe zwischen der vorsätzlichen und der fahrlässigen Begehung als zu gross. Die Bussenhöhe der fahrlässigen Begehung sollte daher auf mindestens CHF 50'000.– angehoben werden, um aktuelle Eintragungen zu gewährleisten.

*EVP, Grüne* bemängeln, dass im Gegensatz zur strafbewehrten Verletzung der Meldepflichten eine Strafandrohung bei der Verletzung der Sorgfaltspflichten fehle.

Für *GE* ist der Höchstbetrag der Busse, die es erlaubt, auf die Verfolgung natürlicher Personen zu verzichten und stattdessen das Unternehmen zu verurteilen, zu niedrig und sollte analog Artikel 49 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes auf CHF 50'000.-- erhöht werden.

*ASBP, economiesuisse, FDP, Forum SRO, KMU Forum, PolyReg, SBVg, SGV, SPA, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, SwissHoldings, VQF, VSV* monieren, dass die Bestrafung von fahrlässig gemachten falschen Angaben keine sinnvolle Regelung sei, da es sich – im Gegensatz zur vorsätzlichen Tatbegehung – nicht um ein strafwürdiges Verhalten handle. Artikel 41 Absatz 2 VE-TJPG sei daher ebenso wie Artikel 43 VE-TJPG ersatzlos zu streichen. Die Verjährungsfrist für die Strafverfolgung in Absatz 4 sei von sieben auf drei Jahre zu senken.

*GR, LU, NW, SSK* bemängeln, dass das bisherige System der Übertretungen (Art. 327 StGB) leider beibehalten wird, was der Durchsetzung wahrheitsgemässer Meldungen nicht förderlich sei. Durch die *Lex Specialis* (Art. 327bis VE-StGB) sei die Strafbarkeit eines bewussten Falscheintrags als Urkundenfälschung verunmöglicht.

### **3.3.11. Datenschutz**

*BL, Privatim* weisen darauf hin, dass der Begriff «sensible Daten» nicht in Übereinstimmung mit der Terminologie des DSG stehe. Artikel 45 Absatz 1 VE-TJPG sei leider als Blankoermächtigung konzipiert, obwohl unklar sei, ob und inwieweit ein Profiling überhaupt nötig sei.

*ZH* erachtet es als notwendig, die Verantwortung für die Bearbeitung der Personendaten klar zu regeln. Zudem müsse festgelegt sein, wer die «berechtigten Nutzerinnen und Nutzer» sind, die auf die aufbewahrten Daten nach deren Löschung noch Zugriff haben.

### **3.3.12. Schlussbestimmungen**

*SBVg, SPA, veb.ch* würden es begrüßen, wenn Übergangsfristen im Sinne der Rechtssicherheit für alle unterstellten Rechtseinheiten dieselben wären. Eine generelle Frist von 6 Monaten erschiene daher verhältnismässig. *OAD-FTC* fordert, dass die Übergangsfristen auf 12 Monate zu erstrecken sei.

Für *PolyReg, SRO-SLV, SRO TREUHANDSUISSE, veb.ch, VQF* ist die Unterteilung und Terminologie in Artikel 50 VE-TJPG nicht nachvollziehbar und widerspricht der obligationenrechtlichen Regelung. Auch wenn Erleichterungen für KMU verständlich sind, darf nicht vergessen werden, dass gerade bei Rechtseinheiten, die keiner Revision unterliegen, die Gefahr besteht, den gesetzlichen Pflichten nicht mit der gehörigen Konsequenz nachzukommen.

## **3.4. Umsetzung durch die Kantone**

*BE, FR, KKJPD, NE, SG, SZ, TI, VS, ZG* monieren, dass der VE für die Handelsregisterbehörden einen erheblichen Mehraufwand in der Umsetzung generiere, welcher ohne zusätzliche Ressourcen nicht zu bewältigen sei. Vereinzelt wird deshalb angeregt, zu prüfen, ob auf die Meldeverfahren nach Artikel 20 und 21 VE-TJPG verzichtet werden sollte. Es sei nicht Aufgabe der kantonalen Handelsregisterbehörden, Meldepflichten für Rechtseinheiten zu übernehmen.

*ZH* verlangt eine Klarstellung, dass wenn das Handelsregisteramt keine Informationen über die wirtschaftlich berechtigten Personen erhält oder diese offensichtlich widersprüchlich, unvollständig, unlesbar oder unmöglich sind, es die Eintragung ins Handelsregister ohne weitere Abklärungen vornehmen muss.

*SO* erachtet die im VE vorgeschlagene Meldung an das Handelsregister wegen der fehlenden Kenntnisse über die effektiven Verhältnisse als unsachgemäss. Die Möglichkeit, die Meldungen

auch beim Handelsregisteramt einzureichen, sei zu schwerfällig und habe zur Folge, dass mehrere Behörden mit der Umsetzung befasst seien. Stattdessen sei ein «Opting-Out-Modell» in Betracht zu ziehen, welches davon ausgeht, dass die Erwerber von Anteilsrechten zugleich auch die wirtschaftlich berechtigten Personen sind, wenn kein Widerspruch dagegen erhoben wird. Eine Meldung seitens der Rechtseinheiten könnte in den meisten Fällen somit ausbleiben.

*BE, NW, SSK, TI, ZG, ZH* befürchten ferner, dass die Informationspflicht im VE die absehbare Überlastung der Handelsregisterämter noch weiter verschärfen könnte. Die Information mache nur bei den Rechtseinheiten Sinn, die der Meldepflicht noch nicht nachgekommen sind.

*ARIF-OSIF, SVIT, VIS-AIS* sprechen sich gegen dezentrale Lösungen aus. So sei die vorgeschlagene Eingliederung der Handelsregisterämter aus Kostengründen zu überprüfen und es bestehe die Gefahr, dass die Informationen dadurch öffentlich würden.

*EXPERTsuisse, GR* befürworten hingegen die Einführung dezentraler Register, die von den kantonalen Handelsregisterämtern geführt werden, da diese bereits über alle notwendigen Kenntnisse verfügen und die Meldung der wirtschaftlich berechtigten Personen direkt mit dem Handelsregistereintrag verknüpfen könnten, was effizienter sei als ein zentrales Register.

### **3.5. Mit der Vorlage verbundener Aufwand und Kostenfolgen**

*BE, GL, SO, SZ, VD, ZG, ZH* sind mit der Aussage, wonach für die Kantone «nur begrenzte zusätzliche Kosten anfallen», nicht einverstanden und verlangen eine eingehende Abklärung. Die Kostenschätzung sei zu tief, da sie nicht auf einer Vollkostenrechnung basiere. Zudem sei darauf hinzuwirken, dass die Vorlage für die Kantone kostenneutral sei.

*SG* hält die Einführung des Registers an sich für nachvollziehbar, allerdings müsse bei der Ausgestaltung darauf geachtet werden, dass der administrative Aufwand für Unternehmen sowohl bei der Einführung als auch im späteren Vollzug so gering wie möglich ausfällt.

Für *Swiss Blockchain Federation* müsste das Register so geführt werden, dass die Meldepflichten durch die betroffenen Rechtseinheiten effektiv und ohne unverhältnismässigen Aufwand erfüllt werden können, weshalb sich für alle kleinen Unternehmen und Start-Ups ein vereinfachtes Meldeverfahren aufdränge. Ferner könne durch die Zulassung von privaten Registern der wirtschaftlich berechtigten Personen die Kosten gesenkt werden, da der Wettbewerb spielen, die Effizienz gesteigert und der Aufwand in einem vernünftigen Rahmen bleiben würde. Ein elektronisches Register müsse einen echten Mehrwert bringen und sollte daher mit bestehenden privaten Registern (z.B. elektronische Aktienbücher) verbunden werden.

*SNV* moniert, dass die Aussage, wonach 97,5% der Gesellschaften keinen oder nur einen beschränkten Mehraufwand haben werden, unrealistisch sei. Die Einführung des Verzeichnisses der wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss Artikel 697/ OR führte für die meisten Gesellschaften zu Beratungsbedarf und Umsetzungsaufwand, der beachtliche Kosten nach sich zog. Mit der Einführung einer Kontrollstelle werde ausserdem der Verwaltungsapparat vergrössert, obwohl der Mehrwert bescheiden sei.

*Creditreform* befürchtet, dass mit dem VE-TJPG ein grosser administrativen Aufwand für die Unternehmen sowie für die Verwaltungen drohe. Werde an der Registerlösung festgehalten, könnte dessen Führung von privaten Anbietern wahrgenommen werden. Zudem müssten sich die Personen, die im Register eingetragen werden, an den Kosten des Registers beteiligen.

*UR* rügt den mit der Schaffung des Registers einhergehenden massiven Stellenausbau beim EFD und fedpol, der nochmals kritisch zu hinterfragen sei.

*SZ, TG* stellen die Frage nach der Verwaltungseffizienz sowie dem administrativen Aufwand für Unternehmen, welche diese komplexe Vorlage mit sich bringe, und äussern Zweifel, ob die Wirkung im Ziel den Aufwand für die Überwachung und Durchsetzung des Vollzugs rechtfertige. Beide lehnen die Vorlage in dieser Form ab.



*Transparency* hält fest, dass die Vorlage klar bestimmte Vereinfachungen enthalte, die bei rund 97,5% aller unterstellten Rechtseinheiten im Endeffekt keinen oder nur einen beschränkten Mehraufwand zur Folge haben dürfte. Bei den verbleibenden 2,5% ergebe sich ein gewisser Aufwand, weil sie aktuell noch kein Verfahren zur Identifikation und Dokumentation ihrer wirtschaftlich berechtigten Personen kennen und ein solches nun einführen müssen.

### **3.6. Weitere Anliegen**

*GLEIF* schlägt vor, dass die Schweiz die Einführung des LEI (Legal Entity Identifier) als obligatorisches Datenelement bei der Identifizierung von juristischen Personen (Unternehmen, NGOs, Finanzintermediäre) im gesamten Gesetzesentwurf in Betracht ziehen sollte. Die Aufnahme des LEI als obligatorisches Element in den Informationsfluss zwischen den juristischen Personen und dem Register würde ein effizientes und sicheres Mittel sein, um komplexe Führungs- und Eigentumsstrukturen abzubilden sowie bei der Verhinderung neuer Geldwäscherei-Risiken zu helfen. Darüber hinaus könne der LEI als obligatorisches Datenelement in das Bundesregister aufgenommen und in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik (BfS), dem akkreditierten LEI-Emittenten mit Sitz in der Schweiz, befüllt werden.

*SSK* erachtet es zur effizienten Geldwäschereibekämpfung als wünschbar, wenn über das Register der wirtschaftlich berechtigten Personen hinaus ein zentrales, bundesweites Bankenregister eingeführt würde, welches sämtliche Bankbeziehungen (oder gar Bankkonten) einer bestimmten Person oder Rechtseinheit enthält, wie es heute in vielen europäischen Ländern vorhanden ist.

## **4. Anpassungen GwG und BGFA**

### **4.1. Stellungnahmen betreffend die Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte im Zusammenhang mit bestimmten Tätigkeiten**

#### **4.1.1. Kantone**

*OW* hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

*AR, NE, SH* und *ZG* haben eine Stellungnahme eingereicht, in der sie die Gesamtvorlage generell begrüßen, ohne jedoch näher auf die Änderungen des GwG und des BGFA einzugehen. Die Frage, ob die Einführung der Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte im Zusammenhang mit bestimmten Tätigkeiten (nachfolgend abgekürzt «Sorgfaltspflichten») begrüsst wird oder nicht, bleibt offen.

Die Einführung von Sorgfaltspflichten stösst bei insgesamt 13 Kantone (*AI, AG, BE, BS, FR, GE, GR, LU, UR, NW, VD, VS; ZH*) grundsätzlich auf Zustimmung.

Seitens dieser Kantone wird insbesondere darauf hingewiesen, dass mit den vorgeschlagenen Sorgfaltspflichten eine wichtige Lücke im Abwehrrisikodispositiv der Schweiz gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung geschlossen werde, was die Reputationsrisiken (auch jene von Angehörigen der Rechtsberufe) mindere und den Finanzplatz stärke. Zudem dürften die vorgeschlagenen Sorgfaltspflichten eine abschreckende Wirkung auf Kriminelle entfalten und in Strafverfahren gegen sogenannte «Enabler» oder «Gatekeeper» zudem die Beweisführung für die Strafverfolgungsbehörden vereinfachen (*BS, GR, LU*). Gemäss *LU* zeigten die Erfahrungen der Staatsanwaltschaft, dass «immer wieder schweizerische Dienstleister aus dem Nicht-Finanzsektor in dubiose oder kriminelle Machenschaften verwickelt» seien. *NW* erachtet die Einführung von Sorgfaltspflichten für Personen in der Rechts- und Unternehmensberatung als effektives Mittel zur Eindämmung illegaler Aktivitäten. Gemäss *ZH* wird das Abwehrrisikodispositiv der Schweiz gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gestärkt und noch näher an die internationalen Standards geführt. Jedoch sei im Gesetz festzulegen, dass die Regelungen zur Tätigkeit von Beratern nicht auf Angestellte des öffentlichen Rechts (Amtsnotariat) anwendbar seien.

Von den 13 Kantonen, die die Einführung von Sorgfaltspflichten prinzipiell begrüßen, sind drei Kantone der Meinung, dass die vorgeschlagenen Massnahmen zu wenig weit gingen und lediglich einen «Minimalstandard» beziehungsweise das «absolute Minimum» darstellten, um das Geldwäschereiabwehrrisikodispositiv auf ein international akzeptiertes Niveau zu stellen (*GE, GR* und *LU*).

Mehrere Kantone äussern sich in ihren Stellungnahmen kritisch oder ablehnend zu einzelnen Aspekten der vorgeschlagenen Anpassungen im GwG und BGFA, insbesondere betreffend das Aufsichtskonzept, ohne jedoch explizit zur Einführung der neuen Sorgfaltspflichten Stellung zu nehmen. So sei es gemäss *SO* fraglich, ob die Einführung der neuen Sorgfaltspflichten, die für die Anwaltschaft mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sei, den erhofften Mehrwert für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bringen werde. *SZ* spricht sich gegen obligatorische Kontrollen durch die kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden aus. In den einleitenden Bemerkungen der Stellungnahme wird «die Vorlage in der vorliegenden Form» abgelehnt. *ZG* führt aus, dass es durch die Politik zu entscheiden sein wird, ob die vorgeschlagenen Sorgfaltspflichten erforderlich und angemessen seien. *TI* spricht sich auch nicht explizit für oder gegen die Einführung der Sorgfaltspflichten aus, weist aber auf die zusätzlichen Kosten hin, die mit den vorgesehenen Kontrollen verbunden seien. *GL* weist darauf hin, dass für die Kantone im Rahmen der Überwachung und der Durchsetzung der Sorgfaltspflichten Kosten entstünden, die jedoch im erläuternden Bericht zu wenig konkretisiert seien.

*BL*, *TG* erachten die der Anwaltschaft neu auferlegten Sorgfaltspflichten als zu weitgehend und lehnen diese ab. Gemäss *TG* sei eine Unterstellung der Anwaltschaft nur insofern erforderlich, als diese tatsächlich mit Bezug zum Finanzmarktsektor tätig seien. Auch *SG* teilt die Ansicht, dass die Sorgfaltspflichten sehr weit gefasst seien und die entsprechenden Regelungen überprüft und angepasst werden sollten.

#### **4.1.2. Politische Parteien**

*SP* und *Grüne* begrünnen die Einführung einer Sorgfaltspflicht für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte explizit. Sie sind jedoch der Meinung, dass die Meldepflicht an die MROS zu stark eingeschränkt sei, so dass der Gesetzeszweck nicht erreicht werde. Problematische Aktivitäten könnten weiterhin unter dem Schutzmantel des Berufsgeheimnisses weitergeführt werden.

*EVP* begrüsst eine Ausdehnung der Regelung zur Geldwäschereiprävention für die Anwaltschaft und andere Berater und findet es richtig, dass sich die Vorlage an den zwingenden Minimalanforderungen der FATF orientiere. Sie bemängelt, dass die Meldepflicht an die MROS beschränkt sei, wenn Anwälte und Notare nicht als Finanzintermediäre tätig seien. Aus Sicht der *EVP* sollte die Meldepflicht unter dem GwG nicht auf Fälle der offengelegten Vertretung beschränkt werden und nicht über den Schutzbereich des Berufsgeheimnisses hinaus beschränkt werden.

*Mitte* weist darauf hin, dass die Minimierung von Geldwäschereirisiken grundsätzlich befürwortet werde, jedoch müsse zwingend das Berufsgeheimnis geschützt werden. Die *Mitte* fordert eine Überarbeitung der Vorlage dahingehend, dass die geplanten Massnahmen nur auf Tätigkeiten abzielen sollten, bei denen tatsächlich ein erhöhtes Geldwäschereirisiko bestehe.

*FDP* weist die Vorlage zurück. Sie ist der Meinung, dass kein sachlicher Grund bestehe, Anwältinnen und Anwälte sowie Beraterinnen und Berater in Ausübung ihrer typischen Tätigkeit in den persönlichen Anwendungsbereich der Gesetze einzubeziehen. Da dieser Personenkreis keine Verfügungsbefugnis über Vermögenswerte habe, seien zusätzliche Pflichten nicht wirkungsorientiert und bürokratisch. Zudem wird kritisiert, dass die Anbindung an eine Selbstregulierungsorganisation (SRO) für Berater zu weitreichend sei und über das verfolgte Ziel hinausausschiesse. Die faktische Gleichstellung an Finanzintermediären sei nicht gerechtfertigt.

Gemäss *SVP* sei die Vorlage zur Überarbeitung zurückzuweisen, da sie mit einer Vielzahl von Begehrlichkeiten überladen und zudem nicht notwendig sei.

#### **4.1.3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft**

Die fünf gesamtschweizerischen Dachverbände, die sich haben vernehmen lassen, vertreten betreffend die Einführung von Sorgfaltspflichten unterschiedliche Meinungen.

Während *SGB* und *SBVg* ihre grundsätzliche Zustimmung zur Ausdehnung der Geldwäschereipräventionsregelungen auf Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte zum Ausdruck bringen und dies mit Blick auf internationale Standards als sinnvoll und zielführend erachten, vertritt *SGV* die Ansicht, dass die Vorschläge zur Erweiterung des Geltungsbereichs des GwG und der Änderung des BGFA nicht notwendig und zu ausufernd seien.

*economiesuisse* unterstützt in ihrer Stellungnahme, der sich *AGV* anschliesst, erweiterte Sorgfaltspflichten bei bestimmten Beratungstätigkeiten (insbesondere in der Rechtsberatung), soweit diese ein erhöhtes Risiko von Geldwäscherei bergen. Jedoch seien gewisse Anpassungen nötig. Der Anwendungsbereich müsse im Interesse der Rechtssicherheit klarer definiert werden.

#### **4.1.4. Selbstregulierungsorganisationen (SRO), Forum SRO**

*ARIF-OSIF* wären einer Erweiterung des GwG auf Berater nicht abgeneigt, sofern dies auf der Grundlage des risikobasierten Ansatzes erfolge, was aber vorliegend zu wenig der Fall sei.

Gemäss *OAD-FCT* sei es vorteilhafter, die Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte in einer separaten Vorlage vorzuschlagen. Zudem wird sinngemäss bemängelt, dass die im Zusammenhang mit den erfassten Tätigkeiten verwendeten Begriffe zu vage seien und betreffend bestimmter Tätigkeiten nicht ersichtlich sei, weshalb diese vom GwG erfasst sein sollten. Daher seien die betreffenden Bestimmungen (Art. 3<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. c und d E-GwG) zu streichen. Auch sei auf die Erfassung der buchhalterischen Beratung zu verzichten. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme des Forum SRO verwiesen.

*PolyReg* anerkennt mit Blick auf den letzten FATF-Länderbericht der Schweiz einen Handlungsbedarf in Bezug auf die Regulierung der Beratungstätigkeit, weshalb die Ausweitung des Geltungsbereichs grundsätzlich befürwortet werde. Da die Bewertung der Schweiz durch die FATF sich im Follow-up-Bericht vom 19. Oktober 2023 verbessert habe, bestehe jedoch keine Dringlichkeit für eine erneute GwG-Revision. Es wird deshalb beantragt, die Vorlage vom TJPG abzutrennen. Die Revision des GwG sei in einem zweiten Schritt in einer separaten Vorlage an die Hand zu nehmen.

*SRO-TREUHANDSUISSE* äussert grundsätzliche Bedenken gegen den VE-GwG und lehnt sämtliche vorgeschlagenen Änderungen mit Ausnahme der Senkung des Betrages für Barzahlungen auf CHF 15'000 kategorisch ab. Da die Schweiz anlässlich des Follow-up-Berichts vom Oktober 2023 betreffend zweier wichtiger Empfehlungen der FATF neu vorteilhafter bewertet worden sei, gebe es im jetzigen Zeitpunkt keinen internationalen Druck für weitere Anpassungen. Die Unterstellung von Beraterinnen und Berater komme einem folgenschwerem, dogmatischen Systembruch gleich, da die klare Linie zwischen Finanzintermediation und Nicht-Finanzintermediation verwischt, wenn nicht gar aufgegeben werde. Deshalb sei auf eine Änderung des GwG zu verzichten und nur die Vorlage zum Transparenzgesetz weiterzuverfolgen, zumal zwischen diesen zwei Regelungsbereichen materiell kein zwingender Zusammenhang bestehe.

*Forum SRO* anerkennt mit Blick auf gewisse FATF-Empfehlungen einen Regelungsbedarf betreffend Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte. Es erachtet jedoch die vorgeschlagenen Bestimmungen in der aktuellen Ausgestaltung als dogmatisch nicht begründbar und im Rechtsalltag nicht umsetzbar und beantragt deren umfassende Überarbeitung und Regelung ausschliesslich im GwG.

*SRO-SAV/SNV* ist der Ansicht, dass die Schweiz hinreichend FATF-konform sei und deswegen kein Gesetzgebungsbedarf bestehe. Die Unterstellung von Anwälten, Notaren und Beratern sei angesichts des ausufernden und unklar abgegrenzten Unterstellungssystems nicht akzeptabel, da dies die sorgfältige Erbringung anwaltlicher Dienstleistungen erheblich beeinträchtige.

#### **4.1.5. Weitere Organisationen und interessierte Kreise**

Eine ausdrückliche Unterstützung erhält die Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater sowie Anwältinnen und Anwälte von 10 Vernehmlassungsteilnehmenden: *AFBS*, *BIG*, *FER*, *GCO*, *SGB*, *investigativ.ch*, *Public Eye*, *SOLIFONDS*, *SSK*, *UBS AG* wobei gewisse zu bedenken geben, dass der vorgeschlagene Anwendungsbereich zu eng gefasst sei beziehungsweise das «absolute Minimum» darstelle, um den internationalen Anforderungen gerecht zu werden.

Folgende Vernehmlassungsteilnehmende lehnen die Einführung von Sorgfaltspflichten nicht generell ab, sondern sprechen sich für Anpassungen oder Präzisierungen aus.

*CP* ist der Ansicht, dass Immobilienberater und -makler von den neuen Pflichten ausgenommen werden sollten, da sie in der Regel nicht in eine Finanztransaktion eingebunden seien. Ähnlich *Aktionariat.ch*, wonach nur Berater erfasst werden sollten, die «als Intermediär» agieren. *nexus*

schlägt vor, die Tätigkeiten der Anwaltschaft, die zur Vorbereitung oder Durchführung einer Transaktion ausgeübt wird, bei der die Gelder vollständig über einen dem GwG unterstellten Finanzintermediär geleitet werden oder bei der lediglich ein Betrag von weniger als CHF 15'000 in bar bezahlt wird, nicht neuen Sorgfaltspflichten zu unterstellen.

Gemäss *SVIT* und *VIS-AIS* seien die erfassten Tätigkeiten genauer abzugrenzen. Buchhalterische Tätigkeiten oder die Wirtschaftsprüfung seien auszunehmen, da diese kein erhöhtes Risiko darstellten.

*SAV* vertritt die Ansicht, dass Anwältinnen und Anwälte geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten unterstehen sollten, wenn sie in ihrer Beratungstätigkeit an Transaktionen mitwirken, die ein relevante Risiko für Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder qualifizierte Steuerdelinquenz aufweisen, was jedoch auf Gesetzesstufe zu regeln sei. Die vorgeschlagenen Regelungen führten zu einem unübersichtlichen und uneinheitlichen Regime für Anwältinnen und Anwälte, welches die Gefahr in sich berge, das bestehende Abwehrdispositiv gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu schwächen bzw. in seiner Durchsetzung zu erschweren. Das Anliegen der Unterstellung von Beraterinnen und Beratern sowie von Anwältinnen und Anwälten solle dem Parlament in einer verbesserten Vorlage zugeleitet werden.

*SGV* lehnt die Ausweitung des Geltungsbereichs des GwG auf Beraterinnen und Berater sowie auf die Anwaltschaft und die Änderungen des Anwaltsgesetzes ab. Die Schweiz verfüge bereits über ein wirksames System für die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und sei von der FATF als «largely compliant» eingestuft worden. Diese Auffassung wird auch von *NK-GR*, *Bündner Notarenverband* und *alliancefinance* geteilt.

Ablehnend äussern sich auch *SNV*, *VbN* sowie *Ordine die Notai del Canton Ticino*. Die vorgeschlagene Unterstellung von nichtfinanzintermediären Tätigkeiten sei der falsche Weg. Die generelle GwG-Unterstellung von Notarinnen und Notaren sei nicht erforderlich und bringe keinen Mehrwert.

*CP* der die gesamte Vorlage ablehnt, ist der Ansicht, dass das bestehende Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bereits in grossem Umfang den Empfehlungen der FATF entspreche. Im Falle einer Weiterverfolgung der Vorlage sollten jedoch die Immobilienberater resp. die Immobilienmakler von den neuen Pflichten ausgenommen werden.

*EXPERTsuisse* fordert, dass die Unterstellung auf Tätigkeiten mit einem hohen Risiko beschränkt werde. Rein buchhalterische Tätigkeiten und Tätigkeiten im Bereich von Wirtschaftsprüfungsmandaten müssten aus dem Anwendungsbereich ausgeklammert werden.

*SNV* weist darauf hin, dass Notarinnen und Notare seit jeher vom GwG erfasst seien, wenn sie eine finanzintermediäre Tätigkeit ausübten und dass der Bundesrat in seiner Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlung der FATF vom 13. Dezember 2013 eine weitergehende Unterstellung als systemwidrig, unverhältnismässig und nicht sachgerecht beurteilt habe.

Für *SBF* sei die vorgesehene Unterstellung aller Berater wegen der dadurch entstehenden Verdoppelung nicht zielführend.

Drei Einzelakteure, *Ed. Steck*, *WalderWyss* und *CSNLAW*, sprechen sich ebenfalls gegen die vorgeschlagenen neuen Sorgfaltspflichten für die Anwaltschaft und die Einführung eines Beraterstatus aus, da keine Lücke im Abwehrdispositiv der Schweiz bestehe und der Beraterstatus zahlreiche Unklarheiten aufweise. *Ed. Steck* schlägt eine Auftrennung der Vorlage vor.

## 4.2. Aufsichtssystem

#### **4.2.1. Aufsicht durch die kantonalen Aufsichtsbehörden über Anwältinnen und Anwälte**

Die vorgeschlagene Aufsicht durch die kantonalen Aufsichtsbehörden über Anwältinnen und Anwälte wird von den Teilnehmenden, die sich dazu geäußert haben, praktisch einhellig sehr kritisch bis ablehnend beurteilt.

Von den Kantonen haben sich *BL, BS, FR, SG, SO, SZ, TI, VS, VD, ZG, ZH* kritisch ausgesprochen, vor allem mit Blick auf befürchtete Mehrkosten und personeller Knappheit in den kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden. Die Verankerung von Pflichten von Anwälten in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Anwaltsgesetz und die Bezeichnung der kantonalen Anwaltsaufsichtsbehörden als Kontrollorgan sei systemwidrig und nicht sachgerecht. Es wird befürchtet, dass nicht alle Anwaltsaufsichtsbehörden in ihrer bestehenden Organisationsform in zeitlicher und fachlicher Hinsicht in der Lage seien, die verlangten Kontrollen durchzuführen. *ZG* weist darauf hin, dass in den kleineren Kantonen die Aufsichtsbehörde aus nebenamtlichen Mitgliedern bestehe, die in ihrer heutigen Zusammensetzung weder personell, zeitlich noch fachlich in der Lage seien, die in Artikel 14 Absatz 2 *VE-BGFA* verlangten Kontrollen durchzuführen. Es stelle sich deshalb die Frage, ob es nicht angezeigt wäre, diese Aufgabe an eine spezialisierte Bundesbehörde oder eine *SRO* zu übertragen, statt an 26 unterschiedlich organisierte kantonale Aufsichtsbehörden. Zudem bringe das Nebeneinander von 26 verschiedenen Kontrollbehörden die Gefahr einer uneinheitlichen Kontrollpraxis mit sich, und es wird die Befürchtung geäußert, dass es in der Praxis zu Abgrenzungsproblemen vor allem im Zusammenhang mit kantonsübergreifenden Kanzleistrukturen kommen könnte. Die den kantonalen Aufsichtsbehörden zugewiesene Aufgabe, Kontrollen durchzuführen, stellten einen «grundlegenden Paradigmenwechsel in der Anwaltsaufsicht» dar, da nach bisherigem Recht die Anwaltsaufsichtsbehörden auf Anzeige, behördliche Meldung oder gestützt auf eigene Kenntnisnahme den Verdacht einer konkreten Berufspflichtverletzung im Einzelfall retrospektiv abkläre, wohingegen gemäss dem Vorschlag die Berufspflichten neu mit einer allgemein gehaltenen «Inspektionsfunktion» bewehrt würden.

Ähnlich äussern sich auch *alliancefinance, AK GL, Ed. Steck, SAV, Transparency, TREUHANDSUISSE* sowie *SAV*. Dieser moniert, dass die Vorlage für Anwältinnen und Anwälte eine komplizierte Aufsichtslandschaft vorsehe, bei der für unterschiedliche Tätigkeiten im Rahmen desselben Mandats unterschiedliche Aufsichten zuständig seien. Bei jeder Handlung müssten die Anwältinnen und Anwälte prüfen, ob sie einer Aufsicht unterstehen und ggf. welcher. Die vorgeschlagene Lösung führe zu zahlreichen Schnittstellen und damit Konfliktherden in Bezug auf Anwendung und Kompetenzen. Wie *Transparency* gibt auch der *SAV* zu bedenken, dass im *BGFA*-Bereich 26 kantonale Aufsichtsbehörden mit der geldwäschereibezogenen Aufsicht beauftragt würden, die die entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen aufbauen müssten, was zu einer Kostenerhöhung führe. Es werde ohne Notwendigkeit auf die vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen der *SRO* verzichtet. Für *SAV* sei es fraglich, ob alle Kantone in der Lage seien, für die kantonalen Aufsichtsbehörden genügend hinreichend qualifiziertes Personal zu finden. Zudem sei inakzeptabel, dass das Berufsgeheimnis gegenüber der kantonalen Aufsichtsbehörde nicht geltend gemacht werden könne, zumal diese im Sinne einer proaktiven Kontrollfunktion von sich aus tätig werde und nicht gestützt auf eine Anzeige oder Kenntnis eines berufsrechtlich problematischen Sachverhalts tätig werde. Auch nicht akzeptabel und sachgerecht sei zudem die unterschiedliche Regelung im Vergleich zu den dem *GwG* unterstellten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten.

#### **4.2.2. Anschlusspflicht an eine SRO**

Auf Skepsis beziehungsweise Ablehnung stösst bei gewissen Teilnehmern die Anschlusspflicht für Beraterinnen und Berater an eine *SRO*. *AK-GL, Bündner Notarenverband, EXPERTsuisse,*

*FDP, NK-GR, VbN, TREUHANDSUISSE* erachten die Pflicht zum Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation (SRO) für Beraterinnen und Berater als zu weitreichend und inkongruent. Die faktische Gleichstellung mit Finanzintermediären sei nicht gerechtfertigt und schiesse über das Ziel hinaus. Es wird befürchtet, dass die Unterstellung unter eine SRO für kleine Strukturen einen hohen Verwaltungsaufwand nach sich ziehe und dass das System der SRO nicht geeignet sei, wenn es mit einer Massenunterstellung von kleinen Strukturen konfrontiert sei.

*GR* lehnt die Aufsicht von Personen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, durch eine SRO ab, da diese unweigerlich Kenntnis von geschützten vertraulichen Informationen erhielten. *LU* bevorzugt für Beraterinnen und Berater eine direkte Unterstellung unter die FINMA, da gemäss Erfahrung der Staatsanwaltschaft die geltenden Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen im Nichtbankensektor schwach seien. *ZH* weist darauf hin, dass die Anschlusspflicht für Berater an eine SRO mit dem System des Amtsnotariats nicht vereinbar sei.

*KSG* weist darauf hin, dass die bestehende Selbstregulierungsorganisation Schwierigkeiten hätten, den durch die Unterstellung aller freiberuflichen Notare entstehenden Mehraufwand zu bewältigen. Bei einer Unterstellung unter die kantonalen Notariatsaufsichtsbehörden wäre dieser nach Ansicht der *KSG* einfacher zu bewältigen.

#### **4.2.3. Anpassungen am Sanktionsregime der SRO**

*GE* spricht sich grundsätzlich für die Einführung der Sanktionskompetenz des EFD aus, weist jedoch darauf hin, dass dadurch eine Diskrepanz entstehe zwischen den einer SRO unterstellten Personen und jenen, die der FINMA unterstellt seien.

Von den anderen 13 Teilnehmern, die hierzu Stellung genommen haben, werden die vorgeschlagenen Anpassungen bei den Verfahren und Kompetenzen der SRO einhellig abgelehnt: *ARIF-OSIF, FER, economiesuisse, EXPERTsuisse SAV, PolyReg, SAV, SNV, SGV, SRO-SLV, TREUHANDSUISSE, SVIG, VQF, VSV*.

Das Verhältnis der SRO, die zur effizienten und effektiven Aufsicht weiterhin ihre Kompetenzen zur Regulierung, Aufsicht und Sanktionierung beibehalten müssten, gegenüber den ihr angeschlossenen Personen müsse weiterhin privatrechtlicher Natur sein. Die Unterstellung der SRO unter das öffentliche Recht und eine Aufsplitterung der Sanktionen zwischen SRO und Behörde seien nicht zielführend und erschwerten den Vollzug des Gesetzes. Der Entzug der Sanktionskompetenzen von den SRO führe zu einer Doppelspurigkeit, da sowohl Massnahmeverfahren der SRO als auch Sanktionsverfahren des EFD durchgeführt werden können. Da für die Aufsicht und Sanktionierung von Anwältinnen und Anwälte unterschiedliche Stellen zuständig seien, je nachdem, ob diese dem BGFA oder dem GwG unterstellt seien, entstehe das Risiko von unterschiedlichen Beurteilungen materiell vergleichbarer Sachverhalte. Dass die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten neu auch für die Finanzintermediäre des Parabankensektors durch Verordnungen der FINMA erfolge, schränke unnötig die Selbstregulierung der SRO ein und sei geeignet, das sehr gut etablierte und bestens funktionierende System massgeblich zu beschädigen.

#### **4.2.4. Meldepflicht**

Vier Teilnehmende erachten die Meldepflicht als zu eingeschränkt: *BIG, EVP, Grüne, SOLIFONDS* und *SP*, die darauf hinweist, dass die Meldepflicht unter dem GwG nicht auf Fälle der offengelegten Vertretung beschränkt werden sollte. *SBVg* erachtet die Einschränkung der Meldepflicht für Anwältinnen und Anwälte auf Konstellationen, in denen diese zugleich Finanztransaktionen ausführen, als nicht zielführend und mit Blick auf die internationalen Standards als ungenügend.

SAV erachtet die Meldepflicht an die MROS für problematisch, auch wenn diese für Informationen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, aufgehoben sei und befürchtet, dass in der Praxis geschützte Informationen dem Berufsgeheimnis mit dem Argument entzogen würden, dass eine bloss akzessorische Anwaltstätigkeit vorliege. Bei «Mandaten, die sowohl meldepflichtbelastete Tätigkeiten als auch meldebefreite Tätigkeiten» umfassen, laufe die Anwaltschaft wegen der schwierigen Abgrenzung dauernd Gefahr, entweder die Meldepflicht oder das Berufsgeheimnis zu verletzen.

ZG gibt zu bedenken, dass die Meldepflicht an die MROS mit Bezug auf die Wahrung des Anwaltsgeheimnisses zu heiklen Abgrenzungsfragen führen dürfte.

SNV, VbN sowie *Ordine die Notai del Canton Ticino* sind der Ansicht, dass die Erfassung von Notarinnen und Notaren durch das GwG wie bis anhin zu belassen oder ansonsten zumindest klarer zu regeln sei, dass Notarinnen und Notare im Rahmen ihrer notariellen Tätigkeit (d. h. mindestens im Umfang der Beurkundungstätigkeit und deren Vor- und Nachbereitung) stets von der Meldepflicht ausgenommen seien.

#### **4.3. Massnahmen zur Verhinderung von Verstössen gegen das Embargogesetz**

**GE, LU, Public Eye, SP, SSK, Transparency, VD** unterstützen den VE.

*AFBS, economiesuisse, Forum SRO, Ordine dei Notai del Canton Ticino, SBVg, SNV, SVIG, SRO-SLV, SPA, SRO TREUHAND, SGV, UBS AG, VAV, VbN, VQF* erachten eine Änderung des GwG zur Einführung einer Pflicht der Finanzintermediäre, organisatorische Massnahmen zu ergreifen, um Verstösse gegen das EmbG vorzubeugen, als nicht zielführend und lehnen dies ab. Die vorgesehene Zweckerweiterung im GwG erscheine sachfremd und unzweckmässig, sei mit Blick auf die FATF-Empfehlung 1 überschüssig und führte zu Abgrenzungsfragen und Kompetenzkonflikten. Allfällige Ergänzungen sollten direkt im EmbG vorgenommen werden, wobei auch die Aufnahme des SECO in den Kreis der vom BGÖ ausgenommenen Behörden vorgenommen werden sollte. *SBVg* weist weiter darauf hin, dass die vorgeschlagenen Massnahmen, sollten sie beibehalten werden, einer zusätzlichen Klärung betreffend die Koordination zwischen der FINMA und dem SECO sowie im Zusammenhang mit Artikel 271 StGB hinsichtlich der Übermittlung von Daten an ausländische Behörden bedürften. Während im Zusammenhang mit geldwäschereirechtlich relevanten Informationen gestützt auf Artikel 42c FINMAG eine direkte Übermittlung an ausländische Behörden möglich sei, bedürfe es im Zusammenhang mit sanktionsrechtlich relevanten Informationen aufgrund von Artikel 271 StGB einer Ausnahmegewilligung des SECO. Nach Ansicht der *SBVg* sei bei einer allfälligen Verankerung der Sanktionsthematik im GwG der Anwendungsbereich von Artikel 42c FINMAG eröffnet, was Direktübermittlungen erlauben würde. Dies sei in der Botschaft klarzustellen.

#### **4.4. Einheitlicher Datenstandard**

*GE, GR, LU, Public Eye, SSK* begrüessen die vorgeschlagene Kompetenz des fedpol für die Bestimmung eines einheitlichen Standards für die Übermittlung von Verdachtsmeldungen. Ein einheitlicher Datenstandard und hohe Datenqualität seien für die der MROS nachgelagerte, effiziente Bearbeitung der Verdachtsmeldungen durch die Strafverfolger von entscheidender Bedeutung. Von *SSK, GR* und *LU* wird ein aktiver Einbezug der kantonalen Strafverfolgungsbehörden bei der Ausarbeitung der Standards gewünscht.

*SBVg* bestreitet die Verwendung eines Datenbearbeitungssystem für die Einreichung deiner Verdachtsmeldung nicht, fordert aber, dass in ausserordentliche Situationen die Nutzung konventioneller Kanäle für das Absetzen einer Meldung rechtlich zulässig bleiben müsse. *ABPS* und *AFBS* vertreten die Meinung, dass es mit Blick auf kleinere Finanzinstitute generell möglich bleiben müsse, Verdachtsmeldungen schriftlich einzureichen.



Gemäss Ansicht der VSV sei das bestehende elektronische Meldesystem der MROS für grosse Institute mit einer erheblichen Anzahl an Meldungen zugeschnitten und trage den gewerblich geprägten Personen mit ihrer Kleinstunternehmen zu wenig Rechnung. Das fedpol solle deshalb bei der Definition des Datenstandards und der Ausgestaltung des Datenbearbeitungssystems den Bedürfnissen unterschiedlicher Kategorien von Meldepflichtigen Rechnung tragen.

SPA und UBS AG beantragen die Streichung der Kompetenz von fedpol. Die Mindestangaben sollten sich an den Vorgaben im Geldwäschereigesetz orientieren und seien in der Verordnung zu präzisieren.

#### **4.5. Herabsetzung der Schwelle für Immobiliengeschäfte sowie für den Edelmetall- und Edelsteinhandel**

GE, GR, KSG, LU, Public Eye, Transparency, SSK, VD, SVIT, HEV, USPI, VD begrüssen grundsätzlich die Senkung des Schwellenwerts von derzeit CHF 100'000 auf null. SP begrüsst die Herabsetzung ebenfalls, gibt aber zu bedenken, dass auch bei unentgeltlichen Immobiliengeschäften ein Risiko für Geldwäscherei bestehe.

Gemäss *Ordine dei Notai del Canton Ticino*, SNV, VbN sollten für alle Wirtschaftsbereiche dieselbe Schwelle gelten.

LU, GR haben sich für eine Verschärfung der Massnahme ausgesprochen, indem sie die Senkung des Schwellenwerts für Bargeldtransaktionen auf Händler weiterer Branchen oder für den Handel mit allen Gütern wünschten. Zur Begründung wurde angeführt, dass der im Vergleich zu den umliegenden Ländern kaum regulierte Bargeldfluss in der Schweiz eine zentrale Schwäche im GW-Abwehrdispositiv darstelle. Auch gemäss SNV, VbN *Ordine dei Notai del Canton Ticino* sollten für alle Wirtschaftsbereiche dieselbe Schwelle gelten.

SRO-TREUHANDSUISSE begrüsst die Senkung des Schwellenwerts in beiden Bereichen, erachtet es jedoch als inkonsistent, dass bei gewissen Kaufverträgen mit Händlerinnen und Händlern Barzahlungen bis CHF 100'000 weiterhin möglich seien, ohne dass Sorgfaltspflichten einzuhalten seien. Es wird deshalb eine generelle Senkung des Schwellenwerts für Kassengeschäfte auf CHF 15'00 vorgeschlagen.

Gemäss SG sind die Schwellenwerte in den Bereichen Immobilien- sowie Edelmetall- und Edelsteinhandel zu restriktiv und sollten nochmals überdacht werden. Wichtig sei, dass die Massnahmen verhältnismässig seien und nicht vorwiegend die breite Bevölkerung trafen.

#### **4.6. Streichung von Artikel 37 Absatz 2 GwG**

ABPS, *economiesuisse*, SBVg, SGV, *SwissHoldings*, EXPERTsuisse, SRO, SAV/SNV, SRO SVV, SRO-SLV, UBS, VAV beantragen die Streichung von Artikel 37 Absatz 2 GwG. Dieser Antrag wird auch vom **Forum SRO** unterstützt. Durch die Strafbarkeit einer fahrlässigen Verletzung der Meldepflicht, die auch in der Lehre auf Kritik stosse, bestehe für betroffene Mitarbeiter die Gefahr, dass ein einfacher Fehler ohne weiteres zu strafrechtlichen Konsequenzen führe. Die Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung nach Artikel 37 Absatz 2 GwG sei für diese im Arbeitsalltag sehr belastend. SBVg schlägt vor, dass bei einer fahrlässigen Verletzung der Meldepflicht nach Artikel 9 GwG die einzelnen Mitarbeiter nur dann im Fokus stehen sollen, wenn ihnen eine Tat eindeutig zugerechnet werden könne. Andernfalls sollten die Unternehmen, bei welchen sie angestellt sind, in die Pflicht genommen werden. SBVg schlägt vor, Absatz 2 von Artikel 37 GwG ersatzlos zu streichen und folgende neue Bestimmung einzuführen: «Fällt eine Busse gemäss Abs. 2 von höchstens 50'000 Franken in Betracht und würde die Ermittlung der nach Artikel 6 VStrR strafbaren Personen Untersuchungsmassnahmen bedingen, die im Hinblick auf die verwirkte Strafe unverhältnismässig wären, wird von einer Verfolgung und Bestrafung dieser Personen Umgang genommen und an ihrer Stelle gegebenenfalls

*die juristische Person, die Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder die Einzelfirma zur Bezahlung der Busse verurteilt.»* Für die Einführung dieser Bestimmung spricht sich auch UBS AG aus, welche jedoch keine Streichung von Artikel 37 Absatz 2 GwG beantragt, sondern eine Einschränkung auf Fälle der groben Fahrlässigkeit, wobei die Busse auf CHF 100'000 zu begrenzen sei. Gemäss SBVg werde damit Artikel 49 FINMAG abgebildet, allerdings mit dem Unterschied, dass von der Bestrafung des Mitarbeiters Umgang genommen werden müsse, wenn die entsprechenden Bedingungen erfüllt seien. Damit könnten zudem jene Verfahren abgekürzt werden, bei welchen die Verantwortlichkeit fraglich und entsprechend umfangreich abgeklärt werden müsse. Dies entlaste die Mitarbeiter insofern, als sie nicht über Monate hinweg Gegenstand eines Verfahrens mit ungewissem Ausgang seien.

Alternativ schlägt SBVg vor, das Strafregisterrecht (konkret Art. 18 Abs1 Bst. c Ziff. 3 StReG) so anzupassen, dass Urteile, die eine fahrlässige Verletzung der Meldepflicht gemäss Artikel 37 Absatz 2 GwG betreffen, nicht zu einem Eintrag in das Strafregister führe. Ein solcher habe für Bankmitarbeitern besonders einschneidende Folgen, da er praktisch einem Berufsverbot gleichkomme. Angesichts des Unrechtsgehalts der Tat, bei der es sich um eine Übertretung handle, sei dies unverhältnismässig, zumal die FINMA bei schweren Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen ohnehin die Möglichkeit habe, Berufsverbote zu erlassen. Dieser Vorschlag wird auch von UBS AG unterstützt.

Für einzelne Vernehmlassungsteilnehmende sei nicht nachvollziehbar, weshalb gemäss Artikel 37 Absatz 1 GwG für eine vorsätzliche Verletzung der Meldepflicht durch einen Finanzintermediär ein Bussenrahmen von CHF 500'000 vorgesehen sei, während eine vorsätzliche Verletzung der Meldepflicht durch einen Rechtsanwalt gemäss Artikel 13e i.V.m. Artikel 17a Absatz 1 BGFA lediglich eine Busse von max. CHF 100'000 zur Folge habe. SBVg schlägt vor, den Strafraumen bei vorsätzlicher Verletzung der Meldepflicht von CHF 500'000 auf CHF 100'000 zu senken. *Transparency* weist ebenfalls auf den unterschiedlichen Strafraumen hin, spricht sich jedoch für eine Angleichung an das GwG aus.

#### **4.7. Weitere Anliegen**

##### **4.7.1. Anpassung von Artikel 305<sup>bis</sup> StGB**

*LU* und *SSK* bedauern, dass Artikel 305<sup>bis</sup> StGB unverändert bleibe. Damit stelle die Beweisführung für die Vortat, die in den meisten Fällen im Ausland begangen wurde, für die Strafverfolgungsbehörden unverändert die grösste Herausforderung einer wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei dar. Nach Ansicht der *SSK* sei eine Anpassung der Beweislastregeln der einschlägigen Strafnorm für eine effektive Strafverfolgung vertieft zu prüfen, da dies zu einer Verbesserung des Geldwäschereiabwehrdispositivs führen würde, welche die Wirksamkeit der nun vorgeschlagenen Massnahmen übertreffen dürfte.

##### **4.7.2 Weitere Anpassungswünsche**

*Forum SRO*, *SGV*, *SRO-SVV* sowie *SRO-SLV* schlagen Anpassungen des GwG vor, die bei der letzten Revision unbestritten waren, aber schliesslich nicht Eingang ins Gesetz fanden:

- Streichung eines Teilsatzes in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d GwG, nach dem Vertriebstäger von kollektiven Kapitalanlagen seit dem Jahr 2006 nicht mehr dem Geldwäschereigesetz unterstehen).
- Anpassung von Artikel 4 Absatz 2 GwG, wonach auch eine Erklärung zum wirtschaftlich Berechtigten nicht nur schriftlich, sondern mit Textnachweis möglich sein soll.
- Streichung von Artikel 34 Absatz 4 GwG zur Harmonisierung von Aufbewahrungsfristen.